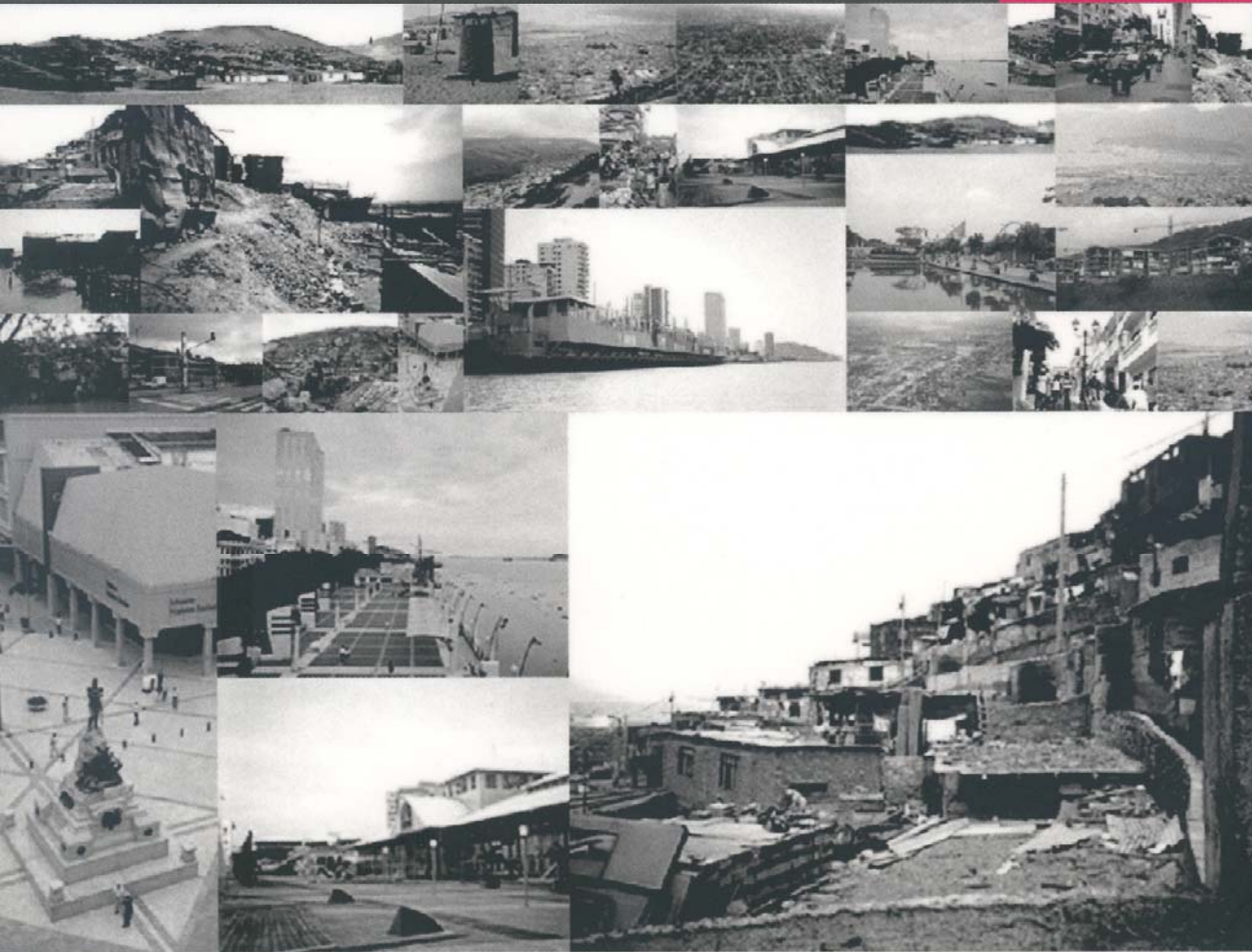


REVISTA DEL
instituto universitario de urbanística
de la universidad de valladolid

ciudades 9

2005-2006

LA CIUDAD IBEROAMERICANA MÁS ALLÁ DE LA CUADRÍCULA



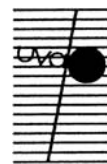
LA CIUDAD LATINOAMERICANA: MÁS ALLÁ DE LA CUADRÍCULA

Ciudades, 9
2005- 2006

**LA CIUDAD LATINOAMERICANA:
MÁS ALLÁ DE LA CUADRÍCULA**

Instituto Universitario de Urbanística

Secretariado de publicaciones



Universidad de Valladolid

Ciudades, 9

Revista anual del Instituto universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid

Director:

Alfonso Álvarez Mora

Consejo de redacción:

María Castrillo Romón, Universidad de Valladolid

Juan Luis de las Rivas, Universidad de Valladolid

Luis Santos Ganges, Universidad de Valladolid

Consejo científico:

Antonio Fernández Alba, Universidad Politécnica de Madrid

Ivor Samuels, UK Civic Trust (Reino Unido)

Corinna Morandi, Politecnico de Milano (Italia)

Fernando Roch Peña, Universidad Politécnica de Madrid

Ignacio San Martín, The University of Arizona (EUA)

Francisco Valverde Díaz de León, Universidad Iberoamericana de Puebla (México)

Edita:

Instituto universitario de urbanística de la Universidad de Valladolid

Secretariado de publicaciones e intercambio editorial de la Universidad de Valladolid.

© Los autores. Valladolid, 2006.

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE URBANÍSTICA Y SECRETARIADO DE
PUBLICACIONES E INTERCAMBIO EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD DE
VALLADOLID.

Coordinación de este número:

Alfonso Álvarez Mora

Traducción de los resúmenes:

Vanesa Jiménez Cervera

Composición:

Vanesa Jiménez Cervera

Fotografía de cubierta: La Guaira, Estado de Vargas. Venezuela.

ISSN: 1133-6579

I.S.B.N.: 84-8448-387-8

Depósito legal: se-2779-2003 Union Europea

Preimpresión: Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial. Universidad de Valladolid

Impresión: Publidisa

Para cualquier información:

Instituto universitario de Urbanística.

E.T.S. de Arquitectura. Avda. de Salamanca, s/n. 47014 Valladolid (España)

Tel.: (+34) 983 423465 y (+34) 983 423437

Fax: (+34) 983 423439

Correo electrónico: insur@uva.es

INDICE

Editorial.....	9-10
Héctor FLORIANI <i>Planificación estratégica y dimensión metropolitana: El caso Rosario.....</i>	11-19
Roberto FERNÁNDEZ <i>Ciudades americanas, ausencia de modernidad y apogeo de la Postplanificación.....</i>	21-48
Juan Luis PIÑÓN <i>Diez observaciones sobre la ciudad americana.....</i>	49-81
Emilio PRADILLA COBOS <i>Zona metropolitana del Valle de México: megaciudad sin proyecto.....</i>	83-104
Carlos Alberto TORRES TOVAR <i>Bogotá: simultaneidad de transformaciones y contrastes urbanos.....</i>	105-134
Mauricio MAZONI <i>Santa Cruz de la Sierra, una ciudad que busca su espacio.....</i>	135-160
Carlos Francisco VALVERDE DÍAZ DE LEÓN <i>Puebla: el más allá de la retícula, más acá en la pobreza.....</i>	161-177
Daniel WONG CHAUVET <i>Del caos al orden. Guayaquil y su desarrollo urbano actual.....</i>	179-191
Normas para la presentación de artículos.....	193

FE DE ERRATAS:

En el texto “En memoria de Luis J. Pastor Antolín”, de: *Ciudades. Reciclar la ciudad*, número 8, año 2004, página 12, figura por error la firma de Basilio Calderón Calderón. En su lugar debería poner: Fernando Manero Miguel.

EDITORIAL

Haber reunido, en esta ocasión, los artículos que presentamos, no ha sido tarea fácil. Planteamos esta cuestión ya que la dificultad que hemos vivido, a la hora de inmiscuirnos en ambientes intelectuales, también profesionales, interesados, todos ellos, por el estudio de la ciudad americana, por entender sus contradicciones, por atreverse, en suma, a plantear alternativas que conduzcan su desarrollo constructivo, toda esta aventura, decimos, no sólo no ha estado ausente de contratiempos, sino que, ella misma, explica, por sí sola, esas dificultades, en las que se mueve el encuentro, dicho esto en términos generales, entre la sociedad americana y el medio espacial en el que se desenvuelve. Dificultades que se han manifestado, por ejemplo, en diversas tentativas fallidas para poner en marcha la edición del número que hoy presentamos de la revista “Ciudades”. No sólo nos hemos encontrado con resistencias, por parte de los “estudiosos” de la ciudad y del territorio, para emprender trabajos que aclarasen las contradicciones expresadas en el marco de realidades espaciales vividas, sino, lo que es más importante, aquellas otras que impedían el encuentro con hipotéticas posiciones intelectuales con capacidad para contextualizar la denuncia de dicha realidad en un marco que supere lo estrictamente arquitectónico o, como mal menor, lo “urbanístico”, teniendo en cuenta, además, que el entendimiento de esta disciplina se suele expresar, habitualmente, como campo de experimentación del llamado “proyecto urbano”. Al final, sin embargo, hemos conseguido lo que deseábamos.

Los artículos finalmente reunidos y presentados reúnen lo que buscábamos, resultando interesantes, sobre todo, por la manera tan diferente que se observa en los modos y formas de abordar el estudio de la ciudad con respecto a lo que nos encontramos para el caso europeo. Pero, lo más interesante de todo es que estas diferencias de puntos de vista, con respecto a cómo abordar el estudio de la ciudad americana, las encontramos tanto en los autores americanos como en los europeos, lo que nos delata, al menos, una cuestión: Que es el objeto de estudio, y no tanto el punto de vista desde el que se observa, el que condiciona el recorrido analítico emprendido.

Son tan diferentes los problemas que afectan a la Ciudad Americana, con respecto a aquellos que se presentan en la Ciudad Europea, que implican la adopción necesaria de posiciones específicas y concretas a la hora de abordar su estudio, actitud esta que debemos comprender a pesar de que, en una primera aproximación, parezca extraña a nuestros métodos de análisis. Estos estudios, en una palabra, están más implicados en cuestiones sociales, económicas y políticas, y menos en aquellas otras de tipo espacial, en los “espacios próximos”, frente a los estudios europeos donde priman, cada vez más, presupuestos estético-

monumentales con los que se pretende desmontar los rigores históricos de la disciplina del Urbanismo.

Parece, en este sentido, como si todo estuviese hecho en Europa, y todo por hacer en América, como si las grandes contradicciones urbano- territoriales sólo se expresasen en geografías americanas. Todo se piensa, en América, desde posiciones sociales, económicas y políticas, la ciudad y el territorio también, mientras en Europa damos por superados planteamientos semejantes, convencidos, como lo estamos, de que nuestro “nivel democrático” alcanzado nos permite perfeccionar, no cambiar ni cuestionar, construcciones sociales en el marco del “bienestar” ya adquirido. Diferentes posiciones que se manifiestan, en el plano científico, en maneras, también diferentes de afrontar, decimos, estudios sobre la ciudad y el territorio.

Son diferencias, sin embargo, que nos permiten argumentar que es, precisamente, en tierras americanas, y por esa forma de abordar, desde presupuesto sociales, económicos y políticos, las grandes contradicciones territoriales, donde todavía nos es permitido pensar que la realidad territorial se está observando en términos justos y rigurosos. Pensar “ciudad”, en efecto, es algo que no puede desprenderse de la realidad social, es decir, de la pobreza, de la exclusión, de la falta de oportunidades, de la esclavitud....etc. La “ciudad”, por aquellas latitudes, no es tanto un artefacto físico con el que nos permitimos el lujo de experimentar, remodelar, proyectar, de apropiárnosla como territorio con el que emprendemos operaciones emanadas del “gusto” que expresan los artistas de turno, sino el espacio donde se manifiestan las miserias humanas, tanto las que se esconden tras las “murallas” que no dejan ver los lujos que distinguen a un “fraccionamiento” de clase, como las que, abiertamente, inundan la ciudad, haciendo del “espacio público” el marco de sus reivindicaciones con sólo su presencia, con mostrarse tal como son, ocupando y consumiendo los restos esparcidos del banquete que otros han disfrutado.

La lección, en suma, que nos transmiten los estudiosos americanos, es esa constatación, esa confirmación obligada, profundamente dormida en el contexto europeo, de que la ciudad existe, que es en el marco del “espacio urbano”, también territorial, donde se muestran, con más crudeza, las grandes contradicciones que se manifiestan en contundentes desigualdades, en inaceptables situaciones injustas, en dramáticas faltas de oportunidades. Y lo más preocupante de todo esto es que se está dando una peligrosa relación entre ese “ignorar la ciudad”, en considerarla, cada vez más, como campo de experimentación de la arquitectura, sobre todo de la “monumental”, y la acumulación, en dicho marco, de grandes contradicciones socioespaciales que tienen su origen, entre otros, en el abandono de la “gestión territorial” en manos de intereses enraizados con el beneficio privado.

Valladolid, mayo de 2006.

**PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y DIMENSIÓN
METROPOLITANA:
EL CASO DE ROSARIO¹**
**STRATEGIC PLANNING AND METROPOLITAN DIMENSION:
THE ROSARIO CASE**

Héctor Floriani*

RESUMEN

En este texto se propone clarificar conceptualmente qué es la Planificación Estratégica, así como identificar el papel de la ciudad en un proceso de estas características. Para ello, se analiza el fenómeno urbano- territorial, estructurado en torno a la ciudad de Rosario.

Para entender qué es la Planificación Estratégica, Floriani hace un análisis de las familias de “Planes Estratégicos”, dictando de cada una su contexto histórico y características, así como los elementos comunes y de discontinuidad entre ellas, para luego aplicarlo al ejemplo de ciudad que viene estudiando, Rosario.

Palabras clave: Planificación Estratégica, Plan Estratégico, Rosario.

ABSTRACT

This text is proposed to clarify conceptually what the Strategic Planning is, as well as to identify the role of the city in a process of these characteristics. So, the territorial- urban event is analyzed and structured around the city of Rosario.

In order to understand the meaning of Strategic Planning, Floriani makes an analysis to the kinds of “Strategic Plans”, dictating in each one its historical context and characteristics, as well as the common elements and discontinuity among them, applying to the example of city that he has been comes studying, Rosario.

Key words: Strategic Planning, Strategic Plan, Rosario.

* Decano de la Escuela de Arquitectura de la Universidad Nacional de Rosario. UNR, CONICET.

¹ Este artículo ya fue publicado en: *Anuario 2004*, Rosario: Instituto de Desarrollo Regional, Diciembre de 2004

La Planificación Estratégica corre el riesgo de formar parte –si no es que ya se encuentra en esa situación– de aquella curiosa, y no poco numerosa, clase de conceptos que, a fuerza de ser utilizados, se *naturalizan* hasta perder cualquier vestigio de problematización, vaciándose también de casi todo contenido semántico preciso. De allí que se hace imprescindible dejar en claro desde el inicio de esta argumentación de qué hablamos cuando hablamos de “planificación estratégica”, para así poder avanzar sucesivamente sobre un terreno más firme. Consecuentemente, este trabajo se propone, por un lado, aportar dicha clarificación conceptual, y por otro lado, identificar el rol de lo metropolitano en un proceso de planificación estratégica, y particularmente en un proceso de ese tipo que tenga por objeto el fenómeno urbano-territorial estructurado en torno de Rosario.

Aclarando algunos conceptos

No parece ocioso comenzar este recorrido recordando que, en rigor, todo Plan, o todo proceso de planificación, participa, en alguna medida, de la dimensión estratégica: La mera condición de instrumento de previsión y de control del futuro pone en relación al Plan con una actitud estratégica, si es cierto que *estrategia* es “el arte de proyectar y dirigir las operaciones militares” (y por extensión, todo tipo de operaciones). En este sentido podría decirse que todo Plan es, en cierta medida, “estratégico”. Es obvio, sin embargo, que no es éste el uso que normalmente se hace hoy de la expresión “plan estratégico”; si así fuese estaríamos en el terreno de la tautología. Por el contrario, con esa expresión se pretende aludir a un tipo específico de Plan. Tratar de explicitar los rasgos que distinguen –o deberían distinguir– a ese tipo de Plan es el objetivo del presente párrafo.

La primera sorpresa que depara un esfuerzo encaminado en esa dirección es la de verificar que detrás del concepto analizado existe una historia rica y variada, una casuística muy diversificada de Planes Estratégicos. Gibelli² ordena esa casuística en tres “familias” o “modelos”. Si bien se trata de un intento clasificatorio construido sobre la experiencia de Planificación Estratégica en países del capitalismo avanzado, resulta útil repasar esta propuesta –dadas las innegables influencias culturales a las que está sometido el medio local– entendiéndola como una contribución inicial a nuestro intento de clarificación, así como un aporte a una posible “colocación” de la experiencia rosarina de Planificación Estratégica en un marco clasificatorio. Es por ello que tomamos aquí a esta autora como referencia para el tratamiento de la cuestión.

Según la citada autora, es posible asumir, como primera (en términos cronológicos) “familia” de la Planificación Estratégica, a aquella experiencia conocida como *planificación sistémica*. Se trata de un modelo de planificación desarrollado en la década de 1960 en distintas naciones europeas –entre las que se

² GIBELLI, María Cristina .-“Tre famiglie di piani strategici: Verso un modello “reticolare” et “visionario” “. *Planificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Florencia: Alinea 1999.

destacan el Reino Unido, los Países Bajos y Francia- cuyo contenido es fundamentalmente socio-económico y de encuadramiento territorial. Es entonces y allí que a los instrumentos ya consolidados de Planificación física se adosan estos nuevos instrumentos (*Structure Plans* en Inglaterra, *Structuur Schema* en Holanda, *Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme* en Francia), destinados a delinear los grandes objetivos del desarrollo. El adjetivo “estratégico” utilizado en relación a estos Planes, servía para señalar la atención prioritaria que se deseaba dar a problemas y ámbitos considerados cruciales para el desarrollo del área objeto del Plan, lo que usualmente implicaba el interés por una escala territorial amplia y un horizonte temporal de mediano y largo plazo.

Estos Planes aparecían caracterizados por un enfoque *sistémico*, es decir, un enfoque que considera a la ciudad, o región, como un sistema conformado por sub-sistemas a los que es posible aplicar modelos cuantitativos capaces de proveer previsiones atendibles a fin de optimizar las decisiones públicas. En este sentido, resulta claro que esta “familia” de Planes Estratégicos –que podríamos englobar bajo la designación genérica de “planificación de estructura”- presenta una gran continuidad y coherencia con el modelo de racionalidad “fuerte” que, históricamente, ha caracterizado la Planificación Urbanística de escala estrictamente local (municipal): como ésta, la nueva Planificación Estratégica –preocupada por la escala amplia y los períodos largos- suponía la existencia de un decisor público fuertemente protagónico que opera sobre la base de un sólido aparato cognoscitivo y normativo, y en condiciones de certidumbre.

Una segunda “familia” de planes estratégicos, según esta autora, es la que se consolida en los años '80, bajo una fuerte influencia de la experiencia de planificación estratégica empresarial de matriz, prevalentemente, norteamericana³. Se trata de un tipo de Plan muy distinto de, y en conflicto teórico y práctico con, la Planificación *de estructura*. Estos planes contaron con un gran “éxito” en términos de difusión, como instrumentos de intervención urbanística. Gibelli atribuye las razones de este “éxito” a tres factores: insatisfacción frente a los resultados alcanzados por la Planificación sistémica, exigencia de adaptar las políticas urbanas a los rápidos e intensos procesos de cambio urbano verificados, especialmente en los países más avanzados y, más en general, consolidación de una “atmósfera cultural e ideológica” que evidenciaba cierto desapego por el modelo de Planificación racional-omnicomprensivo.

Es preciso tener presente que la experimentación de este nuevo modelo de Planificación Estratégica se concreta, concomitantemente, con un debilitamiento muy pronunciado de la Planificación de escala supra-local (es decir, metropolitana y regional). Gibelli nos recuerda que la década de los '80 estuvo signada, en gran parte de los países más avanzados, por experiencias de desregulación urbanística, por la afirmación de intervenciones “extraordinarias” orientadas a áreas urbanas en crisis (en desmedro de enfoques globales e inclusivos) y por el crecimiento de la competencia entre ciudades, todo lo cual –y

³ “El *Strategic Planning* empresarial puede definirse en extrema síntesis como la actividad (o el proceso iterativo) de definición de los objetivos de largo plazo de la empresa (en términos de productos / mercados / tecnologías), integrada con las actividades de control / optimización de los procesos idóneos para perseguir tales objetivos” (GIBELLI 1999: 24).

en particular esto último- alentó un cierto “repliegue municipalista” sobre grandes proyectos de arquitectura urbana, muchas veces realizados en el marco de acuerdos público-privado. En un contexto así caracterizado, la Planificación Estratégica de matriz empresarial se presentó como un instrumento particularmente apto para muchas administraciones locales deseosas de perfeccionar su accionar a través de la concreción de sinergias con el ambiente “externo”.

En fin, es posible reconocer una tercera “familia” de Planes Estratégicos, que se encontraría en plena formación todavía, a través de experiencias concretadas en algunos medios urbanos norteamericanos y europeos. Estos Planes, aún cuando mantienen el énfasis, propio de los Planes Estratégicos de segunda generación, en los resultados y en la flexibilidad, toman distancia del enfoque *utilitarista* (para el que los actores son sólo titulares de intereses) a favor de un enfoque *contractualista* (que, en cambio, reconoce que los actores pueden redefinir sus intereses en el tiempo). De esto deriva una mayor atención por procesos de auto-organización, lo que, a su vez, se traduce en una Planificación “eclectica”, capaz de combinar políticas “desde arriba” y “desde abajo”.

Gibelli define este modelo como “reticular” y “visionario”. El primer término alude tanto al esquema decisional –que se configura cada vez más “en red”, con los actores estableciendo relaciones de mediación y negociación de naturaleza variable- como a la creciente relevancia interpretativa del paradigma de organización “en red” de los centros urbanos, del que se derivan interesantes claves para la redefinición de las prácticas de Planificación. El segundo vocablo, por su parte, también remite a un doble significado: por un lado, a la importancia que asume la imaginación social en la definición de los escenarios comunitarios; por otro lado, a las nuevas oportunidades ofrecidas por las tecnologías de la comunicación para la simulación visual de alternativas planificadoras y proyectuales y para la extensión y el enriquecimiento de las oportunidades de participación.

Vale la pena observar que estas experiencias nuevas, que se verifican en los '90 en sociedades del capitalismo avanzado, están acompañadas por un retorno del interés por la Planificación de área vasta, que había sufrido un verdadero eclipse en los años de la atención dedicada a la competencia entre ciudades y a la Planificación de la ciudad por fragmentos. Pero este retorno del interés por los ámbitos supra-locales no supone una re-edición del viejo enfoque generalizante y jerárquico (en el que una institución de carácter supra-local, dotada de prerrogativas e incumbencias fuertes, define un cuadro de decisiones al que deben uniformarse las instituciones de nivel inferior). Por el contrario, el modelo de Planificación Estratégica más reciente aparece fundado sobre un enfoque incremental, que valoriza las prácticas contractuales y flexibles, más ancladas en las características del medio local. De ese modo, en las experiencias de Planificación a escala metropolitana, se tiende a construir, progresivamente, un consenso parcial cada vez más extendido, privilegiando el asociacionismo de carácter cooperativo y, luego, la adhesión voluntaria de los municipios sobre la base de la percepción de ventajas al hacerlo. El modelo, en sintonía con el *incrementalismo* que caracteriza a la Planificación Estratégica de segunda generación, experimenta también formas de agregación transitorias o temporarias,

en relación a programas y proyectos específicos, y puede definir el alcance de la “gran escala” de manera flexible y variable.

Más allá de plantear la caracterización de las distintas modalidades de Planificación Estratégica, Gibelli identifica también algunos elementos de fondo que parecen hermanar los sucesivos modelos y que, por ende, constituirían rasgos distintivos de la Planificación Estratégica en general. Tales elementos serían:

- la colocación de las decisiones de corto plazo en un cuadro decisional de mediano y largo plazo;
- una aproximación multidisciplinar al análisis y a la interpretación de los procesos de transformación espacial;
- una aspiración a la coordinación y a la integración de las políticas sectoriales;
- la asunción de la Planificación como un proceso eminentemente dinámico.

El reconocimiento de tales elementos en común, sin embargo, no debe opacar la identificación de aquellos elementos de discontinuidad entre las tres *generaciones* de Planificación Estratégica. Según la misma autora, el principal momento de ruptura se habría verificado en el pasaje de la primera a la segunda familia de Planes Estratégicos, a través de un trastocamiento del modelo de racionalidad prevalente: de una racionalidad *sustantiva* se habría pasado a una racionalidad *procesual*, o, para decirlo con otras palabras, de un enfoque centrado en la identificación de las *decisiones óptimas*, a un enfoque centrado en la *calidad del proceso decisorio mismo* y, por tanto, en las *perspectivas de concreción de las decisiones* (aunque éstas sean sub-óptimas); en definitiva, se trata de un enfoque centrado en la *performance* (en los resultados) del proceso de planificación.

Otro elemento de discontinuidad estaría dado por las oscilaciones en el interés que los distintos modelos de Planificación Estratégica han evidenciado por la escala *vasta* o *supra-local*: mientras los Planes Estratégicos de primera generación asumían el espacio territorial ampliado como ámbito natural de incumbencia, los Planes de segunda generación se recluyeron voluntariamente en el espacio de la jurisdicción local (municipal), y los Planes de tercera generación vuelven a manifestar un interés por la escala supra-municipal.

La experiencia de Rosario

“A juzgar por la frecuencia con la que en los más recientes documentos de planificación aparece el término ‘planificación estratégica’, se puede sin dudas afirmar que el tema ya se ha impuesto a la atención del debate urbanístico...Cabe, incluso, preguntarse con cierta preocupación si la planificación estratégica no corre el riesgo de ser adoptada en su versión más superada, sobre todo en los países que la han introducido con gran atraso y sin haber experimentado todas las ‘familias’; o, peor aún, si no corre el riesgo de convertirse en un *slogan* aún antes de haber intentado una cierta profundización y una coherente experimentación operativa” (GIBELLI, 1999: 33.Traducción de H. Floriani).

¿Dónde está parado el proceso de Planificación Estratégica iniciado por el Municipio de Rosario en 1995⁴? ¿Es posible ubicar dicho proceso en relación a la clasificación descripta precedentemente?

No resulta sencillo dar una respuesta cerrada a esa pregunta; o, para ser más precisos, no es fácil colocar *definitivamente* la experiencia de Planificación Estratégica de Rosario en alguno de los tres “casilleros” de esa clasificación. Sí es posible, en cambio, –y eso será intentado seguidamente– observar tal experiencia a través del cristal de esa clasificación y, sobre todo, de los rasgos que caracterizan a los distintos modelos de Planificación Estratégica. En otras palabras, se intentará identificar los rasgos de la experiencia rosarina “guiados” por la caracterización que se ha presentado de las distintas modalidades de Planes Estratégicos.

- A. La puesta en práctica, de parte del proceso de Planificación Estratégica de Rosario, de mecanismos de participación –inéditos en la historia de la Planificación local– que involucran a una amplia gama de actores, puede ser asumida como un indicio de aquel pasaje de un modelo de *racionalidad sustantiva* a un modelo de *racionalidad procesual*. Esto querría decir que el PER (Plan Estratégico Rosario), en claro contraste con la tradición planificadora local –fuertemente anclada en el primer modelo de racionalidad–, habría desplazado el énfasis hacia los procedimientos de construcción de consenso, intentando de tal forma garantizar la concreción de por lo menos *algunas* decisiones.
- B. El PER no parece haber logrado grandes resultados, en términos de concreción de objetivos y de materialización de resultados en los años transcurridos desde la culminación del proceso de formulación (1998). Si lo afirmado en el punto precedente (A) permite vincular la experiencia de Planificación Estratégica de Rosario con lo que se ha identificado como “segunda familia” de Planes Estratégicos –recuérdese que es con el advenio de éstos que se produce aquel cambio en el modelo de racionalidad–, lo que acaba de señalarse, en cambio, marcaría una diferencia entre la experiencia local y ese tipo de Planes: en efecto, los Planes Estratégicos inspirados en la Planificación Estratégica Empresarial tienen uno de sus puntos fuertes en el enfoque pragmático y utilitario, en el énfasis que ponen en los resultados (en la *performance*).
- C. Dado el nexo que existe entre los dos puntos anteriores (A y B), es decir, dado que aquel pasaje de una “racionalidad sustantiva” a una “racionalidad procesual” encuentra su legitimación en esa búsqueda de mejoras en el plano de la *performance* (resignando, si es preciso, lo “óptimo” en pos de lo “posible”), resulta obvio que constatar magros avances, a nivel de *concreción de resultados*, implica poner en tela de juicio aquel cambio de modelo de racionalidad y el mismo proceso participativo que lo vehiculizó, que de tal forma corre el riesgo de

⁴ Cabe recordar que los primeros movimientos en esa dirección se dieron en los tramos finales de la Intendencia del Dr. Héctor Caballero, siendo retomada la cuestión con mucho entusiasmo –después de una corta *impasse*– por la gestión de su sucesor, el Dr. Hermes Binner.

reducirse a una operación de “pura imagen”⁵. Seguramente, existen distintos factores que confluyen en la determinación de esta flaqueza de resultados; no son los menos importantes de ellos el escaso desarrollo relativo de la sociedad civil local y el –también relativo– atraso cultural y productivo de los principales agentes económicos convocados a protagonizar el proceso de Planificación Estratégica.

- D. La experiencia llevada a cabo en Rosario ha evidenciado signos de un marcado “repliegue municipalista”. En clara coherencia con ese fundamental rasgo de la llamada “segunda familia” de Planes Estratégicos, el PER, que nace por iniciativa del Municipio de Rosario, en todo su proceso de formulación e implementación, no logra –ni, probablemente, pretenda– tomar distancia de esa “marca de origen”, limitándose a constituir un instrumento de la política municipal. En este marco, limita su horizonte al espacio y a las preocupaciones del Municipio de Rosario, y cuando dice asumir la escala metropolitana, lo hace en clave básicamente enunciativa, y no como consecuencia del protagonismo y del compromiso proyectuales de *actores efectivamente metropolitanos*.
- E. El “clima de encendido localismo y competencia” (GIBELLI, 1999: 31), en el que se han gestado muchos Planes Estratégicos de importantes ciudades en la década de los ’80, se ha verificado, también, en el ámbito local en la década de los ’90: los procesos autónomos de Planificación Estratégica en Rosario y San Lorenzo, por ejemplo, así como las políticas municipales de (supuesta) promoción industrial, expresan claramente ese localismo y, sobre todo, esa competencia que se plantea no ya entre ciudades análogas, y más o menos distantes, sino entre administraciones locales que forman parte de un mismo sistema urbano-territorial, entre fragmentos de un mismo espacio micro-regional. Probablemente, también pueda leerse, como expresión de aquel “clima”, la reivindicación que se viene haciendo en los últimos tiempos del principio de la “autonomía municipal”; principio que si, en sí mismo, resulta claramente incuestionable, vinculado a la concreta situación del espacio micro-regional, con epicentro en Rosario y a las perspectivas de intervención sobre él, puede implicar, finalmente, el debilitamiento de un proyecto que se proponga *integrar y sumar capacidades*, contribuyendo así a potenciar las perspectivas de desarrollo local⁶.

⁵ Según Gibelli, el enfoque utilitarista que caracteriza a los planes estratégicos de segunda generación “corre el riesgo... de dar espacio a la elaboración de documentos efímeros, a operaciones cosméticas de *marketing* promovidas por el gobierno local con objetivos de pura ‘imagen externa’ “ (GIBELLI, 1999: 32).

⁶ Naturalmente, no se está diciendo que el principio de la “autonomía municipal” constituye en sí mismo una traba para un proyecto que requiere de la integración micro-regional; lo que se está afirmando es que la reivindicación de ese principio no acompañada de un paralelo desarrollo de la cultura del asociacionismo intercomunal corre el riesgo de alentar una ulterior profundización de aquel “repliegue municipalista”.

Perspectivas Estratégicas para la Planificación de Rosario

El ágil recorrido que se propuso, por los distintos modelos de Planificación Estratégica, y el intento de contrastar la experiencia rosarina con tales modelos, deberían servir para evitar los reduccionismos y las excesivas simplificaciones en el uso del concepto. En otras palabras, ese recorrido y esa comparación deberían contribuir a identificar dónde radica la *dimensión realmente estratégica* en un proceso de Planificación contemporáneo, no tanto en general como específicamente en referencia al concreto ámbito micro-regional centrado en Rosario. Ello habrá de permitir también –se espera– ponderar el “peso” de la dimensión metropolitana en tal proceso. Se propone a continuación lo que podría constituir el *saldo* de dicho recorrido y dicha comparación, su aporte utilitario para la redefinición de ese proceso en relación a este ámbito.

Un rasgo de primaria importancia, en todo proceso de Planificación Estratégica contemporáneo, es el que se identifica con lo que, tal vez, constituya el principal legado de la evolución conceptual y metodológica que tal tipo de herramienta ha experimentado en las tres últimas décadas, y que Gibelli (cit.) ha expresado como cambio en el “modelo de racionalidad” dominante: nos referimos al creciente interés por el proceso de Planificación en sí mismo, con todo lo que ello implica en términos de dinamismo, iteratividad y negociación para la construcción de consenso, así como en términos de implicación de sujetos sociales normalmente no involucrados en iniciativas de Planificación realizadas con un enfoque “tradicional”. Este nuevo enfoque, que comenzó a ser experimentado en la elaboración del PER, sólo admite profundización y perfeccionamiento en una perspectiva de futuro para la Planificación Estratégica de Rosario.

Otro rasgo importante de un proceso de Planificación, planteado en esa perspectiva, es el de la multidisciplinariedad en el análisis y la interpretación de las transformaciones territoriales. Entre otras cosas, ello implica la superación del reduccionismo físico que signa, muchas veces, a la Planificación Urbano-Territorial, pero supone, también, asegurar la articulación entre, precisamente, el nivel más estrictamente físico de la Planificación y un nivel más estructural, vinculado a las condicionantes socio-económicas del uso del territorio.

En fin –y llegando al culmine de la presente argumentación– un tercer rasgo caracterizante de un proceso de Planificación Estratégica, que tenga por objeto el fenómeno urbano-territorial rosarino, radica en la escala necesariamente supra-municipal de su alcance. A juicio de quien esto escribe, dicha escala es indisociable de un verdadero enfoque *estratégico* de los problemas y las oportunidades del sistema de asentamientos estructurado en torno del Municipio de Rosario.

En auxilio de esa afirmación resulta oportuno recordar aquí el lugar destacado que el desafío del desarrollo ocupa, normalmente, en el marco axiológico de todo proceso de Planificación Urbana y Territorial. En otras palabras, existe un consenso amplio en reconocer en el desarrollo uno de los principales objetivos perseguidos por los intentos de *gobernar* los procesos de

apropiación social del territorio. El mismo PER ha dado señales inequívocas de participar de tal consenso⁷.

Ahora bien, es precisamente este pensar el Plan Estratégico como “herramienta útil y necesaria” para el desarrollo lo que permite precisar la relevancia de la dimensión supra-municipal en un proceso de Planificación Estratégica. En efecto, parece innegable que la *unidad territorial mínima* de una estrategia de desarrollo local es, en el caso de Rosario, el fenómeno metropolitano; resulta imposible apostar *realmente* al desarrollo sólo desde el ámbito estrictamente municipal, porque ello implicaría la mutilación de fundamentales componentes del ansiado desarrollo.

La evidencia empírica al respecto es abrumadora: cuando se dice que Rosario constituye un centro de gran relevancia, a nivel nacional e internacional, ¿no se piensa, acaso, en el sistema urbano-territorial y productivo que se extiende por esta micro-región, gravitando sobre el Municipio de Rosario pero, de ninguna manera, reducible a él? O, para decirlo de otro modo, ¿no se localizan, acaso, por fuera del Municipio de Rosario –aunque en estrecha relación con él– fenómenos y actores socio-productivos de primaria importancia en la determinación de aquel perfil nacional e internacional, como, por ejemplo, el complejo industrial y portuario oleaginoso, el complejo petroquímico, el complejo industrial automotor?.

En definitiva, el *verdadero* Plan Estratégico de Rosario será, entonces, aquél capaz de operar con y sobre las componentes auténticamente estratégicas de su futuro. Y esto no puede hacerse solamente desde el ámbito municipal. Por el contrario, una intervención planificadora de alcance y significado *realmente estratégicos* será aquélla que adquiera la fisonomía de un *plan de estructura* para la micro-región. El cual si, por un lado, deberá plantear los grandes lineamientos del desarrollo socio-económico y territorial, por el otro lado deberá ser fuertemente innovador –en términos institucionales y metodológicos– respecto de pasadas experiencias locales de Planificación supra-municipal.

Post scriptum: El grueso de este artículo fue pensado y bosquejado con anterioridad a la formulación, a principios de 2004 y por parte de la nueva administración municipal de Rosario liderada por el Intendente Lifschitz, de la propuesta de conversión del *Plan Estratégico Rosario* en *Plan Estratégico Metropolitano*. Es claro que en esa iniciativa el autor de estas reflexiones ve un movimiento auspicioso, orientado en la dirección correcta (o, al menos, afín a las ideas aquí vertidas).

⁷Son incontables las referencias explícitas al desafío del desarrollo que se encuentran en los documentos del PER. Baste por ahora con remitirnos, por su valor paradigmático, a la primera cláusula del Acta de constitución de la Junta Promotora del Plan Estratégico Rosario: “...los abajo firmantes...ratifican su interés y preocupación por el presente y el futuro de la ciudad y su área de influencia, y su decisión de participar activamente en la definición de su desarrollo urbano, económico y social considerando para ello al Plan Estratégico de la ciudad como herramienta útil y necesaria.” Oficina Técnica del PER.- *Plan Estratégico Rosario. Diagnóstico y formulación*, Rosario, 1998, pp. 3.

CIUDADES AMERICANAS, AUSENCIA DE MODERNIDAD Y APOGEO DE LA POSTPLANIFICACIÓN

AMERICAN CITIES, ABSENCE OF MODERNITY AND POST- PLANNING PEAK

Roberto Fernández*

RESUMEN

La ciudad Americana carece de Planeamiento. Esto ha sido consecuencia de una dinámica ultracapitalista en la que el mercado organiza unas formas de transformación cuya lógica mercantil le hace prescindir del Plan.

Así que ya no se planifica, sino que se gestiona. Este paso del Modelo- plan al Modelo- control ha tenido influencia norteamericana. Por eso, se analizan conceptos presentes en el urbanismo norteamericano, y cómo se han desarrollado en América latina.

Palabras clave: gestión urbana, Estado del Bienestar, “droit de ville”, mercado sin estado, “ghetto invertido”, modelo- control, microplaneación, control social, capitalismo urbano.

ABSTRACT

The American City lacks of Planning. This has been consequence of a ultracapitalist dynamic in which the market organizes transformation forms whose mercantile logic makes them work without a Plan.

So it is not planned anymore, but it is managed. This change of the Model- plan to the Model- control has had a North American influence. For that reason, the present concepts in North American urbanism, and how they have been developed in Latin America are analyzed.

Key words: urban management, Welfare State, “droit de ville”, market without state, “ghetto inverted”, model- control, city comfort, social watching, urban capitalism, mega- developers.

* Catedrático de Historia de la Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina.

Este ensayo se propone trabajar un par de hipótesis que, a priori, pueden parecer un tanto provocativas. La primera es que América (toda, pero especialmente lo que llamamos Latinoamérica, o sea la América de origen católico) nunca fue, estrictamente, moderna, sobre todo hablando en términos de urbanidad, que definiríamos como el modo histórico de encarnación del programa iluminista en la vida urbana, la conjunción de colectividad social e individuación sujeta a derechos.

La segunda hipótesis, en parte como corolario de la primera, es que las ciudades americanas desembocan directamente en un “paradigma de postplanificación”, es decir, en la recurrente y globalizada forma actual en que lo urbano adviene a una dinámica ultracapitalista, en la que el Mercado – más que cualquier instancia o manifestación del Estado - organiza unas formas de transformación, precisamente, mercantil (inaugurando una clase especial de *mercancías* : las unidades rentísticas del suelo usable y las unidades de prestación de servicios urbanos), cuya lógica exige prescindir del mecanismo prescriptivo del Plan. Lo nuevo no es esa situación de mercantilismo, subyacente a la condición de urbanidad – ya que, la misma, rige desde el propio inicio de las formas capitalistas encarnadas en la dinámica urbana que, como comenta Kart Polanyi, es casi coincidente con el final del feudalismo –, sino su condición superlativa y casi excluyente, opacando la función reguladora de urbanidad del Estado.

Hacer ciudad sin Plan es hacer ciudad taxativamente capitalista, en la medida que ello significa ciudad sin urbanidad (en tanto más bien, ciudad de ciudadanía imperfecta o incompleta o socialmente selectiva), ciudad en que empieza a diferenciarse la existencia de derechos *ciudadanos simples y complejos*, ciudad en la que se debilita el ser-social-urbano, ese ser-social superior intuido por Weber o Simmel y desestimado por Heidegger, no tanto como crítica de lo “inhóspito de la mercancía sin patria”, sino como elogio del *heimat*.

Hoy, simplifícadamente, parece haber varios tipos de ciudades, perfectamente acomodadas al grado relativo de desarrollo del territorio/ cultura al que pertenecen. Son tipos de ciudades bien distintas que tienen dentro modelos subyacentes de formas de planificarlas o controlarlas: se podría estudiar, en parte, la historia del urbanismo en ellas, tanto como utilizarlas como laboratorios de futuro.

En Asia – sudeste asiático, China – se está apreciando una versión acelerada de esa historia, un pasaje de aldeas a metrópolis sin transiciones y donde, todavía en parte, aletea la utopía del Plan, aunque es notorio un elevado porcentaje de fracasos urbanísticos en China, no sólo en los modelos occidentalistas de expansión urbana de Shangai, sino, más bien, en las neociudades del delta del Pearl River, esa especie de depósito humano de mano de obra, casi esclava, funcional a Hong Kong, surgido en menos de medio siglo y que, quizá, sea ya la ciudad (?) más grande del mundo (30-35 millones de habitantes ?) .

En Europa, prospera el formato de ciudades viejas, pequeñas y activas en la geografía del eurocapitalismo, recolonizando en términos capitalistas, por ejemplo, ciudades antiguas como las del Este europeo. Ciudades en las que sobrevuelan los fantasmas posmodernos de la multiculturalidad (Banglatown

dentro de Londres) o, peor aún, del multiculturalismo derivado en violencia étnica (las grandes ciudades francesas a partir del 2005). Todavía hay Plan Urbano en Europa pero, por una parte, es un modelo severo de *closed planning* (urbanismo para ciudadanos legítimos y capitalizados, poseedores de derechos complejos) que excluye la planificación de las periferias, cada vez más un problema de seguridad policial, Sarkozy, mediante y cierta tendencia a una naturalización de la xenofobia .

Por otra parte, crece el ideal de convertir el Plan en una especie de *caja negra energética*, donde la preocupación macropolítica induce a realizar ya no planificación de entidad espacial, sino meros balances ocasionalmente abstractos de uso de energías.

También empieza a imponerse en Europa un modelo de *oportunismo territorial*, en el cual las ciudades ya no dependen de sí (y en todo caso de su *hinterland* tradicional), sino de capturar eficazmente oportunidades de cambio geográfico relativo, pasando de las economías de escala a las economías de alcance. El caso escandinavo oscila entre la democracia socio-espacial más estricta y los más agudos colapsos de vida personal (*noia*, depresión, anomia, adicciones, etc.).

La ciudad islámica tradicional, los bordes del viejo imperio de la URSS o las mega-aglomeraciones africanas, derivan en un fatalismo de evolucionismo demográfico, colapsos sanitarios o fronteras etno-religiosas, a la modernización occidental, cuyos adelantos, valga decirlo, hay que receptorlos únicamente por la vía del mercado. En algunos casos, hay figuras anacrónicas (lo que queda fuera de la geografía globalizada también cae fuera de la historia) como ciertas homogeneidades barriales, o la vida mercantil preindustrial – por ejemplo, en algunos barrios de El Cairo o Estambul -, los espacios públicos todavía no manipulados mercantilmente, etc.

El caso americano resulta distinto, aunque con matices derivados de todas esas otras culturas de las que es tributario, simplemente, por ser la última área del mundo a integrarse en la *pax colonial* ulterior al siglo XV. Como dijimos antes, al menos en el nivel urbano, hay muchas cosas compartidas entre las ciudades norte y sudamericanas, divididas, quizá, por las diferencias ideológicas existentes entre el catolicismo y el protestantismo (aunque el catolicismo funcionó como una especie de ideología propiciadora de un capitalismo retardado o culposos, en parte, como consecuencia de su negación de la modernidad iluminista) y luego por el diferente destino económico de ambos territorios.

Ciudades abstractas, estimulantes de un crecimiento desaforado (Chicago es el nimio asentamiento militar de Fort Dearborn en 1850, pero alcanza los 3 millones en el cambio de siglo y es la segunda ciudad del mundo en tener metro subterráneo), con fuerte estratificación social desde siempre, vastos contingentes sociales marginales y marginados y formas de gobierno local de escaso nivel de acumulación y manejo de capital y, por tanto, desde casi siempre, auspiciantes de la eufemísticamente llamada y encomiada *iniciativa privada*.

Así – y esta sería otra hipótesis – se puede hablar hoy de cualquier tipo de ciudades y al hacerlo se alude a las restantes, en esta especie de magma global contemporáneo, ya que lo que se ha perdido es ese concepto estático de identidad como persistencia de cuestiones idiosincrásicas, propias de habitantes de

determinada ciudad, y la teoría vuela por la *web* en una mera y débil manifestación casuística. Pero lo que sigue intentará ceñirse al título y hablar, entonces, de ciudades americanas, pero entendiéndolas como uno de los varios laboratorios hoy accesibles para tratar de entender de qué se trata el tópico de planificar / gestionar ciudades.

Una batería numerológica para entrar en tema

Centrándonos, ahora exclusivamente, en América Latina, su población urbana supera los 350 millones de habitantes, lo que implica un poco más del 80% de su población total, lo que convierte al subcontinente en una de las regiones más urbanizadas del mundo, aunque se trate de esa urbanización sin urbanidad que mencionáramos, a esas clásicas aglomeraciones que, sin llegar al extremo de las nuevas ciudades(?) asiáticas, imponen la consecuencia de una necesidad imperativamente histórica de exigencias de un Mercado depredador de mano de obra y un Estado rayano en la impotencia.

La tasa media de desempleo es apenas inferior al 10%, pero la precarización laboral trepa, según los indicadores que se tomen, del 30 al 70%. Si la referencia es pertenencia al mercado formal de empleo, la irregularidad americana, en tal sentido, es del 55%. Si, en cambio, se mide el acceso económico a un ingreso mínimo de superación del umbral o línea de pobreza, entonces sí se puede tomar el dato del 30%, lo cual, empero, quiere decir que un tercio de la población urbana americana es indigente.

Sólo en el área metropolitana de Buenos Aires – que tuvo un drástico descenso de calidad de vida en el último lustro, entre sus 12 millones de habitantes se computan 3 millones de pobres (técnicamente, capas sociales debajo de la NBI, necesidades básicas insatisfechas, que supone un ingreso menor a 220 U\$S / mes por grupo familiar) y 1 millón de indigentes (que están debajo de la LP, línea de pobreza, que equivale a ingresos menores a 55 U\$S / mes por grupo familiar).

Obviamente, tal perfil socio-económico explica las características de mermas graves de calidad físico-ambiental. Por ejemplo, CEPAL informa que el parque de viviendas de América Latina es de 90 millones de unidades, pero, a su vez, que el déficit habitacional asciende al 30% de esa cifra, lo cuál implica admitir que faltan unos 27 millones de viviendas asimilables al mínimo habitativo elemental, cifra que incluye a los *sin techo* de diferentes clases, desde *homeless* absolutos hasta tugurizados y hacinados. En un esquema razonable sería preciso construir unas 2.7 millones de vivienda-año en las ciudades de América Latina. Actualmente, se construye menos de la mitad de esa cifra, de las que un 75% se trata de vivienda autoconstruída.

Lo que sociólogos enjundiosos llaman “vivienda subnormal” – eufemismo que permite no referirnos a miseria extrema o enfermedades sociales – alcanza el porcentaje del 60% en Bogotá, del 50% en Caracas o Quito, o del 40% en Lima o México. En Río de Janeiro, tanto como en Sao Paulo, se admite que hasta un 20% de su población es *favelada*.

Por otra parte, el problema no es meramente de vivienda, como artefacto autónomo o solución extra-urbana, sino que, al contrario, esas expresiones se

computan delimitadas sobre enormes problemas infraestructurales visibles en apenas otro par de datos: de los 90 millones de viviendas citadas, 25 millones no disponen de agua potable de calidad razonable (agua de red o de pozos bajo control mínimo de calidad de agua), y unos 35 millones no poseen cloacas con alguna clase de tratamiento elemental de las aguas servidas.

Muchas de las mejores ciudades latinoamericanas, de más de un millón de habitantes, tienen más de tres cuartas partes de sus estructuras urbanas con cloacas armadas sectorialmente, o sea, sin redes integrales y sin control sanitario. Lima *soluciona* el servicio de agua de las nuevas expansiones urbanas colocando tanques en la cota más alta de la nueva expansión (que, inconvenientemente, se hace sobre laderas escarpadas) para aprovechar la distribución gravitatoria, pero el bombeo a tales tanques es cada vez más costoso e ineficiente en las presiones.

En ciudades que tuvieron un perfil razonablemente adecuado, hace 7 u 8 décadas, hoy admiten severos retrocesos: Buenos Aires tenía, en 1930, un 55% del total de viajes de transporte público bajo regímenes de energía eléctrica; hoy, apenas se alcanza al 15%. Sao Paulo tiene un promedio de *conmuting* (tiempo de traslado residencia / trabajo / residencia) que supera los 160 minutos, lo que implica que, quizá, un tercio de su población, unos 10 millones de habitantes de radicación más marginal, destine probablemente más de 4.5 horas diarias de traslados .

Los datos centrales, para una mirada ambiental y sustentable, del hábitat urbano latinoamericano, referentes a producción y tratamiento de basura urbana y de consumo de suelo para usos preurbanos, son igualmente críticos e indicativos de los problemas a afrontar en orden a la posible Planificación.

Las grandes metrópolis americanas producen entre 0.8 (Buenos Aires), 1.2 (México) o 1.3 (Sao Paulo) kilos *per cápita* de basura diaria – lo que es bastante poco comparado con ciudades de más alto perfil de consumo –, pero que, dado los tamaños respectivos de esos ejemplos, implica entre 10 millones T-día (Buenos Aires) hasta 22 para las otras dos grandes metrópolis citadas que, además, ocupan, valga el dato, las posiciones 1 y 2 de rango de tamaño de ciudad en el *ranking* mundial. El problema es que apenas, entre un 38 y un 42% de esos volúmenes, alcanzan el discutible estándar de alguna clase de tratamiento que, en general, se reduce al más elemental “relleno sanitario”.

El consumo de suelo periurbano es otro dato flagrante de la baja calidad ambiental de las grandes aglomeraciones latinoamericanas, ya que una consecuencia de la Planificación, imposible en las ciudades de América, genera ocupación, sin más, del suelo disponible en muy baja densidad y nula infraestructuración. Un par de datos al respecto: el área metropolitana de México pasó de tener 28000 hectáreas, en 1950, a 147000 medio siglo después; en enclaves urbanos dispuestos en territorios típicos de oasis – como la implantación de Santiago de Chile o Lima, dentro de estrechos valles - se pierden casi unas 1000 hectáreas al año, fruto de la mera expansión informal de las ciudades.

Por último, los problemas de gerencia urbana en América Latina son muy graves por la escasez presupuestaria: un estudio patrocinado por CEPAL – que tiene datos de hace una década, pero que, seguramente, los mismos se han agravado en ese lapso – indicaba que el promedio anual de contribuciones impositivas (impuestos y tasas por servicios), que pagaban habitantes de unas

veinte ciudades americanas de un rango que iba de 0.4 a 1.2 millones, era de unos 40 dólares/ año. Complementariamente, debe decirse que los mecanismos de redistribución de los impuestos, captados a escala nacional, son de los más retrógrados a nivel mundial, incluso en los únicos 3 estados nominalmente federales (Brasil, México y Argentina) que se agregan en el continente a USA, el restante organismo nacional de corte federativo.

Después del Plan, sin Plan

Es probable que hayamos alcanzado, globalmente, un estadio postplanificador, en referencia genérica al atributo moderno de modelar prospectiva, y, racionalmente, un futuro deseable, que es lo que supuso ser históricamente la noción de Plan, tanto en el ámbito del capitalismo progresivo (las sociedades de bienestar) como en el del socialismo real: los gobiernos, las economías, las empresas o las ciudades ya no planifican – en el sentido de prefigurar racionalmente la programación secuenciada de acciones sujetas a una finalidad objetiva – sino que gestionan, actuando tácticamente, buscando la corrección de algunos indicadores. El modelo administrativo no es hoy actuar en el alcance de las metas y objetivos de un Plan (aunque esa retórica todavía se mantenga) sino gestionar un *scoreboard*, o tablero de control, el cuadro de variación objetiva y medible de algunos indicadores que los politólogos de turno se ocuparán de seleccionar.

Ese supuesto abandono del paradigma de la Planificación va de consuno con el incremento del escenario de riesgo, en las esferas de decisión de cualquier ámbito o escala. Aumentar el riesgo y alejar la consideración de eventualidad del suceso intempestivo son aspectos descriptivos del actual pasaje técnico del *planning* al *management*, del desplazamiento político de la relevancia decisional del Estado a favor del Mercado (o de la previsión prescripta, o normada), a la acción caracterizada por el beneficio del actor en cuestión. Una norma no escrita de los *urban business* del sector privado es, en las ciudades, externalizar los efectos emergentes de una situación no estándar: así, incluso, se pone en los contratos de servicios, con lo cuál la Planificación es menos necesaria y la toma de riesgos se puede aumentar .

Es lo que estaría unificando la comprobación de efectos poscatastróficos en eventos, como la destrucción suscitada por el tsunami de 2004 en Indonesia, o por el huracán *Katrina* en New Orleans en 2005. En ambos casos, no hubo Planificación Urbano-Territorial, para prevenir y paliar el efecto catastrófico, pero, probablemente, si haya habido algún cálculo de riesgo admisible en alguna esfera decisional que ya no es la de los gabinetes técnicos de los planificadores, sino algún *board* ilustrativo de la militarización de la política social y urbana susceptible de utilizar términos hoy ya tan habituales, como bajas, pérdidas, daños colaterales, afectado, damnificado, etc. La *struggle for life* se ha generalizado y encarnado en la vida cotidiana de las ciudades.

Si bien esta caracterización pudiera ser extendida a cualquier escenario urbano, inscripto en la actual fase de globalización del capitalismo, algunos de sus matices son más específicos en las ciudades latinoamericanas, en aquello que algunos autores, como Octavio Paz, se atrevieron a denominar “modernidad

imperfecta”, incompleta o ausente, entendiendo a la modernidad, primero, como superestructura de la modernización (HABERMAS), y luego como manifestación simbólica del orden de la especialización y especialización racional iluminista . En todo caso, estas cuestiones son mas nítidas en América Latina por su acelerada, tanto como débil e imperfecta, urbanización, y por la virtual desaparición de las sociedades rurales y, también, concomitantemente, de los centros de servicio rurales o asentamiento de rango pequeño y medio.

El impecable análisis histórico de la ciudad latinoamericana, de José Luis Romero¹, es, a pesar de su relativamente defectuosa comprensión del populismo político latinoamericano (también, fue relevante el populismo norteamericano contra quienes creen en la *virtud europea* de USA), claramente demostrativo de la imposibilidad de consumir el programa emancipatorio del liberalismo iluminista en América, en tanto falencias básicas en la consumación de figuras institucionales, tan claves, como democracia o identidad, entre formación burguesa y conformación de la vida urbana en América Latina. Los problemas urbanos (y quizá las ventajas) latinoamericanos son así, estructuralmente, problemas sociales y coyunturalmente problemas políticos: hay poca especificidad de la esfera estrictamente urbana y, consecuentemente, hay una pobre tradición urbanística .

Como nunca parece haber habido democracia – como licuación de la irreductible diferencia entre masa o pueblo y élite, solo antidemocráticamente rearticuladas en los esporádicos éxitos del populismo – ni ciudad conformada, como tal, en tanto entorno de clases burguesas (lo que dio origen a la formación de una renta urbana sustraída de la renta agraria y motivadora del industrialismo, y la posibilidad de utilizar una franja de esta segunda plusvalía en capitalizar la infraestructura básica de la ciudad como organismo generador de *servicios de urbanidad*, pero que, indirectamente, también dio origen, críticamente, a la vía democrática postburguesa del socialismo), consecuentemente es difícil encontrar manifestaciones de un imaginario planificador, de una sociedad democráticamente organizada y capitalizada para afrontar un futuro consumidor de aquellos servicios de urbanidad extensivos a toda la ciudadanía, escena que paradójicamente, en Europa, el lugar donde esto se fundó hace unos 8 siglos, ahora entra en crisis.

A costa de simplificar, groseramente, el modo como se manifestó el paradigma de la Planificación Moderna, a escala de la ciudad y de la producción de sus planes, arriesgaríamos la existencia de dos largas tradiciones: la del Plan francés (en tanto modelo paisajístico-visibilístico y pensado en torno del control formal de las estructuras urbanas), y la del Plan alemán (como las estipulaciones predominantemente técnicas e ingenieriles y basadas en la organización técnica de la infraestructura de la ciudad compleja moderna, como ciudad grande y extensa, multifuncional y densa).

¹ En su célebre: ROMERO, José Luis.- *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*, Editorial Siglo XXI, 2001.

El Plan francés. Derivaciones imprevistas del *droit de ville*

La cultura filosófica francesa, siempre tan articulada al devenir político, ha construido dos conceptos, uno revolucionario y otro consolatorio: *el derecho a la ciudad y el derecho a la imagen de ciudad*. El primero, un derecho subsecuente de los derechos humanos y conducente a estipular una condición básica de ciudadanía, en tanto accesibilidad social a un conjunto de prestaciones de servicios de urbanidad. En estos años turbulentos, y después de haber aceptado un estatuto poscolonial como parte de la política europrogresista, ahora está enterrando cuidadosamente este concepto y haciendo que, el hasta hace poco copresente Henri Lefebvre, ingrese a ese tan alejado panteón ocupado por personajes hoy tan míticos como Rousseau, Saint Simon o Blanqui.

La idea del derecho a la ciudad, como derecho a la imagen de ciudad, es un tanto paralela a la anterior y emerge, más bien, como una necesidad de Estado, una condición de construcción de la visibilización del poder, por una parte, y como modo de identificar en el nivel de economía simbólica máxima a los sujetos activos y pasivos de dicho ejercicio. Hay una idea barroca suplementaria que es la de relativizar las diferencias privadas mediante el uso común, aunque disciplinado, del espacio público: de allí, por ejemplo, en la París de Turgot hasta la de Haussmann hay un cuidadoso manejo del paisaje de la ciudad, de los diafragmas que revisten lo privado y que dan cuerpo al espacio común, el espacio ciudadano.

Esto deviene en una tradición de modelación de ciudades basado en el control de la superficie que separa lo público de lo privado, según una serie de categorías físico-funcionales (calle, *avenue*, *boulevard*, *rond-point*, *carrefour*, plaza, parque, etc.), y según algunos rasgos tipológicos de las arquitecturas que conforman esas envolventes (formas regularizadas por codificaciones fachadísticas en la arquitectura común, con sutiles diferencias entre lo individual de lo colectivo ; *grand y petit hotels*, *maison foncières* como los múltiples inmuebles parisinos de la empresa Pereire , etc.- y por estipulaciones lingüístico-académicas en la arquitectura institucional – neogriego, neogótico, etc.-).

En parte, estas configuraciones, por ejemplo, manualizadas por Camille Sitte, devienen de la tradición del paisajismo rural francés de Le Notre y, en parte, se convierten en la base del *urbanisme* que se irradiará desde el Instituto de Urbanismo de París y que será un nítido referente para los gobiernos urbanos de América Latina, ya que aquí siempre se tuvo claro que el único posible *droit de ville* se centraba en el problema de la apropiación simbólica de ciudad.

Lo cuál tendrá una larga historia desde la construcción del paisaje político y la ciudad, organizadas para los, hasta la conquista marginal de la comunicación urbana organizada a través de los *grafitti*, como lenguaje de los colectivos urbanos contestatarios y minoritarios.

El Plan alemán. La ciudad técnica para el *welfare state* bismarckiano

Alemania es un Estado-Nación relativamente moderno y, allí, las innovaciones de la Prusia de Bismarck iban inevitablemente a transferir las renovadoras ideas del “Estado de Bienestar” (que suponía una pragmática

traducción burguesa del utópico programa iluminista de talante políticamente afrancesado) a expresiones de cambio urbano, ya que todavía era posible, en el último cuarto del siglo XIX, advertir que Alemania era poco más que un puñado de viejas ciudades-estado, y que su moderado programa de innovación industrial estaba bastante atrasado respecto de Inglaterra, ya que carecía, entre otras cosas, de la acumulación originaria de base agraria, y tampoco se participaba del festín colonial.

De allí, que uno de los problemas técnicos de otorgamiento de calidad de vida urbana iban a concitar el interés de una serie de especialistas, como Eberstadt o Stubben, enunciadores teóricos de la ciudad racional de la ingeniería y artífices técnicos de una primera derivación de las plusvalías apropiadas por las ciudades, camino a instancias industriales a favor de las tecnoestructuras urbanas.

El urbanismo técnico, implícito en la figura que aquí simplificamos como “plan alemán”, resulta, en nuestro enfoque, la más plenamente moderna (en el sentido de cómo lo moderno supone acompañar la novedad de la producción industrial), mientras que, por el contrario, lo que llamamos “plan francés”, aparentemente retrógrado y decimonónico hoy, estaríamos relacionándolo con un presente de menos *hardware* y, más bien, como una actualidad que ha cifrado su hipótesis de mantenimiento de la tasa de crecimiento, como dice David Harvey, en la constante disminución de la inversión en el rubro de capital fijo. Si hay algo que identifica las características del Plan alemán es ocuparse, técnicamente, de generar la inversión de capital fijo a escala urbana.

Las ideas que Joseph Stubben propone en la época de sus trabajos urbanísticos – como su plan de ensanche de Colonia, de 1880 –, a pesar de su apariencia vienesa y paisajística (al fin y al cabo, la secuela de rellenar urbanamente las trazas vacantes de los *rings* defensivos planteaba la posibilidad de trabajar con motivos paisajistas), iban a manualizarse en su texto mas conocido, *Der Stadtbau*, que, en 1924, se plantea el problema concreto de la “construcción de ciudades”, algo que planificadores como May o Salvisberg estaban concretamente haciendo, aunque con la fórmula del módulo económico-arquitectónico del *siedlung*, y que Stubben expandía a un manejo polifacético del *diseño total* de la ingeniería urbana, como su célebre imagen de un tranvía eléctrico elevado sobre pilotes de acero que atravesaba una densa área urbana central. Estos argumentos sugiero profundizarlos en mi libro: *Utopías sociales y cultura técnica. Estudios de Historia de la Arquitectura Moderna*².

Cuatro años mas tarde, Ludwig Hilberseimer publicaba su *Gross Stadtarchitektur* que, apresuradamente, podía ser entendida como conclusión del pensamiento desapasionadamente técnico de los alemanes si no fuera que, en realidad, estaba estipulando una reducción lingüística extrema según la cual la estética racionalista iba a ofrecerse, a la vez, como novedad ideológica progresista tanto como retórica mínima para un comportamiento enteramente libre de un mercado puesto a construir verdaderamente la ciudad. Por lo cuál, Hilberseimer – que no casualmente encontraría un pasteurizado éxito en Chicago junto a su radical amigo van der Rohe – bien puede ser entendido como el que reinstala las

² FERNÁNDEZ, Roberto.- *Utopías sociales y cultura técnica. Estudios de Historia de la Arquitectura Moderna*, Buenos Aires: Editorial Concentra, 2005.

ideas de un urbanismo especulativo de raigambre haussmanniana, pero, ahora, bajo el ropaje más abstracto del minimalismo racionalista, eso que Colin Rowe bautizó *Chicago frame*.

La hipótesis propia, entonces, de este Plan alemán, podría verse como la encarnación tecno-urbana del *fordismo*, o sea, el modo industrial coetáneo de su vigencia proyectual. Un fordismo urbano que debe ser entendido como subyacencia racional del rendimiento de la vida urbana (recuperación de la fuerza de trabajo, minimización del tiempo improductivo, movilidad social y física, línea de montaje, capital social, etc.), es decir, como el momento transicional políticamente coincidente con la primavera socialdemócrata de entreguerras en que se creía posible llevar adelante el ideal bismarckiano de la sociedad de bienestar (que no podía ser sino urbana) y que incluía la intención, luego utópica, de apropiarse de una parte de la renta suscitada por la producción industrial en la construcción moderna y racional de las ciudades, ya que ello, en términos fordistas, no era gasto sino reinversión (en capital humano y en expansión del consumo).

La ciudad originaria de América. Territorio antiurbano y ciudad como instrumentos de control capitalista

La ciudad colonial debe entenderse, cabalmente, como instrumento de expansión capitalista, incluso integrando factores de tipo ideológico-cultural, supuestamente autónomos, tales como la estrategia de evangelización y extirpación de las idolatrías que se acomete al mismo tiempo que se inauguran ciudades. Que las fundaciones hispanas deben entenderse como operaciones capitalistas ya está suficientemente trabajado, tanto alrededor de la captación del excedente financiero de las casas bancarias europeas que aportan al componente de financiamiento asumido por las coronas como, más estrictamente, a través del mecanismo de financiamiento principal (mucho más significativo que el anterior) por el cual los adelantados, que recibían repartimientos de suelo territorial y contratos de fundación de asentamientos, promovían sociedades anónimas de una suerte de accionistas, o inversores medianos o pequeños, que participaban de las empresas de fundación a cuenta de recibir, básicamente, *suelo urbano futuro*. El tema de las cuadrículas de 100 varas castellanas de lado divididas, a su vez, en cuatro solares, remite a pensar un objeto contractual flexible por el cual se puede transar capital de exploración a cambio de ciertas unidades de renta futura.

La estrictez del espacio público (tema común, pero, por otras razones, más ligadas a la necesaria densidad, debido al alto costo de la seguridad intraurbana con el espacio público de la ciudad medieval) obedece, también, a tal lógica rentística y, en este caso, además, a un gobierno local nuevo sin capital mínimo acumulado, ni mucho menos transferido, desde el gobierno metropolitano, para realizar obra pública.

Esa concepción, que empalma con la noción de *capital fantasmático* (con la que Fredric Jameson analiza el supuestamente irracional emprendimiento neoyorquino del Rockefeller Center, retomando una idea poco desarrollada pero presente en la teoría de Marx) se relaciona ya al inicio con el concepto de *capital futuro* que explica el exceso de abstracción que suele atribuirse al damero

americano. Que, dicho sea al margen, no es tan diferente del damero jeffersoniano, quién de paso, imaginaba, una cuadrícula completa del territorio, con algún aditamento simbólico de tipo masónico pero con base en una noción de uso de los módulos de suelo como *analogon* de módulos de capital futuro.

El concepto de *ejido* – área urbanizada, fraccionada, más área de reserva de fraccionamiento futuro – que, en América, queda perfectamente legislado desde la codificación de las Leyes de Indias de 1580, suplanta enteramente el residuo medieval de *common fields*, o *tierras de pan llevar*, y emerge como eventual recurso de capitalización futura para los gobiernos locales, que podrían utilizar el esquema de “compás abierto” no sólo como una planificación laxa y abierta a los vaivenes del mercado, sino, asimismo, como una fuente económica de nuevos contribuyentes al erario público, tanto como un modo de habilitar nuevos sujetos de ciudadanía que, en la América colonial, fueron únicamente los terratenientes urbanos.

Por lo demás, también quedó claro que la ciudad americana era entendida como un instrumento de dominación socio-productiva de los territorios del *hinterland* que habilitaba, en una inversión centrípeta de la idea centrífuga de ciudad medieval-renacentista: desde su inicio, la ciudad americana era una puerta, o un ingreso, a los territorios, nunca una muralla, o puerto seguro de donde los que venían del campo encontraban una suerte de final de camino, un negocio familiar y una tumba. Héctor Murena explica, de tal suerte, la “ciudad campamento” americana, el lugar transitorio, abierto, evanescente y cuasi móvil; lo contingente y precario de una materialidad de la que, finalmente, quedaba el suelo como un papel o una moneda.

Por eso, los *xumétricos*, los topógrafos americanos – como Juan de Salazar que acompañaba a Cortés – eran tan versados en materias que iban desde la geología hasta los repartimientos y registros escriturarios. El primer urbanista americano es más un geógrafo vocacional, y un notario, que un productor técnico de planes y planos: más un calculista de unidades abstractas de renta que un ingeniero militar o experto en fortificaciones, más un *scripturarium* que un *lapidarium*.

Desde este tipo de razonamiento pudiera parecer más plausible la paradójica idea de un urbanismo americano de modernidad incompleta y urbanidad débil que, de pronto, aparece con características trasmodernas o propias de esta actual condición global en que reemergen debates tales como la maximización de los flujos de capital financiero atravesando territorios – eso que autores, como Baumann, mencionan como *modernidad líquida* –, el capital fantasmático, o la prefiguración compleja de renta futura y el ideal monetarista de una máxima abstracción que faculte un máximo intercambio.

Oscilaciones del republicanismo en América

Producida la independencia política y la concomitante balcanización en América Latina empieza, por una parte, a manifestar una brecha con el proceso norteamericano (que consiguió imponer un modelo federal de estados, además de un esquema exitoso de industrialización, ulterior a un desarrollo de base

agroextractiva extensivo) y, por otra, a presentarse el problema político-ideológico de estructurar una sociedad que, en sí, poseerá diversas clases de limitaciones *modernas*: insuficiencia de capital de desarrollo (subsistirá, en muchos casos, un agrarismo atrasado, latifundista y prebendario, salvo, en parte, en Brasil, por ejemplo, con los cafetaleros); organización de las redes territoriales de asentamientos con muchas dificultades (puertos, ferrocarriles e infraestructuras urbanas, serán incipientemente negocios privados, montados con capital europeo, principalmente inglés); problemas socio-demográficos varios (desde la insuficiencia de población, en algunos casos, a la perduración de capas poblacionales atrasadas – en relación a la hipótesis de un desarrollo moderno canónico – como los contingentes indígenas y rurales, esclavos, subalfabetizados, etc.), y la imposición drástica de un modo de integración, a la división imperialista del trabajo mundial, según la asignación de roles monoprodutores (lo que inaugura variadas realidades y mitos, desde las *banana republics* hasta el *granero del mundo*, etc.).

En ese cuadro, se plasmará un conjunto de articulaciones con las influencias tecno-culturales afrancesadas y las incidencias tecno-económicas británicas y, dentro de ese doble esquema neocolonial, si se quiere, el problema de desarrollar la modernización de las ciudades y la erección de las sedes de capitalidad, con rasgos tales como la armadura técnica de ciudades, dentro del modelo agroexportador (con la preeminencia de las instalaciones portuarias), la cobertura de redes de servicio a la agroproducción especializada (café, azúcar, cacao, vid, tabaco, etc.), etc.

La cuestión de la capitalidad – o, más genéricamente, la erección de escenarios evocativos de la nueva sociedad / ciudad europea, factor simbólico que se entendía como sintomático de la madurez republicana, como el caso de la temprana construcción de un fastuoso edificio para la Opera en Manaos, el asentamiento desde el que se desplegaba el ciclo de explotación del caucho amazónico – iba a manifestar una seducción cultural por el jardín francés y el modelo del paisajismo urbano impuesto por Haussmann y sus apólogos, como Sitte, lo que iba a derivar en la importancia del Instituto de Urbanismo de París en América, de los que, un par de egresados, Atilio Correia Lima en Río y Carlos Della Paollera en Buenos Aires, serán, prácticamente, los cultores más importantes de la teoría y práctica urbanísticas en la década del 30.

Otras expresiones de esa influencia parisina será el trabajo directo de algunos referentes, como Jean Claude Forestier, en la década del 20 en Buenos Aires y La Habana, Alfred Agache, en Río en los 30, o Maurice Rotival en Caracas al fin de esa década .

De todos modos, no todo fue academicismo acartonado: Alfonso Reidy, por ejemplo, uno de los más grandes diseñadores urbanos modernos brasileros, fue el discípulo mas aventajado de Agache en Río, y muchos de sus trabajos fueron el desarrollo de ideas del francés, como la operación del *Aterro* de Flamengo .

Por otra parte, tampoco hay que excluir la influencia del pensamiento proveniente de USA, como la tarea del mexicano Carlos Contreras (Plan Regulador de México 1933), o diversas actuaciones en La Habana y Lima del tandem Wiener-Sert, hacia 1950. O un variopinto espectro de *contaminaciones*,

como la acción del neocolonial Manuel Mujica, en su trabajo para la caraqueña Plaza Bolívar (1928), el aporte de Carlos Villanueva, formado en Inglaterra, al Plan Director de Caracas regentado por Rotival (1939), o la confluencia del también neocolonial Martín Noel en el desarrollo del llamado *Plan de Estética Edilicia*, propuesto por Forestier para Buenos Aires (1925)

Pero, obviamente, serán las ciudades euro-culturalmente mas avanzadas, como Buenos Aires y Río y, en menor medida, México DF, quiénes conciten los episodios más relevantes de estas relaciones trasculturadas desde Europa. El caso de Río es bien singular, ya desde la acción del prefecto Correia de Oliveira, iniciada en 1871 bajo una directa influencia de la obra de Haussmann, que continuará allí con diversas intervenciones y estudios de Ramos, Jardim y Pereira Passos (1902) y, finalmente, la obra de éste último, como prefecto de la ciudad que lleva adelante el proyecto paradigmático de la Avenida Río Branco o Central, un trozo casi calcado de un *boulevard* parisino según proyecto de Rafael Rebecchi (1906) que evoca, asimismo, la Avenida de Mayo, una operación de semejante talante haussmanniano con expropiaciones y metro por debajo que encararía el Intendente Alvear, desde los años 80, en Buenos Aires.

En Río, el prefecto Antonio Prado (1926-30) será otro referente audaz del intentado puente con la cultura europea, ya que es quien convoca, por una parte, a Agache (quien regentará la oficina del Plan entre 1931 y 1934, que luego será asumida, entre otros, por Reidy y por Lucio Costa quien, más tarde, será al artífice urbanístico de Brasilia), y, por otra, da marco a la tarea de Atilio Correia Lima en el primer trabajo metropolitano de su Plan Niteroi (1932). Bajo Prado, además vendrá a Río Marcello Piacentini, el arquitecto preferido del *Duce*, quien impone la localización de Boa Vista para la nueva Ciudad Universitaria, contra la opinión de Agache, a favor de Praia Vermelha. Prado, asimismo, participa de la convocatoria a Le Corbusier para trabajar en ese proyecto universitario, y también para participar en un equipo que iba a proyectar la sede del Ministerio de Salud y Educación. Aunque sabemos que LC utilizará sus viajes a Latinoamérica para trabajos arquitectónicos, no se privará de opinar influyentemente en materia urbanística.

Le Corbusier como el regreso del adelantado

Un tópico recurrente en Le Corbusier es su queja respecto de la incompreensión que habría sufrido en América Latina, especialmente de parte de sus dudosos gobiernos. Como muchos de los dichos del maestro suizo, éste es otra mentira: en pocos lugares fue tan gratificado por fama y trabajo (quizá, no tanto, por dinero, aspecto de múltiples reclamos de sus cartas americanas) y, en pocos lugares, sus teorías se encarnaron de manera tan exitosa, aunque, tal vez, deformadas y desprovistas del control estético del maestro que, en definitiva, es lo que más le preocupaba.

A pesar de su desprecio por la grilla española, Le Corbusier, que era bastante limitado en interpretar las condiciones fisiocráticas de los territorios (era capaz de pensar su megaloarquitectura, o urbanística simplificada, sólo sobre una preexistencia de suficiente abstracción: en Buenos Aires, cuando redacta su Plan de 1940, admite que la trama existente de baja densidad era como un suelo, una

plataforma), representa el regreso de la mirada del adelantado – sin la capacidad agregada del *xumétrico* – ya que agrega una capa más sofisticada, en funcionalidad y densidad, al modelo de desarrollo de suelo de potencialidad urbanística.

En ese sentido, y al contrario del urbanismo de topadora que planteaba, por caso, en su desarrollo parisino que debía arrasar el *malsano* Marais, en las ciudades latinoamericanas – como Sao Paulo, Río, Bogotá, Buenos Aires o Montevideo: algunas sobre las cuáles, en mayor o menor detalle, estuvo pensando-proyectando entre 1930 y 1945 – LC puede continuar el discurso de las Leyes de Indias, aplanando el territorio con fantásticas megaestructuras, como en Río, expandiendo al infinito un eje lineal de desarrollo, como en Bogotá, o reconfigurando el tejido en supermanzanas separadas por una variopinta categoría de tipos de vías circulatorias, como en Buenos Aires.

Si bien, el exceso de autoestima que el maestro tiene respecto de su arquitectura consagrada – como las torres cruciformes, las espasmódicas cintas torcidas a 90 grados, o el credo de los 5 puntos aplicados a cualquier categoría de objeto urbano –, iba a dotar, a sus ideas refundacionales, de cierta reducción de la necesaria variedad que el Mercado iba a requerir respecto de una concepción de enorme incremento de la densidad del suelo (y, por tanto, de la capacidad de engendrar grandes plusvalías urbanas). Le Corbusier, con menos claridad teórica que Hilberseimer, pero con parecida ideología, iba a proponerse postular una ciudad moderna no sólo en su concepción estética, sino en su simplificación fáctica, a favor de una autonomía plena del mercado inmobiliario.

Sobre todo, porque el otro costado del discurso corbusierano – a saber, la discriminación estricta de funciones aisladas en determinadas porciones del territorio, eso que iba a formar parte de la codificación emergente del CIAM y la Carta de Atenas que, de todas formas, se convirtió en evangelio para los redactores de los planes-norma de regulación urbana que se fatigaron en América Latina hasta avanzada la década del 60, hasta que todo el mundo se dio cuenta que esas prescripciones no controlaban nada – fue francamente una suerte de última y fallida expresión del modelo fourieriano, de suponer ingenuamente que era posible correlacionar el orden social con el orden espacial (patéticamente representada en aquel *mot de guerre* corbusierano: *architecture ou revolution*).

Ni una ni la otra, desde luego, confirmaría la larga sucesión de premios Nobel de Economía que se preocuparon en dotar de excusas al aplanamiento mercadotécnico del mundo, pero, asimismo, como una utopía fallida desde inicio por otras ideas urbanísticas que, también, aparecen en el desembarque proyectual de LC en la ciudad latinoamericana.

Como el caso de su fascinación, nada europea, por las enormes infraestructuras viales, que debían despanzurrar la estructura interna de las ciudades, a fin de hacer éstas plenamente atravesables en un concepto de territorios difusos y en permitir mitigar el colapso de conectividad y accesibilidad central que iba a establecer ese crecimiento débil e infinito del “compás abierto” de bajísima densidad. Más, quizá, que la influencia de los trazadores de *highways* de USA, iba a ser LC quién introduce y legaliza, en las culturas neometropolitanas de América Latina, la posibilidad de tajar impunemente los tejidos coloniales, y

así iba a ocurrir en Sao Paulo, Buenos Aires, Río o Lima y, desde luego, también, en México, aunque aquí, sí, la influencia norteamericana sea más directa.

La abstracción corbusierana puede ser entendida, así, como nuevo intento de *land-capitalism* para el que era preciso una ciudad de isomorfía socio-espacial (el concepto de planta libre como *no-man's land*) que, sin embargo, a favor de quienes piensan en un LC algo más moderno (o reformista), también podía entenderse como negación de la posibilidad de renta diferencial. En parte, ello explicaría el triunfo imperfecto del maestro en América: como era previsible, aquí fue jibarizado, negándolo en parte y usándolo en otra. El se quejaba, sobre todo, por la baja calidad estética de los resultados, no por capacidad analítica aguda. Ocurrió, así, que se segmentará a LC, aprovechando lo que se podía de su discurso proyectual, sobre todo con una entronización de la hiperdensidad como factor de negación del tejido tradicional.

Ideal americano. El Mercado sin Estado (1) : servicios públicos privatizados

Si bien se puede aceptar que la ciudad americana tenía características que hoy encontramos naturales (en 1910, Buenos Aires tenía un servicio privatizado de agua potable y las primeras cloacas de la ciudad, realizadas hacia 1880, habían sido de diseño, financiamiento y operatoria, inglesas; Lima, armó su estructura metropolitana tridual –el triángulo Lima-Miraflores-El Callao – mediante una operación a la vez de ingeniería vial y de loteamientos, en la que estuvo, en la década del 20, directamente involucrado su presidente Leguía, quien antes había sido abogado de las compañías azucareras de origen norteamericano que derivaron parte de sus ganancias, en esa reorganización privatista de ciudad, en torno del trazado de la Avenida Arequipa) y que, por tanto, siempre fuimos posmodernos y de tendencia fácil a receptar los flujos globales de la economía, lo cierto es que, luego de esa fase denominable de fundación republicana, sobreviene una ola de populismo vinculable al intento de conseguir un modelo de *welfare state* (en regímenes como los de Cárdenas, Perón o Vargas, respectivamente, en México, Argentina o Brasil) que, de alguna forma, a nivel urbano, supuso el arraigo de alguna clase de Planificación, sobre todo, ligada a eso que llamamos Plan alemán y a una intención de trabajar la ingeniería básica de las ciudades como obras públicas, tanto como obtener cierta aceptable dotación de equipamiento público.

La arquitectura de los 40-50 de México (Mendiola, Legarreta, Villagrán) o, mejor aún, la brasilera (Reidy, Moreira Salles, Vilanova Artigas) es de la arquitectura moderna más avanzada del mundo de entonces – inmediata posguerra – no sólo por la calidad proyectual, sino por el contenido de progreso social de los programas. En España, un éxito semejante debían esperar los felipistas en los 80. Un momento de filo histórico tal que, merced al fatídico Consenso de Washington, supuso, para Latinoamérica, la absoluta suspensión de aquel proceso y el ingreso a un abrupto modelo de servicios públicos privatizados, proceso que contó con un prolijo lavado de cabezas sociales a cargo de los políticos de turno. Si en USA solo el 5% de las aguas potables de consumo de red se transa por empresas privadas, o en Alemania el 90% del servicio ferroviario es estatal y es bueno, en las ciudades de América Latina se procedió a una total cesión de la

operación de los servicios a grupos empresarios internacionales que, en un número relevante de casos, implicó un descenso en la calidad de los servicios y, fundamentalmente, un cierre de la accesibilidad, a los mismos, de los sectores populares que no alcanzaban los precios de mercado.

Ese fin del modelo del Plan alemán, y de la sociedad urbana de financiamiento solidario, establece, en parte, un modo escapista por el cuál los estados locales superaban su creciente *stress* de financiamiento y sus limitaciones de gerenciamiento urbano de los servicios (aunque, una de las tremendas paradojas del cambio que mencionamos supuso que las empresas multinacionales captarán mas del 70% de los cuadros técnicos superiores, para seguir manteniendo alguna eficiencia operativa, lo que permite pensar que tales cuadros, antes estatales, no eran tan ineficaces ni caros) y, por otra parte, presupondrá la supresión de la infraestructura a crédito y el pago financiado como alícuota de la tarifa del servicio, que era la base sustantiva del modelo tecnocrático de planificación del Plan alemán.

La llegada plena a unas ciudades muy complejas, cuyo desarrollo está en manos de las empresas de operación de los servicios, cuya tasa de inversión en crecimiento de redes y prestaciones, en general, está por debajo de la media histórica corregida de inversión estatal, establece un nítido acceso socialmente diferencial a los servicios, aun cuando en algunos pocos casos se planteó un modo llamado de “tarifa social” (a veces subsidiado directamente por el Estado) y, en términos generales, se arriba a un modelo de crecimiento de las infraestructuras, allí donde haya garantías de usuarios en condición de libre juego de mercado.

Hoy, los 30 dólares mínimos por disposición de una tonelada de basura, o el 1.2 dólar por acceder a un metro cúbico de agua, lo debe pagar, de modo directo, cada usuario, en sociedades urbanas donde un tercio de su volumen está en régimen de indigencia. Si, para un salario testigo, considerado básico a nivel de subsistencia, en 1960, el costo relativo de los servicios urbanos esenciales (incluido el transporte público) no superaba el 7% de tal ingreso, hoy roza el 30%.

Ideal americano. El Mercado sin Estado (2): relanzamiento de la noción de ejército de reserva

Las llamadas ZPE (Zonas de Procesamiento de Exportaciones) existen, en teoría, hace casi medio siglo, pero se han expandido brutalmente en la última década, y bien pueden ser consideradas, a la vez, un signo del estado de la economía global y un nuevo indicador de la decadencia de la vida urbana. Se trata de la nueva función por la cuál las economías industrializadas transnacionalizadas reinstalan territorialmente su fuerza de trabajo, obteniendo tremendas reducciones de costes, las que suponen, sin mayores mediaciones, desfinanciar la inversión en servicios urbanos y bajar su calidad. El ya célebre y panfletario trabajo de Naomi Klein³ ofrece una explicación, datos generales y referencias de campo de Filipinas, una de las áreas más impactadas por esta modalidad.

³ KLEIN, Naomi.- *No Logo. El poder de las marcas*, Buenos Aires: Editorial Paidós, 2001, p. 248 y ss.

El tema es muy simple: si un obrero industrial, norteamericano o europeo, gana unos 18 dólares por cada hora de trabajo (sin considerar componentes de salario social), en las ZPE gana menos de un dólar (más, precisamente, entre 87 centavos en las ZPE más magnánimas y 13 centavos en las cerca de 180 zonas chinas que emplean unos 22 millones de subobrereros). Ello, sin considerar la no percepción de ninguna clase de salario social. La combinatoria de este bajísimo nivel de salario, unida a la inexistencia de servicios adicionales (de salud o de retiro), convierten en una ficción cualquier panorama de vida urbana, pero la verdad es que, si bien estas poblaciones deben estar aglomeradas (deben poder ser, fácilmente, sustituidas) y centralizadas (deben estar lo más cerca posible de las plataformas logísticas de derivación), su calidad de vida urbana es bien deficitaria por varias razones: trabajan un promedio de 14 horas diarias, tienen prevalencia las mujeres en tanto no formen parte de estructuras familiares tradicionales, etc.

La consecuencia es un regreso a la figura que Marx había definido como *ejército de reserva*, pero peor, ya que no hay perspectivas de redistribución de la plusvalía, ni reivindicaciones de tipo socio-sindical. Se trata de una tendencia creciente de la redefinición económica global posfordista (o toyotista), cuyas estadísticas son bien difíciles de precisar: la Organización Internacional del Trabajo asume que existen unas 1100 ZPE, en unos 75 países, y abarcando unos 35 millones de trabajadores, pero, probablemente, sea mucho más y, además, consiste en una dirección de cambio económico prácticamente irreversible, porque es muy difícil obtener criterios de ganancia de otro orden.

Sólo en China hay mas de 220 ZPE, donde trabajan – si todavía tiene sentido semántico este verbo – unos 21 millones de obreros. La forma de producción es cuasi militarizada, ya que existen guías de producción / montaje elaboradas por ingenieros de las casas matrices y unos mecanismos que remiten al inicio del taylorismo. Una segunda fase del proceso es comprar la tecnología de *software* de producción, también en enclaves atrasados con economías adicionales. Hoy, la India tiene, al menos, una decena de lugares que desarrollan *software* de producción mecatrónica de alta tecnología a menos del 10% del coste euro-norteamericano.

Existen beneficiarios en el orden del consumo – yo mismo estoy escribiendo desde una Mac “diseñada en California y fabricada en China” (hasta hace dos años, que es cuando Apple se sumó a esta tendencia, simplemente, yo no podía acceder a una máquina de esta clase) – y es, justamente, esta expansión del consumo potencial (más venta, menos ganancia, todo basado en condiciones de trabajo esclavista) lo que hace imposible pensar un cambio de orientación. En este Enero de 2006, cuando escribo este ensayo, Ford anuncia la expulsión de 30000 obreros de sus fábricas norteamericanas.

Si bien este es un fenómeno global, en América Latina tiene expresiones específicas como las llamadas empresas maquiladoras, que están sobre la frontera entre USA y México, pero, obviamente, del lado mexicano. Tampoco existen estadísticas confiables, pero debe haber cerca de 4000 establecimientos de este tipo, con casi dos millones de obreros. Una consecuencia urbanística del proceso es la conformación de hasta doce pares de ciudades – la más conocida de las cuáles es San Diego-Tijuana – que remiten a nuevas formas de urbanidad, desde

nuevo mestizaje cultural y choque civilizatorio, hasta redes cloacales y servicios de tratamiento de residuos binacionales con diferente estándar y, preferentemente, un paraíso para la iniciativa privada en un contexto de planificación prácticamente inexistente.

Que los teóricos postmarxistas, como Negri o Virno, vean en este espejismo de la multitud – ya que esta configuración económica instituye cierto auge de las megaciudades sin calidad urbana básica – un signo revolucionario, un potencial revulsivo o transformativo, constituye, a mi juicio, una perspectiva consolatoria que encuentra ventajas posibles, aún en el colapso, casi definitivo, de formas sociales basadas en el trabajo cooperativo y la complementariedad de funciones que sólo los modelos históricos de la solidaridad urbana, aun mediada por mecanismos mercantiles, pareció garantizar por ocho siglos. En su estudio sobre la decadencia del paradigma del trabajo (*La Corrosión del carácter*, Editorial Anagrama, Barcelona, 2000) desarrolla, en línea con sus trabajos anteriores, algunas hipótesis sobre los efectos urbanos de esta caída de la calidad y estabilidad del trabajo.

El concepto de *biopolítica*, que Michel Foucault había desarrollado desde los 70 (seminarios *Seguridad, territorio y población* [1977-8] y *Nacimiento de la biopolítica* [1978-9], pero, antes aún, *El nacimiento de la medicina social*, conferencia dictada en Brasil en 1974) analiza, desde una perspectiva socio-política, la contraatacara del mismo proceso, mediante la hipótesis que se habría producido una transformación de los dispositivos de poder pasando de la prevalencia de la *soberanía* a la preconización de la *disciplina*, para arribar a la mas actual significación de la seguridad.

Ese proceso se acompañaría con el ideal del “hombre urbano”, entendible, preferentemente, como “hombre normal” (o más precisamente: *normalizado*) para lo cual es necesario el desarrollo formas de gubernamentalidad, que no es nada ontológico sino más bien el desarrollo de una racionalidad de las prácticas de gobierno acorde con aquella evolución de los dispositivos de poder . En primera instancia, Foucault reconoce la relevante institución de una llamada *ciencia de policía* (*Polizeiwissenschaft*) que, paradójicamente, es el primer nombre de la estadística .

Esta asociación posible entre biopolítica y gestión de ciudades parece reconocerse en el análisis que Susan Buck-Morss hace de las teorías críticas de Walter Benjamín, como sugiere este párrafo:

Con el crecimiento del estado burgués, el planeamiento urbano empezó a preocuparse en general por la vigilancia y el control de las poblaciones. Haussmann lo llamaba “embellecimiento estratégico”⁴

Esta cita es interesante, no sólo por establecer una articulación posible, ya en el siglo XIX, entre planificación y manejo vigilante de las masas de población urbana, sino, sobre todo, por formular la fecunda hipótesis de una ligazón entre dos palabras, en las que parece tensarse origen y presente de las prácticas urbanísticas, a saber, *embellesiments* – o sea, el conjunto de

⁴ BUCK-MORSS, S.- *Walter Benjamín, escritor revolucionario*, Buenos Aires: Editorial Interzona, 2005, página 45.

disposiciones de ordenamiento paisajístico de la incipiente metrópoli burguesa, y *estratégico*, adjetivo que hoy parece calificar, centralmente, el interés y la posibilidad de la acción de modelación de cambio futuro de las organizaciones territoriales y urbanas, más bien como reconocimiento y potenciación de las fuerzas reales de esos procesos de cambio que surgen del *mix* de intereses económicos (ligados a aceleración de la rotación de capital y a la búsqueda de una relación, lo más funcional, posible entre K financiero y K inmobiliario o *foncier*) y control-vigilancia de las demandas sociales (sutilmente transferidas del cuadro de la necesidad objetiva a la esfera del deseo colectivo y consumístico).

El otro interés que, según creo, contiene el argumento de la cita de Buck-Morss, es abrir la inquietud acerca de unas actuaciones de *embellesiments* que no sólo son receptáculo o contenedor socio-perceptual (las escenografías del teatro propio del drama urbano), sino que, a su vez, son dispositivos de observación y encauzamiento de la acción ya no libre, o casual, del viandante urbano de la incipiente metrópoli.

Toda la evolución ulterior del pensamiento biopolítico – desde el *organicismo* (Kyellen), el *vitalismo sistémico* (Morin) o el *naturalismo* (Caldwell) hasta la *biopolítica* propiamente dicha (Foucault) y la llamada *biopolítica crítica*⁵, entiende el llamado material humano como cosa fluyente en la que parecería inaugurarse una disposición de una biofilosofía para hacerse cargo del fin del taylorismo-fordismo y del plan urbano, como expansión conceptual del concepto de montaje y cadena productiva.

Ideal americano. El Mercado sin Estado (3): la ciudad *patchwork* o el *ghetto* invertido

La tercera consecuencia clara de haberse arribado, a nivel urbano, a una condición de puro mercado, sin participación relevante de los estados locales, es la exacerbación de un modelo de ciudad no planificada de tipo *patchwork*, una ciudad de fragmentos diferentes, a menudo conflictivos entre sí, y, desde luego, lejos ya de toda racionalidad y sinergia derivada de una concepción de tipo Plan. Una idea básica de la planificación, tanto en Haussmann como en Geddes, Mumford o Hegemann, era que el planificador, en nombre, a la vez, del Estado y de la sociedad civil que éste representaba, administrara, en parte, la renta generada por el cambio de la ciudad, de forma que, mediante diversos instrumentos – desde tasas e impuestos, hasta condiciones diferenciales del rendimiento potencial del suelo – se operaran ciertas transferencias llamadas de equilibrio o inducción.

Esa modalidad hoy fue compasivamente reemplazada por un llamado “*planning* de proyectos” que, en el mejor de los casos, es un compendio relativamente armónico (aunque nunca sistémico, en el sentido anteriormente descrito) de retazos aislados que, a la vez, suelen ser unidades de negocio. Y, en el peor, como es bastante frecuente en Latinoamérica, se trate de un conjunto de

⁵ AGAMBEN, Expósito – sobre todo en Bios. Biopolítica e filosofía, 2004 - y SLOTERDIJK: que en realidad extiende su óptica de pensador cínico en su provocativa conferencia de Elmau de 1999, Reglas para el parque humano.

enclaves, prácticamente, *ghettos* invertidos, en el sentido que antes se aislaban a los *diferentes-indeseables* (por ejemplo, las *villas miseria*, *callampas*, *cantegriles*, *favelas* de las ciudades latinoamericanas) y ahora, en cambio, se aísla a los *diferentes-selectos*, que deben delimitar las fronteras de unos territorios otrora abiertos al intercambio social y al imaginario consecuente de su movilidad. Esta nueva clase de *ghetto* se verifica en los llamados *barrios cerrados*, o condominios segregados, de la continuidad de la infraestructura y el espacio público que, hoy, se multiplican en Miami, Buenos Aires, Santiago, Sao Paulo, Bogotá o Lima .

Un incipiente modelo de esta nueva Planificación, armada en base a una sumatoria de proyectos-fragmento, es el caso de Barcelona, si bien una larga acumulación intelectual y técnica permitió revestir, de cierta calidad proyectual, a estos esfuerzos, aunque a costa de importantes pérdidas de racionalidad ambiental y sustentable (véanse, por caso, las ácidas críticas de Joan Martínez Alier) y de escurrirse, como lo apuntó el crítico francés Francois Chaslin cuando visitó la ciudad en el exultante Congreso UIA de 1996, el elan vital de la ciudad, lo que le daba sentido de pertenencia a sus habitantes y sabor diferencial a sus visitantes .

Los enclaves centrales *gentrificados* – esa expresión acuñada por sociólogos ingleses para referirse al cambio social para mantener la continuidad física de algunos fragmentos centrales relevantes de ciudad –, y la noción de patrimonio histórico rentable, fue puesta en órbita por proyectos tales como Faneuil Market, en Boston, o el rediseño de enclaves portuarios en Nueva York, Baltimore o San Francisco y, rápidamente, replicada en operaciones casi clonadas en Buenos Aires (Puerto Madero), Bogotá (La Candelaria) o México (Santa Fe) constituyen algunas expresiones de esta otra clase de fenómenos recientes de transformación urbana predominantemente mercadotécnica. .

El caso de Londres, con la acción *kheritage* (K de capital, aplicado sobre bienes histórico-patrimoniales, o *heritage*), inaugurada en los trabajos de los Docklands, representa otra referencia y punta de lanza del hiperdesarrollo inmobiliario, ahora suplementado por otra fase superior de rentabilidad, como lo demuestra la decena de megatorres que están tratándose de aprobar en simultáneo en el otrora conservador modelo de gestión de esa ciudad (con lo que supone el histórico cese de las intangibles *London Acts* de 1665). Demás está decir, cuando imanta el interés de inversores y políticos latinoamericanos, el análisis del doble ciclo de desarrollo gentrificado del puerto inglés.

El *new urbanism* desplegado, inicialmente, en Miami por el urbanista de origen cubano Andres Duany (que hizo una serie de proyectos como *Celebration*, emprendimientos encargados por la división inmobiliaria del Grupo Disney) adquiere una dimensión de ludocapitalismo y retorno ferviente a un hábitat aristocráticamente selecto y urbanamente segregado, por ejemplo, en las tareas de la escuela del Prince Charles y, también, en las opiniones políticas de líderes tales como Hillary Clinton o Blair.

Del modelo-plan al modelo-control. La ciudad (norte) americana como paradigma

Para acabar este ensayo, parece atinado resumir algunas características de una situación que atraviesa la realidad de las ciudades y sus formas de administración, a saber, el pasaje del *modelo-plan* al *modelo-control*, la deriva de unas formas previsibles y anticipadas de tender a un futuro posible y deseable (el horizonte del Plan), según una oportuna asignación de los medios y recursos disponibles (se planifica porque hay más necesidades insatisfechas que ofertas de servicios y, por tanto, Planificar es organizar la asignación priorizada de los recursos) hacia unas formas mas azarosas e imprevisibles que, de todas formas, en un determinado contexto de convivencia social, hay que regular para impedir excesos (daños colaterales) o efectos que engendren nuevos problemas y nuevas demandas insatisfechas.

Obviamente, esta traslación tiene que ver con el acceso a las formas *posfordistas* de la economía globalizada, al retroceso del Estado a favor de cierta omnipotencia del Mercado (incluso, para encontrar, de manera *natural*, sus puntos de equilibrio o inflexión: supuestamente el Mercado nunca irá estructuralmente *contra* los consumidores, aunque puede que los reemplace: véase el actual interés en los llamados *targets segmentados*, o sea, en orientarse a vender cosas a una porción singular del mercado global), al concomitante tránsito en la vida de las ciudades, del actor *ciudadano* al actor *consumidor* y, finalmente, a la necesidad de modificar las conductas regulativas de la administración del Estado en relación al creciente imperativo de una sociedad de riesgo progresivamente más alto. Ulrich Beck y Niklas Luhman han escrito sendas obras cruciales en la caracterización del actual pleno arribo a lo que llaman una *sociedad de riesgo*, que introduce la urgencia de una *sociología* del riesgo.

Hace poco mas de un año se incendió una discoteca en Buenos Aires y murieron allí casi doscientas personas. El debate se centró no en analizar y evaluar si existía una adecuada planificación (si el uso estaba permitido en esa localización, si los estándares urbanísticos estaban cumplidos, etc.), sino en considerar la ineficacia de los instrumentos de control, desde la vigilancia de los encargados de inspecciones técnicas hasta las garantías de procedimientos que debía ofrecer todo el dispositivo de actuación en la emergencia. Es decir, no hubo mayor énfasis en discutir el modelo-plan (o la falta de él), sino la calidad del modelo-control.

La sociedad asume que puede existir, muy plausiblemente, un evento catastrófico (porque, en un esquema mercadocéntrico, se estaría avalando asumir riesgos, por ejemplo, de instalar una actividad determinada en un lugar equivocado) y, en tal caso, manifiesta preocupación por la calidad de los controles, no por una decisión, planificadamente racional, que hubiera minimizado el peligro, simplemente, reduciendo la exposición de riesgo .

El caso de la destrucción del centro histórico de New Orleans, adjudicado a la fuerza sobrenatural del huracán Katrina, es equivalente. No es casual que quedó afectada el área urbana de los sectores de menores recursos, aquellos que no habían podido, vía mercado, financiar mejoras preventivas o, simplemente, aquellos, también vía mercado, que debieron, y no pudieron,

relocalizarse oportunamente. El debate ulterior al evento tampoco se centró en las condiciones de un modelo-plan, sino en las cualidades o, más bien, las fallas del modelo-control: si existió un adecuado monitoreo preventivo del evento, si funcionó la alarma de abandono urgente del sitio, si la defensa civil minimizó los daños colaterales, etc.

De modo que, esta oscilación del plan al control, parece ser un dato central de la gestión urbana, dado que las ciudades se convierten en el primer “teatro de operaciones” de esta fase actual de la globalización económica, política y cultural. Lo que pasa en las ciudades americanas es sintomático de este proceso, y en Latinoamérica, en tal sentido, parece muy nítida cierta influencia de problemas y de instrumentos emanados desde la experiencia estadounidense. Desde tal punto de vista, concluimos con un corto resumen de esas tendencias, o manifestaciones tanto problemáticas como operacionales, dentro del actual trabajo de gestión urbana en la escena americana. El aluvión de palabras norteamericanas que usaremos es un síntoma más de la relación que hoy existe entre las experiencias de USA y las de América Latina.

Design by Community: under-city patchwork

Lo que genéricamente se llama en USA *Design by Community* es una derivación del activismo radicalizado, socialmente microcósmico, que se engendró allí desde mediados de los 60, en parte como consecuencia de la acción de viejos patriarcas como Lewis Mumford y Murray Bookchin, en parte como influencia del rol de algunos nuevos activistas urbanos, como Robert Goodman o David Lewis, quienes, también, enseñan versiones más *advocráticas*, o gestionarias de la planificación urbana, así como suelen practicarla desde la consultoría institucional. Lo mismo vale para Lawrence Halprin y Jim Burns, que son los autores de la metodología *Take Part*, editada en un libro con ese nombre y que implica un trabajo concertativo en talleres. Con, o sin ayuda, de los poderes locales (al menos con su aquiescencia, pero, en general, recurriendo a fondos indirectos como los de diversas ONG’ s) se multiplicaron micro-intervenciones genéricamente en áreas urbanas deprimidas, a menudo, del tipo ocupadas por minorías étnicas y, en los 60-70, raciales.

El número antológico de la revista *Process* (PROCESS 3, TOKIO, 1977) denominado *Community Design: By the people*, registra esta clase de trabajos, con ejemplos como el bastante mencionado *Wey Project* en Los Ángeles – que fue la construcción de un espacio público popular, con muy alta participación comunitaria – o los proyectos consensualistas promovidos por el *American Institut of Architects* (AIA) en Denver, Long Branch, Trenton y Birmingham, dentro del modelo de acción expeditiva que, hacia 1976, llevaron adelante varios colectivos de trabajo dentro de la organización R/ UDAT (*Regional/ Urban Design Asistanse Teams*), con la actuación de algunos *team leaders* versados en *multiactoral planning* como Jules Gregory o Stanton Eckstut.

Estas tareas han confluído, dentro del espíritu *small is beautiful*, a actuaciones pequeñas del orden del “*planning* de proyectos”, pero, en vez de orientarse hacia un tipo de segregación diferencial ascendente (el modelo *gentrification*), operaron, más bien, en una densificación de mejoras urbanas

parciales en los cuadros de necesidades de sectores marginales. Por tanto, se prestaron, bastante naturalmente, a aplicaciones frecuentes en el ámbito de las ciudades latinoamericanas, donde se han multiplicado organizaciones de ayuda técnica y financiera para esta clase de microemprendimientos.

Desde una perspectiva mas integrada, en cuanto a políticas urbanas, es de destacar la acción que llevó adelante el prefecto Luiz Paulo Conde, junto a su planificador jefe Sergio Magalhaes, en Río de Janeiro, realizando los programas *Favela Bairro* y *Rio Cidade*, dos conjuntos de pequeñas actuaciones (ellos usaron la expresión *acupuntura urbana*). La primera, unos 90 proyectos en áreas marginales, y la segunda otro tanto en áreas urbanas más centrales y formales.

City comfort o la microplaneación. Homeopatías urbanas

Otra referencia interesante, en orden a la generalización de prácticas urbanísticas de baja intensidad, es la representada por los microproyectos que el sociólogo David Sucher desarrolló en Seattle, y que fue compilado en un libro titulado *City Comforts*, que antologiza un centenar de pequeños módulos de intervención en el espacio público de esa ciudad, que ha ido consolidando un perfil de laboratorio de investigación urbanística, ya que allí se superponen y complementan, al citado planteo de Sucher, el modelo de planificación integral *Seattle 2000* (que se propone *aggiornar* el plan que Olmsted preparó para esa ciudad a inicios de siglo y que potenciaba una clase de urbanización montada sobre un cuidado manejo de los recursos naturales en que se sustenta esta ciudad), el modelo de planificación sectorial – el *Plan of Commons* – llevado adelante por el alcalde Paul Schell junto al mecenas urbano (?) Paul Allen (el número 2 de Microsoft que financia muchas operaciones urbanísticas, que concibe como negocios y presenta como donaciones) y hasta el desarrollo de una muy promocionada *Agenda Local XXI* de sustentabilidad urbano-territorial que contiene una treintena de indicadores urbanísticos (entre ellos, el muy conocido referente al volumen de biomasa de alevines de salmón en una unidad de agua cercana al puerto) que tienen que ser medidos, presentados y defendidos, ante la sociedad civil una vez al año.

Si bien en Seattle, por razones de *marketing* urbano y estadual, se ha podido desplegar un arsenal tecno-político de administración urbana que, hasta ahora, podía considerarse exitoso (una de sus compañías punta, la Boeing, inicio el desmantelamiento de su sede Seattle para pasarse, con mejores ventajas impositivas, a instalarse en Chicago) la noción de *city comfort*, como un concepto válganos el símil, equivalente a las prácticas *homeopáticas* de la medicina, también ha tenido un fuerte efecto multiplicado en muchas ciudades americanas, por ejemplo, en Lima o en Medellín, donde pueden advertirse módulos de actuación de esta pequeña escala de transformaciones del espacio público.

Social watching: participando del control

Un emergente de los ítems precedentes se liga a un intento de maximizar la participación de los actores sociales, dentro del cuadro de modificaciones de las actuales prácticas urbanísticas. Ello, en parte, es consecuencia del debilitamiento de la sociedad política y los poderes locales, especialmente en América Latina, de

modo que cierto auspicio de mayor participación ciudadana pretende constituirse, a la vez, en paliativo o freno frente a la casi omnimoda capacidad del Mercado en transformar la ciudad según sus expectativas de beneficio diferencial. Curiosamente, en USA ocurriría, asimismo, un fenómeno semejante, pero, en este caso, más bien ligado a cierto fortalecimiento del poder de gestión local antes que a su debilitamiento.

Sin embargo, una de las formas más generalizadas de esta eventual tendencia a mayor participación se da no tanto en obtener modos efectivos de involucrar a la sociedad local en tomas de decisión concertadas sino, más bien, en incluir, en parte, a esos actores en actividades de monitoreo y control de los procesos, dentro, obviamente, del antes citado preferenciamiento de más prácticas de control de excesos en lugar de planificación de logros, mejoras o ventajas.

En muchas ciudades latinoamericanas han proliferado ong's dedicadas a monitorear procesos de cambio que son, básicamente, organizaciones de control y denuncia antes que de propuesta. En casos, como los barrios industriales marginales del Gran Sao Paulo – con enormes afectaciones ambientales, como la contaminación del Río Tiete –, o en las luchas que se llevaron a cabo por 20 años en el puerto peruano de Ilo, contra una procesadora de cobre de capital norteamericano, son referencias, moderadamente exitosas, de cómo la sociedad civil adquirió modalidades de control de efectos urbanos adversos y llevó adelante luchas por su mitigación.

Empowerments versus governance

El punto precedente pone en relieve la actual dicotomía y tensión que la teoría y práctica urbanísticas americana (del Norte y del Sur) tiene en torno a dos conceptos politológicos de evidente fortuna reciente. El *empowerment* (que, malamente, podría traducirse como apoderamiento o fortalecimiento) aludiría a la consolidación de aspectos que tienen que ver con cierta remergencia de la sociedad civil, reorganizada, no ya alrededor de factores de ciudadanía y sus formatos de autoridad representativa, sino de colectivos, a veces, vinculados con cierto tipo de homogeneidad social (minorías de distinto tipo), a veces asociados a campañas reivindicativas en torno a algún problema urbano directo. Un ejemplo nítido de forjamiento de mayor *empowerment*, sería el caso del llamado *presupuesto participativo*, inaugurado en Porto Alegre, y hoy aplicado en muchas ciudades brasileras y latinoamericanas.

La noción de *governance* suele presentarse como evolución del concepto más histórico de gobernabilidad (entendido como la *performance* autónoma de un órgano de Estado, sobre todo, dentro de regímenes sociales de fuerte intervención, sean aquellos del auge del *welfare state* o del socialismo) que tiene que ver con las vicisitudes de gobernar en un ambiente hegemonizado por nuevos actores vinculados a las fuerzas del Mercado. Implica, pues, posibilismo y contractualidad, capacidad de negociar bien con los actores privados, supuestamente a favor de demandas de la sociedad civil .

Su acuñamiento original, en los sociólogos Renate Mayntz y Bob Jessop, implica un sesgo optimista, tal que la *governance* estaría refiriéndose a las realidades de una mayor horizontalidad institucional y actoral, y a la posibilidad

de la autorregulación social. La *governance*, mirada de esta forma, se entiende como cogestión (entre diversos actores) y como una transformación del *steering* (liderazgo de gestión decisional) que puede transarse entre los diferentes actores.

La *governance*, como definición operacional de los agentes de actuación en procesos de cambio urbano, tiene mucho que ver con acuerdos tácticos y coyunturales, con el intento de administrar el modelo de *planning de proyectos* y, también, con cierto refugio en el mencionado estatus del control pasivo (respecto de acciones externas al Estado local), en lugar de la Planificación activa, prescriptiva, normativa o regulativa.

Una parte de la deriva a formas de *governance* suele asociarse al auge de los llamados acuerdos *neg/ reg* (*negociation/ regulation*), que implica normas más laxas, o de un espectro regulativo más amplio (por ejemplo, sustituyendo la prohibición de acción, o localización, por la multa de desempeño inadecuado) en donde puede situarse una mesa de concertación entre actores, negociando un estatus determinado o inédito de la norma flexibilizada.

Los politólogos más optimistas señalan que, hoy, una buena gestión urbana sólo es posible por una confrontación razonable entre los componentes del *empowerment* de la sociedad civil y los desempeños de la *governance* de la sociedad política. Los profesores de Medellín, Fernando Prada y Peter Brand, han realizado un estudio interesante – *La invención de futuros urbanos. Estrategias de competitividad económica y sostenibilidad ambiental en las cuatro ciudades principales de Colombia*, Editorial UN-Colciencias, Medellín, 2003 - del componente *governance* en la nueva (y pos) planificación urbana de las cuatro ciudades colombianas mas grandes (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla).

El capitalismo urbano o los mega-developers.

Desde luego, que advertir una suerte de vacío o implosión en los modos modernos convencionales de la planificación urbana en general, y de América en particular, tiene que ver con la reducción de potencia de los agentes públicos con representación social ampliada, pero, a la vez y quizá con mas relevancia, se conecta con la emergencia de nuevos actores de los que descuellan los *developers* en tanto una figura económicamente superior y más compleja respecto del viejo mercader de suelo, loteador (operando una autorización de fraccionamiento conferida por la autoridad de planificación) y transador (tramitando un cambio dominial de uno a otro sujeto privado) de unidades de suelo preurbano o urbano. Lo que siempre existió, desde que la ciudad funciona con leyes capitalistas de compraventa de componentes de la misma – es decir, desde aproximadamente el siglo XII en Europa y, en América, desde su ingreso al mundo colonial en el siglo XV – ahora se magnifica y distorsiona en base al rol de grandes empresas capitalistas de suelo urbano, entre las cuáles cabe mencionar a la canadiense Olimpia-York que regenteó (y quebró en el intento) la megaoperación de los *Docklands* londinenses, o el grupo Berlusconi que en Milán se hizo a cargo desde fines de los 80 del emprendimiento *Milano Due*.

En las ciudades latinoamericanas esto no es nuevo. Ya mencionamos las empresas de origen norteamericano, que abrieron la Avenida Arequipa en Lima y que desarrollaron ya, desde los años 20, barrios enteros como Lince. En

Montevideo, un solo empresario, llamado Francisco Piria, activo al filo de cambio de siglo, vendió más de ciento ochenta mil lotes urbanos, posiblemente un tercio de la ciudad.

Lo que, en cambio, sí es nuevo es la creciente autonomía y ausencia de regulación que los grandes empresarios de suelo urbano adquieren en los últimos 15 años, a expensas de la anterior cualidad regulativa ejercida desde la administración de los planes. En Europa – como los casos de la madrileña *Corredor del Sur*, o la catalana *Icaria* – surgen modelos híbridos, o sociedades mixtas estatales-públicas, cuyo comportamiento, para muchos analistas, tiene todas las características discutibles de los *megadevelopers* norteamericanos, bajo la piel de cordero del accionista estatal.

Exacerbación del control: el modelo EIA Ottawa.

El modelo que deriva del *plan* al *control*, obviamente, tiene que ver con el mayor interés en prácticas autónomas de los grandes operadores privados, ya que, en definitiva, no importa qué es lo que hagan, o se propongan, en tanto existan suficientes dispositivos de control. Este pasaje a un modelo que llamaríamos pasivo o negativo – no impulsar y proponer lo conveniente y necesario, sino restringir lo inadecuado (restricción que, la mayoría de las veces trueca a negociación adaptativa, muy difícilmente a veto absoluto) – se identifica con las operatorias de controlar como la llamada *evaluación de impacto ambiental* (EIA).

La ciudad de Ottawa, prácticamente, dispone de este único instrumento para ejercer su función de administración urbana, a través de un complejo mecanismo llamado *scanning/ screening* por el cuál pasan todas las iniciativas de cambio urbano (incluso las públicas), siendo reconducidas a diversas fases e instancias de tramitación, evaluación y aprobación.

El mecanismo de trabajar con una suerte de pantalla de opciones y parámetros, por la cuál se analizan las condiciones de cada proyecto, resulta muy seductor vista la actual condición de retroceso en la que está el sector público como agente activo de planificación, pero tiene muchos riesgos, sobre todo, por el carácter tipo *grano grueso* que tienen las metodologías EIA's. Actualmente, una derivación más comprehensiva, llamada *evaluación ambiental estratégica*, más integrativa y sistémica, parece ofrecerse para cubrir este rol controlador quizá con mayor eficacia.

Sinergia proyectual versus planificación. El caso IPPUC Curitiba

Fuera del desproporcionado éxito mediático que tuvo Curitiba – la *capital ecológica* de América – allí se pusieron en práctica algunos conceptos interesantes, tales como la idea de desarrollar proyectos interactivos y sinérgicos entre sí, casi configurando, de manera inductiva, programas y hasta Planes. El sistema de transporte público multimodal articulado es un ejemplo de ello, como, así también, el proyecto llamado *Lixo que nao e Lixo* (Basura que no es Basura) de gran incidencia socio-ambiental.

El modo con que se trató, de manera conjunta, aspectos tales como las inundaciones urbanas resultantes de cuencas intraurbanas desreguladas, y la

perspectiva de crear nuevos parques urbanos, bajo la forma de humedales o esponjas, capaces de recibir excedentes hídricos transitorios, es otro caso exitoso.

Curitiba aprovechó su origen, como nueva administración urbana dentro de regímenes militares y antidemocráticos de la década del 70, en un lanzamiento bastante autoritario que resolvió *manu militari* futuros problemas socio-urbanos, como erradicar de su jurisdicción capas sociales y actividades de posible conflictividad. Pero, también, diseñó estrategias muy innovativas de gestión, como la oficina de control de gestión sectorial llamada IPPUC (*Instituto de Pesquisas e Planeamiento Urbano de Curitiba*), un pequeño grupo que analiza, investiga, correlaciona y autoriza la puesta en marcha de políticas públicas sectoriales.

Brand city. El concepto urbano de strategic plan como derivación empresarial

Ciudades como las mencionadas, Seattle o Curitiba, han ido desarrollando una verdadera *marca*, un modo de presentarse, diferencialmente, dentro de un supuesto mercado genérico de ciudades, a fin de convertir a tal ciudad en un potente atractor respecto de posibles ventas de servicios, tanto a particulares (lo que es típico del actual turismo cultural, donde lo que se venden son determinados servicios prestados, exclusivamente, por una determinada ciudad, desde el tango porteño a la salsa caribeña o el *Beckett Day* de Dublín) como a empresas, factor éste de principal relevancia en el posicionamiento, como ciudad competitiva, de Seattle (con sus firmas-bandera, Microsoft y Boeing) o Curitiba (Volvo, Renault).

O, el caso tan comentado de Barcelona cuando, en el marco de su Planificación Estratégica, decide implantar una calidad de oferta de servicios urbanos que trueque su volumen/ alcance (2 millones de consumidores / 45 kilómetros de radio promedio de sus prestaciones) alcanzado en el primer plan (10 millones / 300 kilómetros), lo cuál es un temprano efecto a nivel urbano del impacto del *just in time* de la economía productiva posfordista que implica competir, adecuadamente, en la oferta de esos servicios, en un territorio no controlado políticamente, sino a través del mecanismo de los mercados oferentes y de su calidad de prestaciones por menor costo / mayor escala, o por exclusividad. Lo que impone a las ciudades, como entidades suministradoras de servicios, como cualquier empresa de rango terciario, un cada vez más sofisticado manejo de la logística.

En toda esta variación, más o menos reciente, del rol regional competitivo de las ciudades⁶, lo que aparece como instrumentalmente necesario son los llamados *planes estratégicos*, originalmente desarrollados, como su terminología militar, por los juegos de guerra (fría), luego pasados, como *know how*, a las empresas asociadas al sector militar, como Rand o Bell, extendidas, más tarde, a empresas de cualquier clase y, finalmente, llegadas a alternativas para

⁶ Entusiastamente saludado como nueva era del desarrollo urbano en el célebre manual de: CASTELLS, Manuel y BORJA, Jordi.- *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Barcelona: Editorial Taurus, 1999.

la competitividad regional entre ciudades, a partir de las primeras aplicaciones conocidas, como el caso de Stuttgart y, poco después, Barcelona, que lo asoció a las oportunidades coyunturales de una fuerte inversión oportuna de despegue, como fue la inyección económica del gobierno central para montar los Juegos Olímpicos de 1992.

Tal vez resulte confuso situar esta clase de instrumento planificador dentro de la tradición conocida de los Planes, en parte porque carecen de intereses locacionales y, a veces, de precisión ejecutiva (en término de desgloses precisos de cadenas de proyectos y decisiones) y, en parte, porque resultan acuerdos macro entre actores hegemónicos en la dinámica de la ciudad como conglomerado económico.

El factor de competitividad que sesga este instrumento, por otra parte, suele estar asociado a crear un *branding* de ciudades, una clase de atracción de mercado de consumo respecto de determinadas ofertas de ciudades, similar a la que despierta la pasión crematística asociada a marcas que son *way of life* (Niké, CK, BMW, MacDonald, Coca Cola, etc.).

La gestión urbana como sustituto de la planificación urbana

Todo lo cuál conlleva, cerrando estas enunciaciones, a sintetizar un cambio notorio de modalidad en las tareas de administración del cambio de las actividades, las funciones y las estructuras de las ciudades, desde el ahora histórico modelo moderno, de lo que llamamos *planeamiento* (como producción técnica de Planes y sistemas normativos) y *planificación* (como gestión administrativa, racionalmente articulada, al alcance de las metas y objetivos prescriptos en los planes) hacia lo que podría genéricamente llamarse *gestión urbana* (*urban management*), mezcla de habilidades gerenciales y práctica de las posibilidades de *governance*, como una especialidad más, si se quiere, dentro del tan prestigioso y actual campo de las *BA sciences* (*Businness Administration*), dentro del cual ambientes, tan relevantes, como los de Harvard, Princeton, Stanford o Chicago, ofrecen formaciones específicas entendiendo el *urban management* como una rama más del *management*.

DIEZ OBSERVACIONES SOBRE LA CIUDAD AMERICANA

TEN OBSERVATIONS ABOUT THE AMERICAN CITY

Juan Luis Piñón *

RESUMEN

Juan Luis Piñón intenta esquematizar cuales son los problemas de la ciudad americana, partiendo de una visión de la misma como una realidad fragmentada, compleja y diversa.

El texto se estructura en diez puntos para mostrar las deficiencias del Planeamiento de la Ciudad, así como la falta de teorías para ésta, lo que lleva a enmascarar la realidad a través de estadísticas e intentar justificar como normal lo que no lo es, y cómo los planeamientos dualistas se olvidan de integrar esa complejidad, a favor de los intereses económicos.

Para él es importante señalar cuáles son las causas de la pobreza, ya que esto da lugar a dos tipos distintos, que se asentarán de forma diferente en el territorio. Insiste en desmentir dos creencias: que el tiempo lo curará todo, y que los títulos de propiedad solucionarían el problema de la pobreza. También explica que los Planes Estratégicos no tienen el mismo resultado en países con economías solventes, como los europeos, que en países con economías dependientes, como en América, con efectos negativos.

Palabras clave: ciudad fragmentada, complejidad, estadísticas, pobreza urbana, título de propiedad, Plan Estratégico.

ABSTRACT

Juan Luis Piñón tries to outline which are the problems of the American city, starting from a vision of a fragmented, complex and diverse reality.

The text is structured in ten points to show the deficiencies of City Planning, as well as the lack of theories for this one, which takes to mask the reality through statistics, trying to justify like normal what it is not, and how the dual planning forgets to integrate that complexity, in favor of the economic interests.

For him it is important to indicate which are the causes of poverty, because this is the reason of two different types of shortage, that will be settle in different forms in the territory. He insists on denying two beliefs: that the time will cure everything, and that the property titles would solve the poverty problem. He explains that the Strategic Plans do not have the same result in countries with reliable economies, like the European, than in countries with dependent economies, like in America, with negative effects.

Key words: fragmented city, complexity, statistics, urban poverty, property titles, Strategic Plan.

* Catedrático de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Valencia.

No hace falta ser muy suspicaz para entender que las cosas han cambiado en las últimas tres décadas; lo que no está tan claro es la intensidad y el sentido del cambio. Los hechos apuntan en direcciones distintas, incluso contradictorias. Las “revoluciones” surgen como hongos. Nada de lo que ocurre quiere permanecer al margen de epítetos tales como el de desarrollo o el de innovación: nada merece la atención del político, del economista, del sociólogo, del urbanista... si no puede incluirse en el universo de la novedad.

Planteamiento cuya ideología excluyente confunde al espectador cuando trata de desvelar los pormenores de la ciudad americana¹. Una ciudad nueva, en continuo trasiego de sus atributos, aunque envuelta con los distintivos que le presta la contemporaneidad, bien como suma de partes, fragmentos o mosaicos; bien como franquicias, logos o emblemas; una ciudad cuya laxitud se ha visto constreñida hasta la asfixia por su nueva naturaleza. Una ciudad en quiebra por el abandono de su especificidad y disuelta entre entelequias y equívocos. No obstante, pese a todos los intentos de hacerla desaparecer -a través de la violación de los mismos supuestos que un día orientaron su consagración dentro del orden establecido por el estado moderno-, continúa ofreciendo, a quien está dispuesto a reconocerla, lo mejor y lo peor de sí misma, revelándose ante cualquier proceso de enmascaramiento, desintegración o simplemente cambio de naturaleza.

Una ciudad perpetrada por el olvido y el desdén, salpicada de espejismos, sumergida en la desilusión, e incapaz de ver más allá del horizonte de unos intereses espurios y desnaturalizados, correlato de tantas y tantas historias de marginación y exclusión. Una ciudad cuyo devenir, no sólo constituye un inigualable termómetro de la salud democrática de la región, sino que es capaz de desvelar la farsa de los ritos del nuevo orden económico responsable, en última instancia, de los sinsabores que la envuelven y de la sinrazón que asiste a su producción. En este sentido, reconocer el alcance de los cambios se convierte en una tarea principal, una tarea que pasa por observar y desvelar las raíces profundas de muchos de los aspectos problemáticos en los que descansa su concepción.

1. Entre verdades, verdades a medias y mentiras.

Quizá para el que se enfrenta por primera vez a los problemas de la ciudad americana pueda aceptar sin reparos las explicaciones al uso sobre su realidad. Pero para el lector atento, el borrón y cuenta nueva, el advenimiento de una nueva era unidireccional –sin historia-, y las reducciones metonímicas con las que se pretende explicar la realidad espacial, no bastan; al contrario, sólo constituyen argucias con las que se pretende aturdir y mostrarnos como normal la anormalidad y presentarnos como regla lo que no es sino la excepción. Se trata de planteamientos que no regatean esfuerzos en convertir la ciudad en una entelequia susceptible de asumir cualquier papel en el universo de lo urbano. La falta de una teoría sobre la ciudad suficiente para encuadrar los hechos, su aislamiento del contexto que le es propio y la pérdida de carácter procesal que informa su crecimiento, la cosifican y la fragmentan, desdibujando su esencia hasta crearnos

¹ Por ciudad americana entendemos aquella que se extiende desde México hasta Chile y que puede referirse igualmente como Iberoamericana.

la ilusión de que cada una de las partes que la componen puede llegar a ser ella misma y su contraria.

Una óptica cuya capacidad de deformación no consigue sino alimentar las sombras de la duda; las mismas dudas que suele acompañar a las reiteradas confusiones entre el presente y el pasado. Dudas que traducen confusiones como las que envuelven a quienes en Colombia ponen el énfasis en los problemas urbanos generados por los desplazamientos de la guerrilla y olvidan la raíz de tantos y tantos desplazamientos derivados de las reglas del juego impuestas por la OMC –o similares- a través de los mecanismos propios del intercambio desigual.² Confusiones apoyadas en la mercantilización mediática del terrorismo que lejos de arrojar luz sobre los hechos inician una nueva espiral de incompreensión pervirtiendo el sentido de la historia; tal como se conjuga, por ejemplo, en las protestas y manifestaciones antiglobalización en las cumbres de la OMC, donde los medios de comunicación desarrollan todo su potencial monopolista en el sentido que les otorga Samir Amin, cuando los sitúa entre los cinco monopolios del capitalismo encargados de sustentar el actual sistema mundial.³ Tesis desarrollada, por lo demás, por Ignacio Ramonet⁴ cuando trata de desentrañar los pormenores de lo que el titula *La tiranía de la comunicación*, y analiza el retorno del autoritarismo a través del control de los medios de comunicación.

Ahora bien, el hecho de que el modo de operar de los media no se corresponda con ningún orden lógico, sino que emane de su propia naturaleza –es decir, parta de una intencionalidad precisa-, se halla entre las razones que permiten a Ramonet hablar de cómo la cascada de noticias fragmentadas produce en el telespectador extravío y confusión. De cómo las ideologías, los valores y las creencias se debilitan. Y de cómo “Todo parece verdadero y falso a la vez.”⁵ Lo que supone la renuncia a una fuente de conocimiento tan valiosa para el reconocimiento de la ciudad como el día a día recogido por los distintos medios de comunicación.

Desde esta óptica los modelos explicativos, por ejemplo, de los procesos de reproducción del subdesarrollo quedan como antiguallas, deslegitimados, en consecuencia, para explicar cualquier proceso de crecimiento urbano. La

² Sobre el intercambio desigual y la internacionalización del capital existe una abundante bibliografía generada en Francia a partir de los setenta que, si bien presenta algunas lagunas teóricas, puede ayudar a entender los problemas que hoy nos preocupan generados por las grandes organizaciones internacionales del tipo de la OMC, BM, FMI, etcétera. Sobre el intercambio desigual puede consultarse: AMIN, Samir.- *L'échange inégal et la loi de la valeur*, Paris: Éditions anthropos- idep, 1973. Y sobre la internacionalización del capital: PALLOIX, Christian.- *Las firmas multinacionales y el proceso de internacionalización*, Barcelona: Siglo XXI de España editores S. A., 1975. Una breve aunque certera reflexión sobre los desplazamientos en Colombia puede consultarse el texto: BELLO, Martha.- *El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social*. Bogotá, 2003.

³ Samir Amin escribe que el monopolio de los medios de comunicación “no sólo lleva a la uniformidad cultural, sino que abre la puerta a nuevos medios de manipulación política. La expansión del mercado moderno de los medios de comunicación constituye ya uno de los principales componentes de la erosión de las prácticas democráticas en el propio Occidente”. AMIN, Samir.- *El capitalismo en la era de la globalización*, Barcelona: Editorial Paidós, 1999, pp. 19.

⁴ RAMONET, Ignacio.- *La tiranía de la comunicación. El papel actual de la comunicación*, Barcelona: Editorial Debate SA, 2002.

⁵ *Ibidem*, pp.107.

descomposición del campo -como consecuencia de la presión ejercida por los nuevos recursos derivados de la internacionalización del capital- y su posterior despoblamiento pierden su potencial explicativo a favor de la única acción terrorista. Falsedad esgrimida por quienes dan la espalda a la realidad y pretenden matar dos pájaros de un tiro: ideologizar la violencia, por un lado, y olvidar los graves problemas generados en la gran ciudad, por el otro; dejando en suspenso las interpretaciones *ad hoc* para aquellos círculos cuyo elitismo los convierte en infranqueables a la opinión pública, previa y sabiamente adiestrada en la ignorancia y en la desinformación

En este contexto, la ciudad se nos presenta como un epifenómeno fruto del azar, casual, producto de unas circunstancias tan evidentes como deslocalizadas en el conjunto de los fenómenos sociales; perdida en el más absoluto de los vacíos, sin marco de referencia en el que reconocerse; y sin otra lógica que la de la implacable economía de mercado. Contexto en el que las líneas argumentales de otrora aparecen atomizadas e independientes, desprovistas de las ataduras que los órdenes discursivos imponen.

Se sabe que la población se desplaza del campo a la ciudad porque los salarios en ella son mayores, pero no se explica ni la influencia que ejerce las enormes bolsas de parados que acoge, ni las circunstancias que presionan y expulsan a los campesinos. Se habla en general de las oportunidades de la ciudad⁶, pero nada se dice de los costos sociales que genera. Se observa que los índices de primacía urbana descienden, pero no se comenta el por qué los problemas subsisten. Se habla de la importancia de la ciudad en los procesos de globalización, pero no se explica el por qué de su degradación.

2. Sobre el fetichismo de las cifras

Con todo, el conocimiento de los procesos urbanos van perdiendo alcance y significado a la vez. La realidad se enturbia hasta volverse opaca, impidiendo cualquier acceso a su naturaleza. Momento proclive a los ritos iniciáticos de la confusión y a los juegos mediáticos protagonizados por la realidad y la ficción (aunque se trate de una realidad cuyo principal atributo sea la invisibilidad y una ficción enjaezada con las mejores galas de lo real). Sin embargo, estos rituales del conocimiento descansan sobre un ardid: precisamente el que trata de presentar como real lo que no lo es o de modificar la realidad tomando la parte por el todo. Planteamiento que desborda la mera circunstancialidad del método y se instala en el mundo real como mera ideología. Ahora bien, si los media, como acabamos de ver, en su evolución, no han sido capaces de romper las ligaduras que los atan al capital, otro tanto sucede con disciplinas tan rigurosas como la demografía o la estadística, cuyas vinculaciones –directas o indirectas con el poder instituido-

⁶ Entre los conceptos que se suelen predicar de la ciudad para justificar su poder de atracción cabe destacar: las economías de escala, la concentración de la producción, la demanda de fuerza de trabajo, la abundancia de capital, la profusión de las tecnologías, la diversificación del consumo, la creciente terciarización, los mayores salarios, la existencia de centros de decisión empresarial, las nuevas tecnologías, una mayor oferta de educación y salud, la existencia de infraestructuras del transporte, la proliferación de equipamientos y servicios, la presencia de proveedores, y la concentración de una masa importante de consumidores.

vienen condicionando sus campos de estudio, en su imparable ascenso hacia la cuadratura del círculo o a la prefiguración de un mundo hecho a imagen y semejanza del ofrecido por la prensa y la TV. Circunstancia que nos lleva a valorar muy positivamente el hecho de que, por ejemplo, Naciones Unidas haya dado luz verde –aunque con muchas décadas de retraso– a informes tan reveladores como “*The challenge of the Slums*”, publicado en 2003, a pesar de las presiones ideológicas que ha tenido que soportar.

En este sentido, la invisibilidad a la que se refiere Daniel Innerarity⁷, en su libro *La sociedad Invisible*, proviene, no tanto del campo de lo visual –en sentido amplio–, sino de la visión que es capaz de proporcionarnos la estadística; origen de una invisibilidad de mayor alcance aunque de menor proyección que otras debido, entre otras cosas, a la naturaleza del método y al rigor del análisis. Se trata de una información inapelable nacida para demostrar, aunque los hechos a veces se revelen. La capacidad de las cifras para agotar el conocimiento le confieren un estatuto diferente, más particular y global a la vez, en sintonía con la tesis de Adorno según la cual cuanto más completo fuese el mundo de la apariencia, tanto más impenetrable sería la apariencia como ideología⁸, tesis que, si bien Adorno refiere a la televisión, la idea de completitud casa como anillo al dedo en el universo de las cifras. Si la visibilidad y transparencia de los medios producen una ceguera específica, las estadísticas con las que se quiere prefigurar la realidad de la ciudad en el Tercer Mundo constituyen la quinta esencia de esa hipervisibilidad encargada de guardar los secretos más relevantes de la ciudad. Tarea que se lleva a cabo impidiendo el discernimiento, el carácter procesal de los fenómenos, la calidad de los hechos, la pérdida de atributos, y, en última instancia, las conquistas de la historia. Lo que nos retrotrae a las advertencias de Galbraith⁹ sobre la confusión entre la oferta y la demanda, encargada de oscurecer la realidad pregonando la soberanía del consumidor y ocultando el hecho trascendente de que la composición del PIB no está determinada por el público en general, sino por los productores, falsedad que parte de una conveniente lectura de las estadísticas.

En este sentido, una vez superados los escollos ideológicos anteriores encargados de neutralizar el marco teórico de referencia de los procesos económicos, el objetivo prioritario en los países con economías menos desarrolladas será pasar por encima de los problemas que engendra la ciudad de la forma más aséptica posible; o lo que es lo mismo, dotar a la ciudad de esa naturaleza virginal en la que los aspectos problemáticos sólo están presentes como abstracción numérica y nunca como realidad empírica. Una operación tan engañosa para unos como certera para otros.

No obstante, el supuesto rigor que ampara a las cifras y su capacidad para distraer el sentido de la realidad que trata de describir, no es óbice para que podamos detectar los siguientes grupos de problemas, deudores en mayor o menor medida, de la estrategia de visibilización-ocultación que suele acompañar a ciertos

⁷ INNERARITY, Daniel .- *La Sociedad Invisible*, Madrid: Editorial Espasa Calpe S.A, 2004, pp. 51 y ss.

⁸ *Ibidem*, pp. 53.

⁹ Una breve aunque aguda denuncia de la manipulación de los conceptos y de las ideas que marcan nuestra sociedad puede consultarse en: GALBRAITH, John Kenneth .- *La economía del fraude inocente. La verdad de nuestro tiempo*, Barcelona: Editorial Crítica, SL, 2004, pp. 32-33.

estudios sobre la ciudad. Así, en primer lugar, nos encontramos con una carencia que por sí sola podría llegar a invalidar el método: la dificultad para confeccionar series estadísticas suficientes para analizar la evolución de las ciudades, dificultad que levanta más de una sospecha sobre la ecuanimidad y competencia de los organismos encargados de elaborarlas. O bien, los ciclos son demasiado largos, o bien, hallamos referencias aleatorias para periodos poco significativos. Ni la CEPAL, ni UN, ni la UNESCO, OCDE, etcétera, y menos los censos de información estadística locales, nos permiten tener conocimiento cabal sobre la urbanización, los servicios urbanos, e incluso sobre los IDH, IPU, tan en boga los últimos años. Si a esta dificultad añadimos los criterios en los que descansan muchos de estos índices podemos llegar a pensar que estamos ante un conocimiento imposible. Resulta ilustrativo constatar como para el mundo de la estadística la existencia de un punto de agua a doscientos metros de una vivienda se computa como si ese punto de agua estuviese en el interior de cada una de las viviendas a las que abastece.

En segundo lugar, y no obstante lo anterior, sí que nos topamos con relativa frecuencia con estadísticas provocativas que no por provocativas y extremas alientan otra cosa que la conmoción y la desesperanza¹⁰. Nos referimos básicamente a las informaciones sobre la concentración de rentas o gastos desmedidos como, por ejemplo, la estimación del coste de algunas bombas arrojadas recientemente por el ejército de EE.UU. (cuyo valor económico equivale a los ingresos diarios de un millón de afganos) o las cifras que se recogen en algunos documentos como el “Informe sobre el desarrollo humano de 1999”, a todas luces simbólicas, como subraya Singer¹¹, cuando comenta que “el patrimonio de las tres personas más ricas del mundo es mayor que el producto nacional bruto de todos los países menos desarrollados, con una población total de 600 millones.” Se trata de estadísticas que a pesar de su contundencia sólo nos aportan un conocimiento superficial de los hechos.

Y, en tercer lugar, nos podemos referir a las cifras agregadas que, como las anteriores, sirven principalmente para centrar situaciones generales y que difícilmente pueden alumbrar sobre problemas particulares implantando barreras insalvables entre el todo –lo global- y las partes -lo local-. Cifras cuya naturaleza pueden inducir a equívocos importantes y alejamientos notables de los problemas que subyacen en la ciudad. Es más, pueden llegar en algunos casos a mostrarnos informaciones contradictorias, tal es el caso del cruce de las estadísticas sobre el desempleo y la pobreza. No se suele entender que halla países con índices alarmantes de pobreza y que, sin embargo, el paro apenas rebase el 8%.

En este contexto numérico, la ciudad desaparece haciendo mutis por el foro, sin concesiones, disuelta en la imperfección de las series, en las contradicciones e inexactitudes que recorren las páginas de los anuarios estadísticos, las páginas Web, y la literatura especializada. Es más, a la vista del universo estadístico que disponemos podríamos deducir lo peor: que las cifras o las estadísticas a la que nos hemos referido nunca se refieren a la ciudad en sí, sino

¹⁰ DAHRENDORF, Ralf .- *En busca de nuevo orden. Una política de la libertad para el siglo XXI*, Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica SA, 2005, pp. 52 y ss.

¹¹ SINGER, Peter .- *Un solo mundo. La ética de la globalización*, Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica SA, pp. 95.

a algo que circunstancialmente se atraviesa o tiene que ver con ella, lo que limita su potencial explicativo y alimenta su carácter fetichista. Algo que no podría ser de otro modo cuando los objetivos del nuevo ordenamiento económico nada tienen que ver con el bien ciudad, sino con las cifras que se pueden desprender de ellas: costo de las infraestructuras, número de consumidores potenciales, demanda solvente,... así como toda la retahíla de fenómenos inducidos por esta realidad, ahora sí, numérica, proclive a cualquier refundación de los hechos, aunque sea el de la propia ciudad. La misma ciudad que se oferta como mercancía a una demanda solvente, mediatizada por un marketing capaz de prescindir, paradójicamente, de sus calidades ambientales, urbanísticas y arquitectónicas. Lo que configura una realidad bicéfala en la que la realidad empírica se ve reiteradamente suplantada por una realidad virtual, basada en las propias cifras.

3. Sobre el dualismo

Ahora bien, el uso de las cifras como disfraz tiene contrapartidas. Su distanciamiento del mundo empírico sugiere observaciones en sentido contrario. Delata aspectos problemáticos fácilmente traducibles a hechos concretos, aunque en el proceso de concreción las cosas no siempre se perciben con la claridad que sería deseable.

Así, cuando en el punto anterior nos hemos referido a la concentración de rentas su traducción en el mundo real apenas se refiere a la estratificación social proyectada en el espacio; o lo que es lo mismo, cuando se clasifican los diferentes estratos que componen la sociedad, la ciudad es la última en enterarse; simplificación que no hace sino confundir la realidad y hacer desaparecer los graves problemas que acucian a las ciudades en los países en vías de desarrollo. Por el contrario, creemos que no se puede disociar la sociedad del mundo real y éste del marco urbano que le es propio; ni se deben establecer discursos paralelos como los que profundizan en las circunstancias que rodean la pobreza, o los que, por ejemplo, relativizan el problema del paro. No hay más que entrelazar las diferentes visiones que de la ciudad ofrecen las distintas disciplinas científicas para comprender las dificultades que acompañan a algunos planeamientos relativos a su sentido y materialidad, sobre todo los de corte dualista, a pesar de su fácil legibilidad, y, no tanto porque se alejen de la realidad empírica, sino porque ocultan el carácter procesal que convierte la ciudad en una instantánea, obviando otros tipos de planteamientos más ricos, capaces de integrar la complejidad del fenómeno urbano.

Decir que la ciudad es una proyección de la concentración de rentas, afirmando taxativamente la existencia de dos ciudades, una de ricos y otra de pobres, si bien contiene parte de la verdad que la informa, no deja por ello de ensombrecer sus aspectos más interesantes como lo son aquellos sobre los que se construye la práctica urbanística. En este sentido, desde nuestro punto de vista, los planteamientos duales son mucho más significativos como tendencia que como realidad, sobre todo desde hace unas décadas.

Pero, sí, además, ponemos en paralelo los conceptos de ciudad central y de ciudad periférica, entendidos como ámbitos complejos, y les asignamos un valor de referencia estrictamente conceptual -y menos geográfico descriptivo-, la

comprensión de la ciudad nos puede ofrecer espacios analíticos más sugerentes y abiertos; más acordes con la realidad empírica -tal como la podemos percibir en las distintas regiones iberoamericanas- que los modelos dualistas. No hay más que sobrevolar la ciudad como *el diablo cojuelo* y abrir los espacios de los ricos y de los pobres al conjunto de la ciudad para comprobar que las cosas se complican cuando se las observa de cerca y sin prejuicios, condiciones indispensables para visualizar su complejidad. Una complejidad que deriva precisamente de las trasgresiones del modelo dualista.



Panorámica de Pachacutec. Lima, Perú. (Fotografía: Raquel Aguilar).

Percepción que nos aconseja, en primer lugar, reorientar nuestros esfuerzos con el fin de poder tener una visión más compleja de los diferentes espacios urbanos, tanto en su dimensión barrial, como en su configuración estratificada. No hay más que echar una ojeada a una ciudad como Lima para constatar cuanto acabamos de decir. Los 1.147¹² Asentamientos Humanos o Pueblos Jóvenes censados en 1993¹³ con una población de 2.188.442 habitantes, son más que suficientes para pensar en la ciudad, no como un todo coherente, sino como un mosaico compuesto por una multiplicidad de partes. Se trata de una ciudad que, como bien señala Carlos Alberto Torres Tovar, “no se puede comprender como una suma de fragmentos físico-espaciales, sino como la construcción dinámica de tejido social a través de diferentes agentes que actúan y se superponen en ella, siendo la expresión y el reflejo de la dinámica económica, social, política e ideológica que en su interior se desenvuelve”¹⁴. Una ciudad diversa y compleja, contrapunto de su homónima, también diversa y compleja, aunque sujeta a los avatares de la formalidad. Una ciudad en la que la convivencia se transmuta en desdén, en la que la integración hace años que ha cedido su puesto a la exclusión, y en la que la linealidad de los acontecimientos ha cedido su espacio a la complejidad de las relaciones entre sus partes. Una ciudad en la que el grano de cada parte posee una lógica propia, una identidad que lo diferencia de su contiguo desdibujando las huellas que un día constituyeron su historia. Una ciudad

¹² Mike Davis nos habla de hasta 250 áreas urbanas hiperdegradadas en la Tierra y que sólo en las cinco grandes metrópolis del sur de Asia contienen cerca de 15.000 áreas urbanas hiperdegradadas diferenciadas, con una población de más de 20 millones. DAVIS, Mike .- “Planeta de ciudades-miseria”, *new eft review*, n° 26, Madrid: Ediciones Akal, SA, 2004, pp. 14.

¹³ Un excelente estudio sobre los movimientos pobladores del Perú se encuentra en: MENESES RIVAS, Max .- *La Utopía urbana*, Lima: Editorial Brandon S.R.L. , 1998.

¹⁴ TORRES TOVAR, Carlos Alberto .- “La ciudad: espacio de inclusión y exclusión”, en: ABR.- *La ciudad: hábitat de diversidad y complejidad*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2000, pp. 319.

cuya comprensión, en consecuencia, depende de la capacidad que se tiene para desvelar la naturaleza de los espacios de fricción entre las distintas piezas que la componen, de la intensidad de los procesos osmóticos y dependencia de la permeabilidad de sus bordes, a sabiendas que estos límites no son azarosos ni casuales, sino producto de planteamientos estratégicos de promoción de suelo generados, bien a través de procesos de formalización y regularización, bien a través de las distintas modalidades de invasión.

En segundo lugar, tratar de detectar la evolución y el potencial de los distintos espacios que, más allá de las morfologías que los organizan, tienen que ver con la presión que ejercen las áreas colindantes, tanto en sentido positivo, como en sentido negativo. La convivencia, la naturaleza de las nuevas organizaciones sociales, las comunidades de vecinos, las políticas urbanísticas, los cambios de escala, la dinámica de la propia ciudad, etcétera, son suficientes para advertirnos, no sólo de la complejidad de la evolución de los fenómenos urbanos y metropolitanos, sino también de la naturaleza de las pautas que marcan su evolución. Planteamiento que situamos en las antípodas de ese marketing desplegado por la sociedad de norteamericana, (relativo a sus modos de vida, estructura social, formas de asentamiento, etcétera), tanto por partir de supuestos completamente diferentes, capaces de generar un sinfín de espacios cuya virtualidad poco tiene que ver con la propia ciudad, como por la forma de asumir ese planteamiento dualista producto del nuevo ordenamiento económico del planeta.

Y, en tercer lugar, centrar la atención en las estrategias del capital corporativo en relación a la propia ciudad, en la medida que sus inversiones pueden actuar como atractores -para esa masa de población flotante que olvidó hace años su procedencia y no acierta a saber adonde se dirige- y reorientar el sentido de los espacios que componen el mosaico urbano. Conviene recordar que, tanto la construcción de infraestructuras, como la implantación de equipamientos, o la dotación de servicios urbanos, constituyen los mimbres no sólo con los que se teje el futuro de la ciudad sino también el de los propios barrios, dirimiendo, en última instancia el tránsito de la informalidad a la formalidad.

De ahí que la ciudad americana se parezca cada vez más a la europea o a la estadounidense, sobre todo cuando su crecimiento está orientado por el capital corporativo. Supuesto responsable de la pérdida de linealidad del encaje del mosaico ciudad y de la emergencia de otras piezas cuya proyección -como acontecimiento- complica las cosas, desdibujando las cartografías encargadas de traducir la realidad de la ciudad. Una ciudad concebida como suma de partes pero que, a partir de un determinado momento, cambia de rumbo debido a la presión ejercida por un capital foráneo corporativo y a su cohorte de filiales, instituciones complementarias y subsidiarias, servicios, y toda la caterva de polvo cósmico-financiero que envuelve ciertos sectores urbanos. Amén de toda la galaxia de infraestructuras que surcan las metrópolis, indiferentes en general al medio que atraviesan, dando como resultado, no la dualidad urbana a la que nos tienen acostumbrados los manuales al uso, sino un tejido imbricado y complejo. Visible a través de los reflejos de las elocuentes superficies vidriadas de sus edificios, aunque invisible a la luz de los procesos de degradación social que conllevan.

4. Sobre la pobreza urbana

Llegados a este punto, y de acuerdo con lo que venimos observando, nos enfrentamos al tema central de la ciudad americana: la pobreza urbana, que si bien su peso específico en las ciudades resulta locuaz, su proyección en la ciudad material puede resultar escalofriante. Hoy día se puede decir –con la vergüenza que acarrea– que la abstracción y el abultamiento de la cifras apenas refleja de lo que se oculta tras ellas.



Las últimas construcciones en Ciénaga de la Virgen. Cartagena de Indias, Colombia.

(Fotografía: Raquel Aguilar).

En efecto, si bien la pobreza nos habla de una realidad muy dura, su corolario: la marginalidad, la exclusión, los desplazamientos, etcétera, nos hablan de otra realidad igualmente dura y dramática, debido fundamentalmente a la frontera impenetrable que la envuelve, convirtiendo una situación de hecho en un estigma irreversible. Realidades cuya complejidad y universalidad aconsejan abordar su estudio desde parámetros más empíricos, únicos capaces de arrojar luz, no sólo sobre su presente sino también sobre su futuro. Planteamiento que nos aconseja distinguir esa pobreza de carácter estructural, cuyo origen podríamos situarlo en los procesos de acumulación primitiva del capital y que está estrechamente vinculada a la destrucción sistemática del campo, de esa otra pobreza que podemos definir como coyuntural, estrechamente vinculada a un presente modelado, tanto por la coyuntura de los ciclos económicos, como por los ajustes monetarios y las políticas económicas al uso.

Cuando nos aproximamos a las grandes ciudades de los países en vías de desarrollo, si asumimos los desequilibrios que ciertas estadísticas anuncian, comprobaremos que una parte importante de las mismas, (el 50% de su extensión aproximadamente), posee caracteres distintivos que la delatan como informal. Se trata de unos espacios en los que la urbanización brilla por su ausencia y en los que apenas se cubren las necesidades primarias: cobijo de la intemperie, alimentación básica y vestido; espacios cuya provisionalidad hace que ni los programas de mejoramiento de vivienda, ni la confortabilidad que aporta la electricidad o el agua corriente modifiquen su naturaleza, y mucho menos alcanzan a compensar la precariedad de sus emplazamientos, o la habilidad con la que se construyen las chabolas. Una realidad que lleva a Mike Davis¹⁵ a denunciar cómo los pobres de las ciudades de todo el mundo se ven obligados a asentarse en terrenos peligrosos en los que es imposible edificar, esto es, sobre laderas de montañas excesivamente escarpadas u orillas y llanuras sujetas a inundaciones. Y cómo, del mismo modo, ocupan los suelos bajo las sombras mortíferas de refinerías, fábricas químicas, vertederos tóxicos o las inmediaciones de las vías de tren y autopistas. Lista a la que se puede poner nombres y apellidos como es el caso de los suelos cenagosos y putrefactos sobre los que se construyen los barrios de la Ciénaga de la Virgen en Cartagena de Indias, de las amplias áreas salpicadas por volcanes de lodo, atravesadas por conducciones de gas y cobijadas bajo los cables de Alta Tensión, del barrio Nelson Mandela, también en Cartagena de Indias, de las extensas áreas desérticas como las que acogen los pueblos jóvenes de Pachacutec, en Lima, o de las escalonadas y deslizantes laderas sobre las que se construyen las favelas en Río, los ranchitos en Caracas o los cerros en Lima. En suma, no hay más que asistir al drama diario de estos barrios -tal como nos lo muestran las cadenas de TV de poca audiencia- para entender lo que queremos decir.

En este contexto, la distinción avanzada sobre la pobreza estructural o coyuntural adquiere un significado más preciso, aunque no hay que perder de vista que se trata de una distinción más metodológica que real, orientada principalmente al análisis y al diagnóstico. Salvedad que, no obstante, nos permite percibir, según se trate de uno u otro tipo de pobreza urbana, una composición espacial diferente, aún con rasgos comunes. Así, dentro del primer tipo tendríamos el conjunto de las invasiones y los asentamientos más recientes y precarios. Barrios construidos en terrenos que no reúnen las condiciones mínimas de seguridad y salubridad, o que, aún reuniéndolas, la historia los ha maltratado condenándolos al olvido. Y dentro del segundo tipo, se concitarían aquellos barrios que, aún siendo informales, las circunstancias apuntan a una mejoría más o menos substancial derivada de la propia dinámica de la ciudad, lo que les premia implementando en su proximidades alguna infraestructura básica o algún barrio emergente.

Ahora bien, planteamientos como el que acabamos de presentar adquiere toda su significación en los procesos subyacentes que articulan los estadios anteriores. En ambos casos podemos hablar de supervivencia. En unos casos centrada en la administración de la miseria y en otros en la defensa extrema de las

¹⁵ DAVIS, Mike.- "Planeta de ciudades-miseria", *new eft review*, nº 26, Madrid: Ediciones Akal, SA, 2004, pp. 16-17, os. Cid.

embestidas del capital inmobiliario. Dos actitudes convergentes aunque a distinto nivel, intercambiables. Capaces de generar su contrario sin alterar su naturaleza física. Lo que convierte en normal el hecho de que en una ciudad se esté reproduciendo la marginalidad, exclusión, parálisis y degradación de amplios espacios y, paralelamente, se estén construyendo grandes recintos espectáculo a imagen y semejanza de sus homónimos en los países con economías desarrolladas¹⁶. Corolario de esa galopante desigualdad que vacía de contenido ese *We have never had it so good* [Nunca nos ha ido tan bien como ahora] que cita Dahrendorf¹⁷ de forma retórica para después interrogarse sobre quiénes ocupan el lugar del “nos”; respuesta a la que nosotros no dudamos en asimilar a esos grupos de nuevos ricos –o no tan nuevos– procedentes de las más diversas esferas sociales que están cambiando la imagen de la ciudad. Se trata, pues, de una realidad ineluctable, origen de propuestas y de cumbres como la del Milenio, cuyo campo de verosimilitud sólo es visible a través del marco conceptual de las propias propuestas.



Letrina en Pachacutec. Lima, Perú. (Fotografía: Juan Luis Piñón).

¹⁶ Hace tan solo tres o cuatro décadas pudimos observar en nuestras ciudades un fenómeno parecido, la acuñación del término *bidonvilles* da testimonio de ello. La convivencia de la formalidad y la informalidad en nuestras ciudades fue un hecho como le hoy en las grandes ciudades del Tercer Mundo, aunque la diferencia entre unas y otras estriba en que si bien la pobreza en occidente fue erradicada en pocos años, en los hoy países en vías de desarrollo el fenómeno crece sin paliativos, agravado por el estigma de la pobreza. Cuando Juan Maestre Alfonso escribe *La pobreza en las grandes ciudades*. Barcelona: Salvat Editores SA, 1973.

¹⁷ DAHRENDORF, Ralf .- *En busca de nuevo orden. Una política de la libertad para el siglo XXI*, Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica SA, 2005, pp.85, op. cit.

Será, pues, en este contexto en el que se producirá ese distanciamiento acríptico del rico respecto a pobre que le lleva a enarbolar las bondades del largo plazo, sin detenerse a pensar con Keynes que de lo único que podemos estar seguro es que a largo plazo todos estaremos calvos. No hay inversión, “innovación”, incremento de productividad, nueva tecnología... internacionalización, libre comercio..., que no se vendan en el mercado global como inductor de beneficios a largo plazo. En este sentido, no es extraño que Bush llegase a afirmar en el BM que: “Los que están en contra del libre comercio no son amigos de los pobres. Los que están en contra del libre comercio intentan negarles su mejor oportunidad de escapar de la pobreza.”¹⁸ Ocultando políticas como las denunciadas por Thomas Hertel y Will Martin¹⁹, relativas a la desproporción (4 a 1) entre los aranceles que los países ricos imponen sobre los bienes importados a los países pobres en relación a los que imponen a los países ricos.

Ahora bien, el hecho de que todavía no se vea el final del túnel de la pobreza no quiere decir que algo no se esté moviendo. Aunque sea a nivel sintomático, trabajos como el de Jeffrey Sachs, el profeta desarmado del neoliberalismo, como le llama G. Búster, e incluso prólogos como el de Bono, nos hablan de una nueva sensibilidad, a pesar de tratarse de una sensibilidad estimulada desde dentro del sistema o desde la denominada globalización capitalista compasiva. A estas alturas pensar en el fin de la pobreza no deja de ser una ingenuidad. Quizá se la pueda hacer desaparecer estadísticamente, pero difícilmente se podrán invisibilizar sus consecuencias, como lo son las enormes bolsas de pobreza que afloran en las ciudades del Tercer Mundo. Quizá se podrán invisibilizar sus causas a partir del malabarismo estadístico, pero no se podrán acallar las voces de millones de desplazados que aterrizan ignorantes en las periferias de las ciudades aunque con plena conciencia de las causas de su infortunio. La profundidad del tema y el calado de sus causas nos alertan de la imperfección del método, porque la pobreza lejos de los umbrales monetarios a los que nos tienen acostumbrados quienes no hacen sino perpetuarla, está íntimamente ligada con la dignidad humana, y ésta tiene que ver con algo más que la alimentación el vestido o el simple cobijo. Esa dignidad que emana de la justicia y que por sí sola bastaría para que ningún ser humano se muriese de hambre. Aunque no nos estamos refiriendo a la justicia que imparte el poder instituido, sino a esa otra que reclama insistentemente Saramago, menos interesada y más distributiva y conmutativa: la única que los seres humanos pueden reconocer como intrínsecamente suya. Una justicia capaz de reconocer la dimensión social del individuo, las formas de integración social y económica, así como las particularidades de los pueblos, y de influir a través de los cauces participativos adecuados sobre la única fuerza real que gobierna el mundo, los países y las personas: el poder económico; precisamente el principal interesado en reducir la democracia a un conjunto de formas ritualizadas, y a nuestros Gobiernos en meros *comisarios políticos*, como acertadamente señala Saramago²⁰. Y es justamente en

¹⁸ SINGER, Peter. - *Un solo mundo. La ética de la globalización*, Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica SA, pp. 91, op. cit.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 110.

²⁰ Las citas a José Saramago parten del texto leído en la clausura del Foro Mundial Social reunido en Porto Alegre.

este contexto en el que la ciudad juega su papel principal: el de testigo de la injusticia y la iniquidad al hacerse eco de todo aquello que se niega a los pobres por el simple hecho de serlo, y cuyo exponente más visible es su forma de exclusión; la forma en que se les niega, por ende, la ciudadanía que todo ser humano tiene derecho por el simple hecho de nacer.

En este sentido, pautas de conducta como las recogidas en el informe del Proyecto Milenio de 2005, tiene nada o poco que ver con la solución del problema al que apuntan. Ni el marco político, ni el costo, ni las soluciones, ni los métodos son suficientes para pensar que el paso de la teoría a la acción puede resolver problema alguno. Es más, se podría llegar a pensar que la solución de los problemas derivados de la extrema pobreza en el sentido que lo recoge el Proyecto Milenio, solo estaría corrigiendo una parte del problema, la más visible, castigando a la invisibilidad los problemas de fondo, cuyas raíces son más profundas y afectan tanto a la globalidad del sistema, como al sistema de relaciones que reproducen la pobreza y cuya superación podría incluso ponerlo en crisis.

La agudeza analítica de G. Búster²¹, en este sentido, es obvia cuando dice que las ciudades se convierten en el segundo escenario lógico de la “escalera de crecimiento”, a través de la formación de “bolsas de pobreza” en los barrios miseria de las megápolis, y sobre todo cuando pone en crisis el modelo de Sachs basado en la inyección exógena de capitales, al detectar sus vicios internos y, en consecuencia, poner de manifiesto su incapacidad para desactivar las trampas de la pobreza –primer escenario lógico-, origen de sus indagaciones. En efecto, Búster desarrolla su tesis sobre la oportunidad del modelo a partir de dos momentos claves, el primero de los cuales se ocupa de la integración paulatina de las bolsas de pobreza en el mercado mundial, tarea que encomienda al Estado, a través de la inversión en infraestructuras y la creación de un clima de negocios en el que las ONGs tienen un papel subordinado, dirigido al capital humano a través de una micro-gestión especializada; y el segundo cuya misión no es otra que desarrollar el potencial de un concepto como el de apropiación (*ownership*), concepto con el que se pretende poner el énfasis en la necesidad de movilización consensuada de todos los intereses sociales que concurren en el mercado, aunque en realidad no constituye sino una fórmula eufemística para soslayar el interés corporativo y resucitar al mismo tiempo el discurso liberal como el espacio de relaciones sociales en el que individuos iguales intercambian sus mercancías. Momentos cuya articulación, más que apuntar a la solución de los problemas de las bolsas de pobreza, parecen comprometidos con el desarrollo de una nueva forma de acumulación primitiva del capital ajustada a las exigencias de la globalización.

No obstante, ante este estado de cosas, y principalmente ante las limitaciones de la globalización capitalista compasiva para romper el círculo vicioso de la pobreza, sólo cabe bucear en las oscuras aguas del subdesarrollo con el objetivo de definir un nuevo sistema de relaciones capaz de regular el tránsito de la coyuntura a la estructura, o lo que es lo mismo, comprometer el escaso patrimonio que ofrece la pobreza con un desarrollo que, si bien no puede escapar a

²¹ BÚSTER, G. - “Naciones Unidas. El proyecto milenio o la globalización capitalista compasiva”. <http://www.aporrea.org/dameletra.php?docid=16649>.

la presión ejercida por la globalización, debe sortear los escollos más evidentes de la misma; tarea que exige, entre otras cosas, la clarificación de dos confusiones básicas: la primera, que alude a las bondades del tiempo -o del largo plazo-, es decir, a su capacidad de curarlo todo; y, la segunda, que, con más procacidad que otra cosa, toma la causa por el efecto y nos dice que es la falta de títulos de propiedad la causa de todos los males.

5. Sobre el tiempo

Si por tiempo entendemos la historia, y el hecho de la curación supone enfermedad, la confianza en la capacidad del tiempo para curarlo todo, en un contexto como el nuestro -en el que la enfermedad persiste- sólo traduce que la historia todavía tiene que dar su última palabra. Razonamiento por el que tal apreciación deja de ser un aserto popular para inmiscuirse en el resbaladizo terreno de histórica.

Que la ciudad americana no goza de buena salud es algo que está fuera de toda duda. Hasta Naciones Unidas lo reconoce. En lo que puede no haber acuerdo es en la naturaleza de la enfermedad y en la terapia más oportuna. De hecho, la superposición de circunstancias que concurren en los procesos de degradación barrial impide diagnosticar, razonablemente, lo que no debe ser un obstáculo para poder sacar conclusiones sobre algunas de sus causas. En este sentido, podemos distinguir dos grupos de opinión relativos a la superación de la informalidad: por un lado, aquellos que a partir de experiencias propias, aunque con una ceguera importante -cuando se les interpela sobre el futuro de las invasiones-, acostumbran a referirse al “milagro” que se opera en las mismas con el paso de los años -en alusión directa a las mejoras observables en las viviendas de algunos barrios marginales. Y, por otro lado, aquellos observadores cuya preocupación por entender los procesos desencadenantes de la informalidad prefieren observar de cerca sus causas para de ese modo poder predecir su futuro, tal como apunta Mike Davis²² cuando dice que, en América Latina, los Planes de Ajuste Estructural desestabilizaron las economías rurales, al mismo tiempo que atacaban salvajemente el empleo y la vivienda en las urbes, aportando cifras elocuentes para valorar su alcance: Pinochet arrasó los barrios de chabolas... y el número de habitantes de una misma vivienda alquilada se duplicó e incluso se triplicó. En Lima, donde el valor del salario se redujo un 83 %, durante la recesión impuesta por el FMI, el porcentaje de hogares que vivían por debajo del umbral de pobreza aumentó de un 17%, en 1985, a un 44% en 1990. Pero el problema no radica en entender el sentido del proceso, sino en constatar que en la década siguiente, la de los noventa, que debería haber corregido los errores de la década anterior de acuerdo con el credo neoliberal, “la pobreza urbana siguió acumulándose implacablemente” y la brecha entre países ricos y pobres creció en las décadas anteriores, y las desigualdades de las rentas también aumentaron, hasta alcanzar el coeficiente 0,67 el coeficiente de Gini, sin que aparecieran síntomas de mejora en

²² DAVIS, Mike .- “Planeta de ciudades-miseria”, *new eft review*, nº 26, Madrid: Ediciones Akal, S. A., 2004, pp. 21-22, op. cit.

el siglo recién estrenado. Singer²³, por su lado, y en el mismo sentido, se remite al *Informe sobre el desarrollo humano* de 1999, y recoge que en 1820 la quinta parte de la población mundial, que vivía en los países más ricos, recibía el triple de renta que la quinta parte de la población que vivía en los países más pobres. A principios del siglo veinte, la relación anterior se había incrementado hasta llegar a ser de 11. En 1960 era de 30 a 1, en 1990 de 60 a 1, y en 1997, de 74 a 1. Cuando historiadores como Gabriel Tortella²⁴ afirman que “Los pobres son la fuerza explosiva del mundo actual”, en realidad sólo está ratificando esa desigualdad creciente entre pobres y ricos.

Siendo así, la noción de tiempo que asiste a estos espacios que nos preocupan es más que engañosa, porque parte de una atomización de la realidad fruto de la disolución de la ciudad en alojamientos y de la descomposición de la sociedad en casos particulares. Ocurre algo parecido a lo preconizado por Adam Smith²⁵, en su *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, cuando analiza las preferencias de los individuos en el momento de “emplear su capital en sostener la industria doméstica” y destaca que a pesar de no proponerse “promover el interés público,... es conducido por una mano invisible a promover un fin que no entraba en sus intenciones”; o lo que es lo mismo: “al perseguir su propio interés, promueve el de la sociedad de una manera más efectiva que si esto entrara en sus designios”. Pero la tozudez de la historia, siempre dispuesta a demostrar la verdad de los hechos, se venga mostrándonos el lado oscuro de esas mejoras. No hay más que atender a la patología de la edificación resultante de la carencia de alcantarillado en las urbanizaciones en ladera para comprobar que lejos de mejorar los barrios pueden llegar a empeorar con el tiempo, e incluso sucumbir ante los problemas derivados del lavado de las precarias cimentaciones como consecuencia de los arrastres de las aguas vertidas a la intemperie. El caso del barrio del Agustino en Lima es ejemplar, donde el peligro inminente de derribo de innumerables casas viene causando preocupación y desánimo entre sus habitantes. Algo parecido podríamos decir de los programas de rehabilitación de favelas, en Río, donde la preocupación por mejorar su imagen ha descuidado aspectos constructivos graves como, por ejemplo, el recalce de las cimentaciones de las casas, invisibilizando el problema y condenándolas a la precariedad más absoluta.

Pero las cosas no son así, a pesar de los esfuerzos recientes por dar contenido teórico y validez universal a ciertos sentidos de la historia. Probablemente, sin los esfuerzos para justificar muchas prácticas del capitalismo - incluso las más compasivas como las contenidas en el informe del proyecto Milenio presentado por Sachs a Naciones Unidas-, hoy continuaríamos razonando bajo la amenaza de la duda a partir de sentencias conciliadoras como la que nos ocupa. Sin embargo, campañas publicitarias como la orquestada en torno a ideólogos como Francis Fukuyama, en tanto que vocero y propagador de la tesis del fin de la historia, redundan y refuerzan las sospechas. Ya que si antes podía

²³ SINGER, Peter .- *Un solo mundo. La ética de la globalización*, Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S.A., pp. 95-96, op. cit.

²⁴ TORTELLA, Gabriel .- entrevista realizada por José Andrés Rojo, en: *El País*, 5 febrero de 2006.

²⁵ SMITH, Adam .- *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, México: Fondo de Cultura Económica, 1958, pp. 402.

haber alguna duda en relación al tiempo presente, el talante del texto de Fukuyama la disipa. Su traducción y puesta al día de las formulaciones de Hegel quedan en sus manos como meros ejercicios de cinismo. Las apreciaciones de otrora en relación a las mejoras de la ciudad informal se desvanecen ante las afirmaciones categóricas del pensamiento único –antes referido como neoclásico y hoy como neoliberal-. La pretensión de legitimar teóricamente el orden precario del subdesarrollo se vuelve en contra y pone al descubierto, una vez más, algo que ya sabíamos. Desde esta perspectiva, el margen de confianza concedido al capitalismo pierde sentido y se diluye entre expresiones de poder del tipo de “que lo existente es necesario y que, por existente y necesario, es lo mejor”²⁶. Si el viejo liberalismo confiaba en el progreso, la razón y la historia, hoy, el nuevo liberalismo conservador es dogmático, no necesita confrontar ni luchar porque es el despliegue del poder triunfante.



Barrio: El Agustino, Lima, Perú. (Fotografía: Juan Luis Piñón).

Frente a esta ideología de la superación de las ideologías solo cabe el poder de la confrontación de los hechos. Como escribe Fontana, citando a Hill, “tal vez los habitantes del Tercer Mundo no estén tan seguros de que la historia se haya acabado”²⁷. En efecto, resulta delirante cerrar las puertas a millones de habitantes de los pueblos jóvenes de los cerros de Lima, Bogotá o Caracas, los márgenes de los ríos de Asunción, las favelas de Rio, y tratar de convencerle de que han conquistado la cima –aunque sea de la miseria-, y que a partir de ahora ya no tienen ninguna posibilidad de evolución y de cambio por haber perdido o

²⁶ REIGADAS, Maria Cristina .- en prólogo a: ZAGARI, Ana, PÉREZ CANCIO, Susana y GONZÁLEZ, Alejandra .- *El fin de la historia: nuevo nombre del liberalismo*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 1999, pp. 8

²⁷ FONTANA, Joseph .- *La historia después del fin de la historia. Reflexiones acerca de la situación actual de la ciencia histórica*, Barcelona: Editorial Crítica, 1992, pp. 8.

habérseles arrebatado la posibilidad de instalarse en el desarrollo. Si, como pensaba Hegel, los fines son relativos con respecto al estado del proceso, y aceptamos la existencia de varios mundos, aún aceptando como válida la traducción de Hegel, habría que concretar a qué mundo se refiere y a qué etapa precisa del mismo. Concreción que nos llevaría a afirmar que la ciudad americana, en cuanto expresión de un orden económico complejo, subyugado, influido e incluso menospreciado por el orden liberal al que se refiere Fukuyama, no es el mejor de los posibles; ni cabe pensar que ha llegado a su fin, sino todo lo contrario, cabe pensar que es perfectible y que su complejidad no es óbice para poder reconocer en ella diversos estadios de desarrollo, pautas de conductas contradictorias, olvidos, exclusiones y todo aquello que constituye un freno para su desarrollo.



Aguablanca. Caoli, Colombia. (Fotografía: Juan Luis Piñón)

En este contexto, relegar al tiempo la solución de los problemas de la ciudad parece una ironía. Ni el tiempo ni la historia son lineales. La historia no deja de brindarnos ejemplos de lo contrario como hemos tenido ocasión de comprobar. Se producen involuciones, retrocesos y retrasos que desembocan y amplifican desequilibrios; del mismo modo nos muestra la existencia de tiempos dispares, los mismos que nos permiten avalar de parálisis, velocidades distintas y milagros imprevistos, incluso espejismos como los que nos brinda la CEPAL cuando habla de los 13 millones de latinoamericanos que han abandonado la

pobreza y los 10 millones que han salido de la miseria²⁸, cifras con las que se pretende neutralizar la otra realidad, la que no aparece en las contabilidades de las comisiones económicas pero que recorren invisibles, por ejemplo, la ciudad informal como hemos visto. Lo que nos permite profundizar en la ciudad americana y descubrir sus pormenores, deshacer muchos de los tópicos que la arropan y situarla en unas coordenadas mucho más precisas y ecuánimes, condiciones básicas para que la historia pueda recuperar el sentido que le confieren sus ciudadanos y desvelar las circunstancias responsables de su statu quo.

6. Sobre la regularización de la propiedad

Pero si el tiempo -por sí mismo- no resuelve las contradicciones de la ciudad, argucias como las esgrimidas por Hernando de Soto,²⁹ para superar los vicios del capitalismo, difícilmente pueden ilusionar a quienes han tenido la oportunidad de conocer in situ los mimbres de la pobreza.

Ni el tiempo disuelve los conflictos, ni los Planes de Ajuste Estructural, ni la condonación de la deuda, ni el libre comercio -por mucho que lo pregone el FMI o el BM.-, y mucho menos la propiedad formal. De la misma forma que se ha tratado de instrumentalizar la ideología neoliberal para hacer desaparecer del globo las rémoras de la internacionalización de la economía del desarrollo, tampoco parecen funcionar las tesis que tratan de tender lazos entre la acumulación del capital y la regularización de los asentamientos informales; con la salvedad de que, mientras la globalización va emparentada con la resignación y esperanza, la formalización de la propiedad -sin más- puede afectar de forma muy negativa al conjunto de la sociedad informal, al postular prácticas perversas, condenadas a producir más de lo mismo y a abrir nuevas heridas; es decir, a reproducir o profundizar en los procesos reproductivos de la pobreza tal como hoy los conocemos.

En efecto, la publicación de libros como *El misterio del capital*, al contrario de lo que pretende su autor, sirve para poner en evidencia lo lejos que estamos de cualquier planteamiento ecuánime tendente a resolver los problemas de la pobreza, en general, y de la ciudad informal, en particular. Su autor juega a ganar y para ello no repara en gastos. Su apuesta llega a incorporar los índices de pobreza que se acumulan en el planeta. Datos que tratará de instrumentalizar para demostrar las bondades de su fórmula -ideológica- de resucitar el viejo sistema que gira en torno a la propiedad formal. Toda la problemática del misterioso capital se resuelve en la órbita del proceso que convierte el potencial económico de una casa en capital³⁰, sobre todo cuando no es posible usar productivamente activos que no pertenecen a alguien. Sin embargo, la respuesta está al alcance de la mano, el autor de *El misterio del capital* nos lo repite a lo largo de 250 páginas:

²⁸ Son las cifras con las que José Juan Ruiz trata de rebatir el incremento de la pobreza en Latinoamérica, en el marco de un artículo pro globalización. RUIZ, José Juan .- “Hay riesgos, pero no los que se dicen”, *El País, Negocios*, febrero 2006.

²⁹ DE SOTO, Hernando .- *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en accidente y fracasa en el resto del mundo*, Lima: Editorial El Comercio SA, 2000.

³⁰ *Ibidem*, pp. 75 y ss.

La respuesta está en la forma de propiedad y en el registro. Y para que lo comprendamos nos obsequia con ejemplos como el que aclara que “El sistema de propiedad es la planta hidroeléctrica del capital. Es el lugar donde nace el capital. Cualquier activo cuyos aspectos económicos y sociales no estén fijados en un sistema de propiedad formal es sumamente difícil de mover en el mercado”³¹

A partir de semejante descubrimiento, la solución a los problemas del Tercer Mundo será una cuestión de tiempo. Sólo habrá que poner en funcionamiento el sistema registral e instituir el sistema formal de propiedad pertinente para acelerar el definitivo “fin de la historia”, el mismo que hemos comprobado que no acababa de cuadrar. De hecho Francis Fukuyama se apresurará en decir que “De Soto está fomentando una revolución en el Tercer Mundo... *El misterio del capital* constituye una de las pocas propuestas nuevas y genuinamente prometedoras para vencer la pobreza”. En el mismo sentido se manifestarán, tanto M. Friedman como M. Thatcher, entre otros, a los que no les molesta que -aunque sea con el tono de Soto- se afirme que sin un sistema integrado de propiedad formal no es posible crear una economía de mercado moderna.³²

De Soto, continua escribiendo: De lo que carecen los pobres es de un fácil acceso a los mecanismos de propiedad que les permita aprovechar legalmente el potencial económico de sus activos para producir, afianzar o garantizar mayor valor en el mercado ampliado, lo que es cierto, como también lo es que en occidente, por ejemplo, los inmuebles formales en su mayoría son fáciles de usar como garantía para un préstamo; para obtener una inversión bajo figura de intercambio de activos por inversión³³, sin embargo, lo que no tiene sentido es que, en las deplorables condiciones que se reproduce la ciudad informal, pueda tener cabida ningún tipo de crédito hipotecario que es al que nos remite De Soto. Las razones son obvias y las conoce cualquiera que haya solicitado algún préstamo con garantía hipotecaria. Ocultar este extremo carece de la razón que parece reivindicar nuestro autor.

En el fondo, y eso se deduce del tono del libro, detrás de los hallazgos y del descubrimiento del misterio del capital sólo hallamos una maraña de verdades a medias, como esa que alude a la proporción de cemento consumido en la ciudad informal, una afirmación insidiosa que sólo traduce la abultada cifra de informales que habitan las ciudades del Tercer Mundo. Ahora bien, donde da en el clavo nuestro insigne escritor es en las ventajas políticas que pueden ofrecer los procesos de regularización, sobre todo cuando afirma que: “Impulsar a la economías subterráneas hacia la legalización es una operación de marketing político de primera magnitud”³⁴, tal como perfectamente lo entendió el hoy ex Presidente del Perú, Fujimori, cuando no tuvo el menor pudor de intercambiar regularizaciones de predios por votos. Versión corregida y aumentada de aquella otra que da cuenta Mike Davis³⁵ cuando subraya que “sin títulos de tierra o de

³¹ *Ibidem*, pp. 77.

³² *Ibidem*, pp. 190.

³³ *Ibidem*, pp. 78- 80.

³⁴ *Ibidem*, pp. 185.

³⁵ DAVIS Mike .- “Planeta de ciudades-miseria”, *new eft review*, nº 26, Madrid: Ediciones Akal, S. A., 2004, pp. 16, op. cit.

propiedad de una vivienda formales, los habitantes de estas áreas degradadas se ven metidos en relaciones de dependencia casi feudales con funcionarios locales y peces gordos del partido gubernamental. La deslealtad puede suponer el desalojo o incluso destrucción de todo un barrio.”

Su distanciamiento de la ciudad, su olvido de lo público y su fe en el sector privado, convierten sus peroratas en papel mojado; a lo sumo, en coartada para viviendistas, de ahí su escasa proyección en el mundo real fuera de algunos círculos neoliberales. Resulta sospechoso, por lo demás, que siendo tan evidentes las tesis defendidas en *El misterio del capital*, no asomen en las grandes declaraciones de la ONU o inspiren iniciativas como “*Cities Without Slums*”. Al contrario, todo parece indicar que los tipos van por otro lado como lo demuestra el hecho de contratar como consultores, por ejemplo, a estudiosos de la talla de Edésio Fernández, cuyas tesis deben incomodar, sin duda, a nuestro “revolucionario” De Soto.

7. Sobre la función social de la propiedad

En efecto, Edésio Fernández constituye el polo opuesto de Soto, ya que trata de comprender la realidad del Tercer Mundo para transformarla. Sus análisis parten del fondo de la cuestión y evolucionan por senderos menos ideológicos, o de ideología de signo contrario. La propiedad deja de ser un atributo del individuo y asume cotas más altas de complejidad, a través de conceptos como el de la función social de la propiedad. Sus pesquisas no tratan de resolver el problema del individuo aislado sino del individuo que vive y se relaciona con su entorno. De Soto, como hemos visto, insiste una y otra vez, en lo contrario, menospreciando, tanto la realidad -cuando no se ajusta a sus objetivos-, como los valores de la solidaridad, la cooperación e, incluso, la proximidad social; los mismos que no tienen cabida en el ordenamiento neoliberal o en la economía libre de mercado. Carencias por las que tendrá que pagar un alto precio y sufrir el ajuste de cuentas de la historia que, le guste o no, viene demostrando reiteradamente el carácter falaz de la secuencia encargada de desvelar “el misterio del capital”³⁶.

De hecho, muchos de los programas de regularización de la propiedad llevados a cabo en ibero América poco o nada tienen que ver con la tesis de *El misterio del capital*. A estas alturas ya nadie cree en el cuento de la lechera; quizás el libro le venga bien a algún gobernante de turno o a algún viceministro de la vivienda para tratar de justificar determinados planteamientos, pero, al final, resulta difícil creer que tras dichos programas se esconda algo más que el oportunismo político de quien no pretende ni tan siquiera abordar el problema de la pobreza urbana.

Pero, al final, lo que podría ser tan solo una política más, frustrada por su irre realidad, resulta que tiene unas consecuencias imprevisibles y de largo alcance como las que se derivan del caos que ratifica y ampara tesis como la de Soto.

³⁶ Sachs es nítido al respecto cuando escribe que muchos países en vías de desarrollo están creciendo con mucha rapidez, pero todos están estancados. Muchos que están creciendo particularmente rápido, como China y Vietnam, no han resuelto sin duda el problema de los títulos de propiedad y las escrituras. SACHS, Jeffrey - *El fin de la pobreza. Como conseguirlo en nuestro tiempo*, Barcelona: Debate, 2005, pp. 447.

Olvidar el marco urbano, es decir, la ciudad es tanto como negar la ciudadanía, por muy propietario que se sea de un lote o de unas esteras, plásticos o cartones. En este sentido, olvidar que la ordenación de la ciudad constituye el primer escalón de la serie de peldaños que conducen de la pobreza y la exclusión a la integración social y urbana, constituye un delito de lesa irresponsabilidad. Es más, a la vista de los hechos se puede deducir una realidad bastante distinta basada en la ecuación [regularización]=[hipoteca del planeamiento], sobre todo si partimos de un planeamiento basado en la propiedad formal.

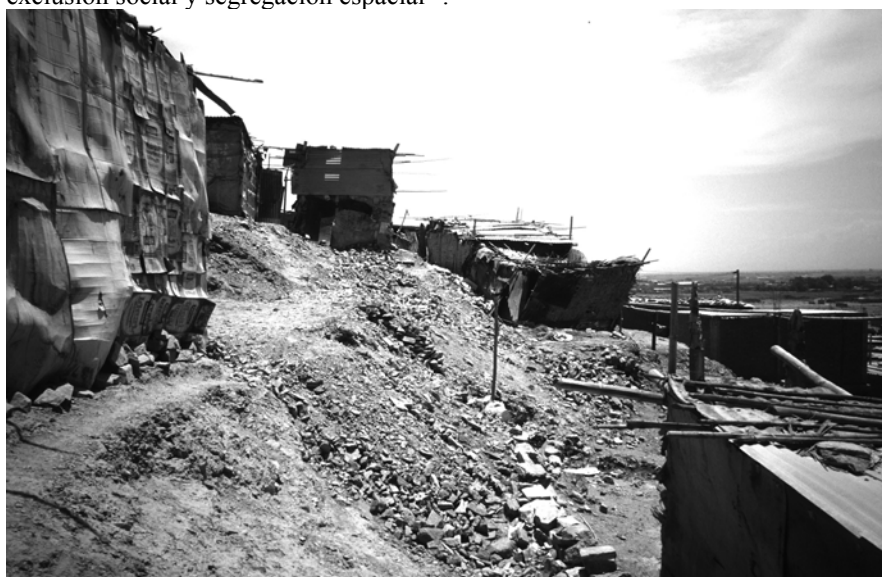
Ahora bien, lo sorprendente de la propuesta de Soto es que presenta como novedoso lo que en realidad tiene hundidas sus raíces en plena historia del siglo XIX. Se trata de vender, como presente, el más puro pasado. De hecho, Edésio Fernández³⁷, así lo entiende cuando plantea en términos de oposición: por un lado, la función social de la propiedad urbana, la única que puede pretender la redención de la ciudad; y, por el otro, el derecho individual irrestricto reivindicado por los grupos conservadores ligados al sector inmobiliario. Pero si, en realidad, los planteamientos reguladores de la propiedad -como es obvio- no resuelven ninguno de los problemas planteados, ¿porqué tanta insistencia en los mismos?. Para muchos, los más ingenuos, la medida puede resultar consoladora, y, al menos, en apariencia, lo es; pero, si echamos mano de la historia veremos que el tema, no sólo no es tan novedoso -y menos revolucionario- como pretenden vendernos algunos ideólogos, sino que desde la aparición del estado moderno se ha convertido en un tema recurrente en constituciones y políticas urbanísticas de todo el mundo, lo que nos permite concluir que más que hablar de novedad deberíamos hablar de oportunidad o de oportunismo, una forma como otra de conjugar la historia. Al final de la corrida todo apunta a una resurrección, en una primera instancia, de la ideología desplegada por Prodhom y Sax durante la segunda mitad del siglo XIX, para crear un frente de propietarios -de primera y segundas residencias- después, con el único objetivo de neutralizar las inquietudes sociales de los no propietarios una vez convertidos en tales.

Sin embargo, si el mecanismo de la regularización -sin más, a lo De Soto- no funciona, no quiere decir que la regularización no deba ser un objetivo prioritario para aquellos que apuestan por esta modalidad de posesión -frente a los que apuesta, por ejemplo, por el régimen de alquiler-. Simplemente, como apunta Fernández, se debe procurar que los programas de regularización de suelos de los asentamientos informales partan de un reconocimiento más amplio de los derechos de los ciudadanos, y no sólo el derecho a la propiedad formal. De hecho, como señala, los programas sociales de regularización de las favelas del año 83 ya avanzan el sentido que debía orientar la regularización de la propiedad del suelo, un sentido modelado por una combinación de prácticas integradoras capaces de armonizar: primero, la demarcación e identificación de las favelas como áreas residenciales con fines sociales -zonas/ áreas especiales de interés social-; segundo, la definición de ciertas normas urbanísticas específicas de uso, parcelación y ocupación del suelo -con poderes urbanísticos propios-; y, tercero, el establecimiento de mecanismos político-institucionales de gestión participativa

³⁷ FERNÁNDEZ, Edésio .- "Do Código Civil ao Estatuto da Cidades", revista *Urbana*, nº 30, Caracas, 2002. pp. 45.

de los programas de regularización. Fórmula entre cuyos objetivos se hallaría el de minimizar la dinámica del mercado inmobiliario, garantizando espacios en el territorio urbano para los distintos grupos de pobres.

En suma, como concluye Fernández, los derechos sociales del alojamiento, en particular, y de la ciudad, en general, no pueden reducirse al reconocimiento del derecho de propiedad –individual-. De hecho, al contrario de lo que se pretende demostrar, la legalización de las actividades informales -a través del reconocimiento de títulos individuales de propiedad plena-, no conlleva automáticamente a la integración socioespacial; es más, si no se formulan dentro de los fines de políticas socioeconómicas comprensivas, las consecuencias de los posprogramas de regularización fundiaria pueden tener efectos indeseados, comprometiendo el patrimonio de los ocupantes, sin ejercer el menor impacto en la reducción de la pobreza y, lo que es más importante, reforzando directamente al conjunto de las fuerzas económica y políticas que tradicionalmente causan exclusión social y segregación espacial³⁸.



Periferia de Chiclayo, Perú. (Fotografía: Juan Luis Piñón).

Quizá la proliferación de la ideología individualista sobre la que descansa el “viviendismo”³⁹ haya constituido un excelente caldo de cultivo para la proliferación de prácticas como las pregonadas por De Soto y puestas en práctica por quienes, con más buena fe que otra cosa, sin haber llevado a cabo una reflexión conjunta, se han entregado en cuerpo y alma a la práctica regularizadora. Pero es tiempo de otras cosas, de otras políticas, de otras actitudes frente a esos

³⁸ *Ibidem*, pp. 55

³⁹ Utilizamos el término “viviendismo” como contrapuesto al de “urbanismo”, no porque pensemos que se trata de prácticas diferenciadas, sino por la forma que una y otras asumen ideologías, en principio contrapuestas: la primera de corte individualista y la segunda de corte más social.

miles de millones de personas que viven hundidos en el fango de la miseria urbana.

8. Sobre el planeamiento

Son, sin duda, estos y otros muchos argumentos los que, de hecho, mantienen alejado a De Soto de los círculos académicos y de sus áreas de influencia, y consiguen que apenas merezcan la consideración de aquellos que realmente se preocupan de la ciencia urbanística, jurídica, social, etcétera; circunstancia que, no obstante, no constituye impedimento alguno para que sus recetas circulen por despachos de alcaldía y sedes de registradores de la propiedad preocupados más por su futuro que por el futuro de la sociedad que les rodea.

Ahora bien, si bien la regularización individualizada puede haber propiciado en algún caso concreto mejora al conjunto de los ciudadanos, es decir, puede haber servido a intereses individuales legítimos, en mucha mayor medida -y en sentido inverso- ha supuesto un freno para las conquistas que la sociedad demanda como tal: la recomposición urbanística de la ciudad. Realidad que nos invita a reflexionar en los siguientes términos: si la regularización individualizada de la propiedad en los barrios marginales no ha sido capaz de resolver los problemas de la pobreza y degradación urbana, ¿cuáles han sido las preocupaciones principales -al respecto- de las distintas administraciones de la ciudad americana? ¿Qué circunstancias han informado el Planeamiento? ¿Qué parámetros se han privilegiado y cuáles se han relegado a un segundo término? ¿En qué medida el Planeamiento ha orientado el crecimiento de la ciudad? ¿Se puede hablar de algún modelo de referencia? Preguntas que nos permiten hablar de unas constantes que sobresalen y que ayudan a perfilar ese fenómeno tan complejo y diverso que es la ciudad americana, y cuyo rasgo más sobresaliente, hoy por hoy, es el intento de acompasar los procesos de crecimiento urbano a las pautas experimentadas en otras regiones del planeta. Circunstancias, todas ellas, que nos abren un abanico de posibilidades de estudio en cuyos extremos hallamos el Planeamiento Urbanístico de corte clásico, por un lado, y el Planeamiento Estratégico, por el otro.

El Planeamiento Urbanístico americano, con sus más y sus menos, podemos decir que incorpora lo mejor y lo peor de la doctrina dominante; es decir, reúne las determinaciones de cualquier Planeamiento. La ciudad se vislumbra como un artefacto susceptible de ser modelado por unas reglas de juego establecidas *ad hoc* en el documento de Planeamiento. Las clasificaciones y calificaciones de suelo, sistemas generales, planes viales, delimitaciones de áreas de intervención, programación, etcétera, se conjugan en el complejo mundo de la ciudad. Nada nuevo, nada que no sepamos o no podamos esperar; sin embargo, las dudas y las sospechas aparecen cuando contrastamos los documentos al uso con la realidad. Entonces todo parece a moverse. Nada casa. Todo se descuadra. La ciudad dibujada nada tiene que ver con la ciudad real, al menos ese 50% aproximado que constituye la ciudad informal. La homogeneidad visual de los tejidos y de las tramas urbanas, que se articulan en el territorio, sólo es aparente. Incluso la visión de la ciudad que nos ofrecen los ortoplanos tampoco traducen la realidad. Hay que descender de nivel hasta casi tocar las casas para percatarnos

que estamos ante una medio diferente. Incluso la regularidad de los trazados y de las extensas mallas que cubren los amplios territorios de las periferias, la rectitud de los ejes viarios, la repetición de los tipos de manzanas, la identidad de los tipos de alojamientos, la textura, el grano y las huellas de los parcelarios sobre los que se construye la ciudad, a determinada escala parecen hablarnos de otra ciudad; de esas ciudades anónimas e indiferenciadas capaces de acoger a millones de habitantes, displicentes por pura resignación, invisibles en su extensión, aunque disidentes y discretas en su pertinaz lucha contra el destino, ciudades en las que sólo su materialidad es capaz de develarnos sus misterios. Otro tanto ocurre con los ejes viarios y las infraestructuras, en general.

Ciudades efervescentes en su quietud, en las que el movimiento se confunde con el tedio que producen los sinsabores de la pobreza. Ciudades que se saben adormecidas, ausentes y casi sin pulso, pero vivas, abiertas, sociales; siempre dispuestas a improvisar su propia historia o a recrear sus ilusiones perdidas. Ciudades proyectadas en la diversidad de sus gentes, de sus gestos, de sus talentos, de sus posibilidades. Ciudades confusas y confundidas. Vigilantes y somnolientas. Prontas ante el vértigo que suele producir el saberse sin pasado –por inexistente– y sin futuro –por exceso de presente–. Ciudades sometidas por la visibilidad del poder, subyugadas por la miseria que las asfixia, pero ciudades que se resisten a morir. Son ellas mismas y otras, al mismo tiempo, paradójicas, y capaces de ser sin llegar a ser, en las que unas partes pertenecen a otras y otras a ninguna parte.

Ciudades entre la formalidad y la informalidad, en las que el 50% presenta un enorme parecido con nuestras ciudades y el resto nada. Ciudades en las que, no obstante, se reconocen las huellas de las cuadrículas de fundación, los ensanches modulares con referencias explícitas a las cuadrículas de base y unos polígonos residenciales⁴⁰ de altísima calidad, proyectados con los mismos mimbres que sus equivalentes europeos contruidos a partir de los años veinte. Ciudades pautadas por los mismos proyectos emblemáticos, por los mismos arquitectos, por las mismas estrellas que alumbran el planeta. Pretextos incapaces, sin embargo, para ocultar sus vergüenzas, aunque suficientes para magnificarlas. Así comprobamos como una de las características sobresalientes de las ciudades americanas es el triste desenlace de sus propuestas urbanísticas; las marcas de la discontinuidad y la repetición de los fracasos, hasta el punto de poder contar con tantos modelos de ciudad como procesos fallidos, lo que, no obstante, nos permite hablar de ciudades abiertas –al mundo, a las modas y a las doctrinas imperantes–, modeladas por los vaivenes de la historia y la inestabilidad política, subyugadas por la estrechez de sus márgenes para desarrollar propuestas urbanísticas, frustradas una y otra vez por la coyuntura, reduciendo su historia a los manifiestos implícitos en su arquitectura y los rastros de sus trazados. Y es por ello por lo que cada día que pasa resulta más difícil reconocer la ciudad, discernir sus procesos constructivos y admitir cualquier juicio cabal sobre su naturaleza.

⁴⁰ No hay más que echar una ojeada a las unidades vecinales limeñas de los cincuenta y sesenta, o a los polígonos residenciales bogotanos y bonaerenses para constatar, no sólo su calidad urbanística, sino también su potencial innovador.

Y será este marco de referencia el que nos permitirá comprobar cómo el nuevo orden económico, el intercambio desigual, la futilidad del capital financiero, las nuevas tecnologías de la información, el descontrol administrativo y la presión del capital corporativo, disipan cualquier intento de hablar de la ciudad americana en términos precisos. Una ciudad disoluta -sin apenas señas de identidad- cuyos extremos vienen fijados por los envites de una globalización galopante que apenas deja resquicios entre la franquicia y la informalidad; es decir, una ciudad franquiciada⁴¹ cuyo únicos límites vienen impuestos por la informalidad.

La ciudad formal, en la medida que reúne las variables que exige el estatuto ciudad, velará por su reproducción; o lo que es lo mismo, exigirá entrar en el circuito de ciudades solventes, en cuya recreación el Planeamiento jugará un papel principal, tarea que llevará a cabo según el siguiente plan: en primer lugar, compartiendo mesa y mantel con los planteamientos sectoriales encargados de engrasar los engranajes que permiten su evolución, jugando un papel principal la construcción de las infraestructuras indispensables para permanecer en dicho circuito. De ahí, la puesta a punto de sus aeropuertos, puertos, y demás medios de transporte; su enganche a las pistas de la redes de la información, la mejora de la accesibilidad territorial, así como el desarrollo de cuantas parafernalias se recomiendan hoy para estar presentes en cuerpo y alma en esa carrera de la que se desconoce su meta.

En segundo lugar, programando las que se han convenido en llamar áreas de centralidad, es decir, espacios vitales cuya influencia está limitada por la capacidad de proyección de sus actividades principales. A diferencia de las prácticas de proyecto desarrolladas en nuestras latitudes, en la ciudad americana, precisamente por ese carácter desagregado del territorio, el compromiso de las áreas de intervención estratégica con la ciudad central es más arbitrario, menos dependiente, traduciendo casi siempre intereses inmobiliarios, y sólo en algunos casos intereses sociales. La ciudad da un salto cualitativo restringiendo sus intervenciones a aquellos lugares seleccionados por el capital, sin la menor consideración de los espacios de la pobreza a los que nos venimos refiriendo, presentándose por primera vez ante el gran público sin las máscaras que a menudo le proporciona el Planeamiento.

Y, en tercer lugar, corroborando la existencia de esa cultura de la satisfacción, a la que se refiere Galbraith⁴², cuya traducción en la ciudad despliega todo el imaginario de las CIDs⁴³, un modelo de urbanización en el que se concitan, tanto la cultura prodigada por Disney, desde hace unas décadas en Estados Unidos, cuyo referentes materiales orillan la aplaudida *Celebration*, o el escenario de *El show de Truman*, como la cultura derivada de la que se ha convenido en

⁴¹ Tomamos prestado el término -traducido- de David Mangin, quien en su libro *La ville Franchisée* constituye un excelente relato sobre el estado de la cuestión en los temas relativos a la ciudad en la era del acceso. MANGIN, David. - *La ville franchisée. Formes et structures de la ville contemporaine*. París: Éditions de la Villette, 2004.

⁴² GALBRAITH, John Kenneth. - *La cultura de la satisfacción*, Barcelona: Ediciones Ariel, S.A., 1992.

⁴³ Sobre las *common-interest developments*, CID, puede consultarse el capítulo el acceso como modo de vida de Jeremy Rifkin, incluido en su libro: *La era del acceso. La revolución de la nueva economía*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica SA, 2000, pp. 160 ss

llamar *La ciudad de Cuarzo*, en el sentido que la escruta Davis⁴⁴. Aunque en la ciudad americana las medidas de seguridad, si cabe, son mayores que en el resto del mundo: los controles policiales y de las fuerzas especiales, las alambradas electrificadas, los circuitos cerrados de televisión y demás artefactos vienen configurando un tipo de guetos que redundan en la idea de fragmentación reseñada.

En este contexto, el Planeamiento poco puede hacer para reconducir la ciudad mas que intentar controlar su crecimiento siguiendo las pautas fijadas por la economía, algo que hará siguiendo los modelos establecidos en los países desarrollados y proponiendo a tal fin un planeamiento que gusta llamar flexible – aunque otros denominan acomodaticio, leguleyo, complaciente con el capital, etcétera-, pero que, en todos los casos, ejercerá una influencia desigual tanto en la ciudad formal como en la informal. Ahora bien, mientras en la ciudad formal – reducto al que fluye la inversión-, el Planeamiento puede ejercer una influencia relativa, en la ciudad informal el Planeamiento carece de sentido más allá de su instrumentación para regularizar situaciones de hecho. Incluso, en aquellos casos en los que se hace discurrir alguna infraestructura potente por sus alrededores, los hechos nos descubren la escasa o nula influencia sobre los barrios que atraviesa o circunda.

Desde hace unos años, posiblemente bajo la influencia de ciertas metrópolis, asistimos a los ritos mediáticos de un Planeamiento clásico en el que nada falta. Sin embargo, las ciudades parecen moverse siguiendo otras instrucciones. La aceleración de los cambios exigidos por el nuevo orden económico y la necesidad del capital de competir por determinadas cotas de mercado, hacen que los cambios se distancien del rigor de los planes, sin que medie escala intermedia alguna, cediendo la mano a la improvisación, a las inversiones ocasionales, a las políticas sectoriales y a la construcción selectiva de infraestructuras, origen, en última instancia, de ese carácter confuso que suele caracterizar a la ciudad formal.

Será, pues, la subversión de los planteamientos metodológicos –y no otras causas– la responsable de la nueva apariencia de las ciudades: más comprometida con la proyección de la arquitectura espectáculo que con la solvencia de la ciudad dibujada. No hay más que analizar la repercusión que sobre la ciudad tiene el tránsito de la lógica deductiva a la lógica inductiva –es decir, del Planeamiento en sentido clásico al Proyecto Urbano–, para comprobar que no se trata de un posicionamiento baladí, ni casual, ni azaroso, sino de satisfacer unos intereses concretos que ven en la ciudad un terreno abonado para la inversión, una mercancía que se quiere libre de cualquier contaminación normativa, de acuerdo con el mejor perfil del Proyecto Urbano. Noción que permite la lucubración e inaugura una nueva etapa en la construcción de la ciudad; una etapa ajustada a los nuevos tiempos y exponente de la filosofía neoliberal, atenta al corto plazo y displicente con el largo plazo. Una filosofía que no tiene el menor reparo en abandonar la ciudad en manos de una clase de nuevos ricos que, a la sombra de la

⁴⁴ DAVIS, Mike.- *Ciudad de cuarzo. Arqueología del futuro de Los Angeles*, Toledo: Ediciones Lengua de trapo SL, 2003, pp. 126

promoción, especulación de suelos y edificaciones, están dirimiendo el futuro de la ciudad americana.

9. Sobre el Planeamiento Estratégico

Los Planes Estratégicos, por su lado, en tanto que constituyen el marco de referencia natural del Proyecto Urbano, vienen a sancionar la crisis del Planeamiento a través de las particularidades de sus predicados, y en especial a los referidos a su proyección material y premisas metodológicas, es decir, a aquellos procesos que se elevan de lo particular a lo general, o de las acciones concertadas a las políticas sectoriales.

Si bien el Planeamiento venía arrastrando, desde hacía décadas, los sinsabores del pensamiento único neoliberal, la repentina propagación de los Planes Estratégicos, hace ya dos décadas, ha supuesto la puntilla a una práctica que -a pesar de necesitar una reformulación profunda-, era contradictoria con el “desarrollo” en sentido neoclásico. La sinergia de estos planes con la desregulación que informa las recientes leyes del suelo no hablan de otra cosa. Había que crear una alternativa al Planeamiento, no sólo para legitimar las propuestas urbanísticas -de marcado cariz monopolista- que se venían sucediendo en algunos puntos concretos de la ciudad, sino, también, para engrasar los mecanismos encargados de orientar tales situaciones.

Pero, si los Planes Estratégicos tuvieron gran aceptación tanto en Norteamérica como en el viejo continente, en América se convirtieron en pocos años en la piedra de toque de las distintas administraciones que, posiblemente deslumbrados por la grandilocuencia de la adjetivación del plan, estimularon su rápida difusión. Nadie podía permitirse el lujo de carecer de tal documento, lo que provocó la aparición de las prestigiosas fábricas de elaboración de planes. Y de ese modo surgió una generación de planes en los que parecía que las diferencias se circunscribían al mero nombre de la ciudad. El término ciudad siempre formó parte del título aunque, paradójicamente, la ciudad siempre fue la gran ausente, ausencia que, por lo demás, nunca levantó sospechas. Se trataba de desviar la atención y distraer al gran público. De argumentar en nombre de unas súper-razones que nadie podía ni debía cuestionar, tales como la competitividad, la competencia entre ciudades, el incremento de la productividad, etcétera, así como tampoco se podía poner en tela de juicio el método, también impecable, porque recibía las bendiciones de la participación en sentido amplio. Pero el perfil de las respuestas que ofreció aquella generación de Planes Estratégicos se encargó de desdecir su ecuanimidad, de denunciar la mitología -síntesis de pensamiento único y participación- que incorporaba, y de evidenciar las razones subyacentes a su redacción⁴⁵.

Hoy las cosas están cambiando pero no a favor de la ciudad. Frente a la anterior generación de Planes Estratégicos se vienen desarrollando otras generaciones de Planes Sectoriales que, sin dejar de ser estratégicos, se olvidan de

⁴⁵ El Plan Estratégico de Valencia, uno de aquella generación, fue incapaz a todas luces de plantear nada nuevo -más allá de recomendar el alumbrado de alguna avenida-, se escribieron cientos de folios repletos de lugares comunes y se limitó a sancionar y legitimar proyectos otrora inconfesables, circunscribiendo la participación a unas cuantas instituciones de marcado carácter económico.

la ciudad, lo que supone tanto la vuelta de las aguas al cauce de la normalidad neoliberal, como la subversión de los valores que implica el predominio de la economía mercado frente a las exigencias socioculturales traducidas en ciudad, tal como se desprende, por ejemplo, de trabajos como *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*, escrito por Otilia Arantes, Carlos Vainer y Erminia Maricato, quienes no dudan en deducir el Planeamiento Estratégico del pensamiento único. Pero, como apunta Isabel Duque en su reseña del libro: “más que una crítica al Planeamiento Estratégico en sí mismo, podría decirse que es una crítica al papel –presentado como inevitable– de instrumentos de competitividad y enriquecimiento, que se atribuye a la ciudades en la economía global... centrado en la promoción de la ciudad imagen y en la promoción de los aspectos más controvertibles de la ciudad posmoderna como son la competitividad y el marketing”⁴⁶.

Tesis que nos conduce, una vez más, a consideraciones que tratan de objetivar el valor de las acciones según las regiones de que se trate. No posee el mismo alcance un Plan Estratégico en Europa que en América, sobre todo si como hemos visto el énfasis se centra en la competitividad o en cualquier otro aspecto convergente. Así, apuestas que en determinados países con economías fuertes pueden redundar en una multiplicación de los beneficios, pueden provocar efectos demoledores en los países con economías dependientes. Se puede apostar a las carreras y competir con el dinero excedente, pero no con fondos de supervivencia; y menos cuando no se tiene ninguna garantía de éxito, dado el carácter de las reglas del juego impuestas por los países ricos. Las trampas que nos tiende la pobreza son insoslayables y su superación exige el reconocimiento de una situación de hecho que nada tiene que ver ni con la competencia ni con el capital corporativo, sino con la microempresa, el capital familiar y los presupuestos públicos tal como nos lo enseña Sachs⁴⁷. En tal caso, más que de competición cabría plantear el desarrollo en términos de cooperación, de participación, de complementariedad, de colaboración, etcétera; no ya entre ciudades, sino, también, entre territorios convergentes de un mismo país e incluso entre países.

De hecho, es notable comprobar cómo los autores de *A cidade do pensamento único Desmanchando consensos*, no dejan de criticar el modelo de ciudad derivado del Planeamiento Estratégico a través de la experiencia del plan de Río de Janeiro –PECRJ, 1994– en donde, no sólo se cuestionó la aplicación de un modelo importado y su relación con la competitividad urbana, sino también la desproporción entre la participación de las administraciones del Estado y del sector privado y la escasa presencia de las organizaciones sociales; exactamente igual que sucedería en Bogotá (veinte asociaciones privadas frente a seis ONGs), y otras tantas ciudades americanas.

Por lo demás, dado el carácter tópico de las opciones estratégicas desplegadas por los fabricantes de planes, cabe preguntarse por el sentido de las mismas cuando se convierten en objetivos prioritarios de cualquier ciudad y sus

⁴⁶ DUQUE FRANCO, Isabel. - *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona, vol. IX, nº 525, 2004.

⁴⁷ El gráfico en el que Sachs muestra el papel de la ayuda oficial al desarrollo en la desactivación de la trampa de la pobreza es elocuente y no ofrece demasiadas dudas. SACHS, Jeffrey. - *El fin de la pobreza. Como conseguirlo en nuestro tiempo*, Barcelona: Debate, 2005, pp. 349, op. cit.

Líneas Estratégicas rezan como sigue: “Ciudad metropolitana de alcance ...”, “Metrópolis de alta calidad de vida y respeto al medio ambiente”; “Capital económica y tecnológica de ...” “Capital turística y de ocio ...” y “Ciudad educadora y formadora”⁴⁸. Epígrafes cuya repetición legitiman las líneas estratégicas de Planes Estratégicos como el de Bogotá 2000, entre cuyos enunciados podemos destacar: la competitividad y atractividad, las oportunidades para las personas, la habitabilidad y estructuración de la ciudad, la seguridad y convivencia, y la legitimidad y gobernabilidad. Epígrafes cuya vaguedad difícilmente podía traducirse en estrategias y actuaciones concretas, sobre todo en temas relativos a la ciudad⁴⁹. El elevado grado de convergencia y el cariz de los epígrafes entre los que discurren los Planes Estratégicos los convierte en algo imposible, sobre todo cuando se refieren a ideas como la capitalidad; pero eso no es lo más importante, lo que realmente sorprende es la forma unánime de aparcar el gran problema que supone la ciudad informal para la ciudad formal. En este sentido cabe preguntarse, entre otras cosas, ¿cómo una ciudad puede aspirar a tener una alta calidad de vida si el 50% de su población vive en barrios marginales? ¿Cómo puede pretender la capitalidad turística una ciudad en la que la pobreza emerge en cualquier esquina? ¿Cómo puede anhelar una ciudad al estatuto de educadora y formadora cuando en ella reina el analfabetismo y la ignorancia? Ante la imposibilidad de dar respuestas razonables, los Planes Estratégicos optan por el silencio; tratan de pasar de puntillas por encima de estos problemas haciendo alusión, en el mejor de los casos, a la conveniencia de apoyar las políticas de vivienda, en la mejor línea vivendista, o postergando para mejor ocasión todo lo relativo al ente ciudad⁵⁰.

Ahora bien, si las repercusiones de dichos planes coadyuvaban prácticas involutivas en las ciudades ricas, cuántos más efectos negativos han podido ejercer en las ciudades de los países en vías de desarrollo con preocupantes bolsas de pobreza. Sin pretender otra cosa que invitar a la reflexión sobre estos hechos, podemos señalar que, desde nuestra perspectiva, el nudo gordiano que se plantea en el Planeamiento Estratégico no es otro que el de la armonización de tres variables principales: la primera, se refiere al tiempo, que como ya hemos visto nada cambia. La segunda, a la competencia entre ciudades. Los Planes pretenden que las ciudades ganen la carrera del “futuro”, aunque se trate de un futuro centrado en unas coordenadas económicas cuyo terreno de juego es la globalización y cuyas reglas vienen fijadas por la economía de mercado y el libre

⁴⁸ Las siguientes líneas estratégicas han sido tomas del Plan Estratégico de una ciudad cualquiera de España.

⁴⁹ En cualquier caso, para obtener una valoración precisa del papel jugado por los planes estratégicos más relevantes impulsadas por el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano a partir del año 1994, sería interesante investigar su influencia en las veintiuna ciudades iberoamericanas –Bogotá incluida– y ver en qué medida han repercutido sobre la ciudad, en general, y sobre el desarrollo de sus barrios, en particular.

⁵⁰ Aunque algún indicador expresamente configurado pueda dar resultados positivos, es difícil encontrar barrio alguno en el que la mejora haya emanado de la estrategia de un plan. La mayoría de los barrios re-visitados nos hablan más bien de una parálisis efectiva de su habitabilidad pese a la ejecución de planes de mejoramientos epidérmicos, los únicos que la administración y los presupuestos municipales son capaces de llevar a término; lo que no quiere decir que no podamos referirnos a acciones concretas de mejoramiento barrial como las llevadas a cabo por algunas ONGs preocupadas por estos temas.

comercio. Una carrera que lleva en su interior el germen de su propia destrucción, tal como señala Dahrendorf⁵¹ cuando dice que: “En los procesos socioeconómicos que suelen describirse con el término globalización, hay ganadores y perdedores”, y quien compite lo hace al margen de los circuitos de la economía formal. Y, la tercera, se refiere al olvido sistemático de la ciudad como tal en el enunciado de los puntos fuertes y débiles; es decir, la negación del estatuto que la ciudad tiene como aglutinante social, como espacio de representación, como soporte material de actividades, como artefacto, etcétera; lo que presupone vaciar de contenido su historia, sus señas de identidad, sus inquietudes y sus particularidades, entre otras cosas.

10. Sobre la universidad

No cabe la menor duda de que en los últimos años se han multiplicado las conquistas relativas a la armonización de las distintas componentes de la ciudad americana, pero no lo es menos que muchas iniciativas no están recibiendo el apoyo institucional que ameritan. A lo que cabría añadir las repercusiones que sobre la ciudad tienen las actitudes displicentes de la sociedad formal, cuyas inquietudes se circunscriben a sus propios límites, prestando escasa atención a los espacios marginales a los que con frecuencia dan la espalda.

Ahora bien, del carácter problemático que encierra la compleja relación que existe entre la formalidad y la informalidad alcanza su mayor intensidad, no sólo en el olvido de las instituciones -como alcaldías, gobiernos regionales, ministerios, etcétera- que deberían comprometerse y enfrentarse abiertamente a los problemas que genera la informalidad, sino, también, en la actitud esquiva de la Universidad que, salvo rarísimas excepciones, esconde la cabeza bajo del ala como respuesta. Lo que traduce un grave problema, porque si bien la capacidad de intervenir de las instituciones políticas se está viendo disminuida por el adelgazamiento de los aparatos del Estado, la Universidad, como reducto científico, tampoco está dispuesta a llenar los vacíos dejados por los mismos.

Si bien la Universidad, vista desde dentro, y por los de dentro, todavía puede mostrar síntomas de cierta solvencia, vista desde fuera ofrece un panorama poco alentador, yermo, con menos luces que sombras, como se pone de manifiesto en textos como el recientemente publicado por Vicente Verdú quien no tiene reparos en arremeter contra la Universidad poniendo énfasis, entre otras cosas, en su distanciamiento de la realidad. Distanciamiento fomentado por expresiones tales como que “Entrar en la universidad es salir del mundo”.⁵²

Sin embargo, este distanciamiento acrítico, desde nuestra perspectiva, ofrece una doble lectura, porque si bien la Universidad es un mundo fuera del mundo, ese estar fuera posee una doble dimensión. Por un lado, una dimensión económica -tal como se explicita en el borrador de la contestada constitución europea-, según la cual la Universidad está llamada a ser una extensión del mundo de la empresa; mensaje recogido por algunas universidades que tratan de levantar

⁵¹ DAHRENDORF, Ralf .- *En busca de nuevo orden. Una política de la libertad para el siglo XXI*, Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica SA, 2005, pp.89, op. cit.

⁵² VERDÚ, Vicente .- *Yo y tú, objetos de lujo*, Barcelona: Ediciones Debate, 2005, pp. 42 y ss.

cabeza y situarse en el mundo real a través de su imbricación en los departamentos de dicho mundo. Una actitud cuyo realismo desborda cualquier planteamiento que vaya más allá de los límites de la formalidad, engrosando y tratando de poner al día los restos del naufragio con la que la globalización obsequia a los países dependientes o en vías de desarrollo. Pero, por otro lado, a pesar de no recogerse en ninguna carta magna, más allá de algún preámbulo de algún estatuto, la Universidad posee, desde nuestro punto de vista, una dimensión social cuyo proyecto queda desdibujado por esa “matriz ilustrada” sobre la que se recrean gran parte de licenciaturas inaplicables ofertadas por la Universidad. Un territorio a conquistar, no sólo a través de cátedras de mundología a lo Morin, -en la que cabrían temas, como el de los mass media, la ética, la tecnología de las comunicaciones, el sentido de la vida y de la muerte, etcétera,- sino a través del compromiso con el presente, el mismo presente que viene condenando a la invisibilidad a una parte importante de la población y de las ciudades.

Resulta doloroso observar cómo, desde las posiciones de privilegio que ofrecen las cátedras, todavía hay quien, en tiempos de globalización evidente, se atrincheran en posturas tan “académicas” como reaccionarias, menospreciando, denostando, invisibilizando e incluso reprimiendo cualquier práctica contraria al statu quo universitario. Pero, que en nuestras coordenadas la Universidad -o una parte significativa de ella- menosprecie problemas tan importantes como los que se plantean en la ciudad americana o en cualquier otra ciudad perteneciente a cualquier región subdesarrollada, no es tan triste como comprobar la forma en que la propia universidad americana cierra los ojos ante uno de los problemas más importantes de los que adolece su sociedad: la marginalidad urbana, con la recua de problemas que arrastra. Y es por eso que no se acaba de entender cómo la respuesta a planteamientos tan innovadores como la incorporación en la docencia de la especificidad de la ciudad informal -en el caso americano- no sea otra que la del rechazo.

Sin embargo, es frecuente comprobar cómo en la universidad americana, en general, y en las escuelas de arquitectura, en particular, continúa alentándose impudicamente la enseñanza de prácticas ignominiosas importadas del desarrollo, sin calibrar su alcance ideológico o atendiendo tan sólo a su carácter espectacular, amén de las expectativas económicas de una práctica profesional en pleno proceso de descomposición ante las nuevas exigencias del capital de promoción. Causa, entre otras cosas, de que en las escuelas de arquitectura de cualquier país iberoamericano se proyecten, en cualquier clase de proyectos, exorbitantes aeropuertos, grandes superficies comerciales, barrios residenciales de lujo, museos costosísimos y todo aquello que se prodiga en las revistas de arquitectura, cada vez más comprometidas con los formatos de la prensa del corazón, o la red Internet, tan proclive a la exaltación acrítica de esa recua de arquitectos superestar que la inundan a través de sus páginas web.

Resulta desconsolado observar los planes de estudios de las universidades americanas y comprobar cómo se proyectan en ellos ese mirar hacia otro lado, ese no querer participar de los problemas reales de la ciudad. Ese lanzarse en el vacío de las competiciones amañadas en las que sólo cabe la derrota. Esa insistencia en atravesar un Rubicón tramposo, expresamente diseñado para confundir y desorientar al oponente, primero, para vencerlo después. Y mucho más triste es

comprobar el entreguismo con el que las materias objeto de estudio constituyen, en el mejor de los casos, una réplica de sus homónimas desarrolladas en los países ricos.

Epílogo

Ante el panorama esbozado, una cosa parece clara: la renuncia de la ciudad a ser aprendida en su totalidad, como algo diferenciado y distinto a ese mosaico variopinto surcado por mil fenómenos de naturaleza dispar. Tampoco resulta una tarea fácil identificar la sucesivas concreciones territoriales que se ocultan tras los oscuros perfiles de la ideología, el fetichismo de las cifras, el sentido de los debates, la afinación de los métodos o la disponibilidad de los expertos. Ahora bien, la dificultad de formular una idea de ciudad suficiente que de cuenta de su riqueza y particularidades, que sea capaz de integrar la contradicción, de resolver las paradojas y de cuadrar los múltiples círculos que dibuja, no debe desalentarnos en su escrutinio. Al contrario, debe constituir un acicate para revolver en su interior y descubrir sus claves ocultas, neutralizar la invisibilidad y sustituir la opacidad por la transparencia para poder sentar las bases de su transformación.

Ya no es tiempo de dudar sobre la naturaleza de las causas del crecimiento de la ciudad americana, como tampoco lo es de argumentar en base a las sufridas estadísticas. La ciudad es compleja y como tal debe exigir rigor en el método y diligencia en la exégesis de las fuentes. El par complejidad-diversidad, además de ayudarnos a entender la ciudad, debe orientarnos en las pesquisas orientadas a desvelar la identidad de sus barrios, la naturaleza de sus alojamientos, su vida cotidiana, la transformabilidad de sus trazados o la simple memoria de sus pobladores.

La ciudad americana, en su tránsito hacia la ciudad global, debe modular sus inversiones de acuerdo con las pautas que le marcan su propia naturaleza. Cada día se impone la necesidad de filtrar la cultura dominante para definir los instrumentos exigidos por la intervención urbanística. Y al mismo tiempo que se impone la necesidad de precisar los términos de las políticas sociales, económicas, sectoriales, urbanísticas y de cualquier tipo que pueden cruzarse con la ciudad - desde los programas regularizadores de suelo hasta los programas de vivienda social-, debe prestarse atención a los distintos tipos de Planeamiento que entienden de la ciudad, llámese Planeamiento Clásico o Estratégico.

Por último, hay que empezar a reconocer la ciudad americana en el medio que le es propio; concederle el estatuto científico que merece, e integrarla -como problemático presente- en el quehacer universitario. La ciudad como correlato y parte integrante del desenvolvimiento económico y social debe reivindicar el lugar que le corresponde, no sólo como medio de subsistencia sino como atractor, como piedra de toque llamada a desvelar los misterios, no tanto del capital cuanto de la razón, la igualdad, la solidaridad y la justicia.

ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO: MEGACIUDAD SIN PROYECTO

METROPOLITAN AREA IN THE MEXICO VALLEY: MEGACITY WITHOUT PLANNING

Emilio Pradilla Cobos*

RESUMEN

La zona metropolitana del Valle de México ocupa el territorio de tres entidades federales: Distrito Federal, Estado de México, e Hidalgo, lo que hace que sea difícil un Planeamiento conjunto.

Para entender cómo es este territorio se parte de un encuadre histórico de la zona. Se explican los problemas que ha sufrido su economía con la desindustrialización, lo que ha dado lugar a una especialización terciaria de la ciudad con dos sectores: formal, e informal, que absorbe el desempleo del primero, pero genera pobreza, delincuencia y diferenciación zonal de la ciudad.

Palabras clave: Metrópoli, Ciudad Región, conurbación, terciario, gestión fragmentada, Valle de México, Distrito Federal, Estado de México.

ABSTRACT

The metropolitan zone in the Mexico Valley settles the territory of three federal organizations: Federal District, State of Mexico, and Hidalgo, which causes difficulties to make a joint Planning.

In order to understand how this territory is, an historical frame of the zone is related. The problems that its economy has suffered by the disindustrialization are explained. It has caused to a tertiary specialization of the city in two sectors: formal, and informal. The informal sector absorbs the unemployment of informal, but that generates poverty, delinquency and zonal differentiation of the city.

Key words: Metropolis, City Region, tertiary, fragmentary management, Mexico Valley, Federal district, State of Mexico.

* Doctor en Urbanismo. Profesor - Investigador Titular, Departamento de Teoría y Análisis, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Investigador Nacional, nivel 2, Sistema Nacional de Investigadores de México.
Lisett Márquez López, Juan Alejandro Castro Reyes y Edgar Elías Fonseca Chicho, asistentes de investigación.

La Zona Metropolitana del Valle de México, cuyo núcleo estructurador es la Ciudad de México, es una de las mayores concentraciones humanas de América Latina y del mundo. Entre 1930 y 1980, la metrópoli fue el motor de la industrialización y el desarrollo capitalista, la modernización tecnológica y cultural, y el vanguardismo arquitectónico y urbanístico en el país; pero, en las dos últimas décadas del siglo XX y lo transcurrido del XXI, al igual que todo México, entró en una larga fase de crisis económica, social y urbana.

Hoy, los rasgos de la globalización y el estancamiento, lo transnacional y lo informal, la opulencia y la pobreza, el postmodernismo y las identidades originarias, la innovación y la decadencia, la integración y la fragmentación se combinan y confrontan en la escena urbana. La violencia urbana es uno de los subproductos más agresivos de esta polarización.

La mega ciudad, fragmentada en la gestión, gobernada pragmáticamente y sin planeación, usada como plataforma para el acceso al poder político, carece de un proyecto urbano para la reconstrucción del presente y la anticipación del futuro. Ni los gobiernos locales, que se dicen “de izquierda”, logran trazar un camino que escape a la lógica férrea del capital y mejore la habitabilidad para toda la población urbana.

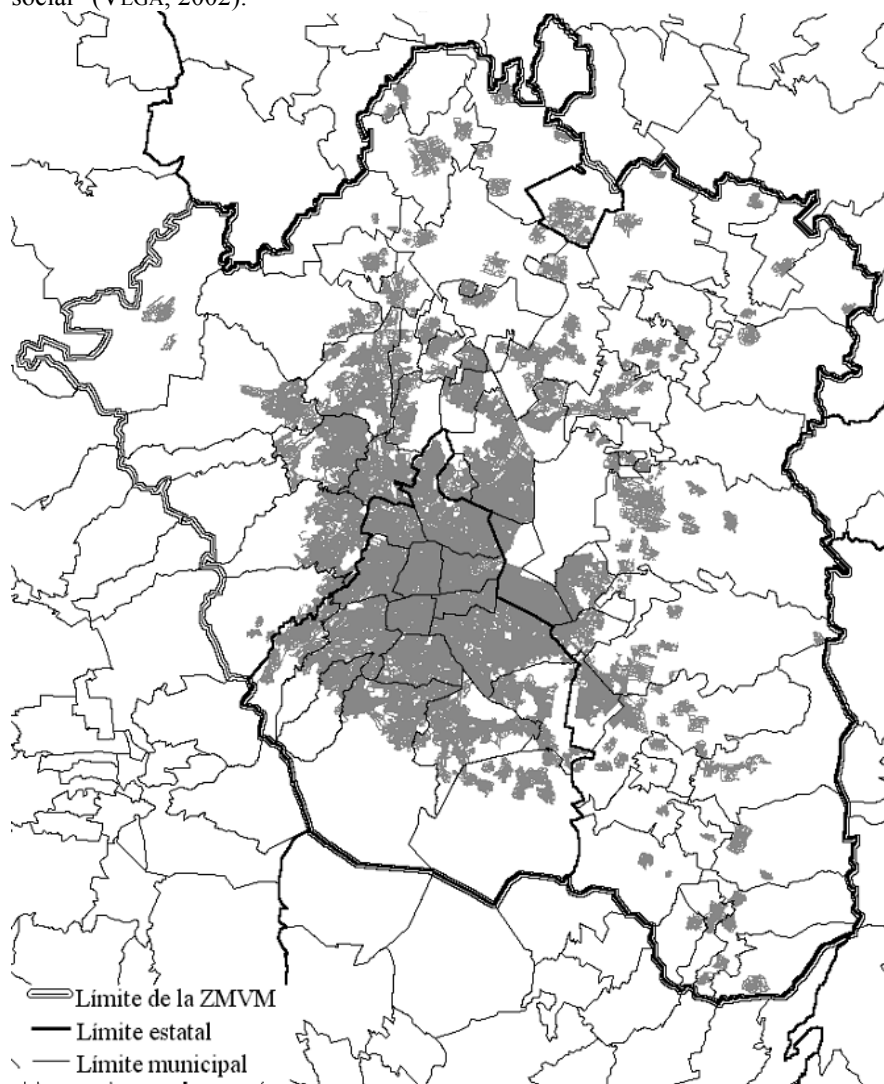
La metrópoli y la ciudad región

La Ciudad de México, Distrito Federal (DF), es sólo una parte de la ciudad real: la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), la cual incluye a las 16 delegaciones del DF y a 60 *municipios*¹ de los estados vecinos de México e Hidalgo, conurbados al núcleo originario (DDF y OTROS, 1997. Plano 1). Aunque el DF sigue siendo la parte más importante en términos económicos, culturales y políticos —es la capital del país—, los municipios conurbados la superaron en población y extensión en los años 90s. El desbordamiento de los límites administrativos del DF, el crecimiento urbano sobre los municipios vecinos y la metropolización ocurrieron en los años 50s y, sobre todo, los 60s, y sigue su curso (Cuadros 1 y 2).

En 2003, con 18,93 millones de habitantes, la ZMVM era una de las mayores concentraciones poblacionales del planeta; 8,72 millones residían en el DF, y 10,21 millones en los municipios conurbados. En la década de los 80s, el dinamismo demográfico del DF, y en particular de sus áreas antiguas y centrales, se frenó y su población empezó a decrecer, dando lugar a un despoblamiento que alcanza ya a la mitad de las 16 delegaciones y a los municipios de conurbación más antigua (FIDEICOMISO, 2000). Hoy, la población del DF crece lentamente, y continúa su desplazamiento desde las áreas centrales hacia las delegaciones y, sobre todo, los municipios conurbados de la periferia en donde se ubican las más altas tasas de crecimiento demográfico de la metrópoli, a costa de las reservas naturales y áreas rurales, ocupadas por las empresas inmobiliarias para la

¹ El *municipio* es la unidad político administrativa —UPA— de base de la estructura territorial de gobierno en todas las entidades federales; pero el Distrito Federal tiene una estructura de excepción donde la UPA de base es la *delegación*, con funciones más limitadas que el municipio.

construcción de cientos de miles de muy pequeñas e inadecuadas casas de “interés social” (VEGA, 2002).



Plano 1. Zona Metropolitana del Valle de México.

En contrapartida, el DF recibe diariamente a unos 3,5 millones de visitantes, población *itinerante* proveniente de los municipios conurbados que llega a la capital a laborar formal o informalmente, adquirir bienes, acceder a servicios públicos y privados –transporte, educación, salud, recreación– o a delinquir. Estos inmigrantes traen consigo una contradicción: tributan a los gobiernos locales en sus lugares de residencia –los municipios conurbados–, pero

consumen bienes y servicios públicos a costa de los contribuyentes y el gobierno del DF, sin ninguna compensación fiscal.

Se calcula que en 20 años –2025–, la metrópoli alcanzará los 21,72 millones de habitantes, 9,25 en el DF y 12,47 en los municipios conurbados (CONAPO, 1998; ALDF, 2003).

Cuadro 1. Evolución histórica y escenario programático de la población de la megalópolis del Centro de México 1940-1990 (Millones de habitantes)

ÁMBITO	1940	1950	1960	1970	1980	1990
Total nacional	19,65	25,79	34,92	48,23	66,85	81,25
Megalópolis	2,65	4,28	6,67	10,85	16,95	18,94
Corona Regional	0,70	0,94	1,21	1,86	2,94	3,96
ZMVM*	1,96	3,34	5,46	8,99	14,02	14,98
Municipios Conurbados	0,20	0,29	0,59	2,12	5,18	6,75
Distrito Federal	1,76	3,05	4,87	6,87	8,83	8,24

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de: INEGI, Censo General de Población y Vivienda, 1960, 1970, 1980, 1990. INEGI, Censo de Población y Vivienda 1995. GDF, Programa General de Urbano, 2003.

*De 1940 a 1990 se utilizó como dato la ZMCM, de 1995 a 2025 ZMVM por considerar un número mayor de municipios.

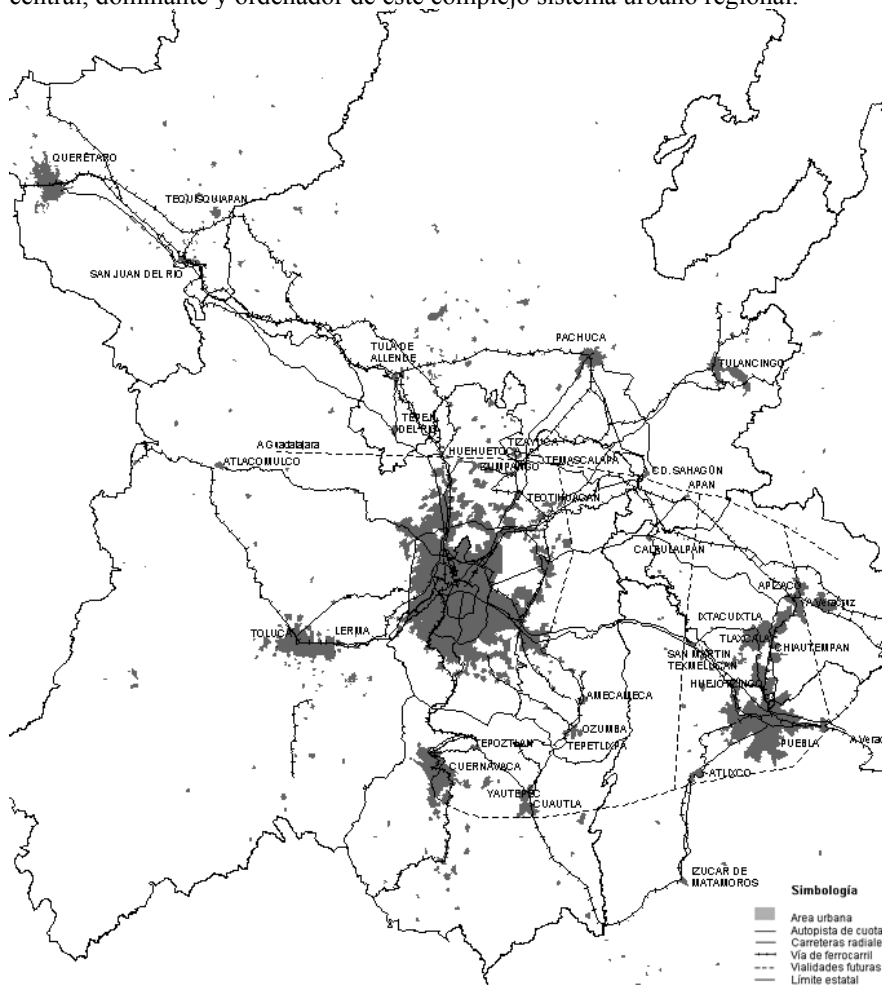
Cuadro 2. Evolución histórica y escenario programático de la población de la megalópolis del Centro de México 1995-2025 (Millones de habitantes)

ÁMBITO	1995	2000	2003	2006	2010	2020	2025
Total nacional	91,20	97,48	101,45	105,29	109,79	119,50	123,20
Megalópolis	24,90	26,80	27,90	29,00	30,40	33,40	34,60
34,60 Corona Regional	7,60	8,41	8,97	9,47	10,18	12,08	12,88
ZMVM*	17,30	18,39	18,93	19,53	20,22	21,32	21,72
Municipios Conurbados	8,80	9,73	10,21	10,63	11,14	12,13	12,47
Distrito Federal	8,50	8,60	8,72	8,90	9,08	9,19	9,25

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de: INEGI, Censo General de Población y Vivienda, 1960, 1970, 1980, 1990. INEGI, Censo de Población y Vivienda 1995. GDF, Programa General de Urbano, 2003.

Desde mediados de los años 80s, se observó la formación de una nueva realidad territorial en la región centro del país: una *megalópolis* o Ciudad Región del Centro de México –CRCM– constituida por 6 grandes zonas metropolitanas (Valle de México, Pachuca, Puebla-Tlaxcala, Cuernavaca-Cuautla, Toluca-Lerma y Querétaro-San Juan del Río), y muchas otras localidades menores con un total de 277 UPA, integradas por una densa trama de infraestructuras y equipamientos, y por una intensa masa de flujos de personas, mercancías, capitales e información, pero sin que se establezca necesariamente una continuidad física entre los asentamientos (PRADILLA, 1993 Y 1998; GARZA, 2003). En este conjunto se

asentaban 27,9 millones de habitantes en 2003, y para 2025 llegarán a 34.6 millones (Plano 2). La Zona Metropolitana del Valle de México es el núcleo central, dominante y ordenador de este complejo sistema urbano regional.



Plano 2. Conformación de la ciudad región del centro de México. Año 2000.

Estancamiento económico, desindustrialización y terciarización informal

Desde los años 30s, y más intensamente luego de la segunda guerra mundial, el DF y la ZMVM jugaron el papel de motores de la *industrialización* por *sustitución* de importaciones, y del crecimiento económico nacional. Así, en 1970, el DF generó el 27,6 % del Producto Interno Bruto nacional (PIB), la ZMVM el 36,2 % y la CRCM el 42,4 %, constituyéndose, cada uno de estos

ámbitos territoriales sucesivos, como las mayores concentraciones económicas del país.

Luego de una década de estancamiento –los años 70s–, que mostró el agotamiento del patrón de acumulación de capital (MÁRQUEZ LÓPEZ, 2005), la economía de México entró, en 1982, en la onda larga recesiva en la que aún se mantiene a pesar de los ajustes neoliberales, y el DF inició un declive económico, registrando tasas de crecimiento, siempre menores que la nacional, que lo llevaron a caer hasta una participación del 22,10 % del PIB nacional en 2001; la ZMVM también perdió peso relativo aunque en menor escala, y la CRCM compensó esta caída con un avance en las demás metrópolis del sistema (PRADILLA Y MÁRQUEZ, 2005).

El factor determinante de este declive ha sido el intenso proceso de *desindustrialización* que vive el DF desde 1982, el cual redujo la participación relativa de su industria, en el total nacional, de 29,46 %, en 1980, a 20,34 % en 1998, con una leve recuperación a 22,10 % en 2001: la ZMVM lo siguió, más lento, en la caída, y la CRCM cayó de 56,44 % del PIB industrial en 1980, al 41,74 % en 2001. Entre 1980 y 2001, la participación de la industria manufacturera en el PIB total del DF, cayó un 8,47 %, al pasar de 26,97 % a 18,50 % (PRADILLA Y MÁRQUEZ, 2005).

Las causas de la desindustrialización son complejas:

- A. La industria metropolitana se formó para el mercado interno, y perdió dinamismo desde los 80s cuando éste se contrajo por las recesiones económicas con alta inflación –1982, 1986, 1995 y 2001–, el desempleo masivo, la caída del salario real a menos de un tercio de su valor, desde 1976 hasta hoy, el empobrecimiento generalizado y la competencia desigual con los productos importados libremente desde mediados de los 80s y, sobre todo, con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) –1994– y otros similares.
- B. En las crisis, la industria, sobre todo la micro y pequeña, no tuvo ni tiempo ni capital para reconvertirse e insertarse en la economía abierta; hoy, sólo un puñado de grandes empresas, en su mayoría transnacionales, se orientan a la exportación.
- C. La desregulación de la industria y las compras públicas, y la apertura a la importación de medios de producción, llevaron a la sustitución de proveedores nacionales por extranjeros, a la ruptura de cadenas productivas, perdiéndose los efectos multiplicadores sobre la industria local.
- D. Desde los 70s, con el auge de la *maquila de exportación*² en la frontera con EU y, luego, con la apertura comercial externa, las nuevas inversiones industriales transnacionales no se instalaron en la ZMVM; y grandes empresas, como las automotrices, se desplazaron

² La industria maquiladora de exportación se localiza, mayoritariamente, en la frontera norte con Estados Unidos, para beneficiarse de la ventaja de localización. Ensambla partes, o productos terminados, con insumos importados para exportarlos luego, beneficiándose de un régimen fiscal especial de “importaciones temporales”, y es intensiva en mano de obra. En la ZMVM no tiene ninguna importancia cuantitativa.

hacia otras metrópolis del centro y ciudades del centro-norte y norte, para apropiarse las ventajas de localización respecto al mercado norteamericano.

- E. Las *deseconomías de aglomeración* contrarrestaron a las *ventajas comparativas* de la metrópoli y causaron la salida de industrias de la trama urbana: el alto costo del suelo por el que compite con usos más rentables, como el comercial y de oficinas; los mejores salarios promedio en relación con otras regiones y el mayor índice de sindicalización obrera; la escasez de agua; el costo-tiempo de transporte de materias primas y mercancías por la saturación vial; y las normas ambientales impuestas para enfrentar el alto grado de contaminación.
- F. 18 años de ausencia de política federal de desarrollo industrial, sumada a la de desindustrialización de la ZMVM formulada en los 70s para la *desconcentración económica*, y acentuada a inicios de los 90s cuando aumentó la contaminación atmosférica por la rápida motorización; de ellas, forma parte la improvisada definición de la *vocación terciaria* de la capital, asumida por diferentes gobiernos.
- G. La dependencia tecnológica externa, y el escaso impulso a la Investigación y Desarrollo, han hecho que la industria no aproveche la *ventaja comparativa* de que en la ZMVM se concentre gran parte de los centros de investigación, ni implante formas territoriales de cooperación con ellos.

La desindustrialización ha tenido efectos territoriales importantes: las antiguas zonas fabriles, dotadas de infraestructura productiva -energética y de transporte-, están en proceso de deterioro infraestructural y físico, de estancamiento tecnológico y de cambio de uso; muchas fábricas se convirtieron en bodegas, otras fueron demolidas y sustituidas por centros comerciales, oficinas o viviendas; otras permanecen vacías y abandonadas; y hay muchos terrenos baldíos en las zonas fabriles no consolidadas.

Los nuevos establecimientos, en su mayoría pequeños y medianos, se dispersaron en otras partes de la ciudad, sin contar con infraestructura y equipamiento adecuado, ni encadenamientos de proveeduría, ni economías de escala y aglomeración, ni externalidades (FIDEICOMISO, 2000). La dotación de infraestructura, las *economías de escala y aglomeración*, y las *externalidades* generadas en las antiguas zonas industriales, se pierden o desaprovechan, al tiempo que las nuevas implantaciones carecen de ellas por su dispersión y fragmentación.

La pérdida de dinamismo económico del DF y la ZMVM, su desindustrialización, y el auge del sector comercial y de servicios, han llevado a la *terciarización* de su estructura económica. Entre 1980 y 2001, el sector terciario aumentó su participación en el PIB del DF, del 66,01 % al 76,00 %. Al interior, los subsectores que más aumentaron su participación fueron: los *servicios financieros, seguros y bienes inmuebles*, del 8,38 % al 21,1 %; y los *servicios comunales, sociales y personales*, del 25,98 % al 29,10 %; mientras el *comercio, restaurantes y hoteles* perdía peso relativo, al pasar del 25,67 % al 21,00 %.

Esta terciarización ha sido muy polarizada: el sector *formal* y moderno de unidades financieras, bancarias, servicios especializados a la economía, el gran comercio y la hotelería para el gran turismo, aumentó su participación en el PIB, y más moderadamente el número de establecimientos, mostrando la tendencia a la concentración monopólica del capital, pero creó muy poco empleo de alta calificación y salarios más o menos adecuados. En tanto, el sector *informal* y tradicional creció rápidamente en número de unidades y “empleos” precarios, inestables, de muy baja remuneración y sin prestaciones laborales ni seguridad social.

En México, la ZMVM y el DF, el sector informal tiene una conformación heterogénea y diferenciada:

- A. Empresas capitalistas que evaden la legislación fiscal mediante argucias legales o prácticas fraudulentas, y no inscriben a sus empleados en el Instituto Mexicano del Seguro Social –IMSS– o el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores –INFONAVIT–, pero operan abiertamente en el mercado.
- B. Empresas y mafias nacionales y extranjeras que operan al margen de la ley en el narcotráfico, el contrabando y/ o la distribución de mercancías ilícitas y personas (inmigrantes o emigrantes, sexo servidores, niños, comercio de mercancías robadas, delincuencia organizada, *piratería* de marcas, pornografía, etc.) cada vez más globalizadas, que acumulan capital y *lavan* dinero sucio en cantidades enormes, en el país o el extranjero.
- C. Un sector *informal popular* estratificado, en el que se combinan patronos informales que controlan numerosos puntos de actividad –puestos de venta callejera, por ejemplo– y emplean trabajadores, con informales por cuenta propia ubicados en casi todos los giros de la artesanía, la construcción, el mantenimiento y reparación de objetos, el comercio y los servicios.

Los dos últimos grupos se encuentran, cada vez, más articulados, lo que tiñe de ilegalidad y violencia al sector informal. Sus expresiones territoriales más conocidas son los *barrios bravos*, como Tepito o la colonia Buenos Aires, colocados fuera del control gubernamental, y las concentraciones puntuales, longitudinales o zonales de vendedores en la vía pública, que afectan la circulación de vehículos y personas y su seguridad personal. La calidad de los bienes y servicios ofrecidos, sin control público, es dudosa y no se garantiza a los compradores, en su mayoría pobres, que aceptan estos riesgos por el bajo precio de los productos. Una parte de estos comerciantes operan como comercializadores de productos originales de empresas formales, incluidos monopolios transnacionales, producidos localmente, importados o de contrabando, entre los que ganan importancia los provenientes de China y otros países asiáticos.

El sector *informal* ha absorbido el desempleo generado por la escasa creación de empleo en el sector *formal* y moderno de la economía, derivada del bajo crecimiento económico, las crisis recurrentes y la modernización tecnológica. Sus trabajadores operan en condiciones laborales, salariales o de ingresos, y de prestaciones –seguridad social, programas de vivienda, cuidado de los hijos– por fuera de la legislación y de los mínimos de dignidad humana.

El DF, que provee empleo a gran parte de la población del resto de la ZMVM, sometida a procesos similares de desindustrialización, informalización y empobrecimiento, ha tenido, en los últimos años, una tasa de desempleo abierto mayor que la media nacional, mostrando, en este rubro, su mayor vulnerabilidad a los ciclos económicos. En 1996, el 41,8 % de los empleos en el DF eran informales o precarios; en los dos extremos, el subsector de la industria de la transformación y la electricidad tenía el 25,8 % de personal informal, mientras en el comercio llegaba al 64,7 % (FIDEICOMISO, 2000: 56). Se estima que más de dos tercios de los “empleos” generados, actualmente, son *informales*. Por la magnitud del desempleo, en la ciudad funciona un *mercado negro* de trabajo, donde no se aplica ninguna de las normas de la legislación federal del trabajo (LA JORNADA, 1-III-2004).

Así, la *especialización terciaria* de la metrópoli, sostenida por diversos gobiernos locales, adquiere un carácter negativo, expresado en una gran masa de población activa empobrecida, con trabajo inestable, condiciones laborales precarias, mal remunerada y carente de la protección de la seguridad social.

La *terciarización informal* de las metrópolis latinoamericanas, atrasadas, subordinadas e integradas asimétricamente en la *globalización*, incluida la ZMVM, es el producto, no deseado, de la crisis de larga duración abierta en los 80s y de los efectos sociales negativos de las políticas neoliberales. Los factores determinantes han sido: la destrucción de la base industrial local, su fragmentación, la relocalización de las empresas para evadir los costos de la aglomeración y acercarse a los mercados externos, y la desaparición de empleos productivos ante una oferta creciente de fuerza de trabajo, resultante de la transición demográfica. En el polo terciario, es resultado de la concentración monopólica extrema del comercio y las finanzas, en un reducido sector moderno y competitivo, dominado por el capital trasnacional, aislado del resto de la economía local. Es la respuesta de subsistencia de la población desempleada, empobrecida y excluida (PRADILLA, 1998).

Pobreza, delincuencia y extrusión

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, el DF ocupaba, en 2002, la 1ª posición entre las entidades mexicanas con mayor grado de desarrollo humano (PNUD, 2003: 34). Sin embargo, México ocupaba el lugar 50 en el mundo, por debajo de países latinoamericanos y del Caribe, como Bahamas, Chile, Argentina, Uruguay, Costa Rica, Trinidad y Tobago, Venezuela y Panamá, en orden descendente. Ello ocurría, a pesar de que el país se ubicaba entre los 10 primeros del mundo por la magnitud de su economía.

Si comparamos la situación de las entidades federales mexicanas con los países, en términos del Índice de Desarrollo Humano –IDH–, el DF ocupaba el sitio 23 en el mundo, sólo superado por países desarrollados, mientras Chiapas ocupaba el 105, mostrando la desigualdad de las regiones mexicanas en este campo (PNUD, 2003: 39). La capital es la entidad mexicana mejor ubicada en IDH, en un país que tiene un retraso respecto a otros del mundo y América Latina con menor peso y potencial económico.

Debido a la intensa concentración de la población en las ciudades, durante la segunda mitad del siglo XX (GARZA, 2003), la pobreza es más numerosa en el medio urbano que en el rural: el 72,6 % de los 60,5 millones de pobres mexicanos vivía en las ciudades (BOLTVINIK, 2002^f). El DF no era la excepción: en el 2000, la pobreza afectaba al 64,9 % de su población (38,3 % en pobreza extrema y 26,6 % en pobreza moderada), cifra inferior, apenas, en 3,1 % a la registrada 10 años antes (BOLTVINIK, 2002^a).

Estas cifras son menores a las del conjunto de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México³ –ZMCM–, lo que indica que la magnitud de la pobreza es mayor en los municipios conurbados del Estado de México. Esto explica, parcialmente, que una parte de la población pobre de los municipios conurbados se desplace hacia el DF, para desarrollar actividades informales o delictivas de subsistencia, o acceder a servicios públicos de educación y salud que no puede obtener en sus municipios de residencia, lo que alimenta el flujo de *población itinerante* que llega diariamente al DF de otras localidades, calculado en cerca de 3,5 millones de personas.

Entre las 44 mayores ciudades del país, la capital se ubicaba en el lugar 22 en porcentaje de población en situación de *pobreza*, y en el 25 en porcentaje en situación de *indigencia*, ordenadas de mayor a menor grado; pero, ocupaba el primer lugar en número total de pobres e indigentes (BOLTVINIK, 2002^b).

La distribución de la pobreza en el DF y la ZMCM es muy desigual y polarizada entre sus delegaciones y municipios, en términos de mayor incidencia de la pobreza; y si tomamos en cuenta el número total de pobres, el orden varía, colocándose en los primeros lugares las delegaciones y municipios más poblados. Al interior de las delegaciones del DF, la *marginación*⁴ se distribuye desigualmente entre las distintas colonias, dando lugar a manchas de extensión e intensidad variables, localizadas, sobre todo, en las delegaciones exteriores (Plano 3), (FIDEICOMISO, 2000). Se conforman, así, *ámbitos territoriales de exclusión* donde convergen y se combinan las diferentes expresiones sociales y materiales de la pobreza y la segregación.

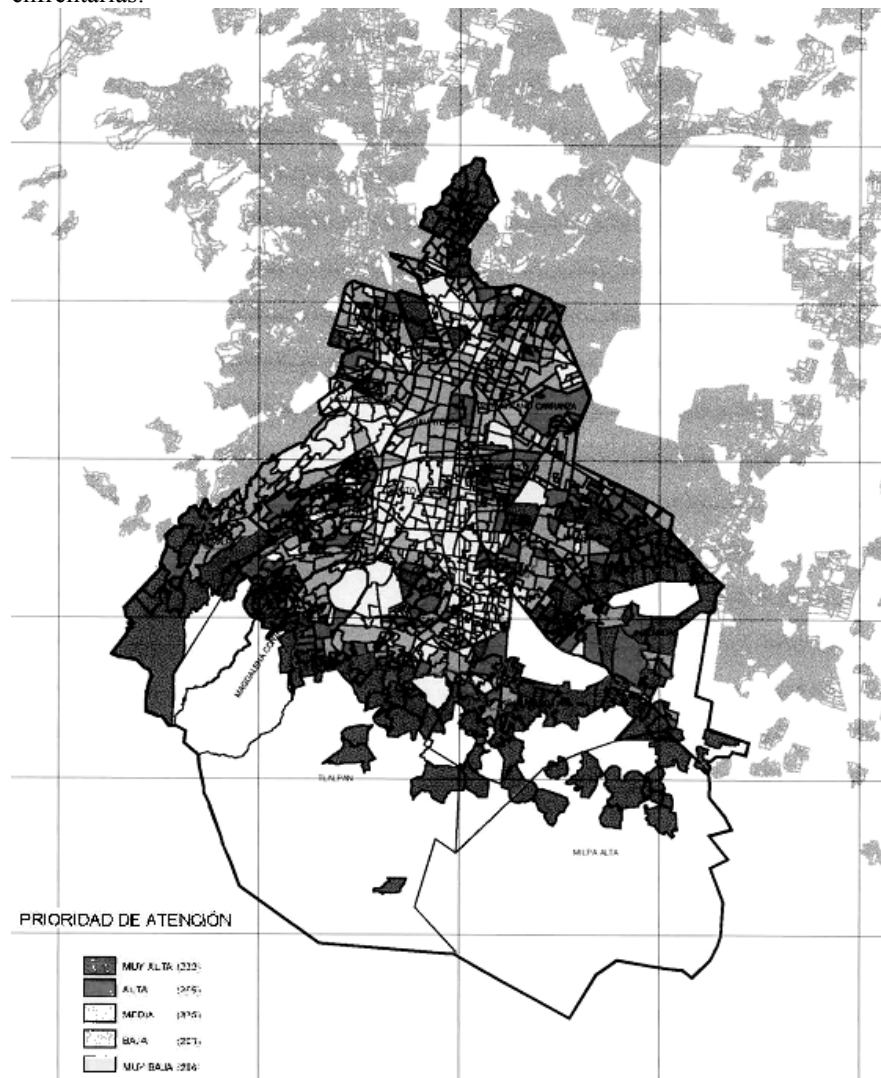
Una de las manifestaciones de la pobreza en el DF y la ZMVM es la migración de parte de su población a Estados Unidos, la cual se expresa en el monto de las remesas enviadas por los emigrantes a sus familiares: en 2003, el DF se colocó en el 5º lugar nacional, al recibir 857 millones de dólares, el 6,31 % del total; el Estado de México, una parte de cuyos municipios se integran en la ZMVM, ocupó el 4º lugar como destino de remesas, y recibió 1.024 millones de dólares, un 7,72 % del total (LA JORNADA, 4-II-2004).

A pesar de ser el núcleo económico e industrial más importante del país, tener un producto por habitante muy superior al de las entidades más pobres, y un

³ Boltvinik usa la delimitación de *Zona Metropolitana de la Ciudad de México –ZMCM–* constituida por las 16 delegaciones del DF y 38 municipios conurbados del Estado de México, la cual es diferente a la de *Zona Metropolitana del Valle de México –ZMVM–* que utilizamos nosotros, compuesta por las 16 delegaciones del DF, 59 municipios conurbados del Estado de México y 1 de Hidalgo.

⁴ Aunque los criterios tomados por la Secretaría de Desarrollo Social del GDF, para construir el mapa de la marginación, no son equivalentes a los usados por Boltvinik, él nos permite visualizar territorialmente las áreas urbanas –unidades territoriales– donde se concentran los factores de exclusión social.

crecimiento demográfico casi nulo, desde hace dos décadas, presenta una alta concentración, absoluta y relativa, de la pobreza y la indigencia. Ello nos lleva a preguntarnos sobre sus causas, sus componentes y las políticas aplicadas para enfrentarlas.



Plano 3. Unidades territoriales por grado de marginación. Año 2000.

Sin discutir los indicadores empíricos utilizados en la medición de la *incidencia* e *intensidad* de la pobreza, podemos afirmar que es el resultado de una compleja combinación de factores económicos, socio-culturales, territoriales y de política social, presentes a lo largo de la historia, cuya naturaleza es

dominantemente estructural, agravados, en las últimas dos décadas, por la aplicación de las políticas neoliberales:

- A. ECONÓMICOS: desempleo, caída del salario real, informalidad, monto de las pensiones y jubilaciones.
- B. SOCIALES: ausencia de seguridad social, carencias cuantitativas y cualitativas de servicios sociales –educación, salud, vivienda, agua potable y drenaje–, y desintegración familiar.
- C. CULTURALES: desigual acceso a la cultura y discriminación étnica, de género, de preferencia sexual;
- D. AMBIENTALES: contaminación del agua, el aire y el suelo, y falta de saneamiento.
- E. TERRITORIALES: inaccesibilidad al suelo y la vivienda adecuada, vulnerabilidad a desastres, tiempo y costo del transporte, degradación y ausencia de habitabilidad de los ámbitos residenciales, y exclusión territorial.

El desempleo y el empobrecimiento de la población han sido factores de la informalización de la economía urbana, y en particular de la multiplicación de la venta de bienes y la oferta de servicios personales en la vía pública durante las dos últimas décadas, y que hoy son parte integral de la imagen urbana del Centro Histórico y otras áreas, de las vialidades más importantes, las salidas del Metro y otros puntos de transferencia del transporte, los accesos a los grandes servicios públicos y centros recreativos. El *ambulante*, cuyos “puestos” se cuentan por cientos de miles en la metrópoli, así como sus causas estructurales, han resistido todos los intentos gubernamentales de erradicación, desalojo, reordenamiento y reubicación (PRADILLA, 1993). La venta callejera se asocia con actividades comerciales ilegales, como el narcomenudeo en rápida expansión, los productos de la piratería de marcas, el contrabando y la venta de mercancías robadas, que tienen en las calles sus puntos de comercialización.

Otra expresión de la crisis social de la ciudad –y el país–, facilitada por las condiciones de inserción de México en la globalización, es el crecimiento de la delincuencia organizada –narcotráfico, contrabando de armas y otras mercancías, robo y tráfico de automóviles, asaltos bancarios, secuestros, pornografía y prostitución infantil, tráfico de personas, etc.– que, junto a la delincuencia ocasional, agudizan la violencia urbana y hacen de la metrópoli uno de los lugares más inseguros del país y de América Latina. Colonias enteras se han convertido en territorios estigmatizados del contrabando o la venta de mercancía robada, o en lugares preferidos de residencia o de actividad de los delincuentes.

Pobreza, delincuencia y exclusión socio territorial, son rasgos característicos de la ZMVM, aprisionada entre potencialidades que no logra poner en valor, y debilidades estructurales que no se han superado. Los territorios de la pobreza, la violencia y la exclusión contrastan notoriamente con aquellos de la modernidad, la globalidad y la opulencia.

De la *centralidad* a la red de *corredores urbanos terciarios*

En las dos últimas décadas del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, la ciudad colonial se transformó en la *centralidad* de la ciudad comercial en

expansión centrífuga, al tiempo que los estratos aristocráticos y adinerados la abandonaban, cediendo los inmuebles y el territorio al comercio, a la administración pública, lo que trajo, como consecuencia, la transformación de la residencia original en precarias y hacinadas “vecindades” en las que se acumularon los sectores populares recién llegados a la capital (PRADILLA Y PINO, 2004).

Desde los años 30s del siglo XX, la industrialización y la urbanización, que trajo consigo, empezaron a modificar las tendencias de crecimiento y estructuración urbana. El rápido crecimiento demográfico se manifestó en la expansión física que tuvo, como vectores, a las implantaciones industriales y los asentamientos regulares o irregulares de los nuevos trabajadores; en un movimiento simétrico, los nuevos sectores de ingresos medios y altos buscaron ubicarse en lugares distintos y distantes de la actividad industrial y laboral. La *centralidad* comercial y administrativa también se expandió sobre su entorno, transformando las colonias residenciales europeizantes de fines de siglo XIX, al tiempo que en su interior se sustituían antiguos palacios virreinales por arquitectura “moderna” o “internacional”.

A partir de la década de los 50s, el desbordamiento de los límites administrativos del Distrito Federal, por la expansión física, abrió paso a la metropolización, mediante la conurbación de un número creciente de municipios colindantes del Estado de México, donde se producía, también, la implantación industrial y obrera.

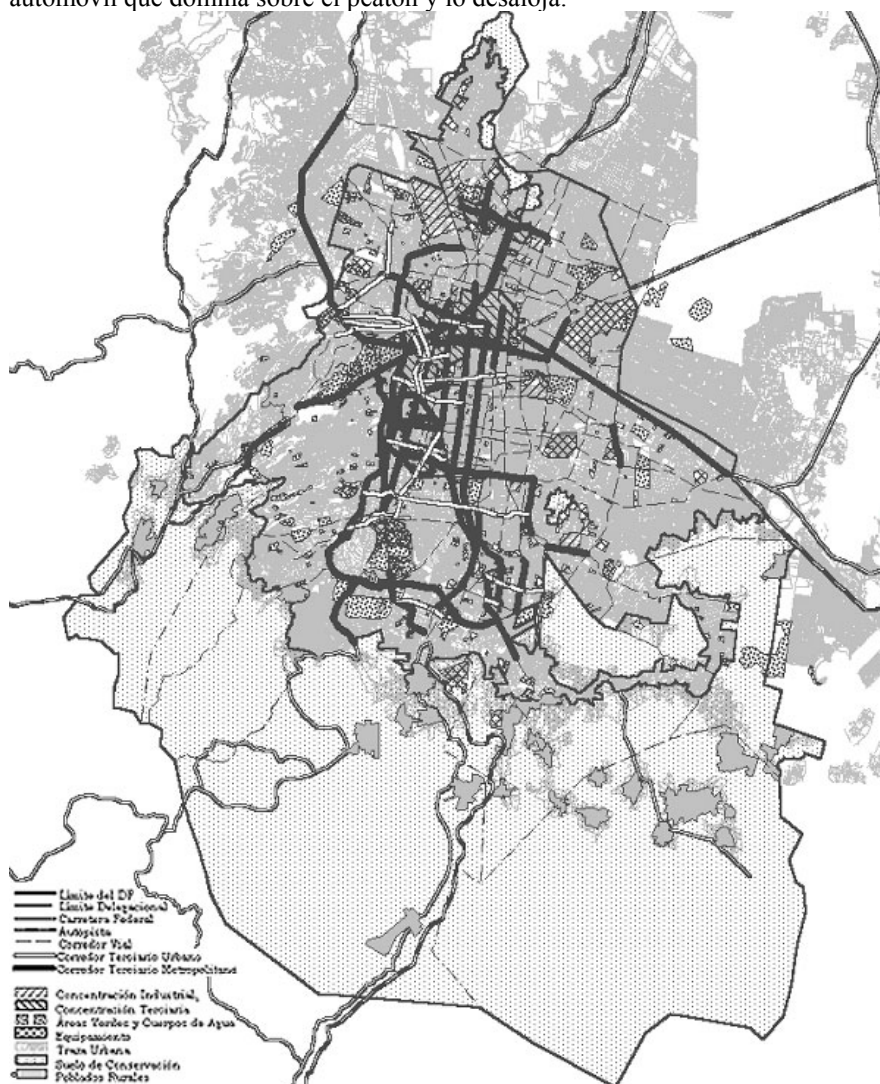
La dispersión poblacional y de las actividades urbanas, y el aumento de las distancias, empujó a la construcción de nuevas vialidades para un parque vehicular en crecimiento, lo que indujo nuevos procesos de expansión. Al mismo tiempo, se hizo necesario y rentable implantar zonas comerciales, bancarias y de servicios, privados y públicos, en las nuevas áreas de vivienda, las cuales formaron, transitoriamente, subcentros urbanos en diferentes puntos de la metrópoli.

Pero, esta estructura empezó a transformarse desde los años 80s. La ampliación de los subcentros, transformados en *nodos urbanos*, a lo largo de los grandes ejes de flujos de transporte de mercancías y personas, la construcción de múltiples mega proyectos inmobiliarios –grandes centros comerciales y torres de oficinas corporativas– sobre el trazo de las vialidades, fueron diluyendo los subcentros, y abriendo paso a *corredores urbanos terciarios* longitudinales, que hoy conforman una trama de 26 ejes de alcance metropolitano y 25 ejes de alcance urbano, con diferente densidad inmobiliaria y de actividad, que sustituyen y expulsan a la vivienda preexistente, y atrapan en su interior a las áreas de vivienda subsistentes (Plano 4).

La centralidad original –el Centro Histórico, patrimonio de la humanidad– y su área de ampliación durante las primeras décadas del siglo XX, así como los subcentros surgidos en la fase de transición –1950 a 1970–, tienden, desde entonces, a reestructurarse a partir de los corredores terciarios, contando con el aval de una Planeación Urbana que sólo logra seguir tardíamente los pasos de los procesos reales.

La reestructuración urbana ha sido particularmente acelerada desde el ajuste neoliberal, la apertura comercial, los flujos de capital extranjero y la

entrada en vigor del TLCAN, que produjeron un *boom* de la inversión transnacional en comercio, banca, finanzas, servicios, y en grandes proyectos inmobiliarios. Estos mega proyectos terciarios, sobre todo los centros comerciales y corporativos, han interiorizado, privatizado y elitizado la calle y la plaza, la han aislado y segregado de la vieja trama urbana, convertida en el espacio propio del automóvil que domina sobre el peatón y lo desaloja.



Plano 4. Estructura urbana de la Zona Metropolitana del Valle de México. Año 2000.

Uno de los grandes proyectos del sector público, es el de Santa Fe, iniciado en los años 90s como un fraccionamiento exclusivo para inmuebles de oficinas corporativas, centros comerciales y vivienda de lujo, al poniente de la

ZMVM. Con el correr de los años, la saturación inmobiliaria y la valorización del suelo han hecho que se aumenten las alturas de los inmuebles hasta llegar a torres de varias docenas de pisos en las últimas secciones. A pesar de las declaraciones formales, este gran conjunto ha sido el destino prioritario de las obras viales del actual gobierno local, acentuando la presión de la urbanización hacia una reserva ecológica estratégica situada sobre cañadas y colinas boscosas, que aislaba al DF de la vecina zona metropolitana de Toluca-Lerma.

Al mismo tiempo, la realización de obras de mejoramiento y el otorgamiento de estímulos fiscales para la remodelación y reconstrucción del eje financiero y turístico de Reforma, que liga a Santa Fe y al “corredor financiero” del Centro Histórico, han sustentado la integración de un gran corredor urbano terciario que sustituye, cada vez más, al “área central” de la fase de transición.

Desde los años 80s, las políticas públicas, incluidas las del más reciente gobierno que se autodefine de “izquierda”, han apoyado un patrón de movilidad basado en el automóvil, con la construcción de grandes vialidades –ejes viales, mega distribuidores, puentes y túneles, segundos pisos en vialidades internas–, que tratan de seguir, siempre con evidente atraso, el incesante crecimiento del número de automóviles particulares, que se saturan en poco tiempo, o sólo desplazan los embotellamientos un poco más lejos, hacia las vialidades secundarias. La prioridad otorgada por los gobiernos al automóvil particular, junto al congelamiento y deterioro de los medios de transporte colectivo –en el último período gubernamental 2000 - 2006 no se llevó a cabo ninguna ampliación u obra de mantenimiento importante del Metro– significan, para el 83 % de los habitantes que los usan, un gasto de más de tres horas diarias para su desplazamiento.

La ciudad en continua degradación y la publicidad

La ZMVM, más intensa y masivamente que muchas ciudades del continente y del mundo desarrollado, ha visto su rostro modificado por dos procesos simultáneos y superpuestos: la degradación-obsolencia-reconstrucción, y la invasión-readecuación publicitaria.

La ciudad del siglo XVIII y la del XIX –los dos perímetros del Centro Histórico– fueron destruidas y reconstruidas parcialmente en varios momentos (TOVAR DE TERESA, 1991), sobre todo en la primera mitad del siglo XX, hasta que el gobierno federal y el local empezaron a proteger, puntualmente, los edificios clasificados como *patrimoniales*. Las áreas de expansión de las primeras décadas del siglo XX, con su sello ecléctico o *Art Nouveau*, también han sido víctimas del modernismo destructivo de la inversión inmobiliaria, así como por las obras públicas de las últimas décadas del XX (BREHME E HIRIART, 2000; PRADILLA, 2001^A) y primer quinquenio del XXI, contando con la actual política de redensificación de las delegaciones centrales y las mega obras viales, sin que exista protección efectiva para este patrimonio urbano del siglo pasado.

En años recientes, hemos asistido a un proceso de deterioro constante y progresivo de múltiples zonas urbanas, sobre todo las degradadas y desvalorizadas de las áreas centrales de la ciudad y de los pueblos originarios integrados a la trama, cuyos vectores son: el desdoblamiento, el deterioro inmobiliario y social, el

empobrecimiento, la informalización y la violencia urbana y el abandono de inmuebles; el rápido deterioro físico y social de los conjuntos habitacionales de “interés social”–públicos y privados–, por su baja calidad constructiva y urbanística; la imposibilidad de mejorar las colonias populares “irregulares”, ante la pobreza de sus habitantes y la limitada acción de los gobiernos; el uso creciente de una arquitectura “chatarra” –transitoria, de poca calidad y rápida obsolescencia– para las actividades comerciales, de servicios y almacenaje; la sustitución de estratos sociales usuarios de los centros comerciales y de servicios; la pérdida de prestigio comercial, y el avance de los corredores terciarios de escala local, sobre todo, en barrios populares y medios, que trae consigo estos procesos.

Los centros comerciales y recreativos, continuamente sometidos a la lógica implacable de la competencia, cumplen su ciclo de novedad y se degradan rápidamente, al ritmo del desplazamiento a la periferia de la población usuaria. Los espacios urbanos, como las mercancías que los forman, tienen ciclos rápidos de obsolescencia y deterioro, que llevan al abandono o a la parcial reconstrucción.

La exacerbación de la publicidad, que ha acompañado al “libre comercio”, en ausencia de una regulación pública efectiva, ha invadido todos los ámbitos urbanos con gigantescos anuncios publicitarios “espectaculares” sobre las vialidades primarias, fachadas de altos inmuebles recubiertas de enormes anuncios de plástico, multiplicación de emblemas y anuncios de productos, comercios y servicios en las fachadas, autobuses de servicio público y parabuses recubiertos con publicidad. El *graffiti*, lenguaje visual de los jóvenes y excluidos, en su lucha por la identidad y el marcaje territorial, invade lo que queda libre de los muros de la ciudad, sin aceptar límite alguno. La contaminación visual se ha hecho tan asfixiante como la atmosférica.

Gestión fragmentada y abandono de la planeación

La metrópoli está implantada sobre territorio de 3 entidades federales (Estados de México e Hidalgo y Distrito Federal), e incluye, hoy, a 16 delegaciones del DF y 60 municipios conurbados de los estados vecinos. Por ello, su administración y Planeación está fragmentada en 3 poderes ejecutivos, legislativos y judiciales de nivel federal, y 76 Gobiernos Locales con funciones específicas, y estatutos de gobierno diferentes para los Estados y el DF.

A lo largo de la historia, esta fragmentación de la gestión urbana ha tenido consecuencias negativas para el desarrollo de la metrópoli (PRADILLA, 2001^B). Existen múltiples vínculos, dependencias comunes y continuidades entre las partes de la metrópoli en términos de disponibilidad y destrucción de recursos naturales, infraestructuras, equipamientos, servicios públicos, condiciones económicas y sociales, procesos y relaciones comunes. Pero la fragmentación de la legislación y las regulaciones, de la gestión de los recursos, de la Planeación y las políticas, y de las acciones concretas entre los múltiples gobiernos, lleva a oposiciones, discontinuidades, superposiciones, descoordinación, duplicaciones y desatención de los problemas.

Hasta ahora, se ha pretendido resolver esta problemática mediante la Coordinación Metropolitana. La *Constitución Política de los Estados Unidos*

Mexicanos y el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, norman la naturaleza, funciones, integrantes y materias de la Coordinación Metropolitana, entre “la Federación, Estados y Municipios”, en las zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México. Las funciones son “la planeación y ejecución de acciones coordinadas”, en materia de “asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública”.

Desde mediados de los 90s, se han creado las Comisiones de Asentamientos Humanos –la primera en crearse en junio de 1995–, Ambiental, Transporte y Vialidad, Agua y Drenaje, Desechos Sólidos, Protección Civil, y Seguridad Pública y Procuración de Justicia, integradas por los titulares de las dependencias relacionadas con la temática, del gobierno federal, del Estado de México y del DF, y los de las demarcaciones territoriales limítrofes. Los acuerdos y convenios resultantes de las comisiones no son obligatorios para las partes.

Luego de la primera elección democrática del Jefe de Gobierno del DF, en 1997, la coordinación metropolitana tuvo un importante desarrollo. En 1998 se formó la *Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana* (CECM), presidida, conjunta y rotativamente, por el Gobernador del Estado de México y el Jefe de Gobierno del DF. Incluía a los funcionarios titulares de las dependencias de los tres gobiernos correspondientes a las materias propias de las comisiones sectoriales. En 2000, se integraron a la CECM los titulares de las 16 delegaciones del DF, y los presidentes municipales de 28 municipios reconocidos como parte de la Zona Metropolitana, y se sugirió la ampliación de este número hasta integrar a todos los municipios que realmente están conurbados, incluyendo al del Estado de Hidalgo.

Entre 1997 y 2000, la CECM y las comisiones sectoriales tuvieron una actividad sostenida, dando lugar a una más intensa relación entre las partes, que la observada en el pasado. Sin embargo, estos avances se vieron limitados por la complejidad de los problemas abordados, la falta de carácter obligatorio de los acuerdos, y la escasez de recursos financieros de las partes.

En 1998 se adoptó el *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, –POZMVM– (DDF Y OTROS, 1997) realizado por la última *regencia* del DF, el gobierno del Estado de México y la Secretaría Federal de Desarrollo Social. Un año después, se ratificó su vigencia. Sin embargo, ni la *Ley de Desarrollo Urbano* (1996 y 1999), ni la *Ley de Planeación del Desarrollo* (2000) del Distrito Federal incluyeron este instrumento de Planeación Metropolitana en sus ordenamientos, quedando como su único sustento jurídico la *Ley General de Asentamientos Humanos* (1993-1894). Las dificultades para la aplicación coherente y coordinada del POZMVM fueron notorias, por la debilidad e insuficiencia de los instrumentos de la Planeación, las diferencias de la normatividad urbana de ambas entidades, y la presencia de intereses económicos y políticos locales no coincidentes con los objetivos comunes y concertados del desarrollo urbano.

Un aspecto de suma importancia, que dificulta la acción conjunta en términos de la Planeación Metropolitana, es la ausencia de acuerdos entre las partes y la Federación, para aportar los recursos financieros para la realización de

inversiones en infraestructura de alcance metropolitano –obra hidráulica, metro, vialidades, etc.– que se puso en evidencia en la construcción de la Línea B del metro que une al DF y los municipios conurbados. Una razón parcial de este hecho radica en la desigualdad de los recursos disponibles en el DF y el Estado de México, con desventaja para este último.

Las dificultades de operación de la CECM y sus comisiones sectoriales se acentuaron a partir del 2001, por las coyunturas políticas, la heterogeneidad ideológica de los partidos gobernantes en la federación y las dos entidades, y por las disparidades de opinión entre ellos, sobre los megaproyectos del nuevo aeropuerto metropolitano en Texcoco y el segundo piso en Periférico y Viaducto.

Sin embargo, la composición de la CECM, propuesta en el 2000, y sus funciones, prefiguran una solución de fondo: la creación de un gobierno metropolitano para la ZMVM, en su rama ejecutiva. Habrá que resolver el soporte constitucional y legal; la operatividad de la representación, para evitar el tamaño excesivo y hacerla eficaz; la obligatoriedad de las decisiones; y el sustento en un cuerpo legal específico para la ZMVM, emanado de un órgano legislativo propio.

Una metrópoli a reconstruir

Los cambios políticos ocurridos en el país y la ZMVM, sobre todo la llegada al DF de gobiernos locales que se autocalificaban “de izquierda”, no han sido suficientes para abrir un proceso real de reconstrucción de la urbe. La alternancia en el poderes, federal y local, ha exacerbado la competencia política, el sometimiento de las políticas urbanas al imperativo de la propaganda electoral, al personalismo, y al pragmatismo de las obras de prestigio que no surgen de la Planeación institucional, la niegan, y obedecen a decisiones unipersonales de los gobernantes (PRADILLA, 2005^b).

Los conflictos entre los gobiernos, que comparten la gestión de la ZMVM, fueron notorios en diversos grandes proyectos de prestigio: el aeropuerto internacional metropolitano en Texcoco, proyectado por los gobiernos Federal y del Estado de México, rechazado por el GDF y cancelado por la lucha de los campesinos de la zona; los segundos pisos y otras grandes obras en vialidades metropolitanas, iniciados por el GDF y rechazados por el del Estado de México, por lo que no tendrán continuidad metropolitana; la ausencia de acuerdo sobre un programa conjunto de transporte colectivo entre ambos gobiernos –metro y trenes suburbanos–, la disputa entre ambos gobiernos por el abasto de agua potable al DF, entre otros, son ejemplos de la ausencia de un proyecto conjunto de desarrollo metropolitano, que pone en riesgo su futuro.

El POZMVM 1997, que no ha sido revisado y debió serlo, y los programas de desarrollo urbano de los distintos fragmentos de la metrópoli, carecen de unidad, de acuerdos y de instrumentos de aplicación, y son letra muerta al no servir de soporte integrador a las políticas fragmentarias, pragmáticas y publicitarias de los distintos gobiernos y gobernantes. A esta debilidad hay que añadir el creciente “protagonismo del mercado”, o más exactamente, el poder alcanzado por el capital inmobiliario nacional y transnacional, cuyos megaproyectos, sin sujeción a regulaciones efectivas, imponen modificaciones aleatorias a la estructura y el funcionamiento urbano, y cuyos

rasgos dominantes son el dominio del automóvil privado (el 17 % de los usuarios) y las grandes vialidades, a la manera de las ciudades estadounidenses, el deterioro y mala calidad del transporte colectivo para el 83 % de los usuarios, la destrucción del patrimonio ambiental e inmobiliario por la acción pública y privada, y la privatización del espacio público.

Asistimos a una exacerbación de las contradicciones y problemas urbanos, que está acentuando los límites del crecimiento sustentable de la metrópoli (FIDEICOMISO, 2000, XII), y deteriorando su habitabilidad para la mayor parte de la población. Parece evidente la necesidad de construir, acordar e implantar, un proyecto metropolitano diferente, de largo plazo, integrado y estratégico. sin embargo, esto no parece formar parte de las preocupaciones de los partidos y actores políticos que hoy se disputan el poder para el próximo sexenio, en el país y la metrópoli. A derecha o izquierda, están ausentes los proyectos de ciudad, el pragmatismo se ha vuelto un método común, y lo que cuenta es el número y magnitud de los megaproyectos urbanos que cada uno logra capturar en el mercado inmobiliario (PRADILLA, 2004^A). La ZMVM aparece hoy como un híbrido de un poquito de Los Ángeles y mucho de Calcuta.

Bibliografía

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.- “Decreto por el que se aprueba el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 103 bis, México DF, 31 de Diciembre de 2003.

BOLTVINIK, Julio.- “Pobreza en la Ciudad de México”, *La Jornada*, México DF, México, 25-I-2002^A.

BOLTVINIK, Julio.- “Geografía de la pobreza urbana”, *La Jornada*, México DF, México, 8-II-2002^B.

BOLTVINIK, Julio.- “Magnitud de la pobreza en la ZMCM”, *La Jornada*, México DF, México, 8-III-2002^C.

BOLTVINIK, Julio.- “ZMCM: la pobreza en delegaciones y municipios”, *La Jornada*, México DF, México, 15-III-2002^D.

BOLTVINIK, Julio.- “Geografía de la pobreza en México”. *La Jornada*, México DF, México, 30-VIII-2002^E.

BOLTVINIK, Julio.- “Pobreza urbana y rural en México”, *La Jornada*, México DF, México, 6.IX-2002^F.

BOLTVINIK, Julio.- “La pobreza en México. Evolución y características”, Grupo Parlamentario del PRD en el Senado de la República, fotocopia, México DF., México, 2002^G.

BREHME, Hugo y HIRIART, Pedro.- *La ciudad de México transformada*, México DF: Gobierno del Distrito Federal, 2000.

CENTRO DE ESTUDIOS DEL SECTOR PRIVADO PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE.- *Un segundo piso a vialidades troncales en la Ciudad de México. Riesgos y conjeturas*, México DF: Céspedes, Consejo Coordinador Empresarial, México, 2002.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN –CONAPO–.- *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1990-2010*, México DF: Secretaría de Gobernación, 1998.

CRUZ RODRÍGUEZ, M^a Soledad.- *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México DF: Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco y Red Nacional de Investigación Urbana, 2001.

DELGADO, Javier y otros.- “Desventuras de un segundo piso”, *Ciencias*, núm. 70, abril-junio 2003, México DF: Facultad de Ciencias, UNAM.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.- *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Versión 1996*, México DF: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1996.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Social de la Federación.- *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, México DF, 1997.

FIDEICOMISO de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México, Gobierno del Distrito Federal.- *La Ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico*, México DF: Corporación Mexicana de Impresión S.A., 2000.

GARZA, Gustavo.- *El proceso de industrialización en la Ciudad de México. 1821 – 1970*, México DF: El Colegio de México, 1985.

GARZA, Gustavo (coord.).- *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México DF: Gobierno del Distrito Federal y El Colegio de México, 2000.

GARZA, Gustavo.- *La urbanización de México en el siglo XX*, México DF: El Colegio de México, 2003.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.- *Del nudo a la red. Problemas de movilidad en la Ciudad de México y soluciones integrales*, México DF, 2002.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México.- *Revisión y modificación del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, versión 1996*, , México DF: Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México, 16 de noviembre de 2000.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.- *Proyecto de revisión y modificación del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Consulta Pública*, México DF: SEDUVI, 26 de mayo del 2001.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.- *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, versión 2001*, México DF: SEDUVI, Febrero del 2002.

MÁRQUEZ LÓPEZ, Lisett.- *La desindustrialización del Área Metropolitana de la Ciudad de México 1980-2004*, Tesis para optar al grado de Maestra en Estudios Regionales, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México DF, 2005.

MÉNDEZ, Jesús.- “Diagnóstico del mercado de trabajo”, documento de trabajo, Fracción del PRD en el Senado de la República, fotocopia, México DF, 2002.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).- *Informe sobre desarrollo humano. México 2002*, México DF: PNUD, 2002.

PRADILLA COBOS, Emilio.- *Territorios en crisis. México 1970 – 1982*, Xochimilco, México: Red Nacional de Investigación Urbana y Universidad Autónoma Metropolitana, 1993.

PRADILLA COBOS, Emilio.- “Metrópolis y megalópolis en América Latina”, *Diseño y Sociedad*, otoño, núm. 8/98, Xochimilco, México: Universidad Autónoma Metropolitana, 1998.

PRADILLA COBOS, Emilio.- “Ciudad de México: las identidades culturales hechas piedra y traza urbana”, *Diseño y Sociedad*, primavera, núm. 12/01, Xochimilco, México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2001^A.

PRADILLA COBOS, Emilio.- “Zona Metropolitana del Valle de México: avances y límites de la coordinación metropolitana”, *L'ordinaire Latino Americain*, julio-septiembre 2001, núm. 185, Toulouse, Francia: Universidad de Toulouse-Le Mirail, 2001^B.

PRADILLA COBOS, Emilio.- “Segundos pisos, ¿inversión prioritaria?”. *La Jornada*, 28-III-2002^A, México DF, pp. 34.

PRADILLA COBOS, Emilio.- “El futuro de las grandes metrópolis latinoamericanas”, en: VILLEGAS, Raúl (comp.).- *¿Adónde va el mundo?*, México DF: Fundación Nuevo Milenio, 2002^B.

PRADILLA COBOS, Emilio.- “Izquierda, democracia y la cuestión territorial”, en: MOGUEL, Julio (coord.).- *Los caminos de la izquierda*, México DF: Casa Juan Pablos, 2004^A, pp. 153 a 180.

PRADILLA COBOS, Emilio.- “Ciudad de México: Los caminos de la privatización de lo urbano”, *Ciudades*, núm. 64, octubre– diciembre 2004^B, México DF: Red Nacional de Investigación Urbana.

PRADILLA COBOS, Emilio.- “La extinción de la planeación urbana”, *Ciudades*, núm. 66, abril-junio 2005^B, México DF: red Nacional de Investigación Urbana.

PRADILLA COBOS, Emilio y PINO HIDALGO, Ricardo.- “Ciudad de México: de la centralidad a la red de corredores urbanos”, *Anuario de Espacios Urbanos*, , Azcapotzalco, México DF: División de Ciencias y Artes para el Diseño, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004^C.

PRADILLA COBOS, Emilio y MÁRQUEZ LÓPEZ, Lisett.- “Estancamiento económico, desindustrialización y terciarización informal en la Ciudad de México, 1980-2003, y potencial de cambio”, en: TORRES RIBEIRO, Ana Clara, MAGALHAES TAVARES, Hermes, NATAL, Jorge y PIQUET, Rosélia (Org.), *Globalizacao e territorio. Ajustes periféricos*, Río de Janeiro, Brasil: Edicoes Arquimedes, 2005^A.

TOVAR DE TERESA, Guillermo.- *La ciudad de los palacios. Crónica de un patrimonio perdido*, México DF: Fundación Cultural Televisa, 2 tomos, 1991.

VEGA, Ana Lourdes.- “Urbanización explosiva en la periferia”, *Ciudades*, núm. 57, enero-marzo 2003, México DF.

BOGOTÁ: SIMULTANEIDAD DE TRANSFORMACIONES Y CONTRASTES URBANO.

BOGOTA: SIMULTANEOUS CHANGES AND URBAN CONTRASTS

Carlos Alberto Torres Tovar *

RESUMEN

Existe una simultaneidad de procesos urbanos presentes y contradictorios en Bogotá, donde se superponen grandes transformaciones urbanas con contrastes socio-espaciales de gran impacto para la ciudad.

Se parte por señalar un contexto general de la situación en el año 2005, evidenciando los elementos que estructuran el modelo de desarrollo, sobre el cual se configura la ciudad. Se señalan los procesos recientes de transformación, así como los problemas no resueltos y las contradicciones presentes en lo social.

Es importante advertir al lector que este texto, por la complejidad del tema, no pretende brindar una visión completa. Es probable que no encuentre una visión optimista frente al desarrollo de la ciudad y sus posibilidades. Sólo busca destacar una problemática que está presente, sobre la cual se debe construir una base de futuro para la ciudad de Bogotá.

Palabras clave: Bogotá, conflicto armado, dinámica poblacional, gestión urbana.

ABSTRACT

Contradictory and simultaneous urban processes exist in Bogota, where great urban transformations with socio-space contrasts of great impact for the city are superposed.

A general context of the situation in 2005 is indicated, making evident the elements that structure the model of development, on which the city is formed. The recent processes of transformation, as well as the problems nonsolved and the present contradictions in the social things are indicated.

It is important to warn the lector that this text, because the complexity of the subject, does not try to offer a complete vision. It is probable not to find an optimistic picture of the city development and its possibilities. The text looks for to emphasize some problems present in the city, and over them it can be build a future for Bogota.

Key words: Bogota, armed conflict, population dynamics, urban management.

* Arquitecto Mg. Urbanismo. Profesor Asociado. Escuela de Arquitectura y Urbanismo Facultad de Artes. Universidad Nacional de Colombia.

Introducción

El presente texto está referido a la ciudad de Bogotá, presentando un panorama general de la situación al año 2005, a partir de reflexionar sobre su modelo de desarrollo, los procesos de transformación urbana, los problemas no resueltos y las contradicciones presentes. Concluye con unas consideraciones finales.

Bogotá se ha convertido, en los últimos años, en una ciudad paradigmática y referente de los procesos de transformación de las ciudades, no solo colombianas, sino latinoamericanas. Ello implica hacer una lectura lo más objetiva posible de lo que es la ciudad en los inicios del siglo XXI y exponer de manera ordenada tres cuestiones principales: El modelo de desarrollo propuesto sobre el cual se configura la ciudad, los procesos recientes de transformación urbana y los impactos producidos y, finalmente, los problemas no resueltos y las contradicciones aun presentes en la ciudad.

Contexto de Colombia

Al igual que la mayoría de los países de América Latina, Colombia se configura como un país altamente urbanizado, con el 72% de su población (45.325.260 al año 2004) viviendo en ciudades (DANE, 2004). El proceso de urbanización indica que más del 27,4% del total de la población¹ se concentra en las cuatro principales ciudades del país (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla).

El sistema urbano colombiano está conformado por asentamientos de diversos tamaños, caracterizado por la primacía de la ciudad capital, seguida por 3 ciudades con población entre 1 y 5 millones de habitantes; 34 ciudades intermedias, con poblaciones entre 100 mil y 1 millón de habitantes; y algo más de mil centros poblacionales con menos de 50 mil habitantes (CONPES, 2004:1) (ver Tabla 1). Esta configuración ha permitido la consolidación de centros regionales, la aparición y fortalecimiento de subcentros regionales y el crecimiento de ciudades primadas en las áreas metropolitanas.

Tabla 1. Concentración de la población urbana por tamaño de ciudad, 2004

RANGO DE POBLACION	Nº municipios	Población urbana 2004	%	Población promedio
Mas de 5 millones	1	7.014.111	21	7.014.111
1- 5 millones	3	5.677.981	17	1.892.660
1 millón- 500.000	3	2.192.210	7	730.737
500.000- 100.000	31	7.687.906	24	247.997
100.000- 50.000	41	2.832.679	9	69.090
Menos de 50.000	1019	7.296.248	22	7.160
TOTAL	1098	32.701.135	100	

Fuente: Dane. Cálculos Dnp-Ddupa. 2004.

¹ Resultado en el último Censo Nacional de Población y Vivienda, de 1993.

Las ciudades colombianas se afirman como fuente de crecimiento del país, apoyadas en sus economías de aglomeración para la producción de bienes y servicios. Los sectores más productivos en la economía se ubican en los centros urbanos, de modo que las 7 principales ciudades generan alrededor del 65% del Producto interno bruto –Pib-. Sólo Bogotá, para el año 2004, aporta algo más del 22% del Pib y reunía alrededor del 21% de la población urbana nacional. Al igual que en el resto de América Latina, las ciudades colombianas se afianzan como economías de servicios, por ser dicho sector el de mayor generación de empleo (CONPES, 2004:3).

Una rápida mirada al contexto colombiano, nos obliga a detenernos en cinco grandes aspectos que se desarrollan a continuación.

Cambios políticos

El año de 1991 significó una ruptura con el modelo político y económico que se estableció por varias décadas en Colombia², al promulgarse, después de más de cien años,³ un nuevo texto constitucional (REPUBLICA DE COLOMBIA, 1991) que trajo consigo un nuevo modelo de ordenamiento jurídico y político, con cambios a un modelo económico de apertura de mercado (Cuervo y González, 1994), que permite la entrada del país en la globalización, que impulsó a la descentralización local de funciones y recursos (GARCÍA Y ZAMUDIO, 1997), como estrategia para la construcción y recuperación de la gobernabilidad y la institucionalidad.

A este amplio contexto, han de añadirse que, pasados 14 años, los impactos generados por los procesos de apertura económica no planificada, han afectado el mercado interno, la productividad y el empleo; no son claros los beneficios, pero sí las dificultades que trae consigo la globalización⁴ frente a lo nacional y lo local, con la ruptura de barreras comerciales y culturales, y el acceso

² Un modelo económico y político basado en la teoría del Estado Bienestar, responsable de transferir, a través de subsidios, los recursos necesarios para el adecuado funcionamiento y desarrollo de la sociedad, a través de políticas e instituciones públicas, asume, desde los años 90, el modelo económico neoliberal, transformando el papel del Estado a regulador del mercado, dejando en manos de particulares sus responsabilidades constitucionales. Ello deriva en el desmonte del Estado, en términos de las instituciones rectoras del desarrollo, y la sujeción, cada vez más abierta, a las instituciones internacionales (Bid, Fmi, Banco Mundial entre otros), legitimando el mercado como el Modelo Ideal de desarrollo de un país que no ha logrado construir una capacidad de producción industrial o manufacturera significativa, y que seguirá caracterizándose como un país proveedor de materia prima, comprador de bienes y mercancías transformadas, a su vez que de servicios, lo cual, frente al desempleo galopante, el subempleo, la devaluación de la moneda, apuntan al aumento de la pobreza y la miseria, ampliando la brecha existente entre pobres y ricos en el País.

³ Es importante recordar que la Constitución Política de Colombia estuvo vigente por más de un siglo (1886), y correspondía con un país eminentemente rural, en el cual la población no superaba los cinco millones de habitantes; la Constitución Política de Colombia del año 1991 se concibe para un país de más de 30 millones de habitantes, de los que el 70% de ellos viven en centros urbanos.

⁴ Manuel Castells señala que "... asistimos a una de las revoluciones más extraordinarias de la historia... Es una revolución centrada en las tecnologías de la información y la comunicación, lo que la hace mucho más importante que la revolución industrial en cuanto afecta el conjunto de la actividad humana...". Artículo: "Globalización, sociedad y política en la era de la Información".- *Revista Bitácora Urbano Territorial*, Número Cuatro. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, año 2000.

a la información por medio de la revolución tecnológica en informática y comunicación (CASTELLS, 2000).

La constitución del 91, también, previó la urgencia de construir un nuevo ordenamiento territorial, que estuviese mediado por las condiciones regionales, geográficas, ambientales, culturales, con el fin de no seguir obedeciendo a las lógicas de escenarios de fragmentación del poder político, mediante la configuración de una Ley orgánica de ordenamiento territorial⁵.

Las nuevas lógicas de la planeación, la participación y la descentralización, también establecidas desde el año 1991 -como políticas públicas y estatales-, apuntan a garantizar una mayor delegación de las responsabilidades del Estado en manos de particulares, donde éste solamente cumple una función de regulador de mercado, limitando y centralizando la capacidad de distribución de los recursos y descentralizando las responsabilidades a los municipios. Las políticas públicas y estatales se inscriben, entonces, en un nuevo horizonte que se centra en reducir el tamaño del aparato gubernamental y, con ello, limitar, a su mínima expresión, la capacidad de incidir como regulador social, económico y político. Cambios que han implicado, a su vez, modificaciones en los procesos de participación política comunitaria⁶.

A nivel social, el nuevo escenario ha implicado un aumento generalizado de las brechas existentes, al igual que los niveles de exclusión social, centrándose la acción del gobierno en políticas sociales efectistas, que responden a necesidades coyunturales, pero que no logran sostenerse en el tiempo; donde, la atención gubernamental se adelanta, de manera asistencialista y focalizada, en las poblaciones más vulnerables y con cada vez menores recursos.

Conflicto interno

Este panorama de Colombia, a su vez, está mediado por la agudización del conflicto interno, el cual ha permitido que los actores armados alcancen expresiones territoriales en la ciudad, principalmente en las áreas periféricas de las mismas, a través de milicias urbanas (TÉLLEZ, 1995), la aparición de grupos de pandillas y bandas juveniles⁷, producto de la descomposición social por efectos del narcotráfico; lo cual, a su vez, ha impulsado y fortalecido la presencia de expresiones del paramilitarismo en el área urbana. Cada uno de ellos, como actor armado, ejerce un control territorial por el reparto entre ejercicios de poder, convirtiéndose, estas dinámicas, en parte inherente de los habitantes y

⁵ Son más de diez versiones del proyecto que se han elaborado y presentado al Congreso de la Republica, desde el año 1992, sin que alguna halla logrado su aprobación definitiva.

⁶ Un ejemplo de ello son las Juntas de Acción Comunal –Jac- (Forma organizativa, reconocida como la vocero legítimo e institucional de las comunidades desde 1965, cuando fueron creadas en el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo). Hoy en día, ya no son representativas de las dinámicas y problemáticas de los territorios barriales, al ser creada una estructura paralela de representación, llamada Consejos Comunales, por parte del Estado, ante el debilitamiento y pérdida de legitimidad de las Jac.

⁷ A manera indicativa, se señala que, para el año 2000, la ciudad de Medellín contaba con 200 bandas y pandillas, con 8.600 hombres en armas distribuidos en las comunas de la ciudad (diario El Tiempo noviembre de 2000).

comunidades urbanas, que terminan adaptando sus roles a estas nuevas actuaciones urbanas como forma de sobrevivencia (TORRES, 1993).

El conflicto interno ha generado, en la práctica, un reordenamiento territorial por efectos del papel que juega cada uno de los actores armados presentes y las búsquedas territoriales que ello conlleva. La re-territorialización del campo colombiano no está señalada, únicamente, por el tema del abandono del campo por pobladores rurales⁸ y su desplazamiento forzado (más de tres millones desde los años 90). Los campos no se están quedando abandonados, están siendo ocupados por los sujetos sociales que acompañan cada uno de los actores armados del conflicto, construyendo, en él, una nueva noción de espacialidad. La expectativa de grandes megaproyectos, y del acceso a riquezas naturales aun no explotadas, sumado a la inexistencia de una reforma agraria y un proyecto agroalimentario para este país, seguirán caracterizando el territorio rural, en tanto que los territorios urbano y regional se insertan, de manera más permanente, a la guerra, ya no como espectador pasivo, sino que, por el contrario, se convierte en un actor más del conflicto. Aun en el 2005, con los procesos de desmovilización de los grupos paramilitares, la situación antes referida persiste⁹.

Las dinámicas poblacionales

Esta situación genera una constante migración a los centros urbanos, ya sea por efectos del desplazamiento de población de zonas de violencia, o por la búsqueda de alternativas frente a la inexistencia de procesos de producción adecuados en las zonas campesinas; desplazamiento que se produce buscando las oportunidades que ofrece la ciudad, generando una alta tendencia a la concentración en los principales centros regionales, que actúan como atractores, (Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga). Influye, de manera decisiva, el cambio en el comportamiento de los servicios públicos, cuya accesibilidad ya no está ligada a la legalización del suelo urbano, sino a la eliminación de las denominadas “pérdidas negras”¹⁰; el acceso a servicios metropolitanos y la opción de ocuparse en alguna actividad económica, aspectos que inciden en el mejoramiento de la calidad de la vida del migrante. Migrante que presenta un comportamiento desigual, en función del lugar de origen y la causa del desplazamiento.

⁸ “El abrupto desarraigo del entorno natural y ancestral de millares de colombianos, y la sistemática ruptura de tejidos sociales e institucionales que conlleva la masiva migración de campesinos, plantea nuevos retos en los procesos de planificación y gestión de los asentamientos humanos, en el reconocimiento de los factores fundamentales para la convivencia y pacífica resolución de los conflictos en la vida cotidiana de las ciudades.” RENTERÍA, Patricia.- “Integración y convivencia urbana: compromiso inaplazable con los migrantes colombianos”. *Bitácora No. 6 Revista del Programa para la Reinserción*. Bogotá: Red de Solidaridad Social. Año 1998. Pág. 59.

⁹ Proceso que se inició en el año 2003 y debe culminar en el año 2006, coordinado por el Consejero de paz Luis Carlos Restrepo y el ministerio del interior.

¹⁰ Se denominan pérdidas negras a las conexiones ilegales y artesanales efectuadas por las comunidades para auto-proveerse de servicios como el agua potable, la electricidad y el alcantarillado. Ver también CUERVO, Luis Mauricio.- *Economía de los servicios públicos en Colombia*. Bogotá: Cinep.

Por otra parte, las características generales de la población colombiana, desde la década anterior, muestran una reducción de las tasas de mortalidad infantil, el aumento de las expectativas de vida de la población y, por tanto, un mayor envejecimiento.

Sin embargo, las condiciones de calidad de vida de la población colombiana, en los aspectos relativos a salud, educación, vivienda y empleo, que, conjugados, permiten, en la práctica, construir futuro, han disminuido progresivamente, dejando estos aspectos sustanciales del desarrollo social condicionadas a los avatares del mercado. Las transformaciones y cambios cada día se profundizan más a través de reformas políticas, con efectos económicos y sociales que ajustan los modelos implementados, corrigiendo permanentemente los errores en función de la lógica del modelo económico adoptado¹¹.

Algunas cifras indicativas, que muestran los cambios e impactos producidos desde la última década en materia de indicadores de pobreza y calidad de vida (ICAV, 2002) en Colombia, son las siguientes: la población en condición de pobreza en el año 1991 era del 53.8%, aumentando al 59.8% en el año 2002; igual sucede con el indicador de indigencia, que pasó de 20.4% (1991) al 23.4% (2000); el Pib per capita, que para 1991 era de 2.145 Usd, el cual cayó en el año 2002 a 1.798 Usd; la tasa de desempleo aumentó del 7.8%, en 1995, al 18% en el año 2002; asimismo, el gasto social en vivienda se redujo del 0.5% del Pib en 1991, al 0.3% del Pib en el año 2002; y un último indicador corresponde con el gasto social en agua y saneamiento, que también se redujo del 0.3% del Pib, en 1991, al 0.3% del Pib en el año 2002.

Las formas de la gestión urbana

Con la década de los años 90 se inauguran, a su vez, nuevas lógicas de la gestión urbana, entre las cuales se pueden señalar, como las más importantes, las siguientes:

- A.** La elección popular de alcaldes, la cual marca la profundización en el modelo de descentralización a través de los procesos de planeación y gestión local, pasando a procesos temporales definidos y planes programáticos de cuatro años, expresados en los planes de desarrollo municipal¹²;
- B.** El avance en materia de planeación municipal, al establecer no solamente los mencionados planes como instrumentos de la gestión municipal, sino incorporando, desde 1998, los Planes de ordenamiento territorial¹³ -Pot-, lo cual ha permitido reincorporar la

¹¹ El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en las Recomendaciones para Colombia 2003, exhorta al Gobierno frente a las políticas económicas y sociales "... a desarrollar una política consistente para disminuir la brecha de inequidad existente en el país y asegurar que se adopten todas las medidas necesarias para lograr una disminución de los índices de analfabetismo y desocupación, y un aumento en el acceso a la salud, la educación y a la vivienda", Bogotá, marzo 2003.

¹² Regulados desde la Ley de Reforma Urbana o Ley 9 de 1989.

¹³ Concebidos por la Ley 388 de 1997, con manejo a diferentes escalas, los cuales incorporan la noción de planes zonales, planes parciales, planes maestros, entre otros.

noción de desarrollo físico espacial y urbano en los procesos de planeación municipal;

- C. Un fuerte impulso al consenso de Washington y el Fmi, con la cultura de privatización (mercantilización) de lo público, a través de la venta de la mayor parte de los activos públicos, como las empresas de servicios públicos, entregando a particulares las responsabilidades del Estado y permitiendo, por tanto, la aparición de nuevas problemáticas¹⁴.
- D. La profundización de una cultura impositiva del manejo fiscal, como alternativa a la captación de nuevos recursos, y no al impulso de nuevas dinámicas productivas que generen empleo productivo y, por tanto, nuevos ingresos al Estado y los municipios.

Asimismo, las nuevas formas de la gestión urbana han impactado la capacidad de organización, movilización y protesta social de la población colombiana y de diferentes sectores de la sociedad; capacidad que se ha visto disminuida por la agudización del conflicto interno, principalmente en las zonas de mayor confrontación. Como efecto de la descentralización municipal y urbana, se ha pretendido atomizar la protesta y reducir los conflictos urbanos a territorios homogéneos¹⁵, como mecanismo de control gubernamental a la protesta social, asumiendo que cada uno expresa una condición desigual. Esta forma de actuación estatal ha generado la atomización de los conflictos y de la movilización social, que se refleja en la ausencia de procesos de unidad y en la debilidad de la organización social.

En síntesis, el enfoque, o método, con los cuales operan los nuevos sentidos de la gestión y la planeación urbana han permitido relegitimar el Estado en lo local, reafirmar su control social sobre el territorio, y normalizar las nuevas relaciones entre éste y los grupos sociales (RINCÓN, 2001).

La planeación y el urbanismo

Durante los últimos 40 años, la actuación pública mostró debilidades significativas para formular políticas consistentes en relación con la ocupación de territorio, el manejo del suelo y el desarrollo urbano. Esta actuación ha sido desarticulada y discontinua, un conjunto disperso de programas sectoriales que desconocieron la dimensión territorial, y que tenían objetivos individuales que no armonizaban entre sí. Se generó una crisis en la relación entre el Estado y los agentes privados, con respecto a la orientación del desarrollo urbano, la cual se caracterizó por una acción pública muy débil, con actuaciones de los particulares en amplia libertad. Se consolidó un modelo de desarrollo urbano en donde no ha habido una política territorial, presentándose un desajuste permanente con las

¹⁴ Como ejemplo, está la modificación de las tarifas de servicios públicos domiciliarios y la eliminación de subsidios cruzados, o los nuevos esquemas de estratificación socioeconómica que se plantean predio a predio, entre otros.

¹⁵ Es decir, desde la lectura estatal, las luchas reivindicativas de la población están confinadas a un territorio homogéneo y es allí donde se han de resolver, a pesar de ser problemas comunes a nivel urbano o regional, como son servicios públicos, impuestos, equipamientos e infraestructura, entre otros.

formas de crecimiento urbano. Tampoco se han definido los roles de los agentes sociales y sus formas de actuación en la ciudad, dejando en manos del mercado la regulación y manejo del suelo urbano, y sus formas de intervención.

La política del Estado, frente al territorio, las ciudades y la vivienda misma, se ha adelantado, siempre, como un conjunto de programas sectoriales basado en el montaje de sistemas de financiación. Estos elementos han permitido consolidar rasgos especulativos en el modelo de desarrollo urbano, sin contraprestación para con la ciudad, generando la libertad de la actuación de los agentes privados, derivando en un esquema de desarrollo urbano inequitativo e insolidario entre la ciudad y la propiedad, que no ha sido confrontado por la acción pública ni por el planeamiento ni el urbanismo.

Esta situación obligó al Estado a retomar el control del desarrollo de las ciudades. Ello produjo un primer consenso, en los primeros años 90, acerca de la necesidad de generar un nuevo esquema de planeación urbanística, que requiriera desarrollar un nuevo marco de principios que sustentaran un cambio sustancial en las actuaciones de los agentes públicos y privados, con principios y reglas que condicionaran su accionar, ya que, hasta ese momento, las formas de actuación habían respondido a las lógicas particulares de cada agente, sin un marco común, ni un acuerdo estratégico.

La Planeación ha sido cuestionada, en cuanto a su vigencia, en medio del surgimiento de la ideología neoliberal en el mundo. “Los planes de antaño se volvieron ideológica, financiera y políticamente, imposibles en el contexto de los procesos de modernización del Estado emprendidos en los últimos años” (RINCÓN, 2001). Sin embargo, a partir de los años 90, se identifican dos situaciones concretas que son la crisis de la planeación y el surgimiento de la gestión.

La primera reconoce cómo, desde la década de los 80s, empezó la *crisis de la planificación*, en términos de su excesiva rigurosidad analítica y rigidez procedimental, lo cual exigió cambios en sus formas de concepción y operación. Por tanto, y en segunda instancia, aparece la gestión como un concepto fundamental, en el cual la planeación pasa a un segundo plano, al tiempo que la gestión se eleva a un concepto más apto para orientar la tarea de conducción social y política de los territorios en la actualidad cambiante e inestable.

Es a partir de ello que se retoman con fuerza los Planes de Ordenamiento Territorial, como un instrumento específico de ordenamiento urbano, que reconoce la incapacidad de los anteriores instrumentos para orientar el desarrollo y la planeación física de la ciudad. Es un instrumento que incorpora los principales avances de la planeación urbanística internacional en los campos de la planeación y gestión urbana, la gestión del suelo, con sustento jurídico y técnico acorde con exigencias del desarrollo contemporáneo y con la constitución de 1991. Ello permite establecer que las condiciones actuales de la planificación urbanística en Colombia se encuentran en otro estadio de su evolución (SALAZAR Y DEL CASTILLO, 2001). Desde entonces, las normas representan el último elemento de control del desarrollo urbano del cual dispone aun la administración municipal, que redujo cada vez más su actuación en la ciudad.

El efecto de que la planeación urbanística no haya abordado la reflexión y solución al manejo del suelo y del territorio, a través de la regulación de los

derechos y deberes urbanísticos, es decir, la participación en las plusvalías, la corrección de inequidades producidas por la planeación y la distribución inequitativa de cargas y beneficios entre propietarios, los mecanismos para la obtención del suelo afectado al uso público y el pacto social y ciudadano solidario y obligante con la ciudad, hizo prevalecer la inequidad, la gestión individual, la apropiación privada del esfuerzo social y la responsabilidad exclusiva del municipio con las cargas del desarrollo urbano, que ha llevado a una situación de grandes precariedades y desigualdades en la producción del espacio urbano.

Con la nueva figura de planeamiento introducida por la ley, a través de los Pot, el cambio principal busca incorporar el territorio como factor de desarrollo, tratando de armonizar su ordenamiento con objetivos de desarrollo social, económico y ambiental. Implica reconocer y dar importancia a factores como: el papel creciente de las ciudades y los sistemas urbanos; los objetivos sociales, económicos y ambientales, que hagan realidad la transformación del medio físico, el medio ambiente y la oferta de condiciones de habitabilidad; el uso racional, equitativo y sostenible del territorio que demanda la concertación de objetivos y la previsión de acciones a mediano y largo plazo; asimismo, aparte de los procesos de urbanización, también conciernen aspectos relativos al medio ambiente, la habitabilidad, la productividad de la ciudad, la convivencia ciudadana y la inclusión social, al igual que otros aspectos del desarrollo urbano referidos al urbanismo público.

Sin embargo, Colombia aun no ha consolidado un esquema o sistema de planeación urbanística coherente con las exigencias del desarrollo de las ciudades (SALAZAR, 2001:131-155), ni una verdadera cultura del urbanismo, concebida como una forma de entender la ciudad y actuar sobre ella, tanto desde el Estado como la sociedad y sus distintos agentes sociales.

Contexto general de la situación de Bogotá

Bogotá es una ciudad que contaba, para el año 2005¹⁶, con 7.185.889 habitantes (DANE, 2004). Como región metropolitana¹⁷ se espera que, para el año 2010, la población alcance los 11.000.000 de habitantes (DAPD, 2000). Es decir, que, en un umbral de menos de 5 años, esta área concentrará el 20% de la población total de Colombia y el 30% de la urbana.

Las cifras que se presentan sobre la ciudad son generalmente optimistas y presentan los “avances” de ésta, aunque los problemas estructurales están lejos de ser resueltos. Muchas veces no se consideran, por el contrario, se ocultan. Un paneo rápido de cifras proporcióna algunas luces para entender, en primera instancia, las problemáticas presentes:

Bogotá es la ciudad con el mayor número de desempleados del país, con una tasa del 15,4%, a junio de 2004, frente a una tasa del 14,2% nacional (DANE, 2004:5); es, a su vez, la ciudad con la mano de obra más barata de Colombia. Se

¹⁶ El Pot de Bogotá previó en el año 2000 que la ciudad, al año 2010, contara con 1.500.000 nuevos habitantes, producto del crecimiento vegetativo y los procesos migratorios a la ciudad.

¹⁷ Bogotá más 17 municipios circundantes conforman lo que se ha denominado el área metropolitana, aunque esta figura no tiene un carácter mandatario, al no ser una entidad político administrativa, aunque se desarrolla de manera funcional.

erige como la sexta ciudad en población de América Latina, después de ciudades como México DF., Sao Pablo, Buenos Aires y Río de Janeiro. Es un buen centro conector, dado que es centro geográfico del continente, está a una hora del atlántico y los países del caribe y el pacífico. Adicionalmente, es la puerta de entrada a los mercados de Sudamérica. Cuenta con el segundo aeropuerto por carga transportada, el segundo por número de movimientos y el cuarto por transporte de pasajeros en Latinoamérica. Bogotá ocupa el puesto 13 del *Ranking de Ciudades para los Negocios 2005*, entre las 40 principales ciudades de América Latina, según la metodología aplicada por la revista “América Economía” (nº 299).

Por otra parte, el 52% de la inversión extranjera del país se concentra en Bogotá, principalmente en la industria manufacturera (15%), servicios financieros (24%), servicios públicos (4%), transporte, almacenamiento y telecomunicaciones (9%). Bogotá cuenta con una inversión extranjera promedio de 315 dólares por persona. Un Bogotano genera 1,4 veces el Pib per cápita, comparado con el resto de colombianos. Aunque, cerca de la tercera parte de sus habitantes se encuentran en la pobreza (1.241.722 personas, 17,3%), o en la miseria (480.898 personas, 6,7%), correspondiendo a estratos socioeconómicos de población 1 y 2 (DNP, 2004).

Sin embargo, el índice de calidad de vida, para toda la población de Bogotá, tiene un puntaje de tan sólo el 66 por ciento, con una tasa de analfabetismo del 4,5 por ciento, un millón setecientos mil de sus habitantes que no tienen afiliación a sistemas de protección social en salud, a pesar de que Bogotá es líder en la prestación de servicios médicos especializados a nivel regional. En los últimos diez años, Bogotá ha mejorado la calidad de atención a madres embarazadas y niños recién nacidos, tanto que la tasa de mortalidad en menores pasó de 25,6 a 15,04 por cada cien mil nacidos vivos, pero aun mueren 63 madres por cada cien mil niños nacidos vivos, según la Secretaria distrital de salud (2004). La cobertura en vacunación bajó en los últimos tres años del 90 al 78,5 por ciento, especialmente en polio, al descuidarse como política pública de atención y prevención en salud (SECRETARIA DISTRITAL DE SALUD, 2004).

Por su parte, las cifras de coberturas de servicios públicos domiciliarios para Bogotá, en el año 2004, eran: en materia de agua potable del 98%, de 90.1% a nivel de alcantarillado – de aguas negras-, 100% a nivel de energía eléctrica, de 99% a nivel de recolección de residuos sólidos, 73.8% en gas natural, la telefonía domiciliaría fija era del 34%, y el acceso a Internet tan solo del 14%. En áreas de parques locales y barriales sólo se cuenta con un promedio de 4 m² por habitante, presentando condiciones diversas, especialmente en localizaciones centrales de la ciudad (de 2 a 14 m²) (ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, 2005).

Por otra parte, el crecimiento urbano acelerado de Bogotá continúa sobre las áreas agrícolas productivas del área metropolitana, desbordando el perímetro urbano. Asimismo, es Bogotá quien provee de acceso a agua potable, energía eléctrica y telecomunicaciones al área metropolitana. Le brinda los servicios y la infraestructura de carácter metropolitano para el desarrollo de las actividades de sus habitantes, como, también, la provee de oportunidades de educación y empleo, entre otros.

Por ello, un problema fundamental, que Bogotá y los municipios cercanos deben atender, es la definición clara de un proyecto de ciudad y región, como área metropolitana, o bajo otra figura, que permita compartir responsabilidades a partir de las fortalezas y debilidades, más aun cuando Bogotá cada día agota sus áreas urbanizables y, de hecho, las extenderá sobre los municipios vecinos. Hoy en día, el área de Bogotá es de 173.200 ha., restando por urbanizar menos de 10.000 ha., lo cual sucederá en menos de diez años (DAPD, 2000). A ello hay que sumarle los procesos de acaparamiento de tierras urbanas, y de expansión disponibles, por terratenientes urbanos y grupos paramilitares que elevan los costos del suelo.



Ilustración 1. El agotamiento del suelo urbano ha generado el crecimiento de la ciudad en los municipios vecinos (ayuntamientos). En este caso, un proceso de conurbación con el Municipio de Soacha al sur occidente de la ciudad.

(Fuente: Carlos Torres, año 2004)

Un fenómeno que se viene presentando, y que no se puede dejar pasar, es el alto número de población desplazada que llega a Bogotá. Que, si bien se remonta a la denominada época de la violencia en los años 50, son los procesos de más reciente aparición, desde finales de los años 80 y, sobre todo, en los años 90, por efectos del conflicto interno que se vive en Colombia, los que generan este fenómeno de atracción poblacional a la ciudad. El número de desplazados por la violencia generada por la agudización del conflicto interno en Colombia, entre 1985 y 1998, que han llegado a Bogotá, principalmente a los cinturones de miseria en los barrios de origen informal, es de 327.555 pobladores (CODHES,

1998). Estudios más recientes (DAPD, 2004), señalan que a Bogotá habían llegado al año 2004 un número de 558.140 desplazados, agrupados en 118.628 familias.

La administración de la ciudad de Bogotá reconoce que, para diciembre del año 2004, el 45.1% de las familias desplazadas, que se encuentran en la ciudad, viven en condiciones de hacinamiento crítico, con ingresos que no superan los 100.000 pesos mensuales (1/4 parte del smmlv equivalentes a 42 Usd) para más de la mitad de los grupos familiares. El 79% de los bajos ingresos que perciben se destina al pago del canon de arrendamiento y alimentos. El 54 % de estas personas tiene menos de 20 años, y el 30% menos de 10 años. Las mujeres constituyen el 51% de la población desplazada, ejerciendo, en el 52% de los casos, como cabezas de familia (DAPD, 2004).

De otra parte, la organización socio-espacial de la ciudad sigue marcada por la segregación, con claras diferenciaciones entre el norte y el sur. A ello, hay que agregar los procesos recientes de densificación en áreas residenciales y la aparición de nuevos procesos de ocupación del territorio urbano, a través de fenómenos como la re-densificación urbana, procesos de gentrificación, acciones de promoción inmobiliaria a partir de intervenciones de renovación urbana, todos ellos como acciones rentísticas que excluyen a la población de bajos ingresos.

El modelo de desarrollo propuesto sobre el cual se configura la ciudad de Bogotá

Colombia es un país que está determinado por el modelo de desarrollo asociado al modo de producción capitalista, y, con éste, a su etapa más desarrollada, el neoliberalismo. Bogotá no es la excepción, por el contrario, es el referente del avance del modelo en el país. Este modelo se refleja en todos los ámbitos de la vida de la ciudad, tanto los públicos como los privados, y generan, a su vez, una visión territorial que se construye a través del Pot¹⁸, espacializando un modo de producción que basa todo su crecimiento y progreso en las fuerzas del mercado.

En materia de planeación y ordenamiento urbanístico, el Pot es elaborado en el año 1999, y aprobado¹⁹ con una vigencia hasta el año 2010. Los componentes primarios del modelo propuesto por el Pot, para el área de Bogotá, estaban constituidos por el medio natural, el área urbana y el suelo rural, que requieren ser ordenados como estructuras complementarias pero reconocidas en sus particularidades específicas. El modelo propone un área urbana continua, compacta y densa, ordenada de la escala metropolitana a la local, que contempla:

- A. Un conjunto de centralidades de diferente jerarquía, compuesto por un centro metropolitano y una serie de centralidades de escalas menores que estructuran los tejidos urbanos.
- B. Un sistema de áreas protegidas y espacios libres que permite la conservación e integración a la ciudad, como componentes básicos, del espacio público urbano, de los principales elementos ambientales, en forma de corredores ecológicos sobre los cauces y

¹⁸ Plan de Ordenación Territorial.

¹⁹ Decreto 619 de 2000. Por el cual se establece el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.

cuerpos de agua que permiten la unión de los dos principales elementos de la estructura ambiental: los cerros y el río Bogotá.

- C. Un sistema de movilidad urbana formado por los principales corredores de transporte público urbano y de relación con la región, estructurado a partir del sistema de buses por troncales, la primera línea de metro y otros corredores principales de transporte público urbano e interurbano (DAPD, 2000:6-7).



Ilustración 2. Se insinúa una parte de la mancha urbana que entrelaza tejidos urbanos de origen formal (planificados) y tejidos informales, fundamentalmente de carácter residencial. El Plan de Ordenamiento Territorial denomina este fragmento de ciudad como Ciudad Sur.

(Fuente: Carlos Torres, año 2006)

Asimismo, el modelo de ciudad propuesto por el Pot plantea un modelo integral de desarrollo, en el que se establecen las directrices y mecanismos necesarios para lograr un aprovechamiento territorial equilibrado, equitativo y eficiente. Bajo este concepto se contemplaron seis tipos de tratamientos, para ordenar tanto la ciudad existente como la prevista para 10 años:

1. Conservación de los sectores construidos que se preservan en buen estado.
2. Consolidación de los sectores construidos que permitan densificación.
3. Mejoramiento de los barrios marginados.
4. Renovación de los sectores urbanos deteriorados.
5. Desarrollo ordenado de las zonas de expansión.
6. Protección de la estructura ecológica principal (DAPD, 2000:6-7).

Sin embargo, la implementación de este modelo tampoco ha logrado resolver los problemas estructurales de la ciudad, como el desarrollo de la informalidad urbana en todas sus manifestaciones (física, económica, social y jurídica), las cuales se mantienen y tienden a profundizarse debido al aumento de la brecha entre pobreza y riqueza, sumado a los fenómenos como el aumento del número de desplazados que llega a la ciudad, el aumento del número de desempleados, el acumulado de los problemas no resueltos en materia de infraestructura barrial y local, así como las nuevas condiciones y tarifas establecidas para el acceso y disfrute de los servicios públicos domiciliarios. Esta concepción de la planeación, que se plasma, a su vez, en una visión de ciudad, se ha venido manejando desde los años 60, y continúa generando problemas estructurales en el crecimiento urbano, al estar determinando el conjunto del desarrollo urbano a la racionalidad del mercado en exclusiva.

El modelo propuesto, por el ajuste al Pot, a fines del año 2003²⁰, revisa la base conceptual del formulado en el año 2000 y lo reestructura sobre una base eminentemente económica, donde sitúa, nuevamente, el modelo de la ciudad sobre un modelo de desarrollo exclusivamente económico, al cual se supeditan los demás aspectos. En su ajuste, se propone promover el equilibrio y equidad territorial en la distribución y oferta de bienes y servicios a todos los ciudadanos, alcanzando, como objetivos, la disminución de los factores que generan pobreza y vulnerabilidad urbana, como la degradación ambiental, la segregación socio espacial, la falta de cohesión social y espacial, la priorización de inversión pública en las zonas más vulnerables. También plantea generar suelo urbano para la Vivienda de interés social –VIS–, generar programas de dotación de equipamientos y mejoramiento integral en áreas deficitarias, reasentar población localizada en áreas de alto riesgo, y promover la inclusión de las variables sociales en los instrumentos y procesos de planificación (DAPD, 2003: 4- 5).

Son la sumatoria de actuaciones sobre la ciudad, conectadas a los planes de desarrollo y las formas de planeación, los que han generado que el crecimiento urbano de la ciudad se halla configurado mediante la superposición de dos modos de producción, el formal y el informal, los cuales basan su racionalidad en formas diferenciadas de mercado, incidiendo negativamente en la habitabilidad y en las condiciones de vida de la mayoría de la población urbana. Baste con observar que los desarrollos de origen informal han aportado un peso importante al crecimiento de la ciudad. Según cálculos realizados por el Pot, que toman como promedio once años, la proporción de este tipo de desarrollos, hasta el año 2000, representan el 44,06% del crecimiento total de la ciudad (DAPD, 2000).

Así, el modelo de ciudad, basado en la política neoliberal, ha significado el desmonte del Estado bienestar a cambio de un Estado regulador de mercado. Este modelo, que ya opera en Bogotá, ha efectuado la transferencia de la responsabilidad pública al sector privado en materia de servicios públicos (privatización de las empresas de electricidad, telefonía, gas natural, aseo, y transporte), en materia de servicios sociales (imposición de un modelo de privatización de la salud y la educación), en la venta de activos públicos y su supuesta reinversión para la atención de las necesidades sociales que siguen

²⁰ Decreto 469 de 2003. Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.

aumentando. En esta misma dirección, el nivel central del Estado ha efectuado la entrega de concesiones viales, y servicios aeroportuarios, al igual que la venta de la banca pública y el saneamiento de la privada con dineros públicos.

Ello ha significado la apertura al mercado global, sin ningún tipo de restricción, generando la atracción de capitales multinacionales. Con ello, la economía se ha terciarizado, a lo cual se suma la reducción de los salarios y pérdida del poder adquisitivo del dinero.

Procesos recientes de transformación

Bogotá es una ciudad que está cambiando, y así lo reconocen quienes la han venido analizando a lo largo de los años. Las principales transformaciones, que se desarrollan desde los años 90, son: una mejora en la gestión urbana, con avances en los temas de descentralización local y participación ciudadana que, de manera simultánea, han permitido construir ciudadanía o cultura ciudadana; asimismo, se reconoce y, ante todo, es evidente, la actualización de obra pública en materia de infraestructura (movilidad: vías, ciclo rutas), equipamientos de carácter metropolitano (bibliotecas, colegios, parques), y construcción de espacio público (parques, alamedas, andenes, arborización).

La *gestión urbana* hay que entenderla como un proceso continuo que se inicia, de manera simultánea, con la promulgación de la nueva constitución en el año 1991. Donde se reconoce un esfuerzo continuado de actuación de la ciudad, indistintamente de los gobernantes y filiación política que éstos han tenido. Ello ha permitido ir construyendo, de manera colectiva, una percepción, una visión, sobre el tipo de ciudad que ha de ser Bogotá. Un primer aspecto, que contribuye en esta condición, es la elección popular de alcaldes, lo cual garantiza unos periodos de gobiernos estables²¹ y el cumplimiento de unas metas de corto plazo a través de los planes de desarrollo económico, social y de obras públicas, situación que, anteriormente, no era manejable, dada la poca continuidad de los alcaldes²². Esta perspectiva permite impulsar tareas de ordenamiento de su estructura de gobierno y formular un nuevo estatuto orgánico para la ciudad. También propicia ordenar y sanear las finanzas públicas, de forma tal que Bogotá, en el año 2005, tenga una calificación triple A, por las firmas calificadoras de riesgos crediticio Duff and Phelps, Fitch y Standar and Poor²³, situación que le ha garantizado a la ciudad contar con cuantiosos recursos para inversión pública que van más allá de soportar los costes de operación²⁴ (SECRETARIA DE HACIENDA, 2005).

Entre los avances de la gestión urbana, también se hace necesario reconocer dos aspectos fundamentales. Por una parte, la descentralización de la ciudad, al establecer la figura político administrativa de las localidades con una

²¹ Hasta el año 2003 eran de tres años, y a partir del año 2004 son periodos de gobierno de cuatro años.

²² La duración del periodo de gobierno de los alcaldes de Bogotá, antes de la adopción de esta medida, era de siete meses en promedio.

²³ A diciembre de 2002, el indicador arroja un nivel de cumplimiento de 85,71%

²⁴ Actualmente se invierte el 70% del presupuesto y sólo el 30% restante va a funcionamiento, según análisis del presupuesto de la ciudad efectuado por la Secretaria de Hacienda en el año 2005.

autonomía relativa, que le permite asumir funciones del ámbito local y contar con un presupuesto de inversión²⁵. Descentralizando tareas que, antes, eran manejadas de manera concentrada y simultáneamente, permitiendo un juego político de los actores sociales en estos escenarios de la ciudad. El segundo aspecto corresponde a la ampliación de los procesos de participación ciudadana, a través de formas organizativas establecidas por la ciudad y la Ley 142 de 1994, o ley del plan, que obliga a generar mecanismos y espacios de participación en todos los niveles de planeación y decisión de lo público. Para el caso de Bogotá permite una mayor participación en la elaboración de los planes de escala metropolitana (Plan de desarrollo, Pot, Planes maestros), pero, a su vez, permite y obliga a generar estos espacios en los planes locales y sectoriales. La ampliación de la participación ha sido un componente importante del esquema actual de gestión de la ciudad, que aún reclama más espacio y una mayor profundización, que permita alcanzar que los aportes lleguen al nivel de toma de decisiones y la construcción de presupuestos participativos, como ya lo han conseguido otras ciudades²⁶.

Otro punto importante en el proceso de gestión de la ciudad, sobre el cual no existe consenso, ha sido la *política de privatización de lo público*, que ha significado procesos de mejoría en algunos aspectos pero, simultáneamente, se ha generado el detrimento patrimonial de la ciudad. En el primer caso, la privatización de los servicios públicos domiciliarios, como la recolección de basuras, el suministro de electricidad y el gas natural, han significado el aumento de las coberturas de los mismos, alcanzando niveles cercanos al 100%. Asimismo, se encuentra la eliminación del monopolio de la ciudad sobre la telefonía fija, que ha permitido el ingreso de nuevas empresas prestadoras del servicio. Sin embargo, no ha ocurrido la misma situación con la privatización del sistema de salud pública, que ha generado una crisis en todo el sistema público, principalmente los hospitales, llegando a su cierre²⁷ en favor del aumento del sistema privado, con costos para su acceso que no son alcanzables por el conjunto de la población. Ensayos similares se han venido explorando a nivel de la educación, a través de la entrega, en concesión, de colegios, como también en programas de atención social a nivel de niños y jóvenes (comedores y jardines infantiles), programas a la población vulnerable (albergues, mecanismos de atención prioritaria), o los parques públicos (parque El Salitre, parque Timiza), impulsando su privatización.

En relación al segundo aspecto, relativo al detrimento patrimonial de la ciudad, se plantea que se le han entregado al mercado bienes y servicios altamente rentables, de los cuales la ciudad no ha obtenido una ganancia real, y sí ha comprometido su futuro. En ello, está la venta de la mayor participación accionaria de la empresa de energía de la ciudad, de la empresa de telefonía, del sistema de transporte masivo Transmilenio, el sistema de recolección de residuos sin procesos de reciclaje, entre otros. Han sido evidentes las utilidades obtenidas por los nuevos propietarios de estos bienes y servicios, superando las expectativas

²⁵ Se distribuye el 10% del presupuesto total de la ciudad para las 20 localidades con base en el número de población y el índice de necesidades básicas insatisfechas.

²⁶ Ver el caso de las ciudades del Brasil, en particular Porto Alegre.

²⁷ Hospitales como el San Juan de Dios, el Materno Infantil, el Lorencita Villegas, la clínica Fray Bartolomé de las Casas, por mencionar algunos que han sido cerrados y liquidados.

formuladas en los procesos de negociación para éstos, lo que ha llevado a plantear, por sectores críticos de la gestión de la ciudad, la necesidad de renegociar estas ventas y actuaciones públicas.

Por otra parte, son de resaltar los esfuerzos adelantados por la ciudad en materia de actualización de la *infraestructura y los equipamientos de carácter metropolitano*, así como los esfuerzos por construir espacio público y cultura ciudadana. Nos referiremos a continuación sobre ellos.

En primera instancia, está la actualización de la infraestructura de la ciudad, principalmente en el ámbito metropolitano, con algunas actuaciones en el ámbito local. El proyecto de mejoría de la movilidad en la ciudad ha significado el trabajo simultáneo en varios frentes: el retroceso funcional de la malla vial arterial de la ciudad, a través de completar corredores viales previstos desde los años 60. La implementación del sistema integrado de transporte masivo – Sitm- , cuyos mayores logros son la implementación de Transmilenio²⁸, y una extensa red de ciclo rutas²⁹ en la ciudad. Vale la pena no dejar pasar por alto el plan maestro de parqueaderos públicos, que busca eliminar el abuso sobre el uso del espacio público vehicular y peatonal que, sumado al programa de Pico y Placa³⁰ para vehículos privados y para el parque automotor de servicio público, tiene como objetivo descongestionar la movilidad en la ciudad y disminuir los tiempos de desplazamiento. Estos programas han tenido un relativo éxito, dado que el aumento del parque automotor es mayor que el de construcción de nueva vialidad, sumado a la no desaparición del parque automotor viejo y, en muchos casos, ya obsoleto, así como la lentitud en la implementación del sistema de movilidad pública para la ciudad.

A nivel de *equipamientos públicos*, la ciudad acumulaba un atraso significativo, ya que éstos no crecieron en la misma proporción que lo ha hecho la población, haciendo que la capacidad instalada fuese insuficiente de manera permanente. Mediante un plan ambicioso la ciudad construyó, de manera descentralizada, tres grandes bibliotecas públicas e implementó un sistema de bibliotecas públicas que integra todas las escalas, desde la gran biblioteca metropolitana hasta la biblioteca de barrio (Red de bibliotecas públicas de Bogotá). Una actuación similar se presenta a nivel de parques públicos, con lo cual la ciudad recupera áreas subutilizadas ya existentes de escala metropolitana, genera nuevos parques. Este proyecto logra alcanzar el nivel de barrio con la propuesta, bastante conocida, denominada “parques de bolsillo”³¹. Vale la pena hacer referencia, también, a la construcción de nueva infraestructura educativa

²⁸ Es un sistema de metro ligero de superficie con estaciones y vagones articulados de dos cuerpos (buses) que tienen carriles exclusivos a través de líneas tróncas.

²⁹ En la actualidad la sumatoria de todos los kilómetros permanente de ciclo ruta da cuenta de 300 kilómetros habilitados en toda la extensión de la ciudad.

³⁰ Programa de restricción vehicular, en las horas más congestionadas, para los vehículos públicos y privados según el número de la placa. Este programa lleva varios años en funcionamiento desde la alcaldía de Antanas Mockus.

³¹ Hace parte del programa Obras con saldo pedagógico que, principalmente, ejecutó obras con las comunidades en barrios con déficit, que incluían obras de mitigación a fenómenos de vulnerabilidad, vías de acceso, redes matrices de acueducto y alcantarillado, pasos peatonales, parques de barrio y equipamientos de nivel comunitario a escala barrio.

para atender los niveles de educación básica y media vocacional, en la cual se han construido nuevos colegios, algunos de los cuales se han entregado en concesión. La ciudad adelanta, para el año 2005, un Plan maestro de equipamientos educativos.



Ilustración 3. Las últimas administraciones han efectuado procesos de actualización de equipamientos colectivos y ante todo labores de reforzamiento estructural, dada la condición de riesgo sísmico de la ciudad de Bogotá. La foto muestra un colegio en el barrio El Pesebre en la localidad de Rafael Uribe.

(Fuente: Carlos Torres, año 2006)

Otro de los grandes logros para la ciudad ha sido la recuperación y construcción del Espacio Público, inicialmente, mediante la intervención del ya existente, efectuando programas de recuperación y adecuación (Plaza san Victorino, Plazas Publicas, Paseo de la Carrera 15) ante los procesos de ocupación, por parte de los vendedores. Por otra parte, la construcción de nuevos espacios públicos inexistentes en la ciudad (Alameda el Porvenir, puentes peatonales, Eje ambiental y cultural Av. Jiménez, Parque del Renacimiento, Parque Tercer Milenio). Todo ello, ha permitido configurar el sistema de espacio público de la ciudad, que incluye el componente ambiental (estructura ecológica principal, la clasificación de Parques y áreas de protección ambiental, parques de escala regional, parques metropolitanos, parques de escala zonal, parques de escala vecinal, parques de bolsillo, protección de cuerpos de agua, bosques y fauna). Para el año 2005 ha avanzado hacia la implementación, también, de un Plan maestro de espacio público para la ciudad, con la definición de una autoridad única para su manejo y administración.

Problemas no resueltos y contradicciones presentes

Al observar la otra cara de la moneda, de la realidad de Bogotá, se encuentran los problemas no resueltos con altos niveles de complejidad, varios de ellos en un estado crítico. Ello obedece al resultado de una ciudad diseñada con criterios excluyentes, de la cual surgen dos o más urbes: la planificada oficialmente, y que responde a la fase actual del modo de producción capitalista, y la que, simultáneamente, los pobladores diseñan, construyen y habitan, palmo a palmo, ante la inexistencia de alternativas reales de acceso al mercado formal del empleo, la vivienda, el espacio público, los servicios de bienestar social, entre otros.

Como se señala en los documentos oficiales de Bogotá, para el año 2004, la ciudad esta viviendo una crisis social de una enorme magnitud, al encontrarse más de la mitad de la población bajo la línea de pobreza³². Ello evidencia lo que se ha venido insistiendo en los últimos años, desde algunos sectores, y es la poca o nula atención al componente social de la ciudad, al hacer la administración énfasis exclusivo en lo físico espacial como factor de cambio.

Los principales problemas están en los temas de superación de la pobreza y la miseria, empleo, vivienda, acceso a servicios sociales, participación comunitaria, violencia urbana, movilidad urbana, aumento de la segregación socio-espacial, y la dificultad de acceso a equipamientos urbanos y comunitarios, como los más destacados.

La atención a lo social. Aumento de pobreza y miseria.

Como se indicó, el aumento de la pobreza se ha convertido en la mayor dificultad que enfrenta la ciudad, dado que la no atención y el aumento constante de esta problemática demuestran, claramente, la forma de exclusión permanente a que se han visto sujetos los sectores de población de más bajos ingresos. No basta con resolver lo físico espacial, pues si bien los indicadores que se evalúan, con base en estos factores, han mejorado³³, no ha sido así en los componentes ligados al desarrollo humano y la calidad de vida.

Cada día son mayores las dificultades que enfrentan los más pobres para poder acceder a los sistemas de salud y educación, los programas de bienestar social para la atención a niños, jóvenes, madres gestantes y adultos mayores, dada

³² El Departamento administrativo de bienestar social –Dabs-, para el mes de agosto del año 2004, indicaba que en la ciudad de Bogotá, según el sistema de medición de línea de pobreza y línea de indigencia, que valora la evolución de la pobreza con base en los ingresos, estableció que 3.572.810 de habitantes se encuentran en situación de emergencia social, destacando que 2.232.629 habitantes, 62,48% de la población total de la ciudad, está en situación de pobreza, en tanto que 669,766 habitantes, correspondientes al 18,74% de la población total de la ciudad, se encuentran en condición de indigencia. Indicadores que contrastan con el hecho de ser Bogotá la ciudad que presenta las mejores condiciones e indicadores de desarrollo urbano a nivel de Colombia.

³³ Para el caso de Bogotá, las mediciones efectuadas, a partir del indicador de necesidades básicas insatisfechas –Nbi- elaboradas en el año 2003, que calcula fundamentalmente características físicas de las viviendas, señalan que el 7,8% de sus habitantes se encuentran en condición de pobreza, en tanto que el 1,1% en miseria, correspondiendo principalmente a los estratos socioeconómicos de población 1 y 2.

su privatización y la cada día mayor reducción de la atención directa por parte del Estado. Un reflejo adicional de la pobreza lo constituye el aumento de la población en condición de indigencia y habitando en la calle.

Como señala el presidente de la Federación comunal de Bogotá³⁴, Ricardo Agudelo, al ser preguntado sobre el tema, éste expresa:

“...me duele que hayan quedado más de 100 mil niños sin posibilidades de estudiar; que el sistema de salud que se adoptó esté excluyendo a la gente, es un sistema que sólo le favorece al sistema financiero y no al pueblo; me duele también la debilidad que tenemos para organizarnos y movilizarnos como sector popular de Bogotá, creo que nosotros podemos darnos nuestras propias formas, incluso económicas, de superar estas situaciones; me duele que cuando llegue un desplazado no tengamos un sistema de atención desde las comunidades a los desplazados, no sólo por la violencia, sino desplazados económicos”³⁵.

Empleo e ingresos

Según el Observatorio del Mercado de Trabajo de Bogotá, un estudio de la Cámara de Comercio (2005), el desempleo pasó del 15,4 por ciento en el 2004, al 13,3 por ciento para este año, la mayor cantidad de subempleados con 1.217.000, correspondientes al 33,7%; y a esto se suma que la informalidad también creció, un 9,4 por ciento, completando 1.659.000 personas, el 52,9 por ciento de los ‘ocupados’ en la ciudad³⁶. A ello hay que sumarle que Bogotá es, para el año 2005, la ciudad con la mayor cantidad de pobres de Colombia, 3.5 millones, y la que concentra el mayor número de población desplazada del país, 558.150 habitantes (CODHES, 2004). Estas situaciones, antes que disminuir, han venido aumentando. Un ejemplo claro de ello es el incremento de las actividades económicas informales por toda la ciudad, en donde se ha calculado³⁷ la presencia aproximada de 100.000 vendedores ambulantes, cada uno cabeza de hogar.

³⁴ La Federación Comunal de Bogotá es la principal red de organizaciones que tiene la ciudad, la cual está compuesta por 20 Asociaciones de Juntas de Acción Comunal de las 20 localidades de Bogotá, es decir 1.734 Juntas de Acción Comunal. En la actualidad, hay afiliadas a la organización cerca de 750 mil personas, con cerca de 23 mil líderes. El objetivo de esta Federación, creada hace 12 años aproximadamente, es representar a los vecinos de la ciudad y la movilización de la gente en torno a la solución de sus problemas más frecuentes.

³⁵ El artículo original está en <http://colombia.indymedia.org/news/2003/03/2380.php> Federación Comunal por una Bogotá más justa [Entrevista a Ricardo Agudelo] por Sara Cifuentes Wednesday, Mar. 26, 2003 at 1:40 AM

³⁶ Afirma el estudio de la Cámara de Comercio (2005), que "Sin perder de vista que a comienzos de la década teníamos un desempleo del 22 por ciento, y que es un factor positivo que aumente el número de personas ocupadas, hay un claro deterioro de la calidad del empleo", sumado al hecho que señala que, "esta tendencia no es conveniente" para Bogotá, porque "no asegura fuentes estables de ingreso para las personas, lo cual limita las posibilidades de un crecimiento más rápido y sostenido de la economía de la ciudad".

³⁷ En estudios del Plan Maestro de Espacio Público elaborado el año 2004 por consultoría contratada por el Dapd.



Ilustración 4. Las dinámicas económicas están marcadas en la ciudad por el nivel de ingresos de la población y en esa medida el mercado se adapta a las diferentes condiciones socioeconómicas y de poder adquisitivo de la población. Aquí se observa un mercado popular sobre una vía vehicular en el occidente de la ciudad en el barrio Rincón en la localidad de Suba.

(Fuente: Carlos Torres, año 2006)

A la no generación de nuevos puestos de trabajo productivos, y la terciarización de la economía, se suma el cambio en las normativas de regulación de los mercados laborales, que la flexibilizan a tal punto de eliminar toda forma de seguridad social y limitar el pago a un reconocimiento económico sin prestaciones sociales, sin ninguna condición de estabilidad. A ello se suma la disminución de la capacidad de compra del dinero, en contraposición con el aumento permanente de los productos que constituyen la canasta familiar, así como las mercancías, bienes y servicios, que consume la población bogotana.

Ello evidencia la desigual distribución de la riqueza que genera la ciudad, la cual impacta, de manera positiva, sólo a un porcentaje muy pequeño de sus habitantes.

Guerra y violencia en la ciudad

El *conflicto armado interno* ha dejado de ser una condición exclusiva de áreas rurales y suburbanas y se ha extendido a las ciudades, manifestándose a través de factores como la llegada de contingentes de población desplazada a la ciudad, y la ocupación de áreas urbanas y de expansión no aptas para el proceso de urbanización; la permanente militarización de la vida de la ciudad, como forma de defensa y protección ciudadana, y su fortificación a través de cercos militares; el control territorial de sectores de la ciudad, por parte de los actores armados presentes en el conflicto; y la pérdida del control total del territorio urbano, por parte del Estado y el gobierno local.

El conflicto interno no se extingue y, por el contrario, cada día asume formas más sofisticadas que se instalan en el rol de la cotidianidad de la población bogotana, que se acogen como formas de adaptación al contexto, como mecanismos de supervivencia. Ello es evidente cuando se observa el afincamiento de la presencia de grupos paramilitares³⁸, el aumento de los grupos de pandillas juveniles y de formas organizadas de delincuencia común, y el incremento de asaltos, hurtos y acciones vandálicas.

Ello ha generado el continuo flujo de población desplazada, como ya se indicó, por efectos del conflicto que reclama espacios en la ciudad. A su vez, se generan procesos de movilidad intra urbanos por repartos territoriales de la ciudad entre los actores armados.

Hábitat y vivienda

El Pot precisa que, del territorio construido de la ciudad, 6.906 hectáreas fueron urbanizadas de manera “ilegal”, construyéndose en él 1.553 barrios que cuentan con 401.285 predios ocupados, aproximadamente, por 2.166.939 habitantes (ALCALDÍA MAYOR, 2000).

Esta situación permite reconocer la dimensión del déficit cualitativo del hábitat y la vivienda, en el cual se encuentran millares de familias que nunca han podido terminar totalmente su morada, o que requieren ampliarla para que todos sus miembros la ocupen en mejores condiciones, dadas las deficiencias en la calidad de los servicios públicos domiciliarios, los problemas de accesibilidad y movilidad, la ausencia de equipamientos colectivos, del espacio público, además de las deficientes condiciones ambientales. Estos déficits tienen relación directa con los niveles de pobreza de la población, a lo cual se suma la condición de hacinamiento de amplios sectores urbanos y el número de familias ocupando zonas altamente vulnerables a los riesgos geológicos. Pero, también, existen en Bogotá 400.000 familias sin vivienda propia, pagando alquiler o habitando

³⁸ Hacen presencia y actúan en la ciudad los Bloques Capital “Miguel Arroyabe” y Casanare de las Autodefensas Unidad de Colombia, desde fines de los años 90.

inquilinos –corrales-, desplazándose una y otra vez de barrio en barrio en busca de un lugar donde habitar a través de un pago más económico.

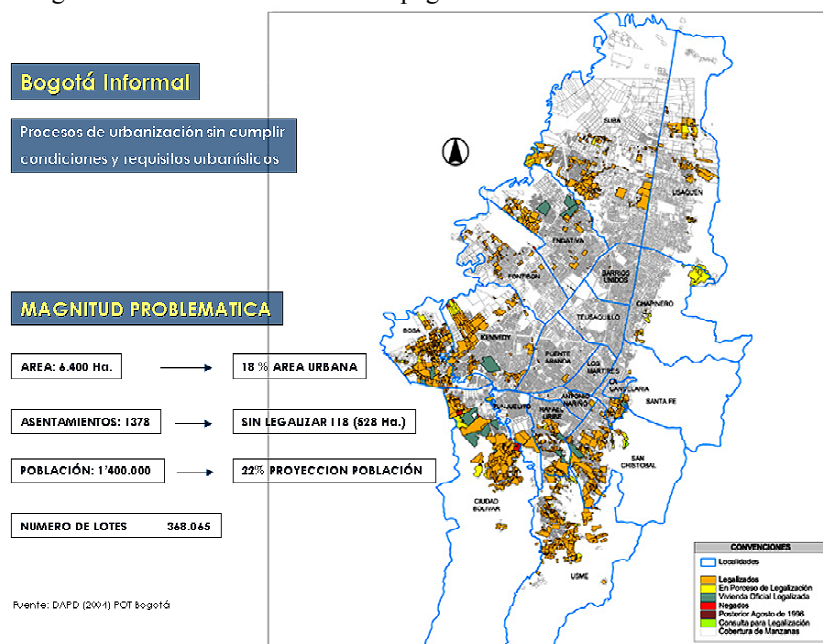


Ilustración 5. El plano identifica los barrios que aun se encuentran en proceso de legalización urbanística y cuyo origen es informal, ya sea por procesos de fraccionamiento de las parcelas por “urbanizadores piratas” o, en menor medida la ocupación de las parcelas por invasión.

(Fuente: DAPD (2004) Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.)

En síntesis, se puede decir que la ciudad acumula un déficit cualitativo, al año 2005, de más de 400.000 viviendas auto-producidas por los pobladores urbanos, y presenta un déficit cuantitativo acumulado de aproximadamente 220.000 unidades de vivienda. Así mismo, a esta problemática hay que sumar 358.000 viviendas nuevas que se requieren en los próximos cinco años para los nuevos pobladores urbanos³⁹ (DAPD, 2000).

A ésta situación debe sumarse la inexistencia de una oferta pública en materia de hábitat y vivienda para sectores de población de bajos ingresos, y un alto costo de financiación de la vivienda producida por los promotores inmobiliarios privados.

En este mismo análisis es necesario observar el mercado de vivienda formal y de suelo informal en Bogotá. En relación al mercado de vivienda formal,

³⁹ De acuerdo con las estimaciones consignadas en el POT de la ciudad -2000- Bogotá contará con cerca de 1.764.000 nuevos habitantes para el año 2010, con lo cual se prevé que, para el periodo 1999-2010, la demanda de vivienda será de 500.758 viviendas. El dato desagregado se discrimina así: 357.630 viviendas para cubrir los hogares nuevos conformados en este periodo, 55.758 viviendas para los hogares desplazados por los cambios de uso del suelo en la ciudad —especialmente de residencial a comercial— y 87.209 viviendas para suplir el déficit presentado hasta el año 1999.

el propósito del gobierno municipal es aumentar la oferta para los estratos de población pobre, habilitando nuevo suelo urbanizable como el mecanismo que permita desincentivar la producción ilegal de suelo urbano, en los cuales puedan actuar los promotores inmobiliarios privados, reduciendo el precio final de la vivienda y evitando procesos especulativos de carácter financiero. La meta para 10 años es producir suelo para 400.000 soluciones nuevas. Para ello, se establece desde la acción pública un programa que atienda esta alternativa a cargo de Metrovivienda⁴⁰. Sin embargo, las acciones que esta entidad adelanta se limitan a la compra y preparación de suelo urbano, para colocarlo a disposición del sector privado a través de invitaciones públicas. El total de soluciones que se ha podido desarrollar bajo este esquema es 34.500 viviendas en el periodo 1999-2005, a través de cinco proyectos de barrios, en dos localidades de la ciudad (METROVIVIENDA, 2004), lo cual muestra que por este mecanismo la ciudad tampoco solucionará los problemas del hábitat y la vivienda.



Ilustración 6. Asentamiento urbano de origen informal por la ocupación de parcelas mediante del mecanismo de compra a “urbanizadores piratas” en la localidad de Ciudad Bolívar al sur de la ciudad.

(Fuente: Carlos Torres, año 2004)

Este tipo de actuación ha sido el establecido por el Pot para atender la ciudad planificada, relegando los desarrollos de VIS a las áreas periféricas extremas de la ciudad, mal servidas y equipadas, segregando, aun más, la

⁴⁰ Metrovivienda es una Empresa industrial y comercial del Estado de la Alcaldía Mayor de Bogotá, creada en 1999, que promueve la construcción de vivienda social en la ciudad, en ciudadelas, con todos los servicios públicos, zonas de recreación y áreas para equipamientos.

población al apartarla de los centros de producción y del acceso a los equipamientos y servicios de carácter metropolitano y local.

Por otra parte, las explicaciones al crecimiento del mercado informal del suelo para la vivienda están determinadas, entre otros factores, por la falta de programas accesibles de vivienda social, el alto costo de la tierra urbanizada y una inversión pública inadecuada en infraestructura urbana. Se suma, a lo anterior, el hecho que evidencia que los mecanismos informales son rentables para quienes los promueven, es decir el promotor inmobiliario informal, si se puede denominar así.

La localización de vivienda informal se desarrolla, principalmente, en la periferia de la ciudad, en áreas poco o nada servidas. Las formas de acceso a la parcela son, de manera prioritaria, la compra a un promotor inmobiliario informal denominado “urbanizador pirata”⁴¹. Los procesos de ocupación, por vía de invasión u otras modalidades, no son frecuentes en Bogotá por los altos costos del suelo, lo que hace que sus propietarios, o tenedores, los controlen permanentemente, evitando esta forma de ocupación y parcelación. El valor de una parcela informal puede oscilar entre 10 y 15 Smly, siendo su área mínima de 10 metros de fondo por 5 metros de frente (TORRES, 2004).

Participación comunitaria y cultura ciudadana

Bogotá, también, es referenciada a nivel internacional por los procesos recientes de participación ciudadana y, sobre todo, por las acciones de la denominada cultura ciudadana⁴² impulsadas desde la primera alcaldía de Antanas Mockus⁴³. Los elementos allí aportados han contribuido a modificar hábitos, valores, percepciones y prácticas, a favor de una mayor corresponsabilidad ciudadana y de una mejor comunicación e interacción entre los ciudadanos, y entre éstos y el gobierno, en la esfera pública (FLÓREZ, 2005). Ello ha permitido que, a medida que el ciudadano ha observado mejoras en los resultados, ha incrementado su confianza en las instituciones, como su sentido de pertenencia y de responsabilidad con el desarrollo de la ciudad. Estos procesos de transformación cultural de la ciudad han sido incorporados en sus planes de desarrollo, así como a los procesos de rendición de cuentas y descentralización en las localidades.

Sin embargo, la planeación participativa, como política pública a nivel municipal y local, todavía es un ejercicio metodológicamente complejo, con reglas de juego poco claras y transparentes, e imprecisas en sus alcances y

⁴¹ Se denomina así a un urbanizador, no regulado por las normas legales ni las leyes del mercado, que subdivide suelo, no necesariamente apto para urbanizar y lo vende por fuera del mercado.

⁴² La cultura ciudadana se define como “el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos”. De este concepto se ha desprendido un programa de cultura ciudadana orientado a propiciar el cumplimiento de normas de convivencia, aumentar la capacidad de concertación y solución pacífica de conflictos, la capacidad de comunicación entre las personas, el uso de procedimientos democráticos y de las instancias de participación.

⁴³ Periodo 1995 -1996

resultados. Adicionalmente, la vinculación de la ciudadanía es exigente en términos de requerimientos de información, capacidades y tiempo de dedicación (FLÓREZ, 2005). A pesar de que el Acuerdo 13 del 2000 establece que las decisiones adoptadas por la comunidad, a través del proceso fijado, tienen carácter vinculante, en el proceso de toma de decisiones que involucra distintos actores e instancias, ocurre algo similar a un embudo. La ciudadanía y sus organizaciones no ven reflejado, en los resultados del Plan de desarrollo local y el respectivo presupuesto de inversiones, su esfuerzo y sus ideas, ni reciben cuentas sobre la incorporación o no de sus propuestas⁴⁴.

La construcción social del territorio implica procesos activos, conscientes y permanentes de participación de la sociedad de manera organizada. Por ello, la pregunta que se hace en la ciudad es, ¿cómo eliminar la ausencia, en el desarrollo de la ciudad, del componente social y sus organizaciones?. Esta pregunta reclama una respuesta urgente, pues de ella se deriva la configuración y sostenibilidad del territorio para las generaciones presentes y futuras.

Otros problemas presentes

Es importante señalar tres problemas adicionales a las ya indicadas. Estos son: los problemas de movilidad, el aumento de la segregación socio espacial y la dificultad de acceso a equipamientos urbanos y comunitarios.

Si bien se está implementando el Sitm, a través de Transmilenio, los niveles de cobertura aún son reducidos, encontrándose grandes áreas de la ciudad aún no servidas, aunado al hecho de que este sistema no funciona en la “ciudad de ladera”, en la cual se localiza la mayor parte de la población pobre en barrios de origen informal. Ello trae, como consecuencia, la desarticulación permanente de estos territorios urbanos con el resto de la ciudad, la ciudad formal; a su vez, ello impide la adecuada conectividad interna en sus propios territorios. Estas circunstancias generan pérdidas cuantiosas de tiempo de la vida de los habitantes de la ciudad informal, que los excluye como ciudadanos, que los obliga a sobrellevar largas jornadas de camino, a pie o en vehículos improvisados, para poder movilizarse a las fuentes de empleo, al estudio y, en general, al uso de la oferta de servicios existentes, tanto públicos como privados.

Un segundo aspecto tiene que ver con el modelo actual de ciudad basado en la especulación inmobiliaria, el cual ha ampliado la segregación socio-espacial, lo que, sumado a la pérdida de protagonismo por parte del Estado, en la promoción directa de la ciudad, ha dejando en manos de actores privados la organización y consolidación de la misma, lo que ha gestado un incremento en la participación de la informalidad como forma de construir ciudad. Al mismo tiempo, la privatización de la mayoría de los servicios públicos domiciliarios, y de

⁴⁴ Señala Margareth Flórez que “...en el conocido caso de aplicación del presupuesto participativo en Porto Alegre (Brasil), existen procedimientos y reglas establecidas para la aprobación y objeción técnica de proyectos. Los funcionarios deben presentar públicamente sus argumentos a la comunidad, cuando un proyecto priorizado no es viable. Esta claridad y transparencia en la información ha contribuido a incrementar la confianza entre ciudadanos e instituciones, y ampliar la credibilidad del ejercicio”.

programas sociales básicos, ha aumentado la segregación y restricción del consumo colectivo de estos.

Finalmente, el acceso a equipamientos urbanos y comunitarios, de escala barrial y zonal, son cada vez más escasos, ya que la extensión de la ciudad y los déficits acumulados hacen que las inversiones públicas prioricen el nivel metropolitano, principalmente en las áreas planificadas formalmente. Esta situación excluye, aún más, a la población de bajos ingresos, evidenciándose en la condición infradotada de los barrios de origen informal, lo cual aumenta las condiciones de inequidad social y de justicia distributiva de lo público.

Cada vez es más evidente que el urbanismo y la arquitectura están sujetos a lógicas de mercado que, antes que pensar en las condiciones físico espaciales y soportes sociales del territorio, medidas por las necesidades de la sociedad, o por modelos acogidos colectivamente, constituye un instrumento “que se coloca” al servicio del sistema financiero, siendo éste quien determina el modelo de ciudad, la espacialidad del territorio, las condiciones de habitabilidad y calidad de vida de la población colombiana. Desde esta perspectiva, se requiere construir un proyecto compartido de Nación, Sociedad y Territorio que garantice horizontes de futuro, a mediano y largo plazo, y no sólo como respuesta a momentos coyunturales de la economía o el sistema financiero. Es decir, un proyecto de ciudad compartido.

Consideraciones finales

La reflexión, aquí presentada, es todavía un compendio de notas, cifras e indicadores, al igual que claves de lectura, que requieren ser profundizadas y clasificadas, de forma tal que permita comprender e interpretar, acertadamente, el proceso colombiano y particularmente la ciudad de Bogotá. Aunque la evidencia es aún fragmentaria e incompleta, permite avanzar algunas conclusiones que, a continuación, se puntualizan.

Es claro que el crecimiento y consolidación urbana en Colombia no han permitido reducir los problemas de pobreza y exclusión presentes. Por el contrario, han aumentado significativamente al igual que su población. Y, aunque se ha ampliado el número de equipamientos, programas e instituciones, que han permitido un mayor acceso a servicios públicos y programas sociales, no se han superado las dificultades relacionadas con la dotación y alta demanda de acceso a servicios públicos, equipamientos colectivos e infraestructura. Los problemas cuantitativos y cualitativos de la vivienda y el hábitat, entre otros factores, aún se encuentran sin resolver, afectando “principalmente” a altos porcentajes de población de bajos ingresos que aún afrontan problemas de acceso a los mínimos necesarios de supervivencia. A pesar de las problemáticas presentes en la ciudad, éstas se han constituido en el escenario privilegiado para la búsqueda de una opción de construcción de una mejor calidad de vida.

En el caso de Bogotá, ésta es, también, un resultado de la agudización, en las últimas décadas, de las contradicciones propias del modelo capitalista que han incidido en una rápida transformación y aceleración del proceso migratorio campo ciudad, y de las dificultades permanentes generadas por las erráticas políticas económicas y sociales que han marcado periodos de inestabilidad y crisis

económica, siendo los más afectados los sectores de población con más bajos ingresos.

Se requiere, entonces, una ciudad a escala humana, no por su tamaño sino por las nuevas formas de habitar y relacionarse, de forma tal que permita mejorar la calidad de vida urbana, siendo éste un deseo permanente, la utopía por realizar. Ello contrasta con los niveles de pobreza y la redistribución de la riqueza que van en sentido opuesto a esta utopía, haciendo cada vez más difícil alcanzar un escenario ideal en el corto plazo que logre construir mejores niveles de equidad.

A mi entender, se debe construir una relectura de la ciudad y el territorio de manera colectiva, que recoja la diversidad y complejidad existente en la ciudad. Esta relectura debe llevar a la actuación y al mejoramiento de las condiciones de los asentamientos informales, a la reinterpretación actual del proceso de expansión y consolidación urbana en las ciudades, al establecimiento de lineamientos para el reordenamiento territorial de las periferias y a la configuración de instrumentos reales de planeación participativa con la capacidad de acción para la toma de decisiones.

Para ello, se debe abocar hacia la construcción de políticas públicas, con las cuales se contribuya a resolver los problemas acumulados y consolidar los procesos en marcha que se han desarrollado durante los últimos años, a través del impulso a la descentralización, la búsqueda de la eficiencia en la gestión urbana, un mayor impulso a las dinámicas y formas de participación ciudadana, la puesta en marcha de procesos de ordenamiento territorial, la configuración, manejo y uso adecuado, del espacio público. También, la ciudad ha de asumir una clara posición en el ámbito de la internacionalización de la economía y la globalización actual de las sociedades, lo cual ha de repercutir sobre las formas de construcción y estructuración del territorio urbano y regional.

Este reto, en la construcción colectiva de las políticas públicas para la ciudad futura y, con ella, Bogotá, implica, a su vez, trabajar en instrumentos de gestión y regulación urbana compartidos, que superen el papel y se materialicen en la realidad. Se trata de garantizar la responsabilidad de lo público como un bien común colectivo y no de intereses particulares.

Con este panorama, se quiere llamar la atención sobre la necesidad de construir lecturas de más largo aliento, tomando el pasado reciente como referente del presente, y proyectarlas en escenarios de futuro que permitan construir alternativas reales frente a la necesidad de materializar un nuevo proyecto compartido de nación y ciudad colombiana.

Bibliografía

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, DC. Secretaría de Hacienda. Departamento Administrativo de Planeación.- *Recorriendo Bogotá 2004. Diagnóstico físico y socioeconómico de las localidades de Bogotá*, DC. Bogotá, 2005.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Presidencia de la República.- *Constitución Política de Colombia*, Bogotá: Ed. Impreandes S.A. Bogotá, 1991.
- CASTELLS, Manuel.- “Globalización, sociedad y política en la era de la Información”, *Bitácora Urbano Territorial*, Número Cuatro, Revista Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Enero- Diciembre 2000, pp. 45-60.
- CODHES, Arquidiócesis de Bogotá.- *Desplazamiento Forzado interno en Colombia: Conflicto, Paz y Desarrollo*, Bogotá, 1999.
- CORREDOR MARTÍNEZ, Consuelo.- *Plan de desarrollo Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión 2004-2008. Eje Social*, México DF: Departamento Administrativo Bienestar Social, 2004.
- CUERVO G., Luis Mauricio y GONZÁLEZ M., Josefina.- *Industrias y Ciudades en la era de la mundialización. Un enfoque socio espacial*. Santafé de Bogotá DC.: Colciencias. Cider-Universidad de los Andes. Tercer mundo editores, 1997.
- CUERVO G., Luis Mauricio.- *Del ángulo de las estructuras: mundialización, red urbana y red técnica. Desarrollo económico y primacía urbana en América Latina. Una visión histórico-comparativa*, Santiago de Chile: Ilpes CEPAL, 2004.
- CUERVO G., Luis Mauricio.- *Economía de los servicios públicos en Colombia*, Bogotá: Cinep, 1994.
- DANE.- *La pobreza en Bogotá, Descripción Cuantitativa 1985*, Bogotá, 1989.
- DANE.- *Censo Nacional de Población y Vivienda 1993*, Bogotá, 1993.
- DANE.- *Balance del mercado laboral colombiano, tercer trimestre de 2004*. Bogotá DC.: República de Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Dirección de Metodología y Producción Estadística. Documentos Técnicos sobre Mercado Laboral, 2004.
- DANE, Pnud, UNICEF.- *La pobreza en Colombia 1989*, Bogotá: República de Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2004.
- DAPD.- *Decreto 619 de 2000. Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santafé de Bogotá Distrito Capital*, Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000.
- DAPD.- *Decreto 469 de 2003. Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá*, Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003.
- DAPD.- *Desplazamiento en Bogotá, una realidad que clama atención*, Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004.

DAPD.- *Estudios del Plan Maestro de Espacio Público*, Bogotá: Consultoría Fernando Montenegro y otros, 2004.

DNP.- *Estimaciones de población según proyecciones*. Bogotá, 2004.

FLÓREZ, Margareth.- *Construcción de Capital Social y Organizaciones Comunitarias en Bogotá*, Bogotá, 2005.

GARCÍA VELANDIA, Martha Cecilia y ZAMUDIO CASTAÑEDA, José Vicente (Compiladores).- *Descentralización en Bogotá. Bajo la Lupa (1992-1996)*, Santafé Bogotá DC.: Cinep, 1997.

ICAV.- *Informe 2002*, Bogotá: Instituto colombiano de ahorro y vivienda, 2002.

LEY 09 DE 1989.- *La Reforma Urbana en Colombia. Antecedentes Legislativos y Contenido*, Bogotá: Presidencia de la República, 1989.

LEY DE DESARROLLO TERRITORIAL.- *Ley 387 de 1997 (julio 18). La Política del Salto Social*, Santa Fe de Bogotá DC Colombia: Ministerio de Desarrollo Económico. Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, 1997.

ONU.- *Recomendaciones para Colombia 2003*, Bogotá: Alto comisionado de las naciones unidas para los derechos humanos, 2003.

RENTARÍA, Patricia.- “Integración y convivencia urbana: compromiso inaplazable con los migrantes colombianos”, *Bitácora* No.6, Revista del Programa para la Reinserción .Red de Solidaridad Social , Bogotá,1998, pp. 59.

RINCÓN, Analida.- “La fijación política de nuevos sentidos de la planeación”, en: BRAND, Peter C. (editor y compilador).- *Trayectorias urbanas en la modernización del estado en Colombia*, Bogotá: TM Editores. Universidad Nacional de Colombia. Sede Medellín, pp. 99- 127, 2001.

SALAZAR, José y DEL CASTILLO, Juan Carlos.- “La planeación urbanística en Colombia”, en: BRAND, Peter C. (editor y compilador).- *Trayectorias urbanas en la modernización del estado en Colombia*, Bogotá: TM Editores. Universidad Nacional de Colombia. Sede Medellín, pp. 131- 155, 2001.

TÉLLEZ ARDILA, Astrid Mireya.- *Las Milicias Populares. Otra expresión de la violencia social en Colombia*, Santafé de Bogotá: Rodríguez Quito Editores, 1995.

TORRES T., Carlos.- *La comunidad, el Estado y la iniciativa privada, agentes sociales en la consolidación de la ciudad periférica informal, el caso de Ciudad Bolívar*. Santafé de Bogotá DC.: Tesis Magíster en urbanismo, Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia. Director Negret Fernández, Fernando. Departamento de Urbanismo, pp. 193, 1993.

TORRES T., Carlos.- *Ciudad, Hábitat y Vivienda Informal en la Colombia de los años 90*, Bogota (Mimeo): Informe final de investigación. Universidad Nacional de Colombia, 2004.

SANTA CRUZ DE LA SIERRA, UNA CIUDAD QUE BUSCA SU ESPACIO

SANTA CRUZ DE LA SIERRA, A CITY THAT SEARCH FOR ITS OWN SPACE

Mauricio Mazoni*

RESUMEN

Este texto analiza la estructura urbana de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, desde sus orígenes coloniales, con un trazado en cuadrícula, hasta la expansión producida en el S. XX. Explicando sus causas y los planes urbanísticos que ha seguido la ciudad, basados en un modelo de crecimiento radioconcéntrico.

Palabras clave: cuadrícula, modelo radioconcéntrico, anillo, unidad vecinal, sector informal.

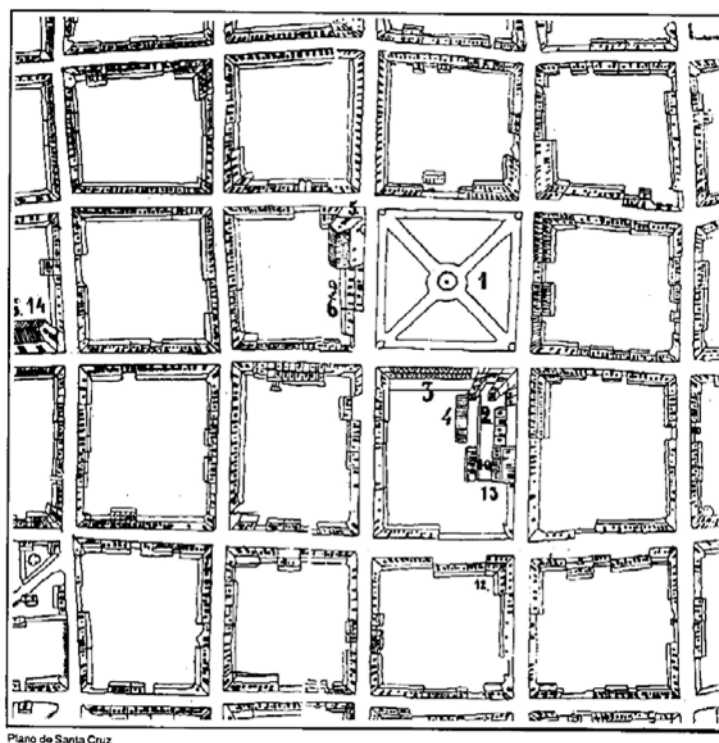
ABSTRACT

This text analyzes the urban structure of Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, from its colonial origins, with a grid plan, to the growth produced in S. XX. It explains the causes an the urban plannings, based on a radio- concentric model, that the city has followed.

Key words: grid, radio- concentric model, ring, neighbourhood unit, informal sector.

* Arquitecto Boliviano.

La ciudad de Santa Cruz de la Sierra nunca ocupó un lugar preponderante en el sistema de ciudades que la colonia fue creando, y la llegada del periodo republicano no modificó el carácter "periférico" que siempre tuvo. Prácticamente, la planta urbana de la ciudad se mantuvo invariable hasta el año 1932, o sea, una ciudad homogénea, estructurada mediante el clásico damero ortogonal-cuadrícula, sobre la extensa llanura oriental.



Plano de Santa Cruz

Antiguo plano de Santa Cruz de la Sierra

A principios de la década del '40, las potencialidades de Santa Cruz empezaron a verse como una alternativa para el desarrollo, puesto de manifiesto con el Plan Bohan. Ahora, el petróleo, la agricultura y la ganadería (del oriente), mostraron sus ventajas frente a la deteriorada economía minera (del occidente), que, a principios de 1950, tuvo uno de sus peores momentos con la caída de los precios internacionales.

Esta situación cambió después de 1952 con la "Marcha al Oriente", que es cuando la región se incorpora al mercado nacional primero, e internacional, después, debido a la construcción de la carretera que la conectó con las demás ciudades del país.

Santa Cruz, a fines de 1950, duplica su población, llegando a los 50.000 habitantes, siendo sólo el comienzo de un proceso migratorio destinado a cambiar la fisonomía de una ciudad. Es así que en el año 1959 se elabora el Plan Urbano de la empresa italo-brasilera "Techint", aprobado ocho años más tarde, en 1967, bajo

el concepto de la "ciudad jardín" de origen anglosajón, pensado para albergar y organizar a un número máximo de personas, pero que, en menos de 20 años, se vio altamente superado en su capacidad de poder contener un crecimiento poblacional acelerado que, 50 años más tarde, llega a sobrepasar el millón de habitantes.



Plano de 1906. Froilán Jordán. ANB.

Describiendo el “ambiente” tangible e intangible

Ante todo, se define el término “Ambiente” como la sumatoria de todos aquellos aspectos físicos y naturales, como, así también, todos aquellos aspectos vinculados con el quehacer del ser humano (socio-culturales, económicos, políticos, etc.).

La ciudad de Santa Cruz de la Sierra está influenciada por el carácter morfológico, climático e hidrogeológico del territorio. Se encuentra a unos 25 Km. de las últimas estribaciones de la cordillera de los Andes, a los pies de un codo que ésta forma, y frente a una desembocadura natural que fuera usada desde el tiempo de los Incas. Hacia el norte, la gradiente la incorpora al gran sistema de la cuenca amazónica. Hacia el sur, la pendiente toma contacto con la cuenca del Plata. Desde el punto de vista del clima, Santa Cruz de la Sierra está en una zona de transición entre la región húmeda y tropical norte, y por el chaco boreal al sur, de clima seco tropical.

La ciudad está a 417mts de altura SNM., con vientos dominantes cálidos del noroeste y vientos fríos del sureste durante el invierno, con una temperatura media de 25° centígrados. Las precipitaciones pluviales están en el orden de los

1100mm, lo que define a la ciudad como un ambiente de clima cálido, húmedo y buena ventilación.

Pero, estas características de “ciudad tropical” no se ven reflejadas en el diseño urbano de la misma, ya que, hasta la fecha, cuenta con muy pocos espacios abiertos diseñados y casi no existe un tratamiento paisajístico adecuado para la escala que la ciudad ha alcanzado.

Durante el periodo Republicano (del siglo XIX) se puede apreciar a la ciudad de Santa Cruz como una ciudad precaria, una ciudad en proceso de formación. Sin embargo, pese a su condición fronteriza, y frente a la imposibilidad económica de activar los agentes de cambios que permitan introducir nuevas modalidades urbanas, debió optar por el camino de la consolidación de la trama urbana cuadrícula heredada por la colonia y llenar lentamente los espacios vacíos. De esta manera, en el área central se fueron cubriendo los espacios vacíos que existían, entre vivienda y vivienda, con nuevas construcciones, y las quintas ubicadas en sus alrededores se consolidaron a través de los senderos, en forma irregular, a partir de las calles centrales.

En esta primera etapa comienza la construcción de la Catedral metropolitana (1838-1840), como primer correlato de la modernidad republicana que se intentó implementar en el país, continuando con la construcción de los principales edificios públicos de la época. En 1873, la Casa de Gobierno, en 1879 los edificios de la Universidad, la actual Casa de la Cultura y el actual Cine Palace, todos ellos frente a la plaza de armas.

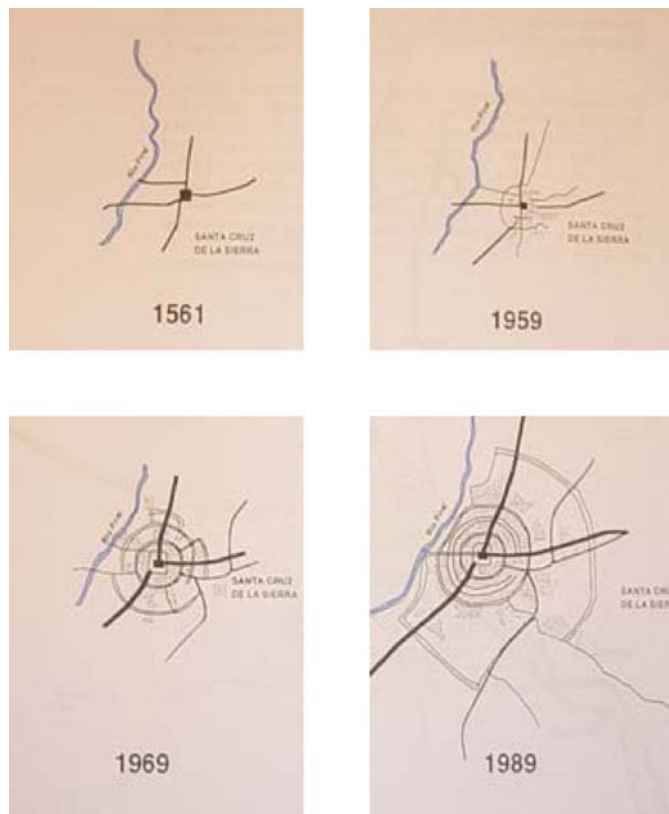
El periodo que va desde 1880 hasta 1910 fue el único gran impulso que conoció la ciudad hasta ese momento, época en que se produjo una intensa explotación de los recursos naturales, que se dio en llamar el “auge de la goma” y que duró, prácticamente, tres décadas. Pero, la caída de la goma deja a la región nuevamente en la pobreza, pues esos recursos no se invierten para crear nuevas actividades productivas. Las utilidades producidas no se transformaron en capital, sino que se derrocharon y encargaron al comercio de importaciones suntuarias o edificaciones fastuosas. Los grandes capitales amasados en ese periodo fueron a parar, directa o indirectamente, a Europa.

Todos estos hechos tienen consecuencias sociales y económicas directas en Santa Cruz. De hecho, la mayor parte de los comerciantes gomeros, y la mano de obra de las estradas gomeras, provenían de la región cruceña. Durante ese febril periodo, la actividad de la construcción en Santa Cruz se incrementó, promoviendo la modificación de los paradigmas formales de la estructuración del entorno urbano, condicionada por nuevas expectativas sociales y alternativas tecnológicas.

Las preocupaciones urbanísticas ganaron protagonismo y, en la primera década, se levantaron tres planos urbanos. En 1905 lo hizo Luciano Justiniano, mientras que Froilan Jordán diseñó dos, uno en 1906 y otro en 1908. Entre estos planos no hay mayores diferencias, salvo el cambio del escudo cruceño entre el primero y el segundo; pero sí se reconoce una ampliación de la mancha urbana en relación al Plano de 1888.

Santa Cruz de la Sierra se debate entre los efectos del auge gomero y las primeras consecuencias del estancamiento del mismo, y comienza a vivir un periodo de transición que dura, aproximadamente, dos décadas, de 1920 a 1940,

donde Bolivia siente la necesidad de expandirse hacia el Oriente, fundamentalmente, por dos hechos: la gran depresión de los años '30 y la Guerra del Chaco con la República del Paraguay. Además, la escalada de la Guerra Mundial, provocó que pocos países se pudieran considerar al margen del conflicto. Dificilmente, Bolivia, como segundo productor de estaño en esa época, podría dejar de asumir alguna posición, como consecuencia la coyuntura que favoreció un acercamiento del gobierno de los Estados Unidos con el gobierno del General Enrique Peñaranda. Así, en agosto de 1941, el Departamento de Estado de los Estados Unidos entregó al embajador de Bolivia un memorando que contenía las bases sobre las cuales ambos gobiernos podían impulsar el desarrollo económico del país.



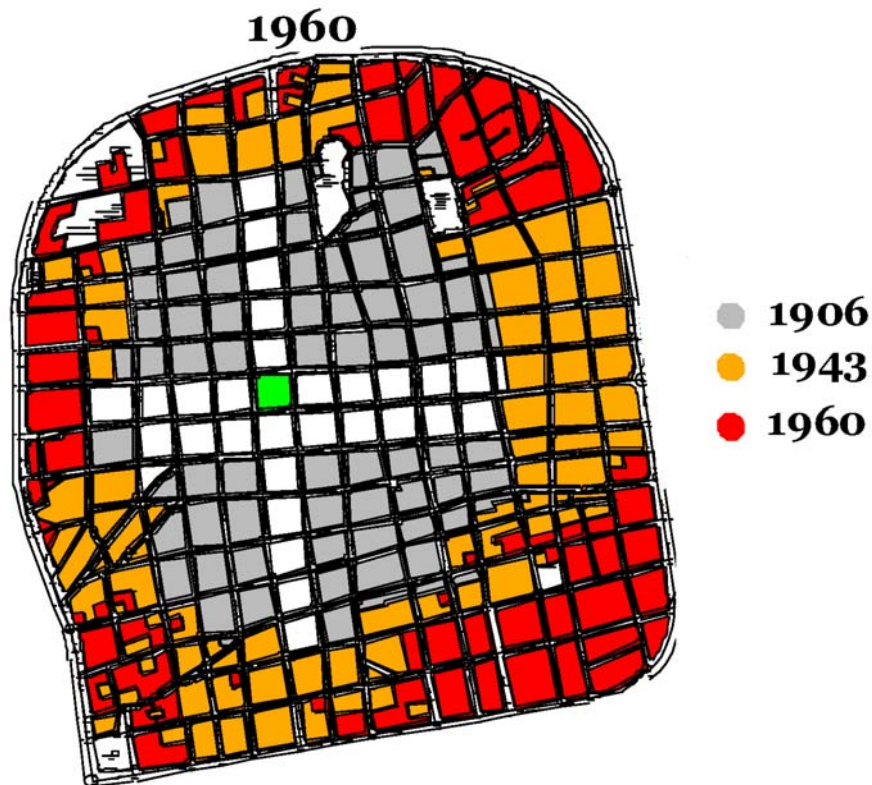
Evolución de Santa Cruz de la Sierra: 1561, 1959, 1969, 1989.

Como producto de los nuevos roles asumidos por Estados Unidos, en el hemisferio Sur, Naciones Unidas definió la nueva estrategia de desarrollo para la región, que se sustentaba en mantener un cierto equilibrio social y, fundamentalmente, en la extracción de recursos naturales renovables y no renovables.

El Plan Bohan consideraba estratégica la ubicación territorial de Santa Cruz, al pertenecer a las tres principales cuencas ambientales del continente, que debía relacionarse en torno al eje triangular con Brasil y Argentina.

Esta misión extranjera del Plan Bohan, anticipó el promisorio futuro que tenía el Oriente Boliviano y recomendó que Santa Cruz encabezara la producción agropecuaria y, además, recomendaba una fuerte intervención del Estado. Se trataba de un camino alternativo frente al derrumbe del modelo económico minero monoprodutor, producido en la cuenca andina.

El Plan Bohan propuso un programa de fomento tomando como punto de partida el desarrollo de las comunicaciones a través de carreteras. Es así que propone la creación de una infraestructura vial y la conexión ferroviaria hacia Argentina y Brasil, que termina con el aislamiento secular que tenía la ciudad de Santa Cruz de la Sierra. Además, propuso la implantación de un amplio programa de estímulos estatales que fomentan la expansión demográfica y económica de las provincias cruceñas, la expansión agropecuaria, la producción de hidrocarburos y la implementación de industrias procesadoras de materia prima agropecuaria y forestal, destacándose la industria azucarera, generando, a partir de 1950, que Santa Cruz entre en un ritmo extraordinariamente rápido de desarrollo.



Plano de la ciudad de Santa Cruz en 1960. Se muestra la ocupación del espacio en tres periodos.

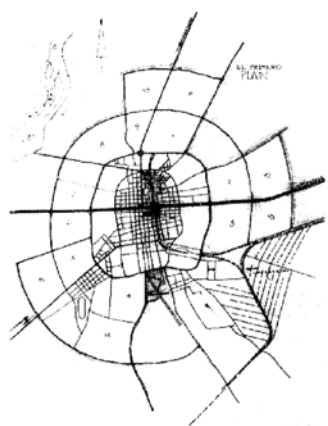
En 1957 se terminó con la obra de asfaltado de la carretera que comunicaba con la ciudad de Cochabamba, configurando, de esta manera, el eje central del país: La Paz- Cochabamba-Santa Cruz, de 960 kilómetros de camino, que ahora aproximaba a los puertos del Pacífico, concluyéndose, en 1961, el tramo de la carretera que vincula, también, a la ciudad de Santa Cruz con Montero a 59 Km. al norte.

Estas acciones, que conforman la “Marcha al Oriente”, se realizaron en el marco de una política nacional denominada de diversificación económica y de creación de un nuevo polo de desarrollo para el país, Santa Cruz.

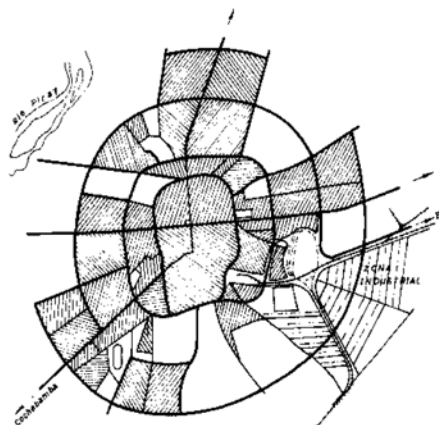
Marchando hacia la “ciudad de los Anillos”

El Plan Techint propuso, para la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, un futuro desarrollo urbano definido por una estructura de vías radio-concéntrica, insertando, en las áreas de expansión, el concepto de “Unidad Vecinal”. En ningún momento toma en cuenta el damero colonial existente, simplemente lo envuelve dentro de un primer anillo y, a partir de ahí, desarrolla el nuevo trazado.

El 19 de Junio de 1967, mediante Resolución Suprema n° 138928, se aprueban los estudios con los detalles y las variaciones hechas por el Comité de Obras Públicas, y se creó el Consejo del Plan Regulador de la Ciudad de Santa Cruz de la Sierra, con las atribuciones de fiscalizar la aplicación correcta del Plan Techint y de los trabajos complementarios, además de considerar las modificaciones y mejoras que proponga el Comité de acuerdo a las necesidades que sugieran en la ciudad.



Versión original del Plano Regulador, Philip Lohbauer, 1959.



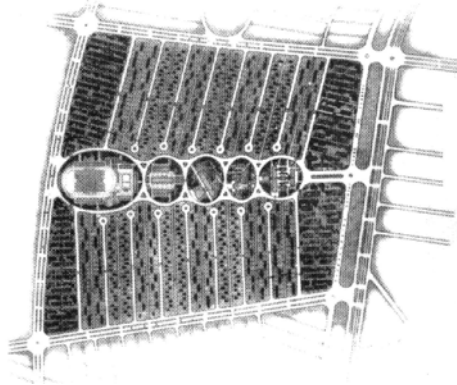
Versión original del Plano Regulador, Philip Lohbauer, 1960.

Las avenidas de circunvalación, interna y externa, fueron diseñadas con tres vías: las laterales de seis metros de ancho y la central de nueve metros. Todas separadas por camellones de cinco metros de ancho, incluyendo la circulación peatonal de un metro en los bordes. Dejando clara evidencia del nuevo rol que

tomaría el automóvil en este trazado, en desmedro de la armónica relación que el peatón llevaba con su ciudad.

El área de expansión para el ciudadano fue reestructurada, considerando lo existente y los loteamientos ya aprobados por el Comité de Obras Públicas.

Se introdujo, entonces, el concepto de Unidad Vecinal: unidades de habitación, con una zona central para el equipamiento primario que abarca, en un 60%, las necesidades de sus habitantes.

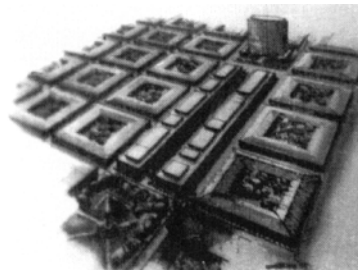


Modelo de Unidad Vecinal del Plan Techint, 1960.

Se consideró un bajo índice de ocupación (35%), con una densidad de 58 pp/h para la vivienda unifamiliar y 39 pp/h para la vivienda multifamiliar en lotes de 600 metros cuadrados. Cuarenta metros de fondo y quince metros de frente, separadas por parajes de servicio.

También, se propuso que las viviendas fueran aisladas con antejardín, ya sean apareadas, apoyadas en una o dos medianeras, todas con patio posterior.

El Plan Techint original se constituía en el segundo Plan de la ciudad y, en gran medida, reflejaba la influencia de teorías urbanas ideales de nuevas ciudades inglesas y la ciudad jardín predominante en la europea de la posguerra (1945- 1950).



Centro Cívico Monumental, Plan Techint. 1960

Era tiempo de rendirle culto a los postulados enunciados en la Carta de Atenas (1931) y principios doctrinales regidos en los Congresos Internacionales de la Arquitectura Moderna, los celebres CIAM, o sea, pasar de los enunciados

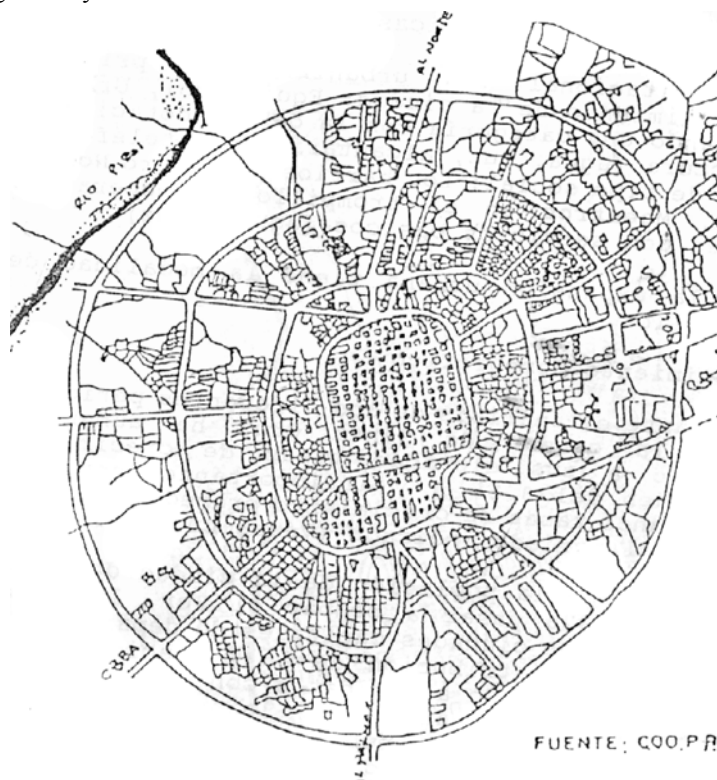
utópicos a la construcción de las nuevas ciudades capitales, como ya había sucedido con Brasilia (1957-1960), en el vecino país de Brasil, o con Chandigarh (1950-1955), en la India. Es decir, la posibilidad de construir la ciudad ideal con dos variantes en la argumentación:

1. El diseño urbano como objeto completo al detalle.
2. El Plan Regulador como técnica de control absoluto de las variables urbanas.

A pesar que transcurren 6 años, para la aprobación definitiva del Plan, en forma gradual fueron aprobados, sectorialmente, cada uno de sus componentes.

La urgencia de iniciar las obras de saneamiento urbano hace que la puesta en marcha del Plan sea inmediata, ya que, como parte de la adhesión del gobierno nacional al IV Centenario de la fundación de Santa Cruz, en 1961 es licitada y contratada la empresa que ejecuta la obra pública correspondiente a la primera etapa del nuevo sistema de agua potable y alcantarillado.

En realidad, el Plan Techint no sufre variaciones de fondo, salvo en lo que se refiere a la zona central. Las propuestas lanzadas por el Plan Techint, referentes al ensanchamiento de las calles, cambiarían poco a poco la imagen de la ciudad de entonces, para dar paso a construcciones modernas, y esto provocó diversas opiniones en los habitantes de Santa Cruz en relación a la conservación de las galerías y al estilo colonial de las fachadas de las casas.



El Plan Regulador Techint Modificado (1969- 1970)

La ciudad de Santa Cruz, en 1960, estaba definida por lo que hoy conocemos como el “Casco Viejo” y su estructura natural, es decir, el damero central y algunos asentamientos sobre la red axial de calles irregulares y equipamientos que se habían organizado en torno a él.

Sobre esa cuadrícula preexistente, con algunos vacíos, se superpuso el Plan regulador con sus anillos. El primero, para delimitar el caso viejo, y el segundo anillo para abarcar las áreas que habían crecido bajo la sombra de los loteamientos no planificados.

En 1969, la mancha urbana es de una superficie aproximada de 4.700 hectáreas, sobre una población estimada en 115.000 habitantes. Es decir, que de 1956 hasta 1969, el índice de crecimiento poblacional estaba situado en el orden del 6.60% anual.

Al haber entrado en crisis el modelo original, desbordado por los problemas sociales, demográficos y económicos, y al verificar, en los hechos, que las primeras obras de servicios infraestructurales y de equipamiento urbano no condecían a los usos reales, y eran diferentes a los propuestos originalmente, tal vez por falta de un seguimiento adecuado en su evolución y ordenamiento, en 1969 (diez años después) la oficina Técnica del Plan Regulador llega a la conclusión que era necesario actualizar el Plan, ya que el propuesto por Techint en 1959 resultaba obsoleto. Todos estos cambios se dieron en una fase crítica, los cuales fueron muy pertinentes y beneficiosas en su momento. Estos se llevaron a cabo por un grupo de jóvenes arquitectos cruceños que se pusieron a cargo del Plan Regulador e hicieron los cambios de una manera más cerrada y radical. Esta actitud se dio por el predominio de los principios sistematizadores y antihistóricos del urbanismo moderno. Estos jóvenes profesionales aceptaron el reto de reconstruir la ciudad a partir del Plan heredado (Plan Techint), modificando, en buena medida, la propuesta original de la consultora, pero preservando las Unidades Vecinales como células urbanas básicas.

Fue prioritario reestructurar el Plan de acuerdo a los siguientes criterios:

- Se confirma el modelo radioconcéntrico como dominante en el diseño físico y, por consiguiente, la mancha urbana se amplía, creando anillos de circunvalación, y llegando a definir un tercer y cuarto anillo.
- En el área urbana central, se descarta el eje central comercial, como, también, las torres administrativas en el centro cívico.
- Los nuevos asentamientos humanos no planificados exigen la reprogramación de áreas habitacionales, aumentando el tope de las 15 unidades vecinales definidas en el plan original.
- Se zonifican las futuras áreas de crecimiento (parques urbanos, plazas, universidad, aeroparque, etc).
- Las actividades terciarias de la ciudad, como las áreas comerciales, asistenciales, educativas y recreativas, que requieren más espacio, se ubican en la llamada Faja de Equipamiento Terciario, con un ancho de 140 metros, comprendida en el tercer anillo, externo e interno.

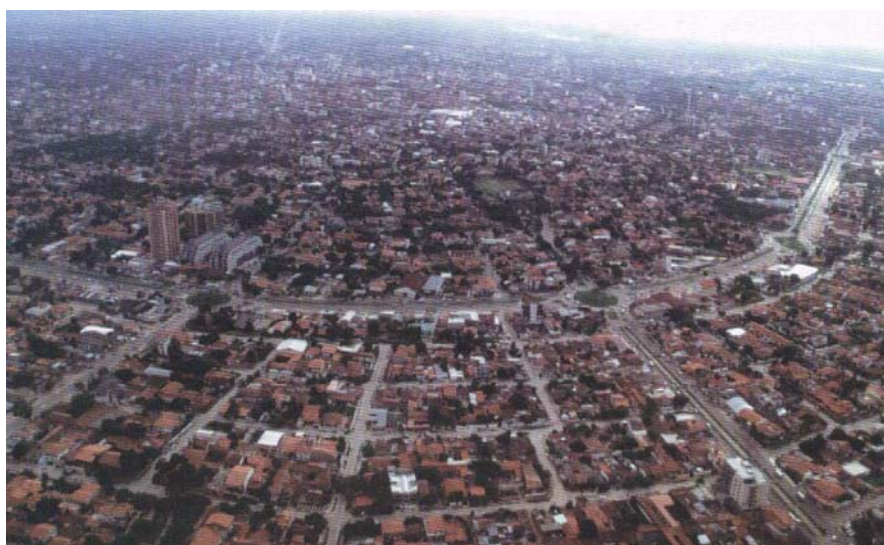
- Para las industrias se destinan dos zonas: una para la industria liviana, no nociva, al este de la ciudad, dentro del cuarto anillo, conectada a la red férrea, y la otra, denominada Parque Industrial, para la industria pesada, nociva, en el sector Noreste, fuera del cuarto anillo, y al margen de asentamientos habitacionales, de igual manera conectada con el futuro sistema vial y ferroviario, nacional e internacional.

Las características de la estructura vial, las densidades, las construcciones por zonas (con el retiro obligatorio para el jardín frontal y retiros laterales), con leves variantes y modificaciones, mantienen el espíritu del Plan Techint.

La implementación del Plan Techint, con todas sus variantes y modificaciones, constituye la primera ruptura oficial del urbanismo cuadricular intemporal que se había practicado desde la colonia hasta 1940.

Ruptura que se articulaba con el proceso de modernización que trató de implementar los correlatos espaciales de los auges económicos activados por la explotación del petróleo y la agroindustria.

La nueva ciudad estaba proyectada para una nueva escala y un tiempo diferente: el que daba la velocidad y el confort del auto. Por tanto, era lógico que se pensara, inicialmente, en una trama vehicular jerarquizada en vías principales y vías secundarias, por un lado, y las vías exclusivamente para peatones, por el otro, que, en la actualidad, se ven totalmente disminuidas y empobrecidas. Los primeros efectos positivos fueron evidentes: la rigurosa segregación del transporte pesado de las zonas residenciales y del área central permitió que su flujo se haga sobre la red principal. En forma gradual, inicialmente, se hizo en el primer anillo, hasta llegar actualmente por el cuarto.



Segundo anillo de la ciudad de Santa Cruz, sus Radiales y Unidades Vecinales. Año 1999

El sistema radioconcéntrico ha permitido que las diferentes zonas urbanas se interrelacionen, en forma extensiva, por los anillos, y en forma convergente a través de las radiales, de manera que ha favorecido, desde el punto de vista funcional, un crecimiento armónico y equilibrado de su área central. Los anillos se han constituido en referencias urbanas de primer orden. Con los anillos y las radiales aparecerán, en sus intersecciones, las rotondas, eliminadas en un 80% del primer anillo, y en vías de eliminarse, también, en el segundo anillo, ya que son incompatibles con el ritmo que hoy impone la ciudad, con un parque automotor que sigue aumentando, y que, además, estas rotondas se contradicen con el empleo del semáforo, porque ambos son elementos controladores del tránsito vehicular, pero que, juntos, no pueden convivir en el mismo cruce.

Aunque, inicialmente, con las nuevas radiales, se observa el crecimiento discontinuo, una vez internalizada la nueva dinámica comienza a activarse un proceso de consolidación y presiones sobre las áreas que han quedado sin utilizar.

El Plan Techint definió la zonificación de la ciudad, de acuerdo a los siguientes criterios globales:

- Áreas de usos especiales: parques urbanos, zona industrial, zonas recreativas, faja de equipamiento terciario, reserva ecológica y otras.
- Áreas residenciales: en torno a las unidades vecinales, con sus respectivos equipamientos primarios.

En 1972, para evitar la excesiva tendencia monoconcéntrica e incentivar la desconcentración de actividades urbanas estructurantes, se introdujo, en los bordes del tercer anillo interno y externo, la faja de equipamiento terciario.

A la fecha, cerca del 80% se ha consolidado, quedando disponible el uso comercial, verificándose el fracaso de desconcentrar usos urbanos.

En 1978, con el Plan Director Ampliado, se sientan las bases para la actual reglamentación de la zonificación o distribución de la ciudad.

Las normativas de zonificación contemplan los escalones urbanos en tres niveles:

- La unidad básica, o célula pre-barrial, que se refiere al nucleamiento de una calle, o grupo de manzanos, relacionado con parte del equipamiento primario, cuya población fluctúa en los 1.000 habitantes.
- La unidad vecinal. Se refiere a la zona urbana delimitada por los anillos y las radiales, con sus respectivos equipamientos primarios, cuya población fluctúa entre los 4.000 a 8.000 habitantes.
- El distrito urbano, o sector urbano, que se refiere al conglomerado de 10/15 unidades vecinales, relacionado con parte del equipamiento terciario, con una población superior a los 50.000 habitantes.

El nuevo Código de Obras, aprobado en 1991 y puesto en vigencia en 1992, en gran medida, ratifica las modificaciones que se hicieron al reglamento de zonificación, con algunas variantes, en cuanto a la actual zonificación propuesta: Centro histórico, Central de uso mixto, Intermedia, Externa, Parque industrial, Área de control municipal.



Expansión de la mancha urbana en la zona Norte de la ciudad. Año 2000.

El equipamiento se organiza en dos instancias: las fajas de equipamiento y las áreas de usos específicos.

- Fajas: Faja perimetral; Faja de equipamiento terciario; Faja de equipamiento primario.
- Usos específicos: Asistencial; Deportivas; Universidades; Parques urbanos; Mercados; Terminales de transporte; Cementerios; Otras.

El Código de Urbanismo y Obras puso en blanco aquello que se había convertido en un verdadero mecanismo de extorsión durante la década anterior. Las nuevas condiciones aseguraron, en principio, una mayor libertad en el proceso de expansión urbana, controlaron mejor la estructuración física en las diferentes zonas urbanas, protegiendo el Centro Histórico de un deterioro mayor, y facilitaron los trámites para la aprobación de nuevos proyectos, en coincidencia con una etapa inmobiliaria dinámica.

Los intentos de consolidar, en 1989, un Sistema de Planificación Urbana, de carácter institucional, que proteja el accionar de la Oficina Técnica de la irresponsable injerencia político-partidaria, fracasaron ante la evidente falta de interés de los gobiernos municipales de turno, que reconocieron el valor político y económico de tener bajo su control las construcciones y, principalmente, la definición de uso de suelo.

En 1994 se alteran los índices de aprovechamiento máximo, los que se modificaron nuevamente meses más tarde; y en el año 1995, se establecen nuevas limitaciones de altura en las unidades vecinales y se solicita revisión total del código.

El Municipio encarga, en 1994, a la Oficina Técnica el desarrollo del Plan Director Ampliado II, el que, posteriormente, habría de convertirse en el Plan Director 1995. El objetivo general del Plan Director 1995 estaba encaminado a

determinar las directrices y pautas generales del crecimiento urbano, a partir de la incorporación de asentamientos periféricos y tratamiento global del área consolidada, y la asignación de usos de suelo del área envolvente, con la finalidad de lograr un equilibrio urbano en su estructura, recuperando la identidad y escala humana y mejores condiciones de habitabilidad. Traduciéndose en equidad social, eficiencia económica y sustentabilidad de los recursos naturales.

Una de las innovaciones de este Plan, es que propone una descentralización de la ciudad en 12 distritos urbanos. El Distrito se define como el elemento de estructuración de la ciudad, en respuesta a su crecimiento vertiginoso, cambio de escala y tendencia a la conformación como área metropolitana (varios centros unidos por extensión). Este escalón está formado por un promedio de diez unidades vecinales, abarcando una superficie promedio de 800 hectáreas.

Tal como era de prever, se tuvieron que incorporar decenas de barrios nuevos a la mancha urbana oficial, cuya expansión arbitraria obligó al abandono definitivo de los esquemas parcialmente geométricos que caracterizaron a la ciudad durante su primera fase de crecimiento urbano.

La propia escala y dinámicas urbanas, así como las limitaciones de la Municipalidad y la Oficina Técnica, no permitieron que los aspectos positivos del Plan tengan un efecto directo y permanente sobre el crecimiento de la mancha urbana, o sobre otros aspectos que intentó controlar u orientar, como la descentralización de la administración urbana y la definición de áreas específicas: ecológica, recreativa y paisajística, seguridad, restricción y sujeta a erosión.

Con todo, el Plan Director 1995 supone un avance significativo en cuanto a la capacidad de entender y enfrentar la complejidad de la dinámica urbana de la ciudad de Santa Cruz.

La dimensión que fue adquiriendo la ciudad estaba afectando, estructuralmente, a las poblaciones aledañas, tal como Cotoca, Warnes, La Guardia y El Torno, además de haber incorporado a las localidades de El Carmen y El Palmar del Oratorio a la mancha urbana cruceña. Esto motiva que la Prefectura del Departamento contrate, en 1997, a una consultora para redactar los lineamientos de un Plan de Desarrollo Metropolitano, que contribuya a un mejor análisis de la nueva dimensión de proceso de desarrollo urbano, y poder contrarrestar los efectos negativos del mismo con políticas apropiadas.

Luego del esfuerzo interinstitucional, con el apoyo de la Universidad de Toronto, se redactaron los lineamientos estratégicos para el desarrollo urbano, que identifican las actuales condiciones estructurales de la ciudad y los desafíos que tiene por delante.

A pesar de los esfuerzos, varios hechos permiten anticipar que las intenciones serán superadas por la dinámica del proceso de Metropolización. Entre ellos, se destaca la construcción del primer puente urbano sobre el Río Pirá y las primeras urbanizaciones en la ribera oeste del mismo.

Las construcciones, por otra parte, de vías pavimentadas de acceso a las zonas y barrios ubicados en los límites de la ciudad, contribuyen al proceso de expansión abierta de la mancha urbana.

El crecimiento demográfico de la ciudad presenta una notable coincidencia con el inicio de las obras públicas urbanas, a partir de 1964, aunque

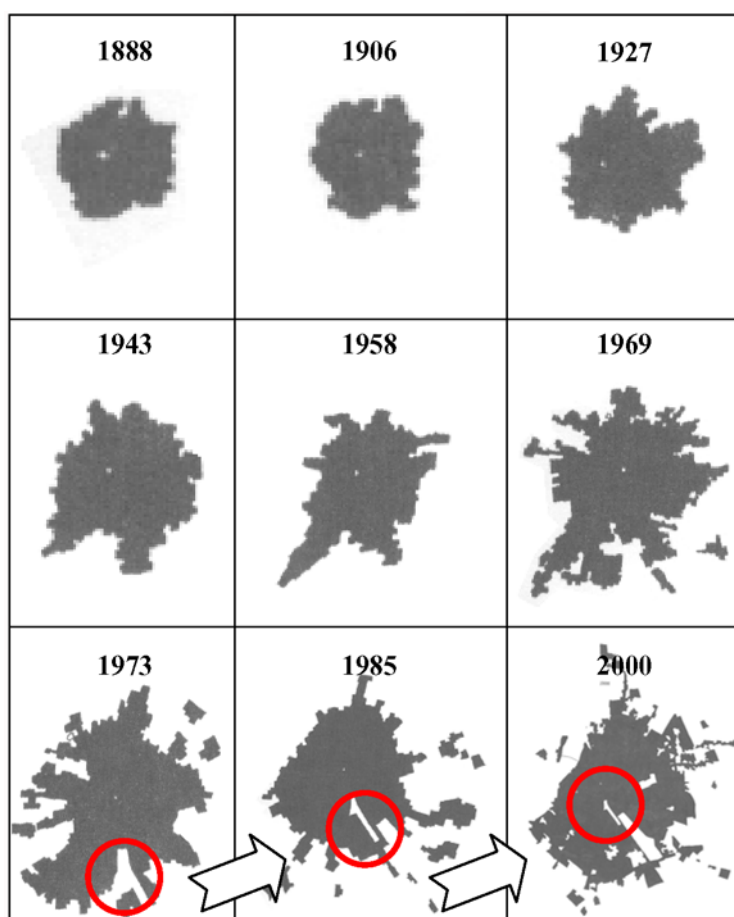
se reconoce cierto crecimiento a partir de 1954-1955, cuando se inauguran los ferrocarriles internacionales y la Carretera a Cochabamba.

Es considerable que la ciudad de Santa Cruz haya sostenido un crecimiento demográfico superior al 6% anual durante, prácticamente, tres décadas.

La mancha urbana se ha expandido en forma inusual, bajando las densidades de población por kilómetro cuadrado, a niveles rurales, en las zonas más alejadas del centro de la ciudad.

En los años 90, la dinámica de la ciudad continuó, esta vez, fortalecida por un estallido inmobiliario que, entre 1992 y 1997, modificó la estructura urbana, creando nuevas áreas residenciales que ampliaron la mancha urbana a niveles incontrolables, ante la incapacidad municipal de controlar el proceso.

En 1992, el 45% de la población de la ciudad vivía a menos de cuatro kilómetros del centro, mientras que el 53% lo hacía entre cuatro y nueve kilómetros, y solamente el 2% vivía a mayor distancia.



Crecimiento de la mancha urbana de la ciudad de Santa Cruz, 1888- 2000

La más grave de las limitaciones estructurales urbanas actuales es la vinculada a la distribución de la población en la mancha urbana. La fragmentación de la imagen urbana cruceña coincide con la misma realidad social y cultural de la urbe, cada vez más cosmopolita y, por lo tanto, cada vez más diversa.

Como consecuencia, la mancha urbana se ha extendido, reduciendo la eficiencia de las inversiones en infraestructuras. Lo que provoca el incremento del costo de todos los servicios, como energía eléctrica, teléfonos, agua potable, transporte público, obligando, además, a limitar las inversiones en pavimentación de avenidas, radiales y calles secundarias.

La imagen urbana, de la ciudad de Santa Cruz, se caracteriza por su notable heterogeneidad, desde un centro histórico en proceso de recuperación de sus cualidades espaciales, pasando por el desordenado aspecto de los nuevos barrios, la relativa homogeneidad de algunas zonas residenciales, hasta la precariedad de los nuevos loteamientos clandestinos, caracterizándose por la superposición, yuxtaposición y la diversidad.

La imagen urbana, también, está definida por la precariedad general de la infraestructura y el equipamiento, los lotes semi-abandonados o de engorde, las calles irregulares y sin pavimento, la inexistencia de veredas, la irregularidad de los cerramientos, las áreas verdes no consolidadas, los edificios a medio construir, los quioscos que ocupan los camellones, o jardines centrales de las avenidas, los pasillos peatonales abandonados, la agresividad formal de la arbitraria gigantografía comercial y los parches de la arquitectura espontánea y de emergencia.

Y, como una constante histórica, la ciudad nunca involucró al Río Pirai en su estructura urbana, que siempre jugó, tangencialmente, el rol de borde urbano natural, dejando que se produjera el deterioro ambiental que hoy se vive, desde la acumulación de basura, contaminando el agua y el suelo, hasta la invasión de la mancha urbana sobre el área de protección de la llanura de inundación. A pesar de existir el antecedente de los graves daños producidos por el desborde del Río Pirai, en el año 1983, que ha inundado extensas zonas de la ciudad, aún hoy no se trabaja en la incorporación adecuada de una infraestructura urbana que recupere este borde y que, de una vez, pase a formar parte de los Planes de Ordenamiento.

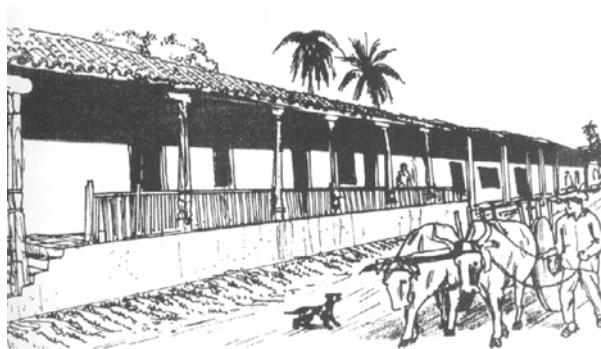
El municipio también enfrenta serios problemas ambientales derivados de la enorme concentración de población en una superficie relativamente pequeña; además de las limitaciones y escasez de infraestructura socio sanitaria para atenderla, y de las actividades económicas, principalmente industriales y comerciales, como, así también, de los elevados flujos de transporte de personas y bienes; todo ello, en el marco de una gestión ambiental local que no logra alcanzar los niveles requeridos de eficiencia y equidad.

Uno de los problemas centrales del tema ambiental es la escasa cultura ambiental de la población, así como la escasa información sobre sus derechos y deberes en ese ámbito.

Se debe trabajar en la salud psico-social, como el bienestar físico y psicológico de los grupos sociales, resultante de una interacción social equilibrada y de condiciones de vida que permiten la satisfacción de necesidades básicas. Es decir, que la salud psico-social está, en gran parte, en función a las oportunidades y recursos ambientales con que las personas cuentan.

A nivel urbano, los dos agentes “estresantes”, identificados como los más importantes, son el ruido y el hacinamiento. No son los únicos, ya que, también, están el desorden, la contaminación visual y auditiva, la infraestructura incompleta, inacabada o deteriorada, y otros como el desorden, la inseguridad, etc.

La pérdida de la convivencia cotidiana en Santa Cruz, si bien se ha visto afectada por la creciente delincuencia y la consecuente sensación subjetiva de vulnerabilidad, aún mantiene características muy valiosas como satisfactor de las necesidades psico-sociales de relacionamiento. Este es un capital que se debe cuidar y mantener, pues se ciernen importantes amenazas sobre él, propias del crecimiento acelerado de la ciudad: el anonimato, la pérdida del sentido de pertenencia, la ausencia de espacios de encuentro, puede hacer que este capital intangible vaya desapareciendo, haciendo las relaciones cada vez más anónimas, impersonales, desinteresadas y, por lo tanto, rompiendo lazos sociales que aún existen.



Casa con galería y vereda elevada. Santa Cruz siglo XVIII.

Los componentes urbanos con mayores posibilidades de convertirse en satisfactores de las necesidades humanas fundamentales, para lograr la convivencia cotidiana, son los espacios públicos (plazas - parques), el barrio y la cuadra. Son los espacios sobre los cuales se debe poner mayor énfasis, ya sea con la implementación de infraestructura, como con actividades que promuevan el arraigo y el sentido de pertenencia.

Argumenta el Arq. Rubén Pesci (1999), que la posibilidad de contar con espacios disponibles para la recreación y el empleo creativo del ocio, del tiempo libre y de encuentros sociales espontáneos, tienen indudable influencia sobre la salud física y mental de una población.

Pero, además, las áreas verdes son los espacios privilegiados para el contacto humano, para hacer de la ciudad un lugar de encuentro, y no sólo de paso, para tejer lazos sociales que son fundamentales para las necesidades de afecto y protección:

“La vida social en la calle ofrece múltiples aspectos positivos, pues se asocia con relaciones sociales más cálidas, una experiencia de disfrute o descanso de los diversos estresores urbanos, o posibilita un control informal sobre la marginalidad y el delito” (FERNÁNDEZ, 1998).

Entendiendo esto, las normas internacionales recomiendan un mínimo de 8 m² de área verde por habitante. Es alarmante constatar que Santa Cruz, una ciudad con tantas posibilidades, cuenta con menos de 2 m² de área verde por habitante.

La imaginación, la economía informal, el caos y más

Si bien, históricamente, es la industrialización la que ha generado la atracción de la población rural para trabajar como obreros en las ciudades, que se constituían con ellas, en Santa Cruz de la Sierra no sucede lo mismo, ya que esta migración interna se produce por el empeoramiento de las áreas rurales.

La base económica urbana de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, a partir de la década del setenta, esta representada por un decaimiento de las actividades económicas tradicionales y un surgimiento de funciones vinculadas, como centro comercial del país, núcleo financiero, administrativo, industrial, con proliferación de actividades comerciales y de servicios, así como de las microempresas favorecidas por el mercado urbano en permanente expansión.

La crisis económica de los años ochenta repercutió en la debilidad de la base económica, que se manifestó por su incapacidad en la generación de empleos estatales y permanentes, para atender las demandas de una población creciente, agudizando la problemática de la informalidad, y esto ha exacerbado las diferencias sociales y la dependencia hacia el centralismo.

Las manifestaciones más claras de la crisis que existe en el país, en ese momento, son: la caída de los salarios, el enorme aumento de los precios de los bienes de consumo básico, la reducción drástica de la oferta de empleos y el creciente incremento del desempleo abierto, la subocupación y la disminución de la actividad estatal en rubros como han sido, siempre, la vivienda, la salud, la educación y otros.

Se suma, a todo esto, el inmigrante campesino, que aumenta la enorme masa de subempleados y de obreros despedidos de las empresas, como efectos de la crisis en la que se encuentra el país.

Para esta gigantesca masa de población, privada de todo medio de subsistencia, la alternativa sigue siendo la misma de siempre, actividades informales, como las ventas ambulantes, que ya forman parte característica del paisaje urbano y se multiplican velozmente hasta convertir las calles de la ciudad en enormes mercados al aire libre, donde se produce una redistribución de la pobreza entre los compradores integrantes de las capas populares pobres y los vendedores, tan empobrecidos como sus clientes.

La masiva inmigración del occidente del país hacia la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, y la creciente complejidad de la estructura productiva por la inserción en el mercado internacional, trastoca la tranquilidad de la clase dirigente cruceña y genera una situación de inseguridad.

La inmigración provocó, en el dirigente cruceño, una conciencia de ciudad-territorio con capacidad de trascender el marco estricto de su jurisdicción urbana. Con el paso del tiempo, durante la República, se consolida una cultura de naturaleza citadina, oligárquica en la conformación del poder y excluyente en lo social, sin perder su condición marginal y periférica que sienta bases organizativas

de la Santa Cruz de hoy, comunidad que debe enfrentarse a una realidad cambiante, en razón del crecimiento demográfico.

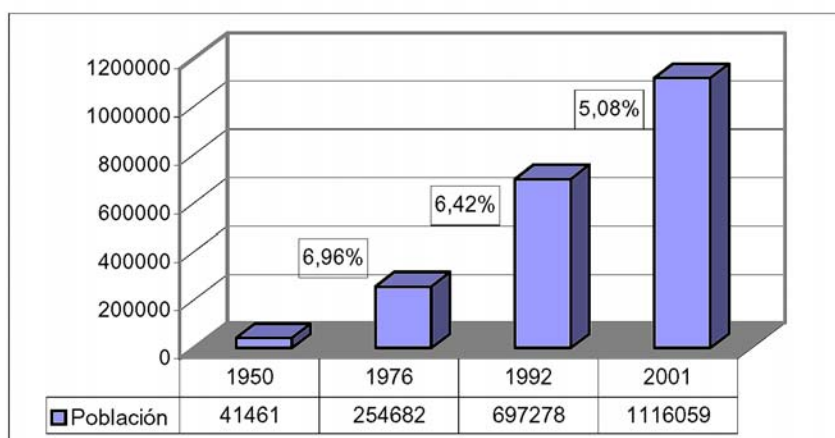
Frente a lo que se siente como invasión y avasallamiento de la cultura local, la clase dirigente se cierra y se hace poco permeable a los mecanismos de participación e integración, y trata de reforzar una identidad cultural con elementos de la sociedad tradicional de origen rural, sin darse cuenta que el principal enemigo a su identidad cultural no es el poblador andino, en su mayoría pobre, sino la inserción a la economía de mercado que hace que la sociedad, en su conjunto, se vea inmersa en una sociedad de consumo controlada por las grandes empresas, casi nunca cruceñas.

Es un hecho que más del 48% de la población de Santa Cruz procede de otro sitio o, en su caso, son inmigrantes de retorno; pero, en su gran mayoría, las personas llamadas inmigrantes proceden de ese mundo andino.

El proceso de inserción del inmigrante, dentro del espacio urbano planificado por estándares occidentales, está dando lugar a un nuevo proceso urbano, en general, que se refleja en el manejo espacial de los barrios y los mercados, sobreponiéndose, encima, el concepto espacial de la “unidad vecinal” creada a partir del “Plan Techint”.

La ciudad de Santa Cruz está conformada por un conglomerado social de inmigrantes y nativos que representan a diferentes pueblos cruceños y, al mismo tiempo, representan, súper-estructuralmente, a una cultura criolla andino-amazónica.

Los indicadores socio-demográficos de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, según los censos realizados en 1950, 1976, 1992 y 2001, nos dejan ver claramente el desmesurado crecimiento poblacional que se produjo, dejando a la Planificación Urbana por detrás de los acontecimientos.

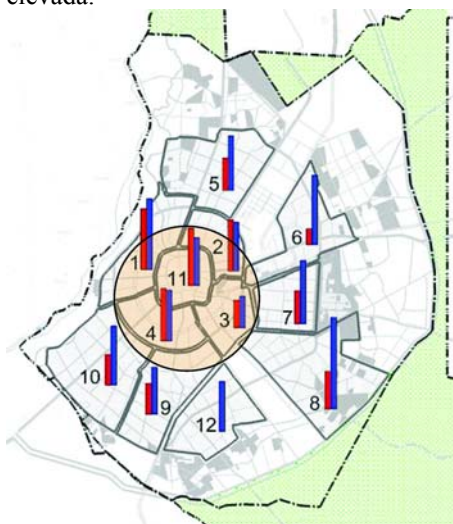


Tasas de crecimiento record: 6,96% y 5,08%. Fuente INE, Censo Población y Vivienda.

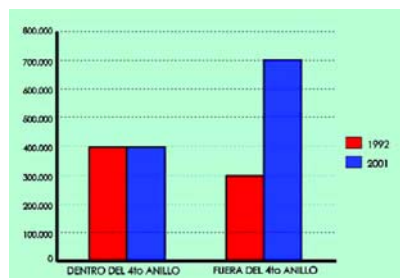
Es interesante ver, en este gráfico, cómo se da el crecimiento poblacional según el lugar de asentamiento en la ciudad, aumentando, notablemente, en la periferia de la ciudad, hasta llegar a situaciones de hacinamiento poco saludables.

Si bien, el último censo muestra los logros en la disminución de la pobreza (de 44,2% en 1992 a 19,1% en el 2001), la magnitud de población en condición de pobreza es de más de 210 mil personas, sin considerar aquellas que se encontraban en el umbral de la pobreza, que superan las 510 mil personas.

En lo que se refiere a la ciudad de Santa Cruz, ésta concentra el 98% de la población del municipio. La población censada, en el 2001, es 4,4 veces más que la población registrada en 1976, situación que le permite ubicarse en primer lugar en cuanto a tamaño poblacional, con una tasa de crecimiento anual aún muy elevada.



Relación de Población por Distritos
Según Censo de Población 1992 - 2001



Relación de Población dentro y fuera del 4º
anillo de la ciudad, según Censo 1992 -2001

Según las proyecciones de población estimadas por el INE, para el año 2010, son un tanto preocupantes, ya que se estima que llegará a 1.700.000 personas, y aún hoy no se han resuelto las deficiencias urbanas que eso conlleva.

ANILLOS DE LA CIUDAD	POBLACIÓN			TASAS DE CRECIMIENTO (%)	
	1976	1992	2001	1976- 1992	1992- 2001
Hasta el 2º	103.934	92.252	77.005	-0,76	-1,95
2º y 4º	136.962	280.357	328.796	4,57	1,72
Fuera del 4º	13.786	324.669	707.781	20,15	8,42
total	254.682	697.278	1.113.582	6,42	5,06

Como se puede observar, Santa Cruz está sufriendo, desde hace tres décadas, una fuerte y masiva inmigración del interior del Departamento, del interior del País y, recientemente, es destino migratorio de ciudadanos de otros países, sobre todo de los limítrofes y, en cada grupo, de distintos niveles socioeconómicos.

El municipio de Santa Cruz presenta una estructura económica fuertemente polarizada, entre una ciudad moderna y globalizada, relacionada con la industria, el comercio, las finanzas y la presencia de empresas transnacionales capitalizadas, y una Santa Cruz de baja productividad, informal, de subsistencia y excluida, para la cual no existen políticas locales de apoyo.

Esto hace que las pautas de uso de suelo urbano estén vinculadas con el crecimiento de la ciudad, tanto cuantitativamente (en términos de número de personas que la ciudad acoge), como cualitativamente (en términos de bagaje cultural, pautas de consumo de acuerdo al nivel socioeconómico, origen urbano o rural, entre los más importantes), pues cada grupo humano (inmigrantes, originarios, pobres, ricos, etc.) se vincula, de cierta manera, al espacio urbano, estableciendo una particular relación con el mismo.

A esta variedad de elementos, que complejizan el adecuado uso del suelo urbano, se suma una administración pública que no logra promover la socialización y difusión de las normas, no existiendo claridad en las mismas, y tampoco ejercen una correcta y efectiva aplicación de sanciones en caso de infracción.

La ciudad se caracteriza por ofrecer muy buenas condiciones de vida para el reducido sector de altos ingresos, niveles bajos de confort para las capas medias y una situación de precariedad y miseria para la gran cantidad de personas que forman los sectores populares.

Se evidencia deterioro, déficit y demanda creciente de servicios sociales en casi todos los escalones urbanos: ya sea en el nivel de ciudad, de distrito, de unidad vecinal o de barrio, tanto en el grado de cobertura a las necesidades de la población, como en la calidad y eficiencia de los mismos.

	2005	2010	TASA PROMEDIO ANUAL
PAIS	9.4 millo.	10.400.000 millo.	2,24% 2000- 2005 2,01% 2005- 2010
MUNICIPIO STA. CRUZ	1.369.700 millo.	1.706.900 millo.	4,8% 2000- 2005 4,5% 2005- 2010

La estructura urbana resultante de este proceso presenta señales cada vez más marcadas de segregación espacial, que corresponden a una sociedad con fuerte segregación social: La zona norte, con barrios de clase alta y urbanizaciones cerradas; y el sur y sudeste, conformado por barrios dormitorio, en un proceso que es, cada vez, más excluyente.

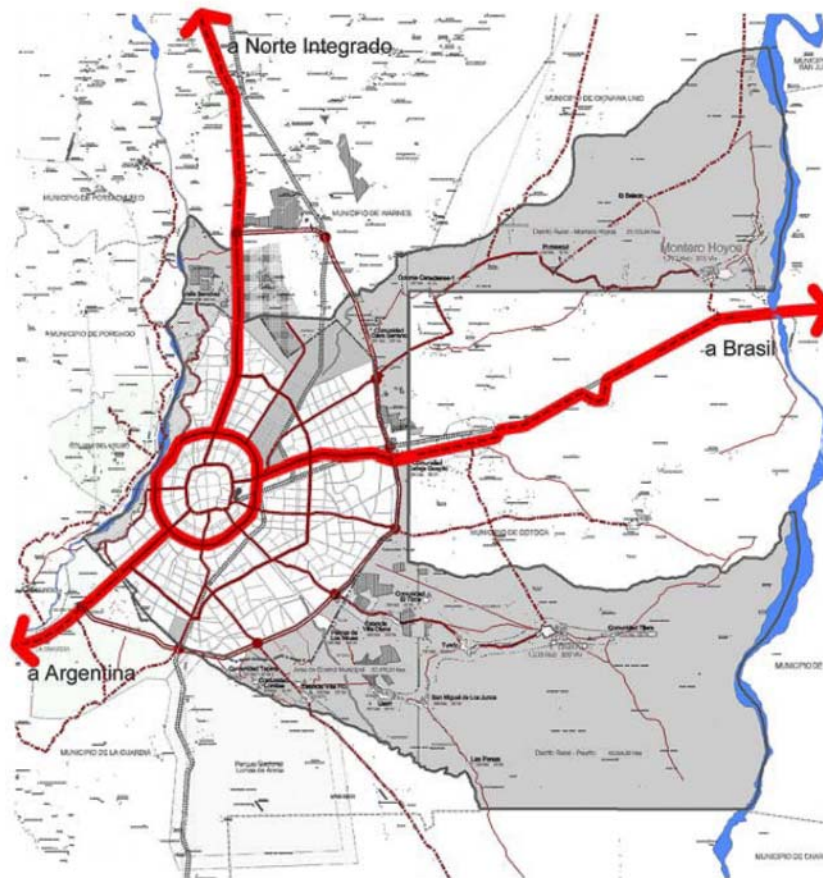
Los marcos institucionales y las normas existentes no responden a la realidad de una ciudad que crece vertiginosamente en población y demanda. Los servicios públicos son insuficientes y los espacios públicos no corresponden a los de una población que carece de áreas de esparcimiento y de crecimiento.

La proliferación de áreas habilitadas como "urbanizadas", que carecen de las condiciones para ser consideradas como tales, encarece los servicios.

La población que migra hacia la ciudad, y que constituye una realidad social y política de características traumáticas, ha puesto en tensión una estructura institucional que no estaba preparada para darle respuesta. Las reacciones que

plantean un alto al "avasallamiento", que se lo asimila a la inseguridad ciudadana, al incremento de la delincuencia callejera y a la proliferación de sistemas de seguridad privados, que dejan en evidencia la debilidad de los sistemas públicos, incrementan la sensación de abandono y vulnerabilidad.

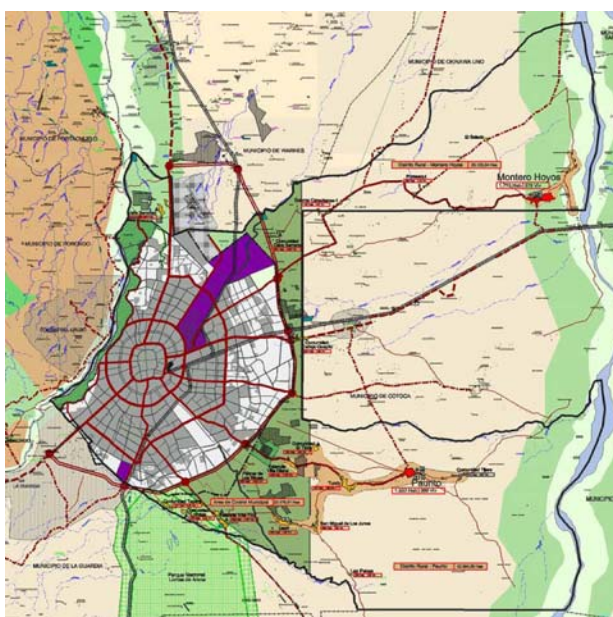
Se necesita repensar la ciudad y adoptar medidas de fondo que impongan nuevos rumbos al desarrollo urbano, ya que las distorsiones urbanas que presenta Santa Cruz de la Sierra, al igual que muchas otras ciudades de Latinoamérica, están íntimamente ligadas a las contradicciones sociales que devienen del sistema económico vigente que, entre otras cosas, desintegra a las sociedades rurales, produciendo las migraciones campo-ciudad, desintegrando, también, a las sociedades urbanas, produciendo migraciones a otros países y acentuando la inestabilidad en los niveles afectivos dentro de las familias y, de esta, en relación con la comunidad.



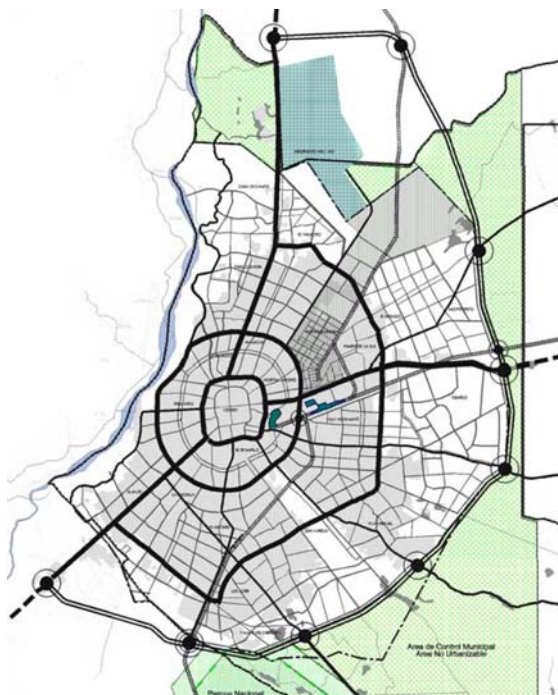
Territorio del Municipio de Santa Cruz de la Sierra y sus ejes de circulación primarios y troncales.
Plano 2004

Sin embargo, hay que tener mucho cuidado, ya que se puede caer en que el proceso se convierta en un desarrollo globalizado sin desarrollo local, es decir, sin equidad ni desarrollo humano.

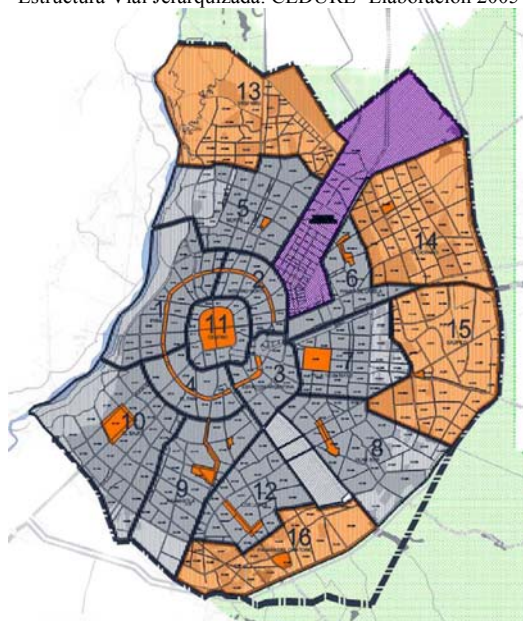
Información gráfica complementaria



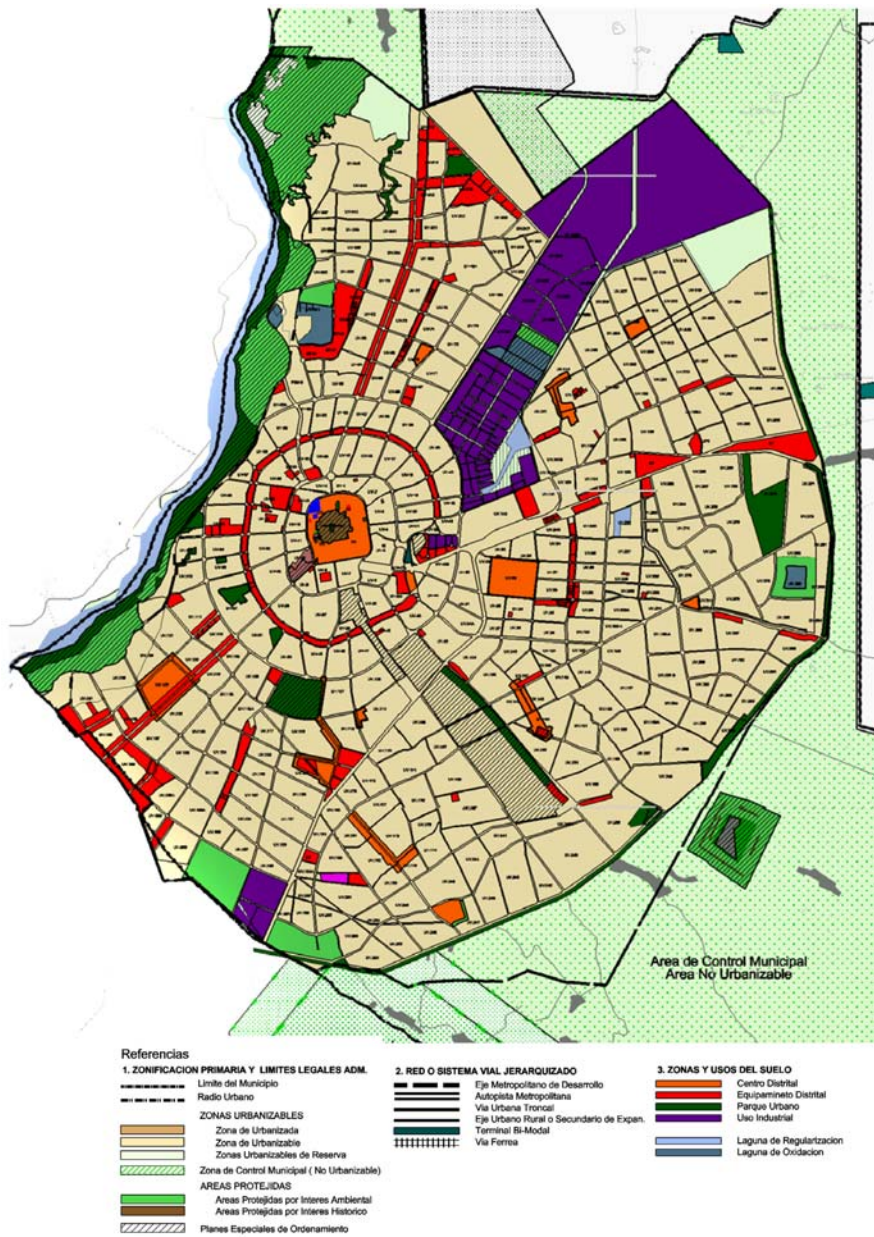
Plan de Ordenamiento Territorial Santa Cruz de la Sierra
CEDURE -Elaboración 2005



Plan de Ordenamiento Territorial Santa Cruz de la Sierra
Estructura Vial Jerarquizada. CEDURE -Elaboración 2005



Plan de Ordenamiento Territorial. Santa Cruz de la Sierra
Con los nuevos Distritos. CEDURE -Elaboración 2005



Plan de Ordenamiento Territorial Santa Cruz de la Sierra
Zonificación Primaria
CEDURE -Elaboración 2005

Bibliografía

RODRÍGUEZ ALPUCHE, Adrián.- *El Urbanismo Prehispánico e Hispanoamericano en México*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1986.

AGUILERA ROJAS, Javier.- “La Cuadrícula, un modelo urbano para las ciudades americanas”, Madrid: Revista Ciudad y Territorio.

PALM, E. W. .- *Los orígenes del urbanismo imperial en América*, México, 1951.

PESCI, RUBÉN.- *La Ciudad In-Urbana*, La Plata: Libros A/mbiente, 1985.

CEPA.- “La Cuadrícula”, La Plata Revista A/mbiente nº 56, 1987.

ROMERO PITTARI, Jorge, SUÁREZ SALAS, Virgilio.- “Santa Cruz de la Sierra: Ciudad en Crisis”, La Plata: Revista A/mbiente nº 46, 1985.

PRADO SALMÓN, Fernando (Director del Proyecto) .-“Plan de Ordenamiento Urbano Territorial”, Santa Cruz de la Sierra, 2005.

PUEBLA: EL MÁS ALLÁ DE LA RETÍCULA, MÁS ACÁ EN LA POBREZA

PUEBLA: BEYOND THE GRID, RIGHT HERE IN THE POVERTY

Carlos Francisco Valverde Díaz de León*

RESUMEN

Puebla sostiene un modelo socio-espacial basado en un crecimiento expansivo. En este texto se profundiza su estudio, analizando: las condiciones socio-espaciales en las que se encuentra la ciudad, irregularidades en la propiedad de la tierra, insuficiencias de estructura y equipamientos, diferencias entre las distintas colonias, y la promoción inmobiliaria que lo sustenta. También explica cuales son las fuerzas internas y acciones urbanas que orientan este modelo, tanto por la vía legal, como por la ilegal.

Se analizan las funciones de Puebla en el ámbito territorial, estableciendo cómo está estructurado México y sus diferencias entre Norte y Sur. Para ello se parte de un breve estudio histórico que lleva a explicar cómo se ha convertido Puebla en la puerta del territorio mexicano hacia el empobrecido sur de la nación.

Palabras clave: Modelo urbano, expansivo, segregación, marginación urbana, Puebla.

ABSTRACT

Puebla supports a social- space model based on an expansive growth. This text study it in depth, analyzing: the city social- space conditions, irregularities in the land property, insufficiencies of structure and equipment, differences between the colonies, and the real- estate promotion that sustains it. Also it explains which are the internal forces and urban actions that lead this model, as much by the legal way, like by the illegal one.

The functions of Puebla in the territorial range are analyzed, establishing how Mexico is structured, by its differences between North and South. So, the text parts of a historical brief study that tries to explain how Puebla has become “the door” of the Mexican territory towards the impoverished South of the nation.

Key words: Urban model, expansive, segregation, urban marginalization, Puebla.

* Profesor a tiempo en la Universidad Iberoamericana de Puebla.

El modelo desarrollado

Actualmente, Puebla es una ciudad con una dinámica de crecimiento expansivo, en términos demográficos y espaciales, que expresa con claridad el modelo de desarrollo adoptado, desde hace décadas, por las ciudades mexicanas y que viene generando un conjunto de fenómenos complejos, sin duda interesantes, para la fenomenología urbana en tiempos de un evidente cambio de época.

Este modelo, podemos observarlo desde distintas perspectivas. La que nos interesa destacar aquí atiende a la pregunta que emerge desde la producción de suelo urbano que se ve reflejado en la conformación espacial de la ciudad, particularmente, aquella que tiene que ver con la transformación del territorio inmediato al espacio edificado, sin despreocuparse de la fenomenología de éste mismo.

Las variables que tomaré en consideración, para la comprensión de esta situación, están inscritas en el horizonte de las funciones urbanas, en particular, las de la ciudad de Puebla a partir del modelo adoptado y desde las expresiones espaciales concretas. Preguntarse sobre ello implica reconocer, primero, las condiciones socio-espaciales en las que se encuentra actualmente la ciudad, que no son accidentales o casuales sino, precisamente, dinamizadas por el desarrollo de este modelo. Segundo, relacionar estas condiciones con las funciones particulares que tiene desde el ámbito territorial, tal vez a nivel de metápolis¹ y, tercero, reconocer las fuerzas internas y actores que orientan el modelo expansivo que se expresa y representa, de manera concreta, en el espacio de la ciudad.

Para hablar de un modelo urbano expansivo en México, consideraremos al espacio de la ciudad total² como objeto de la evolución de una fenomenología histórica en la que se pueden identificar sobreposiciones³ de los modos en que ha venido conformándose el espacio urbano que, respondieron a un pasado relativamente reciente, contestan, en la actualidad, a la diversidad de conceptualizaciones que sobre éste se han sucedido en función de prefiguraciones espaciales y, sobre todo, al desarrollo del capital como paradigma en la constitución de modelos urbanos de las sociedades burguesas –entiéndase, las que se conformaron durante último tercio del siglo XIX y los primeros años del XX, así como las emergentes después de la revolución mexicana- tanto como las ahora comprendidas bajo el término de “posmodernas”⁴.

¹ ASCHER, F. - *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid: Alianza editorial, 2004

² Entendamos como ciudad total al lugar constituido por el espacio edificado, compacto, y su periferia, dispersa, sobre un territorio que rebasa bordes naturales y fronteras político-administrativas.

³ Sobre la evolución de los modelos de ciudad A. Álvarez Mora los reconoce así: “De ser, en origen, “espacio compacto”, identificado con “formaciones sociales” pretéritas, con maneras diferentes de entender la producción material, desembocará, como resultado de este largo proceso histórico, en aquel otro caracterizado por su condición de “espacio desagregado”, que es el que distinga nuestra realidad urbana más inmediata. De lo compacto, por tanto, a lo desagregado, y de éste a lo disperso”. ÁLVAREZ MORA, A. y VALVERDE D. de L. , Francisco. - *Ciudad, territorio y patrimonio. Materiales de Investigación II. Modelos de desarrollo urbano*. Puebla: Universidad Iberoamericana-Puebla. Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid, 2004, pp. 254.

⁴ Aunque los términos moderno o posmoderno implican perspectivas disciplinares diversas, entenderemos en este escrito como modernidad al proceso de incorporación de un programa espacial

El modelo urbano al que nos referimos tiene su potencial de desarrollo, precisamente, en la transformación funcional y formal del territorio periférico que pasa de aquellas, relacionadas con actividades, expresiones y construcciones rurales, hacia aquellas otras de carácter urbano. Éstas últimas han estado condicionadas, especialmente, por el afán modernizador de la ciudad –en su dimensión tanto programática como expresiva- a partir del último tercio del siglo XIX y que llega a nuestros días con la incontrolable fuerza de la economía de capital que reconvierte el suelo urbano en un producto más de la corriente de globalización económica internacional. En este sentido, podemos afirmar que Puebla es una ciudad global.

Por otra parte, el papel de la ciudad central, considerando en ella el denominado “centro histórico patrimonial”, así como el espacio de la ciudad construido a lo largo del siglo XX, que ha ido adquiriendo características policéntricas, impulsado por la terciarización funcional a través de la edificación de centros para el consumo de bienes y servicios destinados especialmente a los grupos socio-profesionales más acomodados.

Se explica lo anterior si se mira al territorio como el principal recurso para la transformación del espacio urbano que, utilizando como mecánica sistemática el manejo del valor del suelo desde el poder político y económico, fue adjudicado a aquellos barrios –colonias- en donde se asentó la población a partir de una estrategia de accesibilidad al territorio⁵. La consecuencia de ello ha sido la fundación de numerosas colonias que evidencian el vacío planificador que aún se percibe en nuestros días.

Condiciones socio-espaciales de la ciudad de Puebla

Las transformaciones que se suceden, a partir del proceso de modernización de la ciudad de Puebla, vienen generando fenómenos socio-espaciales particulares. Destaco, aquí, las que han venido afectando a la mayoría de la población, pues son ellas las que han venido cualificando el suelo periférico en condiciones de alta marginación y pobreza. Por otra parte, atenderemos al fenómeno que se configura en torno a la conformación de centralidades alternativas al espacio de la ciudad histórica, ligadas más a los grupos que controlan el capital y el poder político.⁶

en la ciudad –funcional y expresivo- a partir del quiebre tecnológico impulsado en el último tercio de siglo del siglo XIX y que implicó transformaciones urbanísticas significativas en el espacio de la ciudad.

⁵ Consideremos la irrupción del automóvil en la ciudad que, en México, indujo el proyecto de carreteras, iniciado en 1925 durante el gobierno del presidente Plutarco E. Calles y que, a su vez, evolucionó en un programa de pavimentación de calles en la ciudad de Puebla. Éste habilitó el espacio periférico de la ciudad tradicional, conformada por los recién creados ejidos y las porciones de las ex-haciendas o ranchos. VALVERDE D. de L., Carlos Francisco. - “Puebla Calle 11: De borde urbano a referencia espacial de centralidad. Su construcción en el contexto de la formación de Puebla como ciudad moderna”. Tesis doctoral Universidad de Valladolid. Mayo 2005.

⁶ Plano de valoración de suelo en el Municipio de Puebla- ver presentación de áreas verdes e imagen urbana. (figura 2).

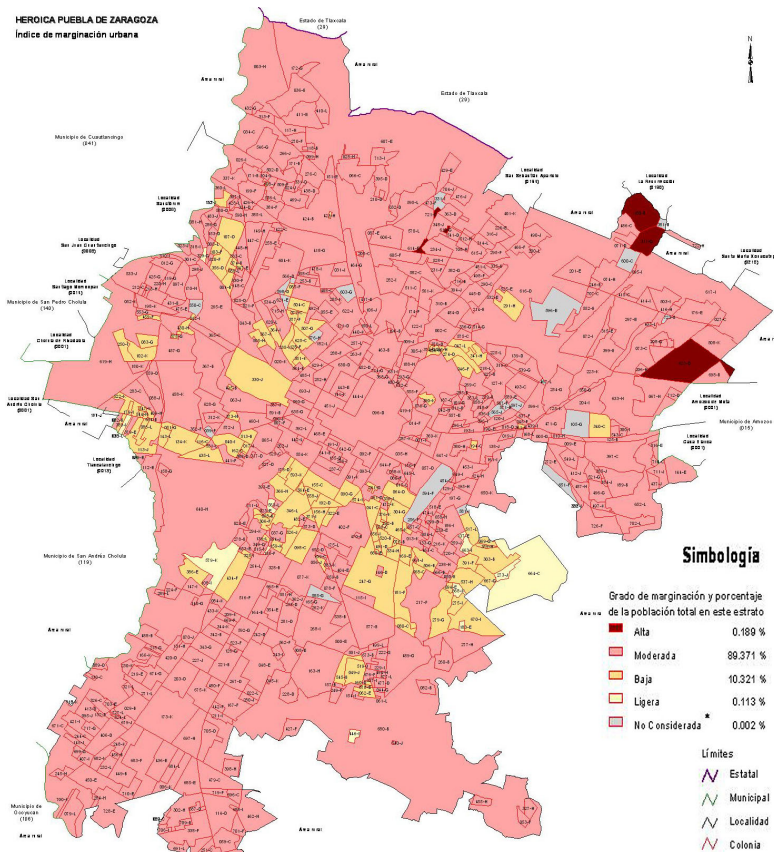


Figura 1. Índice de marginación urbana.

Veamos algunos de los principales rasgos socio-espaciales característicos de este modelo expansivo acelerado, según apreciamos en el esquema, que dibujan el perfil urbano, particularmente el de la periferia, de la ciudad de Puebla: tenencia de la tierra, infraestructura y equipamientos, perfil poblacional y transformación territorial. (ver figura 2).

- A. Irregularidad en la tenencia de la tierra. Se refiere, básicamente, a las superficies periféricas que han sido calificadas a partir de los terrenos ejidales –de naturaleza rural-, que, en principio, fueron dotaciones de tierras para actividades fundamentalmente agropecuarias, a partir de la aplicación de las leyes de la Reforma Agraria. Éstas han sido ilegalmente ocupadas para destinarlas a funciones urbanas a través de la venta ilegal o la expropiación abusiva. Invasión de propiedades públicas –federales, estatales o municipales- o, en su caso, privadas para ocuparlas como fracciones destinadas a viviendas muy precarias.

En el mejor de los casos, la pulverización de los ranchos y ex-haciendas, sucedida en la primera mitad del siglo XX, ubicados en la

periferia inmediata a la ciudad, dio lugar a la creación de fraccionamientos de clase media que se articularon con el espacio de la ciudad edificada, aprovechando el programa de carreteras y pavimentación de caminos de aquellos años.

En la ciudad central, tanto la histórica como la edificada en la última mitad del siglo XX, se reconoce un proceso sostenido de abandono como espacio para la habitación, explotando las dotaciones infraestructurales y de equipamiento para una transformación funcional, casi radical, orientado a la terciarización. Parecería que el proceso de abandono de la ciudad histórica, sucedido en los últimos años del siglo XIX a causa de las exigencias de un espacio excluyente de la nueva clase social emergente, repitiera el ciclo perverso de deterioro-abandono-sustitución con el modelo expansivo de la ciudad de Puebla.

- B.** Insuficiencia de infraestructura y equipamiento urbano básico. Expresado como escasez de agua potable, manejo inadecuado de aguas residuales y dotación irregular de energía. Ausencia de instalaciones suficientes para la atención de la salud: hospitales, clínicas, consultorios de barrio de carácter público. Carencia de centros educativos básicos públicos: escuelas, bibliotecas, museos o casas de cultura. Atraso en un proyecto general de abasto y la consecuente ausencia de edificatoria de espacios propios para mercados; éstos son sustituidos por improvisados espacios comerciales: tianguis y vendedores ambulantes, así como improvisadas tiendas de abarrotes y productos básicos diseminados en todos estos barrios y en las calles de mayor confluencia de la ciudad.

Respecto a las áreas verdes y plazas públicas, la cantidad de metros cuadrados por habitante, calculados en la mejor de las situaciones, apenas alcanza el 1.5 m² frente a los 9 m² que recomienda la Organización Mundial de la Salud.⁷

- C.** El perfil del habitante de las periferias lo dibuja una población empobrecida, sin trabajo o, en el mejor de las situaciones, en ocupaciones informales y de “servicio”⁸ a la ciudad. El fenómeno de migración campo-ciudad y ciudad-ciudad prevalece. Según datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, las mayores cantidades de población de origen indígena se están concentrando en las grandes ciudades como México, Guadalajara, Monterrey y Puebla.⁹

⁷ VALVERDE D. DE L. Francisco.- “El patrimonio olvidado de Puebla”, en: VILADEVALL I GUASCH, Mireia.- *Ciudad, Patrimonio y Gestión*, Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Secretaría de Cultura del Estado de Puebla, 2001, pp. 289.

⁸ Actividad que, desafortunadamente, es tradicional en la ciudad de Puebla. Consideremos que las personas dedicadas a ello han padecido de la segregación socio-espacial del espacio urbano a partir de una organización espacial compuesta por una ciudad central, para españoles, a la que la rodeaban los barrios indígenas desde su fundación. Este esquema de organización ha prevalecido, aunque ahora se utilizan ciertas periferias como el espacio para la edificación de la vivienda marginal, a la que se le suman aquellas edificaciones en estado de franco deterioro del centro histórico que son ocupadas como vecindades populares.

⁹ Aunque no tenemos en Puebla una estadística precisa de los habitantes de origen indígena, podemos estimarla a partir de algunos datos que presenta el último censo del año 2000. En el Municipio de Puebla habitaban 1 346,916 personas, de ellas, 635,531 habitantes no tenían acceso a servicios públicos de salud; 54,408 habitantes recibían menos de un salario mínimo o no tenía retribución por su trabajo.

Por otra parte, algunas colonias periféricas conforman un aglomerado de lugares exclusivos donde se ubican los nuevos barrios y espacios terciarios dedicados al sector de la sociedad de mayor capacidad de ingreso: La Vista Country Club, Lomas de Angelópolis y Centro Comercial Angelópolis en el Sur-Poniente, como producto del Programa Regional Angelópolis. Puerta de Hierro, o el antiguo Club de Golf las Fuentes, le acompañan el Club Deportivo y Social Libanés, así como el acceso más vistoso a la ciudad, el Boulevard Hermanos Serdán, en la zona Nor-Poniente.

- D. La fenomenología que observamos, en cuanto a la promoción inmobiliaria, es fundamental para sostener el modelo de desarrollo expansivo de la ciudad, independientemente de que estemos de acuerdo con él respecto a los beneficios que haya podido aportar. Así, encontramos a una industria inmobiliaria con dos vertientes: la aparentemente legal, asociada a los grupos de poder económico que compran en centavos grandes superficies de tierra –expropiada por “utilidad pública” a ejidatarios y comuneros- para venderla en dólares. También la ilegal, relacionada al poder político de rasgos totalitarios, que ha arrebatado a la propiedad pública, o privada, importantes superficies que se transforman en barrios sin servicios, incomunicados, y que, bajo presión, los ayuntamientos aportan las infraestructuras básicas necesarias. Ambas desempeñan un papel protagónico en el desarrollo del modelo urbanizador expansivo.
- E. En cuanto a la explotación de los recursos territoriales, me refiero a aquellos más allá de los límites del espacio edificado o de la periferia imaginada de la ciudad, se tiene una lectura dramática: la brutal explotación de los recursos acuíferos de su suelo, alguna vez abundantes, que se manifiesta en la evidente escasez de agua. La tala inmoderada de bosques ha transformado el paisaje y modificado el ecosistema, deteriorando la calidad del aire y alterando los sistemas de recarga de los acuíferos regionales.

La “moneda” de cambio, para este conjunto de recursos, no ha sido más que, literalmente, desechos humanos que conforman el paisaje del entorno: la contaminación de los ríos Atoyac, Zapatero o el entubamiento de un importante segmento del río San Francisco, tiraderos de basura clandestinos, y la saturación inminente del centro municipal de confinamiento de basura¹⁰.

Respecto a la creación de nuevas centralidades alternativas, a la reconocida en el espacio del centro histórico, podemos argumentar que han surgido a partir de una relación directa con la insuficiencia de equipamiento e infraestructura urbana que va desde la vetustez, específicamente las del centro histórico, a la privación total, en aquellas colonias marginales.

Explico: a partir del crecimiento sustantivo de la población, que sucede a partir de la tercera década del siglo XX, en general, en el país y, en particular, en

¹⁰ Existen solo tres en el Estado de Puebla, reconocidos por la SEMARNAP, que cumplen con la normatividad vigente

la ciudad de Puebla, las decisiones, en cuanto a la dotación de equipamientos e infraestructuras, han estado sesgadas hacia estimular el fenómeno expansivo del espacio urbano. Así, frente a las exigencias del desarrollo del capital inmobiliario, que atiende, principalmente, a la creación de espacios exclusivos y segregados para la habitación residencial, así como a la producción de vivienda masiva y de bajo costo, los promotores de estos proyectos gestionan la apropiación del territorio periférico, por el bajo costo por superficie que ofrecen, y en donde, justamente, desarrollan estas fracciones de ciudad. Al lado de ellas, están las grandes superficies comerciales que, con la intención de estimular la cultura del consumo, emergen atrayendo a la población.

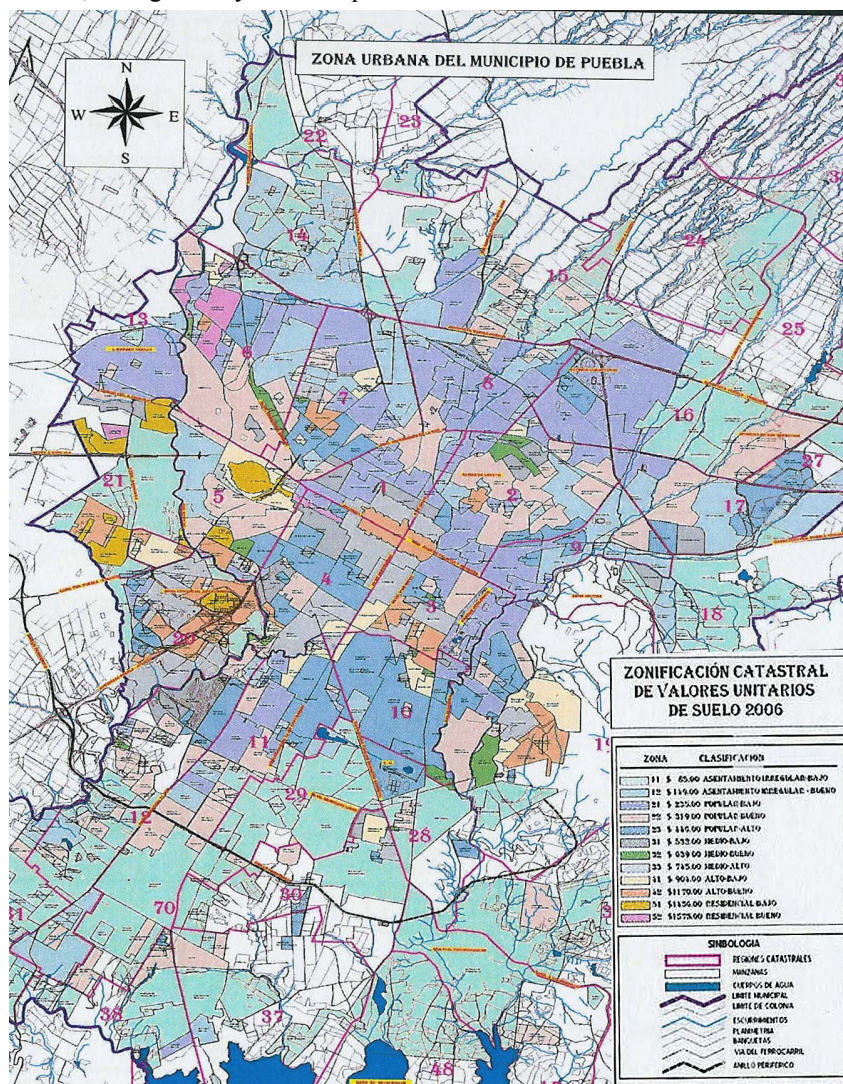


Figura 2. Zonificación catastral de valores unitarios de suelo 2006.

Cuadro 1. Zonificación catastral y valores unitarios de suelo urbano. Año 2006.

ZONA CATASTRAL	CLASIFICACIÓN	VALOR VIGENTE m2	TOTAL COLONIA
1	ASENTAMIENTOS IRREGULARES		
1.1	BAJO	85.00 \$	249
1.2	BUENO	149.00 \$	75
2	COLONIAS POPULARES		
2.1	BAJO	235.00 \$	104
2.2	BUENO	319.00 \$	159
2.3	ALTO	446.00 \$	74
3	FRACCIONAMIENTOS, COLONIAS MEDIAS		
3.1	BAJO	532.00 \$	27
3.2	BUENO	639.00 \$	18
3.3	ALTO	745.00 \$	23
4	FRACCIONAMIENTOS, COLONIAS ALTAS		
4.1	BAJO	904.00 \$	35
4.2	BUENO	1,170.00 \$	36
5	ZONAS RESIDENCIALES EXCLUSIVAS		
5.1	BAJO	1,436.00 \$	11
5.2	BUENO	1,575.00 \$	7
			818

Fuente: Consejo Municipal de Catastro.

A ellas, la administración municipal, y aún la estatal, ha venido comprometiendo la inversión pública para la dotación de los servicios públicos básicos (agua, energía, drenaje, pavimentación) para cada una de estas nuevas superficies proyectadas. La decisión ha tenido que ver con un proyecto de ciudad que, precisamente, tiene como intencionalidad la especulación de suelo para obtener una alta rentabilidad para aquellos que cuentan con información privilegiada.¹¹

Es importante señalar que se hace un esfuerzo en el trabajo de la planificación espacial, objetivado en las diversas cartas urbanas que han venido normando el desarrollo de la ciudad en los últimos diez años. En ellas se proponen centros de barrio, aunque pocos son los que verdaderamente han sido dotados con el equipamiento requerido para conformarlos como tales, desde los principios en que se basa su teoría planificadora: centros de salud, espacios para educación o el recreo, parques, mercados y aún templos para el culto religioso.

El mundialmente reconocido “centro histórico”, patrimonial poblano, permanece, por un lado, en estado de descomposición socio-espacial permanente, con mucho maquillaje y con lugares segregados de carácter exclusivo –me refiero concretamente al Centro de Convenciones de la ciudad de Puebla y las manzanas expropiadas para la edificación de equipamiento compatible socio-espacialmente propio para ello-. Las antiguas normatividades implantadas desde hace décadas

¹¹ Para ejemplificar el caso, no hay más que referirse al Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, promovido en 1995, durante la administración del gobernador Manuel Bartlett, que generó dos reservas territoriales, Atlixáyotl y Quetzalcóatl, para el área metropolitana de Puebla, con la finalidad de cualificar territorio periférico para la dotación de superficies urbanas que resultaron en un fenómeno de alta especulación inmobiliaria. Ver: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del Estado de Puebla.- *Programa de Desarrollo Regional Angelópolis*, Puebla: SEDUEP, 1995.

por el INAH¹², así como la desarticulación de acciones con entidades estatales, municipales y privadas, han generado su propio deterioro y, también, especulación. Por otro, el abandono del centro histórico, como lugar de habitación, por parte de los propietarios originales de los inmuebles, sucede cuando, en la segunda mitad del siglo XX, se reproducen nuevos barrios o colonias que satisficieran de manera muy amplia el programa habitacional que, como nueva clase del poder posrevolucionario, exigían. Consecuencia de esto, y ante la carencia de una estrategia de integración socio-espacial, las edificaciones de la ciudad central son ocupadas por los grupos sociales marginados, indígenas, inmigrantes y excluidos, quienes crean las vecindades en construcciones patrimoniales. Al lado de ellos, el comercio y los servicios se desbordan por el resto de los edificios y, ahora, por las calles y plazas públicas.

Funciones de la ciudad de Puebla: aproximación a una perspectiva desde las periferias

Es innegable la relación de dependencia que conforman el conjunto de ciudades que se ubican en el anillo imaginario que circunda a la Ciudad de México: Toluca, Pachuca, Puebla y Cuernavaca; todas ellas ciudades capitales de sus respectivos estados y que están separadas a una distancia que no va más allá de los 170 kilómetros de la capital nacional.

Una de las ciudades más estudiadas, desde el campo urbano, en México es la capital de la República. Aquella a la que se le imputan todos los males de la conformación de esta enorme región urbanizada, debido a la gestión centralizada que ha prevalecido en nuestro país desde el florecimiento del imperio azteca. Lo interesante es revelar las responsabilidades, en términos de funciones urbanas, que generan, a partir de esa dependencia, desde la perspectiva de la ciudad que mira a la gran capital, y ya no tanto desde la ciudad nuclear (México). Ello, muy alejado de la teoría y en escala de las ciudades propuestas por el periodista Ebenezer Howard (1850-1928) y su *garden city*¹³, en donde se organizaban los conjuntos urbanos diferenciados por espacios abiertos y libres, ante la debacle de la ciudad industrial, bien fueran proyectados *-garden suburb-*, o como reservas territoriales que limitaba a lo hasta entonces reconocido como lo propiamente urbano.

Si bien se ha escrito mucho sobre el origen de la ciudad de Puebla, y su desarrollo hasta finales del siglo XIX, así como de las primeras décadas del XX, queremos destacar aquí lo que ha implicado ser parte de una de las cabezas de la “medusa” urbana que compone el espacio macro-cefálico localizado en el altiplano mexicano.

La vocación de Puebla, como ciudad española por excelencia sucedió, por un lado, a través de la edificación de espacios habitacionales para los colonizadores, españoles y criollos, de carácter urbano y rural, así como para la formación religiosa que dio como resultado la construcción de enormes conjuntos conventuales y templos. Por otro, por la explotación de un territorio periférico rico

¹² Instituto Nacional de Antropología e Historia. Institución federal mexicana encargada de salvaguardar el patrimonio cultural constituido hasta el siglo XIX.

¹³ AYMONIO, C.- *Orígenes y desarrollo de la ciudad moderna*. Barcelona: Gustavo Gili. 1971.

para el desarrollo de una agricultura basada en la producción triguera, huertas y hortalizas, que fue desarrollada gracias a la abundante mano de obra indígena que habitaba en la región.

Este esquema de desarrollo se desquebraja en el siglo XIX, primero con la larga guerra de la independencia, las intervenciones extranjeras y los conflictos internos por el poder. La puntilla fue la aplicación de las leyes de desamortización que afectaron a las grandes propiedades de civiles y religiosos.

El espacio económico-político, que deja el poder eclesial y la aristocracia colonial, es sustituido, por un breve período de tiempo, por un impulso del capital que movió a refrescar, entre otros, a una industria textil a principio del siglo XIX. Ya con alguna tradición desde los años de la colonia, por la elaboración de mantas y bordados, el XIX logra sembrar importantes instalaciones industriales en el espacio periférico de Puebla. Sin embargo, la misma inestabilidad del país no permitió el desarrollo definitivo de este proceso industrializador hasta que apareció otra iniciativa a finales del siglo XIX y los primeros años del XX, cuando la relevancia de Puebla, como ciudad industrial textil, tuvo su mayor auge.¹⁴

A pesar de este esfuerzo de transformación funcional de la ciudad de Puebla, el afán de controlar, económica y políticamente, al país, desde la capital de la República, por los regímenes posrevolucionarios¹⁵, condicionó el movimiento del capital industrial hacia la ciudad de México, abandonando alternativas que habían logrado consolidarse en el pasado. Las mejores condiciones para desarrollar la nueva corriente industrializadora, iniciada en la segunda década de 1940, a raíz de la oportunidad que se presentó para México la circunstancia de la guerra mundial en Europa, fueron otorgadas en el espacio del Distrito Federal y, más adelante, la zona norte colindante al Estado de México. Entre otros: exención de impuestos, construcción de infraestructuras, oferta de suelo ejidal y, como externalidad relevante, la relación comercial con los Estados Unidos. Desde entonces, Puebla no pudo recuperar su relevancia como segunda ciudad de país, pasando a ser la cuarta ciudad en importancia económica y de concentración poblacional en nuestros días.

En los últimos años, la actividad que ocupaba la industria textilera ha venido sustituyéndose por una industria de la confección, a nivel de microempresas, que se localizan en espacios improvisados de casas, pequeñas naves industriales en cualquier parte de la ciudad y, aún, en las habitaciones del gremio de las costureras.

Sin duda, la planta automotriz de Volkswagen, que mueve a más de 900 medianas y pequeñas empresas ligadas a esta industria, está en el vértice de la actividad económica de la ciudad, ocupando un significativo lugar en el espacio periférico de Puebla, sobre municipios conurbados y creando un eje con parques industriales sobre la autopista México-Puebla.

¹⁴ CONTRERAS CRUZ, C.- *La ciudad de Puebla estancamiento y modernidad de un perfil urbano en el siglo XIX*, Puebla, México: Cuadernos Casa Presno, Centro de Investigaciones Históricas y Sociales, B.U.A.P., 1986.

¹⁵ El período de guerra de la Revolución mexicana comprende de 1910, con el levantamiento de Fco. I. Madero, y se cierra con la promulgación de la Constitución de 1921 en el régimen de Venustiano Carranza.

En cuanto a la actividad comercial, no han dejado de surgir espacios comerciales en barrios, colonias periféricas y de la ciudad central, de todo tipo: grandes superficies, conjuntos de locales comerciales, y hasta las pequeñas tiendas de barrio o de conjuntos habitacionales promovidos por el capital privado a través del INFONAVIT¹⁶. En ellos, está regularizado el uso de suelo, aunque, por la dimensión del mismo conjunto o la distancia por recorrer a lugares de abasto básico fuera de éstos, aparecen en cualquier casa pequeños comercios familiares.

Sobre esta función terciaria, y refiriéndonos al efecto causado en el conjunto de la ciudad central, podemos reconocer que se está dejando como lugar de ventas a menudeo, enfocado para aquellos habitantes que, de paso por el centro hacia sus lugares de trabajo, hacen alguna compra.

Finalmente, sobre el proceso de terciarización que venimos analizando, destaca, en los últimos años, el conjunto de instituciones educativas que han abierto planteles para aumentar la oferta educativa en todos los niveles y categorías: universidades, institutos tecnológicos y hasta escuelas privadas “libres”, de dudosa calidad, promovidas por funcionarios de la universidad pública o de la secretaría encargada de la educación en el Estado. Esta oferta responde a dos hechos: la falta de inversión en el desarrollo de una universidad pública suficiente y de alternativas de educación superior, así como al análisis simplista del perfil poblacional de la mayoría de los habitantes de la ciudad y a las corrientes de migración que se suceden en la ciudad de Puebla, cuyas edades se concentran en jóvenes entre los 15 y los 20 años, ahora y para la próxima década.

Para tener una perspectiva más amplia de lo que Puebla representa en la cultura de la globalización económica actual, debemos observar el territorio nacional desde la perspectiva de la conformación de un “sistema” de ciudades. En él, encontraremos que las competencias de ciudades, como Monterrey y Guadalajara, se vinieron desarrollando desde los primeros años del siglo XX. Monterrey, de una población promotora del tráfico de armas, durante la guerra de secesión norteamericana, se alía al capital de los Estados Unidos y ha ido constituyendo un emporio industrial. Guadalajara, que por su localización hacia el occidente del territorio nacional está fuera del área de influencia de la poderosa ciudad de México, se transformó en el centro urbano de occidente que ofreció las funciones complejas que exigió la modernización de la ciudad del siglo XX.

No entenderíamos esto si Puebla no se ubica como la puerta del territorio mexicano hacia el Sureste. Desde esta perspectiva, hay que comprender que México se divide, en términos generales, en dos grandes territorios, entendidos a partir del evidente diferencial de desarrollo que se manifiesta: el Norte, específicamente el Noreste, como una región de alto desarrollo industrial, generadora de bienes con valor agregado y de maquila. Así mismo, en el orden comercial, que responde a más a la dependencia del interés del capital norteamericano –especialmente después de la firma del NAFTA (Tratado de Libre Comercio de Norteamérica)-. Empresas e industrias buscan ubicarse en esa dirección para colocar sus productos, en ese país, de la manera más eficaz posible y en función de las infraestructuras habilitadas en ese territorio.

¹⁶ Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda de los Trabajadores. Organismo del gobierno federal de promoción de la vivienda, surgida en la década de 1970.

El otro, el México del Sureste, con una topografía muy accidentada, ahí se encuentran los dos sistemas geográficos serranos, enormes recursos energéticos naturales -petróleo y gas natural-, agua en abundancia pero, también, infraestructuras muy precarias y con población indígena en su mayoría pauperizada.

En un interesante estudio sobre la agricultura en México, entre los siglos XVI al XX, Esperanza Fujigaki observa que las culturas prehispánicas desarrollaron el potencial territorial mirando siempre al Sureste, en donde encontramos los testimonios de las magníficas ciudades de mayas, toltecas, olmecas y los propios aztecas –lo que comprendemos como la región Mesoamericana-. Para la colonia, la atención estuvo localizada en la zona central, dada la abundante población y las condiciones geo-culturales propicias para la explotación de esos recursos. A partir del México independiente, la perspectiva territorial se centró hacia el Norte, dado el interés de ligarse a la geo-economía de Norteamérica. El Sureste ha quedado, prácticamente, bajo una economía de subsidio, empobreciendo su territorio y edificando ciudades muy precarias, en general.¹⁷

La articulación entre esos dos países es, precisamente, la centralidad del espacio de la ciudad de Puebla. Ahí es donde inicia el México profundo¹⁸ y donde termina el territorio que se estructuró hacia Norteamérica, a partir del vértice de la ciudad de México; desde la irrupción de las ferrovías, impulsada por las empresas ferrocarrileras norteamericanas, y hasta la construcción de las carreteras y autopistas, a partir de la segunda mitad del siglo XX, que han dado como resultado un territorio mexicano roto socio-espacialmente.

Puebla es, entonces, la puerta de entrada al Sureste desde y hacia la ciudad de México. Como tal, es posible entender que, a pesar de la industria relevante que se instaló en la cuenca del Valle de México durante todo el siglo XX, a Puebla le han tocado, solamente, lo que la voluntad de la figuras presidenciales han venido decidiendo a lo largo del último siglo. Fue así como se construyó la autopista de altas especificaciones México-Puebla, extendida en la década de los noventa hasta el Puerto de Veracruz, o las facilidades otorgadas a la armadora Volkswagen, en la década de los sesenta, en un nuevo impulso industrializador.

La dificultad que viene teniendo la capital poblana es en la definición de su propia vocación económica y socio-espacial en el contexto de la economía globalizadora, que parece reducirse a un centro de abastos y servicios básicos para el empobrecido Sureste mexicano, independientemente de su dependencia de la poderosa ciudad de México.

¹⁷ FUJIGAKI CRUZ, Esperanza .- “La agricultura, siglos XVI al XX”, en: SEMO, Enrique (coordinador).- *Historia económica de México*, México: UNAM y Océano, 2004.

¹⁸ Concepto tomado del libro de Guillermo Bonfil Batalla, escrito a raíz del conflicto zapatista en la región de los Altos de Chiapas en 1994. BONFIL BATALLA .- *Guillermo. México profundo: una civilización negada*, México: Grijalbo, 1994.

La conformación físico-espacial de la ciudad de Puebla. Actores y acciones urbanas

En los últimos años se han integrado diversos grupos, organizaciones y personajes, que vienen interviniendo en el desarrollo del modelo espacial expansivo de la ciudad de Puebla. Su identificación es posible siguiendo las huellas de sus actuaciones, a través del documento tridimensional que conforma el espacio de la ciudad de Puebla.

Si bien es difícil señalar personas, en lo particular, es sencillo encontrarlos detrás de instituciones, empresas y organizaciones sociales o políticas que conforman físicamente el espacio urbano: habitaciones, equipamientos, infraestructuras o espacios públicos. Propongo que revisemos, brevemente, cual ha sido el resultado de las interacciones entre los agentes y las acciones, desde la perspectiva físico-espacial, para intentar comprender cómo es el lugar que habitamos.

Iniciemos por rondar en las periferias de la ciudad, para adentrarnos en su corazón. He reconocido, en líneas anteriores, que la distribución del territorio exterior, que conforma el espacio urbano de la ciudad de Puebla, ha venido constituyéndose por dos palancas fundamentales: la legal, que reconoce los planes y cartas urbanas que cada tres años emite el gobierno municipal, con la intención de dibujar, al menos, un diagnóstico del estado en que cada administración se la encuentra.

La otra es la ilegal, dinámica viva que se construye, día a día, a partir de apropiaciones de suelo, por poderes tan diversos por su origen o fuerza como son organizaciones populares insatisfechas, invasores profesionales, sindicatos manipulados. También están las fuerzas de la promoción inmobiliaria que, moviéndose en el ámbito de la ilegalidad, mueven los hilos de la “legalidad” para convertir el término especulación en palabras como: utilidad pública, justicia, o el tan llevado y traído desarrollo sustentable para beneficio de muy pocos.

Analizaré, primero, el sector “ilegal” por ser lo más significativo en términos de extensión territorial y de densidad habitacional.

Podemos mirar, en cualquier dirección, para encontrar una importante cantidad de colonias que se han establecido a partir de la construcción de alguna infraestructura, o equipamiento, para iniciar el movimiento de fundación de cualquiera de ellas.

Por ejemplo, el caso de la Colonia Tres Cruces, en el Oriente de la ciudad. Su origen está en la construcción del Campo Aéreo que, abriendo el camino de acceso y pavimentándolo a lo largo de la calle Reforma, cualificó una superficie importante de tierra agrícola en donde, rellenando barrancas y secando afluentes del río Alseseca, inició su fundación.

Después de más de 20 años de haber sido fundada por los propios ejidatarios, vendiendo las tierras de manera irregular, Tres Cruces no cuenta con espacios verdes, mercado o centro de salud. Apenas está dotada de un modesto templo, escuela primaria, preescolar y un salón social de carácter privado; la calle principal es la única pavimentada. La energía eléctrica fue el primer logro que obtuvieron los colonos. El servicio de agua potable y alcantarillado apenas hace 6 años que se instaló de manera generalizada. La rivera del río está absolutamente

contaminada y las construcciones presentan una diversidad de tamaños y calidades que pasan de las edificaciones a base de cartón asfáltico, hasta los pequeños condominios horizontales estructurados con tabique y concreto, pintados al estilo “Barragán”, que están a la venta.

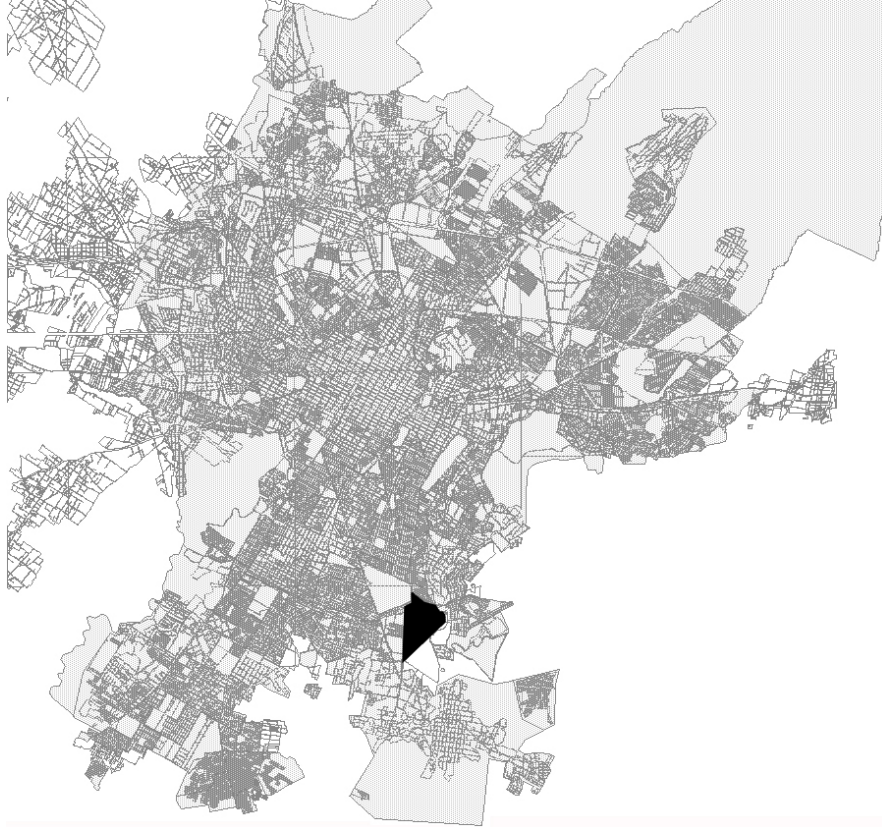


Figura 3. Colonia Tres Cruces.

Otra estrategia, que se aprovecha para la extensión de espacios urbanos marginales, se configura mediante la fundación de fraccionamientos, o colonias prestigiadas en la periferia, que, a partir de sus infraestructuras y equipamientos, se anexen barrios pobres. Así, por ejemplo, durante el último tercio del siglo XX, en el sector sur de la ciudad, aprovechando la accesibilidad de la calle 11, se abrieron colonias como Agua Azul o Club de Golf Mayorazgo y San José Mayorazgo, del que se desprendieron colonias como Popular Emiliano Zapata, Popular Castillotla, Popular Coatepec. La segregación socio-espacial se hace evidente al observar la tipología edificatoria, lotificación y el contraste en la dotación de servicios públicos.

Más aún, en esta misma zona, se establecieron los conjuntos habitacionales promovidos por el Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), como Agua Santa, San Miguel Mayorazgo y la

Victoria. Después de 30 años, la condición de estas edificaciones es de deterioro por la especulación e irregularidad en la propiedad de las habitaciones y la desorganización vecinal.

Nada nuevo, recordemos que ya cuando se inauguró la Colonia Santa María (1929), al norte de la ciudad, se le anexaron las colonias Obrera-Moderna (1931), Francisco Villa (1933), Clotilde Torres o Lázaro Cárdenas (1946). La primera, inspirada en un diseño campestre, pronto deterioró su imagen cuando se trasladó la estación del ferrocarril en su extremo norte. Las otras, simplemente utilizaron las infraestructuras para integrarse al espacio edificado de la ciudad.

La ciudad legal se establece a partir de Planes y Programas del Gobierno Municipal o Estatal. El último, y el más potente, fue el que se publicó e implantó en 1995: Angelópolis. Con una estrategia de dotación de servicios públicos, infraestructuras de calles y carreteras, así como el desarrollo de zonas habitacionales en el Poniente de la ciudad, el proyecto desbordó los límites del espacio edificado sobre terrenos ejidales, expropiados por utilidad pública, donde se ha establecido el conjunto comercial más prestigiado de la ciudad, universidades privadas, agencias de autos de lujo, y el conjunto residencial mejor cotizado, en superficie y edificaciones, de la ciudad.

La dotación de espacios públicos se ha reducido a amplias avenidas, donde al peatón le resulta imposible moverse, y a un parque urbano que se redujo, de las más de 40 Has. proyectado, a escasas 14 Has. Hoy es salvaguardado y administrado por una organización no gubernamental (Puebla Verde) después de verse en peligro de su inminente fraccionamiento.

Esta es la “nueva” ciudad, un trozo de espacio territorial proyectado para las actividades de una clase social, con gran capacidad de consumo, que exigía la introducción de un programa funcional que la ciudad “consolidada” había dejado de cumplir.

Con sus edificios acristalados, anuncios espectaculares y de última tecnología, estas expresiones individualizantes de la arquitectura contemporánea se venden a sí mismas, ofreciendo objetos de lujo y confort. A su espalda están los espacios de conjuntos habitacionales que, como panales, se reproducen indiscriminadamente, de tal manera que permiten repetir un gran número de veces la vivienda insuficiente para familias de 5 o más miembros, en una superficie de suelo mínima: Casas Ara, Casas Geo, y cualquier marca o modelo, están presentes en la Reserva Territorial Angelópolis del ex gobernador Manuel Bartlet y su despacho de proyectistas en San Antonio, Texas.

La ciudad central no ha escapado a estas estrategias de transformación urbana. Si bien el estimular el crecimiento y desarrollo de una periferia, aparentemente sin límites, conlleva el abandono de la ciudad histórica, como lugar de residencia, dejándola, ahora, como lugar de consumo, también está categorizándose como lugar de trasbordo en la función de movilidad de los habitantes. Por ejemplo, el sector industrial más relevante de Puebla está ubicado en la zona Norte, a lo largo del eje que conforma la autopista México-Veracruz. La densidad habitacional más significativa se concentra hacia el Sur, sobre el eje de la calle Norte-Sur, en las colonias populares. El centro es el lugar donde el desarticulado transporte público permite, al habitante, cambiar de ruta de autobús para llegar a su destino. ¿Será, en el futuro, la función básica del centro histórico

el lugar donde se asienten las estaciones de transporte multimodal? ¿Se especializará en el comercio popular al menudeo, aún con su monumentalidad universalmente reconocida?

Respecto a las tareas de planificación, que se desarrollan de una manera más o menos regulares, podemos afirmar que, por ahora, el Plan para la ciudad de Puebla se encuentra en un proceso de revisión. En un foro sucedido en el mes de septiembre de 2006 se habló de “inconsistencias” de la carta urbana, calificativo que corrigió el actual gobernador del Estado, pues le implicaba responsabilidades directas sobre ese documento, emitido durante su gestión como presidente municipal (1999-2002).

La tarea de revisión ha sido asignada, casi en exclusividad, a académicos de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, ahora, en su papel tri-anual como funcionarios públicos. Ha habido una oportunidad de manifestar los vacíos y las potencialidades que esta carta presenta desde su elaboración en el año 2002. Sin embargo, la ciudadanía, en general, especula, pues desconocemos procesos y criterios a partir de los cuales se hará un nuevo documento, a pesar que, la ley, obliga a la consulta pública. La nueva carta, seguramente, será publicada al finalizar su gestión el actual presidente municipal.

Algunas conclusiones

Sin duda, el modelo socio-espacial desarrollado en la ciudad de Puebla, analizado en estas líneas, responde a un proyecto de ciudad poco discutido, consensuado y difundido por la mayoría de sus habitantes. Es producto de una alta especulación del territorio, improvisación en las decisiones del poder ante las complejas dinámicas poblacionales, ignorando las posibilidades que ofrece la ciencia urbana frente a las exigencias del desarrollo brutal del capital. Estudiar y reflexionar sobre las causas y efectos que ha causado esta actitud, ante el fenómeno humano cultural más significativo, en este caso la ciudad de Puebla, obliga a ser abordado desde distintas perspectivas para su comprensión y en vista a devolver la dignidad a los habitantes de nuestra ciudad.

El sistema de ciudades que se va consolidando en la zona central del país sugiere que, cada parte que la integra, defina funciones más específicas frente a las competencias que cada una de ellas va formulando. Reconociendo, como una realidad, que la condición de vecindad al mercado más grande del mundo sesga algunas decisiones para el desarrollo de estrategias de planificación territorial, deberán estar presentes los millones de habitantes del Sureste mexicano, en el que Puebla puede conformar un espacio de “bisagra” entre el poderoso Norte y el olvidado Sur.

Por otra parte, las condiciones de marginación y pobreza en que se encuentra la mayor parte de la extensión urbana de Puebla, pueden ser explicadas desde la consolidación del modelo del capital global que mira al recurso territorial como un instrumento de producir altas tasas de retribuciones con un mínimo de inversión. Las hectáreas de la Reserva Territorial Angelópolis se adquirieron a campesinos, en un precio estimado de 7 centavos/ m², en el año de 1995. Ahora, en el año 2006, se venden a las clases socio-profesionales en más de \$2500 pesos/ m². ¿Quién se beneficia de ello? ¿A quién se le despojó de su potencial riqueza?

La marginalidad que sufre una parte importante de la ciudad central, tanto como los barrios periféricos, son consecuencia del rezago y de la distribución inequitativa de recursos, de programas y proyectos, que llegan tarde o, simplemente, no llegan a estos lugares. Colonias, como Tres Cruces, Guadalupe Hidalgo, o las mismas promociones de las unidades habitacionales para empleados gubernamentales o de empresas privadas, están en el abandono en cuanto a la dotación o el mantenimiento de servicios urbanos básicos, equipamiento para la salud, educación o recreo de las familias e individuos.

A pesar de ello, durante los últimos diez años no ha parado de haber propuestas para el desarrollo de costosísimos proyectos urbanos, como el Centro Comercial Angelópolis, la flamante Ciudad Judicial o el Centro de Convenciones Puebla en el barrio indígena de San Francisco y el Alto. Por alto costo me refiero, no a las inversiones millonarias en edificios o mercancías ofrecidas, sino al impacto que tienen estas instalaciones para las zonas que los colindan y que conforman trozos de ciudad segregados al conjunto de la ciudad. Angelópolis se está rodeando de exclusivos edificios de departamentos y fraccionamientos con dotaciones de servicios públicos infalibles. A un lado, “Ara-landia” o “Geo-landia”¹⁹, padecen de agua potable, transporte digno, pavimentación adecuada o de espacios públicos que procuren el encuentro de esas y otras colectividades.

En el espacio urbano del Centro de Convenciones se desarrollan proyectos para hoteles de alto turismo, un centro comercial y de entretenimiento, así como múltiples edificios de apartamentos para ejecutivos que asistirán a la posible sede del ALCA²⁰, en el contexto del plan Puebla-Panamá. Ello, a cambio de expulsar, a través de expropiación o compra, a los habitantes de la zona.

Intentar planear la ciudad, a partir de la inclusión de los sectores sociales que conforman la compleja diversidad socio-cultural de una ciudad como Puebla, no es sencillo. Entender que la ciudad es una entidad dinámica, que se construye todos los días y con perspectivas que responden a intereses diversos de sus actores, puede conducirnos a establecer un proceso atento, inteligente, comprensivo y abierto que procure más la fraternidad y la justicia de sus habitantes.

¹⁹ Me refiero a estos conjuntos interminables de viviendas promovidos por empresas como Casas Geo o Casas Ara, en una metáfora al mundo de Walt Disney, Disneylandia.

²⁰ Acuerdo de Libre Comercio para las Américas.

DEL CAOS AL ORDEN. GUAYAQUIL Y SU DESARROLLO URBANO ACTUAL

FROM CHAOS TO ORDER. GUAYAQUIL AND ITS CURRENT URBAN DEVELOPMENT

Daniel Wong Chauvet *

RESUMEN

La ciudad de Guayaquil, puerto principal del Ecuador, constituye, quizá, una de las experiencias urbanas más valiosas, al menos dentro del contexto Latinoamericano. Lo más curioso de esta ciudad, es que en ella se han producido cambios bruscos y acelerados, primero por los múltiples incendios y saqueos de los que fue víctima hace ya más de cien años, y luego por administraciones municipales poco eficientes e indiferentes que llevarían a Guayaquil a un estado de caos y deterioro alarmante, del que hace apenas doce años comenzaría a salir y que, al presente, ha quedado casi totalmente atrás. Este artículo es un análisis de ese desarrollo, de esa evolución urbana que hoy se intensifica y que se está constituyendo en un modelo de desarrollo urbano integral y particularmente excepcional.

Palabras clave: Guayaquil, Ecuador, evolución, malecón.

ABSTRACT

The city of Guayaquil, main port of Ecuador, is one of the most valuable urban experiences, at least inside the Latin American context. The most peculiar is that this city have had abrupt and accelerated changes. First by multiple fires and sackings about more than a hundred years ago, and later by inefficient and indifferent municipal administrations, that taked Guayaquil to a state of chaos and alarming deterioration. The city began to leave this situation less than twelve years ago. To the present, it has been almost totally back. This article is an analysis of that development, with an urban evolution that today intensifies and is being constituted in a model of integral and exceptional urban development.

Key words: Guayaquil, Ecuador, evolution, pier.

* Arquitecto Dip, MA. Daniel Wong Chauvet.

A manera de introducción

Las ciudades del Ecuador están cambiando, se están transformando, y aunque muchos arquitectos y urbanistas podrían decir que su proceso de transformación ha sido continuo, desde su nacimiento como ciudades hasta el presente, la última década ha obligado, a los urbanistas y a las autoridades locales, a repensar los lineamientos de diseño y planificación que se siguen al momento de trazar los vectores que determinen el crecimiento y el modelo de ciudad al que se quiere llegar. La ciudad ecuatoriana, en general, había caído en una especie de estancamiento del que era prácticamente imposible salir, incluso Quito, ciudad capital que, por años, se mantuvo como una urbe ejemplar, cayó en un periodo que no le permitía desarrollarse.

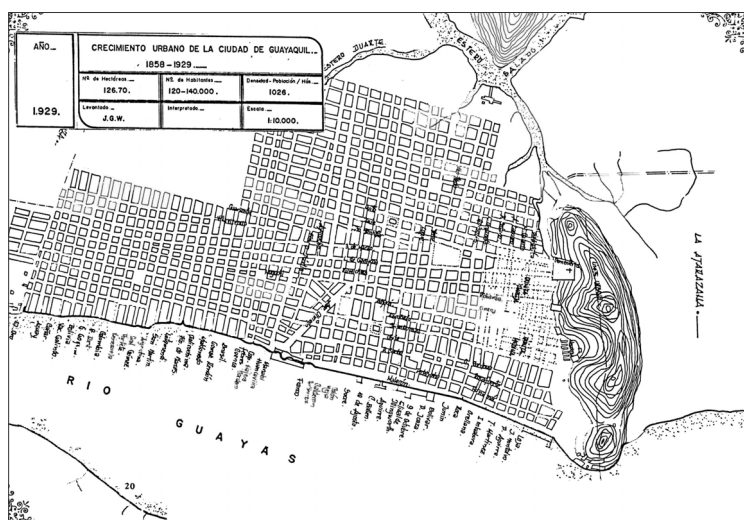


Fig. 1.- Crecimiento urbano de la ciudad de Guayaquil. Año 1929

Guayaquil, segunda ciudad en orden de importancia del Ecuador y capital económica del país, había sido abandonada por décadas, cayendo en un letargo de abandono, descuido e indiferencia que, día a día, la destruía, tanto a su estructura urbana como a la sociedad que la conformaba.

La llegada de la democracia significó, para muchas ciudades del Ecuador, el poder de cambiar. A partir de ese momento, se reescribe la historia de las ciudades ecuatorianas, al descentralizarse el poder y los recursos, y al comenzar la recuperación de las autoridades locales como legítimos líderes y administradores del desarrollo urbano. Sin embargo, este primer paso no representaría, necesariamente, el comienzo de un ciclo urbano bueno para Guayaquil, pues esta ciudad se vio maltratada por indolentes y corruptos alcaldes que no hicieron otra cosa más que llevarla a un estado de coma, donde bien podía mantenerse para así continuar alimentando la insensatez, irresponsabilidad e indiferencia que acababa con todo cuanto vestigio de estima, o de donde podía levantarse y avanzar hacia un futuro mejor. Salir del desastre significó, antes que nada, recuperar la confianza

y credibilidad de la ciudadanía, promover, primero, un cambio socio-cultural, proceso que, comúnmente, se resume en “*recuperar la autoestima del guayaquileño*”. Es a partir de este punto o, al menos, habiendo comenzado el proceso de cambio social y cultural, que Guayaquil puede dar comienzo a su cambio material que se refleja en las obras que hoy representan “el cambio”.

En 1992, una nueva administración, fuerte y decidida, emprendería el cambio de la ciudad y, quizá, sin querer, un modelo que trascendería y que tendría fuertes influencias sobre la estructura de otras ciudades, incluso, sobre la misma capital que se vio beneficiada por el modelo empleado en Guayaquil y por la normativa que permitió su desarrollo.

Este artículo pretende explicar el proceso de desarrollo y crecimiento de Guayaquil, especialmente en la última década, retomando algo de su historia reciente e incluso revisando parte de la historia del Guayaquil del pasado. Comprender los cambios morfológicos en la estructura de la ciudad del presente implica, necesariamente, ir a sus raíces y comprender el por qué de la forma de la ciudad del presente.

Guayaquil es una ciudad que se ha desarrollado integralmente durante los últimos años de una manera sin precedentes en América Latina, con la circunstancia de que, en ese mismo lapso, se produjo la peor crisis bancaria del Ecuador y hasta el cambio de la unidad monetaria que se había mantenido por toda la época republicana.

Este fenómeno es asombroso, porque la transformación se inicia hace doce años y en ese lapso, que es un instante en la vida de los pueblos, Guayaquil empezó a dejar atrás la imagen de ser una ciudad con graves problemas de organización y con un futuro incierto; en esos doce años, ha cumplido un proceso de transformación positiva, en calidad y cantidad. Hoy, es reconocida internacionalmente como el primer destino turístico del Ecuador, y ha pasado, desde principios de la última década del siglo anterior, de ser una ciudad desconocida a tener una significación internacional.

Comprender el fenómeno urbano de Guayaquil exige profundizar en su historia, pero en la reciente, en la de hace apenas doce años. La velocidad con que se ha dado el cambio no ha permitido ver atrás. Incluso, a los propios guayaquileños, nos es difícil traer a la mente el caos en el que se vivía y la incertidumbre de no saber cómo se podía salir del estado en que se encontraba la ciudad.

La morfología urbana de Guayaquil ha cambiado, drásticamente, en los últimos cincuenta años. Su condición de capital económica, motor de la economía del país, puerto principal y ubicación geográfica, son características que han convertido a la ciudad en receptor de una importante cantidad de población que busca mejorar su condición económica; esto, sumado a la migración de personas de países hermanos, por iguales motivos, han convertido a Guayaquil en una ciudad que responde a las necesidades de una población que, en número, va más allá de lo que realmente es capaz de manejar. La falta, también, de claros límites, que restrinjan el crecimiento físico urbano de Guayaquil, ha permitido la consolidación de ciudades o, mejor dicho, barrios satélite que promueven el uso irresponsable de energía y que dificultan la tarea municipal de proveer servicios.

Su trama y estructura no se ha visto alterada mayormente, es decir, su forma se mantiene, las áreas, hacia donde crecía, son las mismas hacia las que está creciendo en el presente, lógicamente, hoy, con mayor intensidad. El cambio o, mejor dicho, la transformación, no es tan drástica en cuanto a la forma de la ciudad, mas si lo es en cuanto a su estructura administrativa y a la recomposición de los espacios ya existentes.

Lo asombroso de esta transformación no se centra en las imponentes y numerosas obras que tiene la ciudad y que la impulsan hacia un progreso importante. Esto, si bien es cierto, es de hecho algo ya bastante difícil de alcanzar para una ciudad latinoamericana. Lo verdaderamente asombroso es haberlo logrado, primero, en apenas doce años; segundo, durante la peor crisis económica de la historia del Ecuador y, tercero, en una ciudad que no tenía ningún tipo de norte, que no contaba siquiera con un catastro, cuya red de mercados, si es que podemos llamar así a los escasos, deteriorados e insalubres mercados con que se contaba, estaba a punto de colapsar, en una ciudad que tenía apenas 0.96m² de área verde por habitante, superficie que se encontraba abandonada o invadida por gente de mal vivir, etc.

Esto da una idea aproximada de lo que implica analizar la experiencia de Guayaquil y los puntos que se deben tomar en cuenta para poder contar con una visión más amplia y precisa. No es el propósito de estas líneas, y las que vendrán más adelante, hacer una comparación entre el Guayaquil del ayer reciente y del presente. El verdadero fin es proveer datos suficientes como para poder elaborar un análisis correctamente fundamentado que permita compartir la experiencia de desarrollo urbano de esta ciudad, de una manera más precisa.

Recorrer el Guayaquil de 1992 demanda profundizar en detalles que, aunque interesantes, podrían resultar demasiado extensos y no del todo útiles. Por esta razón, se va a centrar este artículo en analizar cuatro aspectos que se consideran como los de mayor importancia, dentro de la transformación físico-urbana de Guayaquil. Un análisis, primero, de la situación administrativa del 92 y el modelo de gestión y administrativo adoptado en distintas etapas, hasta llegar al presente; el cambio en lo referente a la movilidad pública y la infraestructura vial; el caso del malecón, como percutor de un nuevo ciclo de transformaciones, y el proceso de regeneración urbana, como proyecto de punta de lanza de la actual administración y de la ciudad. A pesar de que existen muchos otros aspectos, que sería interesante anotar y explicar, como la reestructuración de la red de mercados, intervenciones en el campo social y en la salud y educación, etc., considero que los puntos que se analizarán a continuación son suficientes para la comprensión del caso Guayaquil, siempre, dentro de un contexto físico-urbano y de gestión.

Guayaquil, año 1992

Asume la Alcaldía el Ingeniero León Febres-Cordero¹, ex-presidente del Ecuador. Su primera decisión fue cerrar la Municipalidad por sesenta días, para “poner la casa en orden”. Su equipo lo conformaron profesionales de amplia trayectoria, tanto en la función pública como en el sector privado. Febres-Cordero y su equipo se encontraron con un Municipio prácticamente inservible. Tanto la edificación, como los espacios y equipo con que se contaba, se encontraba en pésimo estado, o completamente desactualizado y obsoleto. Sencillamente, no existían registros e información para comenzar a trabajar, a tal punto que se debió contratar un nuevo catastro que, a cargo de la municipalidad y la Universidad de Guayaquil, se transformó en una de las herramientas de mayor utilidad para la administración. Cabe anotar que esta experiencia, en lo referente al catastro, sería, años después, compartida, a manera de asesoría, con otras Municipalidades, tanto de ciudades del Ecuador, como de países latinos. Vendría, luego, la legalización de tierras y la planificación y construcción de una red de mercados digna de una ciudad como Guayaquil.

El modelo administrativo, fuerte, ordenado, transparente y legítimo, sentó las bases del desarrollo de Guayaquil. La ciudadanía volvió a creer en la Municipalidad y esa confianza se vería retribuida con obras anheladas por décadas. La infraestructura vial sería una de las intervenciones que marcó el periodo Febres-Cordero. Pasos a desnivel, túneles, ampliaciones de vías, mejoramiento de calles, permitieron proveer a la ciudad de una infraestructura vial que garantizaba una correcta y cómoda conectividad entre los diferentes sectores de la urbe. Se creó, en esta administración, el departamento de áreas verdes, que se encargó de rediseñar y reconstruir los parques existentes, los que, una vez concluidos, pasarían a manos del sector privado, para su mantenimiento. Esta iniciativa marcó el primer precedente de un modelo de gestión jamás empleado en la ciudad, la alianza público-privada, modelo que, posteriormente, sería el cimiento del proyecto de mayor importancia en la ciudad, el Malecón 2000.

El fortalecimiento de Guayaquil, como ciudad nueva, era notable. Sin embargo, aún hacía falta dar ese gran paso que permitiera consolidar, definitivamente, la transformación. El Río Guayas, y su malecón, han sido, desde siempre, componentes de indiscutible importancia para Guayaquil. Precisamente, sería a sus orillas donde nació la ciudad y donde se desarrollaron la mayor parte de las actividades, especialmente aquellas de carácter comercial.

El Malecón nace, originalmente, con el nombre de la “Calle de la Orilla”, siendo utilizado como atracadero de embarcaciones y para el embarque de productos. Cuando la ciudad se reasienta, en 1537, en la falda del cerro Santa Ana, la calle de la orilla no era más que la ribera de un “río grande y caudaloso”, poblado por gran cantidad de lagartos donde desembarcaban canoas y balsas.

¹ Ex-presidente del Ecuador, asumió la alcaldía de Guayaquil por dos periodos consecutivos de cuatro años cada uno, de 1992 a 1996 y de 1996 al 2000. Líder del Partido Social Cristiano (PSC), uno de los partidos de mayor importancia en el Ecuador. Es un personaje político de gran poder y aceptación popular en el país. El cambio de Guayaquil se atribuye, en buena medida, a su administración, a tal punto que se ha establecido, popularmente, un Guayaquil antes y después de Febres-Cordero.

Ya, en el siglo XVII, Guayaquil adquiere prestigio internacional como astillero debido a su privilegiada ubicación que le permitía disponer de fina madera y excelente mano de obra. El comercio prospera y, como otras ciudades costeras de las colonias españolas, empieza a ser asediada por piratas que iban en busca del oro. Es así como La “Calle de la Orilla” se convierte en un valioso elemento de defensa de la ciudad, cavándose en ella fosos que sirvieron como trincheras para detener a los invasores.

En el siglo siguiente, la “Calle de la Orilla” se había convertido en uno de los hitos más importantes de la ciudad. Los ciudadanos adinerados procuraban construir sus casas junto al río, con galerías y balcones, para aprovechar la vista y la brisa. En ese entonces, el río entraba a la ciudad a través de esteros que la cruzaban de lado a lado.

Durante la colonia, y la vida republicana, el malecón sirvió de embarcadero de productos. Con la revolución industrial, llegaron barcos a vapor que atracaban y llevaban pasajeros y mercancías a diferentes zonas del país. Entre finales del siglo XIX y principios del XX, el uso que se le daba era primeramente comercial, “...del puerto de Guayaquil salía el 90% de la producción cacaotera y alrededor del 80% del total de las exportaciones del país”². Guayaquil se fortaleció en esa época gracias a las mejoras de infraestructura, sanitarias y de telecomunicaciones (telégrafo), convirtiéndose en el centro financiero del país.

Debido al creciente comercio, se realizaron trabajos de adecentamiento del Malecón con el primer amurallamiento en el siglo XIX, ya que la creciente del río en ocasiones llegaba hasta la calle.

El proyecto de embellecer el Malecón estuvo siempre en la mente de los guayaquileños. En 1910 esta idea cobra nueva fuerza con el aporte de Dn. Lautaro Apiazu que, a nombre de un grupo de ecuatorianos, solicitó que, además de la obra de dotación de agua potable y construcción de la Casa Municipal y nuevo mercado, se haga el ensanche del malecón, pero, por problemas de tipo legal, no se pudo ejecutar esta obra.

En 1931, con la colaboración económica de las delegaciones consulares, el cabildo construye “El Paseo de las Colonias”, donde se implementan en el Malecón un conjunto de fuentes luminosas, esculturas alusivas a la naturaleza y rediseño de áreas verdes. En mayo de 1938, se inaugura el Hemiciclo de la Rotonda, composición escultórica que evoca el saludo entre Bolívar y San Martín y que está conformada por columnas de mármol, con bajo relieve donde se muestran las batallas que libraron los próceres para lograr la independencia americana.

En 1937 se realizan nuevos trabajos de ampliación del malecón, desde la avenida Olmedo hacia el Norte. Para 1963, se construye el Puerto Marítimo y el malecón queda relegado a un segundo plano. A partir de este año, el malecón quedaría abandonado por décadas y los guayaquileños comenzarían a darle la espalda al Río. El Malecón Simón Bolívar comienza un proceso de degeneración que lo convierte en un lugar conocido como zona roja por su inseguridad; se lo consideraba un sector sumamente peligroso en las noches, debido a los continuos

² CHIRIBOGA, Manuel.- *Auge y crisis de una Economía Agroexportadora, el Período Cacaotero*, Tomo IX, pp. 61 y 70.

asaltos, mendigos, prostitutas y borrachos que deambulaban, la falta de iluminación apropiada y a la venta de droga.

A pesar de numerosas intenciones por reconstruirlo, y revertir esta situación, ninguna se concretaría. Sin embargo, sería en el año 1996 cuando comienzan a esbozarse las primeras ideas del proyecto de regeneración del malecón, hoy conocido como Malecón 2000, con lo que los guayaquileños volverían “a ver al Río”.



Fig. 2.- Malecón 2000.

Vista general del proyecto que sirvió como catalizador del proceso que daría comienzo a la transformación del centro de la ciudad y de ella misma.

En los últimos doce años, la Municipalidad ha realizado obras anheladas por décadas y aún por siglos. La vieja “Calle de la Orilla”, centro de la vida colonial, fue, desde siempre, el objeto de promesas de intervenciones en su ornato; muchas promesas se hicieron, pocas se cumplieron.

La relación que tuvo la ciudad con su malecón, y con su río, en el pasado fue de gran importancia, más por su crecimiento y cambio de actividades. Entre otros factores, esta relación se fue perdiendo hasta desaparecer por completo, a tal punto que la ciudad comenzó a darle la espalda al Guayas.

La segunda administración de León Febres Cordero continuaba ejecutando obras de gran magnitud, postergadas durante décadas: obras viales urbanas fueron planificadas, ejecutadas y financiadas, mediante recursos propios, créditos internacionales y ofertas del gobierno; las bases de una administración eficiente estaban trazadas, aunque aún quedaba mucho por hacer. El ordenamiento del espacio físico siempre fue un grave problema en Guayaquil: la informalidad se había tomado los parques, las plazas, las avenidas, las aceras, casi siempre con la complicidad corrupta de los agentes del orden. Junto al comerciante informal, el delincuente de menor cuantía y los mal vivientes, llegó el proveedor de drogas que hizo centro de tal tráfico el malecón de la ciudad.

La presentación del proyecto de restauración del malecón iba a ser el inicio de la transformación que, el Alcalde Nebot, convertiría en una auténtica Regeneración Urbana, de enormes beneficios de desarrollo humano, en el ámbito social, económico y cultural. El proyecto fue siempre concebido como un medio para recuperar el centro histórico, comercial y bancario; la memoria de los guayaquileños siempre añoró su malecón de los paseos y las tertulias, por donde había transcurrido la vida de la ciudad, desde el bullicioso astillero hasta el dinámico puerto fluvial de la madera, del café, de la pepa de oro (cacao) y del banano. El proyecto fue analizado en todos sus detalles y llegó a concebirse una forma de ejecutarlo.

La importancia del Malecón en la forma de la ciudad

El malecón, por su importancia histórica y significación para la ciudad y los Guayaquileños, representa un hito urbano, quizá, único dentro de la estructura de la ciudad. Muy probablemente, la condición de deterioro que presentaba el malecón, hace ya algunos años, reflejaba el estado en que se encontraba la ciudad. Hoy, los guayaquileños sabemos que la recuperación se está alcanzando gracias a ese primer gran proyecto que permitió la regeneración del Malecón y que sentó el cimiento del modelo de desarrollo actual.

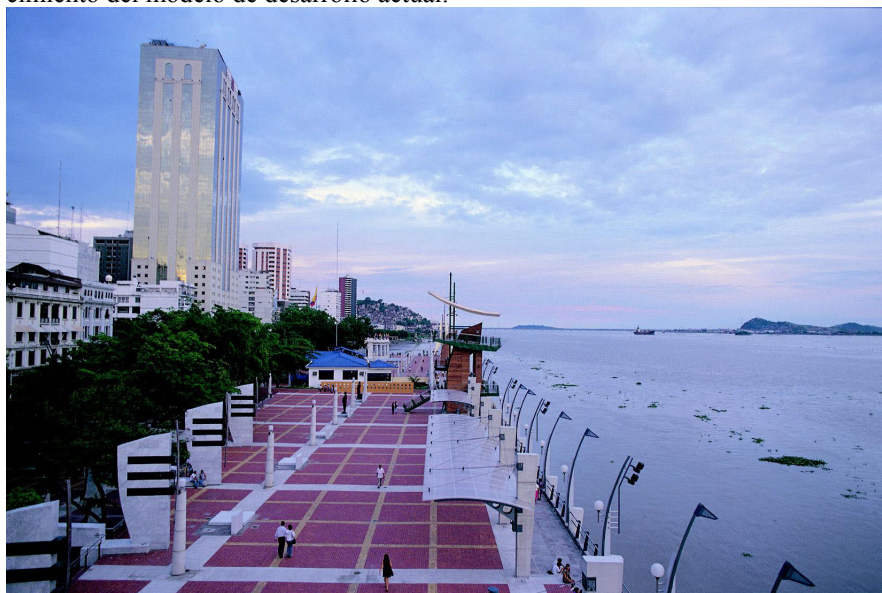


Fig. 3.- Malecón 2000.

Haber realizado este breve recorrido histórico, por el malecón de Guayaquil, da una idea clara de lo que este representa, desde los inicios de hoy hasta el presente. El crecimiento de la ciudad se debe a su malecón y a su río, y aunque, hoy, su importancia, quizá, no sea la de años atrás, pues el intenso uso comercial ha sido reducido a un uso recreacional y de contemplación, Guayaquil

sigue viendo en su malecón su elemento urbano de mayor representatividad, no solo histórica, sino, también, como precedente y testigo de una transformación que aún sigue y que, sin lugar a dudas, se debe, principalmente, a la ejecución de este proyecto y al modelo de gestión que lo hizo posible.

Guayaquil, año 2005

Para diciembre del 2006, se anuncia la inauguración de la primera etapa del proyecto Puerto Santa Ana, intervención público-privada que busca convertirse en un nuevo atractivo para la ciudad y, al igual que el Malecón 2000, en el catalizador de la transformación de otros sectores de la urbe. Se planifican, además, otras tantas obras en el Sur, al Norte, al Oeste. Ya está por concluirse el primer tramo, de siete en total, del Sistema de Transporte Público Masivo, el que busca contribuir a mejorar el transporte y al ordenamiento del tráfico vehicular. Este sistema tomó, como precedente principal, el Transmilenio en Bogotá, el Trole en Quito y, por supuesto, el sistema de transporte de Curitiba.

El enfoque de las intervenciones urbanas comienza a salir un poco del centro, pues ya está llegando la inversión privada, y aquella otra inversión, por parte del sector público, se hace necesario se intensifique en otras áreas y en otros aspectos. Proyectos, como el del Bosque Protector el Paraíso, un enorme cerro incrustado en el centro físico de la ciudad, pretenden convertirse en una oferta distinta que, bajo los principios de un proyecto ambientalmente sostenible, busca promover, también, principios de conservación y educación ambiental.

La evolución de la ciudad

Las acciones se han concentrado en rescatar áreas existentes y convertirlas en espacios urbanos de calidad, democráticos y responsables para con sus usuarios. El crecimiento de la ciudad es intenso, especialmente hacia el Oeste y hacia el Norte. Sin embargo, la ciudad es poco densa, pues, en la gran mayoría de asentamientos, predomina la ocupación horizontal del suelo, reflejada, básicamente, en gran cantidad de conjuntos urbanos de viviendas unifamiliares. Por otro lado, grandes manchas, de las localmente llamadas “invasiones”, asentamientos informales, ocupan un alto porcentaje de la tierra disponible. En contra de cualquier criterio de Planificación Urbana, esta forma de desarrollo, lo reconocen las autoridades, se ha constituido en una amenaza para la sostenibilidad de Guayaquil.

Paralelamente a los proyectos que desarrolla la Municipalidad, se están planificando e implementando propuestas urbanas que promuevan la ocupación de terrenos disponibles dentro del área urbana, siempre dentro de un marco de intervención que busque contener el crecimiento de la ciudad o, al menos, establecer otro tipo de líneas de desarrollo. Puerto Santa Ana, proyecto a implantarse en terrenos donados por la Compañía de Cervezas Nacionales, localizados contiguos al Malecón 2000, frente al Río Guayas, será una de las primeras intervenciones de este tipo, es decir, un espacio no solo para visitar, sino para vivir.

Espacialmente, la ciudad se estructura, en su mayoría, por un trazado en forma de damero. Sin embargo, los actuales vectores de desarrollo responden a criterios relacionados con el comportamiento socio-económico de la urbe, antes que con cualquier criterio de Planificación Espacial. Vías de primer orden se constituyen en percutores de futuros desarrollos, tal cual ha ocurrido con la vía a Samborondón, al Norte de la ciudad, y con la vía a la Costa y la vía a Daule, al Oeste. Este esquema, adoptado espontáneamente por Guayaquil, dicta su organización espacial y la ocupación de su territorio.

Análisis del cambio

El giro que tomó la ciudad comienza en 1992 y, aunque los cambios tangibles se verían varios años después y se seguirían dando constantemente, cada vez, en menores lapsos de tiempo, el cimiento del cambio está en el modelo de gestión y en la capacidad administrativa encabezada, primero, por Febres-Cordero y luego por Nebot³. Ambos líderes mantuvieron una misma línea, no de criterios, sino de transparencia, legitimidad y honradez. Comprender el cambio físico-urbano, sin considerar el contexto administrativo y de gestión, es sencillamente ilógico.

Se considera que el proceso de transformación tuvo tres etapas. La primera, que se identifica con Febres-Cordero, donde se encuentra un Guayaquil que comienza a administrarse correctamente. La segunda, que se inicia con el Malecón 2000, proyecto que desencadenaría una serie de intervenciones posteriores, que producirían un cambio físico, económico y, más que todo, social. La tercera etapa se identifica con el proyecto de Regeneración Urbana, liderado por el Alcalde Nebot, que ha promovido mejoras en unos casos y detenido el deterioro de sectores urbanos en otros. Guayaquil no sería lo que es sin la Regeneración.

Estos tres ciclos de la ciudad contribuyeron a ampliar, notablemente, la confianza de la ciudadanía, a promover su participación, no sólo a través de su opinión, sino, además, como inversionistas de proyectos que resultan en beneficios y mejoras para la misma ciudadanía. El espacio urbano con el que cuenta Guayaquil, y el que le ha permitido constituirse como un precedente importante para el desarrollo de otras ciudades, no se ve representado, siempre, por espacios nuevos, sino que, en su mayoría, se refleja en espacios ya existentes que han sido recatados para su mejora y la de sus alrededores. En buena medida, es esta la razón por la que se emplea, siempre, el término Regeneración, que se entiende como una intervención en un espacio que se encuentra deteriorado y que requiere mejoras integrales.

Guayaquil volvió a ver, en su centro abandonado, un espacio para recorrer, para pasear e, incluso, para vivir. El uso comercial aún es intenso y

³ En el año 2000 tomaría la posta de Febres-Cordero y en el 2004 sería, nuevamente, electo Alcalde de Guayaquil. Jaime Nebot pertenece, también, al PSC (Partido Social Cristiano). Ha sido Gobernador de la Provincia del Guayas y candidato a la presidencia del Ecuador. Su administración como Alcalde se caracteriza, principalmente, por las obras de regeneración urbana que desarrolla en varios sectores de la urbe. Las intervenciones en el área social forman parte también de las prioridades de la administración precedida por Nebot.

predominante, sin embargo, el uso residencial cada vez es mayor, prolongando la vida del centro mucho más allá de las seis de la tarde. El anteriormente maltratado y abandonado malecón es hoy el principal atractivo de la ciudad. El cerro Santa Ana, sector considerado de alta peligrosidad, se constituye, también, en uno de los principales atractivos del nuevo Guayaquil. El contaminado estero Salado, ha pasado, gracias al Malecón del Salado, y a las medidas para su descontaminación, a ser un cuerpo de agua para pasear en botes, para competencias náuticas, etc. Lo mismo ocurre con otros tantos sectores de Guayaquil que se han recuperado gracias a las intervenciones de las autoridades locales, que llegaron justo a tiempo para evitar la pérdida irremediable de estos espacios.

Pero, más allá de las plazas, malecones, parques y calles, que se han regenerado, se encuentran, también, edificaciones como el Mercado Sur, por ejemplo, que pasó de ser un Mercado, sucio y descuidado, a un centro de exposiciones y eventos. Lo mismo ha ocurrido con viviendas del centro, con edificaciones patrimoniales, con iglesias, etc. Es importante anotar que se ha procurado, siempre, manejar las intervenciones bajo lineamientos de conservación que no atenten contra las características de una edificación patrimonial, por ejemplo. En casos extremos, como el del Mercado Sur, cuya estructura se encontraba a punto de colapsar, fue necesario conservar lo que se pudo y reforzar las estructuras con elementos adicionales para la seguridad de la obra y de sus usuarios.

Apenas doce años le tomó a Guayaquil transformarse significativamente; hoy, más del 90% de la ciudadanía apoya la gestión municipal y considera que las administraciones han sido notablemente eficaces.



Fig. 5.- Mercado Sur.

Esta edificación de carácter patrimonial estuvo a punto de desaparecer, la intervención llegó a tiempo para rescatarla.



Fig. 5.- Malecón del Salado.

Una de las últimas obras ejecutadas en Guayaquil, y que representa el rescate de un área históricamente importante para los guayaquileños.

La ciudad es un sistema que se encuentra en continuo crecimiento, en todos los ámbitos que lo componen. Físicamente, su trama alcanza áreas o terrenos que hace apenas unos pocos años no hubiésemos pensado en urbanizar. Los avances tecnológicos han permitido acelerar, casi exponencialmente, este crecimiento, haciendo de la ciudad un sistema prácticamente insostenible.

Si bien es cierto que una buena parte de los nuevos desarrollos urbanos, planteados en Guayaquil, se dan fuera de sus límites físicos, no es menos cierto que estos desarrollos están íntimamente ligados con la ciudad en sí, beneficiándose de ella y generando impactos, tanto positivos como negativos.

El crecimiento de la ciudad hacia el norte y el oeste se desacelera por momentos, como sin querer perder de vista las áreas urbanas céntricas, que se están recomponiendo, que se regeneran velozmente y que se transforman en un constante llamado a la ciudadanía a reocupar y densificar estas áreas, a construir en terrenos que, por la rapidez con que creció la ciudad, parecen haberse quedado en espera.

El Municipio está haciendo lo suyo en la ciudad, pero la labor puede resultar insuficiente si no se fusiona el sector privado como actor importante en su rescate y desarrollo. Invertir dentro de la ciudad es, sin embargo, costoso frente a hacerlo en las afueras, donde la tierra es mucho más barata. Las políticas de planificación y la normativa urbana es, en este sentido, una herramienta indispensable para atraer la inversión hacia el interior.

Conclusiones

Se podría considerar a Guayaquil como un sistema urbano cuya naturaleza de crecimiento es completamente espontánea, bajo políticas de planificación y dentro de un marco normativo exigente y estricto, pero no a partir de Planes Maestros Generales. Guayaquil cree en el Proyecto Urbano como el componente catalizador de los procesos de transformación que han llevado a la ciudad del caos al orden. El Malecón 2000 es una prueba tangible de lo indicado y obras como el Malecón del Salado, Puerto Santa Ana, entre otras, dejan entrever que, muy seguramente, la ciudad continuará con esta línea de desarrollo por varios años más.

Los Proyectos Urbanos de la urbe, concadenados, planificados y acertadamente concebidos, representan la esencia más pura de la composición espacial del Guayaquil del presente. Proponiendo rescatar los espacios públicos tradicionales, fomentar la ocupación de áreas céntricas como espacios para residencia, fomentar la ocupación mixta del suelo, inducir a la diversidad, vitalidad, variedad y riqueza, son, entre otros, los objetivos de desarrollo urbano de la ciudad o, al menos, de la ciudad que se está buscando.

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

Los artículos que se presenten para su publicación en *Ciudades* deberán cumplir las siguientes condiciones:

1. Deberán ser textos originales e inéditos.
2. Su extensión no excederá los 40.000 caracteres de texto, pudiéndose acompañar de las ilustraciones que se consideren oportunas, siempre teniendo en cuenta que normalmente se reproducirán en blanco y negro al final del artículo.
3. Los textos se enviarán sin maquetar, sin paginar y sin encabezados ni pies de página. El estilo normal será "Times New Roman" de 10 puntos y tan sólo se resaltarán, si los hubiera, los títulos de los distintos epígrafes y las palabras que deban publicarse en cursiva, negrita o mayúsculas (con la tipografía que proceda).
4. Los textos se facilitarán en soporte informático legible para PC (Word '97 o compatibles) y también en papel, con las páginas convenientemente numeradas.
Las ilustraciones se enviarán en papel, diapositiva o en soporte informático (*.jpg, *.tif, *.dwg o compatibles) y se acompañarán de los correspondientes textos de pie de ilustración, incorporando siempre, cuando menos, la referencia de la fuente documental.
El consejo de dirección de la revista se reserva el derecho de no publicar artículos completos o ilustraciones de artículos que no reúnan la suficiente calidad gráfica, que se presten a confusión en la asignación de pies a las imágenes o que no consignent las fuentes de éstas.
5. Las anotaciones del texto, incluidas las referencias bibliográficas, se consignarán con numeración correlativa y siempre a pie de página.
6. La bibliografía se citará, en cada caso, como sigue:
 APELLIDOS, Nombre.- *Título del libro*, lugar de edición, editorial, año.
 APELLIDOS, Nombre.- "Título del artículo", *Título de la revista*, época, número, fecha, pp.
 APELLIDOS, Nombre.- "Título del capítulo", en APELLIDOS, Nombre.- *Título del libro*, lugar de edición, editorial, año, pp.
7. Las citas textuales, si no ocupan más de tres líneas, se incorporarán entrecomilladas en el texto normal; en caso de tener una extensión mayor, se transcribirán en párrafo separado.
8. Todos los artículos se precederán de una página en la que únicamente figurarán, en el orden que deban ser publicados, los datos del autor o autores (apellidos y nombre, titulación y cargo que ocupa, y señas de contacto: dirección postal, teléfono, fax y correo

electrónico que proceda), además de un resumen (máx. 750 caracteres) del artículo presentado.

9. Sistema de arbitraje: los artículos recibidos en la redacción de la revista se someterán a revisión por parte del consejo de redacción de la misma. Aquellos artículos que cumplan los requisitos anteriormente establecidos serán remitidos a los miembros del consejo científico, quienes evaluarán su contenido para su aceptación e inclusión en la revista.

ISSN: 1133-6579

ciudades 9

REVISTA DEL
**instituto universitario de urbanística
de la universidad de valladolid**



SECRETARIADO DE PUBLICACIONES
E INTERCAMBIO EDITORIAL
UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

ISSN 1133-6579

