

Fernando Carrión, editor

La ciudad construida
urbanismo en América Latina

FLACSO - ECUADOR
JUNTA DE ANDALUCIA

© 2001 FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Télf.: (593-2) 232030
Fax: (593-2) 566139

ISBN-9978-67-057-2
Coordinación editorial: Alicia Torres
Corrección de textos: Edmundo Guerra
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena
Impresión: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2001

Índice

Presentación	5
Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina <i>Fernando Carrión</i>	7
El regreso a la ciudad construida. La recuperación de la ciudad <i>Luis González Tamarit</i>	25
Población urbana y urbanización en América Latina <i>Alfredo E. Lattes</i>	49
Modelos de gestión en los centros históricos de América Latina y el Caribe En busca de la integralidad, la gobernabilidad democrática y la sostenibilidad <i>René Coulomb</i>	77
De los ábsides urbanos <i>Ariel Núñez</i>	97
La economía de las ciudades en su contexto <i>José Luis Coraggio</i>	113
Elementos teóricos y metodológicos para el estudio de la ciudad global <i>Saskia Sassen</i>	177
Algunas observaciones respecto a cómo el capital está reorganizando nuestro territorio <i>Alfredo M. Garay</i>	199
Instrumentos de transformación del espacio urbano; presencia y operatividad en América Latina <i>Manuel Herce</i>	233

Ordenación del territorio, desarrollo sostenible y planeamiento Reflexiones de un extranjero sobre la última década y apuntes para el futuro <i>José Román Ruiz</i>	247
Plan urbano ambiental de la ciudad de Buenos Aires <i>Silvia Marta Fajre</i>	257
Los centros históricos latinoamericanos y la globalización <i>Paulo Ormino de Azevedo</i>	275
La centralidad urbana <i>Luis Prado Ríos</i>	289
La vivienda en los centros históricos <i>José Ramón Moreno García</i>	297
La vivienda urbana en el mejoramiento de los asentamientos precarios <i>Edin Martínez</i>	309
Infraestructura y servicios públicos en América Latina Colapso, privatización y alternativas <i>Emilio Dubau</i>	325
Urbanismo al eje El Plan de Ordenamiento Territorial y la Bahía de Montevideo <i>Hugo Gilmet</i>	343
Vivienda en centros históricos <i>Margarita Magdaleno</i>	367
Políticas de desarrollo y políticas de transporte urbano Coherencias y contradicciones <i>Oscar Figueroa</i>	377
La ciudad del deseo <i>Jordi Borja</i>	391
Algunos imaginarios urbanos desde centros históricos de América Latina <i>Armando Silva</i>	397

Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina

Fernando Carrión M.

Introducción

La ciudad es uno de los productos más extraordinarios que ha creado la humanidad. Por definición es multifuncional, concentra la diversidad y está en permanente construcción-reconstrucción, porque nunca se acaba; se trata de un 'producto social' en proceso de cambio constante que tiene historia.

En las ciudades se pueden reconocer, históricamente, los momentos por los que han atravesado. De allí que, en este último siglo, en América Latina es factible encontrar dos etapas claramente definidas:

- Una primera, que se define a partir de la segunda posguerra, cuando se inicia una nueva lógica de urbanización en América Latina basada en la periferización y la metropolización, propios del modelo económico de la sustitución de importaciones y del Estado de bienestar.
- Y una segunda, medio siglo después, cuando se empieza a perfilar otro patrón de urbanización en la región: la introspección o el regreso a la ciudad construida, en el nuevo contexto del proceso de globalización.

Con este trabajo nos interesa formular la hipótesis de que nos encontramos viviendo en una nueva ciudad o, lo que es lo mismo, en una nueva coyuntura urbana. Para ello se desarrollará, en primer lugar y a manera de contexto, algunas de las causas y consecuencias de esta nueva fase de la urbanización que se encuentra en ciernes; en segundo lugar, se presentarán las manifestaciones más

evidentes de este nuevo patrón, a través de los temas más importantes; y, en tercer lugar, se reseñarán algunos de los retos más importantes.

El contexto de la nueva fase de la urbanización latinoamericana

América Latina vive tres procesos concurrentes que tienden a delinear los nuevos patrones de urbanización. Se trata de:

Cambios demográficos

Se observa una tendencia general hacia la reducción de las tasas generales de urbanización¹, así como de las tasas de las ciudades más grandes (Villa 1995). Mientras la tasa de migración del campo a la ciudad es cada vez menos significativa, la tasa vegetativa cobra un peso mayor. Lo que significa que las ciudades no dejan de absorber grandes cantidades de población, aunque se produce un importante descenso en términos relativos. De igual manera, se observa una paulatina urbanización de territorios vacíos y un redireccionamiento de los lugares históricos de urbanización². Entre ellas se debe señalar el tema de las migraciones internacionales, que hace que las segundas o terceras ciudades de nuestros países se encuentren fuera de los territorios nacionales y que los migrantes presionen por la obtención de 'ciudadanías múltiples'.

Un escenario como el descrito genera, por un lado, un cambio global en las demandas sociales urbanas, en las prioridades de inversión en las ciudades y en la lógica de urbanización y, por otro lado, confirma que, hasta ahora, ningún modelo de desarrollo se ha expresado de manera equitativa en el territorio. Por eso, hay que tener en cuenta que las tendencias generales de los procesos demográficos se caracterizan por su alta heterogeneidad.

1 La tasa de urbanización para América Latina se redujo de 4.6 en 1950; a 4.2 en 1960; a 3.7 en 1970; a 3.2; en 1990, 2.6 y a 2.3 en el 2000. (Hábitat 1986)

2 En México toma peso la zona de frontera con los Estados Unidos; en Bolivia el eje La Paz, Cochabamba y Santa Cruz; en Brasil el territorio directamente vinculado al MERCOSUR; Paraguay hacia las áreas fronterizas con Brasil; entre otros.

La globalización

A escala mundial se vive el fenómeno de la globalización social, cultural y económica, que produce -paradójicamente- una tendencia creciente hacia la concentración de sus efectos en el nivel local (Borja 1994). En otras palabras, la globalización requiere de ciertos lugares estratégicos -las ciudades- para proyectarse de manera ubicua por el conjunto del territorio planetario. De esta manera, la globalización tiene como contrapartida el fortalecimiento de la escena local, a través del neologismo de 'glocalización'. Sin embargo, lo local solo tiene viabilidad en un 'número reducido de sitios'³ y de acuerdo al lugar que tenga dentro del sistema urbano global⁴.

Los procesos de reforma del Estado que se viven en América Latina así como el impulso a la apertura económica, apuntan en esta perspectiva, de la misma manera la transnacionalización de los mercados, la descentralización de competencias y recursos y la generación de las condiciones de competitividad, entre otras.

Desarrollo tecnológico

La revolución científico-tecnológica que estamos viviendo, principalmente en la rama de las comunicaciones⁵, introduce cambios notables en, al menos, dos aspectos que tienen que ver con el tema: por un lado, en la aproximación relativa de los territorios distantes y en la modificación de la geografía planetaria, que llevan a una reducción de la barrera espacial que se opone a la generalización del mercado y a la anulación del espacio por la disminución del tiempo de traslado (Martner 1995). Y, por otro lado, a que los modernos medios de comunicación se convierten en la instancia fundamental de socialización de la población, en el punto central de la industria cultural y en el eje de la integración social.

3 "...cuanto más globalizada deviene la economía, más alta es la aglomeración de funciones centrales en un número relativamente reducido de sitios, esto es, en las ciudades globales." (Sassen 1999:31).

4 "El tamaño o la importancia de un actor dependen del tamaño de las redes que puede comandar, y el tamaño de las redes depende del número de actores que puede agrupar. Como las redes consisten en el número (grande) de actores que tienen posibilidades diferentes para influenciar a otros miembros de la misma red, el poder específico de un actor depende de su posición dentro de la red". (Randolph 2000:28)

5 "En la década pérdida del ochenta la única industria que se desarrolló en América latina fue la de la comunicación." (García Canclini 1997:26).

Las nuevas tendencias: sus temas

La situación de transformación extrema -compuesta, entre otros, por los tres procesos señalados- tiende a modificar el patrón y lógica de la urbanización en América Latina. Si a partir de la segunda posguerra se implanta una urbanización caracterizada por su desarrollo periférico-expansivo y de modalidad metropolitana con alta primacía urbana —propios del modelo del Estado de bienestar y de la economía de sustitución de importaciones- medio siglo después nos encontramos con un proceso en formación que se expresa en la introspección hacia la ciudad construida y en la formación de ciudades globales⁶.

Algunas características de este nuevo urbanismo pueden caracterizarse a través de los siguientes temas:

El siglo de las ciudades o la ciudad como actor

Con la crisis en apariencia irreversible del Estado nacional, la globalización en camino y la urbanización de la población⁷, es posible pensar que el siglo entrante será de las ciudades. Una realidad como la descrita otorgará un nuevo protagonismo a las ciudades que las llevará a constituirse, junto con los Estados nacionales y el mercado, en uno de los actores internacionales fundamentales. Se vive la conversión de la ciudad en un actor político y económico, que supera su propio ámbito de existencia: lo local. De allí que tenga sentido la generalización del neologismo 'glocalización', por cuanto se establece una relación de complementariedad entre lo global y lo local, producto de las mutuas determinaciones.

6 Quizá las iniciativas más interesantes que se desarrollan en América Latina sean las que tienen lugar dentro del MERCOSUR —con las Mercociudades—, en la frontera México-Estados Unidos o con las urbes más grandes del continente.

7 En América Latina cerca del 80 por ciento de la población vive en ciudades, hay 45 ciudades con más de un millón de habitantes y se ha generalizado la urbanización por el territorio. En el nivel mundial, estamos en el umbral del promedio de población que vive en el campo y la ciudad.

La 'cosmopolitización' de la ciudad

Así como la globalización requiere de la localización para existir, lo local necesita de la internacionalización para desarrollarse; es decir, de articularse en red mediante la generación de las condiciones de 'competitividad' (ubicación en el mercado) y 'posicionamiento' (función en la red urbana y ubicación en el territorio). Una y otra llevan a la 'cosmopolitización' de la ciudad, porque generan radios de influencia interconectados⁸ en espacios cada vez más distantes, distintos y discontinuos.

Frente a la continuidad espacial que generó la ciudad metropolitana en su *hinterland* inmediato, hoy se percibe que la nueva ciudad tiende a manifestarse de manera ubicua en un espacio que no requiere de la existencia de continuidad territorial. En ese contexto, se percibe la proyección mundial de lo local o, lo que es lo mismo, su internacionalización.

Un cambio de esta magnitud tiende a transformar el concepto de ciudad y, también, de lo local. Se debe "tomar en cuenta no sólo una definición socio-demográfica y espacial de la ciudad, sino una definición socio-comunicacional" (García Canclini 1997:87), que conduce al concepto de ciudad informacional de Castells (1997) o de ciudad global de Sassen (1999). De esta manera, se percibe un cambio en la definición de ciudad, de un espacio enclaustrado en fronteras⁹ a uno articulado o interconectado en red o sistema.

El regreso a la ciudad construida

Contrario a lo anterior, es decir a la internacionalización, se observa un movimiento hacia el interior de la ciudad. El urbanismo fundado en la 'periferización' y expansión urbana, entra en crisis, avizorándose su salida a partir de la década de los noventa a través de lo que puede definirse como el retorno hacia la ciudad existente. Este proceso se fundamenta en que:

8 El espacio de flujos, según Castells o el sistema de flujos, según García Canclini.

9 La definición clásica de ciudad proviene de su oposición al campo, sea en términos de población dispersa o concentrada, de la existencia de los servicios o de los niveles de industrialización. Dentro de la ciudad también ha operado este concepto cuando la estructura urbana se constituye desde segregación o la separación de los usos del suelo (*zoning*) y las personas (segregación residencial). Es decir, de la fijación de los límites, sean internos o externos a la ciudad.

- La ciudad se caracteriza por la permanente construcción-reconstrucción; esto es, que a la par que se produce también se reproduce.
- La ciudad latinoamericana tiene la cualidad de ser joven pero con vejez prematura. Joven por cuanto su desarrollo se produce solo a partir de la segunda mitad del siglo pasado, pero en condiciones de pobreza extrema¹⁰; lo cual exige su mantenimiento, reposición y renovación constantes.
- La disminución relativa de la presión demográfica, hace que en los procesos de urbanización la cantidad ceda a la calidad.

De allí que se observe una mutación en la tradicional tendencia del desarrollo urbano (exógeno y centrífugo), que privilegiaba el urbanismo de la periferia, a uno que produce un cambio de dirección hacia la ciudad existente (endógeno y centrípeta). De esta manera, pasamos de la urbanización de un espacio vacío o plano, a la urbanización de un territorio configurado; esto es, de una urbanización de lo urbano.

Los servicios

El tema de los servicios es de vieja data, pero en el contexto actual cobra un nuevo sentido. Así tenemos que los servicios:

- Redefinen sus funciones y prioridades. La búsqueda de competitividad y posicionamiento de las ciudades en el mercado mundial¹¹ estimulan el redireccionamiento de la función de los servicios: del consumo de la población hacia la producción. De allí que el incremento del cobro de las tasas de los servicios sea más importante que la ampliación de las coberturas sociales.
- Consecuente con lo anterior, las prioridades de los servicios también se modifican. Mientras los servicios urbanos vinculados a la comunicación (teléfonos, aeropuertos, carreteras), las finanzas y la producción (energía eléctrica, agua potable, seguridad) serán prioritarios, los que tienen que

10 El urbanismo de las sociedades pobres se desarrolla igual que la construcción de las viviendas populares: materiales precarios, tecnologías obsoletas y progresivamente.

11 “La insuficiencia de servicios urbanos limita el aumento de la productividad de las empresas comerciales y las unidades familiares urbanas y, por lo tanto, la contribución de las ciudades al desarrollo económico.” (Banco Mundial 1991:45).

- ver más directamente con la calidad de vida se redefinirán (saneamiento, educación, salud).
- Con la reforma del Estado, que se vive en la región, toma impulso la discusión respecto de las modalidades de gestión de los servicios. La descentralización y la privatización son los ejes que conducen a la desnacionalización de los servicios y a la formación de mercados segmentados por tipos de servicios y a la conversión de ciudadano en cliente; pero también al incremento de la tensión entre una gestión cada vez más global de los servicios y una producción más local¹².
 - Los servicios se incrementan conforme la sociedad evoluciona y la tecnología se desarrolla. En la actualidad, por ejemplo, con las necesidades de conectividad y de desarrollo de las finanzas, el número de los servicios ha aumentado.
 - Los servicios no pueden pensarse aislados unos de otros. Antes el agua potable podía distribuirse de manera autónoma de la energía eléctrica y ésta independiente de la telefonía. Pero no solo que se han integrado unos servicios con otros, formando una verdadera trama integrada de servicios, sino que también los ámbitos han variado al extremo que hay un ensamble multinacional de servicios. Hay la interacción de los servicios entre ellos y en espacios con radios cada vez más amplios, que dan lugar a la conformación de ‘red de redes’, que se estructuran con múltiples centros, donde importa más la velocidad que el lugar (espacio).

El gobierno local

El cambio que vive el gobierno local en América Latina tiene que ver, por un lado, con el fortalecimiento de la sociedad local proveniente de la promoción de nuevos sujetos sociales como mujeres, indígenas, pobladores, ambientalistas, jóvenes, etc., así como de la renovación de los liderazgos.

Y, por otro, de la descentralización del Estado que lleva a la profundización de la vía municipal del gobierno local. Hay una hegemonía municipalista de la escena y poderes locales que provienen del incremento de los recursos eco-

12 El ejemplo de la telefonía es interesante: empresas transnacionales (españolas, francesas, norteamericanas) se asientan en nuestras ciudades gracias a los procesos de privatización e imponen las condiciones de producción a los gobiernos locales que les regulan gracias a los procesos de descentralización.

nómicos y de las competencias (vía transferencias) y de la ampliación de la representación-participación social¹³, que hace pensar en un retorno a la ciudad-Estado.

Esta tendencia produce, al menos, dos cambios importantes dentro de los municipios, que se expresa en:

- La existencia de dos modelos de gestión: el uno, de tipo empresarial, que busca normar la ciudad del mercado como salida a la crisis urbana; define al alcalde como gerente, delimita su ámbito de acción en los servicios y la eficiencia marca el pulso de la gestión. Y, el otro, de características participativas, pretende resignificar la ciudad de lo público como opción frente a los problemas urbanos; designa al alcalde como jefe de gobierno y su actividad pasa por múltiples competencias (servicios, representación).
- La modificación de la correlación de fuerzas entre el concejo municipal y la alcaldía. Se percibe una pérdida de poder de los concejos municipales correlativo al incremento de los ejecutivos municipales, que sigue a las respectivas tendencias nacionales. Además, tiene que ver con el peso que adquieren las empresas municipales, el desarrollo de los planes estratégicos, el impulso de los presupuestos participativos y la creación de mesas de concertación. En todos estos casos, no solo que cambian los contrapesos institucionales, sino que también hay un cambio en las formas de representación: de las modalidades político electorales a las funcionales, territoriales y gremiales.

Lo ambiental urbano

No se trata de un cambio en el tema, sino de la emergencia de lo ambiental como tema urbano, porque:

- Existe una mayor demanda y conciencia pública y privada;
- Los impactos ambientales que produce en la productividad de la ciudad, en la economía, en la calidad de vida de la población (por ejemplo, en la

13 Con la elección de los alcaldes de ciudad de México y de Buenos Aires, se cerró el ciclo de la representación y se abrió el de la participación. Se trató de los últimos alcaldes en ser electos de manera popular y directa (Carrión 1997).

- salud) y en la estética urbana, tienden a negar las funciones de la ciudad¹⁴;
- Existe un marco institucional y un conjunto de actores que reivindican el tema;
 - El proceso de universalización de las normas y de la presencia de nuevas tecnologías impone una lógica global en los mercados.
 - La agudización de la tensión existente entre los recursos naturales propios de la región y el manejo que pertenece, cada vez más, a un mundo globalizado y,
 - Su propuesta pretende ser la organizadora del conjunto del llamado ‘sistema artificial’, principalmente a partir del concepto de ciudad sustentable.

El suelo urbano

El suelo urbano y ciudad tienen una relación indisoluble, al extremo que algunas teorías las entendían como sinónimos. Se trata de una relación consustancial, porque es impensable la una sin la otra; no son lo mismo ni hay una determinación unívoca. Hay una relación asimétrica entre ellas que hace que la funcionalidad cambie a lo largo de la historia de la ciudad.

Si antes el suelo fue la variable explicativa fundamental, como soporte de las actividades urbanas, en la actualidad lo es menos. Mientras el desarrollo urbano fue inicialmente entendido desde la organización del espacio urbano — como del uso del suelo y densidad de población— en la actualidad lo es a partir del incremento de la productividad de la ciudad.

Por un lado, el suelo urbano es un freno para el desarrollo urbano y, por otro, es una variable menos significativa, porque en la era de la información, la distancia y la localización tienen menos relevancia que antes. Así, por ejemplo, se explica el paso de una centralidad única (estatal, pública y abierta) a una policentralidad (empresarial, privada y cerrada) en la que el espacio de los flujos supera al de los lugares (Castells 1998).

14 Por ejemplo, el transporte que contamina, lleva a políticas restrictivas en el servicio: prohibir la circulación vehicular en determinadas zonas o vías, o por el número de la matrícula.

La comunicación

Con la reurbanización (regreso a la ciudad construida), la internacionalización de la ciudad (la ciudad en red), el crecimiento de las urbes (distancias) y la complejidad social (concentración de la diversidad) se redefine la comunicación urbana. En el nivel urbano se observa un desencuentro entre medios de comunicación y ciudad que se expresa, al menos, en tres situaciones claras:

- Las relaciones interurbanas tienen bajos niveles de comunicación (conectividad); lo que explica que el continente sea de ciudades, pero no urbano.
- Hay problemas de comunicación entre la población, que crece aceleradamente, y la estructura urbana que se manifiesta en la marginación, fraccionamiento, aislamiento, ruptura del tejido social e imposibilidad de la población urbana para que potencie sus formas de socialización. Los habitantes pierden el derecho a la ciudad y a las posibilidades de ciudadanía, minando las bases de sustentación de la ciudad.
- La relación de los habitantes con el gobierno local se deteriora y distancia, al no existir canales institucionales de representación-participación, y porque los gobiernos conciben la comunicación social como una relación vertical del emisor al receptor y de culto a la personalidad que lleva a la pérdida de la condición de cohesionador social, entre otros.

Estos niveles de incomunicación añaden una nueva dimensión a la crisis urbana, por las restricciones que le impone a la condición de espacio privilegiado para la socialización y la mediación social. El proceso de construcción de un proyecto social para la ciudad requiere de una política de comunicación que rompa con el desencuentro señalado y parta de la consideración que todo pacto social urbano -para ser tal- requiere la incorporación de un proyecto de comunicación. La búsqueda de una nueva articulación entre lo urbano, la ciudadanía y lo municipal no podrá llegar si no se tienden los respectivos canales de comunicación. Y lo deberá hacer en un contexto de internacionalización de la ciudad, que le exige trastocar el antiguo enclaustramiento conceptual -como sociedad local- a uno del tipo de sociedad urbana a escala mundial. Toma peso el tema de las identidades e integración social, la participación y representación popular, la rendición de cuentas, el carácter de la inversión urbana y la tecnología, entre otras.

La violencia urbana

Si bien la violencia urbana ha existido desde que se constituyó la ciudad, es difícil desconocer que durante estos últimos años se ha convertido en uno de los temas más importantes de la urbe latinoamericana.

- La región se ha convertido en el continente más violento del mundo y ha construido un territorio unificado para las operaciones delictivas¹⁵. Al momento, según las encuestas de opinión en las principales ciudades latinoamericanas, la seguridad se ha convertido en la principal demanda de la población, en un factor de organización de la ciudad y en componente significativo de la productividad urbana.
- El peso adquirido por la violencia tiene que ver, entre otras cosas con: 1. Las nuevas formas que asume. 2. El incremento alarmante de su magnitud 3. La transnacionalización del delito. 4. El desarrollo tecnológico y 5. El incremento de los niveles de organización. Las violencias se han extendido en todos los países y ciudades de la región, pero con peculiaridades y ritmos de intensidad propios a cada urbe y cultura.
- A los problemas de transporte, de servicios, de medio ambiente, de pobreza, de equipamientos, de vivienda, de gobernabilidad urbana, etc., se debe incorporar el de las violencias.
- La violencia urbana se expande cada vez con mayor fuerza en las ciudades de la región, provocando mutaciones manifiestas en las urbes latinoamericanas. Allí están las transformaciones en el urbanismo (amurallamiento de la ciudad, en nuevas formas de segregación residencial), en los comportamientos de la población (angustia, desamparo), en la interacción social (reducción de la ciudadanía, nuevas formas de socialización) y en la militarización de las urbes, amén de la reducción de la calidad de vida de la población.
- El impacto mayor de la violencia en la ciudad tiene que ver con la erosión de la esencia de la ciudad, en una triple dimensión: reducción de la condición de ciudadanía (menos solidaridad, participación y más exclusión, segregación), disminución del tiempo urbano (horarios restringidos) y reducción del espacio de la ciudad (principalmente el de encuentro).

15 En 1980, América Latina tuvo una tasa de 12.8 homicidios por cien mil habitantes; en 1991 subió a 21.4 y en 1999 al 24.6. Esto significa que en 20 años duplicó la tasa promedio de homicidios para la región.

Pobreza urbana

América Latina que se caracterizó por tener ‘ciudades de campesinos’ dio paso a las ‘ciudades de pobres’. Hoy esta imagen rural de la ciudad, propia de la urbanización de los años cincuenta, no tiene cabida. Se vive un proceso de urbanización de la pobreza en donde el 62% de los pobres están localizados en las ciudades; convirtiéndola en el escenario más significativo de la polarización o desigualdad social.

Hay un desplazamiento de los empleos del sector productivo de bienes hacia los servicios y un componente mayor de informalización (subempleo) y terciarización, que produce una reducción importante del empleo e ingresos estables. También, un cambio en el rostro de la pobreza: la pobreza se ha feminizado y envejecido, hay un mayor número de pobres y mayor intensidad de pobreza, la periferia y la centralidad son bolsones de concentración de los pobres.

La planificación urbana: la crisis

La planificación urbana nació en Inglaterra a mediados del siglo pasado, en el contexto de la Revolución Industrial, para mitigar los efectos ‘ambientales’ que el crecimiento urbano produjo en la población, debido al traslado de los medios de producción y de la migración de la población del campo a la ciudad.

Su enfoque estuvo encaminado a incentivar los cambios de uso de suelo y las densidades de población, a través de los conceptos de zona homogénea (un uso del suelo permitido en un mismo espacio) y de código de construcción moderno. De esta manera, se buscaba, por razones de salud pública, garantizar la separación de la industria y el comercio de las zonas residenciales, así como reducir las densidades de población. El concepto de área homogénea, vinculado al de cuarentena, permitía reducir los efectos sanitarios que la contaminación, las plagas o los incendios, causaban.

Con el paso del tiempo, esta motivación central de la planificación cambió gracias a los avances de la salud pública. Con ello la noción de la zona homogénea perdió sentido y más bien se convirtió en una ‘externalidad’ económica que debe reducirse¹⁶. La productividad de la ciudad se convierte en la pro-

16 La separación de las funciones urbanas incrementa los costos de la ciudad, sobre todo los referidos a los servicios y a la transportación.

cupación central de la planificación, donde la zona homogénea incrementa los tiempos de viaje, hace más distantes las actividades urbanas, impone restricciones a la industria de la construcción y al capital de promoción.

La planificación urbana tradicional entró en crisis y apareció la planificación estratégica como salida. De la propuesta normativa, se pasó a la búsqueda de una visión estratégica de ciudad, compartida por los actores de una ciudad que exige competencia y, por tanto, regulación mercantil.

La nueva planificación urbana busca recuperar su condición de vértice ordenador de la ciudad, pero bajo un criterio policéntrico, donde la motivación no sea el 'sueño de un orden' homogeneizador, sino más bien, la posibilidad de construir 'múltiples órdenes'. Ello supone que la planificación pase de física a estratégica; de uniformadora a integradora, que se la conciba como un proceso en el que la planificación-gobierno guíen la gestión urbana desde una perspectiva de largo plazo y no teleológica.

Por otro lado, se debe reconocer la realidad de la escena local, que se compone de múltiples poderes locales, originados desde instancias diversas: público (central, provincial, local), privado (empresas, ONG) y comunitario (gremial, barrial). Este cúmulo de poderes locales se inscribe en el denominado complejo institucional, que puede asumir la forma de un modelo articulado (Quito) o desarticulado (Guayaquil) de gestión urbana.

Esta doble determinación de la búsqueda múltiples órdenes y de la existencia de un complejo institucional debe llevar:

- A la construcción de un proyecto colectivo de ciudad, que sea 'parte de' y aporte a un proyecto nacional. Esto significa, que no es un plan municipal sino del conjunto, y por lo tanto consensuado, de la urbe. Es una propuesta compartida de ciudad.
- La gran ciudad en construcción debe tener como base la cooperación público-privada-comunitaria. Esto significa la necesidad de pensar en propuestas integradoras y no excluyentes.
- Todo será vano si no se cuenta con una ilusión movilizadora y un liderazgo personalizado fuerte, que sea capaz de aglutinar y movilizar la población¹⁷.

17 Los ejemplos más interesantes son: en las ciudades de los países desarrollados está Barcelona, que impulsa su gran motivación a partir de los Juegos Olímpicos con Pasqual Maragall a la cabeza; y, en América Latina, la ciudad de Lima con el liderazgo del alcalde Barrantes, a mediados de los años ochenta, cuando propone su política de desarrollo desde un vaso de leche. DESEPAZ en Cali, Colombia, también.

- Tener una visión de totalidad y de largo plazo en la construcción de una voluntad colectiva. De allí que los componentes de esta propuesta, primero, estén relacionados y, segundo, sean vistos dentro de la unidad.

Algunos lineamientos estratégicos o ciertos componentes de la sustentabilidad, que se deberían tomar en cuenta:

Fortalecimiento de la base económica

Si se concibe que los objetivos económicos de largo plazo son sostenibles (caso contrario terminarían negándose) se llega a la conclusión de que las buenas políticas económicas -para ser tales- deben ser sostenibles. En otras palabras, que una buena política económica es una buena política ambiental; lo cual, a su vez, nos lleva a concluir que una buena política ambiental tiende a mejorar la economía¹⁸. De allí que la pobreza y el lento crecimiento erosionen la sostenibilidad; lo que es lo mismo, la reducción de la pobreza mejora el ambiente y la sostenibilidad. Ello supone una reconversión económica que tenga sustento en la vocación productiva de la zona, pero también en la innovación de actividades y servicios, que lleven a mejorar el posicionamiento y la competitividad de la ciudad. En mercados globalizados y de fuerte competitividad, la especialización productiva es fundamental.

Una ciudad abierta al mundo

Promover e integrar la ciudad al mundo significa redefinir su centralidad en un contexto que desborda el ámbito nacional. Es un cambio significativo de su concepción, porque sus tradicionales funciones y competencias (generador de servicios para el cantón) son transformadas y porque tiene que atraer -entre otros- inversiones, productos, información, consumidores y profesionales, y además, exportar productos, servicios, cultura que las personas y las instituciones proveen. En otras palabras, tiene que generar las condiciones de competi-

18 “Según una estimación, una epidemia reciente le costó a la economía peruana alrededor de \$1.000 millones, es decir, más del triple de lo que el Perú invirtió en abastecimiento de agua y saneamiento durante toda la década de 1980” (Banco Mundial 1991:17)

vidad (conectividad, flexibilidad institucional, innovación tecnológica y cultural, calidad de vida) y posicionamiento.

La integración social

La ciudad excluye a muchas personas de los beneficios que crea, la pobreza restringe a una parte importante de la población de las más elementales condiciones de vida, las creencias e identidades colectivas se redefinen, tanto sobre la base de nuevas centralidades políticas como de la mercantilización de las relaciones sociales. Pero también la política y lo político reducen su condición de elementos unificadores de la vida social, y resignan su cualidad de articuladores de las diferencias. Si la ciudad no llega a todos los habitantes, si el mercado segrega y si la política excluye no se puede concebir la existencia de una real 'ciudadanía'. De esta manera, la integración social solo será posible si se reconstituye y recupera la categoría de ciudadanía. Porque el concepto de ciudadanía hace alusión a la participación plena en la economía (tanto en el consumo como en la producción), en la política (representación, legitimidad) y en la cultura (múltiples identidades).

El marco institucional

En un contexto institucional donde existen problemas de centralización, dispersión de poderes, poca participación y representatividad, y una acción sectorializada, es imprescindible replantear su organicidad. Mucho más si los sectores que toman las decisiones no han logrado asumir el tema con la urgencia que el caso amerita. Es necesario generar 'flexibilidad institucional' en el que se contemple un marco normativo y legal nuevo, el impulso a los procesos de descentralización integrales, la necesidad de institucionalizar formas de participación de la población (v.gr. el presupuesto participativo, consejos verdes) y de ampliación de las formas de representación (v.gr. de género, pobladores).

El medio ambiente

El modelo de ciudad vigente se fundamenta en el despilfarro: se consume más energía, agua, suelo del necesario. Introducir el concepto de racionalización y

ahorro energético, a través de transformar la lógica expansiva de la ciudad (re-centralización en vez de expansión), de reducir y reciclar los residuos sólidos (defensa del consumidor), de mejorar el mantenimiento de los servicios (eliminar el desperdicio), etc., es necesario.

Mejorar la conservación del patrimonio natural, de los parques, jardines y de espacios públicos. La calidad urbana debe tener un peso mayor, surgida de la revalorización de la ciudad, porque a nadie le gusta vivir en ciudades feas, nadie se identifica con ellas y la calidad de vida es mala. Esta revalorización de la calidad urbana tiene que venir en una triple consideración: ambiental, social y estética. Esto significa, intervenir en la solución funcional de los problemas, sin descuidar las relaciones sociales y la resolución estética.

Se requiere un proceso de transformación cultural en el que aparezca una nueva relación entre el hombre y la naturaleza, que lleve a construir una cultura ambiental: cultura de riesgo, de comportamientos para no ensuciar, formación ambiental y participación ciudadana en la mejora de la calidad de vida. Además, desarrollar una reglamentación, porque, tal como señala el Banco Mundial, “el mercado no prevé ningún mecanismo para que las personas afectadas puedan participar en las decisiones de la firma y obligarla a pagar el costo del caso y reducir sus emisiones”.

Reducción de la contaminación aérea (principalmente vehicular), de agua (tratamiento de los ríos), suelo y paisajística. Hacer proyectos que disminuyan los impactos ambientales. Formular una ley del consumidor que vele por la calidad de los productos, que consuma menos energía, que produzca menos contaminación y que propenda a la disminución de la cantidad de basura que produce.

Este conjunto de temas deben estructurarse en la siguiente triada: lo simbiótico que conduce a la integración social; lo simbólico que permite múltiples identidades; y lo sostenible que lleva a la integración ambiental. De esta manera, la ciudad sostenible será aquella que produzca más ciudad para más ciudadanos y más ciudadanos para más ciudad.

Los nuevos conceptos

Partiendo de la hipótesis que nos encontramos viviendo en una nueva ciudad (objeto empírico), es deseable, como así ocurre, que repensemos la ciudad en América Latina. Por ello han empezado a desarrollarse nuevos conceptos que tienden a explicar los nuevos fenómenos y realidades urbanas.

La ciudad originalmente entendida a partir de temas como el crecimiento periférico, la 'metropolización', la renta del suelo, entre otros, tiende a ceder ante las nuevas preocupaciones del desarrollo intra e interurbano, del gobierno de la ciudad, de las modalidades de producción de los servicios, de la competitividad y del posicionamiento de la ciudad, entre otros.

En otras palabras, nace un nuevo concepto de ciudad que requiere de una nueva terminología: competitividad, globalización, planificación estratégica, etc.

En este contexto, los grandes saltos conceptuales se producen en una doble dimensión: por un lado, con el apareamiento de las visiones de la ciudad como un bien estratégico (economía) y como actor (sociopolítico) y, por otro lado, la ciudad como un espacio socio-comunicacional (cultural) e informacional, que conduce a la concepción de ciudad en red, que supera a la concepción como frontera.

Bibliografía

Banco Mundial

1991 *Política urbana y desarrollo económico: un programa para el decenio de 1990*, Washington.

Borja, Jordi

1994 *Barcelona, un modelo de transformación urbana*, ed. PGU, Quito.

1998 *Democracia local: descentralización del Estado, políticas económico-sociales en la ciudad y la participación popular*, ed. Ajuntament de Barcelona, Barcelona.

Borja, Jordi y Manuel Castells

1998 *Local y Global*, Ed. Taurus, Madrid.

Carrión, Fernando

1994 De la violencia a la seguridad ciudadana, *Revista Pretextos*, Ed. DESCO, Lima.

1998 La constitución de un Estado descentralizado, en *Descentralización territorial y su impacto en la gestión local*, Ed. ESAP, Cali.

- _____ y Dörte Wollrad (comp.)
 1999 *La ciudad, escenario de comunicación*. FLACSO, Quito.
- _____ (comp).
 2000 *Centros históricos en América Latina*. UNESCO-BID, Quito.
- Castells, Manuel
 1997 *La Era de la Información*, Alianza Editorial, Madrid.
- Finkelievich, Susana (comp.)
 2000 *Ciudadanos, a la red*. CICCUS- La Crujía, Buenos Aires.
- Hábitat
 1986 *Global report in Human Settlements*. Oxford.
- García Canclini, Néstor
 1997 *Imaginario Urbanos*. EUDEBA, Buenos Aires.
- Martner, René
 1995 *Revista EURE*, Santiago.
- Randolph, Rainer
 2000 Las mutaciones de lo urbano: de la red de ciudades a la ciudad-red, en: Susana Finkelievich, (comp): *Ciudadanos, a la red*. CICCUS-La Crujía, Buenos Aires.
- Sassen, Saskia
 1999 *La ciudad global*. EUDEBA, Buenos Aires.
- Sassen, Saskia y Sujata Patel
 1996 Las ciudades de hoy: una nueva frontera, *Era Urbana*, Vol. 4, Número 1. PGU, Quito.
- Villa, Miguel y Jorge Martínez
 1994 Las fuentes de la urbanización y del crecimiento urbano de la población de América Latina; *La Era Urbana*, Vol. 2, Número 3. PGU, Quito.