

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

Instrumentos de transformación del espacio urbano; presencia y operatividad en América Latina

Manuel Herce

Lo más honesto que puedo hacer es hablarles desde la perspectiva de mi propia práctica profesional en la última década en varias ciudades latinoamericanas (Bogotá, Río de Janeiro, Sao Paulo, San Salvador, Managua, Córdoba, etc.), comparando las experiencias en ellas y, desde la óptica de mi actividad principal en Barcelona (España).

La excelente exposición que Carrión ha realizado resume un modo de entender nuestra ciudad, sus problemas y tendencias, así como los instrumentos de intervención, en la que no se puede más que estar de acuerdo. Quizá sea en el tema de la operatividad e implementación de esos instrumentos, en el que sea preciso una reflexión más matizada a la luz de la realidad de la ciudad latinoamericana. A ello me voy a referir, centrándome en cuatro aspectos:

- El plan en un contexto de competitividad entre ciudades, de afirmación de la propia existencia y de amortiguamiento de crecientes problemas sociales.
- La ciudad de las redes y la ciudad de las oportunidades. La transformación de infraestructuras y los procesos de privatización.
- La ciudad de la desigualdad. El espacio público como renta colectiva. El desafío de la recuperación de centros y periferias.
- La administración municipal como gestor del cambio. Organización política y recursos técnicos.

Centrándome en estos cuatro temas, que son facetas de uno solo, he de decir que no soy muy optimista con respecto a la capacidad actual de la ciudad lati-

noamericana de asumir la responsabilidad que le corresponde en la resolución de su futuro; más descorazonado me muestro cuando observo, en casi todos los foros especializados, que no se debaten los problemas reales de la ciudad, sino el cómo éstos quedan deformados desde la perspectiva de una excesiva obsesión por la globalización, vista en forma maniquea, como panacea o como moderno profeta de Apocalipsis. Por eso, y a pesar del título global de este seminario, voy a centrarme más modestamente en los temas que he enunciado, en la conciencia de que las consecuencias de la denominada globalización tan solo aportan un enmarcamiento nuevo de los viejos problemas y, posiblemente, algunos buenos instrumentos de trabajo.

La ciudad como proyecto, la ciudad con plan

La propia identidad y la imagen que se quiere proyectar

Una ciudad que quiere estar conectada en el mundo de las redes, que quiere crear riqueza, que pretende existir en el mundo de la globalización, es una ciudad que debe tener identidad; en el sentido que debe ser capaz de mostrar a los demás sus peculiaridades y sus proyectos. En qué quiere centrar sus esfuerzos, cuáles son sus potencialidades, cómo va a resolver sus problemas.

El modo de explicarlo, de explicárselo a sí misma para actuar en consecuencia, es la explicitación de sus planes y proyectos en forma creíble y operativa. La ciudad ha de tener proyectos; proyectos que se encadenen en programas públicos innovadores, ilusionadores colectivamente y que se refieran a sus auténticos problemas y oportunidades. Y la suma de esos proyectos es el plan, una apuesta por el futuro organizada desde el presente.

Pero, ¿qué tipo de plan? Desde hace tiempo se asiste al desmontaje de la planificación convencional, la de la zonificación y los planes maestros de manejo del suelo. La falta de operatividad, la actitud pasiva de la administración que se limitaba a señalar unas reglas del juego y esperar la iniciativa de los particulares, no era el mejor método para cambiar el estado de cosas. El paradigma del planeamiento de la zonificación, cuya finalidad era señalar una forma organizativa de la ciudad a largo plazo, no ha podido ni ser capaz de adaptar sus determinaciones a los profundos cambios sociológicos y tecnológicos habidos en nuestras ciudades.

Esa desconfianza en el planeamiento, la certeza de su inoperatividad como instrumento de transformación, ha dado paso a una nueva manera de en-

tender la ciudad como gestión; gestión de los problemas cotidianos y gestión de proyectos de transformación. Pero, hay que detenerse con un poco de seriedad en el modelo de ciudad, en el proyecto de ciudad, en lo que ello está significando.

El paradigma de planeamiento ha sido sustituido por el paradigma de la gestión. En el peor de los casos como antítesis uno del otro; gestionar no solo desde la ausencia de plan, sino desde la liberación de facto del uso del suelo. Y en el mejor de los casos, gestionar desde programas consensuados a través de la planificación estratégica.

La mayoría de las ciudades latinoamericanas han apostado por la metodología de planificación estratégica, y hasta existe una asociación de ciudades con esta metodología de intervención. Planificación estratégica que debe mostrar su eficacia como método de detección de carencias y estrangulamientos; en la detección e impulso de programas y acciones (latentes o en marcha) relacionados con las oportunidades de la ciudad. Que debe introducir con operatividad programas sociales y económicos en el planeamiento de la ciudad; y, sobre todo, aprovechar su potente capacidad de *marketing* para ilusionar a los ciudadanos y a los medios de comunicación en torno a esos programas y proyectos, en forma que se acabe arrastrando en ello a organismos de otras esferas de la administración.

¿Son estos nuestros planes estratégicos? Sinceramente, en muy pocos casos se asemejan a ese modelo. Si se comparan los planes estratégicos de nuestras ciudades, se observarán las mismas matrices de puntos fuertes y débiles, los mismos objetivos genéricos, y sobre todo la misma ausencia de proyectos urbanos formulados en términos de programación, costes y dificultades. Y esta apariencia de planes justifica una gestión desbalanceada, discontinua y puramente coyunturalista. Junto a ello, sí que se ha logrado una cierta movilización de la sociedad civil, lo que en ausencia de objetivos concretos conlleva graves riesgos de desilusión colectiva.

La reforma y transformación de nuestras ciudades necesitan planes. Planes que pueden adoptar la metodología de análisis y consenso de la planificación estratégica, pero planes con contenido. Y para ello han de aunar cuando menos cuatro características con los calificativos de: normativos, operativos, estratégicos y prácticos.

Normativos, porque han de expresarse en planos, las formas de ocupación del territorio que se desean, los espacios que se han de proteger, los lugares donde centralizar esfuerzos y acciones. La pérdida de la dimensión formal en nues-

tros planes es preocupante, porque implica la ignorancia respecto al aprovechamiento de las condiciones geográficas, culturales y ambientales del territorio de una ciudad; y en esas condiciones, ¿dónde queda la afirmación de la propia existencia? En América Latina, donde más de un tercio de la ocupación del espacio se hace al margen de los procesos establecidos legalmente, solo faltaría que se abandonara todo marco de referencia.

Operativos, porque han de servir ya, a corto plazo; han de poder transformarse en proyectos (o formarse a partir de proyectos) con incidencia real sobre la población y el territorio. Proyectos de articulación espacial, proyectos de recuperación del espacio público, proyectos de espacios de afirmación cultural, proyectos de reactivación económica o reinserción social, proyectos ambientales y proyectos de *marketing* de la propia ciudad. Pero proyectos posibles, no meras promesas de coyunturalidad electoral; posibles porque se han analizado sus condiciones de partida y su coste, se han aunado los esfuerzos sociales de impulso y se han sentado en el propio planeamiento los compromisos y fórmulas de gestión para su realización.

Estratégicos, porque esos proyectos han de servir a los objetivos de la ciudad y se han de apoyar en oportunidades existentes o provocadas. Alguien ha definido lo estratégico como el territorio de coincidencia de la necesidad y la oportunidad, una excelente definición.

Y, finalmente prácticos, sencillos, con las determinaciones precisas y los proyectos claros, sin necesitar de dilatados periodos de redacción y tramitación. Que fijen los espacios y objetivos de actuación y admitan todo tipo de adaptaciones en su propia realización según los avatares del 'proyecto'; cuya eficacia normalmente está más relacionada con el momento que con eternas comprobaciones de ajuste a las disposiciones normativas y a los óptimos formales.

No es difícil entender así el proyecto de ciudad que es un plan, pero requiere de la existencia de una serie de actitudes sociales y políticas que solo comienzan a darse en algunas, pocas, de sus ciudades. Requiere priorizar entre diferentes proyectos y campos de actuación; ser capaz, incluso, de rechazar ciertas oportunidades de inversión tratando de negociar su conversión hacia otras. Y priorizar quiere decir liderar, asumir desde la jefatura de la ciudad el compromiso de la transformación y atraer a la sociedad hacia ello. Y liderar para hacer, es decir poner las condiciones de viabilización de esos proyectos. En los casos latinoamericanos en que hay ciudades con proyecto, se encuentran alcaldes líderes que basan su prestigio en sus realizaciones como tales.

En Barcelona es conocido cómo se creó un proyecto de ciudad a partir de la recuperación de sus espacios públicos y como se lo reformuló a escala de ciudad y se buscó la olimpiada como fuente de recursos para realizarlo. Es, quizá, menos conocido el periodo postolímpico, y la continua generación de programas de impulso de la ciudad; como el aprovechamiento de las estrategias gubernamentales en torno a la integración en las redes europeas de transporte para crear una enorme plataforma logística puerto- aeropuerto; o como las estrategias de reconversión del obsoleto frente marítimo industrial (ya iniciadas con la Villa Olímpica) en un tejido de equipamientos y actividades terciarias de vanguardia, a cuyos efectos pretende también apoyarse en la celebración de un gran evento como el Foro Universal de las Culturas. Pero lo que tiene interés es destacar la continuidad de un proceso y de un proyecto de renovación, el liderazgo largo tiempo ejercido de un alcalde y una misma coalición de gobierno, que ha conllevado una nueva organización de administración de la ciudad y la formación de técnicos planeadores especializados en formas de gestión y en la cultura del proyecto.

La ciudad de las redes. La transformación de infraestructuras y las oportunidades urbanas

La ciudad actual es la ciudad de las redes; un territorio disperso articulado a través de sus conexiones de transporte, de servicios y de comunicaciones. Conjuntos de tejidos autónomos, convertidos en casi una confederación de barrios unidos por infraestructuras y articulada sobre algunos centros surgidos en aquellos lugares privilegiados por esas redes. Territorio profundamente jerarquizado por la centralidad que las redes confieren, y en el que centros y periferias se entremezclan rompiendo el viejo paradigma urbanístico de dentro afuera. Y más aún en ciudades de ustedes, caracterizadas por un continuo desplazamiento geográfico de tejidos urbanos con abandono de los anteriores.

Territorio de la dispersión, donde la mayoría es periferia sin identidad, repitiendo los mismos moldes organizativos correspondientes a la clase social que los ocupa. Periferia cruzada de infraestructuras, que pasan por ella sin diferenciar espacios, y para las que son solo corredores hacia otra parte; pero, paradójicamente, infraestructuras que también son su conexión con el resto de la aglomeración, la puerta de entrada a su potencial identidad.

Una consecuencia de la globalización es que los gobiernos estatales están inmersos en un proceso de renovación de esas infraestructuras, por lo que no es posible su conexión con el resto del sistema. Ahí tenemos la componente de necesidad y oportunidad, en esas reformas infraestructurales que aportarían los recursos suficientes para la recualificación del espacio urbano, para la creación de centralidades, para la valorización de los territorios que atraviesan.

Pero los gobiernos estatales no entienden de eso. Para ellos, las infraestructuras son solamente corredores y tienen solo requerimientos funcionales; el territorio no importa, la ciudad no existe o es un obstáculo a eludir. En el creciente contexto de neoliberalismo que alcanza a la sociedad americana, incluso la operación de reforma infraestructural es una potencial fuente de recursos no solo dedicados a esa propia modernización. Las vías se mejoran mediante concesiones privadas, a las que poca condición se le pone más allá del cumplimiento de unas ciertas condiciones funcionales (sección tipo, barreras de seguridad, señalización) y la mejor ecuación posible tarifa-plazo de concesión.

Han de ser las ciudades, las autoridades que entienden del territorio y que saben las enormes oportunidades que las infraestructuras pueden ofrecer a su paso, las que propongan proyectos urbanos; proyectos que contemplen los requerimientos funcionales de la infraestructura, pero los adapten a las condiciones del lugar y del territorio. Y han de ser las autoridades locales las que los negocien e impongan, desde la legitimidad que da el haberlos incluido en sus planes, el haber movilizado la opinión pública a favor de esa solución y el poder explicar las ventajas que de ello se derivarán.

Sorprendería saber el enorme número de municipios que así lo ha entendido en Europa, y arrastran a la administración del Estado en una tarea de concertación—confrontación—complementariedad. Pero, veamos un ejemplo latinoamericano.

Bogotá enfrenta la construcción de su Avenida Longitudinal de Occidente, y ha abordado la redacción del proyecto con un enfoque metodológico de entendimiento de los grandes ejes viarios y de sus soluciones proyectuales como un gran proyecto de construcción de ciudad. La citada avenida constituirá un anillo de circunvalación de la ciudad, y son de destacar los criterios de planeamiento impuestos previamente al proyecto de la vía: el primero, el de la opción de trazado cercana a la ciudad, incluso en tramos por dentro de la trama urbana, frente a planteamientos ministeriales de alejamiento que hubieran supuesto la pérdida de oportunidades urbanas y la creación de nuevas expectativas urbanísticas al otro lado del río Bogotá. La segunda, la de situar los enlaces con la

trama urbana reforzando los espacios de futura centralidad y la creación de nuevas áreas de desarrollo urbano al norte y sur de la ciudad; y la de exigir a esos enlaces, formas circulares y rasantes planas que permitan la edificación para actividades de tipo central. La tercera, la de adoptar una rasante semideprimida en el trecho que atraviesa la trama urbana (totalmente deprimida no es posible por cortar transversalmente el drenaje de la ciudad) y ligeramente elevada en los tramos que serán límite del parque fluvial del río Bogotá. Opciones urbanísticas que se han reflejado en las proyectos y estudios de tráfico, que teniendo en cuenta las estimaciones futuras de demanda, toman medidas de restricciones de entradas y de conjugación con la oferta de una red viaria de apoyo.

La operación muestra su absoluta viabilidad para ser financiada por peaje, y puede crear un paradigma para este tipo de operaciones en áreas urbanas; en la actualidad, no obstante, el proyecto ha caído en manos de las autodenominadas 'bancas de inversión' bajo la asesoría de un cierto grupo para las privatizaciones del *World Bank*, que pretenden 'viabilizarlo' a través de su abaratamiento (obviamente suprimiendo todas las operaciones de mejora urbana y paisajismo).

Otro ejemplo diferente, pero ejemplarizador, es la renovación de la Avenida Brasil que se está abordando en Río de Janeiro. La citada avenida es una autopista construida en los años sesenta que atraviesa la totalidad de ese municipio, con una longitud de 50 km., terminando en el centro de la ciudad. Desde su construcción la ciudad ha crecido sobre ella, siendo en la actualidad un continuo de barrios periféricos. La Prefeitura de la ciudad ha formulado un proyecto de recuperación urbanística basada en algunas premisas: la primera, hacer compatible el carácter de vía rápida de penetración con su urbanidad al paso por los barrios; y para ello prevé proteger las pistas centrales y garantizar en ellas las condiciones de velocidad-capacidad, pero a cambio de convertir sus pistas laterales en auténticas calles de la ciudad y no vías de acceso y distribución como fueron concebidas; el proyecto viario ha ganado separadores arbolados, paseos y veredas para peatones, normalización de soluciones de urbanización y todos los servicios correspondientes. La segunda es la de insertar la vía rápida en el plan de transporte colectivo de la ciudad, con carril *express* para bus en la pista central, paradas de ómnibus con tratamiento formal de penetración de la ciudad sobre la avenida, y creación de tres intercambiadores de transporte en los cruces con las líneas de tren y metro. La última, más importante, crear centralidades en su paso por los barrios, integrando en una misma plaza la parada de ómnibus, pasarelas de peatones, accesos señalizados y un paisajismo es-

pecífico de cada área. La financiación de este proyecto urbano, de una enorme capacidad potencial de mejora urbana, la ha conseguido por préstamo de la banca oficial, negociando contraprestaciones y avales por parte del Estado a cambio de las privatizaciones efectuadas por éste en las autopistas de acceso a la avenida.

Estos son dos buenos ejemplos de asunción de protagonismo y responsabilidad en el aprovechamiento de oportunidades para la ciudad, que contrastan con tantos otros que podríamos citar de destrucción de la ciudad por infraestructuras gestionadas desde organismos ajenos a ellas, y desde la aplicación mimética de una técnica desfasada. Muchas de ellas se hacen desde proyectos y obras financiados por la cooperación de otros países más adelantados que no permiten ya esa técnica salvaje en sus propias ciudades, y entre los que están a menudo presentes ingenierías españolas ¿por qué no decirlo?

Pero asumir desafíos como los descritos requiere de seres capaces para formular proyectos en términos de ciudad, teniendo en cuenta las características funcionales de las infraestructuras que se pretende aprovechar; de ser hábiles para concertar, en régimen de igualdad, con las potentes maquinarias de poder de los gobiernos estatales, aprovechando la legitimidad del buen hacer y del buen explicarse; y de estar convencidos que la única plusvalía legítima que se debe extraer a la obra es la que se reinvierte en la mejora del espacio que atravesamos y los lugares que crea.

La ciudad de la desigualdad. El espacio público como renta colectiva y como expresión de la dignidad del ciudadano

El proyecto de ciudad es la sumatoria de proyectos con un mismo fin. Y al igual que las redes que conectan, que dan oportunidades o que marginan al espacio por donde pasan, se deben referir a los proyectos recualificadores del espacio urbano.

Para enfrentar la anomia de un tejido urbano depauperado y disperso hay que crear condiciones de centralidad en los barrios. Y condiciones de centralidad no solo quieren decir conectividad, quieren decir sobre todo urbanización capaz de atraer actividad. Urbanización de espacios de la que irradie dignidad, remarcamiento de signos de identidad (culturales, históricos, geográficos); creación de espacios públicos que constituyen un ingreso colectivo de una población para la que si no la ciudad no es más que territorio hostil y necesario.

Pero entender así el espacio público quiere decir, en primer lugar, valorizarlo; no suponerlo como algo singular restringido a ciertas zonas 'nobles' de la ciudad, o como un sobrante del espacio del automóvil. Recuperar las calles como espacio de paseo, de intercambio cultural, de fachada, de actividad económica, y corredor ecológico que liga parques y vaguadas; y no solo simple aparcadero para un sector de la población que, además, puede financiar otras alternativas. Hacer de las plazas lugares de identificación colectiva, espacios simbólicos por su calidad y posición; desterrando su creciente imagen como espacio de la delincuencia durante amplios periodos de tiempo. Poner el acento en su urbanización; en todos los barrios de la ciudad; con fórmulas imaginativas para conseguir recursos.

Y quiere decir también quebrar el paradigma, tan extendido acá, de modernidad asociada a espacios colectivos en lugares específicamente creados, entre edificación en bloques aislados o en contenedores cerrados para centros comerciales. Quiere decir recuperar el papel de la calle con edificación continua, con actividad sobre sus veredas, con plazas creadas sobre el cruce y el ensanchamiento. Espacio creado desde el sector público, no desde la perspectiva de los intereses privados; y una administración más preocupada por conseguir de cada gran operación privada un buen entorno para la ciudad que por discutir trabas burocráticas de discriminación de agentes inversores.

Algunas de sus ciudades han entendido esta enorme capacidad revitalizadora de la ciudadanía y de la igualdad que es el espacio público convirtiéndola en fundamento de su actuación urbana. Río de Janeiro, cuyo programa 'Riocidade' desarrolla una treintena de grandes proyectos de recuperación de espacio público, con una inversión de más de 150 millones de dólares y actuando sobre una superficie de casi un millón de metros cuadrados de calles y plazas, afectando a toda la ciudad, desde espacios centrales a barrios residenciales clásicos como Ipanema o Copacabana, o barrios de periferia como Santa Cruz o Campo Grande. Lo sorprendente es poder comprobar el efecto de estas mejoras de urbanización sobre la creación de actividad económica y la propia vida en las calles.

Con menor volumen de realizaciones, otras ciudades del sur están abordando la recuperación del espacio público como prioridad en sus proyectos urbanos; sobre todo Rosario y algo menos Córdoba en Argentina, o Porto Alegre en Brasil. Se debe recordar la exitosa fórmula de recuperación con patrocinio privado de parques y plazas que desarrolla Buenos Aires, ciudad tradicionalmente preocupada por el espacio público.

No solo a través de la acción directa en urbanización se actúa en recuperación del espacio público. En ciudades donde el autobús llega a cotas cercanas al 70% de los desplazamientos motorizados, no se puede tratar la congestión destinando más espacio al vehículo privado sino regulando la enorme ocupación, y deterioro de espacio, que significa esa movilidad. Las intervenciones de ordenación del transporte público son un excelente instrumento de recuperación de espacio público, a la vez que el mejor instrumento de renta indirecta para la mayoría de la población. Ciudades como Curitiba (Brasil) que es ya un referente obligado en este sentido, o Quito (Ecuador) que puede jactarse con justicia de la eficacia de esa medida en la recuperación de su casco histórico; podría también llegar a ser importante a este respecto la creación del metro de Medellín (Colombia), si sabe extraer de ella el enorme potencial organizador que tiene de la ciudad.

Quizá la operación de recualificación urbana más importante que se está dando en América Latina sea el programa Favela-bairro de la ciudad de Río de Janeiro; su propio nombre resume su objetivo: dotar a las favelas de las condiciones de barrio, recuperar la dignidad de sus habitantes como ciudadanos. Desde 1995 han sido rehabilitadas 115 áreas de favela, alcanzando los beneficios a 160.000 viviendas y cerca de 800.000 hab. Se han invertido 310 millones de dólares en urbanización, creación de calles y plazas, accesos, saneamiento de cauces y alcantarillado, protección de vaguadas y taludes deforestados, etc. Pero lo más importante, es que se han regularizado situaciones de propiedad, con traslado de las edificaciones más comprometidas, dando nombre y numeración a calles y viviendas, recuperando la condición de ciudadanos para personas cuya ausencia de identidad geográfica les excluía del mercado de trabajo. La revitalización privada de las viviendas ha sido la lógica consecuencia y, la utilización del tejido asociativo para las obras y su planeamiento ha sido el embrión de surgimiento de un enorme número de cooperativas e iniciativas de empleo y de asistencia. El BID lo ha declarado programa estrella y ha ampliado el crédito en cuantía análoga para que en los próximos años pueda alcanzar todas las favelas; la CEE está aportando recursos para su extensión o otros barrios marginados no incluidos en el concepto de favela; su programa *Bairrinho* lleva ya renovadas 112 espacios de este tipo.

La organización municipal para la transformación del espacio urbano

Las anteriores reflexiones parecen una mera aplicación del sentido común al espacio urbano, con ánimo de su mejora como lugar de convivencia. Incluso los ejemplos de actuación citados podrían contraponerse a esa sensación de pesimismo expresado al principio. Pero esas ideas sencillas son difíciles de llevar a la práctica, y esos ejemplos son excepcionales en el contexto de la ciudad latinoamericana.

No es posible actuar en la línea marcada sin una adecuación del aparato administrativo de los municipios. En primer lugar, en lo que atañe al propio poder político, no acostumbrado todavía (recién comienza a estar previsto legalmente, y no en todos los países) a la reelección de cargos; condición indispensable de continuidad en una tarea seria de transformación.

El mandato de un solo periodo transcurre a medias entre la toma del poder real y las obras coyunturales para asegurar al sucesor. Se ha hablado de la necesidad de liderazgo en las políticas urbanas, pero se acostumbra el uso de los cargos municipales exclusivamente como trampolín hacia ministerios y senatorias; ¿con qué decisión pueden formularse proyectos urbanos que van a implicar dialécticas de discusión, cuando no confrontación, con propuestas estatales, si se precisa de esos apoyos para la propia carrera política? No es casualidad que la ciudad más veces citada como ejemplo, tenga un alcalde arquitecto, antes secretario de urbanismo, que solo aspira a ser reelegido como tal, consciente que de en ello está gran parte de su credibilidad ciudadana y de su liderazgo.

En segundo lugar, la distribución de competencias en menoscabo de los propios concejos municipales, con frecuente existencia de órganos de administración regional (o estatal cuando la conformación del país es federal) que detentan competencias básicas para el territorio de la ciudad como transportes, o saneamiento de aguas o seguridad ciudadana. Esferas intermedias de la administración que actúan sobre la ciudad, sobre esos elementos claves, desde la óptica de un interés difícil de definir y normalmente como en contraposición de las políticas municipales. Y esferas intermedias de poco peso político en las grandes decisiones territoriales o de inversión, que suele reservarse el Estado.

En tercer lugar la propia organización municipal, que parece estar hecha para la coyuntura. Cámaras legislativas que contrapesan (¿paralizan?) el gobierno municipal, elegidas de forma paralela a la alcaldía, en forma que no se garantiza nunca la mayoría al partido de gobierno. Y organización municipal en secretarías, de las que la de urbanismo no suele ser la que dispone de mayor je-

rarquía o recursos, sino que por el contrario suele estar postergada por la mucho más potente de obras públicas. Y sobrecarga de trabajo burocrático y de control por un exceso de centralización de decisiones, lo que se traduce en servicios técnicos que solo conocen la ciudad de las peticiones de licencias y de los planos privados.

Es difícil formular proyectos urbanos desde esta organización municipal; es frecuente que, en el supuesto de llevarse a cabo, se ejecuten a través de las secretarías de obras donde solo priman, por lo general, criterios de 'eficacia' en el sentido de abaratamiento de costes y plazos, y de sujeción a los criterios técnicos (siempre muy parciales y técnicamente desfasados) de las empresas de servicios públicos (tráfico, alumbrado, drenaje, etc.) La distancia entre los proyectistas y la obra es tal, que difícilmente se forman así técnicos en gestión de proyectos urbanos; la 'eficacia' de la obra hace que en el proceso se pierda la solución formal del proyecto, que acaba siendo un aglutinado de las observaciones de cada empresa de servicios, frecuentemente incluso privatizadas.

Aprender a formular, redactar y gestionar proyectos estratégicos urbanos solo se adquiere con la práctica cotidiana y con la confrontación de resultados con experiencias de otras ciudades. No sirve para ello el urbanismo mercenario de contratación a empresas de otros países, con intereses centrados en recomendar determinados tipos de obras; sí por el contrario las experiencias de conformación de equipos mixtos con técnicos de otras ciudades porque ayuda a la formación de equipos locales. Recientemente, ha recurrido a ella el municipio de Santo André de Sao Paulo, convocando un concurso con la condición de equipos mixtos, con técnicos internacionales, previamente invitados, para el proyecto de 'Nueva centralidad del eje del río Tamanduhey'; y los resultados parecen satisfactorios.

Es preciso comenzar a formular imaginativas formas de organización autónoma de gestión de proyectos urbanos, con gerencias públicas o con sociedades mixtas, que puedan funcionar con autonomía del trabajo cotidiano de las secretarías. Secretarías cuyas competencias precisan de una urgente descentralización, que las aproxime al ciudadano; y en este sentido, las nuevas tecnologías son un excelente instrumento para garantizar su seguimiento y su eficacia en los proyectos de ciudad.

Finalmente, una breve reflexión sobre la formación de técnicos; formación que hemos dicho que se adquiere con la práctica, pero que también requiere un esfuerzo universitario o de ámbito análogo. Existen pocos foros acá donde se estudie y discuta sobre planeamiento y proyectos de ciudad, bastante

ausente de las carreras de arquitectura e ingeniería que forman a los técnicos más presentes luego en la construcción de la ciudad. Es en este campo donde más se podrían aprovechar los recursos de organismos supraestatales y de convenios de cooperación; la Facultad de Arquitectura de Buenos Aires tiene firmado un convenio de colaboración con el Plan Ambiental Urbano del municipio, en forma que problemas relevantes de éste son la base de trabajo de una maestría en proyectos urbanos que desarrolla en colaboración con la Universidad de Barcelona; éste es el tipo de experiencia a que me refiero.

A pesar de mi escepticismo respecto a algunas cosas, debo señalar que las ciudades de América Latina se mueven y pronto estarán en camino de asumir las responsabilidades que su sociedad les exige, porque son ellas las auténticas protagonistas de este desafío, y no los Estados, en el mundo de la globalización.