

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

Ordenación del territorio, desarrollo sostenible y planeamiento

Reflexiones de un extranjero sobre la última década y apuntes para el futuro

José Román Ruiz

Introducción y planteamiento del debate

En los 10 años que tengo viniendo a Ecuador y otros países latinoamericanos, he dedicado mis esfuerzos a la ejecución de los programas de cooperación de vivienda social en centros históricos de la Junta de Andalucía.

La mayor o menor consolidación de estos programas como políticas locales autónomas, ha estado motivada por su propia naturaleza, como programas claves en cualquier política de ciudad. Se ha trabajado contracorriente.

Por diversas circunstancias, personales y relacionadas con el inicio de un nuevo milenio, he querido reflexionar sobre cómo hemos percibido algunos aspectos de la realidad latinoamericana que han condicionado el desarrollo de políticas y programas de ciudad, con los apellidos que se les quiera poner: histórica, consolidada, etc. , pero siempre con un carácter sustentable y un fuerte componente social.

Una reflexión sobre aspectos que desbordan los límites de la ciudad, para afectar a los modelos territoriales y de desarrollo urbano. Que siguen y seguirán condicionando el desarrollo de estas políticas durante las primeras décadas de este milenio, pero que no impiden seguir trabajando en esta línea. La cuestión estará, tras reflexionar sobre ellos, en saber trazar las estrategias más adecuadas.

Primero: no es posible desarrollar efectivamente políticas de ciudades sustentables en situaciones de fuerte desequilibrio territorial

La situación de desequilibrio

La situación que encontramos se caracterizaba por el desequilibrio territorial: altas tasas de crecimiento de las capitales por migración; el abandono de las ciudades medias y la desmembración de las comunidades vinculadas al territorio. La inexistencia o extrema debilidad de las estructuras regionales ¿excepto las indígenas? frente a los grandes polos urbanos.

El abandono del territorio en muchos países latinoamericanos es un asunto de gravedad estratégica, causa de múltiples patologías que en momentos de grave crisis afectan a la propia existencia del Estado-nación.

El territorio se ha visto más como un lugar al que extraer riquezas, con una visión a corto plazo y efectuada desde los grandes polos de desarrollo urbano, que como un territorio con derecho a ser desarrollado integralmente.

Este abandono del territorio, este Estado de una o dos ciudades, ha generado fuertes corrientes migratorias. De un territorio olvidado, sin expectativas de progreso, a ciudades que dejaban de serlo para convertirse en conglomerados urbanos, un término difuso para denominar algo con pocos atributos reconocibles, deshumanizado, sin alma.

Al mismo tiempo, en ese territorio abandonado, las estructuras sociales, productivas, culturales, de nacionalidades y pueblos indígenas, etc. de carácter regional, o en general vinculadas al territorio, se han debilitado, desmembrado, entrado en crisis de identidad, y, en algunos casos, han desaparecido o son irrecuperables.

La necesidad de políticas estatales de desarrollo y estructuración del territorio

Estas situaciones exigen políticas territoriales de Estado. Políticas formuladas desde una visión territorial, que atajen las causas de estos movimientos migratorios o los encaucen adecuadamente, desarrollando el medio rural y las ciudades pequeñas y medianas. Por ejemplo, mediante políticas de desarrollo social y empleo ligadas a la construcción de infraestructuras y equipamiento, como sucedió en España y, con especial intensidad en Andalucía, en los años 70 y 80.

Por lo que hemos tomado buena nota del plan de construcción de caminos rurales incluido en las últimas medidas del gobierno.

En esta visión, no se trataría de coordinar inversiones dispersas de departamentos que las han seleccionado con igual dispersión, sino de desarrollar políticas de Estado concebidas de forma integral y coordinada en origen, desde la definición de los objetivos, los instrumentos, el mutuo beneficio de las distintas acciones, etc., solo de esta manera se podrán componer auténticos planes territoriales. Lo contrario, por mucha coordinación que se pretenda, seguirán siendo acciones aisladas de escasa rentabilidad que no lograrán dar un vuelco a la situación, al ser más débiles que los procesos dominantes, que desperdician esfuerzos y recursos siempre escasos en relación con las necesidades.

La ejecución de estos planes de desarrollo territorial, sentará las bases para que las ciudades receptoras de efectivos puedan abordar políticas de ciudad de carácter sustentable, y, además, pueden tener consecuencias en otros campos no menos importantes:

- en el fortalecimiento de las administraciones locales si se les hace partícipes de estos planes.
- en la creación de estructuras regionales con ciudades cabecera, mediante una planificación adecuada de infraestructuras equipamientos y servicios.
- en los procesos de descentralización administrativa, delegando funciones en delimitación de objetivos y en la ejecución de los planes
- en el desarrollo económico de esos territorios, favorecido por la construcción de infraestructuras regionales.
- en la consolidación del Estado-nación en el conjunto del territorio.

En todos estos planes, el factor ambiental de conservación de los recursos es crucial, quizás el único eje ideológico con capacidad de vertebrarlos. Lo que no significa que aborden actuaciones ambientales de forma exclusiva ni principal.

Segundo: Pero además de estos factores externos, desde el ámbito local no existían políticas de ciudades, apenas una débil crítica teórica, sin alternativas adecuadamente construidas, al tipo de desarrollo urbano que se producía

Los efectos de estas presiones migratorias en la ciudad

Mientras las tasas migratorias que soporte una ciudad sean sustanciales, siempre serán prioritarias las necesidades de infraestructuras básicas que genera el desarrollo urbano.

Desarrollo al que la administración siempre llega tarde, tras el hecho consumado, cuando no queda más que legalizarlo, dotarlo de servicios y reconstruir los sistemas generales de la ciudad. Así no se crea nueva ciudad sino que se aumentan los problemas de la ciudad existente, dificultando, cada vez más, el desarrollo de políticas futuras.

Con tal velocidad y magnitud se desarrollan estos procesos no planificados, que llegan a condicionar y a definir la política urbana.

Estos procesos trasladan a nuestras ciudades problemas que no son de la ciudad, ni siquiera de carácter urbano, aunque se manifieste como tal.

El problema será de crisis económica o de un modelo de desarrollo desequilibrado, que se traslada al ámbito municipal, a la ciudad, que no puede atajar las causas profundas, ni generar recursos para afrontarlo satisfactoriamente. Es un continuo remiendo de un barco que zozobra.

Las ciudades deberían defenderse, y si no pueden, al menos que no lo fomenten, que consideren que este crecimiento en población y extensión no sólo no tiene nada que ver con el desarrollo sino que lo impide.

Pero las grandes operaciones inmobiliarias que se han vinculado a este proceso han hecho de alguna manera a la ciudad, cómplice de su degeneración.

Las grandes operaciones inmobiliarias que se han concertado con la presión migratoria en una primera fase de creación de nuevos centros

Las ciudades están sometidas, en la segunda mitad de siglo, a grandes operaciones inmobiliarias que, en muchos casos, se han concertado con la presión demográfica que sufren.

En un principio, se realizaron operaciones de creación de nuevos centros para las clases acomodadas, envueltos de un oropel de progreso y bienestar. Nueva ciudad con la que estas clases se podían sentir más identificadas, por más moderna y cercana a los modelos urbanos y culturales de referencia.

Pero el negocio no lo ha sido sólo en la nueva ciudad encantada, sino también aunque de distinta manera y en plazos distintos, en la ciudad 'abandonada'. El resultado es un proceso de conversión de las viviendas de los centros históricos o consolidados en tugurios, un negocio lucrativo aunque no lo aparente, la destrucción patrimonial, un atentado a la memoria histórica y, también, la pérdida de un magnífico referente para la recomposición de la ciudad en su conjunto.

Estos procesos parecerían, por la lógica inexorable con la que se concatenan, ser más que coincidentes, necesariamente complementarios y, de alguna manera, si no planificados sí concertados, impulsados, ordenados y 'ordeñados'.

Las últimas tendencias

En la actualidad, el producto dominante en la promoción inmobiliaria, lo constituyen núcleos residenciales planificados con las características de los acuartelamientos.

Núcleos dispersos que se extienden por el territorio, en esos magmas denominados conurbaciones, en las que hay que incluir en la tarjeta de visita un plano guía y las coordenadas GPS, para invitar a un amigo a tu casa. Paquetes autónomos, núcleos monotemáticos, de usos exclusivos, residenciales, comerciales o de servicios. La simplicidad más absoluta, la negación de la ciudad, del espacio público, el despilfarro de recursos en transporte e infraestructuras.

En este punto, no puedo evitar denunciar la inmoralidad que se está cometiendo con los valles de esta ciudad. Una sobreexplotación que generará problemas de todo tipo que sólo podrán apreciarse, en su verdadera magnitud, en unas décadas.

Esto se ha producido con la anuencia institucional, en un ambiente de falta de crítica ciudadana y profesional. Quizá porque los creadores de opinión pública, que cantan las excelencias de la ciudad consolidada, histórica o no, pertenecen a esa clase social que primero abandonó el centro para crear uno nuevo en el norte, ahora son pioneros en la colonización de los valles y dentro de unas décadas, cuando se empieza a sentir la degradación de la calidad de vi-

da en los valles, serán pioneros de otra colonización. Ojalá en esta ocasión le toque a la ciudad histórica, a la ciudad consolidada, la del espacio público, la de la heterogeneidad en la ubicación de sus funciones y sectores sociales, la de los lugares de relación social, la ciudad que crea ciudadanos.

Configurar una crítica militante a este proceso es necesario para hacer reflexionar a las autoridades y las obligue a ser consecuentes, trascendiendo la retórica de los discursos. Hay que frenar contundentemente este proceso, calificado de inmoral por ser un atentado contra la ciudad, cuna de la democracia, del ciudadano frente al súbdito; monumentos a la exclusión social; un despilfarro de recursos; un atentado paisajístico y ambiental; una rémora económica que tendrán que sufragar las futuras haciendas públicas municipales, aunque no hayan estado comprometidos en este proceso, condicionando la aplicación de otras políticas.

Corolario

Los desequilibrios territoriales van indisolublemente unidos a operaciones indeseables de destrucción de ciudad, a modelos de no-ciudad, por el abandono de las políticas públicas urbanas, centradas en atender otros problemas más acuciantes.

Volviendo a la tesis inicial, pongo sobre la mesa la posibilidad real de desarrollar políticas de ciudades sustentables en situaciones de fuerte desequilibrio territorial y con políticas urbanas que, por acción u omisión, sean cómplices de estas operaciones inmobiliarias basadas en el voraz consumo de suelo. O lo que es lo mismo, la sustentabilidad de estas políticas sin un fuerte aporte externo.

Tercero: Pero la presión sobre las ciudades está disminuyendo y parece ser la dinámica dominante en el arranque del próximo milenio, por lo que van a cobrar total vigencia las políticas de recomposición y desarrollo sustentable de nuestras ciudades

En origen, el asunto central que actuó como eje vertebrador temático de estas jornadas fue la constatación del descenso de las tasas migratorias hacia las ciudades en Latinoamérica. Y en consecuencia la hipótesis, y esperamos que no so-

lamente el deseo de unos pocos, de que este factor pudiera ser aprovechado para impulsar un cambio profundo en las políticas urbanas.

Por lo anterior, y aún siendo conscientes de que tardarán en cambiar significativamente las situaciones de emergencia que condicionan las políticas urbanas actuales, podría pensarse en la virtualidad de comenzar a dar pasos desde los municipios para afrontar la acción local de un modo y con una perspectiva distinta.

Para ello es exigido un cambio en los principios que inspiran las políticas urbanas actuales. Adoptando la idea de que el progreso y el bienestar de la población, y el desarrollo equilibrado, son incompatibles con el hipercrecimiento. Y que, por tanto, no deben adoptarse medidas que favorezcan la extensión de la ciudad sino que la dificulten.

¿Cuáles podrían ser los perfiles de trabajo para ir configurando esta nueva política de ciudad?

Un balance crítico

Este balance podría comprender la última década de este milenio, arrancando en 1988 por coincidir con el cambio de administración municipal que le dio un nuevo enfoque a la planificación urbana e inició un conjunto de políticas y actuaciones sobre la ciudad histórica y consolidada que, con sus lógicos altibajos, ha continuado hasta ahora y serían el objeto del balance.

- a. Las diferencias en las políticas desarrolladas en el Centro Histórico de Quito y en el resto de la ciudad.

En el centro histórico tienen más incidencia las políticas públicas de ciudad más avanzadas, al menos en su formulación, mientras en el resto de la ciudad se ha sentido menos el peso de estas políticas públicas y los agentes privados juegan sus cartas con libertad de movimientos.

La realización del Plan Maestro; las actuaciones de rehabilitación del patrimonio monumental; las de infraestructura viaria, veredas, y ordenación del tráfico; las de vivienda social financiadas por la Junta de Andalucía; las de vivienda financiadas con fondos nacionales; y todo el paquete financiado por el BID, Museo de la Ciudad, aparcamientos, operaciones de permeabilidad de manzanas con usos de galerías comerciales y rehabilitación de vivienda.

Todo este paquete diverso justifica un balance, que puede ser uno de los más ricos en conclusiones de Latinoamérica. Su simple enumeración sustenta la afirmación sobre la gran diferencia de estas políticas, por lo que significan como avance, respecto a las aplicadas en el resto de la ciudad que, por el contrario, son las que han consumido más recursos públicos, en términos absolutos y relativos, y el 100% de los privados.

b. La enorme dispersión de las actuaciones realizadas sobre el Centro Histórico

La inexistencia de un modelo de ciudad, en general y del Centro Histórico en particular, de una política integrada, y todo ello con una estructura administrativa dispersa, ha posibilitado la definición aislada de objetivos, la prevalencia de políticas sectoriales desvinculadas, la superposición de funciones en departamentos actuando aisladamente, a veces con políticas contradictorias y en todo caso no complementarias. Todo ello, creo que ha mermado la capacidad transformadora de ese esfuerzo de inversión y gestión público.

Tras este balance, una filosofía que debería impregnar la nueva política sería su carácter integrador y sustentable.

El carácter sustentable

En origen, este término tiene un fuerte componente medioambiental (relacionar lo esencial de las distintas cartas y declaraciones) lo que no ha impedido una clara identificación con las ideas de los que hemos venido defendiendo la ciudad histórica, la ciudad existente. Su recuperación desde políticas que integren la vivienda, el mantenimiento de la población residente y, por tanto, la acción social sobre esta población desfavorecida, la mejora del espacio público, etc. , y todo ello con un fuerte componente participativo del conjunto de la ciudadanía y sus organizaciones de base.

En estos momentos no hay una ideología capaz de vertebrar mejor todo esto que la de la sustentabilidad, aunque las acciones no sean ni exclusiva ni principalmente medioambientales.

La vivienda y el espacio público como ejes de la recomposición de la ciudad

Pero no cualquier forma de hacer vivienda. Me refiero a los programas de vivienda pública de carácter social, que no excluya más que a los que se quieran excluir, que respete como principio irrenunciable a los actuales habitantes, que, por tanto, tendrá que tener un fuerte componente de subsidio y de incorporación de los recursos de todo tipo de los afectados. Y también me refiero a aquellos programas que fomenten, pero no protagonicen las administraciones públicas, las actuaciones de los particulares dirigidas a los sectores medios sujetos de crédito.

Un planeamiento radicalmente distinto al actual

Que tendrán que desarrollar sobre la base de modelos propios, porque al menos en España está cuestionado desde hace años y en proceso de revisión. En cualquier caso hay que apuntar algunas de las ideas sobre las que se va clarificando el debate, tras la crisis de los planes estratégicos, por basarse en la concertación y la casi ausencia de determinaciones físicas:

- Un planeamiento que tiene que partir de la elaboración de un modelo de ciudad, en base al cual se elaboren planes de actuación urbana de menor escala.
- Planes de actuación urbana que integren todos los elementos necesarios para una eficaz acción. Desde la planificación entendida como ordenación, suelo, usos, etc., la vivienda, la acción de desarrollo social y asistencial para la población afectada por estos planes, la recuperación y puesta en valor del espacio público, los equipamientos, las infraestructuras y el transporte, por mencionar los aspectos claves y no necesariamente en orden, lo que dependerá de cada caso.
- Pero siempre, planes que estén participados de forma protagonista por los ciudadanos en sentido amplio, no sólo por los directamente afectados.

En resumen, todo el repertorio de instrumentos de acción urbana sonando al unísono bajo una dirección y con unos mismos objetivos.

Y en la perspectiva de consolidar la ciudad existente, para el nuevo planeamiento, el centro histórico es un magnífico referente pero sólo un referente, ya que estas ideas se formulan pensando en la ciudad en su conjunto.

Una visión de estas características exige una gestión municipal distinta a la que actualmente viene a ser común. Una nueva estructura administrativa para una nueva política de ciudades

La coherencia entre los distintos campos, en el caso de una acción municipal débil o en municipios pequeños, descansaba en el gobierno local, ya sea un ejecutivo nombrado por el alcalde o formado por concejales y presidido por éste. La complejidad actual de la acción de gobierno local, ha hecho que este modelo no garantice la coherencia, lo que se manifiesta en el aumento de la fragmentación y sectorización de la política municipal.

Porque no es suficiente la coordinación desde el nivel político, de acciones diversas, cuyo origen está en departamentos que las ha concebido necesariamente desde visiones parciales.

En este sentido hay que llamar su atención sobre el interés que podría tener analizar, al menos, la experiencia de concentración de funciones que se ha producido en España con el avance de las políticas urbanas locales. Por poner un ejemplo, en España las funciones que aquí desarrollan departamentos y empresas autónomas como: Planificación, Empresa de Obras Públicas con Parques y Jardines, Fondo de Salvamento, Empresa de Centro Histórico, y otras funciones menores de recaudación, las lleva un único departamento desde finales de los años 70. Las Gerencias Municipales de Urbanismo, como se denominan por Ley, tienen un estatuto jurídico difícil de precisar, pero que se sitúa a medio camino entre la administración regular y las empresas públicas. En todo caso, es administración pública, conceden las licencias de obra y tienen el control disciplinario y sancionador, pero tienen su propio personal no necesariamente funcionario, y su propio presupuesto, que integra el común municipal pero gestiona autónomamente.

Este cambio cualitativo nada tiene que ver con una comisión de coordinación de departamentos autónomos para ejecutar acciones, sino que empieza a producir cambios en la concepción integral de las políticas, posibilitando una real participación de la ciudadanía y sus organizaciones en la propia selección y prelación de los objetivos. En las acciones que se proyectan, que se complementan, enriquecen, y apoyan mutuamente durante su aplicación, en la forma de ejecutarlos, etc., proyectando hacia la ciudadanía una imagen de acción global y sólida sobre la ciudad, independientemente de la cuantía de los recursos, ya que me refiero a solidez y credibilidad moral.