

Negrón, Marco
Instituto de Urbanismo, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
marketing@cantv.net

Crecimiento urbano y crisis de la planificación en el siglo XX

En las décadas de 1970 y 1980 los diagnósticos relativos a las ciudades de América Latina dibujaban, en su abrumadora mayoría si no en su totalidad, un panorama profundamente negativo que proyectaba preocupantes, a veces hasta apocalípticos escenarios a futuro. Del debate de los 60 y 70 se arrastraba la idea de que, en el contexto social y económico de esos países, el crecimiento urbano se convertía en un obstáculo al desarrollo nacional -las ciudades, virtualmente, chuparían la linfa vital de la nación-, el cual resultaba tanto mayor cuanto más grandes fueran las ciudades. Y lo cierto era que los datos de la realidad parecían respaldar esa visión: por una parte se constataba que las ciudades registraban tasas de crecimiento demográfico sin precedentes mientras la economía urbana se mostraba incapaz de absorber esos nuevos contingentes de población, los cuales, si querían escapar a la desocupación abierta, raramente tenían otra alternativa que el desempeño en actividades de muy baja productividad y, consiguientemente, mal remuneradas; por otra, y seguramente como consecuencia de la misma debilidad de las economías urbanas, la mayoría de la nueva población se aglomeraba en precarias viviendas autoconstruidas en áreas no siempre aptas para la urbanización y carentes de los servicios esenciales o, alternativamente, en zonas tugurizadas del viejo centro: los esfuerzos del Estado, que en muchos casos fueron notables, no sólo resultaban insuficientes para satisfacer una demanda tan alta de nuevas viviendas sino que, lo más grave, no lograban ajustarse a los muy bajos e irregulares ingresos de gran parte de esos habitantes; adicionalmente, como contracara de lo anterior, el medio rural conocía un fuerte éxodo de población y la decadencia de las actividades tradicionales, sustituidas en todo caso por otras decididamente menos intensivas en mano de obra.

Y no es que en aquellas ciudades no existieran arquitecturas, incluso sectores urbanos dignos de admiración: muchas -piénsese en La Habana, Quito o Lima- habían heredado espléndidos cascos históricos del período colonial; entre finales del siglo XIX y el comienzo de la segunda guerra mundial los argentinos erigieron un Buenos Aires que resistía con honor la comparación con las mejores ciudades europeas; Caracas todavía conserva de las décadas de 1930 y 1950 el magnífico paisajismo de su Country Club, obra de los herederos de Frederick Law Olmsted, y la incomparable Ciudad Universitaria en la que Carlos Raúl Villanueva integró con maestría su deslumbrante arquitectura con obras de los más destacados representantes de las vanguardias artísticas universales de la primera mitad del siglo. Pero ellas parecían lejos de poder equilibrar la influencia negativa de la “otra” ciudad, percibiéndose como remanencias de un pasado histórica o socialmente remoto, destinadas al exclusivo uso y disfrute de minorías privilegiadas.

La visión catastrofista del fenómeno urbano era compartida por la mayoría de los dirigentes políticos y de los más reconocidos estudiosos y expertos en la materia, que, independientemente de su orientación política y filosófica, coincidían en asociar la causa fundamental con las altas tasas de crecimiento de la población y su preferencia por la localización en las ciudades más grandes. Es emblemático el caso de Víctor Luis Urquidi, un pensador mexicano de sólida reputación en toda la región, vinculado al pensamiento desarrollista de la CEPAL¹, quien en 1969 sostenía que el rápido crecimiento de la población urbana en los países menos desarrollados del mundo -entre los que naturalmente incluía los latinoamericanos- ganaba cada vez más peso entre los problemas sociales y económicos irresueltos y tal vez irresolubles; aunque reconocía que la urbanización era necesaria para la modernización de esas naciones, sostenía que ella estaba ocurriendo en circunstancias tales que era necesario hablar de *crecimiento* y no de *desarrollo urbano* y que el resultado no podía ser sino “la ciudad subdesarrollada” que, debido al contexto económico y político en el cual emergía, podía terminar convirtiéndose en “la ciudad permanentemente subdesarrollada”:

¹ Comisión Económica para la América Latina, liderada en aquellos años por el destacado economista argentino Raúl Prebisch y promotora de la industrialización por sustitución de importaciones como estrategia para superar el subdesarrollo.

*“Las ciudades de América Latina -incluso las más grandes de cepa europea- son pobres; pobres y parcialmente decadentes, o pobres y atrasadas, o pobres en promedio con manchones de bienestar intercalados entre desagradables **slums** olvidados y feos vecindarios, enlazados por transportes y otros servicios cada vez más inadecuados. Las naciones latinoamericanas están asediadas por la ‘ciudad prematura’, anticipo de una futura ‘no-ciudad’ si las actuales perspectivas de desarrollo no se modifican”².*

Una interpretación esencialmente coincidente en esta materia con la de autores de pensamiento más radical, inscritos entonces en las corrientes que identificaban en la dependencia respecto a los países “centrales” el rasgo común de las sociedades latinoamericanas y la causa estructural que determinaba su atraso. Manuel Castells, por ejemplo, afirmaba en esos mismos años:

*“El segundo rasgo fundamental de la urbanización dependiente es **la constitución de grandes concentraciones de población sin desarrollo equivalente de la capacidad productiva, a partir del éxodo rural y sin asimilación de los migrantes en el sistema económico de las ciudades**”³.*

Dentro de la misma línea del pensamiento “dependentista”, un ambicioso estudio publicado en 1971 por el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de Caracas, destinado a ejercer una larga influencia en el pensamiento y la práctica del urbanismo en Venezuela, sostenía:

“La existencia de un centro en desarrollo y una periferia estancada en todos los países de América Latina, ha sido observada por todos los estudiosos de la problemática regional en estos países. Lo que no ha sido observado y mucho menos admitido es que este es el resultado natural del tipo de estructura económica implantada en América Latina, la cual funciona de manera óptima en base a la localización del proceso de industrialización en una región central y el marginamiento del resto del país. Cualquier

² Urquidí (1975: 339-346).

³ Castells (1971: 7-11). Negrillas en el original.

desviación de esta localización, sin quebrantar las estructuras existentes, simplemente haría menos eficiente el funcionamiento de esta economía⁴.

Aunque se originaban predominantemente en el mundo académico, en muchos casos esas visiones influenciaron a las instituciones responsables de las políticas urbanas y territoriales con la consecuencia de propiciar el diseño de lo que podríamos llamar estrategias negativas, materializadas en los intentos de contener el crecimiento demográfico de las ciudades principales mediante el impedimento o, en todo caso, el desestímulo de los movimientos migratorios hacia ellas. Lo que se expresó, sobre todo, en la reducción al mínimo de la producción de tierra urbanizada y de bienes urbanos en general para los sectores de menores ingresos.

Aunque entonces no se percibía con claridad, aquella era una estrategia sin destino: que la crisis del campo se debiera a la penetración del capitalismo y la consiguiente tecnificación de las actividades o a la desintegración pura y simple de la agricultura tradicional, el resultado en todo caso era la formación de un excedente de fuerza de trabajo rural cuya única opción era abandonar el campo por la ciudad; que las ciudades más atractivas fueran las más grandes era simplemente lógico, pues en ellas se percibían (y eventualmente se encontraban) las mejores opciones de empleo y de servicios. Pero no hay duda en cuanto a las dimensiones excepcionales que alcanzó la presión sobre las ciudades latinoamericanas entre las décadas de 1950 y 1980 teniendo en cuenta, además, que para mediados del siglo en casi todos esos países la mayoría de la población era rural. Las ciudades de Brasil, el país más poblado del subcontinente, debieron absorber en esas cuatro décadas un promedio de 2,1 millones de nuevos habitantes por año, mientras que para México ese promedio alcanzó a 1,1 millones; países de tamaño poblacional intermedio como Colombia y Venezuela recibieron un promedio de 400 mil y 300 mil nuevos habitantes urbanos por año respectivamente; en Argentina, que después del pequeño Uruguay era el país más urbanizado de la región y que ya para fines de la década de 1940 contaba con más de un 60 por ciento de población urbana, ese promedio se colocó en el mismo rango que Colombia. Mientras la población total

⁴ CENDES (1971: 21-22). La estructura a quebrantar era, precisamente, la "dependencia con respecto a los países industrializados" (ibídem: 24).

de la región se multiplicó por 2,8 en el período, la urbana lo hizo por casi 5, alcanzando un porcentaje superior al 70% de la población total que la colocó, con Europa y América del Norte, en la categoría de las regiones más urbanizadas del mundo.

CUADRO N° 1

AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN TOTAL (PT), POBLACIÓN URBANA (PUT) Y POBLACIÓN RURAL (PRT) POR PAÍSES (circa 1950 / circa 1990)

PAÍS	circa 1950			circa 1990		
	PT	PUT	PRT	PT	PUT	PRT
ARGENTINA ¹	15.893.815	9.932.133	5.961.682	32.615.528	28.461.854	4.153.674
BOLIVIA ²	3.019.031	1.023.365	1.995.666	6.420.792	3.694.846	2.725.946
BRASIL ³	51.493.816	18.782.310	32.711.506	157.079.573	123.082.217	33.997.356
CHILE ⁴	5.932.995	3.601.612	2.331.383	13.348.401	11.140.405	2.207.996
COLOMBIA ⁵	11.932.857	5.100.269	6.832.588	33.109.840	23.514.070	9.595.770
COSTA RICA ⁶	800.935	268.286	532.649	2.416.809	1.075.254	1.341.555
CUBA ⁷	5.829.005	3.212.111	2.616.894	9.723.605	6.712.030	3.011.575
ECUADOR ⁸	3.202.757	913.932	2.288.825	9.697.979	5.345.858	4.352.121
EL SALVADOR ²	1.855.917	677.169	1.178.748	5.118.599	2.581.834	2.536.765
GUATEMALA ⁹	2.790.868	696.458	2.094.410	8.331.874	2.914.687	5.417.187
HAÍTÍ ¹⁰	3.097.226	378.777	2.718.449	5.053.791	1.239.541	3.814.250
HONDURAS ¹¹	1.375.350	425.698	949.652	4.248.589	1.644.944	2.603.645
MÉXICO ⁸	25.779.254	10.971.720	14.807.534	81.249.645	57.959.721	23.289.924
NICARAGUA ¹²	1.057.023	369.249	687.774	4.357.099	2.370.806	1.986.293
PANAMÁ ⁸	805.285	289.697	515.588	2.329.329	1.251.555	1.077.774
PARAGUAY ²	1.328.452	459.726	868.726	4.152.588	2.089.688	2.062.900
PERÚ ¹³	6.217.967	2.197.103	4.020.864	22.048.356	15.458.599	6.589.757
REP. DOMINICANA ¹⁴	2.135.872	510.469	1.625.403	7.293.390	4.094.263	3.199.127
URUGUAY ¹⁵	2.595.510	2.101.378	494.132	3.163.763	2.872.077	291.686
VENEZUELA ⁸	5.034.838	2.411.771	2.332.235	18.105.265	15.284.956	2.820.309
TOTAL A. LATINA	152.178.773	64.323.233	87.564.708	429.864.815	312.789.205	117.075.610

¹1947/1991, ²1950/1992, ³1950/1996, ⁴1952/1992, ⁵1951/1993, ⁶1950/1984, ⁷1953/1981, ⁸1950/1990, ⁹1950/1994,

¹⁰1950/1982, ¹¹1950/1988, ¹²1950/1995,

¹³1940/1993, ¹⁴1950/1993, ¹⁵1963/1996

Fuente: CEPAL-CELADE (2001).

La orientación en materia de políticas urbanas adoptada durante aquellos años la ilustra con notable claridad un documento de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano del Área Metropolitana de Caracas (OMPU) elaborado a mediados de la década de 1970, en el cual se establecían los lineamientos fundamentales para el futuro desarrollo urbanístico de la capital venezolana, entonces una de las metrópolis más dinámicas de la región:

*“Las restricciones topográficas y las limitaciones derivadas de la necesidad de depender de recursos externos para atender la demanda de ciertos servicios esenciales, como el abastecimiento de agua, indican la conveniencia de reducir en lo posible el crecimiento de la población de Caracas y, en consecuencia, de la demanda de áreas urbanizadas...Una primera línea relacionada con esta política es la de estimular el desarrollo fuera de la Región **Centro-Norte-Costera**... Procede, en consecuencia la reformulación de una política que contemple la eliminación de inconsistencias internas y la posibilidad de acciones innovadoras, incluyendo el examen de la factibilidad de **reubicar la capital de la República**”⁵.*

Pero el resultado de semejantes políticas no fue el esperado: aunque en una escala menor a la pronosticada, los migrantes del campo siguieron llegando a las ciudades; pero una vez en ellas no encontraban dónde localizarse justamente porque se limitó radicalmente la oferta de tierras urbanizadas, particularmente para los sectores de menores ingresos, estimulándose así el desarrollo de la urbanización informal que terminó alojando entre el 30 y el 50 por ciento de la población de las principales ciudades del continente.

Una de las pocas voces que alertó contra el serio error que entonces se estaba cometiendo fue la del economista brasileño Paul Singer, quien a mediados de la década de 1970 se expresaba en los siguientes términos:

“Sería una miopía indefendible, para no hablar de injusticia e inhumanidad, que el planeamiento opusiera barreras selectivas al aflujo de migrantes, vedando o dificultando la fijación en la metrópoli de quienes, aparentemente, tienen menos

⁵ OMPU (1974: 44-45, negrillas en el original).

*oportunidades de colocarse en el mercado de trabajo. Lo que se impone es una acción positiva del planeamiento, en el sentido de facilitar la absorción, por la economía metropolitana, de la oferta de fuerza de trabajo proveniente tanto de la inmigración como del crecimiento vegetativo de la población.*⁶

Aunque las proyecciones demográficas se revelaron exageradas y ninguna de las grandes ciudades latinoamericanas alcanzó las dimensiones estimadas en la década de 1970, veinte años después cuarenta de ellas contaban con más de un millón de habitantes cada una; para las fechas actuales se estima que ocho superan los cinco millones de habitantes y cuatro, con más de diez millones, se inscriben entre las grandes megalópolis mundiales.

⁶ Singer, Paul (1979: 177).

MAPA N° 1 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CIUDADES MAYORES DE UN MILLÓN DE HABITANTES EN LA DÉCADA DE 1990⁷



Fuentes: Mapa: **Britannica Atlas 1977**
Datos demográficos: CEPAL-CELADE (2001)
CUADRO N° 2

⁷ Los colores indican el rango poblacional de las diferentes ciudades: negro 1 a 2 millones; azul 2 a 5 millones; violeta 5 a 10 millones; rojo más de 10 millones. Los números entre paréntesis al lado de la población de la ciudad mayor de cada país indican el año de realización del respectivo censo.

ÁREAS METROPOLITANAS MAYORES DE 10 MILLONES DE HABITANTES (2005)

Rango	Área Metropolitana	País	Población
1	Tokio	Japón	35.327.000
2	Ciudad de México	México	18.735.000
3	New York City	EE. UU.	18.732.000
4	São Paulo	Brasil	18.333.000
5	Bombay	India	18.202.000
6	Delhi	India	15.053.000
7	Shangai	China	14.503.000
8	Calcuta	India	14.282.000
9	Daka	Bangladesh	12.576.000
10	Buenos Aires	Argentina	12.553.000
11	Los Ángeles	EE. UU.	12.307.000
12	Karachi	Pakistán	11.553.000
13	El Cairo	Egipto	11.487.000
14	Río de Janeiro	Brasil	11.469.000
15	Osaka	Japón	11.258.000
16	Manila	Filipinas	10.761.000
17	Beijing	China	10.717.000
18	Moscú	Rusia	10.416.000

En caracteres rojos, las megalópolis latinoamericanas.

Fuente: United Nations, Population Division, **World Urbanization Prospects: The 2007 Revision Population Database**, <http://esa.un.org/unup/index.asp?panel=2>

Pese al predominio de las políticas dirigidas a bloquear el crecimiento urbano, el mismo tamaño que venían alcanzando las ciudades obligó a la realización de algunas inversiones en infraestructura que en muchos casos se convertían en elementos estructurantes de la expansión urbana. En particular resultó imposible seguir ignorando el creciente problema de la movilidad urbana, lo que hizo que en el último cuarto del siglo seis ciudades de la región emprendieran la construcción de sistemas subterráneos de transporte masivo de gran

impacto urbano y elevado costo⁸, pero la crisis de la década de 1980 -la llamada década perdida- bloqueó o frenó muchos de los esfuerzos por mitigar el deterioro de las ciudades.

Para entonces, y no sólo en América Latina, la planificación urbana se había hundido en un profundo desprestigio y pocos apostaban a que ella pudiera dar una contribución significativa para sacar a las ciudades latinoamericanas de lo que parecía un callejón sin salida. En 1982, en la instalación del XIV Congreso Interamericano de Planificación su Presidente, Cuauhtémoc Cárdenas⁹, sintetizaba en breves palabras el poco alentador balance:

“En lo urbano y en el establecimiento de interrelaciones adecuadas entre campo y ciudades, las experiencias con éxito son escasas, las más son limitadas en sus alcances y en el ámbito en el que se dan”.¹⁰

II. La reivindicación de la planificación urbana como instrumento del cambio social

Aunque pasaron varios años antes de que se pudiera apreciar cabalmente su importancia, la aprobación en 1966 del Plan Director de Urbanismo de Curitiba¹¹, la entonces casi desconocida capital del meridional estado brasileño de Paraná, y su compleja pero exitosa implantación en los años sucesivos, inducirán un cambio fundamental en las actuaciones urbanísticas en el subcontinente, que, contrariando el pensamiento en boga, puso en evidencia el extraordinario potencial de la planificación urbana para impulsar el cambio social. No es este el sitio para entrar en una descripción detallada de esa experiencia, por lo demás ampliamente conocida al día de hoy; baste recordar que en una fecha tan temprana como aquella se lo concibió como un plan, apoyado en una extendida participación de la población,

⁸ Hasta 1970 sólo Buenos Aires contaba con un sistema subterráneo de transporte, cuya construcción se inició en 1913 pero que desde el comienzo de la segunda guerra mundial no conoció modificaciones significativas hasta finalizado el siglo. En 1972 se inauguró la primera etapa del Metro de Ciudad de México, seguido de São Paulo en 1974, Santiago de Chile en 1975, Río de Janeiro en 1979, Caracas en 1983 y Medellín en 1995. En los primeros años 70 Curitiba empezaba a desarrollar su red de transporte colectivo superficial, pero nadie le prestaba mayor atención.

⁹ En 1997 se convertiría en el primer Gobernador electo de Ciudad de México, que hasta entonces era designado por el Presidente de la República.

¹⁰ En SIAP (1982: 6).

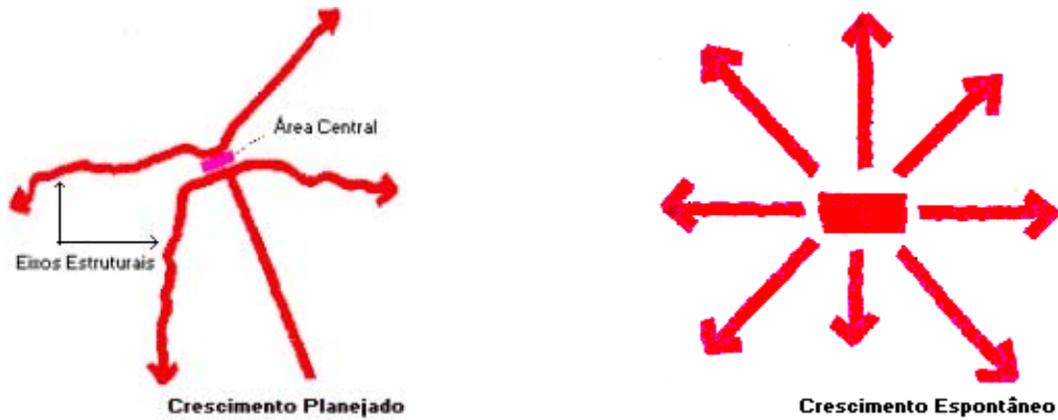
¹¹ Desarrollado por el Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), creado en 1965 y desde entonces responsable de la planificación urbana de la ciudad.

que apuntaba al desarrollo de la ciudad vinculando la asignación de los usos del suelo al trazado de las redes de transporte, partiendo del entendido de que, si es verdad que resulta difícil controlar el crecimiento demográfico de las ciudades, en cambio es posible guiar su expansión por medio del desarrollo de la infraestructura, particularmente la del transporte público. La opción de Curitiba fue por un sistema de buses con vías dedicadas que se ha ido perfeccionando con el tiempo hasta conformar la moderna Red Integrada de Transporte (RIT) de Curitiba¹². Se comenzó a principios de la década de 1970 con la construcción de un sistema de ejes viales estructurales, los cuales son recorridos hoy por los buses de gran capacidad (110, 160 y 270 pasajeros cada uno) de las líneas *expresas*, apoyadas por las *alimentadoras*, que sirven las zonas de menos densidad y alimentan las expresas, y las *interdistritales*, que comunican los distintos sectores de la ciudad sin pasar por el centro, hasta conformar un sistema integrado operado por empresas privadas que cobran en función de las distancias recorridas, no del número de pasajeros transportados, lo cual resuelve el tradicional conflicto de la sobreoferta en las rutas “buenas” y la suboferta en las “malas”¹³.

¹² La integración del sistema se concretó en 1980.

¹³ La planificación y el desarrollo de la infraestructura física corren por cuenta de la alcaldía; la gestión corresponde a URBS, S. A., una empresa mixta municipal, mientras que la operación del sistema es privada.

CIUDAD LINEAL VS. CIUDAD RADIAL



Fuente: IPPUC



Estación tubular



Bus biarticulado con capacidad para 270 pasajeros

En la asignación de usos del suelo, las mayores densidades corresponden a los terrenos aledaños a los ejes estructurales, disminuyendo en la medida en que se aleja de ellos. La opción por un sistema superficial tiene ventajas tales como los costos considerablemente más

bajos respecto a otros sistemas de transporte masivo¹⁴, la flexibilidad y el potencial para apoyar la renovación urbana. Un aspecto importante a destacar de esa experiencia es que el sistema opera sin subsidios pese a que, del promedio de 1,7 millones de personas por día que transportó en 2006, 800 mil estaban exoneradas de pago por razones de discapacidad o de edad¹⁵.

Desde la década de 1960 algunos urbanistas latinoamericanos venían insistiendo en la tesis de que la posibilidad de construir un futuro para nuestras ciudades, dependía de la capacidad para introducir soluciones urbanísticas que permitieran costos más ajustados a las reales posibilidades de sociedades cuyos niveles de ingreso no eran comparables con las norteamericanas o europeas; el problema era que ello no parecía posible sino a costa de reducciones sensibles en los estándares normalmente aceptados en una sociedad moderna. El sistema de transporte de Curitiba no sólo representa la primera concreción a escala metropolitana de aquella aspiración, sino además la posibilidad de lograrla elevando simultáneamente los estándares urbanísticos de la ciudad.

Por supuesto que el prestigio de que hoy goza la experiencia de Curitiba no se limita al éxito de su plan integrado de transporte y usos del suelo ni de su muy eficiente sistema de transporte colectivo, pero no hay duda de que estos dos son los elementos portantes de la experiencia y los que han abierto el horizonte a sus demás éxitos, entre otros al ambiental, el social y el económico: en la medida en la cual han mejorado la calidad de vida de la ciudad y su eficiencia, ella ha atraído inversiones que han ampliado tanto la oferta de trabajo, que ha ayudado a enfrentar los problemas de pobreza, como los recursos del gobierno local, que le ha permitido acrecentar su capacidad de inversión y de gestión.

Se debe subrayar, sin embargo, que esos buenos resultados no han dependido solamente de soluciones técnicas acertadas e innovadoras. Como lo ratifican otras experiencias exitosas en la región, para este renacimiento de la planificación urbana, además de esas capacidades, ha

¹⁴ De acuerdo al IPPUC el costo de construcción del sistema es de US\$ 3 millones/Km. contra 8 a 12 millones para un sistema de tranvías y unos 50 a 100 millones para un sistema de trenes subterráneos (Friberg). En el caso del Transmilenio de Bogotá los costos alcanzan a US\$ 5 millones/Km. debido al énfasis puesto en la producción de espacio público.

¹⁵ http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba_em_datos_Pesquisa.asp

sido crucial la variable política: la posibilidad de contar con un gobierno local dotado de autonomía y abierto a la participación real de la población apoyado por planificadores socialmente comprometidos¹⁶.

II.1 La inversión en bienes urbanos de interés colectivo: el urbanismo social

Uno de los hallazgos más importantes de la experiencia de Curitiba y que luego han aprovechado y potenciado las ciudades de la región que han emprendido gestiones exitosas, ha sido el impacto social y la capacidad transformadora de la inversión en bienes urbanos de interés común, entre los cuales ocupa lugar relevante el transporte público; muchas veces asociados a este, hay que destacar también los importantes esfuerzos de rescate y expansión del espacio público como espacio de integración, una consecuencia casi automática de las obras requeridas para el desarrollo de sistemas de transporte masivo superficial como los de Curitiba y Bogotá pero que, como demuestra la experiencia del Metro de Caracas, no tiene por qué ser ajena al desarrollo de sistemas subterráneos.

La modernización, integración e incremento de la eficiencia de los sistemas de transporte colectivo, como es evidente, ha redundado en la reducción de las incomodidades que sufrían sobre todo quienes no podían acceder al automóvil privado y en la disminución significativa de los tiempos de viaje¹⁷, todo lo cual se traduce no sólo en una mejor calidad de vida, sino también en un incremento indirecto del ingreso económico de las personas y en una creciente integración a la ciudad de los barrios más pobres, no en vano calificados en su momento de "marginales". En el pasado esas políticas se veían dificultadas y en muchos casos impedidas por los elevados costos que implicaba la tecnología más eficaz disponible, la de los trenes subterráneos, que la hacían virtualmente prohibitiva para economías con grados

¹⁶ Como se sabe, la transformación de Curitiba está estrechamente asociada a la figura de Jaime Lerner, quien dirigió el IPPUC y participó en la redacción del Plan Director antes de ser Alcalde de la ciudad en 1971-1975, 1979-1983 y 1989-1992. Aunque en 1966 la dictadura militar suspendió las elecciones de alcaldes, que pasaron a ser designados por el gobernador correspondiente, y que sólo a partir de 1985 se retornó a la elección universal, directa y secreta, la redacción del Plan Director partió de una amplia discusión con la sociedad civil en el Seminario "Curitiba de Amanhã" de julio de 1964, designado como "mes del urbanismo" por el alcalde de entonces (Ardila-Gómez, 2002: 4-5, Mattana Sequinel, 2002: 49-50).

¹⁷ En el caso de Caracas, por ejemplo, postergando las políticas de transporte público y privilegiando el automóvil privado, se realizó una extraordinaria inversión en autopistas urbanas desde la década de 1950 hasta la de 1970; la saturación de estas en la actualidad y el consiguiente colapso del tráfico de la ciudad demuestran que se trata de políticas que, a la larga, no resuelven el problema de nadie.

variables pero siempre altos de pobreza como las latinoamericanas¹⁸; sin embargo, con el desarrollo en paralelo de las redes integradas de transporte y los sistemas Bus Rapid Transit (BRT), cuyas prestaciones se aproximan mucho a las de los subterráneos pero con costos entre diez y treinta veces menores, a las ciudades de la región se les abre una extraordinaria oportunidad para su transformación, exorcizando aquella suerte de maldición pronunciada hace casi cuarenta años por Víctor Urquidí cuando identificaba en ellas el probable embrión de un futura “no-ciudad”.

Algunos datos pueden ayudar a entender lo dicho en los párrafos anteriores. La construcción del Metro de Caracas se inició en 1976, habiéndose inaugurado la primera etapa de la Línea 1 en 1983; a la fecha ha logrado desarrollar una red de 63,5 kilómetros de extensión que transporta un promedio de 1,7 millones de pasajeros por día de los cuales 1,2 millones a lo largo de la Línea 1, que es la columna vertebral del sistema. El Transmilenio de Bogotá se comenzó a construir en 1998, inaugurándose el primer tramo en diciembre de 2000; en la actualidad cuenta ya con 84 kilómetros de vía en operación troncal y transporta un promedio de 1,1 millones de pasajeros diarios en las vías troncales, en las cuales la velocidad media de circulación es de 27 Km./h, ligeramente por debajo de los 32 Km./h del Metro de Nueva York y superior a los 20 Km./h de los biarticulados de Curitiba (el *ligerinho* alcanza los 30 Km./h)¹⁹. La experiencia de Bogotá, además, resulta especialmente importante porque somete a prueba el sistema, hasta ahora exitosamente, en una ciudad de grandes dimensiones que, con sus más de siete millones de habitantes, es dos veces y media mayor que Curitiba.

Como se dijo antes, el acondicionamiento de las vías para alojar los nuevos sistemas de transporte ha ofrecido la ocasión para importantes intervenciones del espacio público, recuperando o produciendo ex-novo aceras, plazas y parques; Bogotá y Curitiba, además, han aprovechado para desarrollar importantes redes para uso exclusivo de bicicletas

¹⁸ No sin razón, siempre se ha observado que una de las explicaciones clave de los problemas urbanos de América Latina se relaciona con el bajo nivel de ingresos: entre las grandes capitales de la región, Ciudad de México es la que tiene el más alto PIB per cápita con US\$ 11.584; Miami, la principal ciudad de Estados Unidos en la cuenca del Caribe, casi la triplica con un PIB per cápita de US\$ 31.804 (AméricaEconomía, marzo 2007).

¹⁹ En <http://www.transmilenio.gov.co> y <http://www.metrodecaracas.com.ve>.

(alrededor de 330 kilómetros en la primera y 100 en la segunda) que no sólo se utilizan con fines recreativos, sino que cada vez más son usadas para los desplazamientos diarios al trabajo y a los centros de estudio²⁰.

En materia de transporte Medellín, la segunda ciudad por tamaño de Colombia, ha introducido una importante innovación. Como ya se señaló, en la década de 1990 la Alcaldía empezó a desarrollar un sistema metro superficial²¹ que ahora está potenciando con un sistema BRT, el llamado Metroplús. Adaptándose a la topografía de la ciudad -un valle estrecho-, los sectores de menores ingresos ocuparon las laderas con desarrollos informales que, entre muchos otros problemas, confrontan serias dificultades de movilidad por lo escarpado de los terrenos, lo que también facilitó que ellos se convirtieran en territorios preferidos de la delincuencia desbordada que durante años asoló la ciudad. Desde 2004 una de las zonas populares más pobres y populosas y más afectada por la violencia, la Comuna Nororiental, ha encontrado una respuesta a esos problemas en el Metrocable, un teleférico con capacidad para transportar 3.000 pasajeros por hora en pequeñas cabinas para 10 pasajeros cada una y que empalma con la estación Acevedo de la Línea A del Metro. En siete minutos el sistema permite salvar la distancia de dos kilómetros y el desnivel de 400 metros existentes entre la estación Acevedo y la estación de retorno Santo Domingo Savio; su impacto sobre el terreno es mínimo pues sólo requiere el área para las estaciones y los pilones de sostenimiento del sistema, reduciendo al mínimo los costos de expropiación²². En 2007 se concluyó la Línea J, que tiene una extensión de 2,7 kilómetros y sirve a otro sector de bajos ingresos, la Comuna Nuevo Occidente, enlazando con la estación San Javier de la Línea B del Metro y de características similares a la anterior.

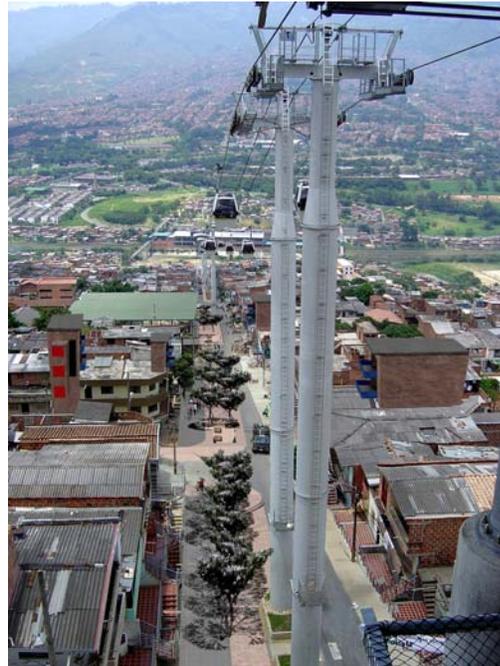
²⁰ Dependiendo de las fuentes, las estimaciones colocan entre 170 mil y 350 mil los viajes diarios en bicicleta en la capital colombiana.

²¹ Aproximadamente la mitad de la red a nivel de calle y el resto elevada.

²² La línea, identificada con la letra K, apenas ha requerido de 10.200 m² de construcción.



Metrocable Línea K-Calle 107; estado original



Metrocable Línea K-Calle 107: estado propuesto

Es importante destacar además que, como en los casos de Curitiba y Bogotá, el de transporte no es un proyecto aislado sino que se inscribe en un plan de transformación urbana que interesa toda la ciudad.

El caso de Medellín es especialmente significativo ya que, como es sabido, se trataba de la ciudad más violenta de América Latina, que en 1991 llegó a registrar la alucinante cifra de 381 homicidios por cada 100 mil habitantes; esta se ha ido reduciendo de manera espectacular hasta llegar a 26 en el primer semestre de 2007. Aunque como es natural esos logros no pueden atribuirse en exclusividad a las acciones urbanísticas, es imposible ignorar que durante los últimos años el crecimiento de la ciudad ha estado enmarcado en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de 1999 fundamentado en cinco principios que trascienden el enfoque urbanístico tradicional, a saber:

- Prevalencia del interés colectivo sobre el particular,
- Prioridad de lo público sobre lo privado,
- Función social y ecológica de la propiedad,

- Apuesta por la competitividad,
- Inclusión social y equidad.

Además, el desarrollo del POT se ha efectuado a través de una serie de Planes Especiales entre los cuales interesa ahora destacar los llamados Proyectos Urbanos Integrales (PUI), pensados particularmente para las áreas más descuidadas y problemáticas de la ciudad y definidos como instrumentos de intervención urbana con incidencia sobre lo físico, lo social y lo institucional, con el objetivo de resolver problemáticas específicas sobre un territorio determinado donde se haya presentado una ausencia generalizada de la autoridad, procurando el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes. Es dentro de estos últimos planes que se inscriben los proyectos de Metrocable que, al menos en la primera experiencia concretada, la de la Comuna Nororiental, ha repercutido notablemente en la elevación de la autoestima de los habitantes, el crecimiento y consolidación de las actividades económicas locales y de los servicios comunales, la expansión y recalificación del espacio público y de los servicios infraestructurales, el mejoramiento de las viviendas y la radical reducción de la inseguridad.

Dentro de ese enfoque se inscribe la política de inversión en otros bienes urbanos de singular significación para el colectivo como son los parques-bibliotecas. El programa, iniciado en 2004 y totalmente concluido al día de hoy, consiste en la construcción y dotación de cinco modernas bibliotecas con áreas que oscilan entre 3 mil y 4 mil metros cuadrados, enclavadas en espacios de parque y localizadas en cinco de los barrios más pobres de la ciudad²³. El objetivo es convertir las bibliotecas de nivel barrial y zonal en centros culturales y comunitarios; ellas se localizan en centralidades que, complementadas con equipamientos de menor escala, sirven como dinamizadores de las actividades del barrio a partir de proyectos estratégicos territoriales. Aunque enclavadas en barrios "marginales", están integradas a la red de transporte público de la ciudad por lo que son fácilmente accesibles a toda la ciudadanía.

²³ Todos los proyectos fueron seleccionados por medio de concursos.



Parque –biblioteca España, Comuna Nororiental

En el caso de Medellín esas acciones no sólo están garantizando una conexión cada vez mejor de los barrios más pobres con el resto de la ciudad, sino también algo aún más trascendental: que el tipo y la calidad de los nuevos servicios que los PUI están localizando en ellos ejerzan una creciente atracción sobre los habitantes del resto de la ciudad, induciendo procesos de integración social que en el pasado reciente resultaban muy difíciles de imaginar.

A las experiencias citadas, que encajan en lo que en Medellín ha comenzado a llamarse *urbanismo social*, se suman otras, como el rescate de los centros históricos de Quito y Lima, el desarrollo del frente marítimo de Guayaquil, las Calles de Ciudadanía y los Faros del Saber de Curitiba o el extraordinario programa de bibliotecas públicas de Bogotá, inscritas todas en proyectos globales de recuperación de las ciudades respectivas que ponen el énfasis en la lucha contra la exclusión.

II.II La ciudad y la cuestión de la vivienda

La rapidez del crecimiento urbano junto a las ya mencionadas políticas de limitación de la oferta de tierras y bienes urbanos con miras a impedir o minimizar la migración a las grandes ciudades fortaleció, como ya se vio, el crecimiento desordenado de estas, dando origen a lo que se dio en llamar asentamientos marginales o informales que terminaron alojando entre un tercio y la mitad de la población en las principales urbes de la región. El resultado fue que,

durante años, el de la vivienda pareció un problema insoluble en las ciudades latinoamericanas; incluso para las economías más fuertes y dinámicas era discutible que pudieran encarar la extraordinaria demanda de vivienda resultante de un crecimiento tan acelerado como el que ocurría en nuestras ciudades durante la segunda mitad del siglo pasado²⁴. Sin embargo, era solamente una visión un tanto academicista, cuando no un interés comercial o político-electoral, lo que le otorgaba al problema una dimensión cuantitativa extraordinaria: la realidad era que él venía siendo resuelto por los mismos nuevos habitantes de las ciudades, al margen de los esfuerzos del Estado y de la empresa privada. Lo que nacía como un refugio improvisado, construido muchas veces con materiales de desecho, al cabo de los años y gracias al esfuerzo paciente y sostenido de sus propios habitantes, casi sin excepción terminaba convertido en una vivienda que satisfacía cumplidamente con los estándares oficiales requeridos para calificar como aceptable.

En el caso venezolano, por ejemplo, tanto el gobierno nacional como la industria de la construcción hablan de un déficit habitacional que se acercaría a los 2 millones de unidades en un país de 27 millones de habitantes²⁵. Una revisión de la información censal y de fuentes de la industria de la construcción demuestra sin embargo que de un total de 5,2 millones de viviendas ocupadas que existían en el país en el año 2001, poco menos del 10% (490 mil viviendas) calificaban como inaceptables; aún más interesante es que del millón 630 mil viviendas nuevas construidas entre 1990 y 2001 que calificaban como aceptables, sólo el 31,5% fue construido por el sector público y apenas el 9,5% por el sector privado, mientras que el restante 59,5% fue el resultado de procesos de autoconstrucción o similares, demostrando el extraordinario poder de producción de ciudad que existe en los sectores más pobres de la población. Pero esta no es una realidad exclusivamente venezolana, sino una que se repite en todas las grandes ciudades del continente.

El problema que subsiste -y que en efecto es crítico- es el que no pueden resolver directamente los pobladores: la mala inserción de esos barrios en la trama urbana y la

²⁴ Por lo menos hasta la década de 1980, las políticas de vivienda pública en América Latina fueron competencia poco menos que exclusiva de los órganos del gobierno nacional, que en relación a los barrios informales ensayaron, en esencia infructuosamente, diferentes políticas, desde la erradicación a otras localidades hasta inocuas acciones de "mejoramiento".

²⁵ Cilento (2006: 266-268)

insuficiente o inadecuada dotación de servicios y equipamiento, que se convierten en causales fundamentales de exclusión para los grandes contingentes de población que los habitan.

El Programa *Favela Bairro*, implantado en Río de Janeiro desde mediados de la década de 1990 por la municipalidad con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, parte de reconocer dos elementos fundamentales: la extraordinaria capacidad constructora de los estratos populares de la población y la buena localización dentro de la ciudad de los barrios informales que ellos han levantado²⁶. Apoyándose en esos dos elementos, el programa se planteó una estrategia para la recalificación urbanística de los mismos a través del mejoramiento de su inserción en la trama urbana, la reducción del riesgo geológico y la superación de los déficit en los servicios y el equipamiento; a partir de 2000 se incluyó el reconocimiento de los derechos de propiedad y programas en las áreas de salud, educación, formación para el trabajo y desarrollo comunitario.

Los apreciables logros de esa experiencia han sido reconocidos mundialmente y, con los ajustes del caso, han sido adoptados también en otras ciudades²⁷; sin embargo, está claro que, pese a su enorme importancia, ella no puede ser más que una política correctiva de los errores cometidos en el pasado y que la expansión futura de las ciudades de la región exige el desarrollo anticipado de suelo urbano²⁸. En contradicción con la ensayada en los setenta y los ochenta, esta estrategia buscaría permitir la incorporación ordenada y racional de los nuevos habitantes, sean ellos el resultado del crecimiento vegetativo de la población de la misma ciudad o de nuevas migraciones, incluso a través de programas de desarrollo urbano progresivo en todos los casos en que ello sea necesario.

²⁶ Esta última característica, posibilitada por la topografía de Río, se repite en otras ciudades como Caracas y Medellín.

²⁷ Puede decirse que los PUI de Medellín están inspirados por la misma filosofía. En 1999 se intentó implantar una experiencia semejante en Venezuela a partir del gobierno central (el llamado Programa de Habilitación Física de Barrios del Consejo Nacional de la Vivienda), pero fue rápidamente abortada.

²⁸ Dentro de esa orientación se inscribe, por ejemplo, el programa MetroVivienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá, principalmente destinado a la producción de capital físico a través de la provisión de tierra urbanizada para vivienda social.

II.III El conflicto entre el derecho al trabajo y el derecho al espacio público

Uno de los conflictos más evidentes de las ciudades latinoamericanas ha sido la invasión del espacio público por el comercio ambulante en un grado tal que ha concluido en la privatización de hecho de ese espacio, su transformación en área comercial de muy baja calidad y su destrucción como espacio de todos los ciudadanos.

La presencia de vendedores ambulantes en las ciudades no es un fenómeno nuevo ni exclusivo de los países menos desarrollados: Fernand Braudel nos ha legado una brillante relación de su terca y con frecuencia utilísima presencia en la vida económica de la humanidad hasta nuestros días y del desconcierto e impotencia de las autoridades constituidas frente a ellos²⁹. Pero también alertaba que allá donde esa presencia llega a ser prioritaria se convierte en "prueba de un cierto retardo económico". Como lo revela el cuadro siguiente, la magnitud del fenómeno en América Latina es abrumadora sin excepción de países, aún reconociendo la significativa reducción que ha registrado en Chile después de 1990:

²⁹ Braudel (1981: 48-54).

CUADRO N° 3
AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA
EMPLEADA EN EL SECTOR INFORMAL³⁰

PAÍS	1980	1989	1990	1994	1995	1997	1998
Argentina	46.2		40.3	44.5			42.1
Bolivia		59.1		55.8		59.5	
Brasil			45.0			44.1	
Chile			37.0	32.1			30.8
Colombia	31.4			30.3			37.5
Costa Rica			31.7	31.5			30.8
Ecuador			50.3	49.0			50.6
El Salvador			52.7		46.0		46.7
Guatemala		51.7					
Honduras			51.6	45.9			47.7
México		21.6		24.1			39.5
Nicaragua						57.9	
Panamá				33.5			31.2
Paraguay			47.3	47.9		52.2	
R. Dominicana					34.4	44.2	
Uruguay			36.2	36.5			37.7
Venezuela			34.2	40.6			48

Fuente: CEPAL, 1999-2000, Panorama Social de América Latina, citado en Freije (2001: 37)

³⁰ Es necesario advertir que los vendedores ambulantes, que es el tema específico que aquí interesa, son solamente una parte -normalmente alrededor de un tercio- del total de trabajadores insertos en el sector informal de las economías de la región.

Las razones del fenómeno son complejas y escapan al ámbito de este ensayo. Sin embargo, es preciso mencionar que los especialistas reconocen tres causas fundamentales: las normas y regulaciones del mercado laboral³¹, las políticas macroeconómicas recientes, en particular los programas de ajuste estructural de los ochenta y los noventa, y los bajos niveles educacionales y de formación para el trabajo especialmente entre los sectores de menores ingresos. Entre los problemas asociados a la proliferación de la informalidad se ha señalado que su baja productividad incide en los niveles de pobreza de la población y que los sistemas de protección social dejan de lado a los trabajadores no incorporados a las actividades formales.

Los problemas generados específicamente por la proliferación de vendedores ambulantes, que es el segmento de la informalidad que interesa en este ensayo, tienen que ver, como ya se señaló, con la incautación de los espacios públicos más emblemáticos de las ciudades³², lo cual significa despojar a las ciudades de sus más importantes espacios de intercambio e integración social, pero también al resto de la población, en particular a los sectores más pobres, de áreas fundamentales para la socialización, el descanso y la recreación. A ello se suman otras consecuencias igualmente graves como la destrucción de empleos de mayor calidad, la desvalorización de los inmuebles y el deterioro, cuando no la destrucción del patrimonio arquitectónico y urbano³³.

Aunque muchas veces, como ocurrió en Caracas a principios de esta década, esa desbordada invasión del espacio público respondió a las formas más rudimentarias del populismo y el oportunismo electoral, la resistencia a dar solución al conflicto se ocultó siempre detrás de un argumento caritativo: se trataría de grupos de la población que no tendrían otras opciones para ganar el sustento. Pero no puede obviarse que, al mismo tiempo, se trata de una

³¹ Freije ha observado que si por un lado las regulaciones excesivas y la burocracia imponen costos adicionales exagerados a la creación y operación de empresas formales, por otro la falta de ciertas regulaciones o su débil aplicación permiten la proliferación de las actividades informales (Freije, 2001: 11).

³² Ellos habían llegado a apropiarse de dos de los centros históricos más importantes de la región, los de Quito y Lima, y hasta hace muy poco de Sabana Grande, el área peatonal y comercial más importante de Caracas.

³³ Sabana Grande, en Caracas, es una calle peatonal de 2 kilómetros de longitud en la cual existen unas 30 edificaciones de valor patrimonial y que, antes de ser invadida por los ambulantes, contaba con unos 600 locales comerciales que, según estimaciones, generaban más de 5.500 empleos directos (De Marco, 2002).

actividad en la cual *“los derechos de propiedad, las reglas de la competencia y las normas y códigos sociales respetados tienen lugar sobre la base de relaciones de poder que priorizan valores ajenos a los principios de la competencia libre, y que dan como resultado violaciones permanentes de derechos individuales fundamentales. En otras palabras, se institucionaliza el gobierno de los hombres por oposición al estado de derecho”*³⁴. Además, es discutible el supuesto de que los vendedores ambulantes constituyan la categoría de los más pobres entre los trabajadores urbanos: en general confrontan condiciones de trabajo muy duras, pero sus ingresos no son desestimables y en muchas ocasiones son notables. Además, algunos suelen operar como eficientes canales de distribución de actividades ilegales muy rentables como el contrabando o la piratería electrónica e incluso de actividades legalmente instaladas especialmente en rubros como las golosinas y los refrescos.

Como se vio más arriba, las causas que dan origen al fenómeno escapan en rigor, en sus aspectos más fundamentales, a las competencias de los gobiernos locales; pero lo paradójico es que, junto con la ciudadanía, son estos los que reciben el impacto negativo causado por la anulación del carácter público del espacio público, su deterioro, la desvalorización de los bienes inmuebles y el daño al patrimonio de la ciudad. Como además los gobiernos centrales tienden a desinteresarse de la cuestión pues no les afecta directamente y, al contrario, se presenta como una forma políticamente poco costosa de paliar ciertas urgencias sociales, los gobiernos locales se han visto forzados a buscar alternativas para enfrentarlo.

La experiencia desarrollada a partir de 1996 por la Municipalidad Metropolitana de Lima se ha convertido en ejemplo referencial en esta materia: para la fecha mencionada 200 manzanas del centro histórico de la ciudad se encontraban invadidas por unos 20 mil vendedores ambulantes, habiéndose logrado su desalojo total en un lapso de poco menos de cuatro años:

“... probablemente uno de los acontecimientos que quedará como hecho distintivo de los noventa, sea el proceso de recuperación del denominado centro histórico de Lima. El modo y velocidad como ha sido conducido ha servido para ser considerado como uno

³⁴ Zanon (2005: 23).

de los acontecimientos urbanos de la década en América Latina. Como parte de este proceso se ha producido una ininterrumpida serie de intervenciones de un fuerte sentido simbólico e impacto social. Se han renovado y recuperado las plazas más importantes del área central... y muchos espacios públicos. Sin embargo, la intervención más importante ha sido sin duda la solución adoptada para retirar del área central cualquier forma del densificado comercio ambulatorio. El centro ha quedado literalmente vacío de los casi 20.000 ambulantes para adquirir la imagen de una sugestiva nueva realidad. Respecto al tema de la recuperación de los centros históricos, se empieza a hablar hoy del 'Modelo Lima'³⁵.

La solución se apoyó en un paciente proceso de negociación con los vendedores ambulantes que concluyó en la indemnización de los afectados por el desplazamiento y su reubicación en centros comerciales contruidos *ad hoc* fuera del centro histórico con la contribución de la empresa privada, propiciando además su incorporación a la economía formal como microempresarios. Para los fines específicos de este ensayo interesa destacar que la estrategia correspondiente enfatizó la concientización de la población, incluidos los mismos vendedores ambulantes, acerca del valor patrimonial y cultural del centro histórico y la formulación e inmediata ejecución del Plan Maestro del Centro Histórico, reformulado recientemente como Plan Estratégico para la Recuperación del Centro Histórico de Lima 2006-2035³⁶. Además del rescate de las edificaciones monumentales y del espacio público y de la recuperación y modernización de la infraestructura, el Plan, consecuente con la idea de evitar el desplazamiento de la población residente, contempla la eliminación de los tugurios y la construcción de 19 mil nuevas viviendas para las familias que los ocupaban, así como programas de entrenamiento y generación de empleo para sus habitantes a fin de propiciar la mejora de sus ingresos.

Aunque la iniciativa fue emprendida en solitario por la Alcaldía Metropolitana, posteriormente, tal vez por la evidencia de los éxitos que se estaban alcanzando, se logró también la

³⁵ Ludeña (2002).

³⁶ Que se inscribe dentro del Plan de Desarrollo Integral de la Provincia de Lima 2005-2035.

incorporación del Gobierno Nacional, un requisito seguramente imprescindible para lidiar con un problema de tanta magnitud y complejidad.

Lima, que a la fecha cuenta con una población cercana a los 8 millones de habitantes, se ha propuesto con el rescate de su centro histórico una tarea de considerable magnitud que tiene aún mucho trecho por recorrer antes de que pueda darse por concluido. Sin embargo, los espectaculares resultados alcanzados en apenas poco más de una década contribuyen a confirmar la apreciación de Ludeña citada unos párrafos más arriba: así como puede decirse que Curitiba y Bogotá han abierto nuevas perspectivas para atender la cuestión del transporte público o Medellín y Río de Janeiro la de la llamada ciudad informal, Lima se ha convertido en referencia para los temas de rescate del centro histórico y reinserción del comercio ambulante³⁷.

III Un balance tentativo

“Una ciudad con espacios públicos peatonales amplios, abundantes y de gran calidad, en los que la gente pasa mucho tiempo, es una ciudad más igualitaria. Es imposible darle a todos los ciudadanos automóviles, computadores, viajes al exterior, u otros bienes y servicios de consumo individual. Pero es perfectamente posible darle a todos bienes y servicios públicos de la mejor calidad, como escuelas, bibliotecas y también, parques y andenes. Crear espacio público de calidad, demuestra respeto por el ser humano. Comienza a compensar, así sea de manera mínima, las grandes desigualdades de nuestra sociedad.

Enrique Peñalosa, Alcalde de Bogotá 1998-2000

³⁷ Como ya se ha señalado a lo largo de este ensayo, hay otras importantes experiencias en esta materia en la región como por ejemplo la de Quito, pionera en muchos sentidos. Sin embargo, la de Lima adquiere relevancia no sólo por el tamaño de la ciudad, sino además por la magnitud que había alcanzado la ocupación de su espacio público por el comercio informal.

La frase del ex-alcalde de Bogotá que sirve de epígrafe a esta última sección sintetiza adecuadamente los principios del moderno pensamiento urbanístico latinoamericano: gracias a ellos, en estos primeros años del siglo XXI aparecen señales reconfortantes en el horizonte de las ciudades de la región -al menos de algunas de ellas- que hacen pensar en que, si aún no se lo ha logrado definitivamente, es posible evitar el destino que para ellas temió Víctor Urquidí hace cuarenta años.

Lo primero a destacar de estas experiencias es que ellas han alcanzado sus éxitos pese a que los nuestros siguen siendo países pobres en el estricto sentido económico y que el ingreso per cápita en nuestras ciudades es diez y más veces más bajo que el de las ciudades de los países desarrollados.

Uno de los dilemas más apremiantes que enfrentaban las sociedades latinoamericanas de mediados del siglo pasado era que, ni siquiera en las hipótesis más optimistas, ellas aparecían en condiciones de alcanzar niveles de riqueza económica al menos parecidos a los de los países de mayor desarrollo relativo, pero mientras tanto las ciudades se expandían a gran velocidad, de modo que la pesadilla urbana que esbozaban Urquidí y otros estudiosos no era el resultado de una imaginación calenturienta, sino la legítima angustia de quienes se preocupaban porque esas ciudades no generaran situaciones que luego sería muy difícil, si no imposible revertir: por sus costos, sin duda, pero también por el previsible fracaso en crear ciudadanía. Lamentablemente, como se vio, el remedio que se ensayó entonces -frenar la oferta de bienes urbanos para contener la migración hacia las ciudades- resultó ser peor que la enfermedad.

Pero, como se señaló anteriormente, ya desde entonces algunos urbanistas intuían cuál era la respuesta al dilema: ofrecer bienes urbanos cuyos costos fuesen soportables por la población de menores ingresos, sólo que se pensaba que ello solamente era posible sacrificando la calidad, lo que significaba generar nuevas formas de discriminación³⁸. Con el tiempo, la experiencia acumulada a lo largo de varios intentos fue mostrando el camino que

³⁸ Por supuesto, alguien podría pensar que quedaba la opción de la "ruptura revolucionaria". El patético final que, después de medio siglo de someter a su población a los más inconcebibles sacrificios, conoce la revolución cubana, debería bastar para descartarla.

había que recorrer, cuyo indiscutible punto de partida era la conquista de la autonomía del gobierno local: por su misma naturaleza el gobierno nacional tiende a ser indiferente y a veces hasta favorable en relación a fenómenos que para el destino de las ciudades pueden ser letales, tales como la proliferación sin control del comercio ambulante o el crecimiento desproporcionado de la urbanización informal, de modo que se hacía necesario que la ciudad pudiera establecer con autonomía su propia agenda. En la década de los ochenta la mayoría de los países de la región promulgaron leyes de descentralización, abriendo el camino hacia la autonomía local³⁹.

Un segundo aspecto relevante, inseparable del anterior, fue la instauración de mecanismos eficientes, no demagógicos, de participación de la población en la toma de decisiones en materia de políticas urbanas para garantizar que se prioriza la inversión en bienes urbanos de interés colectivo. La discusión que precedió a la formulación del Plan Director de Curitiba representa una notable experiencia temprana en ese sentido, pero a lo largo del tiempo se ha seguido avanzando y se han desarrollado mecanismos, como por ejemplo los presupuestos participativos, que han demostrado ser muy eficientes. Pero también han mostrado su utilidad en los esfuerzos por la recuperación del espacio público.

En tercer lugar se debe subrayar la importancia que ha tenido el reconocimiento de la extraordinaria capacidad de producción de ciudad por parte de los sectores populares y la necesidad de diseñar estrategias que la racionalizaran y optimizaran. En esta materia, sin embargo, parece que todavía será necesario vencer muchas resistencias: la experiencia de Río de Janeiro, que ha sido pionera, ha estado marcada por avances y retrocesos que quizá sea necesario asociar a la fuerte presencia del narcotráfico en las *favelas* y las situaciones de inseguridad y violencia que de ello derivan. Aunque los buenos resultados de Medellín podrían tener alguna relación con el hecho de que es una ciudad mucho más pequeña, es importante tener presente que en esta ciudad el esfuerzo por transformar los barrios

³⁹ Aunque la formalidad institucional es importante, debe tenerse cuidado de no dejarse influenciar por las apariencias: diecinueve años de la singular experiencia de Curitiba (de 1966 a 1985) transcurrieron bajo un régimen militar que había abolido el derecho a elegir los alcaldes; en Venezuela, constitucionalmente definida como un Estado federal descentralizado, muchos alcaldes de elección popular siguen a pié juntillas las orientaciones del gobierno central, ignorando abiertamente las demandas de sus electores.

populares se inscribe en una estrategia más amplia, que persigue no sólo la transformación de la ciudad en su conjunto sino también la creación de una cultura ciudadana basada en la tolerancia, la convivencia y la inclusión. Y es probable que en esto último resida el secreto de los éxitos alcanzados hasta ahora y de la posibilidad de prolongarlos hacia el futuro: no es casual que Oriol Bohigas, uno de los protagonistas de la transformación de la Barcelona olímpica, haya reconocido en la experiencia reciente de Medellín *“un plan de reforma social, basado primordialmente en una reconstrucción urbanística... de gran trascendencia para las experiencias urbanísticas y políticas contemporáneas”*⁴⁰.

Nadie pretende, desde luego, que los problemas de las ciudades de América Latina se hayan resuelto totalmente en este inicio de siglo ni que vayan a ser resueltos en plazos breves: las deformaciones acumuladas son enormes y requieren de esfuerzos sostenidos en el tiempo; pero además, como lo saben los urbanistas de todas las latitudes, en las ciudades no existe nunca un estadio final: cada problema que se resuelve, si no genera nuevos, eleva las expectativas de la población, lo que se traduce en el planteamiento de nuevos retos. Lo que sí parece posible afirmar es que ellas han exorcizado los temores que prevalecían en el siglo pasado, que han encontrado estrategias propias -que desde luego será necesario afinar y actualizar constantemente, además de adaptar a cada situación particular- para enfrentar con éxito los desafíos planteados. Ya no es posible seguir insistiendo en la tesis de que ellas son una rémora para el desarrollo de nuestros países. Muy por el contrario, la experiencia de las últimas décadas revela que no son sólo un potente motor del desarrollo, sino que además son los más eficaces instrumentos de inclusión social que sea posible concebir. Lo que no significa que sean instituciones perfectas, ni que en ellas se haya abolido para siempre la confrontación ni el conflicto.

⁴⁰ Bohigas (2007).

Bibliografía:

Ardila Gómez, Arturo (2003), **Curitiba: una historia de cambio en la ciudad y en los planes**, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

Ardila Gómez, Arturo (2004), **Transit Planning in Curitiba and Bogotá.**

Roles in Interaction, Risk, and Change, Submitted to the Department of Urban Studies and Planning in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Ph.D. in Urban and Transportation Planning at the Massachusetts Institute of Technology.

Braudel, Fernand (1981), **I giochi dello scambio**, Giulio Einaudi editore, Turín.

Bohigas, Oriol (2007), "Cambios en Medellín", in **El País**, 06/09/2007, Madrid.

Carmona, Marisa, comp. (2005), **Globalización y grandes proyectos urbanos. La respuesta de 25 ciudades**, Ediciones Infinito, Buenos Aires.

Castells, Manuel (1971), "L'urbanisation dépendente en Amérique Latine", in **Espaces et sociétés** N° 3, París.

CENDES (1971), **Desarrollo urbano y desarrollo nacional**, 2 tomos, mimeo Centro de Estudios del Desarrollo, UCV, Caracas.

CEPAL-CELADE (2001), "Urbanización y evolución de la población urbana de América Latina 1950-1990", en **Boletín Demográfico**, año XXXIII, edición especial.

Cilento Sarli, Alfredo (2006), "Penuria habitacional y vulnerabilidad urbana. Una revisión necesaria", in Equipo Acuerdo Social, **Venezuela: Un acuerdo para el desarrollo**, Publicaciones UCAB, Caracas.

Cilento Sarli, Alfredo (2004), "Urbanismo: la habilitación física de zonas de barrios. Antecedentes, políticas y actuaciones", in **Urbana**, vol. 9, N° 35, Caracas.

De Marco, Rafael (2002), **Bulevar de Sabana Grande. Propuesta de**

lineamientos para su recuperación como Espacio Público Metropolitano, mimeo, Caracas.

Freije, Samuel (2001), **El empleo informal en América Latina y el Caribe: causas, consecuencias y recomendaciones de política**, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C.

Friberg, Lars, "Innovative Solutions for Public Transport; Curitiba, Brazil", in **Sustainable development**, http://www.worldbank.org/transport/urbtrans/pub_tr/curitiba_summary.pdf

Jordán, Ricardo y Simioni, Daniela, comp. (2003), **Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina**, CEPAL/Cooperazione Italiana, Santiago de Chile.

Ludeña, Wiley (2002), "Lima: poder, centro y centralidad. Del centro nativo al centro neoliberal", in **EURE**, vol. 28, N° 83, Santiago de Chile.

Mattana Sequinel, María Carmen (2002), **O modelo de sustentabilidade urbana de Curitiba: um estudo de caso**, Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

OMPU (1974), **Caracas 2000. Resumen**, Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, Caracas.

Piccinato, Giorgio (1996), "Banalidad del urbanismo: la lección de Curitiba", in **Urbana**, vol. 1, N° 18, p. 110-115, Caracas.

SIAP (1982), **Correo informativo**, vol. 17, N° 1 / 4, Sociedad Interamericana de Planificación, México, D. F.

Singer, Paul (1979), **Economía política de la urbanización**, 4ª edición, Siglo Veintiuno Editores, México, D. F. (preparado originalmente para el Seminario sobre Planeamiento Metropolitano, São Paulo, julio 1972).

Soares, Fabio and Yuri Soares (2005), **The Socio-Economic Impact of Favela- Bairro: What do the Data Say?**, Inter-American Development Bank, Washington, D. C.

Urquidi, Victor L. (1975), "The Underdeveloped City", in Jorge E. Hardoy, ed., **Urbanization in Latin America, Approaches and Issues**, Anchor Books, Garden City, New York (la edición original en español del ensayo de Urquidi es de 1969).

Vallmitjana, Marta (2004), "Las políticas de vivienda y desarrollo urbano frente al desafío urbanístico de las 'zonas de barrios'", in **Urbana**, vol. 9, N° 35, Caracas.

Zanoni, Wladimir (2005), **Buhoneros en Caracas. Un estudio exploratorio y algunas propuestas de políticas públicas**, CEDICE, Caracas