

## medio ambiente y desarrollo

# **L**as nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible



NACIONES UNIDAS



**División de Medio Ambiente y Asentamientos  
Humanos**

Santiago de Chile, abril de 2002

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Los trabajos de Liana Valicelli y de Rubén Pesci han sido presentados anteriormente en el volumen “Ciudades intermedias urbanización y sostenibilidad” Bellet, C.; Llop, J. M<sup>a</sup> (Ed) (2000), editorial Milenio, Lleida España.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1692-P

ISBN: 92-1-321986-5

ISSN: 1564-4189

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2002. Todos los derechos reservados

Nº S.02.II.G.32

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>I. Hacia una nueva modalidad de gestión urbana</b> .....	9
Introducción.....	9
1. Presentación del proyecto.....	11
2. Tendencias de distribución espacial de la población .....	13
3. La investigación urbana en América Latina y el Caribe: globalización y renovación de las ciudades.....	16
a) Consideraciones teóricas.....	16
b) Estructuración de la nueva ciudad latinoamericana: fenómenos emergentes.....	18
4. Un actor clave en el nivel local: el municipio .....	20
5. Los enfoques del proyecto GUDS en aspectos prioritarios .....	22
a) Conceptualización de la pobreza .....	22
b) Servicios urbanos y funcionamiento de la ciudad .....	23
c) Rehabilitación de áreas centrales: problemas y oportunidades.....	27
6. Algunas indicaciones para la acción.....	30
<b>II. Las líneas de trabajo del programa UIA-CIMES:     ciudades intermedias y urbanización mundial</b> .....	33
1. ¿Qué es el Programa UIA-CIMES?.....	33
2. El marco de reflexión general.....	34
a) Las ciudades intermedias en el proceso de urbanización mundial.....	34
b) El concepto de ciudad media/intermedia .....	37
c) Ciudad media/intermedia y proceso de mundialización de la economía.....	39

d)	Ciudad intermedia, urbanismo y política urbana. Unos puntos para el debate .....	41
3.	La evolución dinámica del Programa UIA-CIMES .....	45
<b>III.</b>	<b>Desarrollo sostenible en ciudades intermedias: testimonios en América Latina</b> .....	49
	Preámbulo .....	49
1.	La ciudad intermedia en Latinoamérica .....	51
a)	Algunas características urbanas y estructurales .....	51
b)	Criticidad esencial y políticas actuales .....	52
2.	La necesidad de un nuevo enfoque: marco conceptual y definiciones .....	53
a)	Una relectura de la historia urbana.....	53
b)	Sostener la diversidad: hacia una ciudad de calidad ambiental .....	55
3.	Principios para la ciudad sostenible.....	57
a)	Descripción de principios.....	57
b)	Campos de aplicación.....	60
c)	Principales resultados esperables .....	60
d)	Posibilidades y problemas para la aplicación.....	61
4.	La sostenibilidad en ciudades intermedias: testimonios proyectuales en América Latina.....	61
a)	El caso de Asunción .....	62
b)	El caso de La Plata .....	65
c)	El caso Porto Alegre.....	68
d)	Síntesis.....	70
<b>IV.</b>	<b>Un modelo de desarrollo sostenible: Curitiba (Brasil)</b> .....	71
	Introducción .....	71
1.	La experiencia de Curitiba .....	72
2.	Ejes Estructurales.....	72
3.	Descongestionamiento del área central y preservación de la memoria .....	73
4.	Ciudad Industrial.....	73
5.	Vivienda Social .....	74
6.	Los servicios sociales, educación y calidad de vida .....	74
7.	Medio Ambiente.....	75
8.	Toma de decisiones a nivel de Gobierno Local .....	76
	<b>Serie Medio ambiente y desarrollo: Números publicados</b> .....	77

## Índice de Mapas

Mapa 1	Porcentaje de población urbana en 1999.....	35
Mapa 2	Porcentaje de población urbana en 2030.....	36

## Índice de Gráficos

Gráfico 1	Población según tamaño de asentamiento .....	37
-----------	--	----

## Índice de Figuras

Figura 1	Simplificación de los niveles de la jerarquía urbana.....	39
Figura 2	Plano tipográfico de la ribera de Asunción .....	62
Figura 3	Modelo de ciudad sustentable – Asunción 2000.....	63
Figura 4	Plan maestro de la franja costera de Asunción. Zonificación general .....	64

Figura 5	Plan maestro para la integración de la ciudad y el transporte. Modelo para la escala urbana: La Plata.....	65
Figura 6	La Plata Patrimonio urbanístico de la Humanidad (1889).....	66
Figura 7	Delimitación del sitio y áreas de amortiguación. La Plata.....	67
Figura 8	Porto Alegre: Plan director urbano. Programa de espacios abiertos.....	68
Figura 9	Estrategia de producción de la ciudad de Porto Alegre. Programa de proyectos especiales.....	69

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Las ciudades de la red UIA-CIMES.....	46
Cuadro 2	Principios para la ciudad sostenible. Ejemplo de proyectos realizados por CEPA.....	59



---

## Resumen

---

El concepto y la práctica en materia de gestión urbana-territorial se han modificado sustancialmente en los últimos años en América Latina y el Caribe, desarrollándose para abarcar asuntos y problemas vinculados al desarrollo urbano, que tradicionalmente no hacían parte del quehacer profesional en esta materia. Las razones: la consolidación de los procesos de descentralización y la modernización del estado en el marco del desafío que la globalización impone a los países de la región.

La consolidación de una nueva economía urbana, que se caracteriza por una estrecha interrelación entre sistemas complejos (servicios, comunicaciones, producción, información, infraestructura) como asimismo el surgimiento de una estructura social-territorial marcada por los problemas de equidad y vulnerabilidad hacen parte de una realidad del hábitat en la región que impone nuevos desafíos y tareas.

Precisamente estas nuevas formas de conceptualizar las intervenciones y la gestión urbana son presentadas por un conjunto de expertos en el presente documento.

En primer lugar Ricardo Jordán y Daniela Simioni presentan el proyecto "Instrumentos y estrategias de gestión urbana para el desarrollo sostenible", que considera particularmente el rol del municipio en tres ejes temáticos claves para la gestión urbana: las intervenciones para la pobreza urbana; la gestión de servicios públicos y la rehabilitación de lugares centrales. Todo ello en el marco de las características que asume hoy el proceso de urbanización en la región.

A continuación Carmen Bellet Sanfeliu y Josep Maria Llop Torne nos presentan un programa de trabajo en torno al tema de las ciudades intermedias y la urbanización mundial, desarrollado por la Unión Internacional de Arquitectos (UIA). El énfasis está puesto en el diseño de estrategias de gestión para ciudades intermedias sustentadas en una amplia participación de la comunidad.

Rubén Pesci aporta otro novedoso enfoque para desarrollar una gestión que tenga por objetivo la sostenibilidad en ciudades intermedias en América Latina. La presentación involucra los aspectos conceptuales y de definición, un análisis de la situación y la descripción de algunos casos emblemáticos en la región.

Vinculado con la presentación anterior, finalmente Liana Vallicelli presenta un caso “clásico” en América Latina: Curitiba (Brasil). Fundamental en este sentido es la evaluación que se hace de la experiencia y de las lecciones aprendidas para la gestión sostenible.



# I. Hacia una nueva modalidad de gestión urbana

---

*Ricardo Jordan y Daniela Simioni \**

## Introducción

En los últimos diez años el proceso de urbanización y concentración geográfica de la población de América Latina y el Caribe ha puesto de manifiesto la importancia creciente de las ciudades en el desarrollo económico y social de la región. Como consecuencia de la globalización, la base económica de los centros metropolitanos, así como de las ciudades intermedias, se ha ido haciendo cada vez más compleja y diversificada, destacándose en ello el crecimiento y gravitación del sector servicios, la masificación de las comunicaciones y el avance en gran escala de la tecnología correspondiente. El logro y aprovechamiento de las economías urbanas y la disminución de las

---

\* Algunos aspectos de este documento han sido redactados sobre la base de las intervenciones, presentaciones y debates llevados a cabo durante el Seminario “Estrategias e instrumentos de gestión urbana para el desarrollo sostenible” realizado en la CEPAL, Santiago de Chile, en el cual participaron los siguientes especialistas internacionales: Marcello Balbo, del Instituto Universitario de Arquitectura de Venecia; Yves Cabannes, del Programa de Gestión Urbana (PGU), con sede en Quito; Diego Carrión, de la Municipalidad de Quito; Fernando Carrión, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica de Quito; Pablo Jordán, de Urbe-Consultores; Ricardo Jordán, de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la CEPAL; Joan MacDonald, de la Universidad de Chile; Chantal Nicod, de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la CEPAL; Alfredo Rodríguez, de Sur Profesionales; Jorge Rodríguez Vignoli, del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL; Osvaldo Rosales, de la CEPAL; Francisco Sabatini, del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Olga Segovia, de Sur Profesionales; Daniela Simioni, de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la CEPAL; Mauricio Soto, del Comité Internacional de Iniciativas Locales Relativas al Medio Ambiente; Graziano Tonello, de la Unión Europea, y Miguel Villa, del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL.

externalidades negativas parecen ser condición necesaria, entre otras, del crecimiento y desarrollo de las economías regionales. De esta forma ha comenzado a concebirse bajo un nuevo prisma la asignación de recursos para el desarrollo urbano, que ha pasado finalmente a ser entendida más como inversión que como gasto.

En las condiciones que acabamos de describir el proceso de urbanización de la región ha ido acompañado de un aumento de la pobreza urbana. Por una parte, pareciera que la tasa de crecimiento económico, vista en función de los grandes agregados macroeconómicos, ha aumentado, mientras que, por otra parte, la creciente polarización y la desigualdad social en el plano local de las ciudades y de las zonas rurales indican que crecimiento y desarrollo no pueden considerarse en modo alguno en la región como conceptos equivalentes.

Es indudable que, en muchos casos, el progreso resultante del mantenimiento de elevadas tasas de crecimiento económico no elimina automáticamente las situaciones de pobreza. Es necesario aplicar políticas, programas y proyectos específicos en los que se ponga de manifiesto una firme decisión de promover el desarrollo humano sostenible y equitativo. En última instancia, esta es la manera en que las nuevas formas de acción (una nueva gestión) se vinculan a la mitigación de la pobreza y al deterioro de las zonas urbanas. Como se ha dicho en varios foros de América Latina y el Caribe, estas situaciones y hechos se constituyen en desafíos de capital importancia para el desarrollo humano a comienzos del siglo XXI.

En América Latina y el Caribe la pobreza se ha convertido en un problema principalmente urbano. La reestructuración de la economía mundial afecta a las economías nacionales en general, pero sus efectos se hacen sentir con fuerza especial en las ciudades y en los centros urbanos. Ello redundando en un desarrollo desequilibrado y en la polarización de los espacios urbanos. Así, los sectores más pobres de los medios urbanos no sólo son víctimas de la carencia de ingresos y de la falta de acceso a los bienes y servicios básicos, sino que viven en situaciones de marcada degradación y marginalidad. Esto refuerza las condicionantes económicas y sociales de la pobreza y dificulta la adopción de medidas para combatirla. Por otra parte, los pobres de las zonas urbanas no constituyen un grupo homogéneo; hay una diversidad de situaciones que se expresan en diferentes estrategias de supervivencia, con fuertes raíces en el ámbito local, porque las condiciones de pobreza se van modificando a medida que nos alejamos de las zonas centrales de la ciudad hacia los suburbios o a las zonas más apartadas.

Por tales motivos, se estima que los municipios pueden constituirse en instituciones locales eficientes para elaborar y materializar estrategias y programas tendientes a superar las situaciones de pobreza, medidas que se deben complementar con otras, encaminadas a asegurar un desarrollo económico urbano sostenible. Estas situaciones exigen respuestas rápidas del sistema administrativo local el cual, con una gestión deficiente, puede constituirse en un freno para el desarrollo urbano o, si está bien organizado, puede convertirse en un factor determinante para ese mismo desarrollo.

Es evidente que el fenómeno sobre el cual se pretende actuar es el resultado de circunstancias que escapan al control local, pero es indudable también que los planes y programas pertinentes serán mucho más eficaces si se elaboran en el plano local.

El gobierno local debe y puede desempeñar un papel crucial en los esfuerzos tendientes a reducir la pobreza, encarando sus distintos aspectos. La pobreza es una condición generalizada, que produce discriminación entre la población en lo que se refiere al acceso a la tierra, los servicios básicos, los empleos y otros, y que además establece diferencias en materia de género, edad y origen étnico. Por ello el municipio, entre otras cosas, debe asumir nuevas tareas; manejar otro tipo de información; trabajar en áreas no tradicionales, con métodos no convencionales; mancomunar fuerzas por lo general dispersas; evaluar sus actividades mediante indicadores que no son físicos y

que quizás ni siquiera sean cuantificables y vincular sus proyectos a los objetivos de desarrollo social. Siempre que sea posible, es preciso evitar la aplicación de políticas y programas que tengan carácter de beneficencia, y apoyar en cambio aquellos programas que movilicen las energías de los destinatarios y creen condiciones que permitan a los sectores de menores recursos hacerse cargo de su propio desarrollo.

En lo concerniente a la gestión y la administración pública, la tendencia observada en las políticas nacionales consiste en descentralizar las responsabilidades y esferas de competencia hacia los niveles locales. En lo que se refiere en particular a los bienes y servicios que es posible llamar urbanos (vivienda, transporte, infraestructura, equipamiento), hasta ahora se ha aplicado un enfoque sectorial, conforme al cual los organismos ministeriales funcionan sobre la base de un número reducido de criterios territoriales fundamentales. Este enfoque impide a las autoridades locales definir una política de desarrollo urbano eficaz, adaptada al territorio que administran, y adecuada al tipo de demanda de cada unidad territorial. La tendencia a privatizar los servicios, gestionada centralmente, refuerza la estructura de manejo central de todo el sistema. Sin embargo, en contraste con ello, han comenzado a aparecer últimamente algunas iniciativas del sector público que, favoreciendo el desarrollo local, hacen hincapié ahora en esquemas de regulación flexibles.

En América Latina y el Caribe, el grado con que se ha puesto en práctica el proceso de descentralización de funciones y responsabilidades hacia los gobiernos locales ha sido variable. En los últimos años, se han empezado a introducir innovaciones importantes en esta área. Las autoridades locales han comenzado a desempeñar el papel de agentes de desarrollo local, lo que les exige realizar cambios importantes en su estructura operativa y concebir nuevas herramientas operacionales. Los municipios están modernizando y reforzando su capacidad de acción, principalmente por medio del desarrollo de procedimientos que fortalecen sus instituciones desde adentro. Para lograrlo, los municipios requieren medidas de apoyo que los ayuden a diseñar procedimientos y métodos adecuados de gestión urbana.

## 1. Presentación del proyecto

El objetivo del proyecto Instrumentos y Estrategias de Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible (GUDS) es fortalecer la capacidad de los gobiernos locales para resolver los problemas del desarrollo territorial y de gestión urbana, haciendo hincapié en la lucha contra la pobreza urbana en el contexto del desarrollo económico regional.

El proyecto aprovecha tanto la experiencia acumulada en la materia en los países de la región, cuanto el impulso favorable logrado en la estructura municipal de diversos países merced a la aplicación de nuevos procedimientos de gestión urbana y de capacitación del personal. En tal sentido, el proyecto se mueve por dos vías paralelas: la primera consiste en desarrollar instrumentos específicos en la esfera de la gestión de los servicios, los métodos de coordinación para mitigar la pobreza urbana y la recuperación de las zonas centrales de las ciudades; la segunda, más metodológica, consiste en elaborar programas de capacitación y formación para técnicos del sector urbano, y en difundir los instrumentos de gestión urbana en toda la región. El proyecto complementa otras experiencias similares que han tenido lugar en la región, y se basa en los logros y resultados de éstas, pero al mismo tiempo establece sus propios objetivos, ámbitos de acción, metodología y esferas de trabajo.

Los objetivos específicos de trabajo del proyecto GUDS son:

- Hacer más eficiente el funcionamiento de los municipios, facilitándoles para ello el acceso a los sistemas de modernización de los métodos de gestión, con énfasis en la

elaboración y aplicación de herramientas y estrategias que permitan una acción coherente en las zonas donde se concentra la pobreza.

- Ayudar a los gobiernos locales a diseñar políticas, programas y medidas tendientes a mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos, en especial en los hogares de bajos ingresos, e impulsar la rehabilitación y la recuperación de las áreas centrales de las ciudades como estrategia de desarrollo de las economías locales.
- Capacitar a los especialistas en asentamientos humanos para la elaboración y administración de sistemas de gestión urbana eficientes. Este programa de capacitación será uno de los instrumentos de difusión permanentes de las actividades del proyecto.

Cuando se quiere influir en la realidad por medio de un proyecto de asistencia técnica, es necesario en primer lugar, llevar a cabo investigaciones empíricas que estén conectadas estrechamente con la respectiva teoría y, en particular, con los enfoques que hay detrás de las políticas.

Igualmente, se requiere que haya una mayor y mejor integración entre investigación científica y acción, en la línea de ir superando el modo en que tradicionalmente se conecta la investigación con la práctica. La investigación empírica tiene sus propios métodos y formas de validación, que no guardan relación con la aplicación práctica de sus conocimientos.

Existen dos tradiciones sobre la creación de conocimientos en el área del urbanismo, y aunque ambas parecen muy distintas, comparten la misma debilidad en lo que se refiere a la escasa importancia que asignan a la investigación empírica. Una de estas tradiciones está representada por lo que se puede llamar el urbanismo de base arquitectónica; la otra es la planificación urbana practicada típicamente en los organismos competentes. La primera hace hincapié en la forma espacial del fenómeno urbano; la segunda, en sus variables o dimensiones sociales y económicas. Se presenta aquí una suerte de especialización y polarización, que es tal vez una de las debilidades mayores de este campo.

La tradición de planificación urbana que enfatiza lo económico y social ha estado bastante marcada por el sesgo estructuralista que caracteriza o ha caracterizado a las ciencias sociales en la región: se tiene resuelto a nivel teórico lo que es la realidad latinoamericana y caribeña y, por lo tanto, no se cree necesaria la investigación empírica.

El mismo sesgo estructuralista permite entender fácilmente por qué la investigación ha estado tan separada del actuar, y ha estado lejos así de servir a determinadas políticas o esfuerzos prácticos. Durante los años ochenta hubo una especie de vuelta atrás, pues se dio la espalda a la tradición estructuralista y las organizaciones no gubernamentales (ONG), junto con muchos centros de estudios, se dedicaron casi exclusivamente a hacer investigación-acción; esto es, se pasó al otro extremo, ya que la teoría era desechada por considerársela como algo negativo.

Lamentablemente, la expresión investigación-acción está cargada ideológicamente, ya que se relaciona con los trabajos de Orlando Falls Borda en Colombia, quien sostiene que hay una sola ciencia popular, el marxismo. Sin embargo, lo rescatable de esto y de otras filosofías pragmatistas, es la conexión que establecen entre conocimientos y acción, en el sentido de que aquellos se generan a partir de ésta.

Una posibilidad es recoger experiencias prácticas y convertir los esfuerzos, los programas y las políticas en objeto de conocimiento para la generación de nuevos conocimientos. Las dinámicas de mercado y la dinámica de la ciudad se deben entender de manera paralela, ya que de la misma forma en que la tradición de la planificación urbana tiende a resolver ideológicamente el problema, los planificadores de base arquitectónica tienden a focalizarse sólo en la forma física de la ciudad, utilizando un enfoque bastante antiurbano. También hay que estudiar y tratar de entender qué hace

que haya mejores y peores espacios urbanos, entendiendo que no todas las ciudades son igualmente malas, pues hay ciudades donde la calidad de vida es mejor que en otras.

En definitiva, en materia de relaciones entre investigación y acción hay que insertar actividades o unidades de investigación en el diseño de los programas de acción, de las políticas y de los proyectos en la forma más orgánica posible. No es fácil hacerlo; hay algunos conceptos, como el de sistematización y evaluación, a los que se puede recurrir, pero hay que tratar de hacerlo del modo más sistemático posible. La investigación no se debe considerar como una cuestión paralela o una carga que se agrega a lo que se está tratando de hacer en la práctica.

Se debe tratar de vincular orgánicamente la actividad de estudio y de investigación a lo que se está haciendo en la práctica y, de paso, hay que tratar de sacar de su relativa oscuridad a las disciplinas científicas que se han dedicado a lo urbano. Aun si se adopta una filosofía más pragmatista, se puede destacar incluso el valor científico de los estudios que se hagan. Es algo que hay que discutir desde este campo, centrado en lo urbano y lo territorial.

## **2. Tendencias de distribución espacial de la población**

La población de América Latina y el Caribe se ha triplicado en los últimos 50 años, hasta llegar hoy en día a poco más de 500 millones de habitantes (Naciones Unidas, 2000). Esta expansión es inédita en la historia de la región, y ha tenido una intensidad poco conocida en el resto de las regiones del mundo. Sin embargo, en este lapso el ritmo de incremento fue desigual.

En una primera etapa, entre 1950 y mediados del decenio de 1960, el descenso de la mortalidad y el mantenimiento de niveles relativamente altos de fecundidad contribuyeron a un crecimiento extraordinariamente rápido de la población. A lo largo de los años sesenta, la región experimentó una fuerte expansión económica impulsada en gran medida por la política de sustitución de importaciones, lo cual se vio acompañado de un proceso de cambios sociales que, entre otras cosas, se expresó en el ascenso de los estratos medios, el peso creciente de los sectores asalariados, un aumento significativo de la escolaridad y una veloz urbanización. Esta transformación económica y social también estuvo acompañada de modificaciones en el plano cultural. Como parte de esas transformaciones, fue consolidándose un ideal de tamaño de familia menor que el que había prevalecido tradicionalmente en la región, aspiración que se vio a su vez facilitada por la puesta en práctica de programas de planificación familiar. Así, la fecundidad comenzó a descender y la tasa media anual de crecimiento de la población, que había sido bastante alta entre los años cincuenta y sesenta (2.7%), empezó a declinar progresivamente hasta llegar al 1.6% actual (Rodríguez, 2001).

El número medio de hijos por mujer, de aproximadamente 6 a comienzos del período de los años cincuenta, se redujo a 2.7 en la actualidad. Las proyecciones de población muestran que este número seguirá disminuyendo, y que a mediados del siglo XXI la región tendrá una tasa promedio de fecundidad de 2.1 hijos por mujer, cifra que representa la condición mínima para que la población pueda ir reemplazándose a largo plazo.

En este período hubo igualmente una disminución importante de la mortalidad, y la esperanza de vida al nacer aumentó en 18 años. Se estima que hacia mediados del siglo XXI la esperanza de vida al nacer de la región será de aproximadamente 79 u 80 años. Estas tendencias, en particular la disminución de la fecundidad y la herencia dejada por la alta tasa de crecimiento de la población en el pasado, han contribuido a remodelar la estructura etaria por edades de la población, propiciando una tendencia al envejecimiento. Sin embargo, el peso de las estructuras etarias es tal, que las modificaciones no son inmediatas, esto es requieren cierto lapso para asentarse. Por ejemplo, a pesar de la baja de la fecundidad, la proporción de mujeres en edad fértil ha aumentado,

como herencia de lo que fue el crecimiento en el pasado. En consecuencia, pese a que cada mujer puede tener en promedio un número menor de hijos, la suma total de nacimientos tendió a aumentar en la región hasta llegar en estos momentos a una estabilización.

Un cambio importante que se está produciendo en la estructura etaria es el incremento significativo de la proporción de la población en edad de trabajar. Es decir, el potencial laboral de la región ha alcanzado en el presente —y seguirá mostrando en los próximos 25 años— quizás el nivel más elevado de su historia. Esto es lo que algunos han denominado el bono demográfico, que encierra la posibilidad de aprovechar esta circunstancia histórica para incorporar efectivamente al trabajo este potencial. Por último, la población de más de 62 años de edad está creciendo en estos momentos a un ritmo mucho mayor que el de otros grupos etarios, con una intensidad tal, que el envejecimiento resultante va a alcanzar en la región un grado inédito hasta el presente. La región en su conjunto está actualmente en medio de un proceso de transición demográfica, es decir, de disminución de los niveles de crecimiento de la población, como fruto de la caída de los parámetros de mortalidad. Sin embargo, esta generalización no se aplica por igual en todos los países, pues la tasa de crecimiento llega a 2.8% anual en algunos, y sólo a 1.1% en otros. Estas diferencias se expresan también en el plano de los distintos niveles de esperanza de vida al nacer.

En el período 1990-2000 se advierte claramente que hay países en los cuales la esperanza de vida está por debajo de 60 años, mientras que en otros está ya muy cerca de 65 años o más. El promedio de hijos por mujer también muestra oscilaciones considerables. En el período 1995-2000 hay países donde la tasa global de fecundidad es todavía cercana a 5, mientras que en otros está por debajo de 2. Este comportamiento sociodemográfico heterogéneo no solamente se advierte entre los países, sino también dentro de ellos, a causa de la persistente y aguda desigualdad social que prevalece en la región según zonas geográficas, según estratos sociales y según conjuntos étnicos. Pero ello es también, en el caso de la fecundidad, reflejo de la incidencia de factores de diferenciación cultural. Esta heterogeneidad es también visible en las ciudades pues, por ejemplo, la mortalidad infantil puede ser tres y hasta cuatro veces mayor en los sectores urbanos de más bajos ingresos que en los de más altos ingresos.

A nivel de hogares, se aprecian familias cada vez más pequeñas, no compuestas ya, como era tradicional, por padres e hijos menores, sino que aparecen otros tipos, como familias unipersonales y monoparentales. En general, la familia parental ya no se presenta como la familia nuclear típica, sino que predominan los hogares con uno o dos padres e hijos adultos, incluso mayores de 19 años, que siguen viviendo en el hogar.

Otro componente de la dinámica demográfica regional que ha experimentado grandes cambios es el de la migración internacional. A contar de los años setenta, la región, que había sido una gran receptora de inmigrantes del resto del mundo, comenzó a perder ese carácter para convertirse en una región de emigración neta. No hay una expulsión absoluta de población, pero la propensión a emigrar es mayor que la propensión de la inmigración. Se definen entonces básicamente dos grandes patrones migratorios: uno, que es muy antiguo en la región y que es el que da origen a corrientes dentro de la propia región, tiene como destino a Argentina, Venezuela y Costa Rica fundamentalmente, países que en lo esencial reciben inmigrantes de las naciones más pobres. Pero quizás el patrón más importante, especialmente en las décadas de 1970 y 1980, es el patrón migratorio extrarregional, es decir, la migración hacia afuera de la región, fundamentalmente hacia los Estados Unidos y, en menor medida, hacia Canadá y Europa.

Si bien la población total de la región se multiplicó aceleradamente después de 1950, triplicándose entre 1950 y 2000, la expansión de su segmento urbano ha sido todavía mayor, y este crecimiento más rápido es justamente lo que caracteriza desde el punto de vista ecológico-demográfico a la urbanización, ya que junto con aumentar la población en las localidades que se definen como urbanas, aumentó también el número de estas localidades (Rodríguez y Villa, 1998).

La urbanización es quizás, por lo tanto, el signo más evidente de la redistribución de la población en la región. La intensidad del proceso de urbanización de América Latina y el Caribe se ha puesto de manifiesto desde hace tiempo, y ello se advierte claramente cuando se considera su evolución temporal y cuando se la compara con la de otras regiones del mundo. En 1925, no más de la cuarta parte de la población de América Latina residía en localidades urbanas, lo que situaba a la región en una posición intermedia entre Europa y América del Norte (donde esa proporción era de aproximadamente de 50%), y Asia y África (donde la proporción no superaba el 10%).

En cuanto al grado de urbanización, los países de América del Sur aparecen como los más urbanizados, en contraste con el carácter más rural de los de América Central y el Caribe. Hoy día, sin embargo, se aprecia nuevamente un acercamiento en los índices de urbanización de la región, y las características de esta urbanización son también similares, en el sentido de que avanza a un ritmo cada vez más lento, que probablemente se va a acercar al 1% en 2030.

En el presente, más del 75% de la población de América Latina y el Caribe reside en localidades urbanas, es decir, una proporción similar a la de Europa y América del Norte, a considerable distancia de la proporción que se da en otras regiones en desarrollo, por cuanto en África y Asia el porcentaje urbano alcanza a lo más cerca de 35%.

Lo que ocurrió en la región entre 1950 y 2000 es que el crecimiento vegetativo —definido como la diferencia entre la natalidad y la mortalidad— fue mucho mayor en el campo que en las ciudades. La urbanización ha tenido lugar básicamente porque ese crecimiento vegetativo, o parte de él al menos, se transfirió al medio urbano y esta transferencia neta rural-urbana se debió fundamentalmente a dos fenómenos: a la migración del campo a la ciudad del pasado y a la reclasificación (administrativa) de las localidades, es decir, al hecho de que ciertas localidades pasaron a ser clasificadas como urbanas sin que mediare efectivamente un desplazamiento espacial de la población.

El crecimiento demográfico de la región es, entonces, esencialmente urbano; dicho en otros términos, las pautas de comportamiento reproductivo de las zonas urbanas son las que determinan la fecundidad total de la población, y esto es resultado del altísimo grado de urbanización alcanzado por la región.

Con respecto a la pobreza, el proceso de urbanización en América Latina muestra dos caras. Desde un punto de vista relativo, la pobreza tiene mucho mayor incidencia en las áreas rurales que en las urbanas: en 1997, un 54% de los habitantes rurales vivían por debajo de la línea de pobreza, la mayoría de ellos en condición de indigencia, mientras que en las áreas urbanas sólo 30% de los habitantes eran pobres (10% indigentes). Sin embargo, la mayoría de los pobres de la región se encuentran en las ciudades: de los 200 millones de pobres (de los cuales 90 millones son indigentes), 125 millones son urbanos. Además, la mayoría de los 64 millones de pobres que se añadieron en los años ochenta a los que ya estaban en esa condición fueron urbanos (MacDonald y Simioni, 1999).

En todos los países, la pobreza tiende a ser mayor en las áreas rurales que en las urbanas, y tiende a ser menor en las ciudades más grandes que en las intermedias y pequeñas. La expresión de “urbanización de la pobreza” se justifica hoy en día porque la mayoría de los pobres de la región son urbanos, pero ello no debiera confundirse con empobrecimiento de la población urbana. Es cierto que con el grado de urbanización antes mencionado hay en el presente más pobres urbanos que pobres rurales, pero eso no debiera interpretarse necesariamente como una desventaja de las ciudades. Por el contrario, en la mayoría de los países la concentración urbana no ha sido un factor negativo, pues ha permitido el acceso a bienes y servicios en una medida bastante mayor que la prevaleciente en tiempos de predominio rural.

### **3. La investigación urbana en América Latina y el Caribe: globalización y renovación de las ciudades**

#### **a) Consideraciones teóricas**

En el siglo XIX, la revolución industrial trajo consigo la urbanización de la economía a escala mundial, por el traslado de la industria del campo a la ciudad. Más concretamente, por el desplazamiento de la población desde las fuentes energéticas naturales —localizadas principalmente en los ríos— hacia las ciudades. Ello ocurrió gracias a la aparición de la máquina a vapor, que permitió acumular suficiente energía, de tal manera que la localización de la industria ya no dependía tan estrechamente como antes de la ubicación de las fuentes energéticas, sino de otros factores, como los mercados o el transporte.

Por eso durante mucho tiempo, incluso en América Latina, se asoció urbanización con industrialización, idea que provenía de una reflexión principalmente británica o europea. Sin embargo, desde esa época en adelante, no hubo en las ciudades cambios tan significativos como los que se están viviendo en el presente.

La revolución científico-tecnológica en el campo de las comunicaciones está ejerciendo distintos impactos en la ciudad, como la reducción creciente de las distancias; la comunicación en espacio y tiempo real para hacer transacciones comerciales y financieras y la conformación cultural alrededor de los medios de comunicación.

Según investigaciones desarrolladas recientemente en diversas ciudades de América Latina, un número importante de personas ya no salen de su casa para recrearse. Esto significa que si la modernidad trajo las formas de socialización en la política, en la calle, en la educación, en la escuela, en el aula, hoy en día la socialización cultural y política ya no pasa por la calle, ni por la ciudad, sino que fundamentalmente por los medios de comunicación y, entre ellos, principalmente por la televisión.

Existe una postura que sostiene que la relación entre ciudad y globalización es débil, pero se reconoce que hay fenómenos supranacionales importantes y novedosos en este plano. Por ejemplo, se han intensificado ciertos aspectos que subyacen tras una serie de problemas en las áreas urbanas: el decaimiento de los centros, los problemas de exclusión y segregación (que adoptan características nuevas), la inseguridad ciudadana, la violencia, los espacios urbanos abandonados, los problemas con las viviendas sociales antiguas creadas por el Estado y otros, son problemas bastante universales, que tienen una característica en común. Para su comprensión se requiere entender la relación entre los fenómenos espaciales y los fenómenos socioeconómicos, dejando de lado la separación tradicional que han introducido los urbanistas arquitectos, más volcados hacia el espacio físico, y los planificadores urbanos, más insertos en la teoría social. La forma más tradicional de entender las relaciones entre lo social y lo espacial es lo que podríamos llamar la tesis espacial separatista, que plantea que hay leyes sociales por una parte, y leyes espaciales, autónomas de lo social, por otra. Por ejemplo, con respecto a la primacía urbana, que se conecta con una tradición que postula la existencia de leyes espaciales, aparece la de regla rango-tamaño, que afirma que lo aconsejable para el sistema urbano de un país es ajustarse a esta regla, para no tener fenómenos de primacía urbana.

La primacía urbana, o sea, el exagerado peso de las ciudades capitales, sin un sistema ponderado de ciudades que las siguieran en tamaño, fuera de toda proporción con lo que ocurre en los países desarrollados, fue identificada por estas tesis como un problema. Más de alguien ha planteado que la médula del problema del desarrollo era la cuestión espacial, de tal manera que su solución dependía de la posibilidad de poder contar con un sistema de ciudades equilibrado que



permitiera ayudar a difundir la esencia del desarrollo económico y social. Se cayó así en una suerte de espacialismo, pensando que las leyes sociales y las leyes espaciales eran independientes entre sí. No obstante lo anterior, se planteaba la existencia de una suerte de simetría: por una parte, desde el punto de vista de las leyes sociales, se decía que la sociedad se refleja en el espacio y que, por lo tanto, la ciudad es simplemente un espejo de las diferencias y las dinámicas sociales. Por otra parte esta causalidad se invertía a la hora de las políticas y se sostenía, como se dijo recién, que la médula de las políticas de desarrollo residía en la cuestión espacial, es decir, en la posibilidad de tener una jerarquía equilibrada de ciudades, para lo cual era necesario fortalecer la planificación urbana y regional dentro del concepto de polos de desarrollo. En esencia, el espacio y la sociedad eran considerados como dos cosas distintas: el espacio estaba fuera de lo social.

Posteriormente apareció un segundo enfoque, que sostiene que las formas espaciales son producidas por el capitalismo para sus fines de rentabilidad. Nuevamente el espacio no estaba relacionado con lo social y este último no hacía referencia al espacio; simplemente se invertía el orden, y muchos autores sostenían que la hiperurbanización había agravado las condiciones de marginación y de dependencia. Es decir, de nuevo se le atribuía a lo espacial un papel causal con respecto a lo social, pero sin lograr una integración correcta.

Si se examina lo que se está pensando hoy sobre la ciudad global, se advierte que reaparecen estos mismos conceptos, como se advierte, por ejemplo, en la tesis espacial separatista, con su idea de enfatizar la telemática, los espacios electrónicos, el tiempo real y los determinismos, es decir, la tecnología que transforma la sociedad. Esta tesis, formulada hace 20 años por Alvin Tofler (1980), plantea que la sociedad informacional, la telemática y las telecomunicaciones pueden resolver los problemas de pobreza de todo el mundo. En esta visión utópica se vislumbraba una ciudad, muy parecida a la descrita por Herbert Well en el año 1900 sobre la ciudad del futuro, donde las comunicaciones y la revolución tecnológica iban a permitir salvar a la humanidad del destino de vivir en ciudades. El futuro estaba en ciudades con redes propias, conectadas entre sí por Internet, el teléfono, el celular, el automóvil y las autopistas. Entonces se cae en una suerte de determinismo tecnológico, una visión antiurbana parecida a la anterior. Por otra parte, se expresan otras posturas que afirman que hay que tener otro enfoque, el de la producción social del espacio o de la economía política en la telemática. Si la telemática es una necesidad del capitalismo y la telemática dualiza a la sociedad, de nuevo lo espacial está fuera de lo social.

Conforme a esta tesis, el cambio se define a nivel económico y de la tecnología, y tendrá un impacto espacial en las ciudades globales “dualizadas”. El actual modelo de capitalismo posfordista aumenta las desigualdades y, por lo tanto, no puede sino haber más exclusión y más segregación en la ciudad. Pero hay nuevas dinámicas específicas y nuevas posibilidades de actuar en éstas, lo que equivale a analizar los fenómenos que dan cuenta de una “globalización cultural”. Se entiende por esta última la globalización de los valores, en lo que se refiere por ejemplo al medio ambiente, los derechos humanos, las diversidades étnicas, la calidad de vida, todo lo cual hace que los ciudadanos estén hoy cada vez más conscientes de sus derechos. Estas son características que marcan esta época de cambio social en forma mucho más acentuada que otras épocas en las cuales las desigualdades sociales eran más acusadas. El punto de vista de la política territorial tiene una importancia capital para la investigación urbana que se debería hacer en el futuro. Por ejemplo, entre las cuestiones prioritarias articuladas alrededor de la relación entre lo social y lo espacial, está la política local y microlocal referida a la distribución de las externalidades asociadas con los proyectos de inversión inmobiliarios, toda vez que el desarrollo urbano y el desarrollo urbano futuro se basan en proyectos de esta índole. Estos proyectos constituyen hoy en día el gran elemento, la base del desarrollo urbano, y eso genera muchas externalidades.

Las externalidades significan distribución de pobreza y de riqueza de manera incontrolada, fuera de los mercados. Con ciudadanos más conscientes que defienden su calidad de vida, se va a desencadenar una dinámica política local diferente, y por eso es urgente estudiar nuevas prácticas. Ciertamente, hay municipios que han sabido manejar políticamente la compleja situación que entrañan estos proyectos, y han sabido superar las muchas dificultades que suelen surgir en torno a ellos, a menudo con conflictos abiertos, en contraposición con otros municipios que no logran manejarlos. Se hace sentir entonces la necesidad de investigar en forma concreta cuáles son las buenas prácticas en términos de habilidad política para manejar estos conflictos, tarea que se complementa con el enfoque tradicional del planificador urbano.

El proceso de globalización de la economía, de los mercados, de la política y de la cultura está dando origen, en forma concomitante y simultánea, a procesos de localización. En otras palabras, se presenta la paradoja de estar viviendo en lo local y lo global —o lo global y lo local— de manera simultánea. Ello parece ser una consecuencia directa de los procesos de globalización en curso y está además estrechamente vinculado a la cuestión de la ciudad y la cuestión de lo local, todo ello paralelamente a la gran crisis de los estados nacionales, la caída de las fronteras y la redefinición de las soberanías a escala mundial.

## **b) Estructuración de la nueva ciudad latinoamericana: fenómenos emergentes**

Uno de los nuevos fenómenos es lo que se ha llamado el regreso a la ciudad construida. Actualmente se han reducido la migración del campo a la ciudad y la presión demográfica, lo que en el pasado obligó a que las ciudades se definieran, por lo menos en América Latina, sobre la base de la periferia. De este modo, hoy en día el movimiento es inverso, y se comienza a hablar ya no de la urbanización de la cantidad, sino de la urbanización de la calidad.

Las ciudades de la región son jóvenes, pero han tenido un crecimiento poblacional sostenido desde los años cincuenta. Los pobres han construido sus casas con material de desecho, con tecnologías que se han sumado en el tiempo, y las ciudades también se han levantado de esa manera, y a estas alturas están obsoletas y obligan a hacer fuertes inversiones en el mantenimiento. La urbanización, que antes fue sinónimo de ampliación del acceso a agua, luz, teléfono, alcantarillado, vías y otros servicios, va a ceder paso ahora a la nueva urbanización de la ciudad, es decir, se transitará de un proceso expansivo hacia la periferia a una introspección y una renovación de la ciudad.

Hoy se está viviendo un proceso de cosmopolitización diferenciada o internacionalización de la ciudad. Esto se debe a que el proceso de globalización necesita localizar estratégicamente sus propuestas, para poder tener después una influencia ubicua, para poder sostenerse y desarrollarse. Sin embargo, para cumplir efectivamente su función, estos lugares estratégicos deben internacionalizarse, estableciendo así la relación entre lo local y lo global o viceversa. En este contexto, la única posibilidad que tiene lo local de subsistir es crear las condiciones que aseguren su competitividad esto es, establecer lazos hacia el interior y hacia el exterior. Para ello se requiere la innovación tecnológica, la formación o la capacitación del capital social y la constitución de una institucionalidad flexible, capaz de adaptarse a todos estos procesos. Se pasa entonces de un espacio continuo, vinculado principalmente a la localización industrial, a un espacio discontinuo, cuyos puntos, pese a estar cada vez más distantes entre sí, establecen relaciones cada vez más directas.

Al mismo tiempo, el proceso de cosmopolitización diferencia entre territorios, en cuanto no todo lo local puede insertarse en este proceso, con lo cual la globalización se transforma en un proceso excluyente, que no se articula a través de espacios continuos, sino que se articula principalmente por medio de las comunicaciones, es decir, a través de espacios discontinuos.

Además de estos dos nuevos fenómenos se podrían mencionar tres más: la comunicación y su importancia, no sólo en las relaciones interurbanas que han aparecido en la categoría de mercadeo urbano, sino también en los procesos de comunicación en el seno de las ciudades. Si antes el urbanismo se hacía sobre la base de terrenos planos, donde no había población, ahora hay que hacer urbanización allí donde ya hay población, organización social y redes sociales, lo cual convierte a la comunicación en un eje fundamental. También están los fenómenos de violencia urbana y de segregación, no sólo en términos horizontales, sino también verticales. A pesar de que la violencia ha existido siempre, ahora se presenta con mayor magnitud, influyendo notablemente en la organización de la ciudad. La segregación parece ir en aumento pero, por otra parte, su aumento parece atribuible en gran medida al hecho de que los ricos se han alejado de los pobres y no tanto quizás al hecho de que los pobres vivan en condiciones peores que hace décadas. En general la urbanización ha ido acompañada del acercamiento a los servicios básicos, de oportunidades de adquirir viviendas, y de la formalización de la precariedad habitacional que se originó en décadas de altísimo y rápido crecimiento de las ciudades, cuando éstas se vieron sobrepasadas y abrumadas por demandas cuantitativas y de crecimiento en la periferia que no pudieron atender.

La gestión del desarrollo urbano ha adoptado en la actualidad nuevas formas y características:

- Simultaneidad y flexibilidad. Lo característico de la ciudad de este nuevo siglo en América Latina y el Caribe es una dimensión cualitativa de los procesos de desarrollo urbano: primero, las ciudades se levantan hoy en forma simultánea: al mismo tiempo que se está construyendo una red de transporte, se está ejecutando un programa de vivienda social y un programa de capacitación. Esta simultaneidad de la acción en distintos niveles y distintos sectores se diferencia de la forma tradicional de concebir la planificación de los procesos de desarrollo urbano; exige, como estilo, más flexibilidad, más capacidad de negociación y una tremenda capacidad de articulación de parte del gobierno local.
- Diversidad. Se ha avanzado mucho en lo que concierne a entender la diversidad de la ciudad actual. El atender a los grandes números llevó a los países y a los gestores del desarrollo urbano a tomar decisiones en gran escala para poder responder a grandes volúmenes. Todavía están presentes hoy esos grandes volúmenes, pero ahora se ha comprendido que al aceptar la diversidad —del lugar, del caso, de la etnia, de la localización topográfica o de los recursos técnicos— se abre la posibilidad de allegar nuevos recursos a la solución de estos problemas.
- Gestión orientada hacia proyectos. Otro aspecto clave en la gestión urbana actual es el hecho de que está orientada hacia proyectos. Más que conceptos y más que ideas, lo que aglutina hoy a territorios, administración y agentes privados y públicos es la noción de proyecto. Esta percepción aparece como un aporte interesante y se relaciona positivamente con lo que los municipios están demandando.
- Incorporación del sector privado. Se reconoce la existencia de un nuevo sector activo, el tercer sector, y por lo tanto la gestión urbana moderna es mixta, esto es, implica una asociación entre el sector público y el privado. En la actualidad ningún actor local se plantea tomar decisiones sin tener en cuenta de alguna manera las condiciones del mercado: oferta, demanda, precios, agentes, empresarios. La gestión urbana moderna tiene que considerar el sector privado como un factor clave del proceso.

## 4. Un actor clave en el nivel local: el municipio

El municipio es simultáneamente el último escalón del aparato del Estado y el primer peldaño de acceso desde el ciudadano. Ello lo sitúa en un lugar privilegiado para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia, en particular para la construcción de ciudadanía, a partir de la misión de prestar servicios para mejorar la calidad de vida, al contribuir a la igualdad de oportunidades y al reconocer a los vecinos el derecho a participar y ser ciudadanos. Esto explica en parte por qué el gobierno de las ciudades ha adquirido actualmente nuevas connotaciones, justamente por efecto del proceso de municipalización.

Este hecho trae muchos beneficios, pero acarrea al mismo tiempo diversos problemas. En primer lugar, aunque todos los municipios de la región cuentan hoy con mayores recursos económicos que hace diez años, la repartición de los recursos sigue siendo poco equitativa entre los municipios que albergan población de altos ingresos y los que albergan población de bajos ingresos. En segundo lugar, hay actualmente una mayor competencia entre ellos, ya que en general los municipios siguen prestando los servicios básicos más tradicionales, como salud y educación, pero además, de una u otra manera, deben hacerse cargo de nuevas tareas, como los problemas ambientales, el empleo y la seguridad ciudadana.

Los municipios tienen más recursos, más competencias, e incluso se ha ampliado su base social de representación, tanto por la vía de la democracia representativa como por la de la democracia de participación.

En el proceso de profundización de la democracia en lo local, es importante reconocer abiertamente los límites del rol municipal. En efecto, el papel del municipio en lo referente al mejoramiento de la equidad entre la población es cuestionable, ya que no puede incidir en las raíces estructurales de la inequidad, en un mercado laboral donde dominan la inseguridad del trabajo, bajos sueldos, una distribución de los ingresos altamente concentrada, escaso desarrollo del capital humano, además de discriminaciones sociales. Sin embargo, sí puede cumplir un papel importante en la entrega de educación y salud de calidad, ambas dimensiones centrales en lo relativo a la igualdad de oportunidades que debe propiciar el municipio a fin de respetar e integrar el derecho a la ciudadanía. El municipio puede desempeñar un papel importante en el desarrollo de la economía local; más aún, puede llegar a ser un socio estratégico para el desarrollo del país. El nivel local puede hacer mucho para conquistar a todos los ciudadanos y atraerlos a la tarea de construir su barrio.

El municipio no puede responder a todas las demandas de los ciudadanos, pues éstas sobrepasan su capacidad para atenderlas. No obstante, si hay transparencia, si el municipio da cuenta a la ciudadanía de sus limitaciones y si la hace participar en conjunto en la toma de decisiones, todos los actores estarán haciéndose cargo en forma realista de las demandas sociales por medio de un proceso democrático de construcción de soluciones. La cercanía permite que en el ámbito municipal sean muy visibles las realidades de las personas y particularmente sus diferencias específicas. El municipio puede convertirse en un canal muy importante de la diversidad, y es por otra parte una de las principales instancias en que pueden participar las personas, lo que faculta a lo local, además, como espacio privilegiado de participación, de aprendizaje y de formación de capital social para los otros ámbitos del acontecer nacional. Esta es una de las principales posibilidades que encierra el municipio para colaborar en la superación de las desigualdades estructurales nacionales, porque la noción fundante de la democracia, además de dar cuenta de la relación entre autoridades y bases, se traspasa rápidamente a la relación entre hombres y mujeres, ricos y pobres, adultos y jóvenes y a todas las dicotomías en las que haya desigualdad de poder.

Es el momento ahora de evaluar si efectivamente el ciclo de representación mencionado anteriormente produjo aquello a que se aspiraba en cuanto a la necesidad de democratizar las ciudades, ya que en casi todos los países de la región las nuevas constituciones políticas se refieren explícitamente a estas materias. Hay que evaluar lo que significa la revocación del mandato, la participación por medio de consultas populares y la ampliación de las comisiones de control dentro de los municipios.

Debido a la confluencia de todos estos factores, los municipios están experimentando hoy cambios extraordinarios, pudiéndose plantear algunas hipótesis al respecto: la primera es que en las ciudades donde se ha ampliado la participación y la representación, se ha fortalecido al mismo tiempo el ejecutivo municipal, y han cambiado también las formas de representación, desde una fundamentalmente política hacia una representación funcional. Se puede hacer referencia principalmente a dos ejemplos clásicos de representación, como el vinculado a los presupuestos participativos, en donde la decisión se traslada desde un espacio eminentemente político, como es el concejo municipal, hacia otros espacios de representación territorial y representación funcional, y el referido a los planes estratégicos. Hay también nuevos modelos de gestión en los municipios, más empresariales, que buscan la salida de la crisis urbana por la vía del mercado, conforme a los cuales incluso los alcaldes empiezan a definirse como gerentes.

En el plano organizativo, la burocratización y la compartimentación de los municipios impiden el acercamiento integral de las personas a ellos y viceversa. Prevalece la impresión de que no se premian las innovaciones y las ideas. Por otra parte, el rol de servidores públicos no está suficientemente internalizado en los funcionarios, lo que parece ser propio de cualquier tipo de servicios, sea público o privado, y no una característica atribuible sólo a los funcionarios públicos. En el plano político, si bien es un avance que el municipio sea técnicamente eficiente en la entrega de servicios, el paso de una administración local a un gobierno local obliga a adoptar una visión política que, más allá de la dimensión instrumental, integre las acciones en un programa estratégico que tenga por fin cumplir objetivos políticos previamente definidos. En la actualidad, las estructuras políticas, los partidos, han utilizado funcionalmente los espacios locales, sin entenderlos en su rol democratizador de la participación popular y de canal de acercamiento a la comuna (por ejemplo, el funcionario de partido tiende a obedecer órdenes centrales). Por otra parte, la diversidad de naturaleza de los municipios no ha sido suficientemente recogida, ni tampoco la diversidad institucional, pues en general la institucionalidad se percibe como una realidad uniforme, sin diferencias. Se carece por tanto de una flexibilidad institucional que permita al municipio potenciar las capacidades locales y, simultáneamente, recurrir a instancias superiores para suplir sus carencias estructurales. Esta falta de flexibilidad institucional hacia arriba se reproduce también hacia abajo debido a la ausencia de canales de comunicación reales entre las bases y las autoridades; los pocos espacios de comunicación y de participación que existen se pierden por el desuso o la burocracia.

Cuando se habla del ámbito local predominan las variables técnicas o las político-partidarias, y la mayoría de las situaciones se describe sólo con ese tipo de variables, dejando afuera las dimensiones de cultura, de identidad, de salud mental, incluso de voluntad individual, que aunque no sean consideradas, influyen en las realidades locales.

En el ámbito local, caracterizado por la cercanía de las necesidades, de los desafíos y de las personas, es necesario poner en juego otras lógicas, que incorporen las dimensiones de lo cotidiano. Por ejemplo, las lógicas político-partidarias tienden a discriminar a las mujeres, en circunstancias de que éstas son en el ámbito local el principal referente de acción; asimismo, la primacía que se otorga a las variables técnicas, induce a creer innecesaria la participación, cuando por el contrario es preciso considerarla como un instrumento eficaz de cohesión social. La cultura autoritaria se evidencia con mucha fuerza en el plano local; las posibilidades reales de participación de los

funcionarios y de los dirigentes municipales en el ámbito nacional están muy restringidas. Por una parte, no se permite incorporar lógicas alternativas a las políticas partidarias; por otra, no se permite la intervención real en la toma de decisiones de todos los actores del ámbito local: funcionarios, dirigentes, organizaciones y vecinos. Dentro del ámbito de la participación hay que tomar en cuenta la participación en las decisiones, los votos y las estadísticas pero también las percepciones. Hay percepciones que a veces no corresponden directamente a hechos objetivos y que, por tanto, no se toman en cuenta. Una cultura autoritaria las rechaza bajo el rótulo de críticas injustificadas o infundadas. Sin embargo, una percepción que se considere cierta, aunque no lo sea objetivamente, puede tener consecuencias ciertas en la realidad.

## **5. Los enfoques del proyecto GUDS en aspectos prioritarios**

### **a) Conceptualización de la pobreza**

Las investigaciones recientes han puesto en claro la necesidad de concebir adecuadamente la pobreza urbana. Esto significa entender que sus causas son múltiples, y no únicamente de índole económica, y que también sus consecuencias son múltiples: “La pobreza es algo más que la pobreza económica: es la falta de posibilidades y de oportunidades que permitan tener una vida digna” (PNUD, 1997).

Concebir adecuadamente la pobreza significa entender su carácter dinámico, el hecho de que no es necesaria ni prevalecientemente una condición inalterable, pero que un individuo puede caer en ella como consecuencia de factores temporales o relacionados con acontecimientos imprevisibles y específicos. Por lo tanto, el concepto de vulnerabilidad es el que parece más apropiado para definir la pobreza, toda vez que da cuenta de la inseguridad que la acompaña estructuralmente.

Sin embargo, como consecuencia de la complejidad del fenómeno y de la falta de claridad conceptual, muchas veces hay una confusión entre las causas y los efectos de la pobreza, de modo tal que los programas y los proyectos encaminados a superarla no siempre tienen el éxito esperado. La multiplicidad de los factores que la causan y la variabilidad del fenómeno no permiten comprender fácilmente la pobreza, ni tampoco entender que los pobres urbanos no son una población homogénea. No constituyen, en efecto, un grupo social homogéneo, ni tampoco se los puede identificar y delimitar fácilmente. Por el contrario, los individuos y los hogares que se encuentran en condición de pobreza son distintos y variables en el tiempo (Rodgers, 1989). Las personas de bajos ingresos viven frecuentemente en asentamientos ilegales, pero no todos los habitantes de estos asentamientos son pobres; asimismo, la jefatura femenina de los hogares suele ir acompañada de condiciones de pobreza, pero no todos los hogares encabezados por una mujer están necesariamente en esa condición.

Para comprender lo que realmente es la pobreza se precisa analizar los procesos que están en su base, estableciendo la importancia relativa de cada uno de ellos, examinando simultáneamente causas y efectos, y entendiendo las relaciones existentes entre ellos. Ingresos insuficientes impiden tener una vivienda adecuada; al mismo tiempo es posible que la ubicación periférica de la vivienda o su dimensión sean justamente los factores que determinan los bajos ingresos, por no permitir desarrollar adecuadamente ninguna actividad económica. El mismo tipo de relación biunívoca se da con respecto a los servicios, que pueden faltar porque los habitantes no tienen cómo pagarlos, pero también por las condiciones de irregularidad del asentamiento, aunque los habitantes tengan suficiente capacidad económica. Los pobres son los que no tienen la posibilidad económica de satisfacer sus necesidades primarias; al mismo tiempo, pobres son los socialmente excluidos debido a factores como etnia, género, edad e incapacidad física. La pobreza depende también de la

debilidad resultante de una alimentación insuficiente, o de condiciones habitacionales y lugares de trabajo deficientes. La pobreza puede ser consecuencia del aislamiento geográfico, como ocurre con muchos asentamientos rurales y con algunos asentamientos de la periferia urbana de difícil acceso. Finalmente, pobres son los analfabetos, excluidos de los medios de comunicación y de información.

Las ciudades del continente muestran una polarización social que va acompañada de una fragmentación del espacio: la ciudad es vivida cada vez menos como lugar de encuentro y de interacción, y cada vez más como lugar donde coexisten sin integrarse distintos sectores sociales, que viven en espacios distintos, con condiciones habitacionales de infraestructura y de servicios diferentes, y que se van aislando y cerrando cada vez más con respecto al resto de la ciudad. El éxito que tienen los “barrios cerrados” evidencia esta tendencia, así como la acentuación de la violencia y la creciente “ghettización” de los barrios pobres muestran que la integración supuestamente facilitada por la ciudad, se va volviendo exclusión, segregación y posible enfrentamiento social.

A pesar de las dificultades para definir qué es lo que se debe hacer para superar la pobreza urbana, es preciso identificar de la manera más clara posible las causas de la pobreza, en primer lugar si se trata de un solo gran problema o de muchos problemas pequeños. Por lo tanto, para diseñar políticas exitosas al respecto es indispensable tener claridad en lo que concierne a las características de la pobreza, a los diferentes grupos que son objetivo de esas políticas y a sus prioridades.

En realidad la pobreza no tiene una dimensión unívoca y científica, pues depende ampliamente de la percepción individual que los mismos pobres tienen de su condición. Eso implica que se pueden encontrar distintas definiciones de pobreza, que tiene que ser definida sobre la base de esa percepción. Se necesita entonces un cambio de perspectiva, pues se trata de basar el diseño de las políticas y programas en las prioridades identificadas no por los profesionales y técnicos, sino por los propios beneficiarios, con el apoyo de los primeros. Sólo de este modo es posible reconocer las múltiples caras de la pobreza, sin caer en el reduccionismo, la estandarización y la consecuente simplificación que normalmente caracterizan los enfoques técnicos.

Esto tiene varias consecuencias. En primer lugar, para enfocar el fenómeno desde el punto de vista de la población de menos recursos, es necesario establecer una relación entre los beneficiarios y los que trabajan en el problema. Desde ese punto de vista se debe fortalecer la capacidad autónoma de este segmento de la población para identificar sus propias necesidades, lo que significa abrir espacios e instrumentos de expresión, apoyar mecanismos de autodeterminación y favorecer procesos orientados a reafirmar la autoestima, a fin de fortalecer en ellos la capacidad para guiar las intervenciones que los benefician.

## **b) Servicios urbanos y funcionamiento de la ciudad**

Los servicios urbanos se han vuelto uno de los aspectos centrales de la gestión de las ciudades, toda vez que son determinantes para la eficiencia y la equidad en contextos de marcada y creciente exclusión social, como son los que se presentan en un gran número de ciudades de la región.

El funcionamiento de la ciudad está directamente vinculado a la calidad de los servicios urbanos. Es más, aunque las investigaciones no permitan detectar con precisión la relación entre desarrollo económico por una parte, e infraestructura y servicios urbanos por otra, hay una correlación cierta entre la existencia de sistemas adecuados de suministro de agua potable, de saneamiento, electricidad o transporte y el crecimiento económico. La ausencia de estos servicios o su funcionamiento ineficiente implica un aumento de los costos de producción de las empresas, con

consecuencias directas sobre su capacidad productiva, en particular en un contexto de creciente globalización y competitividad. Por otra parte, en términos funcionales, es importante mencionar que cada uno de estos servicios ya no tiene una sola función: hoy son polifuncionales. Entonces el agua potable no sirve exclusivamente como elemento líquido para el consumo, como siempre se la definió, sino que tiene múltiples funciones; el transporte no sólo sirve para trasladar personas o bienes de un lugar a otro, sino que también cumple una función de legitimador social. Es muy probable que un alcalde que no haga obras de transporte no tenga legitimidad, porque las inversiones de este tipo ponen en marcha procesos de legitimación de la autoridad mucho más rápidamente que otras. Finalmente, hay también un cambio en la jerarquía de los servicios: van perdiendo importancia los servicios primarios como podría ser el agua potable, y comienzan a cobrar relevancia los servicios terciarios, como las comunicaciones, aeropuertos, puertos y teléfonos.

La calidad de los servicios determina también la calidad de vida de la ciudad. Los servicios responden a necesidades básicas de la sociedad, particularmente en aquellas ciudades donde hay pocas o nulas posibilidades de recurrir a sistemas alternativos, en especial en lo que se refiere a los servicios en red, como el servicio de agua potable o el de saneamiento, que tienen un impacto directo sobre las condiciones de vida individuales y colectivas, y cuyas redes son prácticamente insustituibles, mientras que las de la electricidad y el transporte presentan un grado de sustitución más alto. Sin embargo, a pesar de las diferencias entre los distintos servicios, no cabe duda de que hay una relación directa entre la calidad de los servicios y el grado de pobreza y exclusión.

En la década de 1990 los servicios urbanos fueron objeto de transformaciones profundas, fundamentalmente como consecuencia del abandono del modelo del Estado operador como única posibilidad de garantizar el bienestar colectivo y, específicamente, como única entidad proveedora de servicios. La escasez de recursos públicos obligó a buscar mayor equilibrio financiero en la prestación de los servicios urbanos, por medio de la introducción creciente de criterios de eficiencia, proceso promovido explícitamente por las organizaciones internacionales en el marco de las políticas de modernización de las economías de la región.

Una gran contradicción se da en el hecho de que las modalidades de gestión y localización de los servicios tienden a privatizarse o, en definitiva, a fraccionarse, mientras que su manejo es cada vez más global. Se va dando así un proceso de descentralización y un proceso de privatización de la gestión de los servicios, lo que da origen a un fraccionamiento con relación a la antigua manera de gestionarlos, al tiempo que el manejo de los servicios se vuelve cada vez más global, más integral, más internacional. La producción de energía eléctrica, por ejemplo, ya no está localizada en un solo país, sino que es una forma de producción multinacional; sin embargo, debido al proceso de descentralización, se asigna esa tarea al municipio o, en su defecto, se empiezan los procesos de privatización.

La introducción de criterios mercantiles ha implicado cambios profundos en materia de gestión y financiamiento, como también en las modalidades de prestación de los servicios. Sin embargo, los retos que enfrenta todo lo relativo a los servicios urbanos son más amplios, pues las diversas modalidades de suministro tienen un impacto directo en el desarrollo económico y constituyen un factor fundamental en la construcción del consenso y de la cohesión social. Al lado de las transformaciones que hace falta introducir en los modelos de gestión financiera, hay que considerar el impacto de estas transformaciones sobre la universalidad de los servicios, elemento fundamental para el mantenimiento de la solidaridad social que está en la base del concepto de ciudadanía.

Junto con la búsqueda del equilibrio financiero, la privatización de los servicios se funda en la necesidad de garantizar eficiencia económica y transparencia en la gestión de las empresas correspondientes. El reconocimiento de la importancia de los servicios urbanos como factor de construcción de una ciudadanía efectiva justificó en el pasado la intervención o el control directo del Estado en su producción y gestión, con elevados niveles de subsidio. Los servicios urbanos han



sido utilizados por los gobiernos como un instrumento estratégico para la construcción física de la ciudad, pero también para su construcción social, asignándoles objetivos diferentes: la modernización del espacio, la integración social de los habitantes de escasos recursos, la búsqueda del consenso político, e incluso el apoyo a sectores económicos o áreas específicas con fines de desarrollo.

En la mayoría de los servicios se han introducido avances tecnológicos. A pesar de que el interés en la innovación tecnológica varía entre los distintos servicios (más en las telecomunicaciones que en el agua potable; más en la electricidad que en el transporte), todos están siendo sometidos a transformaciones profundas. La separación entre producción, transporte y distribución final que las nuevas tecnologías permiten introducir en los servicios en red, hace posible superar las condiciones de monopolio y de explotación integral que desde siempre han caracterizado los servicios urbanos. La separación "vertical" entre las distintas fases de prestación de los servicios en red, junto con la separación "horizontal" entre distintas zonas de la ciudad para servicios de otro tipo, promueve la competencia, empuja la eficiencia y, al menos en teoría, tendría que reducir el precio que pagan los usuarios.

La búsqueda de una mayor eficiencia y competitividad implica un manejo menos discrecional de los recursos, una definición más precisa de los objetivos que se persiguen y una redefinición del rol del Estado y del sector privado en la prestación de los servicios urbanos. El papel que en los países de América Latina y el Caribe se reconoce crecientemente al mercado como mecanismo de asignación de los recursos, supone no sólo el rediseño de los mecanismos de regulación, sino que mucho más. En los países de la región, la liberalización y la privatización de los servicios chocan con distintos obstáculos, relacionados con la función específica que los servicios mismos han cumplido en el proceso de desarrollo y en la política del Estado. Junto con la necesidad de nuevas inversiones para lograr la eficiencia planteada, la reestructuración de los servicios urbanos significa no solamente reorganizarlos en el plano operacional y técnico, así como capacitar al personal para incorporarlo en las nuevas formas de funcionamiento, sino también modificar profundamente las relaciones que se establecen entre el Estado y los usuarios.

El tránsito, desde una perspectiva en la cual los servicios eran instrumento de una política de redistribución de los recursos y de fortalecimiento del proceso de integración social y ciudadana, hacia una visión en que los servicios son elementos de modernización y de nueva eficiencia, supone cambios de distintos órdenes: en lo cultural, cambios con respecto a lo que son los servicios urbanos y cómo deben funcionar; en lo jurídico, por la necesidad de diseñar nuevas formas de relación entre el sector público y el sector privado, incluso de orden institucional, en una perspectiva de alianzas; y en lo político, los cambios guardan relación con la alteración de los equilibrios de poder entre los actores urbanos inducida por el distinto modo de asignar los recursos que es propio de esta nueva visión.

Como se dijo anteriormente, el grado de acceso a los servicios urbanos es un factor que influye directamente en los niveles de pobreza y de exclusión. Tener un servicio regular y seguro de agua potable significa mejorar las condiciones de salud individuales y de la comunidad; el alcantarillado y la recolección de los desechos sólidos promueven un mejoramiento de las condiciones ambientales. Con la extensión de la ciudad, el transporte colectivo se hace imprescindible para encontrar trabajo. Por eso, la cuestión de la eficiencia no puede ser encarada sin poner al mismo tiempo en el tapete la cuestión del acceso de la población urbana en su conjunto a los servicios.

Sin embargo, en las estrategias que se han estado aplicando, esta última dimensión resulta secundaria con respecto al equilibrio financiero y a las ventajas de la privatización y de la competencia. En una época de creciente polarización económica y segregación social en las

ciudades, sorprende esta poca atención a los efectos distributivos de estas políticas, basadas exclusivamente en la búsqueda de la racionalización financiera.

El déficit que todavía existe en muchas ciudades de la región en cuanto a la cobertura de los servicios, junto con las dificultades financieras con que se encuentran los gobiernos y junto con la transformación de las modalidades de prestación de los servicios urbanos, plantean el problema de cómo se puede lograr la universalidad de éstos, manteniéndolos como instrumentos esenciales para la integración social y el derecho a la ciudadanía de todos los habitantes.

Las intervenciones urbanas de las décadas pasadas se plantearon, entre otras cosas, la posibilidad de que las empresas recuperaran una parte de los costos. Aunque no se trata de negar la importancia de alcanzar un equilibrio entre las inversiones en los servicios y la capacidad de recuperar los gastos, es evidente que en la situación actual una estrategia basada en esto último va a excluir del acceso a los servicios a una parte importante de la población de las ciudades latinoamericanas y caribeñas. Si el objetivo sigue siendo la universalidad en la provisión de los servicios urbanos, hace falta replantear cuáles son los niveles cuantitativos y cualitativos mínimos que se consideran socialmente indispensables y para los cuales se tiene que garantizar el acceso, independientemente de la capacidad financiera de los habitantes. Por otra parte, es necesario redefinir los roles del gobierno, la contribución posible del sector privado para alcanzar esa universalidad, los instrumentos de participación para incorporar a los habitantes en la toma de decisión, y los mecanismos de subsidio que permitan disponer de los fondos que se necesitan.

Con la modificación sustancial de las funciones del Estado, se reduce su capacidad financiera, mientras aumentan las expectativas y las demandas de la población. Con el proceso de descentralización, la tarea de definir la política de los servicios recae en los gobiernos municipales. La estrategia que se busca con respecto a los servicios representa una parte esencial del conjunto de las políticas urbanas y un elemento central de las acciones para enfrentar la pobreza.

La acción de los gobiernos locales debe orientarse hacia varios objetivos:

- asegurar la prestación universal del nivel mínimo de servicios socialmente aceptado;
- identificar los mecanismos de subsidio con el fin de garantizar el suministro universal;
- promover la producción y gestión eficiente de los servicios, introduciendo instrumentos que incentiven la competencia;
- establecer mecanismos de regulación y de control con el fin de verificar que los servicios se presten de acuerdo con el marco regulador establecido; y
- crear instancias participativas para la toma de decisiones y para el control de la aplicación de las normas.

Los gobiernos locales se encuentran con la tarea de orientar las transformaciones planteadas por estas acciones, para lo cual deben definir los instrumentos de regulación que faciliten el proceso, pero al mismo tiempo manteniéndose en el marco de los principios de universalidad y de ciudadanía que encuadran el suministro de los servicios urbanos.

Las acciones que se necesita llevar a cabo son complejas, y no siempre los gobiernos locales tienen suficiente capacidad financiera, técnica y de gestión para desarrollarlas. En primer lugar, es necesario encontrar los mecanismos que propicien promover la intervención del sector privado en el suministro de los servicios, con el fin de mejorar la eficiencia y de introducir innovaciones en la producción y en la gestión que permitan lograr una mejor relación precio-calidad. Paralelamente, es preciso diseñar instrumentos de regulación que, junto con asegurar beneficios suficientes a las empresas correspondientes, garanticen a los usuarios un nivel de servicios adecuado, a precios acordes con la capacidad financiera de la población.

La separación entre actividades de prestación de servicios y actividades de regulación promueve el papel regulador de los gobiernos y hace más transparentes los mecanismos de asignación de recursos, en particular en lo que se refiere a los subsidios, que deben beneficiar a la población que efectivamente los necesita, para los niveles de consumo socialmente definidos, en una perspectiva de mitigación de la pobreza.

### **c) Rehabilitación de áreas centrales: problemas y oportunidades**

Una de las consecuencias más importantes del acelerado aumento de la población urbana ocurrido en las últimas décadas en América Latina y el Caribe, fue la gran expansión territorial de las ciudades, que en muchos casos superó en proporción el mismo crecimiento demográfico. La gran disponibilidad de suelo con que cuentan en general las ciudades de la región ha favorecido un modelo de expansión horizontal sobre extensas superficies, con repercusiones profundas en la estructura urbana y en las condiciones sociales, económicas y físicas de las áreas centrales.

El crecimiento masivo del espacio urbanizado y la constitución de nuevos polos urbanos han restado gravitación a las áreas centrales tradicionales, los centros históricos o los que se crearon a lo largo de los años, por lo menos como centros para el conjunto de la población urbana.

Fueron principalmente los sectores de altos ingresos los que abandonaron los barrios centrales, donde las viviendas ya no correspondían ni a la estructura de las nuevas familias nucleares ni a los patrones de vida “modernos”, para instalarse en viviendas unifamiliares o en propiedades horizontales en los nuevos sectores de la ciudad, provistos de toda la infraestructura y servicios modernos. Paralelamente, los edificios de las áreas centrales resultaron inadecuados para las transformaciones funcionales y tecnológicas que afectaron a una serie de actividades productivas, comerciales y de servicios.

El traslado de población desde las áreas centrales a los barrios residenciales de la periferia involucró también a las actividades económicas y comerciales, las cuales empezaron a trasladarse también, acentuando con ello el proceso de cambio de las áreas centrales. Los edificios del centro de las ciudades se fueron transformando en viviendas para sectores sociales de ingresos más bajos y en sedes para actividades económicas menos dinámicas, lo cual trajo consigo una degradación creciente de los centros históricos y de las áreas centrales en general.

La falta de inversiones públicas y de mantenimiento por parte de los propietarios acentuó las carencias en infraestructura, las fallas en los servicios, el deterioro y abandono de los espacios colectivos, y la degradación aún más fuerte de las viviendas. Con la disminución de los valores inmobiliarios se intensificó el proceso de desplazamiento de las clases de ingresos medios, al tiempo que aumentaban la pobreza, el hacinamiento y la inseguridad en las áreas centrales.

Por lo tanto, al progresivo deterioro económico y físico que ha tenido lugar en amplios sectores de la mayoría de las ciudades de la región, se añade un profundo cambio social, cuyas causas han sido básicamente las mismas en los distintos países: por una parte, un mercado de la vivienda orientado exclusivamente hacia los sectores de mayores ingresos, con la construcción de conjuntos habitacionales con equipamientos de alto nivel; por otra, una edificación de viviendas sociales absolutamente insuficiente con respecto a la demanda, localizadas en áreas ya deficitarias en infraestructura y servicios. Las alternativas para la población de bajos ingresos fueron los asentamientos ilegales en la periferia y en las áreas de riesgo ambiental, o la inserción en las áreas centrales que cuentan con equipamiento y servicios mediante la subdivisión de los edificios residenciales y la densificación de los espacios disponibles, lo cual ha redundado en un alto nivel de hacinamiento.

A comienzos de los años noventa el urbanismo y las políticas urbanas cambiaron de dirección y entraron en una nueva perspectiva, con lo cual se pasó de una visión orientada

exclusivamente hacia la expansión periférica a una perspectiva de recuperación y renovación de la ciudad existente. Esta nueva tendencia parece relacionarse principalmente con la transición demográfica que se vive en la mayoría de los países de la región, pero también está relacionada con otros tres aspectos: primero, la necesidad de definir nuevas funciones en sectores de la ciudad aún en condiciones precarias, donde se ubican inversiones inmobiliarias y de infraestructura importante; segundo, con el reconocimiento de los valores histórico-culturales de la ciudad como instrumentos para reforzar la identidad urbana de sus habitantes y tercero, muy especialmente, con la necesidad que impone la globalización de realzar la imagen de las ciudades.

En ese marco se ubica el avance de una nueva concepción de la planificación urbana con respecto a las áreas centrales, que incorpora de manera creciente dentro de sus prioridades la temática de los centros históricos y, más en general, de la ciudad existente. Esta concepción plantea nuevos retos con respecto a los tipos de intervención que se proponen, desde restauración a rehabilitación o desde remodelación a renovación, dependiendo de los objetivos y las estrategias urbanas que se persigan.

La restauración se enmarca en una visión que privilegia la recuperación del patrimonio construido, preservando los elementos constructivos y decorativos y reconstruyéndolos con materiales, técnicas y tecnologías originales en caso de que se hayan perdido. La restauración apunta esencialmente a la dimensión arquitectónica y cultural de los edificios y de los espacios urbanos, dando prioridad a la valorización estética de los elementos físicos y materiales de la ciudad. En ese marco se realizan análisis a fin de evaluar las funciones que podrían desempeñarse en los edificios o espacios sin modificar sus cualidades.

El concepto de rehabilitación se vincula a una visión diferente, en la cual las transformaciones de los elementos físicos y espaciales no aparecen exclusivamente desde la perspectiva de restablecer una condición originaria. En las estrategias de rehabilitación, al objetivo de mejorar las condiciones físico-espaciales se agregan dos aspectos: la aceptación de que la ciudad y sus diferentes partes son elementos en constante adaptación y transformación; y la búsqueda de soluciones que reconozcan los distintos procesos y el dinamismo del hecho urbano, entendiendo los cambios como elementos que es necesario controlar y orientar pero innovadores y vitales, y no como factores negativos. Por eso las estrategias de rehabilitación normalmente se enfocan más en los sectores centrales no históricos, complementando el mejoramiento del ámbito físico con objetivos socioeconómicos y funcionales.

El deterioro que se observa en muchas áreas centrales obliga también a labores de verdadera renovación, con la reconstrucción parcial o total de partes del tejido urbano. La falta de mantenimiento o el completo abandono de los edificios constituyen sin duda un peligro material, pues las estructuras pueden deteriorarse hasta provocar derrumbamiento y la infraestructura puede tener pérdidas o fugas de consecuencias imprevisibles. Sin embargo, también representan un peligro social, en el sentido de que a causa del mismo proceso de abandono de la población y la ausencia de cualquier forma de control social, las áreas centrales suelen amparar el desarrollo de actividades ilegales y criminales. En estos casos la renovación física de los lugares representa un mecanismo útil, aunque no el único, no sólo para mejorar las condiciones físico-ambientales, sino también para introducir nuevas condiciones y poner en marcha un proceso de recuperación social y económica.

Es claro que los diferentes tipos de intervención rara vez se presentan de manera aislada. En la mayoría de los casos se da un conjunto de acciones que van desde la conservación de algunos edificios, de partes del tejido urbano, hasta la renovación de vastos sectores de las áreas centrales. Esto depende del carácter histórico-cultural y de las cualidades arquitectónicas y urbanísticas de los sectores en que se interviene, de la demanda y de la presión de las empresas privadas, como también de la voluntad de las autoridades públicas para promover uno u otro tipo de cambio en la ciudad.

Conviene destacar, por otra parte, que la intervención en las áreas centrales tiene efectos sobre el conjunto de la ciudad. Justamente por su carácter central, las áreas centrales representan un elemento estructurante de la ciudad, con relaciones privilegiadas con los restantes sectores. De hecho, las áreas centrales existen en cuanto existe la ciudad, pero, al mismo tiempo, la ciudad existe en tanto existe un centro que defina una imagen y una identidad para la población urbana. Por lo tanto, el hecho de enfocarse más en la restauración, en la rehabilitación o en la renovación depende de las condiciones físico-espaciales específicas de la ciudad, pero esencialmente de la estrategia urbana que se pretende desplegar, del peso que se les asigna a los diferentes actores urbanos, del sistema de relaciones centro-periferia que se va estructurando, y del horizonte temporal adoptado.

En los procesos de revitalización de las áreas centrales se enfrentan objetivos distintos y a veces antagonicos. La recuperación de los edificios de valor arquitectónico y de los sectores tradicionales puede hacerse con una perspectiva de recuperación de los valores culturales, de la identidad histórica y de la imagen de la ciudad o, por el contrario, la revitalización puede apuntar principalmente hacia la salvaguardia de las condiciones sociales y económicas existentes.

En el primer caso, el enfoque puede ser de dos tipos. Por una parte, se le asigna al centro un rol ordenador de la ciudad y el trabajo se enfoca en la recuperación del centro como elemento esencial para la estructuración (o reestructuración) del espacio urbano, frente al carácter fundamentalmente anónimo de la periferia. Con ello se pretende producir una imagen colectiva y compartida de la ciudad, y construir así una dimensión de ciudadanía que la rápida expansión de la ciudad a través de los barrios "formales" y de los asentamientos ilegales ha sido incapaz de promover. Por otra parte, las áreas centrales, y en particular de los centros históricos, encierran un potencial económico que no está siendo explotado suficientemente: el patrimonio arquitectónico y el carácter tradicional del tejido urbano pueden volverse factores productivos, atractivos para la instalación de actividades turísticas, culturales, comerciales, e incluso financieras vinculadas a la globalización.

En ambos casos las políticas de revitalización se basan esencialmente en una mezcla de restauración de los edificios de más alto valor arquitectónico y cultural y de renovación de los espacios deteriorados, con el objetivo de crear las condiciones para la instalación de nuevas actividades, nuevos servicios, e incluso de nuevos habitantes de mayores ingresos y capacidad de consumo, en sustitución de los residentes actuales. Se trata de una estrategia de elevación del rango social del centro, que favorece un cambio profundo y a veces completo de las condiciones existentes, para promover la reinserción de las áreas centrales en la tarea de revitalizar toda la ciudad.

En cambio, la salvaguardia de las condiciones sociales y económicas se funda en la idea de que el objetivo primario es retener las áreas centrales a los habitantes y las actividades existentes, lo cual se consigue mejorando las condiciones habitacionales, el acceso a los servicios y la infraestructura, y promoviendo nuevas oportunidades económicas, en un horizonte temporal inmediato. Aquí también se encuentra el objetivo de una integración más plena a la sociedad urbana de los habitantes de bajos recursos que se habían instalado en las áreas centrales en sustitución de los que se desplazaron a los sectores modernos de la ciudad. Sin embargo, se trata de un enfoque que circunscribe la cuestión de la ciudadanía a los que viven en estas áreas, enfoque en el cual la recuperación de los espacios centrales no representa sino parcialmente un instrumento para una integración social más extendida y una dinámica que comprometa a toda la ciudad o a amplios sectores de ella.

Si bien en este marco tampoco se opera con un solo tipo de estrategia, las intervenciones de rehabilitación son las de utilización más frecuente, ya que con ellas se pretende mejorar las condiciones materiales de los que viven y trabajan en las áreas centrales deterioradas, adaptando el

contexto físico a las necesidades y, primordialmente, a las condiciones sociales y la capacidad económica de los habitantes.

La salvaguardia social es el objetivo primario de una política urbana democrática que tenga entre sus prioridades la reducción de los desequilibrios sociales y la eliminación de la pobreza. Sin embargo, esta política sólo se puede llevar a cabo comprometiendo a la población y a los distintos actores en la planificación y gestión de las intervenciones. Por su carácter de proceso participativo, la rehabilitación supone un grado de participación mucho mayor que la renovación o la restauración. Además, el horizonte temporal de corto plazo propio de una política de salvaguardia social puede estar en contraposición con los plazos mucho más largos que necesita la rehabilitación urbana, donde intervienen actores privados con distintos tiempos y dinámicas económicas. Por eso, al lado de las experiencias de políticas urbanas exitosas de salvaguardia social, particularmente las que han tenido lugar en los países del norte de Europa, hay experiencias de rehabilitación que, justamente por el éxito que han tenido en revitalizar las áreas centrales en un plazo más largo, se han convertido en un mecanismo de expulsión de los habitantes a los cuales pretendían beneficiar originalmente.

## 6. Algunas indicaciones para la acción

La CEPAL ocupa una posición privilegiada para observar el comportamiento de los asentamientos humanos en su conjunto. Por una parte, abarca una región completa, América Latina y el Caribe, por lo que posee un enfoque regional en todas sus dimensiones. A eso se agrega, por otra parte, que dentro del organismo trabajan, como lo han hecho durante toda su historia, diversos equipos en diferentes materias, los cuales pueden enfocar el fenómeno de los asentamientos humanos desde una perspectiva muy amplia.

En América Latina y el Caribe hay miles de municipios que solicitan orientación a las diversas instituciones de cooperación técnica y organismos internacionales asociados sobre el modo de mejorar su quehacer. El proyecto GUDS puede contribuir a esa tarea, desde la perspectiva de la CEPAL, mediante un mejoramiento del marco conceptual relativo a la solución de problemas, ejemplo de lo cual es el presente estudio.

Hoy se advierte que en la región predomina un clima más optimista en lo referente a los fenómenos urbanos, en contraste con de las visiones catastróficas imperantes en los años setenta y ochenta.

El cambio tuvo lugar desde el momento en que los urbanistas y especialistas en asentamientos humanos trataron de que se reconociera la dimensión territorial del desarrollo económico. Por otra parte, se ha dado mucho peso e importancia al elemento político y a la cuestión de la gobernabilidad urbana. Una tercera vertiente externa en tal sentido es la proveniente de las ciencias sociales y de todos los avances que se han alcanzado en términos de conceptualización de la pobreza.

En estas tres áreas los urbanistas han sido bastante reactivos y poco proactivos. Por esta razón es necesario que las ciencias urbanas creen su propia base conceptual, pero de tal manera que esta base no refleje simplemente una reacción frente a la globalización, al fenómeno comunicacional o a la pobreza, ya que si bien estos aspectos son importantes para el desarrollo de la ciudad, no van a ser solucionados exclusivamente a partir de la ciudad.

El desarrollo urbano en América Latina y el Caribe no ha superado todavía sus problemas de siempre: pobreza, estrechez de los servicios, poca disponibilidad de suelo, mala administración o gestión urbana, polución, contaminación, escasez de espacios públicos. Lo que sí ha ocurrido es que los medios con los cuales se está tratando de avanzar en la solución de esos problemas son

distintos; hoy día en la región se hace hincapié en la descentralización o la desconcentración, elementos que parecen ser fundamentales para la solución de los problemas.

Se debe entonces responder a las demandas de desarrollo urbano en un marco de descentralización administrativa y de globalización, lo que permitirá identificar, en conjunto con los gobiernos locales, las oportunidades, las ventajas comparativas o las ofertas especiales que encierra cada uno de los territorios para insertarse en el fenómeno global: el turismo, los recursos naturales, la mano de obra especializada, las áreas industriales o la infraestructura de transporte. Otros factores que están cobrando relevancia son la necesidad de conexión territorial vertical, la necesidad de conectar niveles en el manejo del fenómeno espacial y urbano, así como la conciencia creciente de que el territorio influye en la ciudad y viceversa. En las ciudades se va entendiendo cada vez con mayor claridad la necesidad de conectar entre sí las políticas territoriales, urbanas, vecinales y habitacionales. En la mayoría de los países de la región, las políticas urbanas parecen estar haciéndose cargo hoy del divorcio que ha existido desde siempre entre el desarrollo urbano y el desarrollo habitacional.

Lo global y lo descentralizado exigen un posicionamiento estratégico, es decir, no sólo una estrategia técnica, ni tampoco una estrategia que sea sólo económica, sino una que sea también política. Ningún gobierno puede ser tal si no opera en forma estratégica, lo que significa entender las condiciones de base en que se está actuando; identificar las oportunidades frente a esas acciones, y actuar en consecuencia, pudiendo descubrir en ese procedimiento que la intervención más estratégica desde el punto de vista global para una determinada comuna es un mercado de abasto, o un centro de distribución de comercio, un telemercado, o una zona franca.

Paralelamente a todo lo anterior, la oferta del presente proyecto es una oferta abierta, que puede ser canalizada a través de publicidad, a través de redes y por medio del intercambio de experiencias. Como parte de las iniciativas del proyecto, se está fortaleciendo una red de intercambio de experiencias y de consultas, articulada con otras iniciativas que funcionan actualmente en la región. Se organizarán foros para la discusión en torno al desempeño de la gestión, y en torno a las opciones y dinámicas posibles, todo ello en la perspectiva de mejorar la eficiencia de los municipios.

## Bibliografía

- MacDonald, J. y D. Simioni (1999), *Consensos urbanos: aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 21 (LC/L.1330-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.38.
- Naciones Unidas (2000), *World Urbanization Prospects. The 1999 Revision* (ST/ESA/P/WP.161), Nueva York.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1997), *Human Development Report, 1997*, Nueva York, Oxford University Press.
- Rodgers, G. (1989), *Urban Poverty and the Labour Market Success*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Rodríguez, J. (2001), "Vulnerabilidad demográfica en América Latina: ¿qué hay de nuevo?", documento preparado para el Seminario Internacional "Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe" (Santiago de Chile, 20 y 21 de junio).
- Rodríguez, J. y M. Villa (1998), "Distribución espacial de la población, urbanización y ciudades intermedias: hechos en su contexto", *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana*, R. Jordán Fuchs y D. Simioni (comps) (LC/L.1117), Santiago de Chile.
- Tofler, Alvin (1980), *La tercera ola*, Barcelona, Plaza y Janés.





## II. Las líneas de trabajo del programa UIA-CIMES: ciudades intermedias y urbanización mundial

---

*Carmen Bellet Sanfeliu<sup>1</sup> y  
Josep Maria Llop Torne<sup>2</sup>*

### 1. ¿Qué es el Programa UIA-CIMES?

Durante la celebración del XIX Congreso de la Unión Internacional de Arquitectos (UIA) en Barcelona (Julio de 1996), el entonces Presidente del organismo, Sr. Jaume Duró, sugirió al Sr. Josep M. Llop, Director de los Serveis d'Urbanisme de la Paeria – Ajuntament de Lleida (España), la posibilidad de desarrollar desde la ciudad de Lleida un trabajo sobre las ciudades intermedias en el marco de la UIA. Que se pensara en la ciudad de Lleida no era un hecho casual. La ciudad había ya acogido, desde mediados de los ochenta, una serie de Seminarios y trabajos relacionados con el tema.

Tras una serie de encuentros con el actual Presidente de la UIA, el Sr. Vassilis Sgoutas, entonces Secretario General de la UIA, se empezó a planificar el que acabaría convirtiéndose en el programa de trabajo de la UIA: “Ciudades intermedias y urbanización mundial”,

---

<sup>1</sup> Departamento de Geografía y Sociología, Universidad de Lleida (España).

<sup>2</sup> Director de los Servicios de Urbanismo de la Paeria, Ayuntamiento de la ciudad de Lleida (España).

cuyos objetivos podrían concretarse en los siguientes:

1. Abrir un campo de debate y trabajo específico sobre las ciudades intermedias. Pese a alojar a la mayoría de la población urbana del planeta, las ciudades intermedias, no reciben la atención académica y profesional que merecen.
2. Reflexionar sobre el papel que la arquitectura y el urbanismo deben tener en estas ciudades dentro del actual marco de globalización y proceso de urbanización mundial.
3. Establecer un marco de cooperación a escala mundial basado en el intercambio de información, experiencias, criterios técnicos y metodológicos de intervención entre los miembros que participan en el Programa.

Como puede deducirse de los citados objetivos el Programa no tiene una voluntad académica sino que más bien trata de establecer un marco de cooperación, información y debate entre los diferentes técnicos, profesionales y académicos que trabajan sobre la práctica del urbanismo en las ciudades intermedias. Entre otras de las particularidades del programa “Ciudades intermedias y urbanización mundial” (de ahora en adelante UIA-CIMES) cabe destacar las siguientes: en primer lugar, que es el único Programa de la UIA apoyado por una administración local; en segundo lugar, es uno de los pocos programas que, en el seno de la UIA, trata temas de urbanismo; y finalmente su vocación de amplia colaboración a escala mundial.

La voluntad internacional enriquece la escala del debate pero a su vez introduce el problema de la indefinición al tratar de reflexionar sobre un tema muy variable en función de la diversidad de situaciones y realidades diferentes en cada uno de los contextos. Por ello, y durante la primera fase del programa, se trató de establecer un marco general para la reflexión y el debate no conclusivo pero si orientativo que reproducimos en siguiente punto.

## **2. El marco de reflexión general**

### **a) Las ciudades intermedias en el proceso de urbanización mundial**

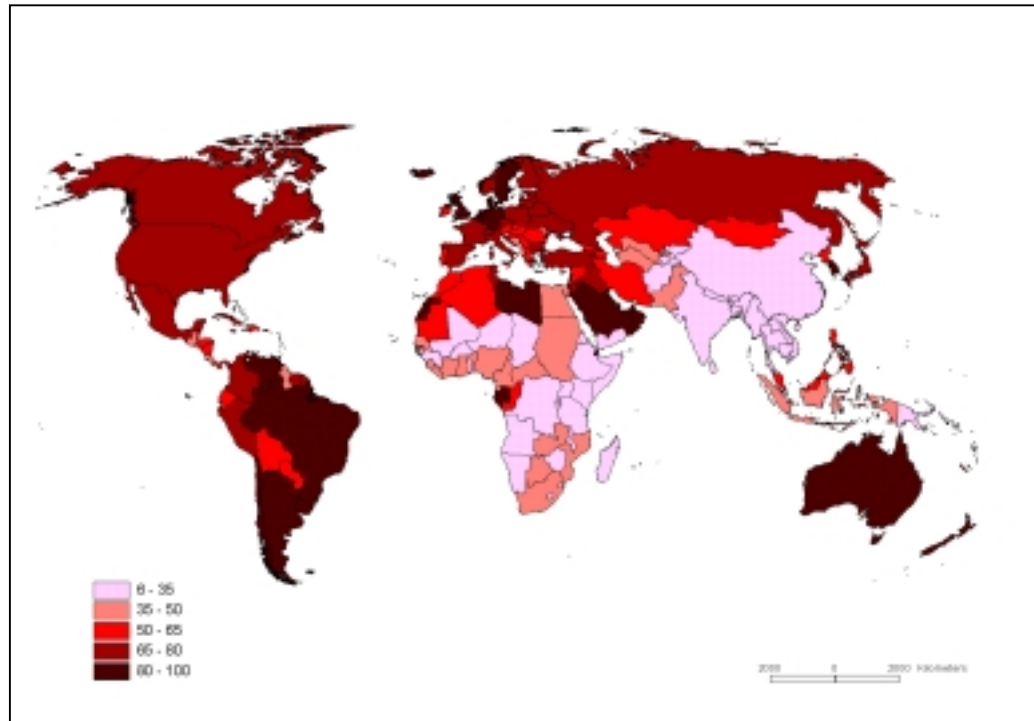
#### **i) La construcción de un planeta de ciudades.**

En las últimas décadas se han producido cambios importantes en los patrones de asentamiento de la población en el planeta. La primera observación a realizar sobre este punto es la generalización y la rápida expansión de la urbanización a casi ya cualquier rincón del planeta. Venimos asistiendo a un proceso de urbanización que podríamos calificar de global y acelerado. Para ilustrar esta observación basta comentar ciertos datos de Naciones Unidas: en 1950 el 29% de los habitantes del planeta vivían en ciudades, unos 750 millones de personas, en 1999 el porcentaje llegó a un 47% y afectaba a unos 2 850 millones de habitantes, y se prevé que para las primeras décadas del próximo siglo este porcentaje llegue a superar el 60%, con unos 5 000 millones. Aún pero y admitiendo la fragilidad de las cifras, se puede afirmar que entre un 45 y un 55% de la población mundial vive en asentamientos urbanos.

**La urbanización.** Un fenómeno global que se da a escala planetaria, con ritmos y caminos desiguales y diferentes pero que conducen a una misma realidad compleja y diversa: la construcción del planeta ciudad o planeta de ciudades. El mapa 1 presenta los últimos datos que sobre urbanización se dispone, los de la revisión de 1999 del World Urbanization Prospects. En él, destacan los elevados porcentajes, todos ellos superiores al 70%, de población urbana en amplias áreas de: Europa, Próximo Oriente, Australia y Nueva Zelanda y la mayoría del continente

americano, el continente más urbanizado, donde destacan diversos países de América del Sur con porcentajes superiores al 80%. Las manchas más claras reflejan aquellas áreas del planeta donde los porcentajes de población urbana no rebasa el 50% de la población total, las áreas menos urbanizadas: el continente africano, el menos urbanizado con algo más del 33%, junto con el sur y sudeste de Asia y algunas zonas de Oceanía (Melanesia y Micronesia).

Mapa 1

**PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA EN 1999**

**Fuente:** *World Urbanization Prospects. The 1999 revision, United Nations, 2000.*

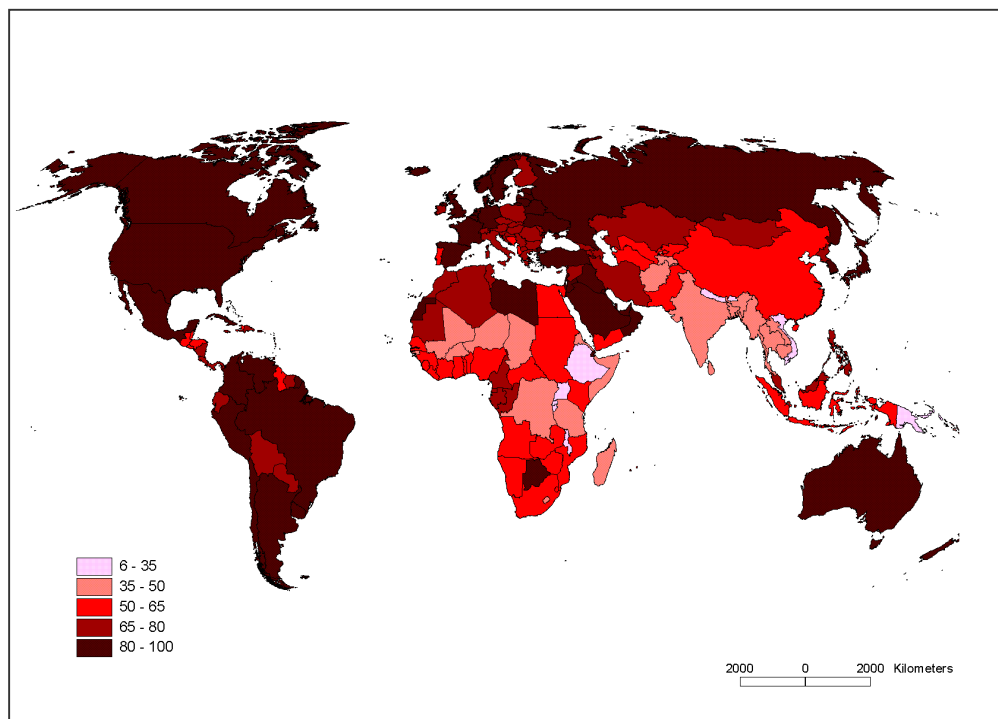
**Nota:** Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Es precisamente en estas zonas, menos urbanizadas que acabamos de nombrar junto con la parte menos urbanizada del continente americano (América Central y la parte noroeste de América del Sur) donde se están produciendo las tasas más elevadas de crecimiento anual de población urbana. Crecimientos a partir de los cuales se realizan las proyecciones de la situación del futuro, imagen que presenta el mapa 2.

El mapa nos habla ya de un planeta muy urbanizado, de un proceso de urbanización generalizado de la población, la construcción de un planeta dominado por las ciudades, el planeta ciudad.

Y esta primera observación nos lleva a una segunda cuestión. El proceso de urbanización no se desarrolla de forma equilibrada y eficiente sobre el territorio, sino que tiende a polarizarse en determinados puntos. Numerosos estudios y analistas apuntan que nunca ha existido el equilibrio urbano, que nunca ha existido un reparto equitativo y equilibrado de la población, pero es que tampoco nunca había existido tanto “desequilibrio”. La progresiva concentración de la población en las grandes aglomeraciones urbanas, el crecimiento acelerado, y las más de las veces incontrolado, de las ciudades millonarias o megaciudades, es otro de los efectos espaciales del proceso y tendencias de la urbanización actual.

**PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA EN 2030**



**Fuente:** *World Urbanization Prospects. The 1999 revision, United Nations, 2000.*

**Nota:** Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

**ii) Las grandes aglomeraciones urbanas en el proceso de urbanización.**

En 1950 tan solo 83 ciudades se incluían en la lista de ciudades millonarias, ciudades con más de un millón de habitantes, la mayoría de ellas en países desarrollados. En 1995, eran ya 325 las ciudades que habían llegado al millón de habitantes, casi todas ellas de países en desarrollo y buena parte en la India y China. En los países más desarrollados el crecimiento de las grandes megaciudades parece haberse detenido o crece a ritmos muy lentos, las razones las podemos encontrar en sus dinámicas y estructuras demográficas y la aparición de los procesos de contraurbanización o urbanización difusa y extensiva que alimentan otros asentamientos de menor tamaño ligados muchos de ellos al área de influencia de las aglomeraciones urbanas. Menores son también los ritmos de crecimiento actuales de buena parte de las megaciudades latinoamericanas: como México D.F, o Sao Paulo.

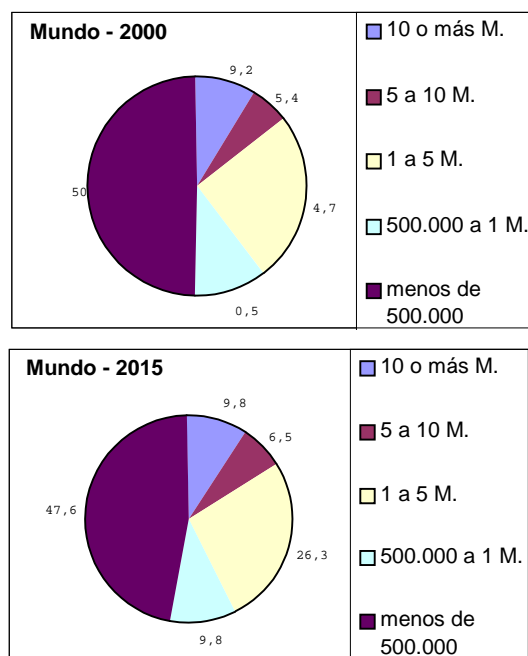
Sin embargo las grandes aglomeraciones del continente africano y asiático siguen creciendo, aunque también a ritmos más moderados de lo que han venido haciendo en estas últimas décadas. En estas zonas las tasas de crecimiento pueden llegar a sobrepasar el 4% anual, como en Lagos, Dhaka, Bombay o Karachi.

Estos ritmos y crecimientos desmesurados y altamente localizados generan graves problemas ambientales, económicos, culturales y sociales en una serie de ciudades y economías que parten de condiciones muy precarias. Además la polarización y concentración de la población urbana anula cualquier posibilidad de equilibrio territorial, de equilibrio urbano y desestabiliza el sistema de asentamientos.

### iii) La importancia de los centros urbanos de menor tamaño.

Mucho se ha hablado ya, y se debe continuar haciendo, de las megaciudades, del gigantismo urbano y de los problemas que estos generan: ingobernabilidad, problemas ambientales, problemas de congestión, problemas sociales, son grandes devoradores de recursos (naturales, energéticos y económicos).

Gráfico 1  
POBLACIÓN SEGÚN TAMAÑO DE ASENTAMIENTO



Fuente: World urbanization prospects. The 1999 revision

Sin embargo, estos grandes gigantes alojan tan solo actualmente a algo más del 7% de la población urbana del planeta. Un 35% de la población urbana si elegimos el rango superior al millón.

La mayoría de la población urbana vive en ciudades de tamaño medio y pequeño. A través de estos centros urbanos pequeños y medios la mayoría su población y amplias capas de la población rural pueden acceder a unos servicios, a unos bienes y infraestructuras más o menos especializados. Y lo que merece también destacarse es que las previsiones apuntan que estos centros continuaran albergando a la mayoría de la población urbana hasta bien entrado el nuevo siglo. Y pese a que estos asentamientos menores albergan a la mayoría de la población urbana del planeta (unos 1 300 millones de habitantes) no son muchos los estudios que a escala internacional o regional se han desarrollado sobre ellos. Una de las razones para explicar esta escasez, es la dificultad de definir y delimitar que es un ciudad intermedia.

### b) El concepto de ciudad media/intermedia

Siempre parece más sencillo definir los extremos de una jerarquía (las megaciudades, los centros urbanos pequeños) que no las situaciones intermedias. Podríamos realizar ahora un juego estadístico sobre que es lo que las diferentes organizaciones, estudios y administraciones entienden por ciudad media/intermedia, cuáles son los diferentes rangos que se utilizan para definir de forma cuantitativa a éste tipo de asentamientos. Por ejemplo, la Unión Europea las define como aquellas que contienen entre 20 000 y 500 000 habitantes, el Banco Mundial llega en su límite superior al

millón, en el contexto norteamericano el rango suele situarse entre los 200 000 y 500 000 habitantes, en Pakistán entre los 25 000 y los 100 000, en Argentina entre los 50 000 y el 1 000 000 habitantes...

De todo este juego estadístico bien podríamos sacar dos conclusiones:

- primero la dificultad de definir una ciudad intermedia a partir de datos puramente estadísticos de tamaño de población (una ciudad intermedia lo es por el papel y rol que juega en un territorio y no por el nombre de población que esta aloja);
- y segundo, la necesidad de contextualizar los rangos a partir de los cuales definir una ciudad intermedia, las situaciones medias necesitan referirse a unos contextos territoriales concretos y definidos, necesitan referenciarse a las redes y jerarquías urbanas existentes en diferentes áreas y contextos socioeconómicos, de la misma manera que la definición de ciudad parte de un contexto socioeconómico y cultural determinado.

La ciudad media-intermedia no puede definirse solo por el tamaño de la población. Tan o más importante es el papel y la función que la ciudad juega en su territorio más o menos inmediato, la influencia y relación que ejerce y mantiene en éste y los flujos y relaciones que genera hacia el exterior. Ya hemos visto que el tamaño de población nos dice tan solo eso pero no nos aporta mucho sobre el papel que juega una ciudad en el territorio, aspectos mucho más cualitativos de la definición.

Veamos con más detalle cuales son generalizando mucho algunas de las características que ayudan a definir el rol que una ciudad media/intermedia juega en su territorio, en una escala local/regional.

- Centros servidores de bienes y servicios más o menos especializados para la población del mismo municipio y de otros municipios (asentamientos urbanos y rurales), más o menos cercanos sobre los que ejerce cierta influencia.
- Centros de interacción social, económica y cultural. Son “el corazón económico de amplias áreas rurales en las ciudades del Tercer Mundo” como apuntaban Hardoy y Satterthwaite en su magnífico libro: *“Small and the intermediate urban centres: Their role in national and regional development in the third world ”*.
- Centros ligados a redes de infraestructuras que conectan las redes locales, regionales y nacionales e incluso, algunas, con fácil acceso a las internacionales (como en el caso de las ciudades medias de las periferias metropolitanas). Son nodos que articulan flujos, puntos de referencia y de acceso a otros niveles de la red.
- Centros que suelen alojar niveles de la administración de gobierno local y regional a través de los cuales se canalizan las demandas y necesidades de amplias capas de la población. La descentralización administrativa y gubernamental a estos niveles, a estas escalas, lleva consigo una mejor comprensión del medio sobre el cual desarrollar proyectos y medidas más acordes con la realidad y necesidades del propio medio.

Otras características, también generales, hacen referencia a su propia escala y a ésta en relación con asentamientos urbanos mayores:

- Sistemas más equilibrados y sostenibles (por razones de escala) que ejercen relaciones más equilibradas con su territorio, aunque algunas, sobre todo en algunas áreas del Tercer Mundo ejercen de centros de explotación de amplias áreas rurales o explotaciones de los recursos naturales y humanos de su área de influencia. Por su escala pueden mantener relaciones más armónicas, relaciones más abiertas y equilibradas con su territorio.

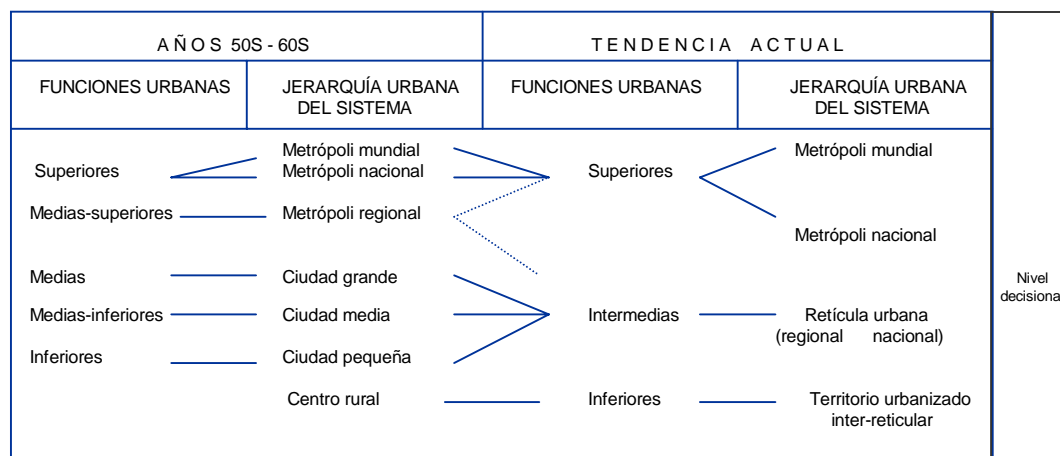
- Centros más fácilmente gobernables, gestionables y controlables y que permiten en principio una mayor participación ciudadana en el gobierno y gestión de la ciudad.
- Asentamientos con escalas más humanas y aprensibles que ayudan al ciudadano a identificarse más con su ciudad, ciudades a las que les es relativamente fácil tener una identidad propia (aunque ello sea más difícil en el caso de ciudades medias o intermedias en el área de influencia de una metrópoli).
- No tienen los problemas medioambientales que presentan las megaciudades y ello se convierte en un claro potencial, en una importante baza a jugar de cara al éxito social y económico y proyección de la ciudad.
- Presenta menos conflictividad social y acarrear menores costos sociales.
- Menor diversidad social y cultural, se produce lo que podríamos llamar cierta endogamia social.
- Menor competitividad económica frente a la metrópoli que tiende a concentrar las funciones superiores del sistema.
- Mayor dificultad de acceso a los principales flujos de información y capital.

Y aquí es cuando llegamos al tercero de los puntos, las ciudades intermedias frente al proceso de mundialización. Hasta ahora hemos hecho referencia, tan solo, a las características y definición de la ciudad media/intermedia en su propio territorio y región. Estaríamos trabajando por lo tanto a escalas más o menos locales y regionales sobre las cuales se desarrolla la gestión urbana y territorial diaria. Vamos ahora a realizar un cambio de escala en el análisis, desde una escala local o regional a la nacional y la global.

### c) Ciudad media/intermedia y proceso de mundialización de la economía

Los procesos de mundialización han implicado una profunda reestructuración de la jerarquía urbana planetaria que ha tendido a su simplificación, tal como muestra la figura elaborada a partir de los estudios del geógrafo italiano Giuseppe Dematteis.<sup>3</sup>

**Figura 1**  
**SIMPLIFICACIÓN DE LOS NIVELES DE LA JERARQUÍA URBANA**



<sup>3</sup> Dematteis, G. (1991), "Sistemi locali nucleari e sistemi a rete: un contributo geografico all'interpretazione delle dinamiche urbane", en Bertuglia, C.S. - La Bella, A. (Ed) (1991), I sistemi urbani. Vol. 1: Le teorie, il sistema e le reti, Milano, Franco Angeli, pp. 417-441.

Los nodos principales de la red global son los principales sistemas territoriales urbanos configurados a partir de las ciudades globales y principales metrópolis mundiales y nacionales. Estos controlan los principales flujos de información y capital, es decir las funciones superiores y de dirección del sistema.

El orden de la nueva jerarquía, la posición que ocupan las diferentes ciudades en la red mundial ya nada tiene que ver con el tamaño de la población. Los modelos relacionales y flujos de la red continúan siendo bastante jerárquicos y rígidos, siguiendo por lo tanto las direcciones verticales de la jerarquía que describía el modelo de los lugares centrales de Walter Christaller. Los flujos y relaciones territoriales descritos por éste pero han quedado bastante desvirtuados por la creciente movilidad, la tendencia a la especialización y complementariedad de los lugares y el proceso de descentralización de algunas actividades y funciones no decisionales a otros centros menores.

Los procesos de mundialización de la economía, la circulación de los flujos por la red global tiende a favorecer determinados puntos, tiende a la polarización, tiende a penalizar a las ciudades medias y aglomeraciones urbanas que no están bien situadas en la red. Pero a su vez dejan una oportunidad a centros medianos y pequeños para resituarse en la red global, ya que en el contexto de la globalización la talla, el tamaño de la ciudad es poco importante.

¿De qué depende en éste marco la dinámica, el éxito de estos asentamientos, como pasar de ciudad media a jugar un rol de ciudad intermedia en la red global?:

- Depende de su posición y posibilidades de conexión a las grandes redes y flujos: pequeñas metrópolis y polos urbanos en entornos rurales, las ciudades medias de las periferias metropolitanas, la ciudad media que forma parte de una red regional o un sistema-corredor, a las cuales habría que añadir otros correctores relacionados con el contexto socioeconómico y territorial: no es lo mismo ser la periferia del centro que la periferia de la periferia.
- De su grado de cohesión social, cooperación y voluntad de los principales agentes sociales de la ciudad.
- De la atención que se da a la educación, preparación y calificación de sus ciudadanos.
- De la gestión institucional local-territorial del medio y de sus recursos.
- De la capacidad para mejorar la calidad física y ambiental de la ciudad y su territorio y garantizar la calidad de vida —niveles mínimos de habitabilidad a sus ciudadanos en otros contextos—.
- De la voluntad de llevar adelante un “proyecto” ciudad, un proyecto para el territorio de esa ciudad.
- De las estrategias de especialización competitiva y de complementariedad que estas desarrollen.
- De la capacidad creativa del medio y capacidad de adopción de innovaciones. Cada ciudad debe desarrollar sus estrategias, actuar sobre lo local pensando pero en lo global.
- De la capacidad para aprovechar los recursos endógenos propios y los de su territorio.
- De la capacidad local y territorial de crear identidad propia apropiación sociocultural del medio urbano y territorial.



Y estas posibilidades de las ciudades intermedias se potencian cuando el trabajo se realiza en red. Cuando se establecen relaciones de complementariedad y cooperación con otros nodos, con otros puntos, con otras ciudades.

#### **d) Ciudad intermedia, urbanismo y política urbana. Unos puntos para el debate**

Uno de los primeros documentos del Programa trató de establecer una serie de puntos sobre la planificación y urbanismo en las ciudades intermedias, puntos propositivos que fueron debatidos con algunos de los miembros colaboradores y cuya forma final presentamos a continuación:

1. La cooperación entre las ciudades intermedias (CIMES) es básica frente a la concentración urbana mundial (urbanización):

- a) Las ciudades medias-intermedias pueden y deben desempeñar un papel más activo frente al proceso de concentración urbana, equilibrando los procesos de polarización y frenando el excesivo crecimiento de las grandes aglomeraciones urbanas (megaciudades-megalópolis). Ahora bien, este objetivo, que podríamos denominar de reequilibrio territorial debe de tener en cuenta la diversidad de los patrones de urbanización y funcionamiento de los diferentes sistemas urbanos, así como las potencialidades y roles que juegan los diferentes núcleos/municipios en cada contexto territorial. Desde esta propuesta se pretende abrir el debate en torno al papel que la ciudad media o intermedia desempeña en diferentes contextos territoriales, sociales y culturales y cuáles son los cambios que se producen en el marco de globalización económica y actual proceso de urbanización. Conviene, desde esta perspectiva, debatir en torno a las diferentes experiencias gubernamentales y políticas territoriales dirigidas a la potenciación de ciudades medias/intermedias y/o a generar procesos de descentralización.

2. La planificación estratégica es necesaria como proyecto o programa de ciudad, a largo y medio plazo (estrategia):

- a) La planificación de naturaleza estratégica a medio y largo plazo puede ser beneficiosa para este tipo de ciudades ya que dibuja un marco general al que deben circunscribirse las políticas urbanas y establece un proyecto de ciudad pactado por los principales agentes urbanos (públicos y privados).
- b) El proyecto-programa ciudad debe complementar y coordinarse con la planificación física (urbanística y/o territorial) y la posterior intervención urbanística y arquitectónica.
- c) Además, y si su metodología es correcta, la concepción y posterior gestión del Plan-proyecto de ciudad permitirá la implicación de todos los agentes sociales de la ciudad y se abrirá a la participación pública creando una sinergia y ilusión común.

3. La planificación física o urbanística es más coherente con el tamaño de ciudades intermedias (escala urbana):

Las CIMES son ciudades de una escala espacial y humana adecuadas a la comprensión, definición y, por supuesto, ordenación urbanística física. Las ciudades de estas escalas tienen un tamaño y dimensión urbana en la que la planificación urbanística puede ser más eficiente que en una gran ciudad. Aunque debe señalarse, que esta afirmación vuelve a ser global y debe ser revisada sobre la base de los diversos tipos de ciudades y planes urbanísticos de las mismas, cuyos contenidos de estructura y/o de zonificación, de ordenación y/o de proyectación son definitivos.

4. Los problemas de la vivienda o hábitat deben ser prioritarios para el trabajo de los profesionales (hábitat):

Los problemas básicos del urbanismo actual y futuro, al menos para la gran mayoría de la población urbana del planeta, continúan siendo aquellos relacionados con lo más básico: el alojamiento. Las autoridades y los profesionales de las CIMES deben entender que pueden y deben desempeñar un papel sustancial en el intento de lograr un entorno urbano que facilite el desarrollo humano digno y para ello deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Una vivienda digna debe ser higiénica, segura materialmente, humana y íntima, y desarrollarse sobre la base de políticas de planificación y gestión globales.
- b) Los criterios de proyectación arquitectónica no se deben acomodar a la simple utilización de formas o tecnologías de tipo internacional, sino que han de incorporar los materiales, las formas y estructuras de vivienda propias de cada contexto y ciudad.
- c) Pero el problema básico del hábitat debe entrar no solo en la dimensión proyectual o individual (casa a casa), sino también en la dimensión urbana o general (espacio a espacio). La ciudad debe ser un lugar para vivir y convivir. El diseño del espacio libre común, del espacio público, y también del conjunto del espacio no destinado a la edificación o a la actividad son dos de las cuestiones estratégicas del diseño urbano.

5. Los monumentos son un patrimonio que hoy se prolonga en los nuevos edificios de carácter comunitario (símbolos):

- a) No solo los elementos de la arquitectura histórica, que constituyen el patrimonio cultural histórico-arquitectónico de las ciudades, deben protegerse, rehabilitarse y destinarse a nuevas funciones; también los nuevos edificios de servicios públicos (las escuelas o los centros culturales, por ejemplo) o de usos comunitarios (los centros deportivos o comerciales, por ejemplo) tienen un rol patrimonial y/o una función simbólica en nuestras ciudades.
- b) La conciencia de una arquitectura representativa ligada al conjunto de las condiciones del lugar (geográficas, históricas, culturales, etc.), debe inspirar la arquitectura y el urbanismo de las CIMES. Y ello debe tenerse en cuenta no tan solo en la escala del proyecto individual o aislado, sino también, y en el campo urbanístico, la composición de las imágenes, lugares o visuales de estas ciudades.
- c) En la actualidad, además, debe prestarse mayor atención a la relación arquitectura-usuario de la misma para que los elementos de simbolismo formal no sean tan solo el producto del arte de construir. Debe destacarse que hay dos dimensiones simbólicas y/o patrimoniales en las CIMES a las que hay que prestar mayor atención. Estas dos dimensiones son las siguientes:
  - La dimensión patrimonial de la ciudad debe sobrepasar el ámbito restringido de los monumentos y contemplar otras obras menores y espacios de uso común. El espacio libre, público o comunitario, es una de las piezas clave del valor de cada lugar, entendiéndolo como el espacio básico, geográfico y topográfico que deviene territorio a través de un proceso de apropiación simbólica y de adecuación espacio-identidad, y que se transforma en paisaje por la actuación humana sobre el medio.
  - Los barrios antiguos son generalmente el origen de las ciudades contemporáneas. La historia, el imaginario y la identidad de las últimas les son indisociables. En el caso específico de las ciudades intermedias, su impacto físico es muy significativo. Un interés real y un bien entendido compromiso por un desarrollo sostenible conducen infaliblemente a interesarse por la revitalización de los barrios antiguos.

6. El plan físico o urbanístico debe adaptarse al territorio físico y al entorno natural de la ciudad (urbanismo sostenible):

No es posible a las puertas del siglo XXI un urbanismo que no incorpore los criterios de sostenibilidad y de respeto del entorno. Por ello, los planes físicos o urbanísticos y su gestión posterior deberán tender a conseguir los objetivos generales siguientes que ahora se formulan como hipótesis de trabajo:

- a) Los planes de urbanismo deben potenciar y aplicar en su contenido las ventajas ecológicas de las ciudades. Los planes de urbanismo deben introducir el medio ambiente y el paisaje en el modelo de ordenación y desarrollo territorial. Han de superarse las presiones de los intereses económicos, vinculados a determinadas empresas, y otras influencias de carácter general que proporcionan modelos no surgidos del propio lugar. El territorio formalizado en forma de paisaje concreto, de cada ciudad y de su propia diversidad, es el elemento base de la planificación urbanística.
- b) Han de superarse los modelos de planificación urbanística tecnocrática, que se basan solo en análisis cuantitativos de la población y de las actividades, y las visiones y análisis planimétricos, que pueden y deben completarse con otros enfoques más cualitativos, como la diversidad de paisaje, el análisis del agua y del suelo, el clima y la diversidad geográfica. Este tipo de enfoque requiere saltar la escala local para pasar a visiones más amplias: la visión territorial.
- c) Los planes de urbanismo deben ordenar las ciudades en función de las condiciones físicas del lugar. Para ello deben proceder a combinar la zonificación (los elementos de cantidad sobre la base de las condiciones de uso y edificación) y la estructura urbana (los elementos de relación y de infraestructura de los servicios generales). Pero han de tener en cuenta, también, que el modelo global depende de las características del lugar y de la topología urbana.

El plan físico se tiene que centrar en la definición concreta de la relación entre superficie total y densidad zonal, distancias máximas y forma urbana global, zonificación de los usos y los medios de transporte, etc. Ello puede incidir en la reducción de los costes de transporte o de las tasas de los desplazamientos individuales y los movimientos obligados de las personas, entre residencia y trabajo. La solución puede pasar por la adopción de modelos más densos, en los casos de ciudades horizontales (como, por ejemplo, las anglosajonas, las americanas o las del norte de Europa) y el control de densidades en aquellas áreas geográficas que ya parten de densidades altas (Mediterráneo o Asia), en las que debe respetarse cierta proporción entre espacio libre (público o comunitario) y espacio destinado a la edificación. El modelo urbano denso tiene un límite de proporcionalidad entre espacio libre y espacio lleno o edificado. Este límite —o esta relación— es uno de los temas que hay que definir en el Programa.

- d) Los planes de urbanismo deben también tener en cuenta criterios de sostenibilidad energética.<sup>4</sup>

Los puntos principales del mismo, reformulados para este documento, son los siguientes:

- Integrar el planeamiento urbanístico y los medios de transporte.

<sup>4</sup> Como los que se formulan como hipótesis en el Programa de Trabajo de la UIA "Architecture & Energie", dirigido por Tony Rigg y Ruth Lahav, en JERUSALÉN – ISRAEL.

- Reducir las distancias peatonales en el diseño del tamaño de la ciudad.
  - Promover unos métodos de planificación y de gestión urbanística sostenible.
  - Promover la integración de la economía informal (familiar) y formal (negocios).
  - Promover desarrollos urbanos y edificios con criterios de ahorro energético.
  - Reducir el consumo innecesario de energía y del efecto invernadero.
  - Promover ciclos sostenibles de producción y reciclaje de los residuos.
  - Promover el uso de materiales locales y no contaminantes o reciclables.
  - Promover la participación de los usuarios en el diseño de la ciudad y sus edificios.
  - Reducir el consumo abusivo y prever el reciclaje del agua para usos urbanos.
  - Preservar los recursos naturales (agua y suelo) en su ordenación.
- e) Los planes de urbanismo deben tener una concepción más integrada de las funciones y actividades, que permita una ordenación urbanística mixta, no segregada entre las diversas zonas urbanas. Una ciudad más integrada, o mixta, o al menos no segregada espacialmente, es una ciudad más sostenible e igualitaria. Permite un mejor, fácil y más cómodo desarrollo de las funciones y actividades humanas sobre el espacio. La cuestión de la integración urbana tiene relación directa con los problemas de la crisis del modelo tradicional que ha de someterse a debate y reflexión.

7. La participación activa de la población en la administración y diseño de las CIMES es básica (participación):

- a) Las poblaciones de residentes, en las ciudades y diferentes asentamientos humanos, deben tener una participación activa en el diseño y la gestión de sus lugares de vida. La ciudad solo puede ser el espacio de libertad individual, de cohesión social y un lugar de progreso económico-social si se dan las condiciones mínimas de participación cívica, “la ciudad es una construcción política” (Aristóteles).
- b) La formulación de propuestas sobre las ciudades no es una cuestión que pueda objetivarse a partir de datos puramente empíricos y/o físicos. Debe entenderse que la formación de lo urbano y de la misma idea de ciudad es fruto de un proceso histórico sobre el que inciden diversas dimensiones (culturales, económicas y sociales) que ayudan a explicar la diversidad y especificidad del paisaje urbano. Y es precisamente en estas especificidades (historia, cultura, sociedad, economía), junto a las topológicas y geográficas, en las que podemos encontrar los elementos clave del proceso de desarrollo de esa ciudad.

8. El objetivo global en las ciudades intermedias es la calidad de vida de la población (global):

La definición de este objetivo depende de cada contexto y su situación de partida. El objetivo de la calidad de vida pasa primero por cubrir las necesidades básicas de cada asentamiento, déficits que, al ser básicos, no pueden ni deben ser considerados como cualitativos: vivienda digna, agua corriente, saneamiento, etc. A éstos podrían añadirse ciertos servicios que también pueden considerarse básicos: enseñanza, sanidad, salubridad...

Una vez cubiertas las necesidades y servicios básicos es cuando deben plantearse objetivos de tipo más cualitativo.

9. Las propuestas deben responder a los problemas básicos de cada ciudad y de cada población (local):

Han de referirse a cada lugar y de cada sociedad concreta para contrarrestar los efectos negativos de la denominada globalización de la economía de mercado, así como para apoyar las propuestas del urbanismo y de la arquitectura en elementos de carácter local.

### **3 La evolución y dinámica del Programa UIA-CIMES**

Durante la primera fase, presentada en el XX Congreso de la UIA celebrado en Beijing el Junio de 1999, el Programa trató de establecer, por un lado, unos puntos y marco a partir del cuál empezar el debate, marco que hemos introducido en el punto 2, y por otro impulsar la creación de la red de ciudades que contó por aquel entonces con 47 ciudades. En esta primera fase se dibujó ya la metodología que se seguiría en el trabajo: una red de expertos a los que se consulta periódicamente y una red de colaboradores directos (profesionales, técnicos, académicos) que trabajan directamente sobre el campo de las ciudades intermedias. Son éstos últimos los que conforman la red de ciudades a la que se accede con el hecho de rellenar una encuesta sobre una ciudad intermedia que incluye aspectos diversos relacionados con: características demográficas, económicas, urbanísticas, niveles de infraestructura, etc..

Para el debate se combinan los seminarios presenciales que se organizan periódicamente, generalistas durante la primera fase y más contextuales durante la segunda, además del intercambio de información a través del correo, fax o email. En ésta etapa se diseñó también la página web del Programa.

El fruto del trabajo desarrollado en esta primera fase fue recogido en dos publicaciones de carácter internacional (Ciudades intermedias y urbanización mundial, 1999; Ciudades intermedias. Urbanización y sostenibilidad, 2000) y diversos documentos a los que puede también accederse a través de la web.

La segunda fase, con el horizonte del próximo Congreso de la UIA a celebrar en Berlín el Julio del 2002, va transcurriendo con los objetivos y líneas de actuación siguientes:

- Ampliar la red de ciudades intermedias. A fecha de 30 de Julio de 2001, la red cuenta ya con 81 ciudades de todo el mundo. La composición de la cuál se presenta en la Tabla 1.
- Trabajar con las encuestas y documentos gráficos y fotográficos recibidos. En estos momentos la dirección del programa realiza trabajos de explotación de toda la documentación recibida cuyos resultados serán presentados en el XXI Congreso de la UIA a celebrar el próximo Julio en Berlín. Este análisis debe profundizar sobre las características de las diferentes ciudades y formular los problemas y temas clave desde los que la Arquitectura y el Urbanismo pueden operar.
- Mejorar la web del programa y facilitar a través de ella mayor información y documentación sobre el tema. La nueva web incluye documentos producidos desde la dirección del programa, bibliografía sobre ciudades intermedias y redes de ciudades y direcciones web relacionadas con los temas de trabajo.
- Realizar seminarios territorializados para trabajar sobre el tema en un contexto más definido y coherente. Al respecto se han realizado ya tres seminarios territoriales, en Sfax (Túnez) del 8 al 10 de Noviembre de 2000, en Resistencia (Argentina) del 4 al 6 de Diciembre de 2000, y en Beirut (Líbano) durante el Septiembre del 2000 y el último en Barcelona (España) durante el Febrero-Marzo del 2002.

**Cuadro 1**  
**LAS CIUDADES DE LA RED UIA-CIMES**

<b>Ciudad</b>	<b>País</b>	<b>Ciudad</b>	<b>País</b>
A Coruña	España	Mingâora	Pakistan
Al-Qusayr	Egipto	Montevideo	Uruguay
Ambato	Ecuador	Múrcia	España
Anapa	Rusia	Nador	Marruecos
Andorra la Vella	Andorra	Nakano	Japón
Asunción	Paraguay	Neuquén	Argentina
Bella Vista	Argentina	Pelotas	Brasil
Beyrouth	Líbano	Perpignan	Francia
Bologna	Italia	Porto Alegre	Brasil
Brazzaville	Congo	Posadas	Argentina
Caxias do Sul	Brasil	Pune	India
Chambéry	Francia	Quetzaltenango	Guatemala
Chivilcoy	Argentina	Reggió Emilia	Italia
Ciudad Real	España	Resistencia	Argentina
Córdoba	Argentina	Rio Grande do Sul	Brasil
Cusco	Perú	Rosario	Argentina
Damietta-Dumyât	Egipto	Sabadell	España
El Jadida	Marruecos	San Bernardo	Chile
Encarnación	Paraguay	San Felipe	Chile
Florianópolis	Brasil	San Miguel de Tucumán	Argentina
Franca	Brasil	San Rafael Mendoza	Argentina
Garoua	Camerún	San Salvador	El Salvador
Getafe	España	Santiago de Cuba	Cuba
Goya	Argentina	Santiago de los Caballeros	República Dominicana
Granada	Nicaragua	Sayda	Libano
Güines	Cuba	Sikasso	Mali
Hefei	China	Suriapet	India
Holguín	Cuba	Thessaloniki	Grecia
Izmir	Turquía	Trelew	Argentina
Jinzhou	China	Trenque Lauquen	Argentina
Kolín	República Checa	Trinidad	Cuba
La Plata	Argentina	Tsuruoka	Japón
Larissa	Grecia	Tunis	Túnez
Lausanne	Suiza	Valdivia	Chile
Lleida	España	València	España
Logroño	España	Vic	España
Lucknow	India	Vicenza	Italia
Manresa	España	Volos	Grecia
Manta	Ecuador	Xiaogan	China
Mataró	España	Zaragoza	España
Mexicali	México		

**Fuente:** elaboración de los autores.

- Presentar la Arquitectura y el Urbanismo como instrumentos que pueden contribuir a un desarrollo socioeconómico sostenible y equilibrado. En este punto se trata de reflexionar sobre como a través del campo profesional, desde la disciplina y desde su organización internacional (la UIA) así como desde el conjunto de profesionales que actúan en el medio urbano, se puede contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población de las ciudades intermedias y a través de ellas incidir sobre las condiciones de vida del conjunto del planeta. Al respecto las diferentes actuaciones profesionales deberían tener en cuenta los aspectos siguientes:
  1. El estudio de los problemas concretos a escala local (Diagnósticos).
  2. La divulgación, opinión y pedagogía de las soluciones posibles (Educación a través de la difusión).
  3. Los informes técnicos y las propuestas de soluciones locales (Intervenciones).
  4. El proyecto como instrumento propio de actuación profesional (Proyectos).
  5. El plan, en sus diversas formas, como instrumentos de ordenación (Planes).
  6. El asociacionismo profesional y cívico como capital social (Cooperación).
  7. El interés por la estética y la belleza de las propuestas (Cualidad).
  8. El interés por los problemas locales y sus soluciones (Diseño).

## Bibliografía

- Bellet, C.; Llop, J.M<sup>a</sup> (Ed) (2000) *Ciudades intermedias urbanización y sostenibilidad*, Lleida, Milenio ed.
- Dematteis, G. (1991), “Sistemi locali nucleari e sistemi a rete: un contributo geografico all’interpretazione delle dinamiche urbane”, en Bertuglia, C.S. - La Bella, A. (Ed) (1991), *I sistemi urbani. Vol.1: Le teorie, il sistema e le reti*, Milano, Franco Angeli, pp. 417-441.
- Efilwc (1994), *Visions and actions for medium-sized cities. Reports from the European Workshops of Alicante, Volos and Oviedo*, European Foundation for improvement of living and working conditions, Lughlinston House - Dublin.
- Gault, M. (1989), *Villas intermediaries pour l’Europe?* Syros Alternatives, Paris.
- Hardoy, Jorge E. Satterhwaite (ed) (1986), *Small and the intermediate urban centers: Their role in national and regional development in the third world*, London, Hodder and Stoughton.
- Jordan, Ricardo y Simioni, D. (Compiladores) (1998), *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana*. Santiago de Chile: CEPAL / Ministero degli Affari Esteri - Cooperazione Italiana, 450p.
- Llop, J. M<sup>a</sup>; Bellet, C (1999) *El programa de trabajo de la UIA: Ciudades intermedias y urbanización mundial*, Lleida, Ajuntament de Lleida- UIA-UNESCO.
- Seminario Internacional: *Las ciudades medias en el contexto regional europeo*, 28 y 29 de Abril de 1994, Sabadell, España.
- United Nations (2000), *World Urbanization Prospects. The 1999 revision*.
- Páginas Web:  
[www.paeria.es/cimes](http://www.paeria.es/cimes)  
[www.uia-berlin2002.com](http://www.uia-berlin2002.com)





### III. Desarrollo sostenible en ciudades intermedias: testimonios en América Latina

---

*Rubén Pescí*<sup>5</sup>

#### Preámbulo

Hace ya un tiempo, casi 20 años, que desde nuestras ideas y nuestros proyectos, en la Fundación CEPA de Argentina, y como sede central de la Red FLACAM (Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales), venimos denunciando 3 males urbanos esenciales.

*Leonia* (la ciudad consumista) que todo lo malentende como valor de cambio; compra y vende el suelo, el paisaje, la historia, la identidad, el silencio, la limpieza del aire y del agua, con tal de usufructuar especulativamente su valor de cambio. Hasta que se convierte en una montaña inmensa de residuos, o en un mar de estacionamientos que aíslan —como el mar a las islas— a los edificios donde la población compra, vende, descansa o trabaja cada vez más alienada e individualista.

*Pentesilea* (la ciudad toda periferia) condenada a soñar con ser ciudad y no llegar nunca a serlo, o, si lo hace, solo con el estigma de su dependencia de la ciudad original. Cada vez más lejos de aquella, cuanto más grande es la conurbación. Cada vez más “in-urbana”,

---

<sup>5</sup> Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales (FLACAM), Argentina.

cuanto más se parece a la ciudad-dormitorio o a la quimera de la ciudad-jardín. Es para los ricos (que la eligieron como modo de vida en un *ghetto* de lujo) solitaria, insegura, aislada, aburrida. Es para los pobres (que se aferran a ella quizás como la única posibilidad de vivir en algún lado) una ilusión que no se cumplirá jamás: jamás tendrá servicios, jamás alcanzará la urbanidad merecida.

*Zora* (la ciudad que se congela por reglamentos) condenada a ser igual a sí misma, y que entonces se deshace como polvo. Manías museológicas que todo lo quieren conservar: edificios, barrios, costumbres. Reglamentos que admonitoriamente dicen a la ciudad y su gente todo lo que no pueden hacer. Reglamentos que están pensados (como las multas) para evitar que los males destruyan la ciudad, y sólo consiguen con ello refrenar la creatividad de la mayoría, el resto de los ciudadanos, que eternamente la enriquecen con su espontaneidad no reprimida. *Zora*, la ciudad triste, producto de la abstracción de los planificadores.

*Leonia*, *Pentesinea* y *Zora*, inspiradas en las bellísimas metáforas de Ítalo Calvino en su libro “Las ciudades invisibles”, fueron nuestra denuncia y también nuestro punto de partida para la búsqueda de soluciones. Decíamos que estábamos cansados del error y que era la hora de proponer una ciudad más sostenible, fundamentalmente en sus relaciones de urbanidad y solidaridad social.

Más recientemente, hemos debido incorporar en nuestras denuncias un cuarto mal, y quizás el más aterrador: las ciudades cerradas, las “private-topía” tan desarrolladas primero en Estados Unidos y que ya pueblan los *hinterland* de grandes e intermedias ciudades en casi todo el mundo. Este mal, demasiado antiguo o demasiado moderno para haber sido avizorado por Calvino (cabe recordar que hablaba inspirado por Marco Polo y, para el veneciano, las ciudades cerradas y amuralladas ya estaban siendo objetos del pasado), quizás no tenga contaminación ni periferia. Pero es más crítico de todo lo que el planeamiento urbano pudo imaginar. Y en realidad es la quintaesencia de la periferia, pues alienta la destrucción de la ciudad histórica y sólo genera fragmentos suburbanos incompletos e injustos.

Cuatro grandes males tenemos hoy entonces que afrontar. Y en una breve síntesis, más lógica que poética, en la cual no cabe abundar, pues todos tenemos ya en claro de qué se trata, esos males se traducen en:

- Hipercrecimiento: En América Latina la urbanización crece a tasas promedio del 3 al 4%, y en Estados Unidos el abandono del centro antiguo conlleva crecimientos del suburbio y los barrios cerrados a tasas del 7 al 10% anuales.
- Carencias de servicios: estos inauditos aceleramientos, en particular en los países más pobres, se realizan con gran déficit de infraestructura y saneamiento (entre el 50% y el 90% de población carece de los mismos) con las consecuencias ambientales imaginables.
- Discontinuidad de gestión: Típica de los países subdesarrollados, donde a cada período electoral le suceden cambios e ineficacias.
- Control normativo escaso y estático: por concepciones antiguas de planeamiento, incapaces de abordar los ciclos veloces de transformación.
- Poca proyectualidad e inversiones: factores que derivan de los anteriores, así como de la economía neoliberal (preocupada sólo de la economía financiera y la atención de la deuda externa).
- Inseguridad e insolidaridad: fuertemente basadas en el modelo económico político mencionado, y que promueve como único modelo deseable el de la ciudad cerrada, *ghettos* de una precaria seguridad interna (en un mar de inseguridad externa) y construcción de una antisociedad insolidaria.

No hacen falta más enunciados, pues ya se conocen casi todos los detalles de estos fenómenos recientes.

Se trata de un cuadro de situación típico de las grandes aglomeraciones, en particular de las enormes áreas metropolitanas, en las cuales el 90% de esa extensión actual ya responde a esos fenómenos. Las ciudades intermedias, objeto de estos estudios, aquellas que tienen entre 100 000 y 2 000 000 de habitantes (márgenes variables según el contexto en que se encuentren) no son ajenas a esta cuestión. Pero ciertamente pueden estar en mejores condiciones de hacer gobernables sus sistemas urbanos y en lo socioambiental, pero, especialmente, en lo político y ambiental.

A ellas, entonces, está dirigido nuestro mayor esfuerzo y los textos que siguen que, si bien pueden ser válidos para una reformulación de las grandes metrópolis vistas como redes de ciudades intermedias, está dirigido fundamentalmente a alternativas de solución para estas últimas.

## 1. La ciudad intermedia en Latinoamérica

### a) Algunas características urbanas y estructurales

En mi continente la ciudad también es milenaria; aztecas, mayas e incas supieron organizarlas y construirlas, pero sus testimonios son escasos y no constituyen la matriz de las ciudades que hoy habitamos.

Pero en apenas 500 años desde la gesta de conquista por España, Hispanoamérica se dotó de una red de ciudades como no había sucedido nunca en la historia, ciudades que en cantidad y calidad emularon el Imperio Romano, y en extensión geográfica de la red lo ensombrecieron. En el libro “El sueño de un orden”, Fernando de Terán da una muestra cabal de esa gigantesca aventura, que en términos urbanísticos puede considerarse todo un éxito, más allá de las reflexiones políticas o sociales que el análisis actual pueda sugerir.

Como todos sabemos, la famosa *Ley de Indias* reguló férreamente los principios básicos de organización social y composición urbanística de la red de ciudades que España necesitaba para afianzar su conquista militar e iniciar la colonización. Comúnmente denominadas la “cuadrícula de fundación hispánica en América” esas ciudades se basaron en el modelo de damero, que, desde Mileto y los primeros intentos de Hipodamo, pasando por el *cardus* y *decumanus* de los romanos, las ciudades fortalezas del alto medioevo y las primeras ciudades ideales del siglo XV, se fue perfeccionando hasta la sanción de la famosa *Ley*. Muy práctica en su contenido y en su modo de aplicación, se constituyó en la base para desarrollar un catálogo de soluciones que hoy pueblan, todavía vigorosas, toda Hispanoamérica.

Estamos entonces frente a una ciudad cuyo centro histórico está trazado en cuadrícula, que crece hacia la periferia a partir de una plaza central, y que dada su posición geográfica en general, puede hacerlo sin límites marcados. La estructura urbana es jerárquica pero flexible, y ello permitió un crecimiento que se fue regenerando como un tejido vivo, en algunos casos con ajustes de dimensiones y direcciones en la trama, y cuyo aspecto más negativo es precisamente esa facilidad de crecimiento sin un urbanismo intencionado. Además, su posición geográfica original, voluntariamente independizada de accidentes geográficos muy importantes, tampoco le generó el enriquecimiento derivado de un paisaje y un soporte ecológico especial, con lo cual la perifерización descontrolada no encontró impedimentos.

En un contexto socioeconómico de desarrollo relativo, cuando no de franco atraso, y donde la acción del planeamiento urbano cuando llegó lo hizo tardíamente, esas periferias no contaron con la infraestructura de servicios sanitarios, con equipamiento urbano y áreas verdes suficientes, ni con medios de transporte y otros requisitos de calidad de vida, y el panorama resultante,

paradigmático, es el de desorden y falta de calidad. Quizás la inversa del sueño de un orden que los fundadores le quisieron asignar.

En la actualidad y a partir del modelo de crecimiento descripto, quedan dos evidencias dramáticas de la red fundacional. La más visible, donde el drama casi se vuelve tragedia es que algunas de esas ciudades fundacionales, al menos una por país, se transformaron en una gigantesca área metropolitana. Son los casos de México, Guadalajara, Monterrey, Caracas, Bogotá, Lima, Buenos Aires y Santiago, que son grandes ciudades de entre 5 y 20 millones de habitantes, que exceden la problemática y las propuestas de esta ponencia. La otra evidencia, menos visible, donde el drama puede conducir a sostener muy buenas formas de vida, son las ciudades intermedias.

De una red fundacional de casi 400 ciudades, a las cuales se sumaron otras 100 fundadas por los países latinoamericanos a partir de su etapa republicana (y en especial en la segunda mitad del siglo XIX), más de un centenar son hoy ciudades intermedias, con una rica historia, un crecimiento todavía no explosivo y una gran potencialidad para mantener sus mejores condiciones urbano-ambientales.

Estas ciudades suelen ser capitales de provincias, centros económicos regionales, centros industriales, culturales o turísticos, y en algunas ocasiones incluso capitales de los países más pequeños. Algunos casos verdaderamente emblemáticos, como Montevideo, Córdoba, Rosario, Mendoza, La Plata, Asunción, todas en el cono sur, pueden exhibir con orgullo sus excelentes potencialidades, y la nómina en el resto del continente también es muy amplia.

Han alcanzado ya serios problemas de periferización acelerada y sin servicios (situación que abarca en promedio a un 40% de su superficie y aproximadamente un 30% de su población), y comienzan a tener graves problemas de transporte y contaminación. Sin embargo, están plenamente a tiempo de ser redireccionadas hacia un desarrollo sostenible, pues poseen en general una fuerte base cultural local, una historia y una identidad propias tan ricas como las de las áreas metropolitanas, un entorno natural poco dañado, y una trama urbanística consolidada hasta 1950 que en general le imprime un carácter y una estructura de alta calidad, muchas veces comparables al de las buenas ciudades europeas.

Debe destacarse, sin embargo, el rol regional que tuvo y sigue teniendo esta red de ciudades. Ubicadas a distancia promedio de 200 a 300 kilómetros entre ellas y con población urbana entre 100 mil y 2 millones de habitantes, cumplen en general con alta eficacia el rol que se les imaginó al fundarlas. Son una verdadera red de ciudades, fuertes nodos de actividad en un territorio tramado, articulando un escenario territorial de alto interés, en el cual las teorías de Christaller sobre la distribución de ciudades parecieran haberse basado. El caso de la red de ciudades en la pampa Argentina es ejemplar en este sentido, pero también las de la zona central de México, de Venezuela, de Chile, de la costa peruana y de muchos otros casos en América Latina.

## **b) Criticidad esencial y políticas actuales**

El resto de esta ponencia está destinado a criterios de desarrollo sostenible para las ciudades, surgidos en especial de trabajos con ciudades latinoamericanas, que, si bien son aplicables también a las grandes áreas metropolitanas (reinterpretándolas y reorganizándolas como una gran región urbana constituida por focos intermedios asociados), están preparados para ser aplicados directamente a las ciudades intermedias.

Esos principios surgen de la criticidad esencial que poseen hoy estas ciudades, que se sintetiza en los objetivos consignados en el Cuadro 1, que aquí podemos anticipar brevemente:

- excesiva concentración unipolar;
- degradación de sus ecotonos naturales;
- impactos ambientales del incorrecto manejo del hábitat;
- escasez de espacios para la recreación y la cultura;
- sistemas de flujos de saneamiento, energía y transporte insuficientes y contaminantes;
- ineficaces sistemas de participación ciudadana en la gobernabilidad de la ciudad;
- falta de concertación en la producción social, económica y urbanística de la ciudad, con discontinuidad e ineficacia en las políticas públicas.

En este escenario general existen notables excepciones ya realizadas y una tendencia clara a mejorar en general las políticas urbano ambientales. Por de pronto se ha tomado clara conciencia del patrimonio instalado de la mayoría de éstas ciudades: su trama fundacional, los grandes monumentos coloniales y también el esplendor urbanístico y arquitectónico que alcanzaron muchas de ellas en el último siglo. Pero tan fuerte o mayor que ese impulso es el accionar por darle calidad a las periferias y sostener el crecimiento acelerado.

Quizás éstas sean las dos políticas actuales evidentes que mencionaría cualquier alcalde o secretario de planeamiento municipal en Hispanoamérica, aunque lamentablemente son pocas las que lo están logrando. Hay, en cambio, una casi total ausencia de criterios de organización territorial de la red de ciudades y de una articulación de roles socioeconómicos en el sentido de una descentralización regional y una mayor eficacia en las políticas regionales de desarrollo.

Las políticas centralizadas de los gobiernos nacionales no han atendido en general este aspecto decisivo, sino que han favorecido la inmigración hacia las grandes áreas metropolitanas, y las tendencias actuales del mercado neoliberal siguen fortaleciendo esta desatención. Paradójicamente, las ciudades intermedias muestran un vigoroso crecimiento económico y poblacional (este último con tasas del 2% al 5%), demostrando la inercia de su propia dinámica y de sus ventajas comparativas, que, si se apoyan con políticas públicas y proyectos de desarrollo sostenible, pueden ver reforzada esa buena tendencia histórica.

Los capítulos que siguen están destinados a plantear el marco conceptual y los principios de actuación concretos para aprovechar estas potencialidades. En el último capítulo se presentan tres ejemplos concretos con evidencias de los logros alcanzados y de cuáles son los puntos críticos que pueden impedir el camino deseado.

## **2. La necesidad de un nuevo enfoque: marco conceptual y definiciones**

### **a) Una relectura de la historia urbana**

El concepto de ciudad no ha sido siempre igual en la historia y en esa evolución ha existido permanentemente una lucha entre ciudad y urbano, términos aparentemente sinónimos y en realidad de bien distinto significado.

Los griegos usaban sólo un término, *polis*, que aludía al sentido de agregación humana en un asentamiento unitario y localizado. De allí que *política* naciera como el arte de gobernar la *polis*. Los romanos descubrieron que el tema, sin embargo, era suficientemente complejo como para merecer dos significaciones: *civis*, el lugar y las relaciones de los habitantes, de los ciudadanos, de la civilización; y *urbis*, el artefacto construido para albergar a los ciudadanos. *Civis*/contenido y

*urbis*/continente es la ecuación resultante, tan clara como sociedad/hábitat o nicho ecológico/hábitat.

Lo urbano no es igual a ciudad. Y en la evolución del concepto, posteriormente a la gran experiencia romana (fundadora de mil ciudades, constructora de otras tantas y artífice —de arte— de muchas de ellas), se registra una progresiva derrota de la idea de ciudad por la idea de *urbis*.

Del arte urbano del Renacimiento y el Barroco, al urbanismo como ciencia y técnica codificada en el siglo XIX, se verifica una ganancia en el manejo funcional e higiénico (el saneamiento, el transporte, los parques, el trazado racional), pero también una dificultad en conservar la idea de “urbanidad”,<sup>6</sup> tan atesorada por la cultura de las ciudades. Y nótese que así, y no cultura urbana, llamó Lewis Mumford a su historia de la vida en las ciudades.<sup>7</sup> Cuando la complicación del rápido crecimiento urbano en el siglo XIX e inicios del XX pareció imposible de resolver con el urbanismo, se inventó el *planning*, planeamiento urbano, que primero probó regimentar y dividir para restablecer el orden, y así nació el *zoning*. Posteriormente descubrió su insustancial respuesta a la dinámica urbana y entonces se adoptaron enfoques más sistémicos: matemáticos, modelísticos, basados en flujos.

Sin embargo, los problemas de la ciudad siguieron creciendo, al amparo de un terrible incremento demográfico, con tasas del 2 al 10% anual, en tanto que el medio rural oscila entre tasas negativas de menos del 10% a casos excepcionales de un crecimiento del 1 al 2%. Ese crecimiento es vegetativo, pero sobre todo migratorio, siendo las diferencias que pierde el campo atrapadas por la ciudad.

También es explosivo el crecimiento de la concentración de actividades, en un mundo progresivamente industrializado, y, sobre todo, terciarizado. Para esta sociedad productivista sólo la ciudad —se suele creer— es una localización adecuada y, por consiguiente, se potencia aún más el ya acelerado proceso de urbanización: más empleo relativo, más población relativa, más consumo relativo, más crecimiento absoluto.

Es entonces, hacia 1970, cuando se intenta comprender y explicar estos complejos fenómenos como sistemas de flujos de materia, energía y —una década después<sup>8</sup>— de información. Ese impulso proviene principalmente de ecólogos y biólogos, aplicando el punto de vista ecológico al ecosistema altamente artificial en que se ha transformado la ciudad.

Nació así la ecología urbana, como un intento justificado y necesario de entender de nuevo, de ver de nueva manera, un sistema altamente complejo e impredecible (que no había podido ser bien gobernado en su enorme entropía) como el sistema urbano.

Sus aportes han sido notables a lo largo de al menos 25 años de investigación sistemática<sup>9</sup> y han contribuido a ver la dinámica oculta de la ciudad, su fisiología, demasiado a menudo escondida por su anatomía *urbis*, o por su espíritu *civis*, como en “*Los Miserables*”; de Víctor Hugo, o en las películas de terror, lo malo ocurre en esas cavernas modernas que son los túneles de cloacas, los basurales y los mercados, y así fue durante siglos la esencia funcional de la urbe.

Pero el esfuerzo no fructificó lo suficiente. La ecología es una nueva manera de ver o comprender la ciudad, pero no puede descartar o sintetizar todas las otras. Con ecología comprendemos, pero no producimos, ni proyectamos la ciudad, que es, además, arte, historia, pueblos, identidades, economía y competencias de poder.

---

<sup>6</sup> Se definió “urbanidad” como “saber vivir y saber hacer la ciudad”, Luciana Miotto, “L’urbanité”. Centre Pompidou, París, 1980.

<sup>7</sup> Mumford, Lewis, “La cultura de las ciudades”. Editorial Infinito, Buenos Aires, 1963.

<sup>8</sup> Alude al Proyecto de Ecología Urbana del Sistema Urbano Pampeano, Fundación CEPA, Argentina, patrocinado por UNESCO/MaB, 1983/85.

<sup>9</sup> El Proyecto N° 11 del Programa MaB (El Hombre y la Biosfera) de UNESCO, comenzó en 1974. Ver para ampliar información Revista Ambiente N° 38, Fundación CEPA, Argentina, 1983.

En la búsqueda de una síntesis entre medio ambiente y desarrollo, para un manejo adecuado (cíclico) de los recursos y una mayor gobernabilidad de los conflictos, se coloca lo que hoy llamamos desarrollo sostenible, que para las ciudades es un desarrollo capaz de sostener su crecimiento con modelos más homeostáticos de utilización de recursos, compatibles con cualidades de vida más y más humanas para todos los habitantes y donde aún vuelva a ser posible producir la síntesis artística de quienes pintaron, cantaron, dedicaron poemas o hicieron arte de las ciudades.

Cualidad ambiental no es necesariamente un buen funcionamiento ecológico, como lo demuestran Venecia (mucho de la primera y poco del segundo) y su vecina Mestre (exactamente el polo opuesto).

Tampoco es igual una ciudad fascinante que un suburbio verde, aunque creamos que el segundo es más ecológico. Variables no tan ecosistémicas y en cambio culturales, como intercambio social, creatividad intersubjetiva o riqueza artística, pueden hacer humana la primera y alienante la segunda, que es, en general, aquello que demuestra la casuística del modelo suburbano hoy imperante.

Bregamos entonces por una síntesis de arte y ciencia urbana, para una *civis* mejor y más sostenible. Aplicamos, por cierto, un enfoque ecosistémico para comprender en profundidad, pero guiado por una experiencia de 2000 años de conocimiento de los patrones urbanísticos de este tipo de sistemas complejos, que no es lícito considerar isomorfos a los ecosistemas naturales. Sin embargo, reconocemos ante todo un principio ecológicamente indispensable: la necesidad de conservar la diversidad como estrategia esencial de sostenibilidad, la biodiversidad de los ecosistemas naturales, aunada a la diversidad cultural de los sistemas urbanos contemporáneos.

## **b) Sostener la diversidad: hacia una ciudad de calidad ambiental**

En efecto, es la noción de diversidad el mirador desde donde mejor se comprende el punto de vista ecológico aplicado para mejorar la proyectación de la ciudad. Fue Antonio Moroni<sup>10</sup> quien aclaró precisamente la importancia de este punto de vista (que aportó el enfoque cíclico sistémico relacional) para entender los procesos ambientales urbanos y rurales.

En síntesis, este punto de vista enseña que para mantener la ciclicidad neg-entrópica (de entropía negativa o autoequilibrante), que es la clave para mantener sostenible el sistema, se debe conservar su diversidad biológica.

Esto es también cierto para los ecosistemas urbanos, pues, por artefactos (artificiales) que sean, requieren reciclar cada día su aire, su agua, los nutrientes para sus jardines y árboles, para sus pájaros y demás especies de fauna, para la inmensa y rica vida biológica que necesariamente vive en la ciudad, aún en la más artificial, y que, por otra parte, es indispensable para sostener la vida de esa otra especie que anida en la ciudad, los seres humanos, que requieren asimismo de aire limpio, agua potable y alimentos sanos.

La alimentación es precisamente el otro gran flujo de materiales y energía que debe reciclarse permanentemente. Hoy, la ciudad tiende a ser parte de un ecosistema territorialmente mucho mayor que su entorno físico e importa alimentos y energía de muy lejos. En la globalización mundial en que nos encontramos, esto resultaría lógico e inevitable, si bien aceptando que en esta situación la ciudad se vuelve muy dependiente —parásito— y sus sostenibilidad es bien frágil. Todos sabemos que basta una huelga de transporte, un encarecimiento, un feriado largo, para que se desabastezcan productos esenciales.

Pero de esto los urbanistas y planificadores urbanos aprendimos hace siglos. Cuatro momentos clave se pueden considerar en ese aprendizaje:

<sup>10</sup> Moroni, Antonio, "El punto de vista ecológico", en Espacios CEPA N° 3, Fundación CEPA, Argentina, 1977.

- Cuando los ideales humanistas nos hicieron preocuparnos por una ciudad antes antropocéntrica que teocéntrica, pasándose así del *borgo* feudal-medieval a la ciudad ideal del primer Renacimiento (Campanella, la ciudad del sol; Santo Tomás, la ciudad de Dios; Francesco di Giorgio, la ciudad ideal).
- Cuando comprendimos la importancia de incorporar grandes parques dentro de la ciudad o en su inmediata periferia (invención del Renacimiento italiano, ampliamente desarrollada por la Escuela de paisajistas franceses, con Le Notre y otros notables del siglo XVII en adelante, y la jardinería inglesa durante la época del Romanticismo del siglo XVIII en adelante).
- Cuando comprendimos la necesidad de la higiene en la ciudad y comenzamos a incorporar la tecnología de las grandes obras de infraestructura sanitaria (siglo XIX en adelante).
- Cuando intuimos que había una alternativa a la ciudad abigarrada tradicional, la que había albergado gigantescas pestes que diezmaron a buena parte de la población (peste bubónica, fiebre amarilla, cólera) en buena parte también vinculadas a actividades portuarias y a los procesos de migración y alta movilidad social que contiene el fenómeno urbano. La alternativa surgiría de los utopistas (Owen, Saint-Simon, Fourier) y de los socialistas románticos del siglo XIX y se llamaría “ciudad-jardín”.

Esta tradición fue muy fuerte en lo conceptual y en el pragmatismo de la jardinería y las obras sanitarias, pero poco supo de los funcionamientos ecosistémicos globales. He ahí entonces la importancia de incorporar el enfoque de la ecología urbana para actuar más profundamente en el manejo, conservación y puesta en valor de la diversidad biológica en las ciudades.

La otra gran dimensión de la diversidad fue por el contrario, menos atendida por quienes tradicionalmente se dedicaron a proyectar la ciudad. Nos referimos a la diversidad cultural. También ella es esencial para la sostenibilidad urbana, en una sociedad necesariamente plural como la que estamos viviendo, donde la globalización, la facilidad de comunicaciones, los mercados fluctuantes y la libertad de movimientos creciente provocan la acumulación sobre pequeños territorios (en general, como el caso de los asentamientos urbanos) de múltiples etnias y culturas.

Turcos en Alemania, marroquíes en España, bolivianos en Argentina o mexicanos en Estados Unidos, es este un fenómeno mundial, y, por añadidura, cambiante apenas cambian las condiciones de ventajas relativas a uno u otro lado de las fronteras. Pero además, estas diversidades interétnicas o simplemente interculturales ya están insertadas en la misma vida de las sociedades urbanas, por la articulación de diferentes clases sociales, estilos culturales, apetencias de poder y niveles de solidaridad. La ciudad, suele decirse, es un crisol de razas pero también de conductas. Nació para posibilitar la división de trabajo y los roles complementarios y tan a pecho se tomó su rol que hoy ya es crisol de estilos de vida y de culturas.

Es lógico que todo ello genere profundos procesos entrópicos, que hacen muy difícil la gobernabilidad necesaria para concertar soluciones, lograr contratos sociales, garantizar continuidades en las políticas urbanas, pero sobre todo amenazan la solidaridad para desarrollar las mejores actitudes sociales.

No puede haber calidad ambiental sin solidaridad ni políticas concertadas. Por lo tanto, el manejo positivo de la diversidad cultural es cuanto menos tan importante como el de la diversidad natural.



### 3. Principios para la ciudad sostenible

#### a) Descripción de principios

Es entonces en la diversidad en la que nos basamos para bregar por la calidad ambiental de la ciudad o, en otras palabras, por una nueva concepción de la misma. Una larga experiencia de planificación y proyectación para la gobernabilidad de las entropías urbanas nos han hecho reconocer la necesidad de siete principios capaces de reorientar el desarrollo urbano para hacerlo más sostenible. Decíamos en anteriores escritos al respecto que estos son:<sup>11</sup>

##### \* **Multipolaridad**

Que se basa en la idea de crear o reforzar interfases sociales como focos de vida asociada: muchas pequeñas ciudades reconocibles dentro de la gran ciudad o ciudades que se asocian en ligas regionales para aumentar su diversidad de oferta y demanda y hacer más segura su sostenibilidad.

La multipolaridad permite:

- crecimiento, sin gigantismo;
- gran escala social, con escala local en cada subsistema;
- roles diversos y complementariedad;
- generando, en síntesis, más interfases entre culturas, y mayor diversidad y tolerancia en la ciudad.

##### \* **Sistema de interfases:**

Que extiende la importancia de pensar en “interfases” (el pensamiento relacional) al medio físico y natural y para ello promueve rescatar todos los accidentes naturales, creando:

- amortiguadores a la artificialidad (que protegen la escala barrial);
- protectores de la diversidad (corredores de fauna y flora, preservación de cuencas superficiales, conservación de la topología y su funcionamiento);
- paisaje urbano más bello y sano.

##### \* **Fases de entropía negativa:**

Que se preocupa del tejido urbano en general, sus áreas residenciales como forma dominante de ocupación del suelo, en las cuales se suele adoptar tipologías arquitectónicas y soluciones ingenieriles muy depredadoras o poco sostenibles. Es el caso de la exagerada apetencia por la vivienda individual, tipo chalet o ciudad-jardín, que consume enormes cantidades de suelo, que encarece enormemente los servicios y genera una tendencia creciente hacia el individualismo antisolidario. Para gobernar esta situación, es conveniente propiciar:

- el manejo de densidades de uso del suelo compatibles con la disminución de demanda de un bien tan escaso;
- la agrupación de unidades de vivienda que disminuyan la cantidad de servicios;
- la utilización de materiales y tecnologías que ahorren energía y mejoren las condiciones de salud del hábitat;
- la autosostenibilidad económica y ecológica, derivada de proteger la cantidad de espacios verdes y suelo absorbente, así como la producción de alimentos frescos en huertas familiares o a escala de condominio.

<sup>11</sup> Esci, Rubén, “La construcción de la ciudad sustentable”, en “Proyectación Ambiental”. Documento Ambiente N° 2, Fundación CEPA, Argentina, 1985.

\* **Urbanidad y Espacios Abiertos:**

Que reconoce la necesidad de conservar (o crear si no existen) las microinterfases dentro de la trama urbana: puntos de convergencia social, de cultivo de la urbanidad (la *civis*), tanto de fuertes atributos construidos cuanto naturales, que son en realidad “espacios abiertos” por su posibilidad de apropiación social generalizada. En su versión hacia el futuro, estos herederos de la gloriosa tradición de ágoras, foros y plazas, pueden ser:

- centros culturales
- parques deportivo-recreativos
- asociaciones vecinales
- clubes
- y la recuperación de plazas y calles de encuentro social

\* **Flujos:**

Que asume que el funcionamiento fisiológico del sistema urbano depende de la entrada y salida de alimentos, energía, materiales de múltiple tipo, informaciones, sin las cuales la *urbis* sería sólo cemento y paredes y la *civis* sólo sociedad desamparada. Tradicionalmente, se han calificado los flujos como de materia, energía o información, y su gobernabilidad permite:

- la gran escala, pero con fluidas interconexiones internas
- que las necesidades de provisión de recursos básicos provengan del *hinterland* urbano, en la concepción de la ciudad como una articulación local y micro-regional, a la cual la ciudad le devuelve con los procesos de transformación industrial y de provisión de servicios que permiten y completan la circularidad homeostática de todo el sistema.
- que se satisfagan las necesidades de movimiento de los ciudadanos (transportes, comunicaciones)
- que se satisfagan las necesidades de servicios de los ciudadanos (infraestructuras).

Es claro que estos flujos ya se están manejando, y en realidad se viene haciendo desde que la ciudad se originó. El problema es que no se hace en forma cíclica o neg-entrópica: no se recicla, no se reintroducen los residuos en el ciclo ecosistémico, no se conservan los recursos naturales, no se economiza energía, etc. En el nuevo enfoque es necesario dar una respuesta positiva y creativa a todos estos desafíos.

\* **Participación social:**

Que implica ante todo un reclamo de legitimidad en toda acción de transformación de la ciudad. La ciudad o es para todas sus microculturas y subculturas emergentes, en diversidad, libertad y democracia; o es sectaria, marginadora y antidemocrática; por lo tanto, deben todos sus ciudadanos sentirse partícipes de sus cambios y sus grandes decisiones.

Ponemos énfasis en la expresión sentirse *partícipes*, pues la participación puede ser directa (manos a la obra, *do it yourself*), y esto suele ser utópico y peligroso, pues no siempre se conocen los complejos problemas que hay que resolver; o indirecta: consultiva, de respeto y reconocimiento a través de la indagación técnica y el diálogo hacia la concertación, pero donde la modelación final vuelve a ser técnica.

Lo que importa es que se legitimen las decisiones, incorporándoles toda la diversidad de necesidades y aspiraciones del cuerpo social de esa ciudad, recuperando así la idea de cultura urbana, que integra diferencias y marginalidades y exalta la diversidad y su evolución a través de la historia. La ciudad fue el primer lugar en tener visitantes extranjeros, mercaderes, embajadores y sabios, así como pobres esclavos en búsqueda de libertad y trabajo. Esto no es nuevo y fue muy bueno. Debe volver a serlo.

\* **La producción de la ciudad:**

Que reconoce que una ciudad multifocal, de interfases, de espacios abiertos, de flujos y participatoria no se puede producir como la de hoy, monopolizada por dos extremos de poder: la producción comercial especulativa y la producción de las clases marginadas, mediante ocupaciones ilegales de tierra.

Ambos extremos son formas de violencia y antilibertad. Debemos aprender a concertar la producción, articulando intereses y prioridades.

Pero debemos para ello promover nuevas técnicas (más justas) de producción:

- definir y legitimar socialmente las grandes líneas directrices;
- pero abiertas para actuaciones “on-line”, continuas, adaptables, autogestables por cada microcultura;
- incorporando tanto las formas de la economía social como el capital económico-financiero, tutelados o promovidos por el Estado, en acuerdos programáticos integradores;
- generando, en síntesis, una interfase de intereses en la búsqueda de su concertación.

Quizás sea útil para mayor claridad y síntesis ordenar estos principios en función de los objetivos en que se originan, su razón fundamental y la meta que se quiere alcanzar con los mismos. En el cuadro 1 se sintetiza lo expuesto, citando asimismo ejemplos de proyectos urbanos, realizados por CEPA en los últimos 20 años, en los cuales se han logrado avances concretos para cada uno de los mencionados principios.

**Cuadro 2**  
**PRINCIPIOS PARA LA CIUDAD SOSTENIBLE.**  
**EJEMPLOS DE PROYECTOS REALIZADOS POR CEPA.**

Objetivos	Razón	Metas	Ejemplos
Descentralización	Impactos de la hiperconcentración social y económica y de la pérdida de escala.	Multipolaridad.	Ciudad nueva de Nordelta. Plan Director de Porto Alegre.
Recuperación de interfases	Importancia de los ecotonos naturales y los grandes elementos de preservación del paisaje.	La ciudad como sistema de grandes interfases.	Plan Maestro de la Franja Costera de Asunción. Plan de la Huerta de Valencia. Plan Director de Porto Alegre.
Garantizar fases de entropía negativa Aumentar los espacios abiertos	Evitar impactos del incorrecto manejo ambiental del hábitat. Su aporte a la diversidad cultural y a la biodiversidad.	Hábitat ecológico. La ciudad como tejido de espacios abiertos públicos.	Proyectos varios en la Provincia de Buenos Aires. Patrimonio urbano de La Plata. Renovación urbana de Luján. Plan Director de Porto Alegre.
Hacer cíclicos los flujos	Evitar los crecientes fenómenos de contaminación y depredación de recursos naturales, así como la alta dependencia del sistema urbano.	Reciclaje integral.	Plan de Desarrollo Urbano Ambiental de Asunción. Plan Director de Porto Alegre. Plan Maestro de Transporte de La Plata.
Propiciar la participación	Legitimar las decisiones sobre la ciudad con el aporte de conocimientos y el consenso de sus pobladores.	Aumento de la gobernabilidad.	Centro de iniciativas locales de Mar Chiquita. Plan Director de Porto Alegre.
Organizar una producción concertada	Contener dentro de límites razonables los conflictos de poderes e intereses contrapuestos.	Autogestión participatoria y concertada de la ciudad.	Ciudad Nueva de Nordelta. Plan Director de Porto Alegre.

**Fuente:** Elaboración de los autores.

## **b) Campos de aplicación**

La concepción del sistema urbano derivada de aplicar el punto de vista ecológico, enriquecedora del patrimonio cultural de casi 3000 años de arte y ciencia urbanas, comienza a dar sus primeras síntesis y son muy alentadoras.<sup>12</sup>

Pero lo más característico de esta concepción ambiental, que nos place denominar “la construcción de la ciudad sostenible”, es su carácter holístico. Todos los sectores de su problemática —vial, saneamiento, urbanismo, economía, cultura, biodiversidad— y todos los actores quedan involucrados (sean públicos o privados, de economía social o de libre mercado, ricos o desamparados). Y eso hace su diferencia, tanto cuantitativa cuanto cualitativa.

La nueva concepción aún aspectos trascendentes abordados en las últimas décadas, pero que hasta ahora venían funcionando separada o alternativamente:

- La visión regional (con conceptos como ciudad-territorio o regiones urbanas y su estrecha interrelación con la problemática general del desarrollo);
- La visión sociocultural (la ciudad como sostén de relaciones humanas);
- La ciudad como unidad de producción (economía urbana);
- La ciudad como arte (diseño urbano y arquitectura).

En realidad la contribución del punto de vista ecológico ha sido comprender la importancia de todos los campos de aplicación y la necesidad del abordaje interactivo de ellos. Sólo así se explican los fenómenos esenciales (multivariadamente, leyendo la complejidad) y sólo así se puede intervenir para gobernarlos mejor.

## **c) Principales resultados esperables**

La nueva concepción está logrando ya avances fundamentales en dos grandes finalidades:

- La primera es el aumento de posibilidades de gobernabilidad de la incertidumbre y la tendencia al caos de los sistemas complejos. En este sentido, todo el enfoque se basa en realidad en una visión relacional o de interfases, y por ello requiere la utilización de herramientas modernas, como la teoría de juegos, la teoría de caos, el ya mencionado análisis multivariado, y, en especial, la metodología de interfases, que Cepa ha aplicado con éxito en los últimos 14 años.<sup>13</sup>
- La segunda finalidad es la recuperación de la urbanidad (la calidad cívica, el nivel de solidaridad). Se trata de un resultado directo de la atención que se ha prestado a la misma, como en los principios expuestos en este Capítulo, y otros resultados indirectos del aporte que la calidad ambiental hace a la disposición hacia la convivencia.

No es fácil alcanzar estos resultados, y no existe ningún ejemplo suficientemente logrado aún. Pero el camino ya está abierto.

---

<sup>12</sup> El autor se refiere a casos muy notables como los proyectos MaBUNESCO de Hong Kong, Seúl, Bangkok, Londres, Roma, Franckfort, Mar Chiquita (ver nota 3), así como a casos concretos, como la ciudad de Curitiba, en Brasil, liderado por Jaime Lerner.

<sup>13</sup> La Fundación CEPA desarrolló la metodología de interfases, bajo la dirección del autor de este ensayo, durante 1983/85 (ver nota 3) aplicada al caso de la ciudad de La Plata, Argentina. Luego la aplicaría en Luján, Mercedes, el Área Metropolitana de Buenos Aires, Montevideo, Salto, Punta del Este, Durazno, Asunción, Valencia, Porto Alegre y en decenas de proyectos de investigación en FLACAM (Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales), del cual Pesci es Presidente.

## d) Posibilidades y problemas para la aplicación

Hemos identificado cuatro dificultades o restricciones para hacer más rápido y eficaz este camino. Se trata de cuestiones esenciales de la actual situación mundial que no parece fácil de superar en el corto plazo, por lo que habrá que redoblar los esfuerzos y agudizar los sentidos para ir paulatinamente generando palancas de fuerzas que fuerzan, en parte al menos, el brazo de poder imperante, multiplicando los ejemplos válidos alternativos.

Estas cuestiones son:

- Neoliberalismo y producción ambiental de la ciudad: en su versión de capitalismo salvaje y tendencia a los monopolios, la ciudad podrá hacerse más exclusiva y satisfactoria para pocos, y cada vez más excluyente para la mayoría. Como se ha demostrado, crece por bolsones: algunos de extrema riqueza (las private-topía, que enunciamos en el Preámbulo) y otros muchos de extrema pobreza, que intentan desconocerse entre sí. Es la ciudad de la no diversidad cultural, que en los conflictos sociales que inevitablemente genera, provoca también efectos depredatorios y contaminantes sobre la diversidad biológica.
- Inmigración campo-ciudad: la expulsión del medio rural, por cambios tecnológicos, pobreza o búsqueda de nuevos estilos de vida más cívicos, ha provocado el desmesurado proceso de urbanización actual, cuya magnitud (como el caso de San Pablo, en Brasil, cuya población aumenta medio millón de habitantes por año) hacen muy difícil construir un hábitat digno que lo contenga.
- Comunidad sin proximidad: la más reciente quimera de vivir alejado y conectado al mismo tiempo por redes informáticas. Sin embargo, desde Marshall Mc Loughan, sabemos que así sólo se produce información fría, que no puede sustituir a la dialéctica intersubjetiva del contacto y la proximidad.
- Vacío de conocimiento: pocos técnicos, pocas disciplinas, pocos centros científicos han desarrollado hasta ahora enfoques y procedimientos holísticos, sin lo cual la nueva concepción de la ciudad no puede ser inculcada ni concretada.

Los tres primeros de estos cuatro grandes problemas suelen estar lejos de la esfera de acción de los técnicos y científicos. La solución entonces sólo podrá encontrarse, y sobre todo acelerarse, si el desafío se asume en el nivel adecuado: el compromiso político-técnico y un incisivo proceso de formación ciudadana.

## 4. La sostenibilidad en ciudades intermedias: testimonios proyectuales en América Latina

Decíamos al principio que desde hace 20 años estamos trabajando en las ideas antes expuestas, pero también haciendo proyectos, de los cuales en realidad esas ideas se han ido nutriendo, en un proceso deductivo-inductivo. Se trata de una experiencia de fuerte base técnico científica (digital) típica del planeamiento urbano, aunque fuertemente arraigada en nuestra trayectoria inicial de arquitectos y diseñadores urbanos (analógica), donde nunca el sentido del todo y la creatividad quedaron de lado.

Quizás esa particular aproximación, por qué no, ligada a las contingencias del subdesarrollo donde la información es escasa, así como al realismo mágico de nuestros países, fue el impulso para el marco conceptual que describimos en el capítulo 2. Esencialmente, sin embargo, fueron las mismas experiencias proyectuales las que nos condujeron a encontrar los principios de proyectación antes mencionados.

Como se avizoró en el cuadro 1 (capítulo 3), hemos actuado en una docena de ejemplos de alto interés, aplicando evolutivamente esos principios, que eran sólo 5 al inicio, que se fueron ajustando y crecieron hasta los 7 actuales, estando en estos momentos incorporando uno nuevo: el de desconcentración económica.

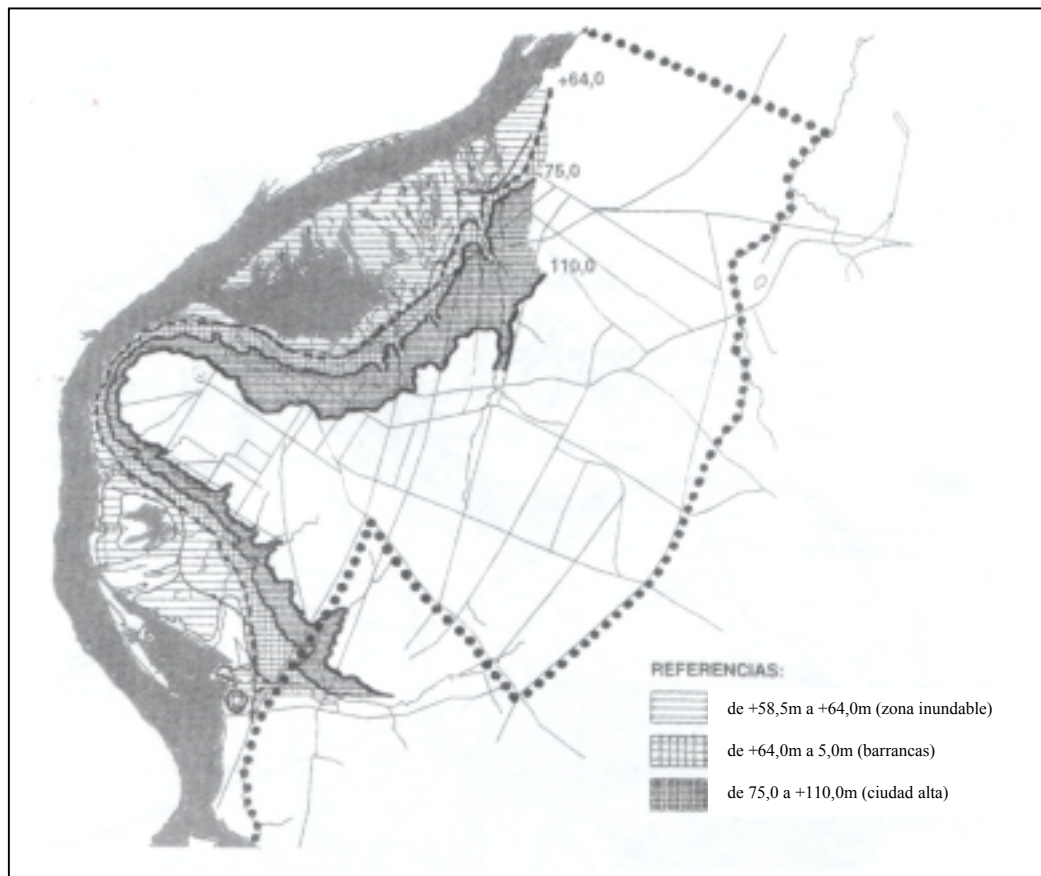
Para completar ésta ponencia hemos elegido sólo tres casos de los cuales intentaremos hacer una rápida evaluación, para comprobar si los principios teóricos han funcionado en la práctica y cuáles son los aspectos en síntesis que se deberán ajustar en próximas actuaciones.

### a) El caso de Asunción

En la capital del Paraguay, entre 1993 y 1996, desarrollamos dos ambiciosos proyectos urbanos por convenio de cooperación con la Municipalidad de esa ciudad.

El proyecto de renovación urbano ambiental de la Franja Costera de Asunción fue esencialmente la propuesta de recuperación de su gran interfase ciudad-río (Principio 2), con 1 600 has. de renovación urbana ribereña y creación de parques y áreas naturales, protegiendo y recalificando la vida de 55 000 pobladores inundados y beneficiando a toda la ciudad con la reconquista de su frente litoral.

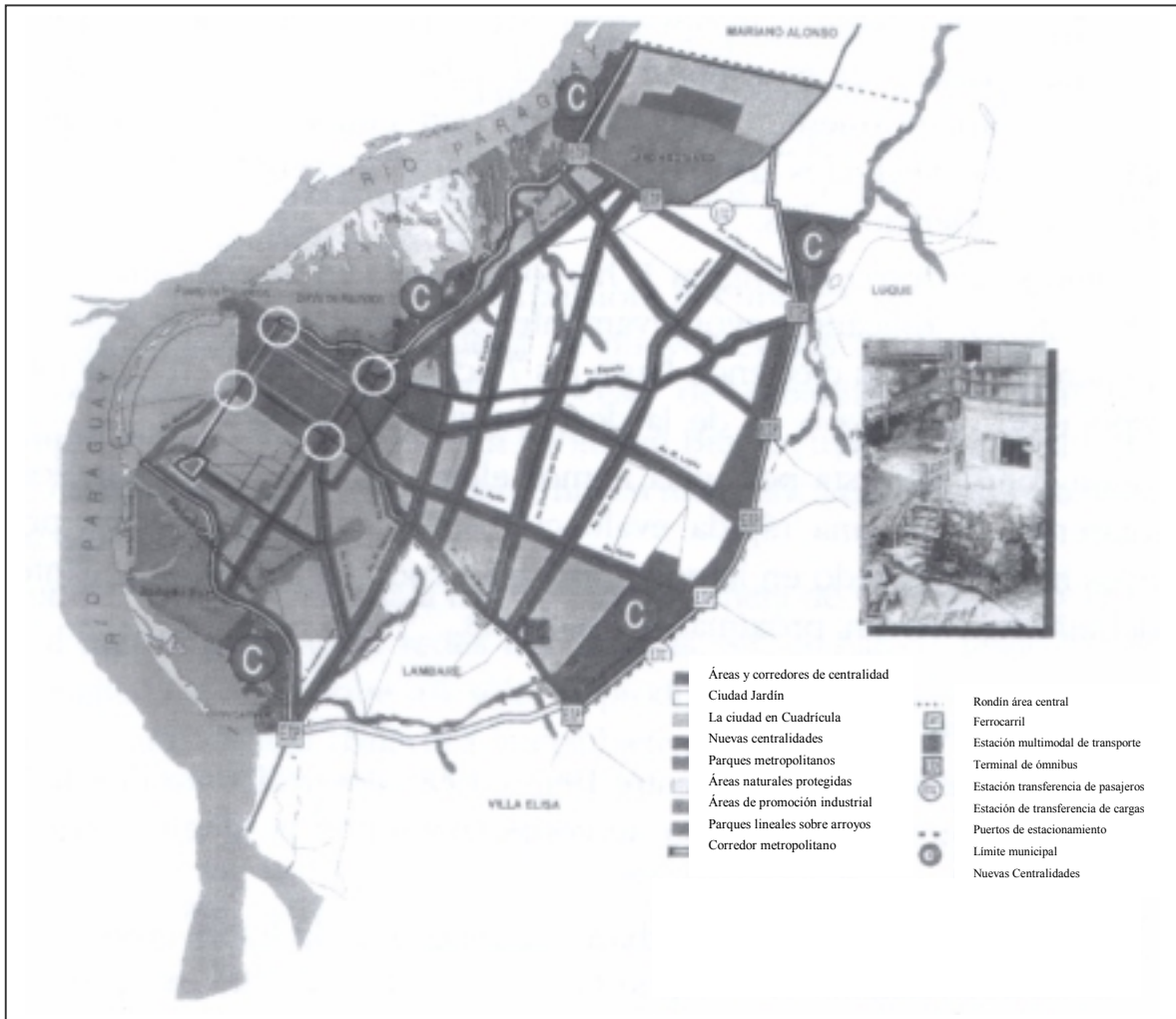
Figura 2  
PLANO TOPOGRÁFICO DE LA RIBERA DE ASUNCIÓN



Fuente: Plan Director Urbano-Ambiental de Asunción.

El proyecto del nuevo Plan Director Urbano Ambiental fue una consecuencia del impulso del proyecto anterior, dotando a toda la ciudad de un gran instrumento de renovación urbanística ambiental, basado en los 7 principios antes expuestos.

**Figura 3**  
**MODELO DE CIUDAD SUSTENTABLE - ASUNCIÓN 2000**

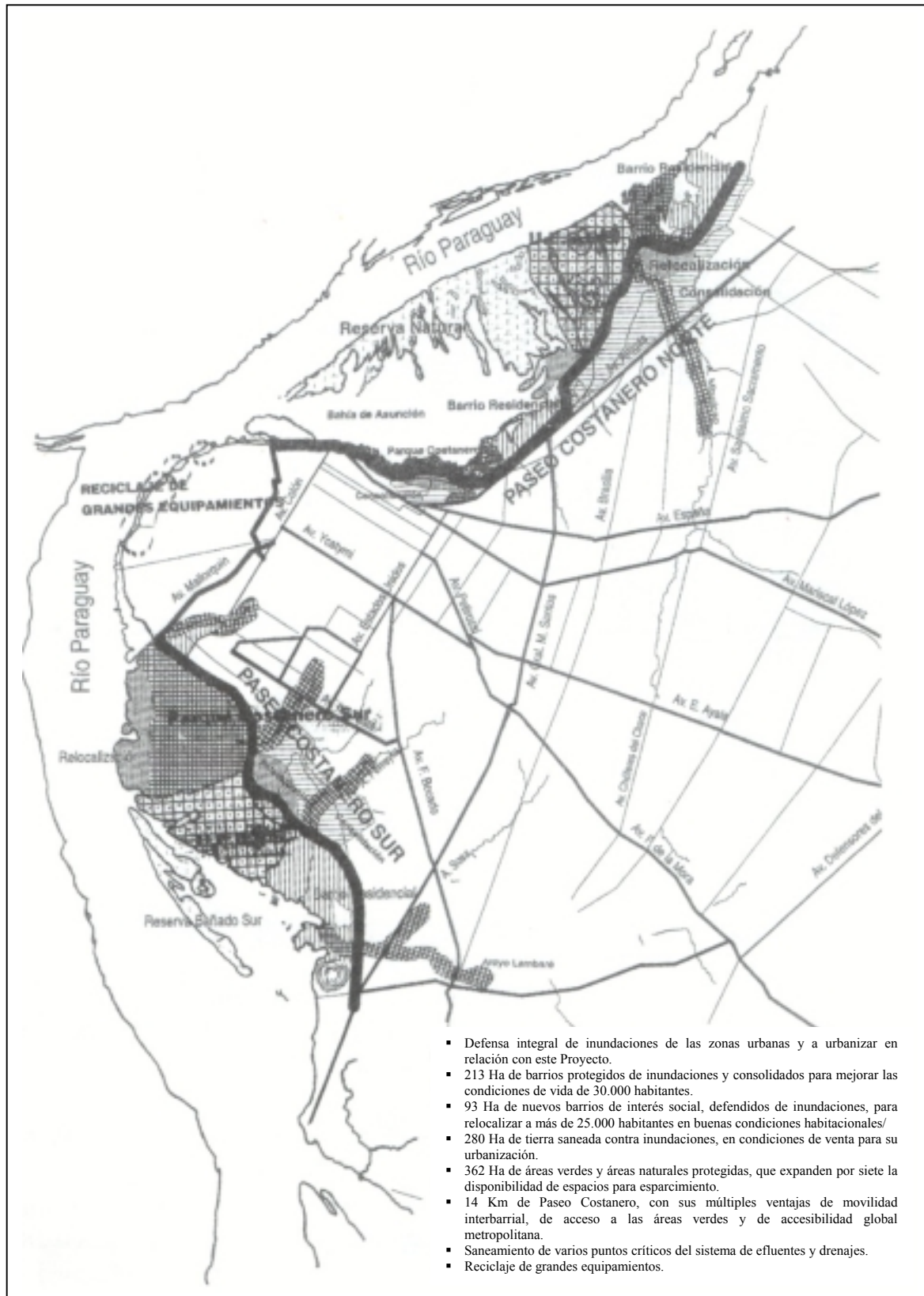


**Fuente:** Plan Director Urbano-Ambiental de Asunción.

El proyecto de la Franja Costera fue aprobado por Ordenanza Municipal y por los Estudios de Prefactibilidad que realizó el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pero la gestión política iniciada a fines de 1996, si bien asumió el Plan en su conjunto, le está dando un contenido más cercano a los conceptos neoliberales, tratando de impulsarlo centralmente mediante concesiones y ventas a empresas privadas, buscando el mercado de capitales norteamericano e internacional. El Plan Director en cambio no ha sido aún implementado y no es muy claro el derrotero que seguirá.

Figura 4

**PLAN MAESTRO DE LA FRANJA COSTERA DE ASUNCIÓN. ZONIFICACIÓN GENERAL**



- Defensa integral de inundaciones de las zonas urbanas y a urbanizar en relación con este Proyecto.
- 213 Ha de barrios protegidos de inundaciones y consolidados para mejorar las condiciones de vida de 30.000 habitantes.
- 93 Ha de nuevos barrios de interés social, defendidos de inundaciones, para relocalizar a más de 25.000 habitantes en buenas condiciones habitacionales/
- 280 Ha de tierra saneada contra inundaciones, en condiciones de venta para su urbanización.
- 362 Ha de áreas verdes y áreas naturales protegidas, que expanden por siete la disponibilidad de espacios para esparcimiento.
- 14 Km de Paseo Costanero, con sus múltiples ventajas de movilidad interbarrial, de acceso a las áreas verdes y de accesibilidad global metropolitana.
- Saneamiento de varios puntos críticos del sistema de efluentes y drenajes.
- Reciclaje de grandes equipamientos.

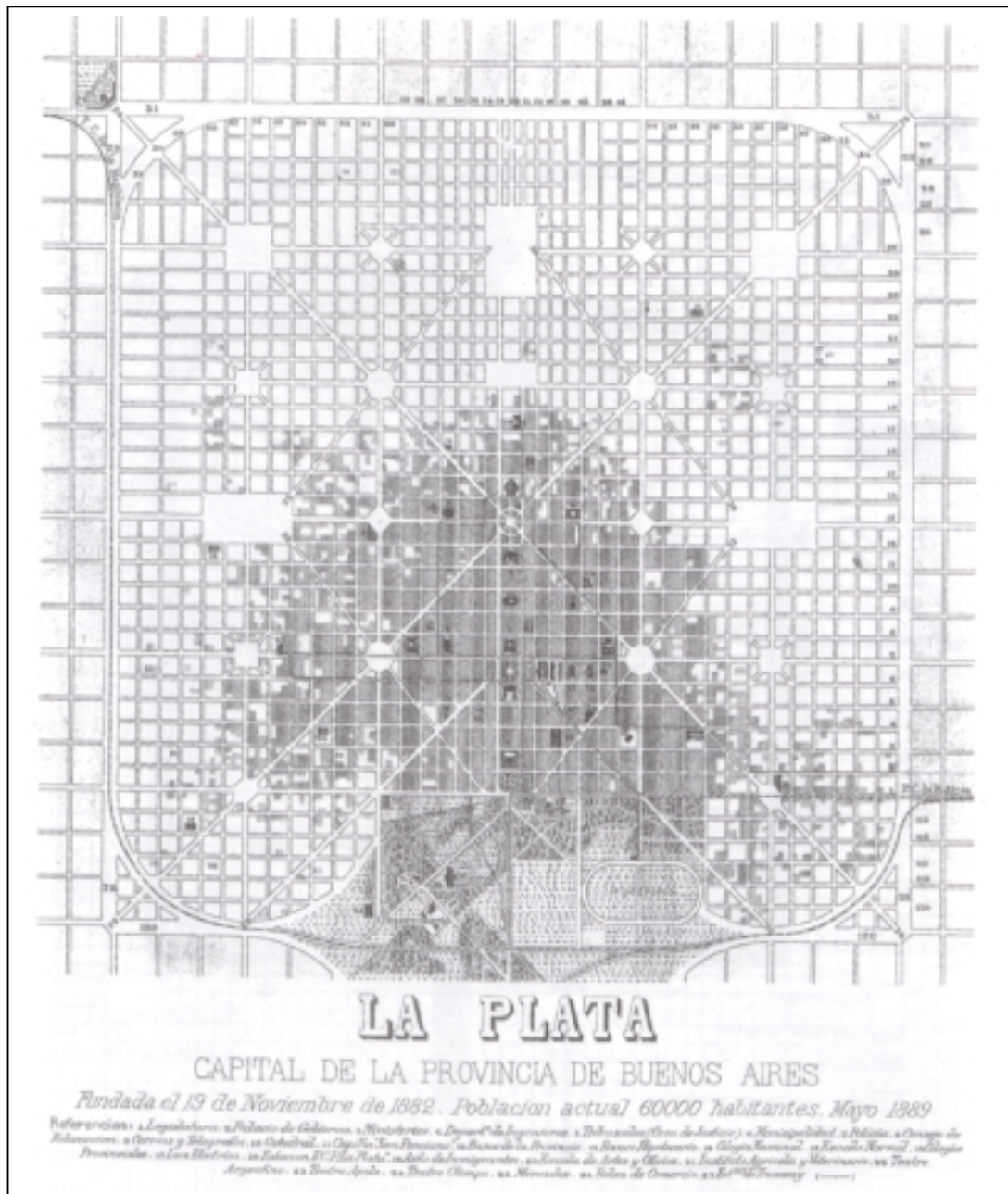
Fuente: Plan Maestro de la franja costera de Asunción.





Primeramente, se nos encomendó la realización del Plan Maestro de integración de la Ciudad y el Transporte, alcanzando la etapa de prefactibilidad para la creación de un gran Centro de Transporte multimodal, capaz de provocar la eliminación de todas las barreras ferrouurbanísticas actuales (creando entonces más de 100 has. de nuevos espacios verdes) y mejorando notablemente el transporte público (Principios 1,2,3 y 4 fundamentalmente).

Figura 6  
LA PLATA PATRIMONIO URBANÍSTICO DE LA HUMANIDAD (1889)

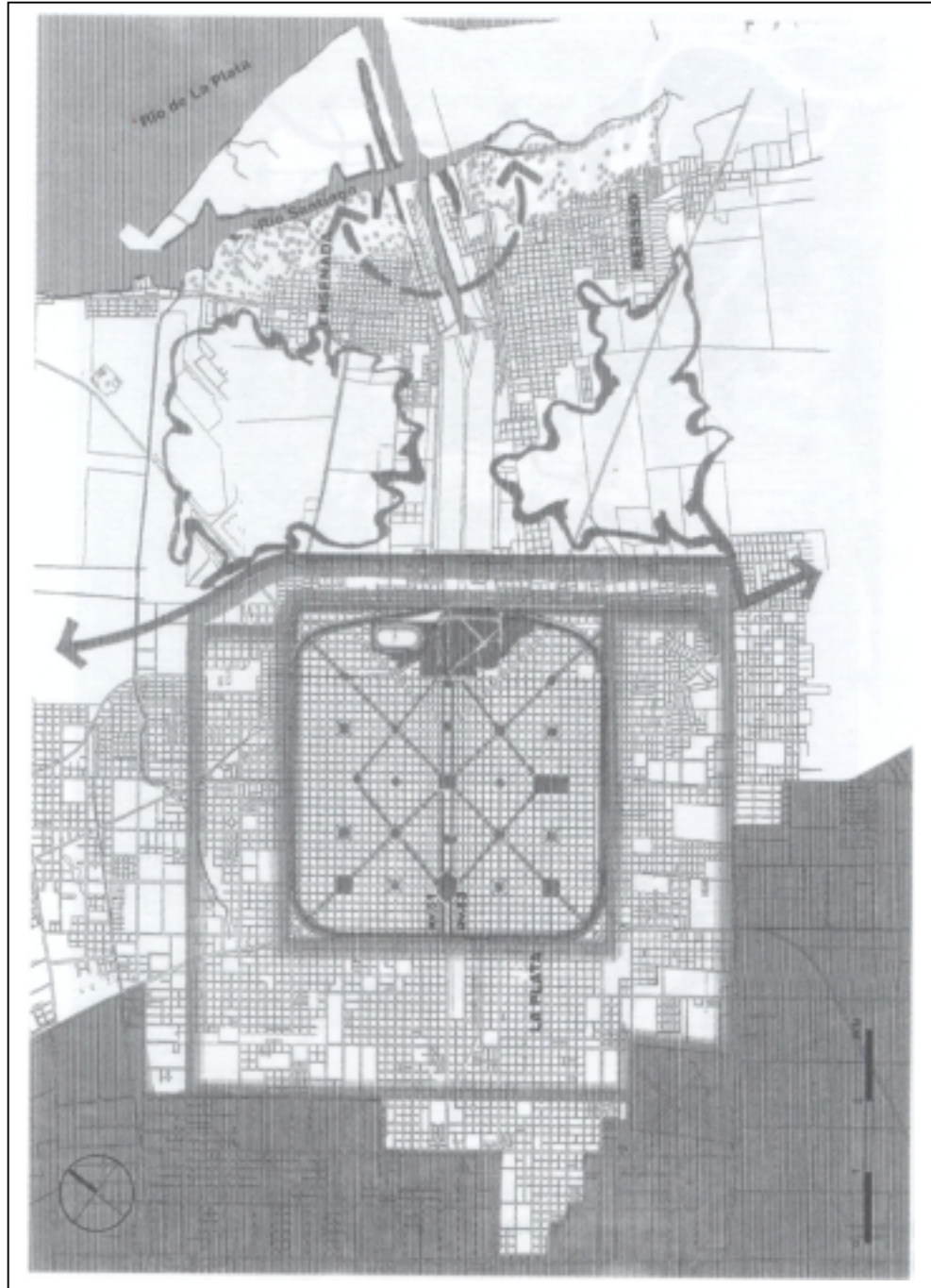


Fuente: Plan Maestro para la integración de la Ciudad y el Transporte. La Plata y la Región Capital.

Posteriormente, la Fundación CEPA propuso que la ciudad de La Plata fuera declarada Patrimonio Urbanístico de la Humanidad (la ciudad, creada en 1882, se encuentra intacta en su

diseño urbano original y es un ejemplo relevante de urbanismo del siglo XIX). Este proceso ya fue aprobado por el Intendente de la ciudad, presentado a las autoridades argentinas en la materia y ha alcanzado ya múltiples adhesiones de expertos y población (Principios 2 y 3 en especial).

Figura 7

**DELIMITACIÓN DEL SITIO Y ÁREAS DE AMORTIGUACIÓN. LA PLATA**

**Fuente:** Plan Maestro para la integración de la Ciudad y el Transporte. La Plata y la Región Capital.

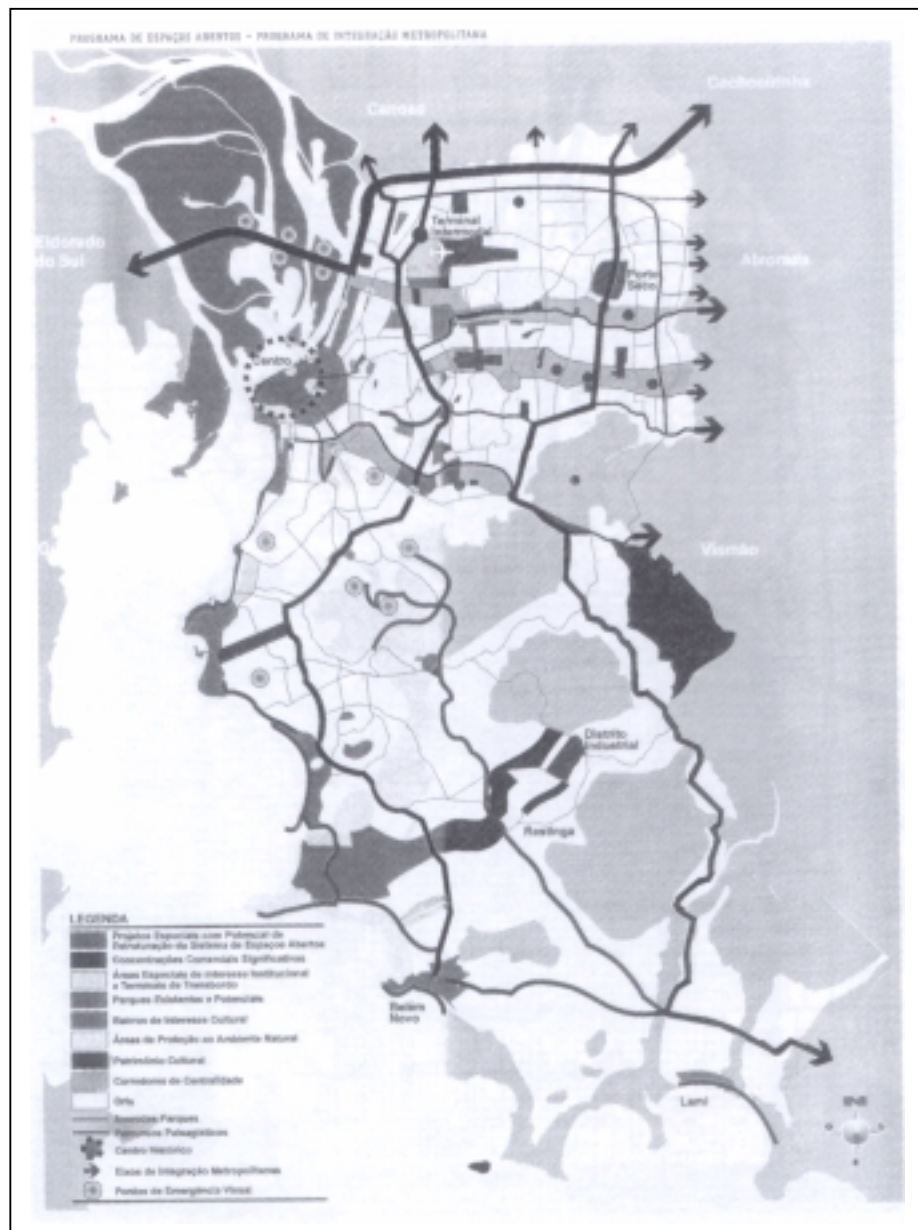
Mientras esta iniciativa avanza lenta pero favorablemente, el Plan Maestro de Transporte está demorado y seguramente perturbado por múltiples decisiones de poder.

### c) El caso Porto Alegre

Desde fines de 1995 a la actualidad estamos trabajando para la Municipalidad de Porto Alegre, (Brasil) empeñada desde 1992 en un proceso de renovación de su Plan Director Urbano caracterizado por el vigor de la participación social generada, que actuó sistemática y multitudinariamente, bajo la forma de un permanente Congreso de la Ciudad.

Inicialmente tuvimos la orientación conceptual y la coordinación metodológica para la reformulación del Plan Director. Se concluyó en octubre de 1997 y se denominó Segundo Plan Director Urbano Ambiental. Se trata de una experiencia riquísima compuesta de 7 grandes estrategias, que responden casi literalmente a los 7 principios enunciados en el capítulo 3.

**Figura 8**  
**PORTO ALEGRE: PLAN DIRECTOR URBANO. PROGRAMA DE ESPACIOS ABIERTOS**



Fuente: Plan Director Urbano.



Plan y proyectos ejecutivos van adelante con gran entusiasmo, se discuten democráticamente y se van ajustando serenamente.

#### **d) Síntesis**

Sería necesario un análisis exhaustivo de los 6 ejemplos mencionados y de sus respectivas realidades para evaluar con detalle lo expuesto. Sin embargo, podemos aportar al lector interesado nuestra propia evaluación de síntesis.

La utilización del enfoque y los principios expuestos en los capítulos 2 y 3 resultaron muy útiles y tuvieron gran repercusión técnica y social. Ciertamente se demostró que algunos de los problemas para su aplicación, expuestos en el cap. 3.4, son grandes enemigos o adversarios a los que hay que enfrentarse: en especial, la resistencia del capitalismo salvaje a admitir enfoques más solidarios, equilibrados y eficientes, pero también la resistencia de muchos técnicos a aceptar el nuevo enfoque, que a veces tiene que actuar sin todos los fundamentos de conocimientos analítico necesarios.

Sin embargo, la diferencia entre los sucesos netamente positivos de Porto Alegre, con los desvíos ya evidentes en el caso Asunción, y la lentitud y desconcierto en las decisiones del caso La Plata parece estar en la gestión, en otras palabras, en los procesos de producción de la ciudad (Principios 6 y 7), algo que destacábamos al principio de la ponencia y que se verifica sin lugar a dudas.

La continuidad política de la gestión de Porto Alegre, que ya va en su tercer mandato con la misma fuerza política en el poder, y su permanente esfuerzo democrático por la concertación abierta y transparente parecen garantizar la gobernabilidad del proceso y su sostenibilidad hacia el futuro. La discontinuidad política en Asunción cambió el esquema de decisiones, perdió algunos de sus principales líderes y es difícil vaticinar como terminará esta historia. La lentitud del caso La Plata parece estar arraigada en otro tipo de prioridades de política económica y social.

Serán insuficientes entonces todos los principios científicos y técnicos, sino se acentúa el adecuado manejo del principio democrático y concertado, continuo y sostenible, de la producción de la ciudad.

El balance, de todas maneras, es positivo. Los nuevos principios están actuando y han permeado muchísimo en la conciencia de miles de actores urbanos. La escala de estas ciudades intermedias (La Plata 600 000, Asunción 500 000, Porto Alegre 1 300 000 habitantes), la cercanía del poder político a los ciudadanos y la fuerza a las instituciones intermedias han sido todos factores fundamentales en el buen camino en marcha.

Las ciudades intermedias son un factor vital para la calidad de vida y la reorganización del espacio territorial y pueden alcanzar una fecunda gobernabilidad. Y tomando su ejemplo será necesario pensar en rearticular las grandes áreas metropolitanas, como sostuvo Jane Jacobs, como redes de ciudades intermedias, quizás la única forma de volverlas sostenibles.

## **IV. Un modelo de desarrollo sostenible: Curitiba (Brasil)**

---

*Liana Vallicelli<sup>14</sup>*

### **Introducción**

La búsqueda de caminos para la solución de las cuestiones urbanas debe centrarse en la convicción de la necesidad de redescubrir la ciudad como agente transformador.

Los países pueden cambiar a partir de sus ciudades si éstas fueren ambientalmente y socialmente correctas.

La evolución de cada ciudad, independientemente de su tamaño, puede representar en el contexto de su región y de su país, motor de gran potencial en las cuestiones fundamentales: medio ambiente, transporte, salud, educación, vivienda, empleo, etc.

Anticipando conceptos y reforzando su vocación ecológica, Curitiba se presenta como palco de soluciones. Una experiencia de planificación urbana orientada especialmente hacia la sostenibilidad.

Curitiba es la capital del Estado de Paraná y está localizada en la región sur de Brasil. Tiene una población de 1 500 000 de habitantes y un crecimiento demográfico anual del 2,3%. Hasta hace pocos años era una ciudad terciaria y a partir de 1975 inició su

---

<sup>14</sup> Supervisora de Informaciones del "Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba" (IPPUC) - Curitiba (Brasil).

industrialización que está culminando con la instalación, en su región metropolitana, de importantes industrias.

## 1. La experiencia de Curitiba

Para colocar en práctica esa filosofía fue creado, en 1965, el *Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba* (IPPUC), organismo de la municipalidad responsable de la implantación del Plan Director, que contempla los siguientes objetivos dentro de una visión integrada de ciudad:

- Implantación de ejes estructurales para una conformación lineal de expansión urbana, integrando el uso del suelo, el transporte y el sistema vial.
- Descongestionamiento del área central y preservación del centro tradicional, para la conservación de la memoria y animación del centro de la ciudad.
- Ordenar el crecimiento de la población dentro de los límites físico-territoriales del municipio, normalizando el uso del suelo.
- Dar soporte económico al desarrollo urbano, creando facilidades para la generación de empleos, a través de la implantación de la Ciudad Industrial de Curitiba.
- Dotar la ciudad de los necesarios equipamientos públicos y servicios de infraestructura para extender los derechos de ciudadanía a toda la población.
- Crear condiciones de protección al medio ambiente.

## 2. Ejes Estructurales

El nuevo Plan modificó radicalmente el viejo concepto de sistema radiocéntrico y tuvo inicio con la implantación de los ejes estructurales tangenciales al centro tradicional, en las direcciones Norte-Sur y Este-Oeste, evitando grandes cirugías en el casco urbano. El sistema vial que compone los ejes estructurales está basado en una calle central con carriles exclusivos para el transporte colectivo y dos pistas laterales para el tránsito lento del comercio local, y dos calles paralelas al eje, de mano única, con direcciones opuestas, centro/barrio y barrio/centro, para el tránsito rápido de vehículos.

Esta solución en conjunto con los parámetros establecidos por la legislación de uso del suelo indujo el crecimiento y la densificación de la ciudad en forma lineal a lo largo de los ejes estructurales, contribuyendo para el descongestionamiento del centro urbano.

Los ejes fueron concebidos para la implantación del transporte masivo en vías exclusivas, como forma de dar prioridad al transporte colectivo sobre el individual —uno de los principales desafíos urbanos—.

La Red Integrada de Transporte (RIT), actualmente en pleno funcionamiento, consolidó el sistema con la implantación de las estaciones de transferencia que permiten la utilización de tarifa y boleto únicos para todas las líneas. Esta modalidad favorece los usuarios de la periferia (generalmente de menor poder adquisitivo) que realizan diariamente trayectos más largos, pues son subsidiados por aquellos del área céntrica que efectúan trayectos más cortos.

El continuo perfeccionamiento del sistema posibilita una operación comparable a la del metro y a un costo 100 veces menor. Su capacidad diaria es de 2 millones de pasajeros. Su eficiencia y rapidez ha mejorado a partir de 1991 con la entrada en operación de las Líneas Directas



y los autobuses bi-articulados para 270 pasajeros. La utilización de las "estaciones-tubo" ofrece las mismas facilidades de embarque y desembarque del metro.

Todo este sistema proporciona una economía de combustible, pues el 28% de los usuarios de vehículos particulares pasó a utilizar el transporte colectivo, contribuyendo así para mejorar la calidad del aire.

El transporte masivo se complementa con una red de ciclovías de aproximadamente 150 km de extensión, utilizada para transporte individual y esparcimiento.

### **3. Descongestionamiento del área central y preservación de la memoria**

Curitiba, en la década del 70, fue pionera en la transformación de calles comerciales del centro de la ciudad en calles exclusivas para peatones.

La calle *XV de Novembro*, principal calle comercial de la ciudad, fue cerrada para el tránsito de vehículos y transformada en peatonal, con mobiliario urbano específico, iluminación diferenciada, paisajismo, creando lugares de encuentro de la población. Esta intervención ha favorecido la circulación vial del centro y revitalizado una de las más antiguas calles de la ciudad.

A partir de este concepto se creó el Sector Histórico, rescatando la memoria de la ciudad con la restauración de las edificaciones antiguas más importantes y culminando con la construcción del Memorial de la Ciudad, espacio para manifestaciones culturales.

El proceso de descongestionamiento iniciado con la implantación de las calles peatonales y los ejes estructurales, ha tenido continuidad con la construcción de las Calles de la Ciudadanía. Son instalaciones que ofrecen a la población la oportunidad del ejercicio de la ciudadanía, descentralizando los servicios públicos administrativos en cada una de las ocho Administraciones Regionales y favoreciendo el fortalecimiento del desarrollo de los barrios.

Este equipamiento urbano, con identidad propia y cuyos colores son su marca registrada, está siempre localizado junto a terminales de transporte como forma de garantizar el acceso de la población, constituyéndose en un nuevo local de encuentro y un espacio libre para la convivencia urbana.

### **4. Ciudad Industrial**

Al oeste del Municipio fue implantada la Ciudad Industrial. Su localización fue definida en función de los vientos dominantes, preservando así la calidad del aire de la ciudad. Es un parque industrial dentro de un parque natural, con escala humana y urbana, fueron preservadas las reservas de bosques naturales. El proyecto de la Ciudad Industrial definió áreas destinadas al trabajo, vivienda y esparcimiento, integradas a los ejes estructurales, caracterizándose como más un distrito de la ciudad.

Fueron admitidas solamente industrias no contaminantes y con tecnología de punta. Estas exigencias parecían ser limitantes para la instalación de nuevas industrias, sin embargo hoy son motivo de atracción.

## 5. Vivienda Social

El tema de la vivienda social también se ha enfocado de una manera propia, con la implantación a fines de la década de 70 de una política de vivienda vinculada a la planificación de la ciudad y que considera tres directrices básicas:

- integración con la infraestructura urbana;
- preservación del paisaje urbano; y
- diversificación de los tipos de ocupación.

Curitiba tuvo que buscar además, alternativas para enfrentar el déficit de viviendas, agravado por el éxodo del campo y la falta de recursos, creando en 1991 el Fondo Municipal de Vivienda (FMH). Actualmente, uno de los programas desarrollados con el Fondo es la construcción de las Villas de Oficios, que representan una solución para dos problemas: la vivienda y el trabajo. Son núcleos de casas de 2 pisos, en las cuales la planta baja está destinada al desarrollo de actividades artesanas o de pequeño comercio y el 1er. piso es el lugar de moradía de la familia.

La primera experiencia piloto de las Villas de Oficio se implantó en la "*favela*" más antigua de Curitiba, localizada a solo 2 Km del centro. Esta población vivía en las orillas del río, sin cualquier tipo de infraestructura.

La Municipalidad evaluando la inminencia de desarrollar e implantar un programa de reurbanización y preservación ambiental para esa área, necesitaba un reasentamiento de la población local.

Sensible a los problemas sociales que una mudanza implicaría en la vida de esas personas, pues ya están integradas a ese espacio urbano, el gobierno municipal entendió que sería interesante intentar una experiencia innovadora en términos sociales, implantando el Programa Villa de Oficios, cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de la población de bajos ingresos, permitiendo su inserción en la red de producción de bienes y servicios.

Para eso, la Municipalidad de Curitiba desarrolló simultáneamente a la construcción de las viviendas, un programa de entrenamiento intensivo de capacitación profesional y, a seguir, el asesoramiento a las actividades. A través del trabajo y del acceso a la vivienda digna, se espera elevar el nivel social de esa población como forma de rescate de la ciudadanía.

Esta experiencia demuestra que el Programa es una solución al problema de la falta de vivienda y trabajo, sin embargo su implantación depende de financiaciones ni siempre disponibles en las ciudades.

## 6. Los servicios sociales, educación y calidad de vida

La calidad de vida en Curitiba es el resultado de la continuidad de las políticas básicas de gestión de la ciudad en los últimos 30 años. La administración actual, además de garantizar las conquistas de la ciudad a lo largo de ese proceso, trabaja para extender a todos los curitibanos el sentido y la práctica de la ciudadanía.

La Municipalidad ha implantado una red de equipamientos urbanos además de un fuerte servicio social para garantizar el acceso a la educación, profesionalización, salud, y vivienda.

Actualmente, la ciudad, con 1 500 000 habitantes, cuenta con 1 100 equipamientos disponibles a toda la población. La atención al ciudadano empieza antes de su nacimiento y va hasta la vejez. Son 231 guarderías, 118 escuelas, 86 centros de salud (5 abiertos las 24 horas del día), farmacias que suministran gratuitamente 82 medicamentos básicos y esenciales, 71 centrales

de abastecimiento popular, las cuales atienden 200 mil familias carentes, servicios de formación de mano de obra para jóvenes y adultos en autobuses adaptados después de 8 años de uso en el transporte colectivo, y atención emergencial a las víctimas sociales a través de "educadores de la calle".

Nuestro futuro será tanto mejor cuanto mayor sea nuestra capacidad de iluminar los caminos para las nuevas generaciones.

En coherencia con el objetivo de democratización del conocimiento, tratado ahora como infraestructura urbana, se destacan los proyectos del Faro del Saber, Faro de la Ciudad y Lecciones Curitibanas. Los Faros del Saber, son pequeñas bibliotecas de barrio, construidos junto a las escuelas, a los cuales también tiene acceso a comunidad, contienen un acervo referencial de 7 000 libros cada uno. Con su arquitectura inspirada en el antiguo Faro y Biblioteca de Alejandría, abrigan en su torre un puesto de la Guardia Municipal, lo que contribuye para la seguridad de los alumnos y habitantes del barrio. Este proyecto prevé la construcción de 50 unidades hasta fines de este año, de las cuales 40 ya están en funcionamiento. Las Lecciones Curitibanas son diez volúmenes didácticos para los 4 primeros años de enseñanza primaria, que tienen la ciudad como punto de partida para el aprendizaje, y motivan al alumno a conocer y a amar su ciudad. El Faro de la Ciudad, similar al Faro del Saber, tiene como finalidad propiciar el acceso de la población a la Internet y el contacto con temas de urbanismo.

## 7. Medio Ambiente

La necesidad de prevención de inundaciones, de ampliar el saneamiento básico y de preservar extensas áreas de cuencas, determinó la creación de los primeros parques de la ciudad, los cuales se constituyeron en áreas de esparcimiento y recreación para toda la población. La formación de lagos a lo largo de los ríos, característica de la mayoría de los parques municipales, ha contribuido no solamente a la contención de las crecidas en los períodos de lluvias intensas, sino también para la formación de espacios de recreación con aspectos paisajísticos y culturales en homenaje al las etnias que conforman la población curitibana, pues es a través de la identificación con el espacio que ocurre la preservación del ambiente.

La preocupación con el medio ambiente no se traduce solamente en los 52 m<sup>2</sup> de área verde por habitante ni en los 20 parques y 9 bosques municipales, sino en el esfuerzo permanente de educación ambiental de toda la población. Con programas específicos en los barrios para niños y adolescentes, como el Piá Ambiental y el Piá Ambiental en el Oficio (Programa de Integración de la Infancia y Adolescencia - 34 unidades y 3 600 niños atendidos), donde jóvenes de 14 a 17 años cultivan huertas y jardines, limpian fondos de valles y crían pequeños animales, el Cambio Verde que atiende a 55 comunidades carentes, y se constituye en el cambio de basura por comida, o entonces por cuadernos, libros y juguetes en Navidad, y la Basura que no es Basura, donde se invita a la población a separar la basura orgánica de la basura reciclable y con esto se busca desarrollar la conciencia ambiental de los ciudadanos.

Entre las realizaciones referentes al medio ambiente no se puede dejar de mencionar la creación de la Universidad Libre del Medio Ambiente y el Jardín Botánico, idealizados por el urbanista Jaime Lerner. La Universidad, única en su género, inaugurada en 1992, con la presencia del oceanógrafo Jacques Cousteau, tiene por finalidad la promoción de la educación ambiental y la difusión de la práctica del desarrollo autosustentable. Sus cursos están abiertos a todas las personas interesadas a aprender desde la más elemental técnica de poda de árboles hasta el estudio de la teoría del desarrollo autosustentable.

El Jardín Botánico, con 278 000 m<sup>2</sup> y su invernadero transparente armado en estructura metálica, iluminado en la noche, forma parte del programa del programa de educación ambiental impartido a los niños y jóvenes del barrio marginal ubicado en las cercanías.

## **8. Toma de decisiones a nivel de Gobierno Local**

La calidad de vida en Curitiba es el resultado de la integración y de la continuidad de las políticas básicas de gestión de la ciudad en los últimos 30 años.

Curitiba demuestra que creatividad, soluciones simples, acciones efectivas y respeto por la población hacen posible enfrentar los desafíos intrínsecos a las ciudades de los países en desarrollo.

Es con ese espíritu que Curitiba trabaja y busca el desarrollo sostenible, transformándose en un centro de excelencia en las áreas de urbanismo, transporte público, medio ambiente, desarrollo de *softwares*, producción de *design*. Es así que Curitiba invierte en la gestión local para la solución de los problemas de la ciudad, en una causa compartida por toda la comunidad.



**Serie**

## **medio ambiente y desarrollo**

### **Números publicados**

- 1 Las reformas del sector energético en América Latina y el Caribe (LC/L.1020), abril de 1997. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) - [haltomonte@eclac.cl](mailto:haltomonte@eclac.cl)
- 2 Private participation in the provision of water services. Alternative means for private participation in the provision of water services (LC/L.1024), mayo de 1997. E-mail: [ajouravlev@eclac.cl](mailto:ajouravlev@eclac.cl)
- 3 Management procedures for sustainable development (applicable to municipalities, micro-regions and river basins) (LC/L.1053), agosto de 1997. E-mail: [adourojeami@eclac.cl](mailto:adourojeami@eclac.cl), [rsalgado@eclac.cl](mailto:rsalgado@eclac.cl)
- 4 El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre pesca en alta mar: una perspectiva regional a dos años de su firma (LC/L.1069), septiembre de 1997. E-mail: [rsalgado@eclac.cl](mailto:rsalgado@eclac.cl)
- 5 Litigios pesqueros en América Latina (LC/L.1094), febrero de 1998. E-mail: [rsalgado@eclac.cl](mailto:rsalgado@eclac.cl)
- 6 Prices, property and markets in water allocation (LC/L.1097), febrero de 1998. E-mail: [tleee@eclac.cl](mailto:tleee@eclac.cl) - [ajouravlev@eclac.cl](mailto:ajouravlev@eclac.cl) [www](#)  
Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua (LC/L.1097), octubre de 1998. E-mail: [tleee@eclac.cl](mailto:tleee@eclac.cl) - [ajouravlev@eclac.cl](mailto:ajouravlev@eclac.cl) [www](#)
- 7 Sustainable development of human settlements: Achievements and challenges in housing and urban policy in Latin America and the Caribbean (LC/L.1106), March 1998. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](#)  
Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: Logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe (LC/L.1106), octubre de 1998. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](#)
- 8 Hacia un cambio de los patrones de producción: Segunda Reunión Regional para la Aplicación del Convenio de Basilea en América Latina y el Caribe (LC/L.1116 y LC/L.1116 Add/1), vols. I y II, en edición. E-mail: [cartigas@eclac.cl](mailto:cartigas@eclac.cl) - [rsalgado@eclac.cl](mailto:rsalgado@eclac.cl)
- 9 La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1121), abril de 1998. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) [www](#)
- 10 Guía para la formulación de los marcos regulatorios, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1142), agosto de 1998. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl)
- 11 Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1148), octubre de 1998. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) [www](#)
- 12 Las reformas energéticas y el uso eficiente de la energía en el Perú, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1159), noviembre de 1998. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl)
- 13 Financiamiento y regulación de las fuentes de energía nuevas y renovables: el caso de la geotermia (LC/L.1162), diciembre de 1998. E-mail: [mcoviello@eclac.cl](mailto:mcoviello@eclac.cl)
- 14 Las debilidades del marco regulatorio eléctrico en materia de los derechos del consumidor. Identificación de problemas y recomendaciones de política, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1164), enero de 1999. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) [www](#)

- 15 Primer Diálogo Europa-América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1187), marzo de 1999. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl)
- 16 Lineamientos para la regulación del uso eficiente de la energía en Argentina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1189), marzo de 1999. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl)
- 17 Marco legal e institucional para promover el uso eficiente de la energía en Venezuela, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1202), abril de 1999. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl)
- 18 Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, José Antonio Ocampo (LC/L.1260-P), N° de venta: S.99.II.G.37 (US\$ 10.00), septiembre de 1999. E-mail: [jocampo@eclac.cl](mailto:jocampo@eclac.cl) [www](#)
- 19 Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995, Marianne Schaper (LC/L.1241/Rev1-P), N° de venta: S.99.II.G.44 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
- 20 Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990, Guillermo Acuña (LC/L.1311-P), N° de venta: S.99.II.G.26 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: [gacuna@eclac.cl](mailto:gacuna@eclac.cl) [www](#)
- 21 Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), N° de venta: S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](#)  
Urban consensus. Contributions from the Latin American and the Caribbean Regional Plan of Action on Human Settlements, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), Sales N°: E.00.II.G.38 (US\$ 10.00), June 2000. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](#)
- 22 Contaminación industrial en los países latinoamericanos pre y post reformas económicas, Claudia Schatan (LC/L.1331-P), N° de venta: S.00.II.G.46 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
- 23 Trade liberalization and industrial pollution in Brazil, Claudio Ferraz and Carlos E.F. Young (LC/L.1332-P), Sales N°: E.00.II.G.47 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
- 24 Reformas estructurales y composición de las emisiones contaminantes industriales. Resultados para México, Fidel Aroche Reyes (LC/L.1333-P), N° de venta: S.00.II.G.42 (US\$ 10.00), mayo de 2000. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
- 25 El impacto del programa de estabilización y las reformas estructurales sobre el desempeño ambiental de la minería de cobre en el Perú: 1990-1997, Alberto Pascó-Font (LC/L.1334-P), N° de venta: S.00.II.G.43 (US\$ 10.00), mayo de 2000. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
- 26 Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos, Pedro Pírez (LC/L.1320-P), N° de venta: S.00.II.G.95 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](#)
- 27 Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano, Camilo Arriagada (LC/L.1429-P), N° de venta: S.00.II.G.107 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](#)
- 28 Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación, Nora Clichevsky (LC/L.1430-P), N° de venta: S.99.II.G.109 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](#)
- 29 Lugares o flujos centrales: los centros históricos urbanos, Fernando Carrión (LC/L.1465-P), N° de venta: S.01.II.G.6 (US\$ 10.00), diciembre de 2000. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) [www](#)
- 30 Indicadores de gestión urbana. Los observatorios urbano-territoriales para el desarrollo sostenible. Manizales, Colombia, Luz Stella Velásquez (LC/L.1483-P), N° de venta: S.01.II.G.24 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) [www](#)
- 31 Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes, Jean Acquatella (LC/L.1488-P), N° de venta: S.01.II.G.28 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: [jacquatella@eclac.cl](mailto:jacquatella@eclac.cl) [www](#)

- 32 Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana. El caso de la ciudad de Santiago, Cecilia Dooner, Constanza Parra y Cecilia Montero (LC/L.1532-P), N° de venta: S.01.II.G.77 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](http://www)
- 33 Gestión urbana: plan de descentralización del municipio de Quilmes, Buenos Aires, Argentina, Eduardo Reese (LC/L.1533-P), N° de venta: S.01.II.G.78 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) [www](http://www)
- 34 Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas, Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo (LC/L.1534-P), N° de venta: S.01.II.G.79 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) [www](http://www)
- 35 Gestión urbana: recuperación del centro de San Salvador, El Salvador. Proyecto Calle Arce, Jaime Barba y Alma Córdoba (LC/L.1537-P), N° de venta: S.01.II.G.81 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) [www](http://www)
- 36 Consciência dos cidadãos e poluição atmosférica na região metropolitana de São Paulo – RMSP, Pedro Roberto Jacobi y Laura Valente de Macedo (LC/L.1543-P), N° de venta: S.01.II.G.84 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](http://www)
- 37 Environmental values, valuation methods, and natural disaster damage assessment, Cesare Dosi (LC/L.1552-P), Sales N°: E.01.II.G.93 (US\$ 10.00), June 2001. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](http://www)
- 38 Fundamentos económicos de mecanismos de flexibilidad para la reducción internacional de emisiones en el marco de la Convención de Cambio Climático (UNFCCC), Jean Acquatella (LC/L.1556-P), N° de venta: S.01.II.G.101 (US\$ 10.00), julio de 2001. E-mail: [jacquatella@eclac.cl](mailto:jacquatella@eclac.cl) [www](http://www)
- 39 Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación, Roberto Guimarães (LC/L.1562-P), N° de venta: S.01.II.G.108 (US\$ 10.00), julio de 2001. E-mail: [rguimaraes@eclac.cl](mailto:rguimaraes@eclac.cl) [www](http://www)
- 40 La gestión local, su administración, desafíos y opciones para el fortalecimiento productivo municipal en Caranavi, Departamento de La Paz, Bolivia, Jorge Salinas (LC/L.1577-P), N° de venta: S.01.II.G.119 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: [jsalinas@eclac.cl](mailto:jsalinas@eclac.cl) [www](http://www)
- 41 Evaluación ambiental de los acuerdos comerciales: un análisis necesario, Carlos de Miguel y Georgina Nuñez (LC/L.1580-P), N° de venta: S.01.II.G.123 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: [cdemiguel@eclac.cl](mailto:cdemiguel@eclac.cl) y [gnunez@eclac.cl](mailto:gnunez@eclac.cl) [www](http://www)
- 42 Nuevas experiencias de concertación público-privada: las corporaciones para el desarrollo local, Constanza Parra y Cecilia Dooner (LC/L.1581-P), N° de venta: S.01.II.G.124 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) [www](http://www)
- 43 Organismos genéticamente modificados: su impacto socioeconómico en la agricultura de los países de la Comunidad Andina, Mercosur y Chile, Marianne Schaper y Soledad Parada (LC/ 1638-P), N° de venta: S.01.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](http://www)
- 44 Dinámica de valorización del suelo en el área metropolitana del Gran Santiago y desafíos del financiamiento urbano, Camilo Arriagada Luco y Daniela Simioni (LC/L.1646-P), N° de venta: S.01.II.G.185 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](http://www)
- 45 El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe, Pedro Felipe Montes Lira (LC/L.1647-P), N° de venta: S.01.II.G.186 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](http://www)
- 46 Evolución del comercio y de las inversiones extranjeras en industrias ambientalmente sensibles: Comunidad Andina, Mercosur y Chile (1990-1999), Marianne Schaper y Valerie Onffroy de Vèréz (LC/L.1676-P), N° de venta: S.01.II.G.212 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](http://www)
- 47 Aplicación del principio contaminador-pagador en América Latina. Evaluación de la efectividad ambiental y eficiencia económica de la tasa por contaminación hídrica en el sector industrial colombiano, Luis Fernando Castro, Juan Carlos Caycedo, Andrea Jaramillo y Liana Morera (LC/L.1691-P), N° de venta: S.02.II.G.15 (US\$ 10.00), febrero de 2002. E-mail: [jacquatella@eclac.cl](mailto:jacquatella@eclac.cl) [www](http://www)
- 48 Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible, (varios autores) (LC/L.1692-P), N° de venta: S.02.II.G.32 (US\$ 10.00), abril de 2002. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](http://www)

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile. Utilice esta página como formulario, indicando en el recuadro el ejemplar de su interés.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).
- **www**: Disponible en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre: .....
Dirección: .....
Código postal y ciudad: .....
País: .....
Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....