

TRES TESIS PARA NUESTRO URBANISMO

Juan Carlos del Castillo Daza

*Profesor Asistente Departamento de Urbanismo
Universidad Nacional de Colombia
Arquitecto Universidad Nacional (1978)
Magister en Urbanismo Universidad Nacional (1993)
Consultor Independiente*

I . Ciudad y territorio en el desarrollo contemporáneo.

Ya no es factible en un país como Colombia - donde la mayoría de su población es urbana - proponer un modelo de desarrollo hacia el futuro sin incorporar como motores estratégicos de ese desarrollo a la ciudad y el territorio.

La calidad de vida, la productividad urbana, los factores de competitividad y la convivencia ciudadana - cuatro factores que hoy inciden en el desarrollo - están íntimamente ligados a la condición que presentan actualmente las ciudades y al ordenamiento y la calidad del territorio.

Ciudades precarias, ingobernables, poco productivas, sin horizontes definidos y al margen de la agenda básica de la sociedad y del Estado, se convierten en uno de los obstáculos mas serios frente a

cualquier proyecto de desarrollo económico y social.

Uno de los grandes desafíos que plantea el desarrollo contemporáneo es la creación de condiciones para inducirlo y potenciarlo. El desarrollo ya no se concibe ni se espera como un proceso evolutivo y acumulativo, al cual se llega tarde o temprano. Parte importante de estas condiciones hay que crearlas en el medio urbano y en el territorio.

Los procesos de creación y de innovación en los campos de la ciencia, la tecnología, el arte y el pensamiento modernos - en general en la cultura - fueron ligados de manera muy intensa durante el presente siglo a las condiciones que para ello ofrece la ciudad. Se ha afirmado que la cultura del siglo XX, prácticamente en todas sus manifestaciones, es eminentemente una cultura urbana.

La constatación de que la cultura es hoy fundamentalmente urbana, expresa

el hecho de que una de sus fuentes de inspiración e innovación más potentes es el medio urbano - y al mismo tiempo - las relaciones entre los individuos y las comunidades urbanas que lo comparten.

Por otra parte, las complejas redes sociales que sustentan la vida moderna, tienen como epicentro la ciudad y las sociedades urbanas. Los dos últimos siglos han experimentado una tendencia a la multiplicación y fortalecimiento de estas redes que construyen las organizaciones sociales para distintos fines, con el medio urbano.

Estas dos realidades incontrovertibles han planteado la necesidad de asociar y estudiar con mayor cuidado, la relación entre los problemas del desarrollo social, con los problemas del desarrollo urbano.

En cierto sentido puede afirmarse que los problemas tradicionales de la economía y del llamado "progreso social", así como los problemas de las costumbres, los hábitos y las regulaciones sociales, se han complejizado, al insertarse de manera tan profunda y contundente en el medio urbano. De manera similar, la cuestión de lo que se ha conocido como el "desarrollo urbano" se ha convertido también en un problema cada vez más complejo y decisivo dentro de los factores de desarrollo.

Las consideraciones anteriores no tienen otro propósito que destacar ese hecho que hoy presiona para modificar los paradigmas tradicionales en los conceptos del desarrollo, en el sentido, de que esta dimensión del desarrollo urbano ha dejado de ser una dimensión secundaria, subalterna o sectorial dentro de los procesos sociales.

El desarrollo humano en general, no puede ser pensado al margen de sus interrelaciones con el desarrollo de su medio. Se ha avanzado efectivamente en la reformulación del concepto y la relación

entre desarrollo y naturaleza - o desarrollo humano y medio natural -. Pero aún no está suficientemente planteada la relación entre desarrollo humano y el medio artificial o creado es decir, la ciudad y el territorio.

2. Intervención en el medio urbano; la construcción de la ciudad y el territorio

La débil atención que se ha prestado a la incorporación del tema del desarrollo urbano como una de las dimensiones básicas en el desarrollo contemporáneo, se extiende también a las reflexiones sobre la intervención en la ciudad y el territorio.

En general, la visión más difundida en nuestro entorno, tiene que ver con la idea de que tanto la ciudad como el territorio se intervienen y modifican mediante la libre concurrencia de las actuaciones individuales, sean estas del Estado o de los particulares. Es decir, las relaciones entre el espacio y la sociedad, se conciben bajo la misma óptica de la iniciativa y las libertades individuales que son propias a otras esferas de la vida económica y social.

Ello implica que las visiones que cada individuo o cada grupo elabore sobre el medio urbano y territorial, y en consecuencia, sus actuaciones sobre estos, tienen validez y legitimidad. Desde esta óptica la ciudad es el "resultado" - si así se le puede llamar - de la adición indiscriminada y fortuita de las visiones y actuaciones de los agentes que intervienen en la construcción y modificación de los espacios territoriales.

Hay un ambiente estrecho y hostil para dos nociones básicas en torno al

problema de la ciudad: una, según la cual el espacio territorial es una construcción humana que requiere imagen, voluntad y deseos compartidos. Otra, que es una construcción muy especial y compleja, que no es asimilable a las actuaciones parciales en otros campos de la actividad humana.

La intervención sobre la ciudad y el territorio al margen de estas nociones, se concibe entonces como actos individuales movidos por lógicas particulares, y como acciones de corto plazo, del día a día, cada vez más efímeras y volátiles, promovidas por intuiciones, improvisaciones, y visiones o intereses fugaces e inmediatos. La transformación de la ciudad y del territorio, así mismo, se considera como una de las expresiones más afines al dinamismo del mercado y a los cambios vertiginosos de la economía.

En la historia urbana, ninguna ciudad importante en el mundo se ha construido ni ha subsistido bajo este método. Las ciudades constituyen uno de los actos de la creación humana más complejos y en el cual se empeñan los mayores esfuerzos.⁴

Debe señalarse por tanto, que uno de los vacíos más fuertes que caracteriza nuestra cultura de la ciudad, es la ausencia de estas nociones, del "proyecto urbano" y de los "tiempos largos" que implica el hecho urbano. Después de la caída de la gran Roma - que significó el declive de una ciudad de un millón de habitantes en la época del imperio a una ciudad arruinada de 17 mil habitantes al final de la Edad Media - resurge nuevamente la ciudad bajo el espíritu del Renacimiento que adoptó como gran proyecto político y cultural su reconstrucción. Este proyecto, que se inició con la edificación de la catedral de San Pedro y la construcción

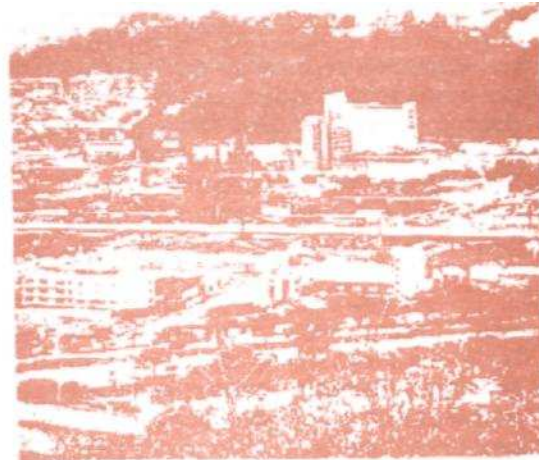
⁴ Un notable geógrafo, Cario Caetano la definía "como ese inmenso depósito de fatigas" para significar el gran esfuerzo que las sociedades han concentrado en la creación de las ciudades.

posterior de su famosa plaza, significó un esfuerzo sostenido por espacio de 170 años.

La tarea de la construcción de las ciudades y su transformación, requiere ante todo ascender al escalón de las prioridades vitales para la sociedad. Convertirse por tanto, en un proyecto estratégico de la cultura. La ciudad contemporánea ha planteado problemas modernos, mucho más complejos. Los vertiginosos cambios en las formas de la vida moderna exigen identificar y diferenciar aquellos elementos efímeros, de los aspectos sobre los cuales se construyen los elementos de permanencia.

Imagen de Santa fe de Bogotá

No ha sido un camino acertado en ninguna de las experiencias conocidas hasta ahora, asimilar el proceso de construcción de la



ciudad a los procesos de la naturaleza, o a ciertos procesos que la sociedad ha generado para resolver otro tipo de necesidades más inmediatas. La singularidad que significa crear y transformar el espacio territorial - sobre todo el espacio urbano - ha obligado a pensar y poner en práctica métodos distintos a los

usados en otros procesos productivos. No son equiparables mecánicamente los sistemas y métodos utilizados en otras ramas de la producción económica a la producción del espacio territorial. Por supuesto muchos elementos de la ciudad se producen bajo esa lógica. Pero el espacio urbano y territorial es un producto mucho más complejo, porque es simultáneamente proyecto, producto, proceso, permanencias y transformaciones.

Si se examina el ideario que predomina en nuestro contexto y las prácticas más comunes relacionadas con la intervención en la ciudad y el territorio, es muy fácil comprobar que lo dominante ha sido la idea de que estos procesos de transformación son problemas del mercado, de la libre iniciativa e intervención individual y de las visiones particulares.

La legislación en materia urbanística partía por ejemplo de la idea de que las ciudades debían ser reinventadas cada tres años y que cada administración debía tener la libertad, aún más la obligación, de proponer un proyecto particular, con la formulación de un "plan de desarrollo".

La forma de gestión que ha estado más arraigada en la cultura urbanística, es la de que cada administración siempre comienza de cero y debe diferenciarse lo más profundamente que pueda, de las gestiones anteriores. En términos prácticos, se desarrolló también la lógica de que la mejor y más eficiente forma de gestión urbana, era aquella que garantizaba las mayores condiciones de libertad y estímulo a las actuaciones individuales.

Por otra parte, también hizo carrera la idea de que la misión de la función pública se centraba fundamentalmente en el papel de "facilitador" de las actuaciones de los agentes privados que intervienen en el desarrollo urbano.

Los temas claves de la ciudad contemporánea y de la función pública moderna, como la formulación de una política territorial, la previsión del ordenamiento urbano, el manejo del transporte, los planes de infraestructura, la protección y defensa del medio ambiente, los planes de equipamientos y el manejo del suelo, fueron sometidos a la discrecionalidad, la improvisación y los intereses inmediatos de las administraciones y los agentes privados. El "gobierno del territorio" y el ejercicio de "competencias irrenunciables" que demanda el interés público, que hicieron parte del ideario que construyó la cultura urbanística y la experiencia de muchas ciudades en el mundo, ha sido un elemento extraño y más bien repudiado en los últimos años en Colombia.

La ciudad sin proyecto, la ciudad construida bajo el imperio de las agendas particulares de los agentes urbanos, el desgobierno del territorio, ha generado dificultades significativas para los procesos de desarrollo en Colombia y para las condiciones de vida de los habitantes urbanos.

3. El estado actual del Urbanismo en Colombia

Por las condiciones anotadas anteriormente, el Urbanismo como práctica profesional y administrativa ha tenido poca audiencia y desarrollo en el país.

Existen naturalmente interrelaciones entre los procesos de construcción del pensamiento y los procesos del desarrollo urbano, cuando este último se plantea como un problema de importancia en la agenda de la sociedad. La reflexión sobre la ciudad y el territorio ha sido un esfuerzo significativo y constante en la historia de la humanidad, por la simple razón de que son

BITÁCORA

Urbano - Territorial

17

condiciones ineludibles para la convivencia y el desarrollo.

Las preocupaciones de las disciplinas y de la administración pública en una buena parte de nuestras ciudades en las últimas décadas, han sido refractarias a estos asuntos y han estado más concentradas en gestiones y problemas particulares. Por ello, se puede afirmar que el urbanismo no ha hecho parte substancial de la función pública. La dispersión conceptual y las prácticas espontáneas han sido las tendencias más sobresalientes en esta materia.

juega la ciudad y de la conveniencia de armonizar las políticas macroeconómicas y sociales con la política territorial y urbana.

Las políticas territorial, urbana y del suelo han tenido desarrollos muy parciales en nuestro contexto. Lo mismo ha ocurrido con los aspectos institucionales. Se incurrió en el grave error de disolver la experiencia que desarrollaron las principales ciudades colombianas entre las décadas del 30 y el 60 - previa a los grandes fenómenos de la urbanización masiva - en el campo del ordenamiento y el planeamiento urbano.



Las preocupaciones referidas al conjunto de la ciudad y el territorio se traducen usualmente en la formulación de una política pública en el materia territorial, en la adopción de sistemas de planeación dirigidos al ordenamiento urbano, en la adopción de planes de infraestructura y transporte, en el desarrollo de formas de gestión urbana, en la adopción de políticas sobre el suelo, y finalmente en el desarrollo legislativo e institucional en el campo urbanístico y territorial. Todo ello a partir de la consideración del papel estratégico que

Esta experiencia se estimó finalmente como un obstáculo frente al nuevo paradigma que enarbó la nación, de subsumir los problemas territoriales y urbanos en el mismo marco de las concepciones y metodologías de las políticas macroeconómicas.

En realidad lo que ocurrió, fue que la noción predominante del desarrollo, excluyó como potenciales del mismo y como variables "macroeconómicas", la urbanización y el territorio.

Es muy importante recordar la controversia que frente a este punto de vista, desarrolló muy lúcida y visionariamente el economista Lauchlin Currie. Insistió en que el Plan nacional de desarrollo debía considerar como uno de sus perspectivas básicas a la ciudad colombiana y las potencialidades de enganchar con un proceso de urbanización que se abría, e incorporarlo como una de las palancas mas potentes para resolver las limitaciones de la economía agraria y la miseria de sectores de la población rural y urbana. El corolario de esta visión era la formulación de una "política nacional urbana" - como la denominó - y la previsión de sus implicaciones institucionales y presupuestales.

Como se sabe, esta controversia se zanjó desatendiendo este punto de vista. Se abrió entonces una crisis muy profunda tanto en el campo del pensamiento como en el de la función pública, con relación a los problemas territoriales y de la urbanización. El incipiente urbanismo que había prosperado en Bogotá, Medellín y Cali principalmente, fue arrinconado y desapareció como reflexión y experiencia frente a la predominante concepción económica del desarrollo.³

El problema urbano y del ordenamiento territorial fue reducido a los temas sectoriales de los servicios públicos y la vivienda en el ámbito de las ciudades y a

Como lo señala acertadamente Leonardo Benévolo, la teoría económica desde comienzos del siglo XIX, defensora a ultranza del *laissez faire* y contraria a la intervención pública en materia del desarrollo económico y en lucha contra los privilegios del absolutismo, hace extensiva esta postura frente a la ciudad y el territorio. Desde ese entonces ha sido predominante en la cultura económica la posición de rechazo a la intervención del estado y las regulaciones sociales en el ordenamiento territorial. Ello ha tenido mucha influencia en el caso colombiano, y su expresión más clara es la disolución de la planeación urbanística y el manejo de la ciudad y el territorio bajo la perspectiva de la planeación económica.

ciertas obras de infraestructura en el ámbito territorial.

4. Los desafíos del Urbanismo en Colombia

El desafío más importante que tiene el Urbanismo en Colombia es revertir la crisis abierta desde finales de los 60, que colocó a la ciudad y el territorio dentro de los temas secundarios o subordinados del desarrollo y de la agenda de la sociedad y del Estado colombiano.

Ante la dimensión que ha adquirido la crisis de la ciudad colombiana y los desequilibrios territoriales, ante los arcaísmos e imprevisiones del pensamiento y de las prácticas públicas y privadas y ante la necesidad de actuar sin mas retórica frente a los desafíos de mejorar la calidad de vida, la convivencia ciudadana, y la productividad urbana, se hace evidente que hay que retomar la tarea de consolidar - como una conquista social - una cultura sobre los problemas de la ciudad y el territorio.

Un proyecto cultural de esta naturaleza significa identificar y compartir opciones para convertir el espacio territorial en un factor de bienestar y desarrollo y no en una fuente constante de confrontaciones, obstáculos y dilapidaciones.

El pensamiento urbanístico y la reflexión territorial necesitan ganar legitimidad ante la sociedad colombiana. La legitimidad debe alcanzarse en el campo de la cultura, en el marco de la política y en el ámbito de la actuación pública.

En el campo de la cultura hay un espacio que se está abriendo. Prácticamente todas las disciplinas del área

social y humana reconocen hoy en nuestro contexto como un tema de primer orden en su reflexión, el problema del papel del medio urbano y de los problemas de convivencia y desarrollo de las comunidades urbanas. También hay un refrescante despertar de la sensibilidad del ciudadano común sobre los problemas de su espacialidad y territorialidad. En suma, es evidente que hay una sensibilidad cultural y una sensibilidad social frente al futuro de la ciudad de signo positivo. La disciplina del urbanismo requiere salir de su escondrijo, en que estuvo atemorizada por muchos años y ventilar con responsabilidad, creatividad y audacia, la experiencia y los aportes que ha hecho la experiencia internacional y la experiencia local en estos temas.



Por ello el Departamento de Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia - sede Bogotá - ha entendido que parte primordial de su misión es aportar en la sistematización de las reflexiones y de las experiencias que la disciplina ha construido como bagaje cultural en varios contextos. El proyecto de promover la primera edición de un Seminario Nacional de Urbanismo que se proyecte como un esfuerzo académico y profesional hacia el proyecto urbano como uno de los pilares en la cultura política de los colombianos.

futuro, tiene el sentido de fomentar y fortalecer la relación de la Universidad y la cultura con ese problema vital de la sociedad colombiana. Ese Seminario se concibe como una invitación y una oportunidad para congregar a la comunidad académica y profesional en un ejercicio de reflexión, sistematización y apertura intelectual, libre pero a la vez comprometida.

En el campo político, la sociedad colombiana ha entrado en el urgente y provechoso camino de escoger los gobernantes de las ciudades y los programas de gobierno. Esa sociedad necesita avanzar a pasos agigantados en la construcción de una visión y una cultura de

a ciudad que le permita construir un proyecto colectivo de ciudad y generar

también sus administradores más idóneos. Hay que salir lo más pronto de la etapa de la esquizofrenia de inventarse cada cual una "aventura urbana".

El urbanismo debe estar desafiado por la sociedad para aportar criterios y opciones encaminadas a fortalecer el

En el campo de la actuación pública, están planteados tres grandes problemas y desafíos en los que debe aportar el urbanismo.

En primer término, en el posicionamiento del medio urbano y del territorio como factores activos en el modelo del desarrollo.

En segundo lugar, en la reconstrucción del urbanismo como una práctica administrativa y como una de las disciplinas directrices en el campo de la función pública. Es necesario disolver la separación y el divorcio que se ha producido entre la actuación pública y la experiencia en materia de planeamiento, gestión y diseño urbano, tres formas de intervención en la ciudad que han sido desarrolladas por la formación disciplinar y la práctica del urbanismo.

En tercer lugar, es necesario controvertir las prácticas de la

discrecionalidad y el debilitamiento de la función pública en los temas básicos del interés público en materia urbanística. El urbanismo en Colombia debe rescatar los temas centrales de la función pública: el ordenamiento del territorio, el ordenamiento urbano, la previsión y gestión de los elementos básicos de la estructura urbana, como son la infraestructura y el transporte, los equipamientos urbanos, los espacios libres y colectivos y el manejo del suelo.

Concebir la ciudad y el territorio como un gran esfuerzo de la sociedad para el presente y el futuro y concebir las formas de intervención correspondientes, son los desafíos y los aportes que el urbanismo en Colombia debe asumir. La convivencia ciudadana y las posibilidades de un desarrollo más humano, pasan por replantear las relaciones entre la sociedad y su espacio contemporáneo