

FIRMAS

Desarrollo, planificación y ciudades: un problema sin resolver en Latinoamérica

Diego J. Vera Jurado

Director de la Fundación General de la Universidad de Málaga (España)



Diversa y abundante es la literatura producida en las últimas décadas sobre la ordenación de las ciudades y la planificación del territorio, y ello acompañado de multitud de propuestas, modelos e indicadores que, desde las diferentes disciplinas que estudian este fenómeno complejo y poliédrico, tienen como objetivo principal la racionalidad y el equilibrio de la realidad urbana. Una realidad urbana en la que se integra cerca del 60 % de la población mundial y con una clara tendencia al alza. Sin abordar en este momento todas las propuestas que se pueden extraer de esta amplia producción científica, sí es oportuno destacar aquellas ideas que, con un carácter más transversal, pueden referenciar parte del problema.

Es significativo resaltar que la adecuada ordenación de las ciudades –la denominada *gobernanza urbanística* o *territorial*– es por lo normal una consecuencia directa del desarrollo económico, social e institucional, y también lo es de bajos niveles de corrupción. Y ello queda vinculado, como dos caras de una misma moneda, al hecho de que la planificación y ordenación juegan un papel fundamental en el desarrollo sostenible y equilibrado de las ciudades, así como en la preservación del patrimonio (cultural y medioambiental). Es, por tanto, la ordenación de la ciudad un instrumento de desarrollo económico y social de primera magnitud, y su estructura ordenada afecta directamente a la economía, a la creatividad, a la vida social y, en fin, a la propia calidad democrática de los territorios y las naciones.

Merece la pena volver a leer, en este sentido, la obra de Jane Jacobs donde sienta las bases sobre el papel de las ciudades en el desarrollo social y económico; las aportaciones de Paul Romer sobre las *charter-cities* (ciudades bajo estatuto), que tienen como objetivo impulsar desde el ámbito urbano estructuras de gobierno y crecimiento generadoras de desarrollo económico y social; y, no menos interesante, la visión general de la evolución de la ciudad que ofrece Lewis Mumford en su obra, ya clásica, *La ciudad en la historia*. Parten estos autores, y otros muchos, de la idea de que desde la ciudad se pueden abordar con éxito la mayor parte de los grandes retos de las sociedades actuales. El impacto ambiental, la integración de etnias y religiones, el acceso a una vivienda digna o la provisión de servicios fundamentales como la educación o la sanidad pasan, de manera fundamental, por la ciudad, por su buena gestión y su estructura.

A la luz de estas generales referencias, es importante hacer notar que algunos de los avances sociales y económicos de Latinoamérica durante las últimas décadas no se vinieron acompañados de una mejor planificación de las grandes y medianas urbes (con algunas significativas excepciones), con resultados visibles en el transporte privado y público, la urbanización, el suelo, la seguridad, la protección de los recursos naturales o la deficiente provisión de servicios públicos, entre otros. Lo que confirma la idea, muchas veces contrastada, de que no se pueden establecer avances sociales y económicos significativos sin un sistema de ciudades (áreas metropolitanas y conurbaciones litorales incluidas) mínimamente ordenado. No es posible, en definitiva, alcanzar estructuras estables de Estado si no se parte de una ordenación básica de lo local. Latinoamérica, por tanto, debe asumir una planificación más estratégica y sustentable que mitigue una parte de los problemas existentes, con la idea clara de que las amenazas a la seguridad en las ciudades no solo provienen de los efectos directos de los desastres naturales (de acuerdo a estimaciones del Banco Mundial, las consecuencias de los fenómenos naturales representan un costo para la región de más de 2.000 millones de dólares anuales) u otros factores endógenos, sino que tienen que ver de manera muy especial con la construcción improvisada, la deforestación, la utilización del

suelo al margen de su consideración como recurso natural o la ocupación de los ríos, y todo ello vinculado en muchos casos con una baja calidad de las instituciones públicas y con graves problemas de corrupción. Además, a pesar de que la mayor parte de los habitantes de estas ciudades están expuestos a estas situaciones, son los más pobres quienes se llevan la peor parte, ya que generalmente viven en condiciones y zonas más precarias y desprotegidas. Según un informe de la ONU, alrededor de ciento cincuenta millones de latinoamericanos viven en barrios marginales, al margen de cualquier forma mínima de planificación.

El crecimiento y la ordenación de las ciudades constituyen, así las cosas, un tema vital y complejo sometido a diferentes líneas argumentales que intentan interpretar un fenómeno que configura una clara y directa manifestación de los intereses económicos concurrentes, de los sistemas de producción y de las estructuras sociales y culturales que imperan en cada lugar del mundo y en cada momento de la historia. Cada ciudad y territorio responde, sin duda, a unos mecanismos de crecimiento diferentes que están condicionados por multitud de factores, algunos evidentes y otros camuflados de modo tal que resultan irreconocibles a primera vista. No obstante, a pesar de esta diversidad de factores que condicionan el crecimiento urbano, el fenómeno de la globalización ha homogeneizado y generalizado muchos de ellos, haciendo posible una interpretación global y, por tanto, una respuesta general a un número importante de problemas que los crecimientos urbanos plantean en muchas partes del mundo.

Es un grave error, como lo demuestra la realidad de muchas de nuestras ciudades, convertir el crecimiento en un objetivo en sí mismo y es necesari-

rio plantear un modelo que responda a preguntas como ¿queremos crecer?, ¿vamos a crecer?, ¿de qué manera?, ¿qué desequilibrios habrá que corregir?, ¿cuál será el soporte económico y de actividad de este crecimiento?, ¿dónde?, ¿de qué manera?, ¿con qué densidad de usos?, etcétera. Y aunque las circunstancias externas puedan condicionar de manera imparable el crecimiento (grandes flujos de población rural, especialmente), siempre es necesario saber determinar la demanda potencial de vivienda; el consumo lógico de suelo para nuevas actividades o servicios permite definir las estrategias de crecimiento y de modelo de ciudad. Y ello, además, debe ser fácilmente explicable y comprensible por los ciudadanos y debe atender a reglas de comportamiento democrático y de participación. Crecer o reformar, crecer y no reformar, no crecer y reformar, no reformar y no crecer son formas simplificadas de expresar los trazos del modelo que se concretarán cualitativa y cuantitativamente por las calificaciones del suelo y sus usos correspondientes. Habrá que tener en cuenta que cada opción precisa unas estrategias de programación, de una actuación pública y privada, de un marco normativo y de una gestión diferenciada.

Todos coincidimos en que aún hace falta una planificación urbana que integre a todos los sectores para hacer de las ciudades latinoamericanas lugares más seguros. De una mejor planificación de las ciudades latinoamericanas dependerá el éxito de muchas otras iniciativas. En cualquier caso, no deberíamos olvidar nunca que la ausencia de planificación y de ordenación es en sí misma un modelo. Dicho en otras palabras, el no modelo es una forma sutil de modelo, pero probablemente solo interesa a unos pocos.