

SIETE

7 Ciudades

SIETE

**LUCES Y SOMBRAS DE 7 CIUDADES
EN BÚSQUEDA DE LA SUSTENTABILIDAD**

Arq. Rubén Pesci - Fundación CEPA

SIETEciudadesSIETE

Este artículo es una reelaboración y actualización de la Ponencia que preparara el autor para el Seminario "Diálogo sobre áreas metropolitanas", Curitiba, Brasil, mayo de 2002.

Quien les cuenta esta historia escribió en 1985 el libro "La ciudad in-urbana" denunciando lo que creyó entonces (y sigo creyendo) que eran los tres males que producen la insustentabilidad de nuestras ciudades.

En 1999 completé aquel libro casi juvenil, con uno nuevo que trató de dar respuesta a esos males, con principios para la sustentabilidad de la ciudad. Se llamó "La ciudad de la urbanidad", por aquello de pasar de la in-urbanidad a la urbanidad (saber vivir y saber hacer la ciudad).

A continuación, presento una síntesis de los contenidos de estos dos libros, con algunos avances en la reflexión y la experiencia, que hoy me permito introducir.

Bajo la denominación genérica de "comportamiento insustentable", aparecen aquellas tres claves del libro de 1985:

- **la ciudad de externalidades negativas:** producto de la sociedad de consumo irresponsable en la que hoy estamos, que genera grandes externalidades (montañas de residuos, contaminación de todo tipo) que nadie se ocupa de reinternalizar en los procesos de producción y consumo.

- **la ciudad de producción salvaje:** una producción sectorial, especulativa o en el mejor de los casos caótica, que produce periferización incontrolable, marginalidad de los excluidos económicos y sociales, y de los ghettos de lujo. Barrios cerrados, o villas miserias, o simplemente políticas habitacionales irresponsables, que destruyen o abandonan los centros históricos, expanden banalmente la ciudad, y en todos los casos destruyen el entorno natural, encarecen los servicios, y producen una escala de relaciones sociales y



SIETEciudadesSIETE

económicas inmanejables.

- la ciudad de planificación cerrada y reactiva:

aquella que se pretende controlar por métodos ortodoxos de planificación, sin clara participación social en la toma de decisiones, sin alfabetización ecológica de sus habitantes y sus productores económicos, y sin eco-design capaz de comprender la complejidad de relaciones, ni la evolutividad de la "trama de la vida", y por lo tanto maniatando prepotentemente la forma de la ciudad (1).

Los **7 principios** del libro de 1999 permiten encontrar cruces indicativos de aquellas mayores eficacias que los principios tienen para corregir las insustentabilidades:

> **Sin cambiar la relación centro/periferia**, el primero congestionado y tugurizado, y la segunda destinada a los excluidos

o a los encierros para ricos, la ciudad verá aumentar hasta el infinito su insustentabilidad. Propiciar la multipolaridad (múltiples focos sociales, diversidad cultural, auto-gestión barrial) es una clara estrategia alternativa. El mismo principio cabe para la escala regional, donde la articulación regional de varias ciudades medianas, aumenta la creatividad y competitividad entre ellas, y permite una complementariedad con economía y cultura de escala suficiente, y sin las deseconomías y suma de externalidades negativas de los grandes agregados megalopolitanos.

> **Sin valorar los ecotonos naturales**, interfases físicas aún presentes en las manchas urbanas, que pueden ser regeneradas y reconstruir tramas ecológicas, la ciudad ve amenazada no sólo su riqueza de biodiversidad sino la posibilidad de conservar o poner en valor un paisaje natural imprescindible

para la calidad de vida y la recreación. En escala regional ello significa la salvaguarda de grandes inter-fases de paisaje rural y áreas naturales protegidas entre las distintas ciudades de una red regional.

> **Si el tejido urbanístico y edilicio de una ciudad es de baja densidad poblacional y muy extendido en el territorio** (de baja ocupación del suelo), muchos aspectos de la sustentabilidad entran en crisis, en particular cuando se tratan de ocupaciones de comunidades de bajo nivel de ingreso o de sectores excluidos. Los más ricos tratan de huir de la ciudad que se consolidó según patrones históricos más compactos, persiguiendo el mito de la ciudad jardín, que luego se transforma en tortura de horas de viaje diario al trabajo o a la escuela. Y los más pobres son echados bien afuera de la ciudad histórica, allí donde pueden comprar un pedazo de suelo barato, o donde pueden invadir áreas



SIETEciudadesSIETE

de riesgo. Y ambos terminan sufriendo problemas de transporte, de falta de equipamientos e infraestructuras, de falta de urbanización.

La ciudad compacta ahorra suelo/territorio, que es el recurso más escaso, además de ahorrar tiempo de viaje y costos de extensas infraestructuras, y propicia las interacciones sociales. El vigor de las viejas barriadas urbanas, la "polis" y la "civitas" de los ámbitos de la urbanidad. Además la ciudad compacta aproxima el paisaje rural y puede quedar incluso enhebrado dentro de la misma ciudad.

En este caso se está más cerca de un nuevo modelo rur-urbano, donde la ciudad es ciudad y lo rural es rural (en lugar de un mar de casitas suburbanas y pequeños jardines), pero con interfases múltiples entre ambos.

> Sin considerar los flujos cíclicos será imposible internalizar las externalidades negativas (reciclaje de residuos, reutilización de aguas, cadenas tróficas alimentarias, auspicio al transporte público y a la peatonalización, etc). Y parte de estos flujos cíclicos

se vinculan a la utilización de materiales y energías en la misma construcción del hábitat, por lo cual es necesario pasar de una arquitectura insustentable a una producción edilicia responsable.

> En tanto la ciudad se produzca como una apropiación prepotente del suelo por parte de los grupos de poder (sea el Estado, los poseedores de capital en abundancia, o las invasiones de los excluidos) no habrá sustentabilidad. Para que ese proceso sea más leve y articule las necesidades individuales o sectoriales con los derechos colectivos sobre la buena ciudad y el buen territorio, es necesario también desarrollar la cultura de la concertación. O sea la articulación de intereses y la negociación hacia el bien público.

> El aumento de sectores sociales con dificultades de acceso a la vivienda, ha impulsado la creación de una ciudad de la periferia, por invasiones o por loteamientos de manejo político populista. El mito de

acceso al "techo" ha descuidado las externalidades de múltiples tipos que esto provoca, tanto de exclusión social, como de distancia al trabajo, gran consumo de tiempo en viajes, déficit de infraestructura y contaminación de recursos naturales. La ciudad de la inclusión no es aquella donde se accede a una vivienda de cualquier manera y en cualquier lugar, sino aquella donde se reestablece el derecho a la ciudad (2). La ciudad de "polis" y "civis", esto es la ciudad de la civilidad y la urbanidad, y no sólo la ciudad por ser "urbis", o sea construcción.

Para reconquistar la ciudad consolidada, incluyendo los excluidos en ella, es necesario aumentar la distribución económica. Dar mayor facilidad de acceso a la adquisición de viviendas en el mercado urbano, el reciclaje de viviendas ya existentes, el aumento de densidad, la creación de empleos urbanos asociados a posibilidades de vivienda. En definitiva, políticas habitacionales para la reocupación de los centros urbanos, y políticas de empleo capaces de dar el nivel

SIETEciudadesSIETE

adquisitivo suficiente y los créditos accesibles que permitan comprar o alquilar en la misma ciudad.

> Los principios anteriores solo se podrán alcanzar si existe un proceso de diseño y gestión de la ciudad que establezca políticas también orientadas hacia el largo plazo, y con continuidad entre uno y otro gobierno, de lo contrario aún las buenas intenciones naufragan. Para garantizar la calidad sustentable de esos principios y esas políticas, debe incluirse a los actores sociales en una gestión participativa. Sólo así dichos actores serán también autores del cambio, responsables de la continuidad y custodios de las prácticas de sustentabilidad.

El artículo que sigue habla de **7 casos, 7 ciudades** desde muy gran-

des a medianas, donde hemos trabajado durante años aprendiendo estos principios y aplicándolos al mismo tiempo.

Como el lector imaginará, no todos han sido éxitos, pues muchas cosas quedaron en el camino, y hubo errores.

Por eso, adoptamos un modo sistemático de evaluarlos, identificando para cada proyecto urbano, fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades. Y al final, ensayamos una síntesis donde aparece en destacado aquello que se reitera y es más útil aprender.

Hoy sabemos, y queremos contribuir a enseñarlo, que más importante aún que abrir proyectos, iniciarlos, desarrollarlos, es "cerrarlos". Esto es, que resulten en buenas soluciones, y que se sustenten a través del tiempo aún cuando el

grupo de proyectistas iniciales no continúa sobre el proyecto.

En general se enseña sobre bases teóricas, de cosas que quizás nunca se hicieron. A veces también se enseña sólo de los éxitos obtenidos y frecuentemente **"se está vendiendo pescado podrido..."**.

Estoy seguro que este no es mi caso, ni el de CEPA, ni el de FLACAM, por ello la forma en que está hecho el artículo permite una interacción creativa: es fácil para el lector opinar en coincidencia o disidencia, y ojalá opte por dirigirse a nosotros (sobre todo si es habitante o actor proyectual de alguna de estas 7 ciudades) y nos diga hasta dónde y cómo comparar estos puntos de vista.

Estamos dispuestos a revisarlos.

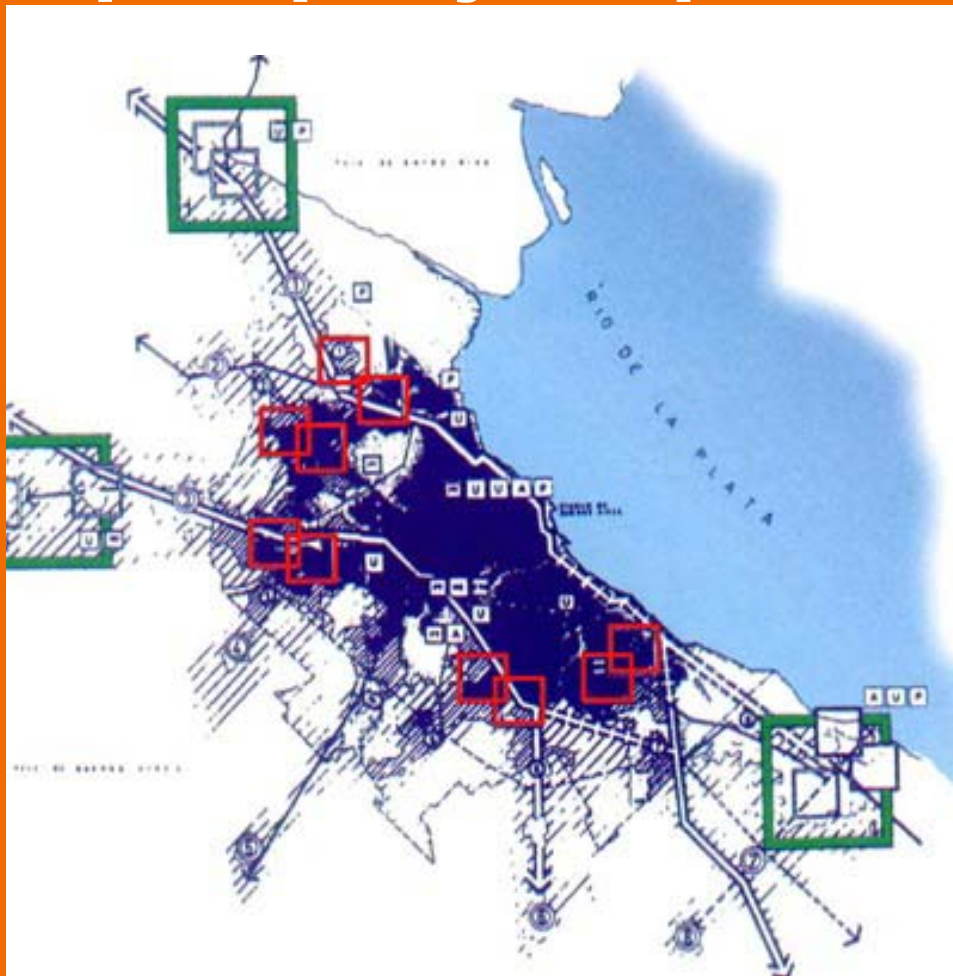
Notas:

- 1) Se refiere a esclarecedoras definiciones recientes de Fritjov Capra. Ver "La trama de la vida"
- 2) Lefevre, Henry, "El derecho a la ciudad"
- 3) La Fundación CEPA trabaja en proyectos urbanos desde su creación en 1974.
- 4) CEPA integró la creación en 1989 de FLACAM (Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales) que realiza proyectos de sustentabilidad y dicta la Maestría en Desarrollo Sustentable.



SIETEciudadesSIETE

7 principios y 7 experiencias



1 Área Metropolitana de Buenos Aires y NO RDELTA 1984/2002 "La ciudad multipolar y la región urbana asociada"

Entre 1984 y 1989 realizamos el "Proyecto 90" del rea Metropolitana de Buenos Aires, desde la CONAMBA (*Comisión Nacional del rea Metropolitana de Buenos Aires*). El modelo general adoptado para la organización del territorio (**fig. 1**) propició una doble descentralización institucional y administrativa, y una doble desconcentración funcional y de ocupación del suelo:

- un fortalecimiento de viejas centralidades en los núcleos urbanos cercanos al área central, ponderándolas como polos de reorganización del suburbio y centralidades intrametropolitanas.

- un fortalecimiento de tres sistemas urbanos externos pero altamente vinculados, en el nivel de ciudades medias de alta dinámica: Zárate-Campana, al norte; Luján-Mercedes, al oeste; y el Gran La Plata, al sur, propiciando

una descentralización y desconcentración regional.

La propuesta consistía en generar un comportamiento sistémico, volviendo multifocal en lo social y multipolar en lo económico, tanto el subsistema principal con cabeza en Buenos Aires como los tres subsistemas complementarios.

Para apoyar ese funcionamiento se detectó como posible una organización territorial más tramada y selectiva, en forma de red, que propiciara una equifocalidad, o una tendencia a ella, para propiciar una equioportunidad.

Las habituales dificultades de discontinuidad política (que en 1989 pasó de manos del Gobierno de Alfonsín al Gobierno de Menem) imposibilitaron la aplicación de estas estrategias, al menos hasta el momento.



SIETEciudadesSIETE

Pero apareció el impulso del capital de riesgo privado, que coincidió con estos criterios y nos propuso diseñar una ciudad nueva (**fig. 2**) en un lugar muy cercano -vacío hasta el momento- a las multifocalidades intrametropolitanas propuestas.

En ese terreno vacío de 1.600 hectáreas se creó una gran focalidad social, cultural y recreativa, para recibir como residentes hasta unos 150.000 habitantes, que según el estudio de expectativas de mercado que se realizó, serían en realidad residentes en la ciudad de Buenos Aires, que ansían desconcentrarse hacia el suburbio, pero en condiciones de alta urbanidad y no de dispersión suburbana.

Una gran matriz verde agua en el centro de la nueva ciudad apuesta a propiciar estas amplias oportunidades de interfase natural y recreativa. Un proceso evolutivo del proyecto llevó a enfatizar aún más los contactos con esa matriz de agua y riberas verdes, desarrollándose macrolotes de urbanización en forma de penínsulas, todos ellos unidos por una avenida de paseo con nodos de encuentro social.

Nuevos conceptos de urbanidad y tejido urbanístico para demandas más exigentes, donde densidad y compacidad cobran una modelación nueva con fuertes interfases naturales entre barrios.

La ciudad nueva - NORDELTA - está construida en un 50% y habitada con gran entusiasmo por miles de pobladores. Y el proceso continúa exitoso aún en la crisis económica actual.

También se está verificando la sinergia de la ciudad con el entorno, pues es verdaderamente notable la forma en que está mejorando el mismo por influjo de la nueva ciudad (tanto en lo social como en lo económico y ecológico), ya sea en sectores aledaños ricos o pobres.

¿QUÉ FUNCIONÓ EN ESTE PROCESO DESDE EL PROYECTO 90 A LA CIUDAD NUEVA DE

NORDELTA? ¿QUÉ FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES SE VERIFICARON Y QUÉ DEBILIDADES Y AMENAZAS DEBIMOS SUFRIR?:



SIETEciudadesSIETE

> **el enfoque integrador del Proyecto 90** encontró ecos proactivos en casos como la propuesta de Nordelta.

> **en el Proyecto 90** teníamos un plan, pero constituido como proceso continuo, y realizable por proyectos específicos. Aunque el plan y el proceso se detuvo, surgieron varios proyectos, y no sólo Nordelta, que comenzaron a tomar esas indicaciones estratégicas.

> **la ansiada descentralización** motivó a Intendentes del conurbano de Buenos Aires y a grandes grupos económicos, a propiciar grandes acciones (proyectos) que lograron concretarse.

> este aumento de la autogestión, en el marco de líneas estratégicas claras, permitió una dinámica de otro modo insospechada.

Pero las debilidades y amenazas han decapitado buena parte de estos elementos positivos:

> **la falta de concertación política**, entre el Estado, la Provincia y los Municipios, o entre las distintas

tuvo el proceso del Proyecto 90. Y en el caso de Nordelta, detuvo la presencia del Estado en acuerdo público privado, para trabajar planificada-mente todo el entorno de Nordelta y proteger a los más débiles del área en su proceso de renovación.

> **la falta de continuidad**, y los va y viene de los distintos enfoques políticos, cercenaron parte de los atributos que se presentaran como fortalezas y oportunidades. Por ejemplo, la privatización ferroviaria fue primeramen-

te una aparente fortaleza para ligar a Nordelta con trenes rápidos urbanos, pero la crisis del concesionario de esos trenes impidió hasta el momento la atención de esa nueva demanda.

> **la mirada cortoplacista** de los manipuleos políticos desdeñó la continuidad de estas políticas, desatendiendo el Estado el mediano y largo plazo, y la voracidad de muchos inversores no reprodujo los buenos ejemplos como Nordelta.



Asunción y Franja Costera 1993/2003

"La ciudad de interfases y la morfogénesis ecológica"

En 1993, apenas surgido el primer Gobierno democrático de la ciudad capital del Paraguay, fuimos llamados por las autoridades municipales para enfrentar el problema de las inundaciones en más de 1.600 hectáreas costeras de la ciudad, afectadas por las periódicas crecidas del río Paraguay. En esas riberas ya se hallaban instalados unos 55.000 pobla-

dores, fruto de la permisividad que durante más de 50 años se había tenido con las invasiones de los sectores más excluidos.

Trabajado desde el inicio de manera muy participativa, este gran proyecto pasó de defensa costera y solución habitacional para esos afectados, a un proyecto de manejo de toda la interfase ciudad-río, incluyendo





SIETEciudadesSIETE

la solución a los afectados, pero además la creación de grandes parques, de una avenida y paseo costanero de 16 kilómetros de longitud, de nuevos barrios parques residenciales (para obtener el valor agregado a través de la plusvalía del suelo que permitiera devolver los créditos a solicitar para la gran obra), saneamiento integral, creación de oportunidades económicas y, en fin, una amplia diversidad de mejoras socioambientales.

El proyecto se convirtió en 1994 en Plan Maestro de la Franja Costera, y se iniciaron gestiones ante el Banco Interamericano de Desarrollo, que rápidamente aprobó la prefactibilidad, luego los estudios de factibilidad, y en 1996 ofreció un crédito de 180 millones de dólares para desarrollar toda la zona norte de la Franja Costera.

En tanto, entre 1994 y 1995 desarrollamos el Plan Director Urbano Ambiental de toda la ciudad en el que se incluyó completa la Franja Costera (a su vez convertida en Plan Regulador en 1999) y se establecie-

ron los restantes criterios urbanos compatibles con la misma. Cambios de gobierno y de sectores políticos interrumpieron este proceso hasta hace pocos meses, en que se lo retomó con gran fuerza. Se creó la Dirección General de Franja Costera y se está avanzando ya con comienzo de obra. Se reavivaron los lazos con el BID y ya se aprobó el financiamiento de una etapa inicial de 5 millones de dólares que disparará seguramente otros 50 millones.

Estamos trabajando en la definición de un Proyecto Piloto a ejecutar de inmediato, que probará todos los tipos componentes de actuación, y perfeccionando el esquema general para el Bañado Norte según nuevos y más ajustados escenarios de sustentabilidad.

Se destacan como fortalezas y oportunidades:

> **disponer** de un Plan Estratégico general (el Plan Maestro).

> **el haber iniciado** un proceso imparable, que a pesar de embates y sin



SIETEciudadesSIETE

zonas concretas que han atentado y pueden volver a atentarse contra la definitiva concreción:

> *produjo la demora la falta de concertación política de partidos políticos diferentes que se turnaron en el gobierno, o incluso de partidos políticos iguales en el gobierno central y en el gobierno municipal, pero con apetencias diferentes.*

> *tanto el Proyecto Franja Costera como el Plan Urbano general no pudieron abordar la escala del área Metropolitana de Asunción, que ahora se quiere proponer como un paso imprescindible. Y esa carencia de articulación metropolitana conlleva a un defecto de integración territorial.*

> *existió un fuerte cortoplacismo en las políticas de buena parte de estos 10 años, que hicieron ver la Franja Costera sin la paciencia y la tenacidad necesarias.*

> *también existió en el período de estancamiento intermedio, una visión mercantilista del proyecto, que*

trató de convertirlo ante todo en una gran operación inmobiliaria privada, disminuyendo y deteriorando los grandes cometidos socioambientales del proyecto.

También en este caso tenemos por ahora un final feliz, aquello que se

da en llamar "mejores prácticas" o casos exitosos. El Proyecto Franja Costera ya se está comenzando. Pero será necesario ver con mucha atención las debilidades y amenazas mencionadas, porque podría volver a demorarse.

La Plata 1980/2003 **"La ciudad compacta y las interacciones sociales"**

En 1980 convinimos con la Municipalidad de La Plata, Capital de la Provincia de Buenos Aires, y la Secretaría de Medio Ambiente de la Nación un proyecto (muy innovador para entonces) denominado **"Preservación ambiental de La Plata"**.

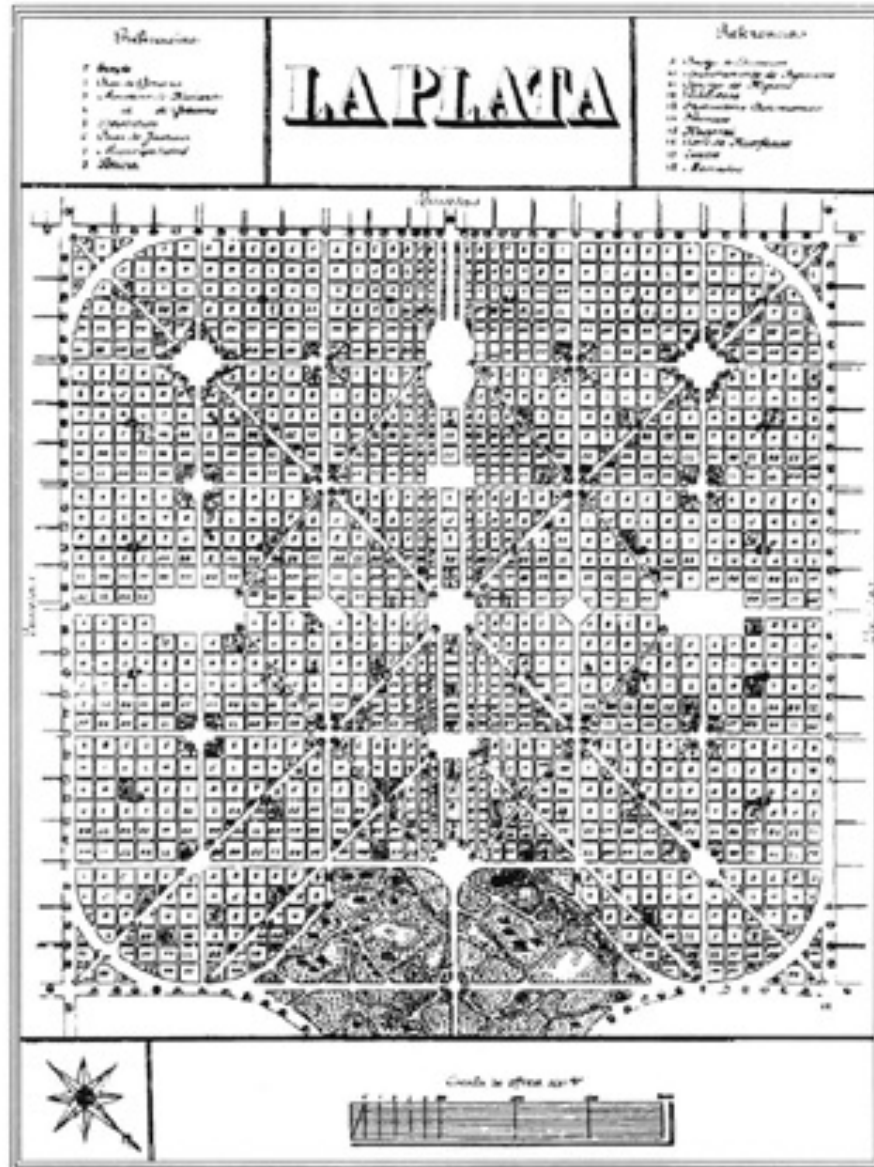
En realidad estábamos comenzando a descubrir el gran valor ambiental de nuestra ciudad, fundada en 1882 como ciudad nueva, totalmente planificada, destinada a ser la nueva capital de la Provincia de Buenos Aires. Y ese gran valor ambiental, concretado en componentes urbanísticos muy

innovadores para el Siglo XIX, abrieron una percepción y luego un proceso de conocimiento sistemático sobre la necesidad de poner en valor a nivel nacional e internacional el patrimonio de la ciudad.

Varias actuaciones proyectuales desarrollaríamos entre 1980 y 1998 alrededor de aquellas percepciones iniciales. En 1982, y con motivo del Primer Centenario de la ciudad, planteamos la revaloración de su Eje Monumental, uno de los componentes más destacados de aquel diseño.



SIETEciudadesSIETE



En 1984/86 trabajamos con apoyo de Unesco en el Proyecto de Ecología Urbana del Gran La Plata, donde ratificamos la valoración ambiental y propusimos estrategias de sustentabilidad en una mirada integral urbano rural. En 1987 retomamos una de esas estrategias y tratamos de constituir un "Centro de Iniciativas Metropolitanas", como Foro abierto del Gran La Plata. En 1996, la Municipalidad nos encargó el Plan Maestro para la articulación de la ciudad y el transporte. En 1997 pudimos desarrollar una primera etapa del Plan Estratégico para la ciudad, que resultó muy exitosa, aunque luego se confió a otro equipo técnico su continuación...

Pero fue en 1995 cuando entendimos el valor principal de nuestra ciudad y cómo actuar a partir del mismo, lo que en terminología de nuestro enfoque proyectual se suele llamar el "tema generador" necesario para activar la ciudad: **planteamos la Candidatura de la ciudad (su Casco Fundacional) como Patrimonio Cultural de la Humanidad, ante UNESCO.**

El magistral diseño urbanístico (observado en la imagen) representa una articulación prodigiosa de las corrientes más avanzadas de la época, tanto en diseño urbanístico como en higienismo, sin descuidar la monumentalidad del arte urbano centro/europeo de la época, ni la herencia de la cuadrícula heredada de las fundaciones españolas en América.

En la actualidad, interpretamos ese modelo como una macrotrama de espacios abiertos, de alta urbanidad y sentido democrático republicano, aunque reconocemos algunos desvíos e incomprensiones que la afectan en particular en su arquitectura, que desde los 50 en adelante produjo desbordes en altura y en patrones de inserción del edificio en la trama, que debemos corregir. Por eso llamamos a los mejores expertos de la ciudad para acompañar el proceso de la Candidatura, creándose primero un Equipo Integrador, luego un Grupo de Trabajo Ampliado, y desde 2000 la CODESI (Comisión del Sitio) que integran todas las instituciones competentes en el

tema. En 1999 se elevó la Candidatura a la UNESCO, y se comenzaron a dictar las Leyes y Ordenanzas que resguardan el valor patrimonial de la ciudad.

Una Ordenanza clave fue la definición del Plan de Manejo del Patrimonio de la ciudad, que clasificó los 8 componentes más destacados de ese patrimonio urbanístico y ambiental y sus criterios de manejo conservacionista.

En el año 2000 una primera valoración de UNESCO, consideró que la ciudad era realmente de valor universal, pero que su autenticidad había sido muy alterada y que su seguridad de conservación no estaba bien asegurada. Nuestras convicciones y nuestro trabajo (y cuando decimos "nuestro" nos referimos a miles de personas involucradas a favor) parecen haber crecido con este primer traspie, y seguimos trabajando más que nunca.

Esperamos que en una nueva presentación ante UNESCO esta ciudad ejemplar del Siglo XIX (única en su

SIETEciudadesSIETE

tipo) pueda obtener el reconocimiento final.

Se destacan como Fortalezas y oportunidades:

> **Que el enfoque de la ecología urbana ayudó a reconocer este patrimonio.**

> **Que encontramos ideas-fuerza y estrategias tanto en la región como en la ciudad propiamente dicha.**

> **Que el "tema generador" de La Plata como patrimonio ha resultado muy convincente y ha movilizó a la opinión pública detrás de nuestra identidad, de nuestras bellezas, y de nuestras oportunidades turísticas y culturales apoyadas en la singularidad de esta gran creación.**

> **Que la autogestión de CEPA, fue una clave en este proceso, pues evitó que factores exógenos hicieran claudicar la iniciativa.**

Sin embargo las debilidades y amenazas han impedido una acción aún más rápida y eficaz:

> **La falta de concertación política, impidió que muchas iniciativas se llevaran adelante y se concertaran las posibles diferencias, sobre todo en la escala del Gran La Plata, donde conviven con dificultades 3 Municipios y el rea Puerto (Provincial).**

> **La mirada cortoplacista de algunas instancias políticas, como de algunos interlocutores empresariales y económicos, que en lugar de mirar los grandes destinos de la ciudad y apostar al futuro, se empeñaron en los réditos inmediatos (por ejemplo, la especulación inmobiliaria) y descuidaron la consecución de los proyectos.**

También en este caso estamos por ahora en un camino exitoso, pues lo esencial del proceso continúa. La Plata Patrimonio es hoy una vocación de muchos, y el accionar sigue firme.

No hubiera sido así si el "tema generador" encontrado no hubiera estado tan consustanciado con las aspiraciones de buena parte del cuerpo social y con la mayoría del cuerpo cultural de la ciudad.





SIETEciudadesSIETE

4 Clarendon New Town (Jamaica) 2001/2002 "La ciudad de flujos cíclicos y hábitat autosustentable"

A fines de 2001 participamos en un Concurso Internacional de Proyectos, para diseñar una nueva ciudad en la Isla de Jamaica, denominada **Clarendon New City**, organizado por el Gobierno de la isla, la Unión Internacional de Arquitectos y la Unesco. En la primera vuelta del Concurso salimos como finalistas, y ante ese impulso trabajamos con más entusiasmo en la segunda vuelta, para finalmente obtener el "2do. Premio".

La ciudad nueva tenía que implantarse a unos 30 kilómetros de Kingston, la capital de Jamaica, fuertemente conectada mediante autopista y ferrocarril con ella, y debía alcanzar un importante número de pobladores, cuya magnitud quedaba también como parte de la propuesta de los concursantes. El sitio disponible es una reserva natural, a conservar, y por ello una de

las claves del Concurso fue no dispersar la ciudad para ocupar el mínimo de superficie de la reserva, e implantarla de manera de no alterar el funcionamiento ecosistémico de la misma.

Nuestra propuesta se colocó sobre la divisoria de aguas, dejando libre como parque las nacientes de arroyos y sus cursos, así como las pequeñas serranías insertas en el área. La nueva ciudad sigue entonces la traza territorial más compatible, y propone una densidad suficiente para ocupar el menor espacio.

El planteo de funcionamiento y calidad de vida se nutre de ese gran parque central, al cual están conectados todos los módulos barriales con una gradación de usos y volúmenes edificados que van desde las actividades públicas generales dentro del Parque Central o en fachadas sobre el mismo, para luego ir bajando de densidades medias a

SIETEciudadesSIETE

bajas a medida que los barrios se van separando del Parque central y se van acercando a los bosques naturales del área protegida. Cada barrio está separado del otro (propiciando que cada módulo se produzca y se construya con alta autonomía) por los cursos de arroyos que nacen del Parque Central. Esos separadores actúan de interfases verdes para usos recreativos y deportivos, y definen así la interrelación y al mismo tiempo la autonomía entre barrios.

El transporte público principal interconecta todo el sistema con corredores en las avenidas que flanquean el gran Parque Central. Al mismo tiempo se diseñó un esquema de circulación local y conectividad peatonal dentro de cada módulo.

Gran importancia se dio a la calidad ambiental de la arquitectura a instalar en la ciudad, ya sea por la misma disposición general de los módulos y la edificación así como por las pautas bioclimáticas pro-

puestas para cada tipo de edificios.

En síntesis, tuvimos la ocasión de aplicar casi doctrinariamente nuestros principios de sustentabilidad urbana explicados en el capítulo 1. Observando cómo se comportaron los mismos en este caso, la evaluación nos dio el siguiente resultado:

Fortalezas y oportunidades:

> **El enfoque de ciudad sustentable que hemos venido aprendiendo en casi 30 años nos dio la oportunidad de alcanzar este relevante 2do. Premio Internacional.**

> **La posibilidad de aplicar como modelo puro dichos principios al proyecto de una ciudad nueva resultaron muy estimulantes y eficaces, en particular los principios de descentralización, interfases, espacios abiertos, hábitat autosustentable, producción concertada y leve.**

Debilidades y amenazas:

> **Sin embargo la falta de contacto directo con la población, debilita el**

planteo y sus alcances.

> **La característica de proyecto abstracto y no real puede hacer temer que fueran necesarios muchos ajustes en caso de llevarlo a la práctica. Las dos debilidades anteriores podrían hacer surgir una amenaza, si se convirtiera en un caso real, de que fuera difícilmente gobernable la concreción misma, por no haber contado con la autogestión participativa, que legitima verdaderamente estas realizaciones.**

Una vez más hemos reafirmado la necesidad de aplicar nuestros principios de gestión participativa y producción concertada. Hemos aprendido mucho de este gran caso casi teórico, casi puro. Pero preferimos **"aprender haciendo"** las transformaciones concretas de la realidad.





SIETEciudadesSIETE

5 Valencia 1995/1996 "La ciudad de producción leve y concertada"

En 1995, en un Congreso de Ecología Urbana en Padua (Italia), pudimos presentar nuestro enfoque de la ciudad de interfases, como una nueva dimensión de los espacios abiertos urbanos, a escala y complejidad de las ciudades del siglo XXI (ver capítulo 2.2).

Escuchó estos planteos quien lideraba el proyecto de recuperación de las huertas de importancia europea y universal. Las mismas, fueron creadas por los romanos, que luego serían recuperadas y enaltecidas hacia el año 1200 por los árabes, y que finalmente hicieron la fama de Valencia en el mundo a través de un plato culinario cuyos ingredientes provienen de esa huerta: la famosa "paella valenciana".

Pedro Salvador Palomo, ingeniero agrónomo y paisajista, fue quien nos invitó a participar en la iniciativa de recuperación y conservación de esas

huertas, lo cual supuso la arriesgada aventura de aplicar nuestros enfoques en Europa, para una ciudad importante, y para una interfase urbano rural destacadísima.

El trabajo duró casi un año, y concluyó con un proyecto aprobado por la Unión Europea.

En breve síntesis se planteó proteger en especial los bolsones de huerta aun activos, tanto productiva como culturalmente, que rodean la ciudad que totalizan unas 10.000 hectáreas. Esas son las zonas de la huerta valenciana más agredidas por el proceso de especulación inmobiliaria.

A razón de unas 100 hectáreas por año, y en presión de adentro de la ciudad hacia fuera de la misma, la especulación inmobiliaria sustituye la huerta por periferias banales y de bajo nivel de calidad de urbanidad. Una de las facetas más interesantes



SIETEciudadesSIETE

del proyecto fue aplicar precisamente el método de interfases. Las de tipo físico natural demostraron el valor patrimonial altísimo de esas huertas para la conservación de la biodiversidad y el paisaje cultural. Aplicando en cambio el enfoque de interfases culturales se observó que el viejo Centro Histórico es una interfase social viva, rodeado de una ciudad consolidada que se va descalificando hacia afuera, generando una interfase social negativa cuando se torna periferia, amenaza las huertas y produce vacíos incluso peligrosos. La cuestión central fue crear un renovado mito de la huerta, aún vigente en la percepción de la mayoría de los ciudadanos, pero que debe reforzarse, pues la continua degradación de las mismas genera la sensación de una pérdida irreversible. Ese nuevo mito se intentó construir con la definición de grandes unidades ambientales a recuperar mediante su revalorización cultural, económica y ecológica, y luego proponer corredores mediante los cuales la ciu-

dad pegaba un salto hacia afuera, hacia un segundo anillo de urbanización más allá de las huertas. Sobre la base de esas grandes estrategias se desarrolló una rigurosa "ordenación" de la huerta a salvar con patrones de aplicación en microescala que permiten articular, manzana por manzana, edificio por edificio, las áreas construidas, verdes, de riego y producción, a salvar en cada caso. La propuesta es oponerse a la prepotencia de la invasión inmobiliaria sobre la huerta, cambiándola por una producción leve sobre el territorio y concertada social y económicamente.

El proyecto culminó en 1996-97 con documentos impecables, y con gran aval de la Unión Europea, pero han pasado 6 años y los resultados dejan qué desear. Poco se ha implementado, poco se ha divulgado, el mito sigue en crisis.

¿Cuál es nuestra autoevaluación de un caso, quizás el primero en nuestra historia de proyectistas, que no ha alcanzado el éxito necesario?

Fortalezas y oportunidades:

> **El tema generador** (*salvar las huertas quizás más famosas de la humanidad*) fue muy acertado, y consiguió grandes avales.

> **El enfoque de la ciudad de interfases, muy nutrido de los conceptos más amplios de la ecología urbana, fue muy apropiado y exitoso para resolver técnicamente el proyecto.** Pocas veces como en este caso la importancia de las interfases urbano rurales quedó tan patéticamente demostrada, tanto en su aspecto de valor natural cuanto de valor socio-cultural y económico.

Debilidades y amenazas:

La falta de éxito hasta el momento tiene dos razones lamentablemente también presentes en países europeos:

> **La visión mercantilista, de quienes privilegian el uso especulativo del suelo para fines inmobiliarios, presiona claramente sobre las vo-**



luntades políticas y frenaron sistemáticamente la clara aplicación del proyecto.

> Esa misma visión política especulativa, fundada en ganar las elecciones en el corto plazo, y en el amparo del poder económico, en lugar de la responsabilidad por la sustentabilidad en el mediano y largo plazo, viene guiando el mirar hacia otro lado en lugar de la asunción de responsabilidades sobre la huerta.

Pero hay otro elemento que deseo agregar:

La falta de independencia del equipo del proyecto, en su mayoría funcionarios municipales, impidió la continuidad y la fortaleza autogestionaria. En ciertos casos y en ciertos momentos se debió optar entre la sustentabilidad del Proyecto y la sustentabilidad personal del funcionario.

SIETEciudadesSIETE

6 Porto Alegre 19 95/1998 "La ciudad de la inclusión y la economía distributiva"

A fines de 1995 fuimos llamados por la Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Porto Alegre para una breve contribución metodológica al ya famoso proceso de planeamiento participativo comenzado en esa ciudad en 1993.

Se estaba decidiendo reformar o rehacer el Plan Director Urbanístico, y se contaba con unos 10 principios o mandatos emergidos de años de Congreso de la Ciudad, donde miles de ciudadanos habían opinado y concertado.

Los principios antes mencionados (2.1 a 2.5) ya formaban parte de nuestro enfoque y metodología. Eran nuestra fortaleza. Pero Porto Alegre nos desafió con una visión inexcusable hacia la inclusión social y la economía distributiva, que en estos años recientes, y teniendo al proceso del Plan Director como un atributo indiscutible, culminó en los archifamosos "Foros Sociales Mundiales". Desde la visión macro se encontró

uno de los rasgos fundamentales de la propuesta: descentralizar y desconcentrar la ciudad, mediante grandes corredores de centralidad que se extienden hacia municipios vecinos y hacia el más alejado suburbio.

Esos grandes corredores, como oportunidades de espacios abiertos de interacción social y económica renuevan completamente la ciudad hacia la periferia y ofrecen centralidad a no más de 10 cuadras de la mayoría de la población. Se disminuyen viajes, consumo de tiempo y de energía, se incluyen a las poblaciones más alejadas, se evita el privilegio de los anillos concéntricos dominados por el valor de la tierra.

Esos corredores, apoyados por un sistema de transporte público excelente, generan asimismo una estructura de movilidad abierta y tramada.

Por otro lado se conservan todas las zonas rurales del sur del Municipio, pero con un modo realista de integración rural y urbana. Antes que la





SIETEciudadesSIETE

quimera de enormes áreas naturales protegidas, se optó por la utopía posible de un tejido abierto que salvara lo rural actual, articulado con enclaves productivos, recreativos y de urbanización ferreamente monitoreada.

Ello se apoya en un programa de operaciones concertadas que reconocen la necesidad de trabajar caso a caso, evitando la prepotencia de la norma abstracta.

Para esas operaciones concertadas se propende a alternativas de uso y ocupación del suelo, una de cuyas variantes es el denominado **"condominio ecológico"**, que propone una trama urbana de macro manzanas, con calles internas vecinales y densidad de 300/400 habitantes por hectáreas. Se obtiene así un patrón urbanístico y habitacional de densidad media/alta e intensas actividades de urbanidad, pero que posibilitan el mantenimiento de huertas urbanas y su valor socioambiental.

Además, la estrategia residencial se acompaña de estrategias de promoción económica y genera-

ción de empleos, y para ello se propone un programa de proyectos especiales, en casi todas las zonas del municipio de Porto Alegre, con inversiones productivas, tecnológicas, habitacionales, recreativas, etc.

El más importante ejemplo de proyecto especial fue uno de esos corredores de centralidad, que procuró amplios dolores de cabeza, pues apareció como demasiado importante para una Secretaría de Planeamiento acostumbrada más a administrar la regulación del suelo privado que a realizar grandes proyectos de inversión y de renovación urbana.

En cambio, un ejemplo avanzado es el de Lomba de Pinheiro, que fue concebido como un proyecto piloto experimental para articular todas estas dimensiones y está avanzando bien.

La estrategia de promoción económica también contempla un conjunto importante de acciones prioritarias. Se ve a la ciudad como un bien económico de interés social, y el municipio se compromete a gestionarlo en esa dirección.

SIETEciudadesSIETE

¿Qué resultados dio este amplio y ambicioso plan, realizado dentro de la cultura de planificación urbana que posee Porto Alegre, una de las más antiguas y sólidas de América Latina?

Según nuestra evaluación se produjo el siguiente contraste:

Fortalezas y oportunidades:

> *El enfoque integrador que veníamos desarrollando desde 1980 encontró aquí un terreno muy fértil, en la conducción política y en la capacidad técnica.*

> *Ello permitió desarrollar en plenitud 7 grandes estrategias interdisciplinarias e intersectoriales, con un conjunto amplísimo de programas y proyectos.*

> *Todo ello se basó en la continuidad de la participación y de los principios que ella había acordado .*

> *La ciudad tiene una creciente cultura urbana, que permitió trabajar en un nivel de conciencia y capacitación poco usual.*

> *En aquella gestión de gobierno se contó con un amplio compromiso y visión estratégica por parte de los principales referentes.*

Debilidades y amenazas:

Dos aspectos no pudieron sin embargo ser superados:

> *No se pudo extender el Plan al área metropolitana por la falta de convergencia política entre los distintos partidos gobernantes en cada distrito.*

> *Los aspectos de Municipio em-*

prendedor y no sólo administrador, que como se han visto son vitales para las estrategias mencionadas, no fueron digeridos por una administración municipal quizás demasiado estatizante.

Esta situación continúa hasta la fecha. Prácticamente se está aplicando sólo la estrategia de regulación del suelo, y ello debilita enormemente las potencias de este Plan de Desarrollo Urbano Ambiental, que mientras tanto ha influido en múltiples planeamientos urbanos a nivel internacional.



Pelotas, Brasil 2001/2002

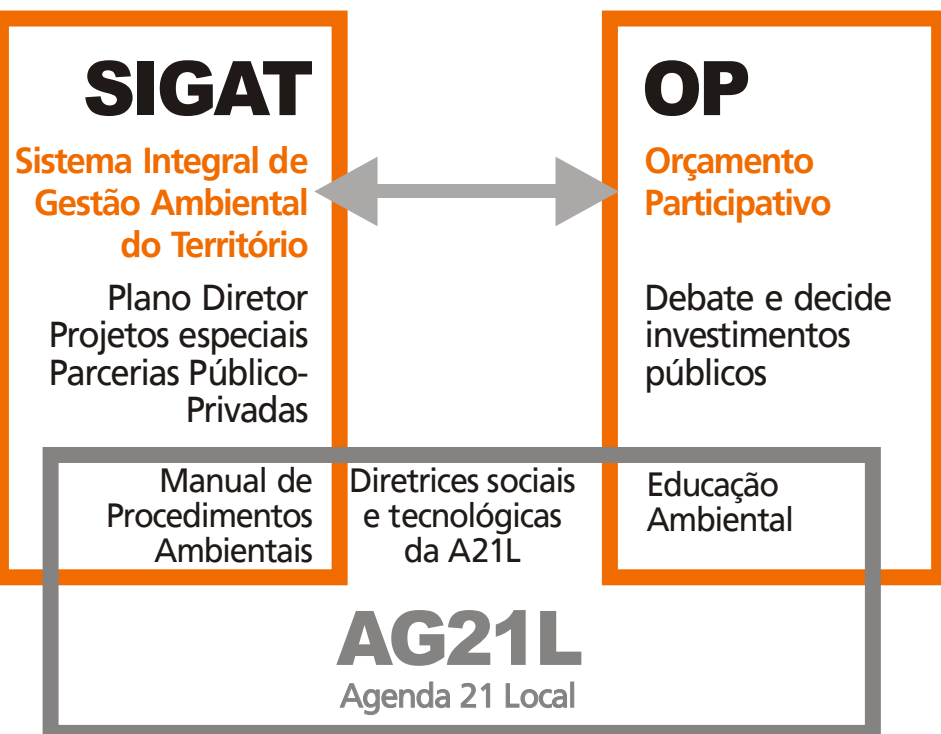
"La ciudad de gestión participativa y procesos continuos"

En 2001 fuimos llamados para iniciar un proceso parecido al de Porto Alegre en la ciudad de Pelotas, al sur del mismo Estado de Río Grande do Sul, cuya capital es Porto Alegre. Pero aquí estamos ante una ciudad de sólo 300.000 habitantes, en lugar del millón y medio que tiene Porto Alegre. Coincidencias y dife-

rencias de partida: gobierna Pelotas el mismo partido progresista que gobierna Porto Alegre (el PT, del Presidente Lula), sólo que en un caso sobre una ciudad muy metropolitana y cosmopolita, y en el otro sobre una aún tranquila y bastante conservadora ciudad de provincia. Otros dos datos singulares: estando



PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO MUNICIPAL



SIETEciudadesSIETE

muy cerca de la frontera con Uruguay, tuvo amplias influencias rioplatenses e hispánicas, y por ello adoptó un trazo urbanístico en cuadrícula; y tiene un extraordinario patrimonio arquitectónico, resultado de un siglo de riqueza derivada de la explotación ganadera.

La primera etapa consistió en hacer un Congreso de la Ciudad muy participativo, para definir las ideas fuerza que orientarían el nuevo Plano Director de la ciudad. En ese proceso se le dio una gran importancia al planeamiento participativo del Municipio, para asegurar que las ideas fuerza se llevaran a la práctica y evitar las especulaciones que entre distintos sectores políticos o económicos hemos venido observando y sufriendo en tantos años y que tanto supieron comprometer el rápido y buen resultado de los proyectos. Se generó así (ver figura) una propuesta de gestión, integrando la propia actuación técnica con las directrices de la Agenda 21 local y la actuación del presupuesto participativo. Tres pilares articulados, que en otras actuaciones, como en el relatado ca-

so de Porto Alegre, no formaron parte de un esfuerzo integrado y por ello generaron grandes fracturas y debilidades. El Congreso de la ciudad fue un extraordinario éxito y llevó a la redacción de una carta final concebida como un nuevo pacto para la construcción de Pelotas sustentable. Más de 400 personas participantes en el episodio final del Congreso (precedido por decenas de talleres participativos), casi 150 entidades representadas, consensos explícitos y casi unánimes.

Esto sucedió en agosto de 2002, y el nuevo pacto incluía la inmediata continuidad del proceso participativo para construir el Plan Director. Hace 8 meses que estamos aguardando que esto se produzca, pues la incógnita y la incertidumbre se ha instalado en lugar del proceso. Aparentemente diferencias políticas entre sectores del mismo gobierno y el mismo partido político llevaron a alejarse al Secretario de Planeamiento, líder técnico hasta entonces, y el Intendente no ha dispuesto quién será el nuevo Secretario.



SIETEciudadesSIETE

¿Qué evaluación podemos hacer de este caso, tan extraño e imprevisto, donde jugamos las mayores cartas por la gestión participativa y el proceso continuo, y precisamente es allí donde se produce un corte?

¿Por qué habiendo aprendido de lo aprendido, y habiendo aplicado todo el esfuerzo en la gobernabilidad del propio proceso, no pudimos prevenir ni amortiguar estos efectos?

Según nuestra ya habitual evaluación:

Fortalezas y oportunidades:

Para evitar repetirnos baste recordar que en este caso se contó claramente con:

- > *Fuerte decisión política.*
- > *Adopción neta del enfoque transectorial.*
- > *Se manejaron ideas-fuerza y un pacto social, para hacer bien clara la comunicación del proceso.*
- > *Hubo amplia participación social, que en muchos casos superó la con-*

-dición de actores y se incluyeron como verdaderos "coautores".

> *Cada idea-fuerza contuvo proyectos prioritarios, que permitían su rápida aplicación como verdaderos temas generadores.*

Debilidades y amenazas:

Se presentaron dos de tipo muy diferente:

> *La debilidad de financiamiento público para la continuidad inmediata del proceso, produjo una interrupción de un par de meses, y allí el proceso comenzó a titubear.*

> *La amenaza de disputas políticas*

internas, hasta la renuncia del Secretario de Planeamiento, produjo el corte abrupto durante todos estos meses, y no sabemos aún cómo se reencaminará o no la cuestión.

Pareciera que las incertidumbres y la tendencia al caos (principios de la entropía) hacen del planeamiento algo improbable, aún en sus concepciones más abiertas, participativas y previsoras. Pareciera que el mismo enfoque de la sustentabilidad presenta amplias debilidades y amenazas en su gobernabilidad sociopolítica, a pesar de sus fortalezas técnicas y ambientales.

REFLEXIONES PARA FORTALECER EL CAMINO

El lector habrá visto, resultado de las autoevaluaciones que nos hicimos ante cada una de las 7 ciudades analizadas, cómo se repiten tanto las fortalezas y oportunidades como las debilidades y las amenazas. En realidad, a pesar de lo que fui-

mos aprendiendo a través del proceso, hay mucha recurrencia en las fortalezas de nuestros principios técnicos (ver introducción), en las oportunidades (que también provienen de este enfoque participativo), pero hay como una no aceptación de las



SIETEciudadesSIETE

debilidades y amenazas que debemos enfrentar.

Debilidades de una cultura partidista en lo político, poco habituada a la visión de Estado y a la responsabilidad de la concertación.

Casi como una consecuencia de lo anterior, la debilidad de falta de continuidad en los procesos, y también de la realización por sectores del territorio, según su dominancia política, como si la continuidad del ambiente no existiera.

También una debilidad más sorprendente: la credulidad en que sólo regulando se puede lograr un desarrollo sustentable, sin generar enfoques más emprendedores, y sin dar más autoridad al propio control o autorregulación ciudadana.

En cuanto a las amenazas, tenemos el clásico enfoque cortoplacista de las partidocracias que se alternan en el gobierno, pero también la creencia casi mítica en que el mercado es suficiente regulador de la calidad y la sustentabilidad, cosa que no creen ni los países más capitalistas. Por último, hay profundo desconocimiento técnico en muchos equipos

que intervienen en las ciudades de su naturaleza altamente sistémica, evolutiva, impredecible, que no admite por lo tanto una ciudad regulada por la mordaza de planes estrictos.

Recordemos (ver introducción) que la hemos llamado "**la ciudad de planificación cerrada y reactiva**". El problema parece ser muy serio, a pesar de que muchos como nosotros estamos empeñados desde hace décadas en aprender y enseñar estas nuevas dimensiones. Pero falta evidentemente mucho aún por aprender.

¿Cuáles son entonces las principales reflexiones para fortalecer el camino?

> **Que la sustentabilidad urbana es algo muy complejo para dejárselo solo a planificadores clásicos, y menos aún solamente a arquitectos, que entendemos lo construido, la urbis, pero mucho menos las relaciones y los flujos, la civis.**

> **Que es necesaria una presencia del Estado, con políticas de bien público, para regular las externalidades negativas que produce el mercado y**

el neoliberalismo salvaje.

> **Que esas políticas de Estado deben garantizar además la continuidad de las buenas acciones, evitando que las alternancias de los gobiernos y sus urgencias partidarias, anulen los procesos.**

> **Que se debe profundizar la evolución del conocimiento hacia la gobernabilidad de la complejidad, que es bien distinta a las disposiciones autoritarias.**

> **Que la participación no es sólo un mecanismo de legitimación de las buenas ideas, y mucho menos un manejo de la opinión pública. Tiene que procurar que los actores sociales se comprometan como coautores, con ideas más refrescantes, pero también con la responsabilidad de sustentarlas y continuarlas.**

Un esfuerzo de proyectación integrada e integral, antes que de especialización sectorial.

GRANDES ENSEÑANZAS DE LA REALIDAD, DISPONIBLES PARA SEGUIR APRENDIENDO.