PRESENTACION

En el presente siglo, el desarrollo del ejercicio urbanístico en Iberoamérica ha sido realizado en el curso de cuatro fases, cada una de ellas con los matices propios que aportan las particularidades socioeconómicas y culturales de cada país. Las tres primeras fases —entre 1900 y 1950— están identificadas preferentemente por las reformas físicas que alteran la cuadrícula colonial mediante una triangulación arterial; por la estética de los bulevares y parques urbanos que persiguen la temprana ordenación del crecimiento de la ciudad, y por la urbanística teorizante difundida por la Carta de Atenas de los CIAM. Entre medio, un sinnúmero de leyes y ordenanzas —dispersas y carentes de unidad— han sido redactadas para regular los conflictos que surgen por la colisión de los muchos intereses que confluyen en la ciudad.

Aunque las actuaciones promovidas durante estas fases iniciales han sido ejecutadas de modo discontinuo e incompleto, su presencia en las áreas centrales de las ciudades de Argentina, Brasil, Chile, Cuba, Uruguay y, en menor escala, en Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela sintetiza buena parte del discurso urbanístico iberoamericano.

A partir de la segunda mitad del siglo xx, diversos fenómenos económicos y sociales aceleran el crecimiento físico de la ciudad, repercutiendo tanto en la calidad de vida de sus habitantes como en la utilidad de unos instrumentos urbanísticos incapaces de neutralizar el surgimiento de las nuevas problemáticas. A diferencia de las anteriores, las situaciones que se registran en esta cuarta fase son similares en la mayoría de los países de la región: crecimiento descontrolado de la ciudad capital que se transforma en el único receptáculo de las expectativas socioeconómicas de la población del país; ausencia de una voluntad política para promover el desarrollo equilibrado del territorio; administra-

ción municipal, subsidiada y sin autonomía, desnuda de medios para gestionar y corregir las carencias y los conflictos. Al final, el abandono del urbanismo como técnica de análisis, metodología de intervención y proyecto de ciudad, propugnado por el mercantilismo neoliberal, empeora el cuadro que en los años setenta y ochenta presentan las ciudades de la región.

Insertas en el amplio contexto que se configura por la democratización de las instituciones políticas, en los últimos años se vienen esbozando algunas tentativas que buscan renovar el contenido de la disciplina urbanística. En un intento de comprensión del problema, las nuevas actuaciones, algunas de las cuales se reseñan en esta monografía, son demostrativas de los nuevos modos de enfrentar los conflictos urbanos: de la modelística que implanta fórmulas abstractas en el territorio, se pasa a la interpretación y la intervención de las disfunciones; de los afanes totalizantes contenidos en los viejos documentos, a la ordenación de la escala distrital y barrial; de la simple regulación del crecimiento físico, a la gestión del conflicto social.

Este número monográfico de *Ciudad y Territorio*, que originalmente buscaba superar el escaso material disponible sobre el planeamiento urbanístico iberoamericano, reúne un número suficiente de artículos para realizar un ejercicio de evaluación y comparación de este «nuevo» urbanismo con las experiencias anteriores. También son interesantes ejemplares para reflexionar sobre las posibilidades de corrección de las crisis ambientales y sociales generadas por un preocupante *laissez faire* y que se agregan a los viejos conflictos no resueltos.

El ordenamiento de los diferentes artículos de esta monografía, busca una aproximación amplia y contrastada con el ejercicio del planeamiento urbanístico iberoamericano. De este modo, en el primer apartado sobre Políticas Urbanas, Nelson

González y Pablo Trivelli nos presentan dos estilos urbanísticos diversos en sus postulados y en sus logros: Cuba y Chile. En las tres últimas décadas, las actuaciones urbanas ejecutadas en Cuba han estado sujetas a las consideraciones previstas por la planificación económica de carácter centralizada; en el segundo, los impactos provocados por un hacer económico mercantilista son de complicada gestión a causa del *nihilismo* urbanístico aplicado durante una quincena de años. El cambio previsible que debe experimentar el ejercicio específico en el futuro, no es ajeno al curso que tomen las cuestiones relacionadas con la institucionalidad democrática y con la descentralización territorial y funcional, amén de la evolución positiva de los asuntos sociales y económicos.

Los futurólogos nos insinúan que dentro de los próximos años algunas ciudades del continente se situarán en el *ranking* de los centros urbanos, con una población entre los diez y veinte millones de habitantes. Aunque no debiéramos descartar sus efectos disuasorios, las problemáticas que permanecen pendientes limitarán la eficacia y la utilidad de las políticas públicas que, carentes de medios adecuados, se formulan para la corrección de las mismas. En este aspecto, en el apartado sobre las Problemáticas Urbanas, J. Figueroa reflexiona sobre la no poca participación de un urbanismo inoperativo en el desencadenamiento de conflictos y disturbios sociales en cinco ciudades capitales de la región. Con similar línea argumental, Víctor Alvarez y Víctor Castañeda plantean las preocupantes limitaciones y dificultades del aparato instrumental para corregir las crecientes carencias y conflictos que padecen los habitantes de la ciudad de México.

Durante los últimos cincuenta años se viene gestando un fenómeno territorial que encuentra en el desplazamiento poblacional, desde las áreas rurales hacia la ciudad capital del país y el acelerado crecimiento físico, sus principales causas y consecuencias visibles. Mientras en Europa asistimos tanto al declive socioeconómico de las metrópolis como a la disolución de sus instituciones administrativas y técnicas, en Iberoamérica, la metropolización de la gran ciudad, cuya administración es compartida por varios gobiernos locales, se plantea como una salida al problema con el propósito de globalizar y coordinar las actuaciones de los diversos organismos que intervienen en ella. En el apartado dedicado al Planeamiento Urbanístico Metropolitano, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) propone la urgente necesidad de institucionalizar el territorio y las decisiones para resolver los problemas pendientes y los conflictos emergentes provocados por esta dispersión administrativa. Las experiencias sobre planificación del desarrollo físico del Gran Buenos Aires, son analizadas en sendos artículos de Luis Ainstein y Nora Clichevsky. La debilidad operativa de los gobiernos locales que como *taifas* gestionan partes de la ciudad y las nuevas prácticas económicas de corte neoliberal (priva-

tización de los servicios municipales) limitan las pocas tentativas esbozadas para superar dichas cuestiones. La obsesión de los administradores para frenar el crecimiento físico de la ciudad, equivoca los objetivos del desarrollo económico y la transformación social que posibilitan los centros urbanos. A este respecto, Marco Negrón plantea la necesidad de entender la aglomeración urbana de Caracas como una gran ciudad, evitando las trampas que impone el municipalismo «parroquial». Los tres restantes artículos presentados en este apartado, de Héctor Cuervo, J. C. Muñoz Gurmendi y María Bertrand, reseñan experiencias en planificación metropolitana en La Habana, Lima y Santiago de Chile, respectivamente.

Eduardo Reese y Marta de Llona nos acercan a la filosofía de las reformas incorporadas por los planes municipales de Avellaneda (Buenos Aires) y de Lima, para superar las trabas de los anteriores documentos de planeamiento. Sus resultados quedan sujetos a la provisión de los suficientes mecanismos y recursos que aseguren su aplicación gradual y continua.

El proceso de reformas que caracteriza el ejercicio urbanístico en los países de la región durante los años ochenta, encuentra en los análisis planteados por Mariano Arana y Cristina Pastro dos significativos ejemplares. Si el primero expone el pensamiento de los urbanistas con respecto a la necesidad de introducir modificaciones en los estilos imperantes de planeamiento, el segundo, como si de una respuesta se tratase, reseña las acciones propugnadas por la administración municipal de Montevideo para modificar la escala de intervención y con ello optimizar sus resultados. Los artículos de Jorge Gavidia, de la CEPAL, Francisco Valverde, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, y Julián Salas, del Consejo de Investigaciones Científicas, ambos organismos españoles, presentan los resultados y recomendaciones en el campo de la cooperación técnica internacional en materias urbanísticas y de vivienda social desarrolladas por organismos extranjeros en la región. En muchos casos, las trabas instrumentales que impiden la necesaria evolución de la materia, asimismo, mediatizan los alcances y logros de estas asistencias técnicas. El camino dibujado por las ayudas internacionales relacionadas a la vivienda social, por ejemplo, entrega algunas directrices sobre la modificación de los objetivos y de los interlocutores sociales que deben participar en las mismas.

Los tres últimos apartados reúnen artículos que complementan y amplían la información contenida en esta monografía. El primero de ellos, a partir de la revisión de las leyes y el reglamento del régimen local, expone la carencia de instrumentos y de recursos de las administraciones municipales para gestionar las competencias urbanísticas legalmente asignadas. Esta «desnudez» del marco institucional y una descentralización funcional «a medias» reducen los resultados finales de las actuaciones públicas. La evolución de la materia depende, en gran medida,

de la introducción de reformas en los cuerpos legislativos que regulan la estructura administrativa y política del país. Pero, también en los contenidos del urbanismo. Buena parte de las experiencias urbanísticas desarrolladas en la región carecen de la suficiente difusión que asegure su conocimiento más allá de los propios ámbitos locales. Por ello, se adjunta una reseña bibliográfica de publicaciones recientes de temas urbanísticos editados en Iberoamérica. Gracias a la creación del programa de documentación URBISOC (CSIC), Alfredo Lozano nos presenta las principales publicaciones periódicas de arquitectura, construcción y planificación urbana y regional editadas en países del continente. La gran profusión de cursos de postgrado en urbanismo y ordenación del territorio, cuyo listado constituye el último artículo de esta monografía, nos invita a reflexionar sobre la escasa oferta académica que se registra en las naciones consideradas en esta monografía.

Aunque cada uno de los artículos de esta monografía constituye una aproximación particular a una materia no abundante en ejemplares, nada asegura que los análisis, las propuestas, reflexiones, etc., contenidas en los mismos, aumenten las posibilidades del urbanismo para asumir la corrección de las cuestiones pendientes. Probabilidades y posibilidades, éstas son las cuestiones; más aún si estas últimas dependen, las más de las veces, de la solidez y de la estabilidad estructural del Estado. Demasiados son los intentos frustrados por la falta de medios que han engrosado el largo listado de voluntarismos. A diferencia de lo denunciado en su momento por F. Terán (1978) y O. Bohígas (1986), con respecto a las trabas que observa la práctica urbanística española, los «saltos adelante» que periódicamente insinúa la práctica iberoamericana en la

búsqueda de resultados, quedan mediatizados por la ausencia de soportes jurídicos y financieros, entre otros. Cuestiones sobre las que deberá incidir cualquier reforma que persiga modificar esta situación.

Tiempo atrás, el sociólogo A. Touraine (1989) razonaba sobre las reales posibilidades de un resurgimiento económico de Iberoamérica de acuerdo al nuevo modelo político mundial; sugería que cualquier cambio estaba condicionado por el reforzamiento de los actores participantes en el proceso y en concordancia con la continuidad de los pequeños logros obtenidos a la fecha. Posteriormente, un periodista argentino (C. Gabetta, 1990), a partir del cuestionamiento de la viabilidad de las democracias pobres, denunciaba que muchos de los problemas que afectan al continente surgen, como efectos derivados, de la propia incapacidad de la Administración y de la sociedad para afrontar con realismo los conflictos pendientes.

Son tantas las problemáticas y tan pocos los medios que, por lo general, los intentos equivocan la dimensión de lo realmente corregible. Muchos programas son abandonados a medio camino; otros ni siquiera superan la aprobación inicial, quedando atrapados en consideraciones generalistas y estáticas. Por ello, la reflexión de las probabilidades y de las posibilidades, de un ejercicio modesto en resultados, que subyace en cada uno de los artículos de esta monografía, se nos propone como otro inicio para promover otro urbanismo, otros urbanistas y otras instituciones que superen la «apoplejía» de los gestos y de los voluntarismos.

Jonás Figueroa Salas

Coordinador de la monografía