CONFLICTO SOCIAL, TERRITORIO Y PLANEAMIENTO
Una reflexión sobre la utilidad y la operatividad del plan de urbanismo

Jonás Figueroa Salas

La lectura de los planes de urbanismo de Montevideo, Buenos Aires, Lima, Santiago de Chile y Quito, nos brinda la oportunidad de reflexionar sobre su relación con los conflictos sociales que surgen para reivindicar los bienes urbanos mínimos (vivienda, equipamiento, empleo, transporte, etc.). La carencia de medios instrumentales idóneos para intervenir las problemáticas pendientes y el divorcio con los procesos socioeconómicos que interactúan en el territorio, en no pocas ocasiones, acentúan la gravedad de estos conflictos sociales.

Social conflict, groundspace and city planning. Some considerations as to the usefulness and applicability of overall city planning

Here a close scrutiny of the overall planning schemes drawn up for the cities of Montivideo, Buenos Aires, Lima, Santiago de Chile and Quito leads the author to consider the degree to which these could be said to answer those social conflicts arising from a need for housing, social services, work, transport, etc., of these places. The complete lack of any adequate channels of approach to the resolving of these outstanding demands and the total divorce as between such plans and the reigning socio-economic reality that has such cities in its grip makes them the source of greater and not lesser social unrest on many occasions.

1. PRESENTACION

Las gigantescas aglomeraciones urbanas en que han devenido las capitales iberoamericanas y la reciente revisión de los instrumentos de planeamiento en algunas de ellas, nos lleva a plantear una investigación sobre las Políticas Urbanas de los países del cono sur de Iberoamérica. Sus principales objetivos son la identificación del papel que asume la administración central y local en la intervención del proceso urbanístico y el análisis de los conflictos que se presentan en cada una de las fases metodológicas, que configuran las políticas urbanas (normativa, instrumentos de planeamiento y mecanismos de gestión). Durante los seis primeros meses de 1989 hemos recorrido cinco países de la región sur, acopiando información, reuniéndonos con académicos y técnicos de la administración municipal, con afiliados a partidos políticos y ong *, caminando y fotografiando la ciudad, pero sobre todo, hablando con los habitantes tanto de las barriadas como de las urbanizaciones de lujo. Este artículo intenta ser un documento de trabajo, un ejercicio de síntesis y comprensión, que nos brinda la oportunidad de ordenar las ideas. La lectura de los planes urbanos de distintos países, la pluralidad de connotaciones y alcances que asumen los instrumentos urbanísticos y las múltiples rupturas existentes entre plan y ámbito territorial de aplicación, nos sugiere que las cuestiones urbanas —sean éstas metropolitanas o locales— permiten enlazar de modo fiel la retórica del plan con las problemáticas sociourba-

Jonás Figueroa Salas es arquitecto urbanista.

* ong = organización no gubernamental.

nas observadas en el periplo iberoamericano.

La fase de estudio en terreno coincide con el desencadenamiento de disturbios sociales que denuncian los problemas urbanos. Hemos asistido a la «conquista de la calle» por los habitantes para denunciar, en algunos casos violentamente, las carencias que teniendo un carácter socioeconómico, no están desprovistas de matices urbanísticos: la escapada de la inflación y el asalto de los mercados en Buenos Aires; la invasión de terrenos y quema de casas de promoción pública en Santiago de Chile; el síndrome de ciudad sitiada y el debate sobre la ley de alquileres en Lima; la invasión del cordón ecológico y de terrenos agrícolas en Quito, y la pauperación y el vaciamiento del casco antiguo de Montevideo. La administración gestiona esta conquista de la calle como tribuna reivindicativa, mediante la represión policial o por citación a un juzgado de guardia. Sin embargo, no podemos dejar de pensar que el surgimiento de estos disturbios consignados aisladamente en la crónica roja, tienen su origen en la incapacidad de los instrumentos urbanísticos y en la ineficacia de los órganos de gestión, para formular el tratamiento de los conflictos y las carencias. El problema es cómo recoger estas situaciones sin caer en el panfleto o el vulgar esperpento que condicionan frecuentemente la retórica de posturas éticas, ecologistas, moralistas, sociológicas, economicistas, estéticas, etc., que propugnadas desde terrenos corporativistas, no logran la corrección plena del conflicto. Los sucesos mencionados y el proceso de elaboración aún inacabado de algunos documentos aquí citados confieren al artículo un tono de crónica de viaje, antes que el de un análisis concluyente.

1.1. Aproximación teórica al tema

En los últimos años, diversas ciudades capitales iberoamericanas han planteado la revisión y modificación de sus respectivos instrumentos de planeamiento urbanístico. De ellos, sólo uno está en fase de aprobación (Santiago de Chile), y cuatro (B. Aires, Lima, Montevideo y Quito) se hallan aún en proceso de elaboración. En los documentos a los que ha sido posible acceder, se constata el propósito generalizado de articular un cierto grado de coherencia entre los conflictos agudizados en la última década, y los pocos y modestos mecanismos disponibles para su tratamiento, intentando recuperar el perdido control urbanístico sobre el territorio. Esta situación, a su vez, es una oportunidad interesante para analizar desde la variable territorial contenidos, alcances y limitaciones del plan, y contrastarlas con la conflictiva realidad urbana.

Con posteridad a la segunda gran guerra y a raíz de sus repercusiones políticas y económicas, se inicia en la región un tardío y gradual proceso de industrialización. La sustitución de las importaciones y el procesamiento de los recursos naturales propios, serán sus principales objetivos. Este proceso trae aparejada una fuerte concentración de actividades económicas y sociales en las ciudades capitales, que a la fecha disponían de una infraestructura, un equipamiento y un potencial mercado consumidor para acoger esta localización fabril. La reafirmación de la centralidad política y administrativa que ello genera, provocará, entre otras, el aumento del poder de atracción de la ciudad capital sobre los habitantes de una periferia urbana y rural empobrecida y carente de expectativas de vida, y su explosivo crecimiento físico en un período no superior a treinta años. Fenómenos que diversificarán los conflictos pendientes, a causa de la incapacidad gestora de la administración y a un anacrónico cuerpo normativo para estructurar un modelo espacial más o menos optimizable, tanto al interior de la ciudad como en la restante extensión territorial de país. Este fenómeno se reproduce en la mayoría de las naciones de la región, independiente del grado de intervención estatal y de sus niveles políticos, culturales y socioeconómicos.

El análisis somero de la materia urbanística en Iberoamérica, nos muestra una normativa dispersa y carente de codificación, unos inoperativos instrumentos de planeamiento y unos débiles órganos de gestión. Por otro lado, constatamos en los documentos en proceso de revisión, la persistencia de viejos vicios de la disciplina: abundancia de propósitos simplistas y ausencia de medios instrumentales, tanto para concretar estos propósitos como para intervenir las problemáticas que justificaron su formulación. Los estudios y publicaciones en la materia, más preocupados de problemáticas sectoriales (sociológicas, históricas, económicas, etc.), por lo general, desatienden la crítica a la eficacia y a las limitaciones del planeamiento. Las mismas propuestas de origen público o privado, evidencian una total desvinculación con el aparato normativo y las políticas estatales al uso. Conflictos metodológicos que, asimismo, están ausentes de los debates que se gestan en la sociedad y en los centros académicos, más dados a teorizar sobre la ambigua modelística, que sobre problemáticas concretas que se desencadenan en la propia ciudad. Cualquier reforma que se inicia desde la misma base social se ve frustrada al no existir los canales institucionales que acojan en el interior de los organismos técnicos las múltiples inquietudes de los habitantes. Desvinculación que acentúa la escasa utilidad del planeamiento, provocando a la larga frustraciones sociales frente a la técnica y que es posible comprobar en las conversaciones con los habitantes de las periferias urbanas. Esta equivocante imagen social, llena de despropósitos, conlleva tanto el abandono de planes y programas que en algunos casos jamás se implementan, como el divorcio entre los objetivos del planeamiento y la práctica aplicada por los distintos niveles administrativos, más abocados en incentivar un crecimiento o «desarrollo» expansivo a raíz de sus repercusiones económicas y fiscales, que en de-

finir los mecanismos de un cambio estructural para acceder a mejores niveles de vida.

1.2. El territorio como cuestión metodológica

La hipótesis esbozada en la presentación de este artículo, sobre el grado de responsabilidad del urbanismo —sus teorías e instrumentos, su ejercicio y no ejercicio— en los conflictos sociourbanos (aquellos ligados a problemáticas que surgen del hecho de habitar la ciudad), pareciera radical a la hora de reflexionar sobre la utilidad y evolución de la materia en Iberoamérica. Materia aún en proceso de madurez, de carácter normativo (plan regulador) y referencial o indicativo (plan director), sobrecargada de criterios desarrollistas que excluyen una multitud de factores (sociales, económicos, culturales, etc.) en el contenido de sus determinaciones. Por otro lado, plantear el cuestionamiento del grado de intervención de la administración en la problemática territorial y la cuantía de su protagonismo teórico e instrumental, carece de justificación si de antemano nos remitimos a las cómodas significaciones derivadas de las analogías existentes entre arquitectura y urbanismo, vivienda y ciudad, lo urbano y lo rural, etc. Analogías que reducen la intervención territorial a simples cuestiones físicas y estadísticas. El tráfico se soluciona con la apertura y ensanche de vías, las carencias con dotaciones. Las cuestiones supuestamente desvinculadas de la realidad tangible y concreta (económicas, socioculturales, etc.), quedan apartadas de la continuidad lógica problema-solución que debe contener la ideología urbanística. De este modo, el plan de urbanismo queda reducido a un conjunto de tipologías formales, cuyos objetivos explícitos son definir la geometría de la ocupación y las intensidades de usos del territorio, imponiendo un modelo rígido alcanzable a plazos y desinstrumentalizado. La automarginación de otros planteamientos que amplíen la mera consideración física del territorio reduce, a su vez, las estrategias seleccionadas para gestionar la analogía existente entre la ciudad y la no ciudad (la ilegal o espontánea), cuando las problemáticas de esta última superan, por los motivos ya enunciados, los alcances de actuación de los medios técnicos disponibles.

La reseña del planeamiento urbanístico en cinco países iberoamericanos, con problemáticas urbanas similares, tomando el territorio como variable única de análisis, entrega datos significativos a la hora de medir los intentos de las administraciones locales para gestionar la ciudad. El planeamiento en formulación en Lima, Montevideo y Quito plantea previamente la redimensión de la ciudad para después actuar urbanísticamente. En las dos primeras, mediante la determinación de la pequeña escala de actuación; en Quito, a través de la macroescala. En Santiago, el plan regulador es un conjunto de ordenanzas que controlan la ocupación del territorio, de acuerdo a una zonificación y a unos parámetros físicos rígidos; en Buenos Aires, el plan director señala los grandes objetivos que sugieren los técnicos para la ciudad y que se concretarán mediante el código de planeamiento. Tanto en el primero como en el segundo caso, se evidencia la permanente pugna del ejercicio urbanístico para percibir administrativa y jurídicamente su ámbito de actuación: el territorio.

Por ahora, renunciamos a dar una definición de territorio y optamos por las acepciones implícitas que posee la palabra. Ello evitará excluir, de antemano, datos significativos sobre el territorio enunciados por los planes de urbanismo. Antes bien, su utilización es una excusa metodológica para «bien comprender» el urbanismo iberoamericano, apartándonos de los tópicos y prejuicios. Los distintos capítulos que conforman este artículo, gruesamente enuncian las problemáticas que traban la fluidez del proceso de planeamiento urbano. Entre ellas, la retórica intencionalista y la inoperatividad instrumental para gestionar los conflictos pendientes en la ciudad. En un afán de comparar el desarrollo de este urbanismo iberoamericano (con los necesarios matices de cada país) con el urbanismo español, el primero debería situarse en los modos de hacer aplicados con anterioridad a la formulación de la primera Ley del Suelo de 1956. Las correspondientes diferencias entre ambos no sólo se asientan en los treinta y cinco años transcurridos desde este primer intento de reforma, sino en las oportunidades que las respectivas sociedades se den para optar al cambio.

2. EL URBANISMO DESINSTRUMENTALIZADO

2.1. El Plan Director de Montevideo

2.1.1. *Introducción*

La ciudad de Montevideo, situada en la ribera norte del Río de la Plata, por su patrimonio construido y el nivel sociocultural de los habitantes, simula una ciudad portuaria media de la España peninsular (1). Por su extensión y calidad edilicia, a primera vista, no evidencia los problemas tan comunes en otras capitales de la región (dispersión y degradación urbana, baja calidad ambiental, etc.). Sin embargo, mientras pasan los días y nos incorporamos a la realidad y las contradicciones del país, se evidencian sus conflictos: el casco antiguo inmerso en la zona portuaria, a causa del desplazamiento gradual, entre otros, de las funciones de gobierno, de la economía y de la cultura hacia el interior del territo-

(1) Con una superficie urbana de 16.000 ha y una población de 1,3 millones de hab., Montevideo es una ciudad capital que en las tres últimas décadas experimenta un crecimiento demográfico bastante modesto en comparación con sus similares de la región.

rio, y sin programas de reactivación, presenta una degradación socioeconómica y física. El déficit de viviendas se soluciona con el surgimiento de «pensiones familiares» y «conventillos» (Benton, L., 1986); el de agua, con la sobrevivencia del «aguatero»; una ciudad a orillas del Río de la Plata que en su casco antiguo carece de orillas, a causa de las instalaciones portuarias. Al final, la ineficacia de los organismos locales se sustituyen con soluciones de parche promovidas por los propios afectados que, empobreciendo la calidad de vida urbana, reprimen las problemáticas estructurales que institucionalizan la desvinculación de las actuaciones públicas con las demandas de la sociedad.

2.1.2. *El planeamiento anterior*

Según los antecedentes históricos, podría afirmarse que Uruguay es un país con gran tradición en el tratamiento de las problemáticas urbanas (2). Sin embargo, la carencia de una voluntad política y de los necesarios mecanismos financiero-administrativos para su ejecución, los distintos documentos redactados en las tres primeras décadas del siglo XX han quedado como antecedentes de una historia urbanística atrapada en teoricismos y abstracciones. Tal como sucede en numerosas ciudades occidentales, las propuestas y objetivos urbanísticos de los CIAM y los postulados lecorbusianos del momento, no son ajenos al ejercicio del urbanismo uruguayo. Su ejemplo más claro es la serie de documentos de origen privado que se presentan al municipio en los años treinta. Aunque su principal aporte es la creación de organismos técnicos al interior de la administración municipal, no serán implementados ni ejecutados. El año 1939, se crea la Oficina del Plan Regulador, encargada de la redacción de una normativa que controle y oriente las problemáticas que genera el crecimiento físico de la ciudad, proponga actuaciones urbanísticas y actualice la información de Montevideo (3).

La segunda etapa de la historia del planeamiento uruguayo, se inicia alrededor de 1955 con la elaboración de los estudios requeridos para formular un Plan Director. El cambio del concepto Regulador por Director no está desvinculado del debate europeo desencadenado por aquellos años, sobre la eficacia y operatividad —escasa— de las propuestas reguladoras surgidas al interior de los CIAM. La idea de regulación de la problemática urbana, aplicada mediante unos cuantos programas de largo plazo, es sustituida por la idea directora que desconecta el plan de los instrumentos que desarrollan sus propuestas (4). Aunque deja de lado el prurito totalizador e indeferenciado de los planes reguladores, el sentido referencial que asume es incapaz, asimismo, de promover las reformas estructurales de los conflictos. El Plan Director de 1956, primer ejemplo de este cambio conceptual del planeamiento, es un documento de carácter metropolitano que considera cuatro aspectos básicos que se interrelacionan en el territorio: ambiental, físico, económico y social. Su enfoque desarrollista, dirigido a promover el crecimiento físico de la ciudad como idea principal, incentiva la descentralización orgánica del núcleo central (5) y fomenta las actividades rurales de su entorno regional con el propósito de reforzar la funcionalidad y jerarquía de la ciudad. La consideración parcial de las variables que conforman y activan los conflictos urbanos, involucra la ejecución discontinua e incompleta del plan y a descoordinación por falta de designación, de los agentes ejecutores. Situaciones que motivan que las propuestas del Plan-56 queden como simples planteamientos teóricos de difícil evaluación. Los estudios llevados a cabo en la actualidad, por el municipio, para reformular la normativa urbanística, en su propuesta sobre un tratamiento territorial de acuerdo a módulos denominados «áreas caracterizadas», asumen como propios muchos de los objetivos del Plan-56. Lo cual, indica claramente el sentido propositivo y desinstrumentalizado que comporta el actual ejercicio urbanístico uruguayo. Del enfoque generalista de los últimos treinta años del planeamiento, surge una interrogante:

¿Se debaten públicamente los problemas y los mecanismos y estrategias de resolución?

Durante el año 1976, se formula la revisión del Plan-56, determinando la implementación de algunas de sus propuestas básicas. Después de treinta años de la elaboración del Plan-56, queda patente el desfase entre el crecimiento y la calificación del suelo. Problemáticas tales como degradación y terciarización de las áreas centrales, contaminación de los recursos naturales, déficit de equipamiento, etc., en fase crítica actualmente, carecen de consideración y, por lógica, de tratamiento. Cuestiones que el Plan-83 tampoco toma en cuenta (6).

El Plan Director de 1983, de claro carácter indicativo, determina una serie de directrices que propugnan el planeamiento del territorio en plazos graduales y de acuerdo al comportamiento de los agentes que participan en los cambios

(2) El proceso de modernización experimentado en el último cuarto del siglo XIX, avalado por un crecimiento económico y una política destinada a promover la inmigración europea, permite que el crecimiento poblacional se realice junto a significativos aumentos en el nivel de la calidad de vida. Asimismo, en las tres primeras décadas del presente siglo se formulan diversas leyes y propuestas urbanas que carecieron de ejecución: Ordenanza de Amanzanamiento, Ley de Higiene de la Vivienda, Concurso de las Avenidas, Planes Reguladores de 1912, 1928 y 1930, respectivamente.

(3) El Plan Regulador de 1930, también conocido como Plan del Centenario, puede considerarse como el promotor de la introducción de la técnica urbanística en los programas académicos —Instituto de Urbanismo en 1936— y en los organismos municipales en 1939.

(4) En el período de 1940 a 1955, el desarrollo de la ciudad fue «regulado» mediante la formulación de leyes (de Centros Poblados de 1946 y de la Propiedad Horizontal de 1946). Razón que parece justificar la reforma, al menos nominal, de los planes de urbanismo.

(5) Para mayores datos ver: Intendencia Municipal de Montevideo, *Estudios del Plan Director*, 1976, p. 9.

(6) *Ibidem*, Intendencia Municipal de Montevideo.

que experimentan los contextos urbanos, metropolitano y estatal. Sus principales estrategias orientarán y promoverán la coordinación de las distintas actuaciones que, asumidas por los agentes públicos y privados, se ejecutan en el desarrollo territorial. En el corto plazo, el Plan-83 deberá tender a consolidar una estructura territorial, en donde el borde costero, las áreas verdes y el suelo rural constituyan los «moderadores» del espacio urbano mediante la jerarquización de las «áreas caracterizadas» que conforman la ciudad y así lograr un sistema urbano equilibrado. En el medio y largo plazo, se definirán las zonas de desarrollo industrial (hacia el borde costero), y los carreteros (según un sistema vial regional). Otras directrices especificadas por el Plan-83, tienen relación con los sectores residenciales, de esparcimiento, etc. Para algunos técnicos de la administración local, el planeamiento vigente está formulado por el Plan-83, para otros, por el Plan-56 (7):

¿Cuál de estos documentos, en definitiva, regula o dirige la actuación urbanística municipal?

2.1.3. *La revisión y modificación del Plan*

Durante el año 1989, el Servicio de Estudios Territoriales del municipio de Montevideo inicia los análisis necesarios para plantear la revisión del planeamiento vigente, contenido tanto en el Plan-56 como en el Plan-83. El crecimiento a saltos que ha caracterizado el desarrollo urbano de la ciudad, ha ido configurando sectores que traspasan las divisiones y denominaciones barriales tradicionales (8). Al final, el producto, la ciudad, es una compleja red de interconexiones que genera un heterogéneo tejido urbano. Los distintos documentos urbanísticos, por su propio sentido ordenador totalizante, han sido incapaces de abordar las problemáticas de las pequeñas áreas barriales. El propósito de modificar la normativa vigente es complementar los anteriores criterios macrozonales (9) y, por tanto, indiferenciados con respecto a la microescala, mediante la identificación de las llamadas «áreas caracterizadas» mencionadas en el Plan-83. Los parámetros que definen el ámbito físico de cada una de estas áreas, tienen relación con los aspectos históricos, esquema del tejido urbano, características geográficas, normativa y división administrativa vigente. Los aspectos sociales, económicos, culturales y formales, imprescindibles a la

FIGS. 1, 2, 3 y 4. *Montevideo 1904, 1910, 1985 y 1990.*

(7) El preocupante desconocimiento que poseen los técnicos de los instrumentos de planeamiento vigente, es una muestra de la desvinculación de sus contenidos con las necesidades planteadas por la gestión urbana municipal, más preocupada por el otorgamiento de licencias de construcción que en el tratamiento de los conflictos urbanos.

(8) SERVICIO DE ESTUDIOS TERRITORIALES, *Reformulación Normativa del Cuerpo Urbanístico Vigente*, Departamento de Planeamiento Urbano, Intendencia Municipal de Montevideo, 1988, p. 36.

(9) *Ibidem*, Servicio de Estudios Territoriales, p. 67.

hora de identificar áreas homogéneas de tratamiento urbanístico, se echan en falta entre los parámetros utilizados por el equipo redactor. Su conocimiento y consideración, entregaría significativos antecedentes para reafirmar ideológicamente el esquema de la propuesta final.

La revisión del planeamiento vigente, amén de responder a una actualización de la información, debe generar la oportunidad de seleccionar propuestas y actuaciones urbanísticas idóneas y acordes a los conflictos pendientes. El abandono de lo macro y meramente referencial, en pos de lo singular a una escala de trabajo a nivel de la manzana, no incide en las posturas técnicas elegidas para gestionar el territorio. Se echa en falta una reflexión crítica de los fallos instrumentales del planeamiento anterior y de las causas que, en su momento, determinaron su abandono. Planeamiento que se caracterizaba por la imposición, desde afuera, de grandes postulados. El nuevo planeamiento cambia el sentido del mismo, pero no cuestiona ni esboza el tratamiento de las trabas estructurales que impiden que el urbanismo sea una técnica y una opción válida de cambio. El proceso de revisión en que se encuentra el planeamiento de la ciudad de Montevideo y la utilización de documentos de trabajo para llevar a cabo la redacción de este artículo, impide ahondar en otras cuestiones que por falta de consideración del equipo redactor motiven juicios carentes de lógica. Sin embargo, la sola intención política y técnica de revisar o reformular los instrumentos vigentes, sea cual fuere su objetivo implícito, conlleva de por sí una oportunidad de cambio y una toma de conciencia social a la hora de asignarles legalidad a las actuaciones propuestas para la solución de las tensiones urbanas (10).

3. LA FRACTURA METODOLOGICA

3.1. El Plan Director de Buenos Aires

3.1.1. *Introducción*

Una moderna autopista elevada de peaje une desde inicios de los años ochenta, el aeropuerto de Ezeiza con el centro de la ciudad de Buenos Aires. En el trayecto, edificios parcialmente demolidos, terrenos baldíos y basurales dan paso a la obra vial. Los cruzamientos y desvíos se solucionan a la usanza ingenieril, ocupando grandes extensiones de suelo que excluyen otros usos urbanos. Esta autopista integra el sistema vial urbano de alta velocidad construido durante la última administración militar argentina (1976-83). Constituye un significativo ejemplar para reflexionar sobre la configuración del territorio y el papel del planeamiento urbano como promotor de actuaciones, corrector idóneo de las desviaciones y tensiones sociales, documento legal a cumplir y opción política para optimizar la calidad de vida de la ciudad (11). La detención de las obras viales, por el cambio de programa de gobierno y de política municipal, genera extensos eriales en áreas afectas por las autopistas (12). Impactos que revierten en el desalojo de viviendas y en la calidad del patrimonio construido (13).

A su vez, la construcción de la obra vial anula la aseveración tantas veces esgrimida, para justificar la baja capacidad de inversión que poseen las administraciones municipales para ejecutar la dotación de infraestructuras y servicios, y señala el bajo grado de madurez que han alcanzado los mecanismos políticos y técnicos formulados para superar las carencias. La doble y equivocante vertiente referencial y normativa que alimenta el cuerpo conceptual del planeamiento, ha sido incapaz de avanzar hacia consideraciones y criterios que le otorguen un papel protagonístico en la gestión del urbanismo. El crecimiento explosivo, observado en estos últimos treinta años en la mayoría de las ciudades capitales de Iberoamérica, agrava la crisis que provoca la inercia de las administraciones locales para prevenir y adelantarse al surgimiento de las disfunciones que tal fenómeno provoca. A raíz de ello, políticos y técnicos municipales «piensan» que es de mayor utilidad un planeamiento de corte normativo que restrinja y regularice el hecho consumado, antes que un instrumento positivo que promueva y oriente las actuaciones territoriales. Una breve lectura de los planes de urbanismo, tanto oficiales como aquellos que no han sido aprobados, señala que uno de los obstáculos más graves para lograr la operatividad de la materia, proviene de la ruptura metodológica de los propios instrumentos. Ruptura metodológica que se desencadena por la inexistencia de una código urbano que reglamente contenidos y modos de gestión, entre otros, de los instrumentos. Ruptura metodológica a raíz de la ilegalidad o falta de legalidad del plan. Existe una aprobación política, una técnica, pero carece de aprobación legal que asegure su aplicación. Cuestión que nos lleva a pensar que no hay una ciudad legal y una ilegal, sino un urbanismo legal y uno ilegal. Urbanismo ilegal cuando los instrumentos no disponen de la suficiente y requerida legalidad para actuar positivamente (14).

(10) El cambio del equipo político de la intendencia municipal, a fines de 1989, impide por ahora conocer la continuidad de los estudios de reformulación del plan de urbanismo de Montevideo.

(11) Al respecto, ver artículos sobre Buenos Aires de L. Ainstein y N. Clichevsky.

(12) La Municipalidad de Buenos Aires y la Comunidad de Madrid, durante el año 1988 convocaron un Concurso de Ideas para el tratamiento urbano de zonas particulares de la ciudad. El área AU-3, generada por la no construida autopista núm. 3, constituye una de estas zonas.

(13) El desalojo de vivienda y erradicación de «villas miseria», fue práctica corriente durante la administración militar de 1976-83.

(14) El carácter restrictivo y rígido del plan y la norma urbana provoca que la población identifique urbanismo con desalojos, obligaciones tributarias y expropiaciones.

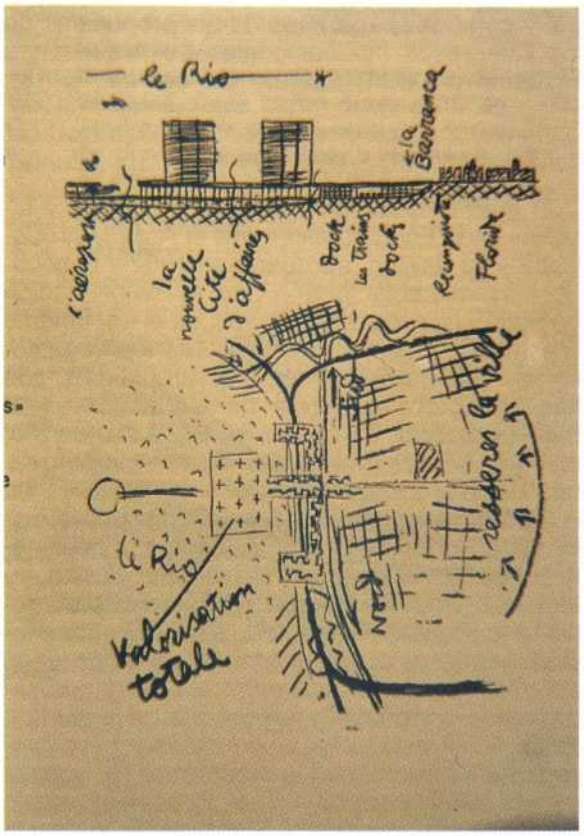


FIG. 5. *Buenos Aires 1929. Le Corbusier.*

FIGS. 6, 7 y 8. *Buenos Aires 1936, 1986 y 1990.*

3.1.2. *El planeamiento anterior*

El primer instrumento de planeamiento de la ciudad de Buenos Aires se denomina Plano Regulador y de Reforma de la Capital Federal de 1925. Documento enraizado en los proyectos de reforma estética propuestos a fines del siglo XIX y a primeros del presente. Por la ejecución de algunas de sus propuestas, el más significativo de éstos es el redactado por el francés J. A. Bouvard (15). Sus actuaciones básicamente primaban un esquema vial estructurado por diagonales cuyos cruzamientos con la trama consolidada, estaban coronados por grandes glorietas. La Diagonal Norte y el Balneario-Sur, construidos entre 1912 y 1917, son las obras de mayor relevancia ejecutadas al amparo del Plan Bouvard. Posteriormente, el Plan Regulador 1925 plantea construir una costanera —paseo marítimo— que articularía una secuencia de áreas verdes y zonas residenciales; completar el esquema vial del Plan Bouvard; y consolidar el área cívica de la ciudad mediante la construcción de edificios para la administración pública en torno a la Plaza de Mayo (Hardoy, J., 1988, p. 112). La ejecución parcial e incompleta de estas propuestas, transformaría las mismas en objetivos recurrentes del planeamiento formulado con posterioridad (Suárez, O., 1986). A nivel territorial, el Plan-25 plantea la necesidad de preparar suelo para asegurar el crecimiento futuro e incorporar los pequeños centros urbanos satélites pertenecientes administrativamente a la provincia de Buenos Aires. Por estos años, el país constituía el principal destino de la migración europea. Entre 1900 y 1925, Buenos Aires había duplicado con largueza su población, de 800.000 a 1,8 millones de habitantes (16). Tal como sucedió por aquella época en otras capitales iberoamerica-

(15) El Plan Bouvard centraliza mediante la triangulación de la trama viaria, los contenedores de prestigio de la ciudad: Plaza de Mayo, el edificio del Congreso, etc. Propone situar este último en el centro de una gran plaza ochavada.

(16) Este incremento poblacional estaba conformado por las masivas migraciones europeas que se asientan en las ciudades americanas de la costa atlántica.

nas, más allá de su utilidad, el aporte más relevante de la formulación de estos documentos de planeamiento no lo constituyen las obras que promovieron, sino el haber sentado las bases políticas, técnicas y académicas de la urbanística como disciplina idónea para construir ciudad.

Entre los años 1929 y 1934, se presentaron una serie de esbozos de planes urbanísticos que, por su carácter parcial y falta de voluntad política de la administración, no trascienden la fase aprobatoria.

Durante 1938, un equipo de arquitectos argentinos plantea junto a Le Corbusier el Plan Director de Buenos Aires. Es éste uno de los ejemplares significativos del urbanismo racionalista. Elaborado en su oficina parisiense con los antecedentes recopilados en una breve visita a Buenos Aires y otras ciudades de la costa atlántica (17), y los datos proporcionados por los arquitectos argentinos; sus propuestas, similares a otros planes planteados en ciudades europeas, se vertebran mediante la creación de una nueva trama arterial, supermanzanas ajardinadas y grandes bloques aislados o rascacielos cartesianos. Los aspectos culturales y socioeconómicos propios de la ciudad y sus habitantes, quedan traspapelados entre las teorías y propuestas dirigidas a justificar y consolidar las ideologías de Le Corbusier. Estas se asentaban en la concentración funcional mediante gigantescos contenedores de actividades, a la orilla de largas avenidas carentes de tratamiento diferenciado. Sin embargo, más allá del contenido utópico que «arrasa» con lo existente, plantea, asimismo, la apertura de la ciudad hacia el Río de la Plata y la recuperación del deteriorado sector sur. Planteamientos significativos que aún pueden constituir interesantes ideas en las que se asiente un supuesto plan, habida cuenta que la parte central de la ciudad carece de orillas fluviales y el sector sur sufre un deterioro endémico (18). El impacto inicial provocado por el plan lecorbusiano, ha oscurecido los análisis críticos formulados desde enfoques arquitectónicos. Mas, la historia del planeamiento urbanístico de Buenos Aires es una asignatura pendiente que precisa del interés de los investigadores (19).

El sistema de autopistas urbanas, construido parcialmente por la última administración militar, reproduce el esquema vial propuesto por el arquitecto francés (Le Corbusier, 1947). Los profesionales argentinos redactores del Plan-38, posteriormente, jugaron un rol significativo en la creación de órganos técnicos de ámbito municipal y como propagadores de las propuestas de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna o CIAM (Suárez, O., *op. cit.*, p. 16).

3.1.3. *El planeamiento vigente*

El Plan Director para la Capital Federal y Lineamientos Estructurales para el Area Metropolitana y su Región, aprobado en 1962 y publicado —inexplicablemente— bajo la denominación de Plan Regulador el año 1968, es el documento urbanístico vigente. El equipo técnico redactor estaba integrado por algunos arquitectos que habían colaborado con Le Corbusier en el Plan-38 (Suárez, O., *op. cit.*, p. 19). A raíz de ello, muchas de sus propuestas estaban impregnados del planeamiento funcionalista en boga en la Europa de los años cincuenta. Es el primer instrumento urbanístico que extiende sus consideraciones más allá de los límites de la ciudad, integrando en sus proposiciones el ámbito metropolitano (Suárez, O., *op. cit.*, p. 19). Su elaboración genera una voluminosa información y un completo análisis de los aspectos históricos, regionales, funcionales y jerárquicos de la ciudad, datos hasta esa fecha incompletos y cuyo procesamiento consolida los organismos técnicos al interior del aparato municipal. El actual Consejo de Planificación Urbana (CPU) es la instancia técnica que recoge institucionalmente, la tradición planificadora comenzada débilmente en los albores del presente siglo y que con algunas interrupciones va reproduciendo las dificultades de la administración para otorgar una cierta continuidad y coherencia a los asuntos públicos. El Plan-62 plantea una serie de propuestas de carácter regional, metropolitano y municipal. Por limitaciones competenciales y la carencia de una normativa de coordinación, las propuestas dirigidas al ámbito metropolitano y regional carecen de interés a causa de su inoperatividad. Las propuestas a nivel municipal, básicamente, se refieren a saneamiento ambiental; la construcción de grandes polígonos de viviendas y su equipamiento; la recuperación de terrenos al río; y la formulación del código de planeamiento (20).

Durante la administración militar (1976-1983), instrumentalmente el Plan-62 fue abandonado, aunque se aprueba el Código de Planeamiento (1977); se inicia la construcción de las autopistas urbanas y de las grandes urbanizaciones de viviendas; y el desalojo de los asentamientos ilegales (villas miserias), hacia el espacio provincial (21). Actuaciones algunas de ellas no esti-

(17) La revitalización que produjo este viaje de 1929 en las propuestas urbanísticas de Le Corbusier, es posible constatarla en los esbozos de proyectos para Río de Janeiro (una ciudad lineal en altura), Montevideo (un gigantesco edificio-carretera que saliendo del puerto se introduce en la ciudad) y Buenos Aires (la urbanización del cauce del río de la Plata).

(18) Las propuestas de carácter arquitectónico, como las planteadas por Le Corbusier, han demostrado en múltiples oportunidades su incapacidad para recuperar partes de la ciudad cuando se desvinculan de programas de revitalización socioeconómica.

(19) Echamos en falta en el estudio de Odilia Suárez un análisis histórico pormenorizado de los instrumentos de planeamiento de Buenos Aires, vinculándolos con el desarrollo de la estructura administrativa y política de la ciudad y con sus condicionantes sociales y económicas, que de algún modo gestaron su formulación y, asimismo, trabaron su posterior aprobación y aplicación.

(20) Este código de planeamiento, necesario para desarrollar legalmente los objetivos del plan, se aprueba quince años más tarde, en 1977.

(21) Dichas villas miserias fueron radicadas en terrenos desprovistos de urbanización y que la administración municipal había adquirido para tal efecto. La necesidad de presentar una "buena imagen" durante la realización del Campeonato Mundial de Fútbol de 1978 aceleró el proceso de desalojos y erradicaciones de estos conjuntos de infravivienda.

puladas por el planeamiento vigente. Situación no nueva y que se reproduce en otros países de la región, provocando la introducción de conflictos artificiales, tales como ocupación de zonas de baja aptitud urbana (terrenos agrícolas), dispersión, etc., que propiciados por la misma administración, se suman a las que surgen por la propia funcionalidad de la ciudad. La comprensión del ejercicio del planeamiento de Buenos Aires requiere una breve reseña del Código de Planeamiento aprobado el año 1977. Este instrumento es la expresión legal del Plan-62. El sentido abstracto que poseen algunos objetivos y propuestas de planeamiento, motiva las grandes dificultdes que presenta su implementación. Para ello, el Plan-62 determina formular acciones fundamentales a fin de permitir su operatividad. La redacción de un Código de Planeamiento como mecanismo de desarrollo legal del Plan-62, es una de estas acciones fundamentales. A causa de sus permanentes transgresiones, vía expediente administrativo, y el desfase de sus consideraciones con los conflctos actuales, el CP está en proceso de revisión y modificación (22). Su normativa busca definir condiciones de densidad poblacional; nuevas opciones de rendimiento urbanístico; pautas formales y morfológicas; y la distribución de usos por zonas. Los criterios que rigen estos objetivos surgen como la respuesta técnica de los problemas urbanísticos de urgente resolución (excesiva densidad, conflictos normativos, superposición de usos, desequilibrio, etc.). Como se constata, la resolución de los conflictos se plantea desde un enfoque físico del territorio, dejando de lado factores sociales, medioambientales, culturales, económicos, equipamiento, de participación, etc., que participan en mayor medida de la estructura inicial de los conflictos visualizados en el cuerpo de la ciudad. Esta ausencia de contenidos provoca la desvinculación del aparato instrumental con las disfunciones que se propone tratar. La revisión y modificación del CP busca superar la exclusión de los distintos factores intervinientes en el proceso urbano. Creemos que la sola revisión del Código y no del Plan-62, parcializa los alcances de las reformas que deberán posibilitar la evolución de la urbanística argentina. La superación de las numerosas y viejas trabas metodológicas, jurídicas, instrumentales, etc., podría articularse mediante un código urbanístico cuyos reglamentos definan los objetivos generales y los alcances, los criterios de revisión a seguir, etc. Con posterioridad al Plan-62 se han formulado otros documentos urbanos de carácter zonal y metropolitano, los que por problemas financieros y administrativo han carecido de aplicación, y su reseña no responde a los objetivos de este artículo (23).

El proyectado traslado de la capitalidad de Buenos Aires a la ciudad de Viedma (a unos 800 km al sur) motiva la necesidad de redefinir un nuevo marco jurídico y administrativo para la ciudad y los 19 municpios que configuran el Gran Buenos Aires (24). A pesar que la argumentación política del citado proyecto se ha debilitado a raíz de los cambios de gobierno, las comisiones técnicas creadas para el efecto (ENTECAP y AMBA), continúan durante 1989 operando y han presentado planes y proyectos con dicho objetivo. A fin de aportar ideas urbano-arquitectónicas para Buenos Aires, el año 1988 el municipio convoca un concurso de propuestas para motivar en los profesionales del sector un ejercicio de reflexión. A la larga, sólo quedará en eso: una reflexión (25).

3.2. El Plan Metropolitano de Lima

3.2.1. *Introducción*

La materia urbanística en la ciudad de Lima no sólo es objeto de interés por parte de los organismos públicos, sino también por un sinnúmero de organizaciones privadas —unas diez ong— que realizan investigaciones y formulan propuestas sobre vivienda, equipamiento, empleo, etc. (26). Varias publicaciones especializadas y los periódicos en general tratan con frecuencia temas de vivienda, transporte y medio ambiente, como cuestiones críticas que precisan de resolución (27). Práctica ésta poco frecuente en otros países de la región. Una rápida lectura de la ciudad, señala el quiebre existente entre el desarrollo teórico y la praxis de la materia para articular el tratamiento de las tensiones y conflictos pendientes.

Los documentos jurídicos «dictados» por las administraciones con el objetivo de regular los usos y el crecimiento del suelo urbano, se han visto sobrepasados por los hechos, transformando la historia urbanística limeña en un recuento de invasiones (28). Invasiones promovidas a partir de los años veinte por la población de mayores ingresos, hacia los actuales distritos de Mi-

(22) Al respecto, ver CONSEJO DE PLANIFICACION URBANA, *Bases para la Participación Pública en la Planificación Territorial de Buenos Aires*, Eudeba, 1989.

(23) Entre estos planes es posible citar los siguientes: Organización del Espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires, Esquema 2000 de 1969; y Plan de Renovación de la Zona Sur de Buenos Aires de 1971.

(24) La creación del AMBA (organismo dependiente de la Presidencia de la República) obedece al objetivo de estudiar la implementación de una futura provincia federal que reúna administrativa y políticamente los partidos municipales del Gran Buenos Aires con la (ex) Capital Federal.

(25) Las propuestas seleccionadas fueron presentadas en la exposición «20 Ideas para Buenos Aires», durante el mes de junio de 1988 en Madrid, con el auspicio de la Comunidad de Madrid.

(26) A mediados del año 1987 queda constituido Hábitat, que reúne un grupo de ocho ONG. Su objetivo principal es el estudio de las problemáticas urbanas que presenta la ciudad de Lima.

(27) Entre estas publicaciones, conviene citar al diario *La República* y a la revista *Cuadernos Urbanos*.

(28) A nivel internacional, la más conocida de estas invasiones es la que promovió la misma administración para ocupar las extensas dunas del sur de Lima a inicio de los años setenta y que hoy constituye el pujante distrito de Villa El Salvador.

raflores y San Isidro, al oeste del casco antiguo de Lima. En las tres últimas décadas, las invasiones han tenido un neto origen rural, «colonizando» áreas de baja aptitud urbana (29). En algunos casos, sobre las pendientes de los cerros hacia el este y las extensas dunas del sur y el norte de la ciudad; en otros, rellenando los pocos vacíos que como bolsas de infravivienda (tugurios) se generan por la carencia de programas de rehabilitación o renovación edilicia en el casco antiguo. Esta invasión del suelo, en algunos casos terrenos agrícolas, ha sido enfrentada en ciertas ocasiones mediante una violenta represión policial, en otras, mediante la invasión «planificada» por la misma administración municipal (30).

Otras cuestiones como, la alta degradación socioeconómica del casco antiguo de gran valor histórico-arquitectónico, la ausencia de ordenamiento del transporte público, déficit de equipamiento en los barrios periféricos, etc., quedan relegadas cuando se reflexiona sobre las repercusiones territoriales generadas por los estilos de crecimiento de la ciudad y la inutilidad de los instrumentos y mecanismos técnicos para su control. El proceso de crecimiento imparable de la superficie de la ciudad, iniciado en los años cincuenta, ha desembocado durante la década de los ochenta, en la dispersión de la ocupación territorial, siguiendo las coordenadas físicas que han improvisado los ejes carreteros construidos durante los años setenta por la administración militar (31).

3.2.2. *La planificación anterior*

Los primeros intentos de controlar los usos del suelo y el crecimiento de la ciudad, datan de 1949 con la formulación por parte de la Oficina Nacional de Planificación Urbana (ONPU) del Plan Piloto de Lima. Este organismo, dependiente de la administración central, asumía la competencia de coordinar y dirigir la actividad urbanística desarrollada por los gobiernos central y local, mediante la formulación de planes reguladores y de ensanche de las ciudades y pueblos del Perú (32). Documentos que no trascienden hacia la fase aprobatoria y quedan como simples ejemplares de referencia. Los mayores logros alcanzados por la ONPU, versan sobre el volumen de información urbana de las ciudades peruanas y el adiestramiento técnico de los funcionarios. Los planes de zonificación y de control de usos del suelo distrital, elaborados por la ONPU y los entes locales, al igual que los anteriores, tienen más valor como ejercicios académicos que como instrumentos directrices del desarrollo urbano. En la práctica, las presiones provenientes de los sectores sociales de bajos recursos obligan a la administración a transgredir sus propias decisiones urbanísticas, buscando paliar de algún modo la demanda de suelo urbano y vivienda social (33).

Este es el panorama del urbanismo en la Lima de fines de los años sesenta. Su análisis se transforma en el contexto que justifica la formulación por la ONPU y el municipio de Lima del Plan de Desarrollo Metropolitano Lima-Callao de 1967 (Martínez Villar, 1988, p. 6). Este documento, corrientemente denominado Plandemet, debe orientar el sentido del crecimiento de la ciudad mediante la aplicación de un modelo de asentamiento. Con la definición de «áreas de expansión», el Plandemet busca la densificación de los corredores de tráfico y el relleno de los vacíos de la periferia y de las áreas centrales. El Plan se asentaba, ideológicamente, en la hipotética sustitución gradual de las barriadas de tipo marginal por urbanizaciones populares que propugnaría la ejecución de sus programas. El gran porcentaje de suelo disponible en las áreas de expansión en manos privadas, restó posibilidades de ejecución al Plan-67. Las barriadas, después de veinte años de existencia, continúan reproduciendo las limitaciones y carencias de las bolsas de extrema pobreza e infravivienda, aunque por decreto hoy se le denomina «pueblos jóvenes» (34). Con un retraso de diez años (1979) se aprueba el Plan de Zonificación de Lima Metropolitana estipulado por el Plandemet, y que debía determinar los usos del suelo de acuerdo a sus grandes objetivos. El Plandemet, originalmente, determina los tres valles fluviales de Lima (Chillón, Rimac y Lurín), como zonas de ensanche o expansión, en algunos casos clasificando para usos urbanos terrenos de aptitud agrícola. A raíz de que buena parte de las urbanizaciones limeñas se ejecutan por iniciativa privada, la Zonificación 1979 marca las pautas técnicas por las cuales éstas deberán regirse. A pesar de ser un documento sujeto al Plan-67, la Z-79 modifica algunas de sus propuestas como las referidas a zonas de expansión: de los ejes este-oeste del plan a los ejes norte-sur, protegiendo con ello los suelos destinados a usos agrícolas. La política de suelo busca rellenar los vacíos provocados por la dinámica de asentamiento en el este de la ciudad. El desfase de los objetivos y actuaciones del plan con la realidad urbana, determina su incapacidad para concretar los lineamientos

(29) Villa El Salvador se asienta en una zona atravesada por una falla geológica.

(30) En este caso, Villa El Salvador es una de estas invasiones de suelo «planificadas» por la administración.

(31) El sistema viario de alta velocidad, construido durante la administración militar, tiene como objetivo la incorporación urbana de las alejadas barriadas.

(32) El Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (Inadur), dependiente del Ministerio de la Vivienda y Construcción, asume en la actualidad la labor desempeñada en su tiempo por la ONPU. Labor dirigida a asistencia técnica municipal, estudios preinversionales, catastro urbano y otros.

(33) Buscando optimizar la rentabilidad de los programas de inversión municipal en vivienda social, por lo general, éstos se sitúan en suelo carente de calificación urbana.

(34) Ley núm. 24513 de 1986, Título de Propiedad para los Asentamientos Humanos Pueblos Jóvenes, Presidencia de la República.

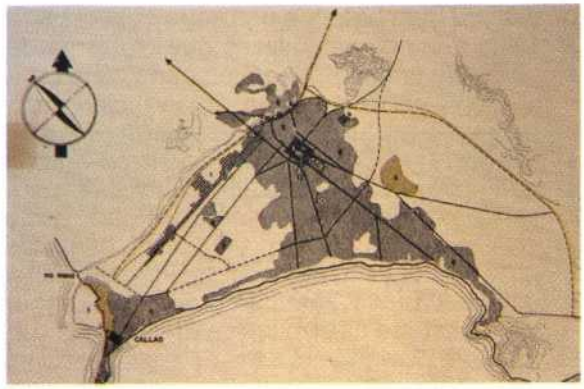
básicos y su desfase le impide regular un crecimiento físico expansivo de tipo limeño.

3.2.3. *La revisión del planeamiento*

Con el retorno del Estado peruano a la democracia, a inicios de la década de los ochenta, y con el gobierno de la Izquierda Unida (1984-1986), la Municipalidad de Lima inicia el proceso de elaboración del planeamiento metropolitano (35). Proceso que puede resumirse en tres fases: revisión del planeamiento vigente, Plandemet-67; elaboración y aprobación del Plan de Emergencia de 1985; y por último, formulación del Plan de Estructuración Urbana de 1986. Tal como lo explicita su nombre, uno de los objetivos prioritarios del Plan-86 es la estructuración urbana mediante la definición de responsabilidades y de rangos de intervención en los cuatro niveles de actuación: metropolitano, interdistrital, distrital y comunal. Esta estructuración como base del planeamiento, está dirigida a consolidar el proceso urbano ejecutado por una administración local que desarrolle los programas y proyectos formulados por el Plan-86. Este determina áreas urbanas y urbanizables de acuerdo a los usos y ocupación del suelo.

Durante la gestión municipal del APRA (1987-1989) se inicia la elaboración del Plan de Desarrollo Metropolitano (Plan Met), cuyo documento de Avance aprobado durante 1988, se aboca a definir las Políticas de Desarrollo Urbano Metropolitano y la Ley de Creación del Gobierno Metropolitano. Estas políticas son instrumentos normativos que orientan y promueven las acciones de planeamiento de la administración metropolitana de Lima y Callao. Su valor radica en el planteamiento de un modelo de organización espacial de carácter policéntrico, opuesto y complementario a la vez al esquema tradicional monocéntrico que los usos, la ocupación y la evolución de las distintas zonas de la ciudad, generan espontáneamente (36). De lo anterior, se desprende que la ciudad contaría con una única administración y con un tratamiento diferenciado de acuerdo al modelo de organización espacial propuesto.

En la actualidad, Lima posee una administración metropolitana asumida por la municipalidad correspondiente y 47 municipios distritales. El modelo propuesto crea cinco agrupaciones de distritos denominadas ciudad central (Lima), norte, sur, este y oeste (Callao) (37). El proceso que desarrollará la integración espacial de cada una de estas ciudades, se basa en la especialización de las actividades urbanas buscando su complementariedad con el núcleo central (Lima): el territorio entendido no sólo como una dimensión de crecimiento, sino también como un ámbito de



FIGS. 9, 10, 11 y 12. *Lima 1949, 1952, 1980 y 1990.*

(35) Revista *Plaza Mayor*, núm. 24, 1986; Revista *Gobierno Local* de octubre de 1988.

(36) Documento borrador del Plan-88, proporcionado por la Oficina Plan Met.

(37) *Ibidem*, Oficina Plan Met.

gestión. El Plan propone una estrategia espacial en base a las características que el mismo desarrollo incontrolado generó en cada zona urbana. Complementaria a esta organización espacial, se propone un nuevo modelo de usos del suelo. Su objetivo es la «identificación» de las características similares y diferenciales que presentan las distintas partes de la ciudad, con el propósito que las administraciones centrales, metropolitanas y locales adopten las decisiones más indicadas. Tal como se propone la reagrupación distrital, a nivel micro se propugna la subdivisión o modularización de los distritos, con el fin de conformar unidades urbanas de unos 20.000 a 30.000 habitantes, gestionables con los medios disponibles en la actualidad. Los seis millones de habitantes de Lima determinan la creación de unos 200 módulos de gestión urbana (38).

La aprobación por las instancias políticas (Consejo Metropolitano) de las distintas fases del Plan de Desarrollo Metropolitano (1985), durante el período trianual de gobierno de la Izquierda Unida (Plan de Contingencia de 1985 y Plan de Estructuración Urbana en 1986), carece de un marco legal que le respalde. Esta afirmación surge al comprobar que con la asunción del Apra al municipio de Lima se formula un nuevo instrumento de planeamiento —Plan-Met—, desvinculado del Plan-85. Mientras que el Plan-85 articulaba sus propuestas mediante la configuración de microunidades de expansión, el Plan-Met propone, por su parte, la modularización del espacio urbano. Estrategias similares de gestión que señalan las frecuentes desvinculaciones o fracturas existentes entre el planeamiento vigente o en fase de aprobación, con los intentos del gobierno de turno por disponer de un plan más acorde a su programa político que a la realidad urbana. El nuevo gobierno municipal de Lima que asumirá en breve (a finales de 1989) no está adscrito a ningún partido político:

La cuestión es saber si el nuevo gobierno municipal continuará haciendo tabla rasa con el planeamiento vigente.

4. DESREGULACION DEL TERRITORIO

4.1. El Plan Regulador Comunal de Santiago

4.1.1. *Introducción*

Las frecuentes contramarchas dadas por la administración militar, en estos últimos quince años (1973-1989) en materia urbanística, comparecen en el cuerpo físico de la ciudad de Santiago de Chile. Esta ciudad, cubierta por una permanente «boina» contaminante, es un gigantesco escaparate que exhibe las contradicciones socioeconómicas agudizadas en esta última década. En los periódicos, las cuestiones recurrentes caldean los ánimos del habitante: contaminación del aire, del agua, de los espacios naturales, de los ciudadanos; viviendas sociales mal construidas; déficit de equipamiento y servicios. En las áreas centrales, los paseos peatonales colmados de macetas y quioscos que obstaculizan el paso del caminante, son las actuaciones más relevantes de la gestión municipal. La plaza mayor (de Armas), cubierta de jardincillos y envejecidos árboles, acalla la carencia de espacios verdes en el interior de la ciudad. En la periferia hacia el este, kilómetros de adosados y chalets reproducen arquitectónica e ingenuamente el modelo rural de la sociedad chilena. Hacia el oeste, el norte y el sur, la modestia de recursos de las clases empobrecidas repite el esquema de ocupación espacial de las clases altas, con las diferencias del caso y un equipamiento de mala calidad. La preocupación por la imagen urbana ha provocado que las comunas socialmente más favorecidas, promuevan y financien el desalojo hacia comunas alejadas del centro de la ciudad, reproduciendo una práctica aplicada por la administración militar argentina (39).

Quizá no interesen las motivaciones que posibilitan solucionar, parcialmente, el problema de vivienda, pero, si estimamos que el desalojo involucra un traslado a zonas alejadas del lugar de trabajo, carentes de equipamiento y servicios, ocupando suelo de aptitud agrícola, entendemos que la gestión de las carencias planteadas de este modo es un completo fracaso. Administrativamente la ciudad de Santiago se encuentra fragmentada en 32 municipios, impidiendo una postura política y técnica coordinada frente a los problemas, que lejos de constituir cuestiones particulares de cada comuna, se extienden por todo el cuerpo físico de la capital chilena.

4.1.2. *El planeamiento anterior*

Los destrozos físicos en el patrimonio construido de la ciudad y los perjuicios en vidas humanas causados por los terremotos, motivan desde los años veinte la necesidad de disponer de normas sobre saneamiento, construcción, planeamiento urbanístico y otros. Chile es el único país de la región que posee una legislación urbanística de carácter nacional e independiente del Derecho administrativo. Aunque su eficacia y operatividad nos merezca reparos, lejos de constituir una reglamentación codificada y sistematizada, está plagada de confusas ambigüedades entre lo sustantivo y lo normativo. Sus aspiraciones se dirigen a promover un desarrollismo ilimitado de la ciudad, en vez de definir una práctica ur-

(38) *Ibidem*, Oficina Plan Met.

(39) Las analogías existentes entre administraciones militares iberoamericanas, a nivel político y económico, se reproducen en los asuntos urbanísticos con la aplicación de una cierta «estética de cuartel».

banística que optimice los ordenamientos y los usos del territorio (40).

El hacer urbanístico chileno del siglo XIX, de influencia francesa y española, puede ser reducido en dos etapas claramente diferenciadas: la creación de grandes áreas verdes en el interior del núcleo urbano y las reformas en el trazado vial con el propósito de mejorar las condiciones de higiene y tráfico (Vicuña, M. 1872). Las propuestas viales se articulan, por lo general, mediante el uso de diagonales y amplias plazas de distribución vial (Carvajal, C., 1934, p. 44). A inicios del presente siglo, se presentan varios planes de reforma estética, cuyas propuestas reducen el hacer urbanístico a un simple oficio geometrizante y en donde la ciudad es un mero entrecruzamiento de calles. La propuesta más interesante de estos planes de reforma, es un ensanche al modo de ciudad lineal hacia el oeste de Santiago, aprovechando la configuración agrícola del suelo y la existencia de caminos rurales. Propuesta enraizada en las teorías de A. Soria (González, H., 1913, p. 29).

El primer Plan Regulador Comunal de Santiago actualmente en proceso de revisión, fue aprobado el año 1939 (41). El año anterior, Le Corbusier había entregado al municipio de Buenos Aires su propuesta de Plan Regulador. El Plan de Santiago, redactado por el urbanista austríaco Karl Brunner, es el ejemplo del urbanismo de corte neoclásico y academicista, imperante en la Europa de inicios de siglo. La urbanística argentina de los cuarenta en adelante, hace propias las propuestas de los CIAM; mientras tanto, la chilena se conecta con las teorías wagnerianas de la Viena de fines del siglo XIX, desencadenantes iniciales, junto a Camilo Sitte, de los primitivos postulados urbanos propugnados por Le Corbusier en los años veinte.

Los objetivos particulares del Plan-38 son: definir el límite de zona urbana mediante un área periférica y una reserva de suelo para el crecimiento futuro; controlar los usos colectivos y privados del suelo; dictar una normativa que determine sectores, alturas, edificaciones, servicios y otros; y jerarquizar la trama viaria según la zonificación de usos propuesta. La operatividad del Plan-39, para acoger la dinámica del crecimiento de la ciudad en estos últimos cincuenta años (período de vigencia), queda cuestionada por las 300 modificaciones aprobadas por la administración para adecuarse a los intereses de los promotores y propietarios del suelo y del hacer o no hacer urbanístico del grupo político de turno en la administración local. Los intereses de los habitantes pocas veces son considerados a la hora de definir una política con respecto a la ciudad (42).

(40) Ley General de Urbanismo y Construcciones, *DFL*, núm. 458, 1975, Presidencia de la República.

(41) El Plan-39 es la versión mejorada del proyecto presentado el año 1934 por la Comisión del Plano Regulador de Santiago, creada en 1932.

(42) Aunque la ley chilena de régimen local, promulgada el año 1988, dispone ciertos grados de participación de los habitantes en las cuestiones urbanas, la indiferencia de éstos es manifiesta cuando hay que decidir sobre las cosas públicas.

FIGS. 13, 14, 15 y 16. *Santiago de Chile 1934, 1945, 1980 y 1990.*

4.1.3. *La revisión del planeamiento*

La historia no escrita del urbanismo chileno en estos últimos quince años, llena de contradicciones y ambigüedades, merece una reflexión a fin de entender la política de la administración militar en el territorio urbano. Dos posturas claramente diferenciadas en sus objetivos, sin relación temporal, han sido mal aplicadas entre 1973 y 1989. El principal objetivo de las mismas: la sola existencia o anulación del límite urbano. Al final, un modo de hacer abiertamente dirigido a transformar el territorio en un objeto económico y geopolítico. Mientras otras administraciones militares de la región, se han preocupado por la dotación de grandes infraestructuras y equipamientos y por la construcción de extensos conjuntos residenciales, la administración militar chilena ha primado la ocupación de los vacíos periurbanos de uso agrícola afectados por las normativas vigentes, reinstalando familias de bajos recursos, desalojadas desde los municipios de nivel socioeconómico medio y alto. Por otro lado, los instrumentos de planeamiento y los mecanismos de control, han sido suplantados por estrategias y objetivos abstractos contenidos en las mal llamadas Políticas de Desarrollo Urbano (43). Políticas que han sido modificadas radicalmente en dos ocasiones, restando posibilidades de evolución a la teoría y práctica de la materia como instrumento de gobierno municipal. En algunas etapas, se ha pretendido erróneamente dejar a la improvisación y al mercado del suelo e inmobiliario, la facultad de controlar y orientar el desarrollo de la ciudad; como si suelo, vivienda y mercado fuesen los únicos factores que participan en la cuestión urbana. El resultado de esta mal entendida política desreguladora y neoliberal, genera la ocupación dispersa del suelo por vivienda de calidad deficiente y bajas condiciones medioambientales y un desarrollo a saltos de la ciudad.

Las distintas fases por las que atraviesa el quehacer urbanístico en el último tiempo, pueden ser esquematizadas del modo siguiente: entre 1973-1979, la política urbana de la administración militar asienta su ideología en el supuesto postulado de que la tierra es un recurso escaso; por lo cual, se plantea la detención del crecimiento en extensión, primando la densificación y el crecimiento al interior de los límites urbanos; el año 1979, se dicta la primera Política Nacional de Desarrollo Urbano, sus consideraciones más significativas son la supresión de los límites urbanos (¿anulación de la dicotomía ciudad/no ciudad?), y abandono de los planes reguladores como instrumentos de desarrollo urbano, para incentivar el «crecimiento natural» de las ciudades. Sus secuelas pueden visualizarse en el gigantismo de la ciudad de Santiago de Chile, unas 70.000 ha. (44); efectos negativos en la calidad medioambiental y en los costos de la dotación infraestructural, de servicios y equipamientos, que por la escasa autonomía financiera municipal permanecen por largo tiempo como cuestiones pendientes. Cinco años más tarde (1985), se «ajusta» la Política-79, modificándose radicalmente sus objetivos y consideraciones estratégicas. En el documento respectivo se estipula que la tierra es un recurso escaso y que su uso urbano debe ser determinado por un plan regulador, controlando y orientando el crecimiento «hacia adentro» de las ciudades. Es decir, se retorna a la situación inicial aduciendo las justificaciones que en otro tiempo fueron tachadas de trabas parra incentivar el «natural desarrollo» urbano. La ciudad, dispersa y con problemáticas proporcionales al «crecimiento natural» durante el quinquenio neoliberal, muestra sus efectos irreversibles.

Durante este último período, y coincidiendo con el «ajuste» de la política urbana, se inician los estudios para reformular el planeamiento vigente del municipio de Santiago (existe un Plan a nivel metropolitano desde 1960). Durante 1989, se aprueba parcialmente un documento urbanístico subordinándolo al plan de desarrollo económico y social de carácter comunal (45). El plan de urbanismo deberá desarrollar sus propuestas de acuerdo y en función de los intereses dominantes. Las numerosas sugerencias surgidas de los debates realizados en los círculos académicos y profesionales sobre la utilidad y operatividad del planeamiento, no son acogidas a la hora de elaborar el documento mencionado. Por lo cual, el actual ejercicio urbanístico municipal reproduce las fallas metodológicas de antaño y deja en manos privadas la construcción de la ciudad, de acuerdo a una reglamentación ineficaz para superar los conflictos urbanos. La dotación de equipamiento y obras públicas ejecutada por la administración central, está dirigida a la solución parcial de la carencia, no siendo utilizada por el gobierno local, con otras valoraciones que promuevan, por ejemplo, la reactivación económica, la generación de centros barriales, etc. (46).

Los diferentes estudios realizados durante el proceso de formulación del nuevo plan, están enfocados sólo a medir las tendencias de usos del suelo y los grados de ocupación, despreciando variables históricas, socioeconómicas, etc., cuyo procesamiento entregaría mayores opciones de cambio. La sola determinación por el plan de las zonificaciones, de patrones de ocupación, de los límites urbanos y proyectos de abastecimiento

(43) La primera Política Nacional de Desarrollo Urbano, dictada el año 1979, primaba sus objetivos en la hipotética abundancia del recurso suelo.

(44) A modo comparativo, con similar población (unos 4 millones de hab.), Madrid ocupa una superficie urbana no superior a 20.000 ha.

(45) SECRETARIA COMUNALDE PLANIFICACION Y COORDINACION, *Estudios para el Plan de Desarrollo Urbano y Económico de la Comuna de Santiago*, Municipalidad de Santiago, 1988.

(46) La gestión subsidiaria de los programas públicos de dotación de infraestructura y equipamiento, aplicada durante la administración militar, se dirige a satisfacer sólo las necesidades generadas por las urbanizaciones de promoción privada.

de agua, no requiere la profundización sobre el conocimiento y tratamiento de los conflictos que no sólo por carencias, sino también por funcionamientos problemáticos, se generan en una ciudad como Santiago de Chile. Las únicas actuaciones de interés que propugna el plan, están referidas a modificar los usos del suelo en zonas con «vocación» determinada y a la apertura de nuevas vías. En un apartado especial, el documento urbanístico «sugiere» al Ministerio de la Vivienda algunas actuaciones necesarias para el logro de sus objetivos. A modo de ejemplo, se pueden citar las relacionadas a la conservación del patrimonio histórico y arquitectónico de las áreas centrales. Por ello, consideramos que el Plan-89 no introduce reformas significativas al estilo de planeamiento ejercitado durante más de medio siglo en la ciudad capital. Santiago no pasa de ser un conjunto amalgamado por la cercanía y una trama vial. La legislación urbanística chilena subordina los instrumentos de planeamientos comunal a los objetivos e intereses estipulados por los planes de carácter nacional y regional. Este tipo de planeamiento jerarquizado, en cascada, condiciona algunas disposiciones urbanísticas a los desconocidos objetivos de documentos aún por elaborar.

En los últimos meses de 1989, un periódico de Chile reproduce una opinión sobre el desarrollo urbanístico de la ciudad. Las ideas vertidas en ésta son la demostración fehaciente de la sujeción del urbanismo a las circunstancias arquitectónicas y economicistas del momento: «... el diseño arquitectónico... a nivel de pensamiento, poética y realizaciones, ha superado con creces los antiguos patrones urbanos que regulan nuestro hacer ... el urbanismo... en todo el mundo carece de lenguaje poético y práctico coherente para ser interpretado por los agentes...». Aseveraciones realizadas por un profesor de una escuela de arquitectura y que ejemplifican el estado de la materia en Chile (47).

5. LA REDIMENSION DE LA CIUDAD

5.1. El Plan Director de Quito

5.1.1. *Introducción*

El aeropuerto, situado en pleno sector norte del casco urbano de Quito, permite visualizar el papel configurador y regulador que ejerce la geografía sobre la alargada y contenida extensión de la ciudad. Tres zonas claramente diferenciadas configuran la capital de Ecuador: hacia el sur, la ciudad horizontal con naves de fábricas y vivienda social ocupando la pendiente de los cerros, carente de lugares centrales; en el centro, la ciudad antigua integrada por grandes contenedores institucionales (iglesias, conventos, colegios), y patrimonio construido; y en el norte, la ciudad moderna compuesta de bloques de edificios en altura, extensas áreas verdes y zonas residenciales rodeadas de áreas naturales de alto valor ecológico. A diferencia de otras naciones de la región andina, la vivienda de los «barrios informales» (asentamientos ilegales), situados sobre las pendientes del área central, con altos inconvenientes de accesibilidad, déficit de dotación de servicios urbanos y riesgos sísmicos, está construida con buenos materiales y presenta un aspecto cuidado (48).

Intentar comprender los fenómenos que se desarrollan en una ciudad, sin entrar en los manidos tópicos utilizados desde enfoques corporativos, presenta un sinnúmero de dificultades. Las teorías, las propuestas, las metodologías, los modelos de análisis, diseñados en países desarrollados no responden a situaciones análogas cuando éstas se desencadenan en una ciudad como Quito. La cuestión es por dónde iniciar una aproximación al conocimiento y a la crítica de las políticas urbanas de Ecuador. A diferencia de Perú y Argentina, en donde el Urbanismo es un tema posible de adquirir en el quiosco, tanto en publicaciones especializadas y periódicos, en Ecuador pasa a ser una materia dependiente de las temáticas históricas y sociológicas que tratan sobre la ciudad. Es más, sólo una institución privada (Ong) considera de modo directo a la urbanística como asignatura de investigación y análisis (49).

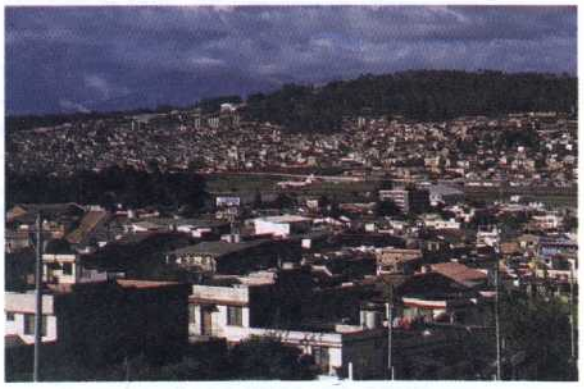
5.1.2. *El planeamiento anterior*

Durante la década de los treinta y bajo los preceptos de los CIAM, diversas ciudades europeas e iberoamericanas inician el proceso de formulación de documentos de control y desarrollo de la ciudad. Quito no es ajeno a esta situación. Entre 1939 y 1949 se presentan tres planes de regulación urbana. Su contenido ideológico trata de dar un respaldo jurídico a las muchas urbanizaciones «ilegales» surgidas desde la década de los veinte. El Plan Regulador de Quito 1942, también conocido como Plan Jones Odriozola, basa sus propuestas urbanísticas en la conformación de centros funcionales articulados por una trama vial. Los grandes postulados urbanísticos en boga en Europa, quedan plasmados en las connotaciones que se dan a los núcleos residenciales (ciudad jardín, residencia obrera, etc.), con una escasa incidencia en la práctica del negocio inmobiliario privado, que a su libre hacer traza las futuras parcelaciones urbanas, dejando al municipio la tarea de dotar de servi-

(47) Diario *El Mercurio*, 17-VIII-1989, Santiago de Chile.

(48) A diferencia de los asentamientos ilegales situados en las periferias urbanas de Lima, Buenos Aires y Santiago de Chile, los de Quito no observan un nivel crítico de infravivienda y pobreza.

(49) El Centro de Investigaciones Ciudad de Quito está asociado con otras ONG iberoamericanas dedicadas al estudio de las problemáticas urbanas (CEDEC, CEU, CIDAP, Sur y Foro).



FIGS. 17, 18, 19 y 20. *Quito 1940, 1950, 1985 y 1990.*

cios y equipamientos a los nuevos núcleos residenciales (50).

La segunda etapa del planeamiento de Quito se concentra entre los años 1967 y 1980, y está condicionada por la bonanza petrolera que activa, vía exportaciones, la economía ecuatoriana. Situación que motiva la concentración en la ciudad capital de la mayoría de las inversiones públicas y actividades económicas privadas. Los documentos de planeamiento urbanístico de esta segunda etapa, plantean la consolidación de la parte norte de la ciudad con previsiones bastante modestas de crecimiento, desconsiderando la realidad socioeconómica que incide directamente en su desarrollo.

El Plan Quito de 1980 (51) surge como una respuesta a los conflictos acumulados carentes de resolución que, por los motivos anteriormente señalados, habían entrado en situación crítica. Entre éstos, es posible enumerar aquellos que repercuten de modo directo en el territorio: aumento de la demanda de suelo; especulación inmobiliaria; carácter horizontal y disperso de la ocupación del suelo; concentración de los servicios; invasión para usos urbanos de terrenos de aptitud agrícola e interés natural y paisajístico, etc. Sin embargo, después de casi diez años de aprobación del Plan Quito, la ausencia de instrumentos y mecanismos administrativos y técnicos, más su tratamiento parcial, repercute en los resultados de la intervención de los conflictos generados por un desarrollo urbano mal entendido (52).

La buena calidad de las edificaciones que se levantan en urbanizaciones informales —ilegales— y el alto grado de organización de los vecinos, sustituyen la escasa eficacia e ingenuidad de los organismos públicos, frente a la rapidez de los agentes privados para solucionar la demanda social que, por otro lado, enriquece a los propietarios del suelo afecto a normativas de protección natural, en los casos que se parcelan ilegalmente estas áreas. Situación que empobrece la hacienda municipal por la dotación fuera de programa, de servicios urbanos y propende un crecimiento a saltos de la ciudad, destruyendo el patrimonio natural de alta calidad que poseen las áreas periurbanas de Quito (Oquendo, L., 1983).

5.1.3. *La revisión del planeamiento*

El actual proceso de revisión y reformulación del planeamiento urbano de la capital ecuatoriana, se bifurca en la elaboración de dos proyectos: Plan de Distrito Metropolitano y Reforma del Reglamento Urbano (53).

El crecimiento continuo experimentado por la ciudad, sobrepasando en la mayoría de los casos las barreras naturales que, como pendien-

(50) El Plan Regulador de Quito, *Memoria Descriptiva*, Concejo Municipal de Quito, 1949.

(51) Dirección de Planificación, Plan Quito, Esquema Director, Municipalidad de Quito, 1980.

(52) *Ibidem*, Dirección de Planificación de Quito.

(53) La actual normativa urbanística permanece vigente desde el año 1967. En estos veinte años, la ciudad ha superado con creces la superficie urbana considerada por dicho reglamento.

tes, quebradas y otras, impedían en otro tiempo la extensión del suelo urbano, ha generado su conurbación con los pequeños núcleos urbanos dependientes de otras administraciones cantonales (54). La sola preocupación física del territorio, visualizado apenas como el soporte material del crecimiento de la ciudad en los planes directores de naturaleza metropolitana de 1973 y 1980, se trastoca en una consideración administrativa en el documento actualmente en elaboración. El planeamiento urbanístico tradicional, que basaba estructuralmente sus determinaciones en proponer los límites urbanos y la segmentación —zonificación y especialización— de la ciudad, carecía de las previsiones acertadas para orientar el desarrollo y la ocupación del suelo disponible. En el intento de ir «legalizando» los frecuentes desbordes que se producen más allá de las fronteras urbanas, los límites son repetidamente modificados vía decreto municipal. De este modo, las normativas que como mecanismos de control seleccionaba el planeamiento, a la larga carecían de la suficiente legalidad para cumplir su objetivo (55).

a) *La administración del territorio*

El ejercicio del planeamiento urbanístico, más allá de determinar límites y zonificaciones, requiere administrar el territorio de la ciudad. Las grandes extensiones que ocupan las ciudades capitales iberoamericanas, poseen una administración compartida entre varios gobiernos locales, comúnmente carentes de una base jurídica de coordinación y vinculación. Motivo que obstaculiza la gestión de las problemáticas urbanísticas. Estas cuestiones, asumidas apriorísticamente por el propio técnico del municipio de Quito, justifican la formulación de una nueva concepción administrativa del territorio. Concepción necesaria y previa a la formulación de propuestas y actuaciones urbanísticas propiamente tal. Es imprescindible determinar una práctica urbana como recurso técnico apropiado y posible, permitiendo que a través de la participación pública y privada se eviten las viejas trabas que han impedido la operatividad de la materia, a partir de la identificación de los agentes de desarrollo urbano y de la comprensión administrativa y política del territorio a gestionar. Esta cualidad participativa del planeamiento, a su vez, posibilitará su práctica política mediante la creación de vías de comunicación entre los técnicos y la sociedad, con el objetivo de superar concertadamente los conflictos pendientes (56). Esta participación no se anula o detiene con la aprobación de un documento (plan o programa), sino que se transforma de una instancia de seguimiento que evalúa los tratamientos y actuaciones y define las posibles correcciones. En resumen, el planeamiento como un ejercicio técnico que compatibiliza los medios provenientes de la administración local con las necesidades del núcleo social, involucra superar los modestos y en algunos casos equivocantes resultados que la sola aplicación de un modelo físico de difícil concreción, y dejado a expensas de los agentes privados, resta eficacia al urbanismo (57).

Los estudios que conforman el cuerpo conceptual del Plan de Distrito Metropolitano se refieren a la formulación de la base territorial (límites, normativa y organización espacial) y de la base administrativa (organización administrativa, financiera, tributaria, etc.). La elaboración de éstos implica la identificación de las distintas instancias políticas de gobierno local, a fin de asegurar la estructuración del apoyo administrativo de la ciudad. Los estudios posteriores a la redacción del PDM se refieren a programas metropolitanos de desarrollo económico, físico, social y cultural y planes de desarrollo parroquial (barrios).

b) *El Reglamento Urbano (RU)*

La segunda tarea en que se encuentra actualmente abocado el departamento de planeamiento del municipio de Quito, es la redacción del Reglamento Urbano (normativa u ordenanza). El crecimiento de la ciudad ha sobrepasado en las dos últimas décadas, el cuerpo normativo vigente y contenido en el Plan-67, quedando más de la mitad del Quito actual desprovisto de reglamentación. Además, sus grandes objetivos y propuestas son totalmente anacrónicas a las situaciones desencadenadas en el presente. Los objetivos que comporta la elaboración de una nueva normativa urbanística es la disponibilidad de un instrumento que, respondiendo a los vacíos jurídicos existentes, defina las adecuadas previsiones para minimizar los impactos que conlleva el proceso de expansión urbana, optimice los usos del suelo y determine las características técnicas de las construcciones. Ello evitará —supuestamente— la reproducción de las disfunciones del planeamiento físico de la ciudad. En la actualidad, se están ocupando ilegalmente las laderas occidentales sujetas a riesgos volcánicos y aluviones. La sola revisión del reglamento echa en falta la necesaria evaluación del Plan Director de Quito de 1980 (58).

La desvinculación con los problemas urgentes y su incapacidad para acoger y coordinar las actuaciones sectoriales, por el planeamiento tradi-

(54) El barrio o parroquia de Los Chillos del cantón Quito y el de San Rafael del cantón Rumiñahui, muestran una clara tendencia de conurbación.

(55) Este desborde de la legalidad a caballo de las necesidades de la población y del voluntarismo de la administración local, induce en no pocas ocasiones al abandono de la normativa.

(56) Documento borrador Proyecto de Distrito Metropolitano de Quito, Dirección de Planificación del Municipio de Quito, 1989.

(57) *Ibidem*, Dirección de Planificación.

(58) *Ibidem*, Dirección de Planificación.

cional, queda patente en la situación del transporte en Quito. Durante los años sesenta y setenta, los problemas de transporte urbano fueron enfrentados en Iberoamérica mediante costosas inversiones en la construcción de sistemas ferroviarios urbanos del tipo subterráneo (metros de Bogotá, Caracas, Santiago de Chile, etc.), en su mayoría incompletos con respecto al programa original, a raíz de problemas financieros y políticos. En la actualidad, hemos entrado en la década de los sistemas elevados. Los casos de las autopistas urbanas de Buenos Aires, el bus-tren de Lima, y el más reciente del sistema elevado para la ciudad de Quito, en fase de proyecto, así lo indican. La decisión de las administraciones para elegir un sistema de alta tecnología, pasa las más de las veces por la consideración de factores políticos antes que técnicos propiamente tal. En Quito no se han considerado ni evaluado otras soluciones que, utilizando parcialmente los modos en uso, sean menos costosas y más efectivas. Actuaciones sectoriales desvinculadas de un documento global, que no ofrecen la resolución adecuada de los problemas particulares, ya por la falta de medios financieros, ya por la estimación incompleta de los parámetros que concurren en el sistema. Los muchos agentes públicos y privados que meten las manos en la ciudad, por lo general carecen de una adecuada coordinación. De este modo, el plan queda ajeno de los intereses múltiples que concurren en el territorio.

6. COMENTARIOS BREVES

El estado inacabado de los planes urbanísticos, aún en proceso de revisión o aprobación, de Montevideo, Buenos Aires, Lima, Santiago de Chile y Quito, imposibilita la formulación de juicios concluyentes y nos sugiere, en cambio, recopilar, a modo de comentarios breves, algunas ideas dispersas a lo largo de este artículo:

6.1. Los resultados alcanzados por los instrumentos de planeamiento, están en relación al desarrollo y la evolución de la estructura político-administrativa del país. Y constituyen ejemplares significativos de reflexión sobre las dificultades de los organismos técnicos locales para definir el acertado tratamiento de las cosas públicas. Entre ellas, tal vez la más importante: la ciudad. La ausencia de un marco legal propio, que determine competencias, contenidos, fases de elaboración y formulación, sistemas de participación y plazos de ejecución, etc., lleva a la transgresión permanente, por cambios en la propia estructura política de la ciudad, del documento de planeamiento desde su misma aprobación. Situaciones que le restan vigor y eficacia a la hora de determinar los modos y tipos de actuación territorial, generando la desvinculación entre plan y territorio y el enfrentamiento continuo y sin resolución de los intereses colectivos con los propugnados por los agentes privados. En algunos casos, el territorio de actuación del plan carece de entidad jurídica y conceptual (por ejemplo, lo metropolitano), imposibilitando su aplicación; en otros, excluye cuestiones territoriales sobre transporte, empleo, viabilidad, etc.

6.2. La inmadurez y falta de preparación técnica de la clase política para asumir la cuestión urbanística, provoca en gran parte la mediatez del plan para enlazar con una cierta continuidad los grandes problemas del territorio con los medios posibles. En algunos casos, el desenvolvimiento total de los instrumentos vigentes lleva al inicio de actuaciones desvinculadas del plan y al planteamiento de propuestas populistas que sin llegar a la resolución plena de los conflictos sociales, revierten sobre su gravedad.

6.3. El sentido referencial de los planes de urbanismo (recuento de propósitos desprovistos de instrumentos de aplicación) equivoca el rol que debe asumir el territorio como dimensión y ámbito de actuación. Si el territorio fuese, asimismo, una referencia implícita, el documento de planeamiento se desvincularía de la ciudad y de sus problemáticas más urgentes. El afán totalizante y homogeneizador que adquiere de por sí el plan referencial, dificulta los tratamientos diferenciados que precisan, por sus mismas características, ciertas áreas del territorio. Estas situaciones se acentúan cuando el carácter abstracto de propósitos y propuestas es incapaz de determinar tipos de actuación. Al final, ello obliga a recurrir a la zonificación como única respuesta a la necesidad de codificar y cifrar los usos del suelo.

6.4. La carencia de mecanismos administrativos y legales y de medios financieros para ejecutar programas y actuaciones de planeamiento, genera el quiebre de la lógica plan-territorio. El primero como opción de cambio y el segundo como soporte conceptual.

6.5. La rigidez provocada por los contenidos abstractos y ambiguos del plan, como representación de una imagen ejecutada a plazos por agentes externos al mismo, es incapaz de considerar la dinámica de los cambios experimentados por los elementos que participan en la construcción del territorio, en muchos casos desprovistos de control público.

6.6. La gran diferencia existente entre la ciudad capital y el resto de ciudades de provincia, indica que una de las posibles salidas al problema de concentración que ha provocado, entre otras, la crisis territorial es la aplicación simultánea de planes y programas proyectados al ámbito nacional y regional, a fin de atenuar la dicotomía concentración metropolitana-pauperización provincial. La incorporación de las cuestiones territoriales a nivel político y jurídico, previa a las propuestas urbanísticas propiamente tal, señala la intervención de las trabas metodológicas que imposibilitan su aplicación. Situación estimulante para plantear la evolución de la materia hacia su operatividad y ejercicio social.

6.7. La cuestión es saber si estamos a tiempo para detener el desastre urbanístico que se cierne sobre las ciudades capitales iberoamericanas y cuál es el papel que debería asumir el planeamiento urbanístico en esta tarea, una vez que lo hayamos despojado del ropaje tecnicista y abstracto que lo convierte en una entelequia.

BIBLIOGRAFIA

BENTON, Lauren (1986): «La demolición de los conventillos», en *Cuadernos Ciesu,* núm. 54, Montevideo.

CARVAJAL M., Carlos (1934): *La Transformación de Santiago,* en Boletín Municipal núm. 51, Santiago de Chile.

GONZALEZ DEL C., Hilarión (1913): *Ciudades Jardines y Ciudades Lineales,* Imprenta Ciudad Lineal, Madrid.

HARDOY, Jorge (1988): «Prácticas urbanísticas europeas en América Latina», en *Repensando la ciudad de América Latina,* GEL/IIED, Buenos Aires.

LE CORBUSIER (1947): «El Plan Director de Buenos Aires de 1938», en *L'architecture d'aujourd'hui,* núm. 4, París.

MARTINEZ VILLAR, Ethel (1988): «Plan de Desarrollo Metropolitano Lima-Callao de 1967», en *Revista Gobierno Local,* Ivicam, Lima.

OQUENDO, Luis (1983): *Quito, Propiedad territorial y crecimiento urbano,* Flacso, Quito.

SUAREZ, Odilia (1986): *Planes y Códigos para Buenos Aires, 1925-1985,* Fac. de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.

VICUÑA M., Benjamín (1872): *La transformación de Santiago,* Imprenta El Mercurio, Santiago de Chile.