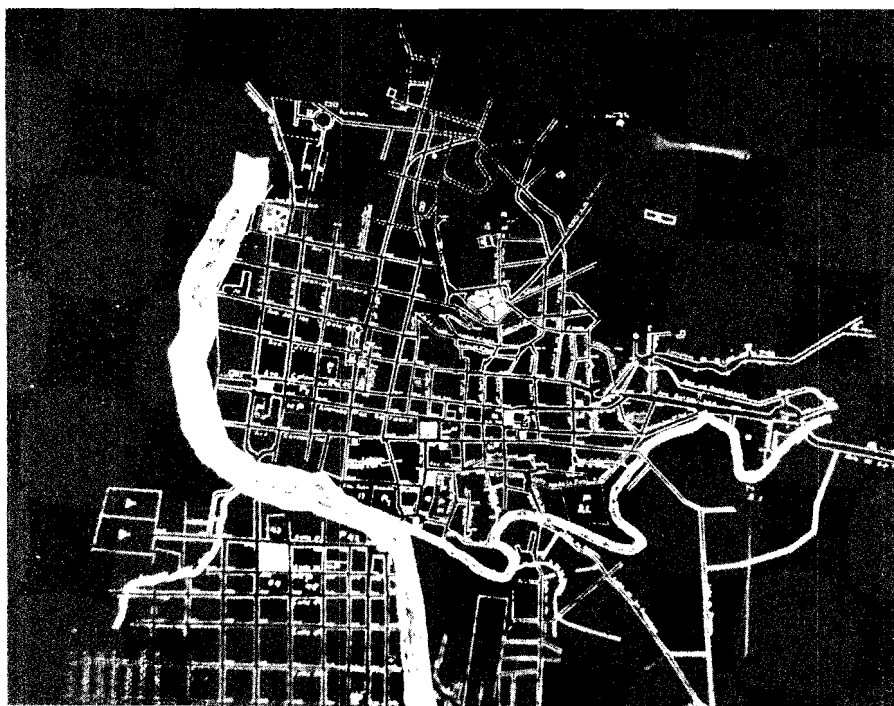


LA PLANIFICACION DE LA CIUDAD. EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

MARIO LUNGO
Coordinador



CADES

CUADERNO N° 1



FLACSO

2000

REG. 125
CUT. 783
BIBLIOTECA - FLACSO

Esta publicación es resultado del primer Seminario del Proyecto "UNA ALTERNATIVA PARA SAN SALVADOR".

El contenido de los artículos es de responsabilidad de los autores y no refleja, necesariamente, la opinión de las instituciones organizadoras.

Esta edición ha sido financiada por la Fundación Ford.

INDICE

Presentación: Rafael Guidos	7
1. Notas en torno a la planificación y desarrollo del Area Metropolitana de San Salvador. Mario Lungo	9
2. Sao Paulo: una experiencia innovadora en la planificación urbana. Raquel Rolnik	23
3. Quito: una experiencia de gestión urbana (1988-1992)	45
Fernando Carrión	
4. Lima: plan de estructuración urbana. Un nuevo conocimiento de la metrópoli	65
Jorge Ruíz de Somocurcio	

2

SAO PABLO: UNA EXPERIENCIA INNOVADORA EN LA PLANIFICACION URBANA

*Raquel Rolnik**

Cuando Luiza Erundina, candidata del Partido de los Trabajadores, resultó vencedora en las elecciones en Sao Pablo, teníamos una importante historia de organización y militancia en los movimientos sociales que se habían formado en nuestras ciudades en los años 70, en pleno período de la dictadura militar.

Al iniciarse los años 80, a la década anterior de crecimiento urbano acelerado correspondió un ciclo de crecimiento económico y expansión del empleo en el sector formal: en la industria de transformación, en el sector del transporte, en el ramo de la producción de energía, en la construcción civil y las telecomunicaciones. Fue también una década de modernización y ampliación del mercado de consumo y, por tanto, de creación de nuevos empleos en el sector terciario. De esta forma, una vasta población de trabajadores se constituyó en las ciudades.

Estos movimientos de crecimiento económico, expansión urbana y unificación del mercado fueron acompañados por un proceso de concentración de la riqueza, por lo que actualmente no hay comparación posible entre los niveles de miseria urbana y los niveles de empleo, lo que ha hecho formar parte de la pobreza urbana a ocupados o desempleados, migrantes o nativos, vendedores ambulantes u obreros industriales.

Esta red urbana multicentrada y moderna, marcada por la miseria y la concentración de la riqueza, ¿sobre qué política urbana se generó?

* Secretaria de Planificación Urbana de la Prefectura de Sao Paulo, 1988/1992.

1. LA POLITICA URBANA DE LOS GOBIERNOS MILITARES

La red brasileña de ciudades refleja claramente el proyecto de la dictadura militar. El concepto clave de este proyecto era el de la integración nacional: completar la ocupación y la unificación del país sobre una territorialidad capitalista. Para esto se construyeron grandes proyectos de comunicación (Transamazónica; Santarém-Cuiabá; Transpantaneira, Porto Velho-Manaus) para penetrar en el centro del país y llegar a las fronteras. Al mismo tiempo fueron generados polos económicos (como del mineral de Carajás, o el polo petroquímico de Camasari — Bahía— o el complejo siderúrgico de Vitoria), se invirtió mucho en infraestructura (hidroeléctrica, puentes, puertos), precisamente los sectores del empleo formal que más crecieron en el país en el período de los 60-70.

Esta inversión se dió básicamente a través de la centralización de recursos a nivel federal y la internacionalización de la economía (a través de la asociación con el capital extranjero o por medio de endeudamiento externo). El modelo se completó con la concentración de la riqueza, manteniéndose bajos los niveles salariales.

Todo esto generó una red diversificada de centros urbanos en el país. Al mismo tiempo significó la producción, en el marco de cada ciudad, de una especie de "ciudad paralela", precaria, clandestina, ilegal, infraequipada constituida principalmente por las "favelas".

Estos asentamientos precarios de la ciudad no son transitorios ni obedecen a desajustes o a la marginalidad de sus moradores. Son ilegales porque están fuera del mercado inmobiliario formal y desobedecen a las leyes que regulan y norman el uso del suelo urbano; son precarios porque son excluidos de los grandes beneficios de lo urbano moderno. Por otro lado, su clandestinidad delimita una situación permanente de oposición/confrontación con la ciudad legal, que muchas veces se puede articular a otras formas de oposición a las reglas del juego —como a las luchas del movimiento sindical— produciendo alianzas desestabilizadoras. La presencia de la periferia en la ciudad representó, por tanto, la contradicción de la urbanización modernizante.

Para comprender mejor el fenómeno desde el punto de vista de la política urbana es preciso analizar en que consistió la intervención del Estado a nivel intraurbano en el período.

En primer lugar, los gobiernos de la dictadura militar realizaron una especie de "operación desmonte" del poder y de la autonomía locales. Toda posibilidad de intervención municipal en la ciudad fue limitada por la centralización de los recursos y el poder a nivel federal, al mismo tiempo en que se estructuraba todo un sistema centralizado y tecnocrático de relaciones con lo urbano.

La canalización de los recursos federales para las inversiones se dió básicamente a través de la creación del Banco Nacional de la Vivienda. Fue a través del sistema financiero de Vivienda y del sistema brasileño de Ahorro y Préstamos que un considerable volumen de recursos fue concentrado y utilizado para financiar este proyecto, lo que ocurrió a partir de la centralización del ahorro voluntario y obligatorio (Fondo de Garantía por el Tiempo de Servicio).

Sin embargo la intermediación obligatoria de los agentes financieros (sociedades de crédito inmobiliario y bancos privados) drenó buena parte de las ganancias de los sistemas hacia estos agentes financieros. Por otro lado, por la naturaleza de la forma de captación de los recursos, los mismos financiamientos en plazos más largos y tasas de interés inferiores a las practicadas por el mercado privado, eran aún prohibitivos para la franja de población de más bajos ingresos (0-5 salarios mínimos mensuales). donde se concentraba la mayor parte del déficit habitacional. Así, de proveedor de vivienda, el BNH (Banco Nacional de la Vivienda) se volvió financiador de la promoción inmobiliaria que producía para el mercado formal de la construcción de ingresos medios y altos, con alto subsidio estatal. Además de este sector, los municipios y Estados también se volvieron "clientes" del banco a través de la obtención de financiamiento para la construcción de infraestructura urbana, sobre todo en el área del saneamiento y sistema vial.

Esta política tuvo como efecto encarecer el costo de la tierra urbana, incentivando la especulación inmobiliaria y generando cada vez más la ocupación de una parte de la ciudad (como las "favelas"), totalmente al margen del mercado. Al mismo tiempo, fueron estos recursos los que financiaron los grandes proyectos de infraestructura y construyeron las partes "modernas" de la red urbana del país.

2. LA DIMENSION URBANA DE LA CRISIS DEL MILAGRO

Hasta mediados de la década de los 70, buena parte de los trabajadores urbanos autoconstruyeron sus casas a través del acceso al lote popular, muchas veces clandestino, Al trasladarse a este lote, que pagaría en cuotas mensuales durante

años, se libraría del alquiler al construir un segundo cuarto para alquilar y así poder seguir construyendo, ofrecía una alternativa de vivienda a otro trabajador, que aún no poseía un lote. Fue así que a lo largo de los años 60-70 se fue construyendo una periferia autoconstruida y sin infraestructura.

Este patrón de expansión continuó hasta el final de los años 70, cuando el "milagro brasileño" entra en crisis, el proyecto del gobierno militar es cuestionado y se inicia la transición democrática. Desde el punto de vista económico, la tendencia de crecimiento que se mantuvo a lo largo de la década de los 70 comienza a declinar, comenzando a verse las primeras señales de aumento de la tasa de desempleo y de los índices de inflación. A partir de la crisis económica internacional y de la política recesiva adoptada por el gobierno, los salarios fueron perdiendo cada vez más su poder adquisitivo, lo que fue reforzado (en la lógica de la recomendación del FMI), por la restricción del crédito.

El impacto de la crisis sobre lo urbano se manifestó a través del agotamiento del patrón periférico de crecimiento. Tal agotamiento se explica, por un lado, en la disminución relativa de la oferta de lotes populares derivada de la disminución de la lotificación clandestina por una legislación más restrictiva y de la propia inelasticidad de esta oferta, a medida que aumentaba la distancia entre la periferia y las zonas concentradoras del empleo. Por otro lado, derivado directamente de la crisis disminuye el poder de compra de los salarios en coyunturas altamente inflacionarias, lo que reduce la capacidad de los trabajadores para dar la prima para la compra de un lote.

Todo esto aumentó considerablemente la demanda por otras formas de vivienda popular —las favelas y los cuartos de alquiler. Para citar un ejemplo, en Sao Pablo en 1973, 1% de la población del municipio habitaba en favelas, en 16,650 barracas; en 1980, este número aumentó a 71,259, hasta alcanzar 150,497 en 1987 (el número de habitantes de favelas creció 1039% y la población 59% en el mismo período).

El agotamiento de este patrón periférico de crecimiento de la ciudad está también relacionado a la crisis del financiamiento de construcción que ocurrió con la del modelo que, obligado por el ajuste monetario, entró en colapso con la recesión y la alza de la inflación. Disminuyeron sus recursos y los agentes financieros comenzaron a quebrar, ejerciendo presiones para renegociar la deuda de los municipios y los Estados, y el sistema se inmovilizó.

En este momento, con la crisis económica y el cuestionamiento del orden político institucional del país, la cuestión urbana se politizaría, entrando en escena en la disputa por el espacio urbano actores hasta entonces invisibles.

La politización de lo urbano nos remonta a la propia constitución del territorio popular. Durante los años de expansión de las periferias, en cada nuevo barrio pobre que se formaba, micro-movimientos reivindicativos se organizaban para conseguir agua, luz o el la extensión de la línea de bus para la localidad. El interlocutor de esos movimientos fue desde siempre, el poder público, de quien se esperaba poder obtener las mejoras deseadas. Toda una red de intermediación política se constituiría a partir de ésto, marcando el surgimiento del clientelismo y del populismo como forma de relación de la sociedad civil con sus representantes cuando se comenzaba a dar la apertura democrática.

En esta perspectiva, bienes y servicios urbanos se transforman en estratégicos medios de negociación y presión capaces de asegurar votos a determinadas esferas de control político.

Esta politización significó que la intervención del poder público en la ciudad pasó a ser orientada también (dependiendo evidentemente del espectro de las alianzas que sostenía cada administración), por la atención a las reivindicaciones formuladas por los movimientos sociales y como respuesta a las presiones surgidas “de la base”.

En esas redes de movimientos territorializados actuaban líderes populares y profesionales de varios sectores (sobre todo arquitectos y abogados), que con el propósito de asesorar los movimientos en el area institucional, traducían para sus integrantes el código de una legalidad construída en una lengua ininteligible para ellos. Se trataba sobre todo de legalizar su situación, condición “sine qua non” de ciudadanía, en la medida en que significaba el derecho de ser atendido en aspectos como la salud, educación, guarderías y todo aquello que en una ciudad necesita el individuo pueda sobrevivir en ella, y para tener el derecho a acceder a crédito para la compra de su vivienda.

Los asesores también trataban de generar espacios urbanos con más cualidades, dentro de las precarias posibilidades de los asentamientos. Para ellos, envueltos en la sobrevivencia, articulación y diseminación de estos movimientos, el Estado era un enemigo, en la medida en que claramente, representaba desde siempre, los intereses de un grupo, la élite paulista.

No había por tanto, en aquellos momentos, la formulación de una política urbana alternativa, ya que el espacio político de estos movimientos era básicamente la reivindicación.

3. EL DISCURSO DEL PLAN: SURGIMIENTO Y CONTINUIDAD

A nivel del discurso, la política urbana pasaba por la retórica de la planificación urbana, que sería capaz de llevar a cabo el proyecto de integración modernizante, capaz de enfrentar la contradicción representada por la ilegalidad que esta producía. El concepto clave de esta planificación durante el período autoritario es el "desarrollo integrado", que se constituyó en palabra de orden para la planificación municipal. Fue en esta época que se producirán los "Planos Directores del Desarrollo Integrado", de carácter obligatorio para la obtención de recursos federales para inversiones urbanas, cada vez más inaccesibles para las administraciones locales a medida que se iba dando la centralización política y financiera del país.

Durante este período, con el debilitamiento del poder legislativo y la desarticulación de la sociedad civil, la planificación fue cada vez tecnicándose y aislándose, enmarcada y limitada por la visión centralizada y tecnocrática que dominaba al sistema de planificación y gestión del país como un todo. El aislamiento de la planificación y su separación de la gestión provocó una especie de discurso esquizofrénico en las administraciones: de un lado los planes reiteraban los patrones, modelos y directrices de una ciudad racionalmente producida; por otro, el destino de la ciudad va siendo negociado, día a día, con los intereses económicos, locales y corporativos a través de instrumentos como la cooptación, corrupción, lobby u otras formas de presión utilizadas por quienes tenían poder de decisión.

El producto de esta intervención esquizofrénica es el cuadro que presentamos al principio: ciudades informatizadas, conectadas a los circuitos internacionales de consumo que se unen a la red de ciudades del planeta. Complejas y modernas, nuestras ciudades son un desastre desde el punto de vista ecológico y social.

Es importante resaltar que la politización de la cuestión urbana a nivel de la gestión no implica la politización de la planificación. En realidad, los grandes debates de política urbana en la década de los 80 se darán alrededor de cuestiones inmediatas y particulares, respondiendo a intereses locales y corporativos. Los principios y presupuestos generales de la planificación municipal no se dejarán contaminar por esos debates porque la sofisticación de los métodos e instrumentos de

planificación de los años 70 se basa en una concepción de ciudad y ciudadanía ahistóricas.

Esta concepción se remonta al final del siglo XIX, momento que marca el paso de la ciudad esclavista a la ciudad del trabajo asalariado y de la industria. Se puede decir entonces que todo el siglo XX fue dominado por el paradigma del plan, de la planificación, en una especie de consenso social de su justicia y eficacia en cuanto límite impuesto por la sociedad a sí misma, en nombre del progreso (económico, social), sin conflictos. Esta observación es importante en la medida en que, sobre todo que las ciudades del tercer mundo, presentan una realidad urbana que escapa a toda planificación. Aún así, la idea de la planificación racional no fue cuestionada en cuanto concepción.

Cuando abordamos específicamente la planificación urbana es importante señalar que la visión planificadora ha estado presente, a lo largo del siglo, en varias áreas (políticas macroeconómicas, políticas de desarrollo regional, etc.) y en sociedades con formas de organización muy distintas como la Unión Soviética de los Planos Quinquenales, los Estados Unidos del Nuevo Trato (New Deal), o el Brasil de los Planos Nacionales de Desarrollo del período de la dictadura militar. Finalmente, uno de los dos principales elementos de legitimación de este modelo es justamente su apoyo sobre presupuestos “científicos”, lo que vuelve estratégica la relación: producción de saber/proyecto de intervención. Por eso, para entender esta creencia secular en el modelo del plan, es preciso vislumbrar cuánto comparten o no las visiones de la ciudad de los que escriben sobre ella y los que la consideran como un objeto de intervención urbanística.

No es exactamente (o, apenas secundariamente), en la historia del urbanismo donde buscaremos estas relaciones. Más que examinar el diseño contenido en los programas y proyectos en sí, es fundamental señalar las estrategias para implementarlo y, sobre todo, identificar la cultura político-urbanística dominante, teóricamente expresada en la ciencia de lo urbano, en cada momento.

Analizaremos este diálogo en Brasil (no sólo por su especificidad, sino por su posibilidad de generalización), a partir de un ejemplo conocido. Entre nosotros, esa historia comienza con el temor a la urbanización en el cambio del siglo. En aquel momento proliferarán estudios sobre la ciudad, formulados básicamente a partir de médicos y con una perspectiva higienista. Ya aquí va aparecer un rasgo de la producción intelectual sobre lo urbano: la temática importante es el desorden, la anomia o el desvío, (según al punto desde el cual se aborde), que contiene

la idea de un orden ideal profundamente marcada por la utopía del progreso y del desarrollo trazados por el modo industrial de organización de la producción económica.

En este sentido, el modelo de ciudad contenido tanto en las intervenciones urbanísticas formuladas en aquel período tiene un doble sentido: de un lado, el deseo de implantar un orden (cada cosa en su lugar), metafóricamente semejante a aquella del nuevo espacio fabril y, por otro lado, disciplinar (a través de la morada y barrios "higiénicos"), a las clases peligrosas producidas por el propio proceso de urbanización.

Además de los elementos señalados es importante resaltar otra característica fundamental de este modelo: el fuerte vínculo establecido entre proyecto/plan de construcción de un nuevo orden social/territorial y el papel del Estado como productor de este orden. En la acción del poder público están depositados los deseos de transformación. Al Estado democráticamente electo o no, corresponde la tarea de domesticar a las partes desintegradas del tejido social para conducir al conjunto al orden idealizado por el plan. De cierta manera, y saltando en el tiempo para analizar un período teóricamente de ruptura con el binomio problemas de salud/intervención higienista, la planificación fué más explicitada por la teoría de la modernización, con su correlato pesimista, la teoría de la marginalidad.

El gran proyecto de integrar la porción marginal de ciudad/sociedad en un gran movimiento de desarrollo está presente tanto en el discurso sobre lo urbano de la sociología y la ciencia política de los años 50/60, como en la instauración de la práctica de la planificación físico-territorial en la ciudad (Planes Integrados de Desarrollo). En la teoría, y en la práctica de las intervenciones, el movimiento era analizar los procesos como un sistema económico/político/territorial, sobre el cual sería necesario intervenir para superar la existencia de elementos desviados del camino al progreso.

En este sentido, la idea del plan de estructura urbana, de donde se derivarían los proyectos urbanos, es correlacionada a la idea de estructura socio-económica, de donde se derivan territorialidades particulares; por otro lado, la concepción del modelo a partir del cual se definen patrones que confrontan con lo real, a través de diagnósticos que señalan patologías, es el fuerte y decisivo elemento de continuidad entre la cultura urbanística de este período y la de los médicos del principio de siglo. Tampoco hay ruptura en relación al protagonismo del Estado, especialmente del Estado-nacional en los procesos/proyectos de transformación so-

cial/territorial. Por el contrario, como las partes tienen su posición en la estructura del todo, el papel del Estado, como única expresión política de la globalidad, se ve bastante reforzado.

Otro salto en el tiempo nos conduce a la década de los 80, con su prolífica (útil) producción de microprocesos, realidades empíricas, en cuanto aspectos de la ciudad y de la vida urbana. Desde un punto de vista más general, no solamente limitado al ámbito de lo urbano, un fuerte cuestionamiento al papel del Estado como agente exclusivo o por lo menos principal en la conducción de los procesos de cambio ha sido hecho tanto por el ascenso en la derecha en la visión neoliberal y su concepción del mercado, como en la izquierda por una valorización de todo lo que es el papel de los grandes agentes sociales de base: participación popular, iniciativa y autonomía locales, etc.

En este momento, ¿dónde se encuentran las concepciones sobre la intervención urbana? Yo diría que están desesperadamente unidas por el bello orden planificador que dominó nuestro siglo. Lo que parece cierto es que la visión de la ciudad, así como los instrumentos y métodos de planificación, no se dejaron contaminar por el movimiento cuestionador que representaba nuestra manera de ver el mundo urbano, manifestado en el campo del saber y de las nuevas prácticas políticas.

A esta concepción recurrente de la planificación urbana corresponde básicamente la idealización de un proyecto de ciudad del futuro, que sería ejecutado año tras año hasta llegar a un producto final ("el modelo de ciudad deseada"). Su punto de partida es la definición de los patrones, "adecuados y aceptables", de organización del espacio físico, que se concretizan en una serie de acciones públicas y una legislación sobre el uso y la ocupación del suelo correspondiente al modelo adoptado.

El proyecto apuesta en la conducción por parte del poder público municipal del proceso de crecimiento y desarrollo urbanos mediante inversiones en el transporte, el sistema vial, la infraestructura y los equipamientos públicos, y sobre el "control" sobre la acción de los agentes privados a través de la disciplina del uso del suelo, sobre todo vía zonificación. Actualmente en San Pablo, por ejemplo (y esto seguramente no es diferente para otras ciudades brasileñas), el 70% de la ciudad real no tiene nada que ver con las normas y patrones vigentes de zonificación y en la legislación de ocupación del suelo de forma general, que correspondería al modelo propuesto por el proyecto. Esto cuestiona de manera irrefutable la eficacia de la planificación y sus instrumentos.

Entre planificadores, esta ineficacia es justificada como ausencia de voluntad política de los gobiernos en imponer a la ciudad el proyecto contenido en el plano y/o suceptibilidad de los gobiernos a las prácticas políticas éticamente condenables, como la corrupción. Según este punto de vista, el proyecto es bueno en sí en la medida en que formula el desarrollo de una ciudad "armónica"; lo que es ruin, malo, es la sociedad (que corrompe), y el gobierno (que se desvía del camino propuesto). En realidad, trás este concepto de proyecto y sus instrumentos existen concepciones políticas y visiones del modo de organización del espacio urbano que, en nuestra forma de ver, son altamente cuestionables.

En primer lugar, desde el punto de vista político, la idea del Plan Director como proyecto acabado de la ciudad del futuro, que dirigirá su desarrollo presente se basa en la idea de un poder central asociado a un Estado ultra fuerte que impone y controla tal proyecto sobre el conjunto de los ciudadanos.

Ahora sabemos que es la intervención contradictoria de la sociedad civil la que construye y transforma la ciudad; la utopía de un proyecto acabado de ciudad corresponde a la utopía de un Estado absoluto. Aquí muere la política, es destruída la sociedad civil y crece la burocracia. A esta visión corresponde también una forma de relación del ciudadano con la ciudad que ve el espacio público como propiedad privada del Estado y, jamás, como responsabilidad colectiva de los ciudadanos. Y el tema del control de las áreas de la ciudad que se salen de los patrones "deseables" es formulado como "problema urbano" que incumbe al Estado diagnosticar y resolver.

En el fondo esta concepción enmascara la realidad concreta del Estado brasileño, especialmente en su dimensión urbana, que invierte poco (por incapacidad financiera), tampoco regula (por incapacidad administrativa y también por imposibilidad de controlar todo) e, invocando la racionalidad, disimula el papel que de hecho desempeña en las ciudades: canalizar y dirigir la inversión colectiva hacia la apropiación privada.

Es exactamente aquí que reside la contradicción esencial de la concepción "clásica" de la planificación urbana en general y del Plano Director en particular.

4. LA PLANIFICACION URBANA Y LA CIUDAD REAL

La ciudad real es producto de la acción contradictoria de una multiplicidad de agentes públicos y privados. La definición de la orientación de la ciudad de-

pende fundamentalmente de la acción y relación política que se establece entre estos agentes. Tiene, por tanto, una *lógica de producción* desde lo que aparentemente es calificado como desorden urbano. Es preciso considerar esta lógica y comprender de que manera las propuestas contenidas en los proyectos son apropiadas por ella. Uno de los elementos esenciales de esta lógica es el proceso de valorización inmobiliaria.

En primer lugar, los procesos de valorización inmobiliaria son formas concretas de transferencia de renta de los más pobres a los más ricos, en la medida en que las inversiones públicas son pagadas por todos y el trabajo colectivo de producción de la ciudad, de manera general, valorizan la tierra urbana, haciendo que ésta permanezca en manos cada vez más concentradas y generando permanentemente áreas "carentes" de éstas inversiones públicas.

En este sentido es posible entender porque las inversiones públicas jamás alcanzan a los que deberían alcanzar: el mejoramiento de un espacio eleva el precio de la tierra y excluye a los que no tienen dinero para apropiarse de ella. Esto deriva..... directamente de la existencia de propiedad privada y del concepto de espacio urbano como mercancía y reserva de valor. El peligro aquí es caer en el engaño de la eterna falta de inversiones en infraestructura y equipamiento, sin considerarnos para el proceso que reproduce esta falta.

Para dar un ejemplo podemos calcular cuántas personas podrían caber en el espacio que ya posee infraestructura, transporte y equipamiento básico en la ciudad de San Pablo (apenas utilizando zonas vacías y subutilizadas, y construyendo una vez el área del terreno), Alcanzamos asombrosamente la cifra de 8 millones de personas, mucho más de los que ya viven allí. O sea, la totalidad de la población que viven en las favelas, los repartos periféricos y apiñada en los tugurios de la ciudad. Esto quiere decir que desde el punto de vista de disponibilidad del espacio e infraestructura que ya existe ahora en la ciudad, no necesitaríamos tener una periferia desequipada, ni favelas, ni ocupaciones en las orillas de las represas de agua, ni en áreas de riesgo. No se trata, por tanto, de falta de infraestructura sino de la forma de su distribución y apropiación.

En segundo lugar, la legislación urbana (el código de obras, la ley de zonificación, la ley de parcelación), no es "neutra" en relación a los procesos que describimos antes. Muchas veces la intervención del Estado no representa la mejor defensa de los intereses colectivos; por el contrario, por detrás de una apariencia de garantía, protección y defensa del interés público se esconden mecanismos per-

versos de interacción con el mercado, que acaban provocando efectos contrarios a los pretendidos.

En relación a los procesos de valorización inmobiliaria la legislación cumple un doble papel: indicadora de los mercados inmobiliarios que actúan en la ciudad (es claro, no hay un mercado sino que un sinnúmero, formales e informales, legales y clandestinos) y definidora de los territorios que comprenden a la ciudad "legal" y a la ciudad "ilegal" (favelas, tugurios lotificaciones clandestinas, ocupaciones, etc.).

Cabe aquí decir que en San Pablo, por ejemplo, donde el 70% de la ciudad es ilegal, irregular o clandestina en relación a las normas urbanas, ésto representa una situación de sub-ciudadanía, ya que los ilegales no tienen los derechos urbanos (el acceso al equipamiento, a la infraestructura, etc), que para los "legales" son automáticos.

Veamos con mayor detenimiento el caso de las favelas, un subconjunto importante de nuestras ciudades "ilegales". Estas se caracterizan por ocupar áreas no compradas, públicas o privadas, sobre las cuales son edificadas casas precarias. La ilegalidad de estos asentamientos habitacionales es determinada, en primer lugar, por la condición de acceso a la tierra (ocupada y no comprada).

El segundo aspecto de clandestinidad está en el tipo de área ocupada puesto que, generalmente, son prohibidas las construcciones por los códigos: orillas de quebradas, pendientes pronunciadas o aquellas áreas que los lotificadores son obligados a donar, de acuerdo con las leyes de parcelamiento municipal para las zonas verdes de la lotificación, que corresponden muchas veces, a las partes del terreno menos adecuadas o propicias para construir.

Situación semejante ocurre con las lotificaciones irregulares o clandestinas; su localización, así como el de las favelas, está justamente en las áreas vedadas por la ley al mercado legal de tierra y construcción. Esta observación apunta a una de las características de la producción de las ilegalidades en la ciudad. El argumento de que las viviendas ilegales están fuera del mercado es falso. En realidad son dos (¿ o múltiples?), los mercados que se organizan en la ciudad. Uno formal, legal, que actúa de acuerdo con las normas definidas para las categorías de renta media y alta, y otro *paralelo, marginal y clandestino*, constituido sobre todo por las tierras y edificaciones vedadas, por su condición de ilegalidad, para el mercado formal.

Considerando que el mercado clandestino atiende sobre todo a la población

más pobre, existe un efecto desastroso de la misma ley, que acaba destinando las peores tierras (o las más vulnerables desde el punto de vista ambiental), justamente para aquellos sectores sociales que tienen menos posibilidades de ocuparlas de forma más segura. Se crea así un círculo vicioso: en la visión elitista y legalista de respeto al orden, la pobreza en su clandestinidad urbana, ensucia, contamina y destruye los innumerables ambientes de la ciudad.

Podemos plantear algunas conclusiones sobre esta situación. En primer lugar, es absolutamente falsa la afirmación de que la producción de las clandestinidades en la ciudad se da fuera del mercado. Efectivamente, no hay en las ciudades nuestras esfera alguna de producción y consumo "fuera del mercado". De ahí no escapa la intervención estatal: la propuesta reguladora del Estado (a través sobre todo de la legislación urbana) interactiva con los distintos mercados, produciendo como resultante la ciudad real. En segundo lugar, no es posible resolver la cuestión ambiental desvinculada de la cuestión social, sobre todo habitacional; ya que son las áreas de protección o de reserva ambiental, que al perder valor para el mercado legal, las que son apropiadas por los mercados clandestinos.

Esto apunta también al papel central que el poder legislativo tiene cada vez más en la ciudad. No obstante de la eficacia encubridoramente dudosa, la construcción de la legalidad urbana —que se da en última instancia en las Cámaras Municipales tiene una alta eficacia política.

La cultura urbanística, que es producto de décadas de dominación de la ciudad por las élites y de la corporativización de los técnicos en las alcaldías y órganos estatales, está completamente impregnada de la idea del "modelo ideal" de la ciudad y de la distribución espacial, y pretende que el Estado, si se dá el caso, a través del poder ejecutivo, ejerza un fuerte poder de control policíaco para garantizar el cumplimiento de estas normas. Es evidente que cuanto más separada de la producción real de la ciudad una ley, más violenta, represiva y autoritaria debe ser la actuación del Estado.

Con ésto queremos decir que hay mecanismos específicamente urbanos de producción de la exclusión y que la disciplina del uso del suelo interfiere decididamente en este proceso.

Podemos citar otro ejemplo concreto, extraído de las normatividad vigente en San Pablo para ilustrar lo que acabamos de afirmar. La ley de zonificación diferencia la capacidad o el potencial constructivo de los terrenos en las ciudades. En San

Pablo, 82.7% de los terrenos pueden ser construídos únicamente una vez; en apenas el 10% de la ciudad este coeficiente es de 4, lo que corresponde también al máximo potencial. Esta diferenciación de coeficientes provoca dos fenómenos fundamentales en la formación de los elevadísimos y excluyentes precios del terreno en la ciudad: primero genera una escasez artificial de tierras, y segundo concede una valorización absurda para los pocos terrenos que tienen un mayor potencial.

Otro ejemplo es la forma descarada con que la zonificación asume la segregación socio-espacial al delimitar una zona donde es permitido construir únicamente mansiones unifamiliares. De manera más comprensiva los códigos de obras y leyes de parcelamiento que tienen como modelo la micropolítica familiar y social de las élites, la impone (en nombre de la "democracia"), como regla igual para el conjunto del cuerpo social. El resultado es la producción de dos tipos de ciudadanos: la minoría, legalizada, de acuerdo con la norma y la mayoría, excluída, "marginal" o "desviada" de esta normatividad.

Hay, por tanto, una implicación política importante que se deriva de esta situación, en la medida en que una parte muy significativa de la población está obligada a "negociar" sus derechos, lo que evidentemente alimenta máquinas políticas clientelistas.

Esta concepción de planificación peca básicamente por no tomar en consideración la fuerza de los procesos reales de la producción de la ciudad y los considera como desviaciones del camino deseado.

5. EL PLAN DIRECTOR, UNA ETAPA EN LA LUCHA POR LA REFORMA URBANA.

Para el campo popular, constituido básicamente por movimientos populares organizados en torno de la reivindicación por la vivienda y por entidades profesionales y de asesoría ligadas a la cuestión urbana y a estos mismos movimientos, la revisión constitucional representaría la oportunidad de retomar la lucha por una reforma urbana. La perspectiva de la Reforma Urbana es justamente la de ruptura con el orden urbano vigente en las ciudades del país a través del cambio de las reglas excluyentes de la apropiación del territorio que crean un espacio urbano injusto desde el punto de vista social y degradado, desde el punto de vista ambiental.

Sin embargo, los textos constitucionales fueron fruto de un proceso de negociación de modo que las redacciones finales están lejos de la ruptura pretendida por el movimiento de la Reforma Urbana. Un ejemplo de ésto es la propia inserción de la obligatoriedad de producción de Planes Directores en municipios con una población mayor a los 2,000 habitantes, exactamente en el único artículo de la Constitución Federal que trata de la política urbana. Así, si para el campo popular en el centro de la cuestión urbana está la función social de la ciudad y de la propiedad urbana, esta posición no es compartida por aquellos que consideran que un Plan Director que defina el modelo de organización de la ciudad del futuro es la condición necesaria y suficiente para garantizar el cumplimiento de la función social de la ciudad.

La entrada en escena de los planes directores en el espacio que debería ser el de la reforma urbana en la revisión constitucional, de cierta manera definió la agenda de debates y los interlocutores en los procesos de elaboración de los planes, que es lo que está aconteciendo actualmente en los municipios.

En primer lugar confirió un enorme espacio y poder a un sector (los urbanistas), que teóricamente deberían el saber-hacer de la planificación urbana. Son profesionales que saben como debe ser hecho un plan urbanístico, que dominan el lenguaje que poseen una receta de las "exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad" requeridas por el Plan. Esto significó también una dificultad adicional, además de las ya inherentes a la participación popular en la gestión de la ciudad: un documento legal se volvió necesario para que algunas políticas, en la línea de la reforma urbana, pudiesen ser implementadas por los Estados y municipios. Por ejemplo, una formulación simple y directa que estaba contenida en la enmienda popular de la Reforma Urbana presentada a la Constituyente decía que los terrenos ociosos, que son guardados especulativamente por sus propietarios, no deberían existir en la ciudad y aquellos que actuaran así estarían incumpliendo la función social de la propiedad. Ahora con el tratamiento dado a la materia por la constitución, que colocó al Plan Director en medio, ningún gobierno que descase ejecutar una política de combate a la especulación inmobiliaria podría hacerlo directamente. Necesitaría antes garantizar que esta posibilidad estuviese contemplada en la ley orgánica y posteriormente en el Plan Director, modelo que siguieron la mayor parte de los planes o programas producidos a partir de la década de los setenta en el país, y que es en realidad un documento de principios, objetivos y directrices generales que requiere una legislación complementaria para poder ser aplicado. Y es más, nunca formó parte del modelo/ receta del Plan Director de Desarrollo Integrado la aclaración de la función

social de la propiedad y mucho menos el reconocimiento del territorio popular en la ciudad, generalmente ilegal, irregular o clandestino.

A partir de ahí, nuestra primera tarea fue de promover un amplio debate público de reconceptualización del plan.

Como la particular forma de leer la ciudad (los llamados diagnósticos), son profundamente influenciados por este preconcepto, nuestro primer desafío al asumir la dirección del Plan Director de Sao Pablo, fue la de generar una lectura de la ciudad, procurando captar aspectos no considerados anteriormente. El libro "San Pablo, Crisis y Cambio" (SEMP/Editora Brasiliense) fue una primera síntesis de esta lectura.

Algunos temas de investigación pueden ser destacados como muy poco explorados y fundamentales para pensar en una acción en el campo de una nueva política urbana:

1. Los instrumentos urbanísticos de control del uso del suelo y los tributarios, y su impacto sobre los mercados inmobiliarios en la ciudad y en la formación de precios. En este campo continúan sin explorarse los estudios de los procesos constitutivos de la segregación urbana, de segmentación de los mercados, de estructuración de los mercados clandestinos y su relación la legislación urbanística y la política tributaria municipal.
2. La capacidad o el potencial constructivo y su relación con la infraestructura existente; estudios que establezcan de forma más científica límites para el crecimiento urbano son fundamentales para la formulación de cualquier política pública de control de densidades. Es sorprendente cuanto se desconoce de las posibilidades de utilización económicamente racional de los recursos de infraestructura ya instalados en la ciudad.
3. En el campo del derecho urbanístico, hay todo un ámbito de investigación o pesquisa sobre las formas contractuales extra-jurídicas correspondientes a las configuraciones urbanísticas existentes en la ciudad, así como experiencias de formulación de derechos urbanísticos alternativos.
4. Desde un punto de vista más teórico fue preciso desarrollar la investigación acerca de la organización del espacio intra-urbano e inter-urbano, avanzando en los conceptos de estructura urbana (¿es posible todavía que se hable de

una estructura rígida urbana con centros, sub-centros en nuestras grandes ciudades?), y de la metropolización (¿Cuáles son hoy los diseños del espacio metropolitano *real*?

5. En el campo de la economía urbana aún son desconocidos los perfiles económicos de la ciudad, sobre todo del llamado sector informal, su tamaño, su relación con el sector formal, su papel en la economía urbana, su forma de espacialización.

Estas son algunas pistas, muy preliminares, de caminos recorridos, que surgirán como demanda, a partir del trabajo concreto de cuestionamiento de las propuestas e instrumentos de la planificación urbana en el ámbito de la elaboración del proyecto de un nuevo Plan Director para San Pablo.

LA PROPUESTA DEL PLAN DIRECTOR: UNA NUEVA CONCEPCION Y NUEVOS INSTRUMENTOS

Contraponemos la ficción tecnocrática, la concepción del Plan Director como *regla del juego* de la producción cotidiana de la ciudad por sus ciudadanos. Como efectivamente en un juego de fútbol, por ejemplo, es preciso encontrar reglas más justas y democráticas en la disputa de la bola, que permitan condiciones más igualitarias. Queda claro aquí que el juego no se resuelve en la regla, se resuelve *en la disputa*, y que depende de la garra, de la fuerza, de la estrategia de los tiempos. Más en la ciudad, donde no pretendemos eliminar la diferencia del conflicto y el cambio, tener reglas más justas y fundamentales. De nada sirve un producto acabado ilusorio si las reglas de la forma de la producción cotidiana de la ciudad no se alteran.

Así, el Plan Director presupone un debate abierto, franco y explícito en la sociedad y sólo puede tener algún significado para la transformación de la ciudad si surge de un intenso debate público en la ciudad.

6. PLAN DIRECTOR, OPOSICIONES Y LIMITES DE LA PARTICIPACION POPULAR

La primera gran oposición que el proyecto del Plan Director de San Pablo sufrió fue la reacción a la autoaplicabilidad y a los nuevos contenidos y perfil del plan, muy distintos a lo que había sido la tradición de los Planos Directores. Un Plan que parte de la ciudad real y no de un modelo ideal, que reconoce el espacio

de los trabajadores y la legitimidad de los acuerdos populares que configuran su espacio en la ciudad, que admite la multiplicidad de formas de apropiación del espacio, que usa la política urbana claramente como forma de democratizar el acceso a la tierra, distribuir la renta y, finalmente, que no requiere de una infinidad de leyes complementarias para que sea válida y, para que los eternos autores de los planes no cambien nada inaceptable.

Es interesante destacar de donde saldrán y cuales fueron los argumentos utilizados por la violenta reacción contra el plan. Vinieron, en primer lugar, de los autores de los planes anteriores de la ciudad, reclamando fidelidad a la receta de la buena planificación. Algunos más exaltados, apelando a un discurso corporativista exigían que el plano fuese una pieza rigurosamente "técnica", hecha por ingenieros y arquitectos, y calificaban al plan de "ideológico", "hecho por sociólogos" con "preocupaciones sociales y no urbanísticas como debería ser". Sumado a este discurso, y muchas veces proviniendo de la misma fuente (la élite paulista), la propuesta de democratizar el acceso a la tierra generó una reacción de quien no admitía tener su espacio compartido con otros que no fueran la propia élite. Así, el plan debería ser atacado, combatido por que "va a traer inmigrantes que van a robar a la ciudad", "van a deteriorar las buenas cualidades de los barrios pobres", "va a incentivar las invasiones".

Merece un párrafo especial la reacción del llamado sector inmobiliario que frente a una intervención en el mercado de tierras que evidentemente restaría valor a un número pequeño pero extremadamente valioso de propiedades urbanas (la propuesta del coeficiente único de aprovechamiento y del suelo creado), se lanzó en una campaña jurídica sobre la inconstitucionalidad e ilegalidad de los instrumentos propuestos. Además de tratar de difundir una apreciación, jamás comprobada, de que los instrumentos propuestos encarecerían la vivienda para los sectores medios.

A esta altura el lector se debe estar preguntando cuál sería la posición y reacción de los sectores populares en todo este proceso. Podemos afirmar hasta este momento fue muy pequeña la apropiación del Plan Director por los sectores populares. Sin embargo, no es posible señalar las razones del poco involucramiento con el Plan si no consideramos dos cuestiones: una, como fue el proceso de elaboración y discusión del Plan de la ciudad, y otra, como se dió la participación de los sectores populares en la gestión de la ciudad de forma más general. En primer lugar, una característica de los sectores populares de San Pablo, en su historia más reciente, ésto es, en el período post-dictatorial y su organización en forma de mo-

vimientos sectoriales y no territoriales, es decir que son movimientos por la vivienda, la salud, el transporte, las guarderías infantiles que también se estructuraban por regiones de la ciudad, pero no como asociaciones de barrio.

Una segunda característica es la no federalización, o sea la no existencia de una entidad única, a nivel del municipio como un todo, que represente el conjunto de los movimientos y de las fuerzas políticas en presentes. Otro elemento a considerarse fue el carácter, básicamente reivindicativo, que marcó la formación y el surgimiento de estos movimientos. El momento en el que el Partido de los Trabajadores, un partido fuertemente enraizado en estos movimientos, gana la elección para gobernar el municipio, no correspondió al momento en que los movimientos estuviesen buscando ganar credibilidad para la gestión urbana. Esto quiere decir que la agenda política y la pauta de los movimientos no eran propuestas para el gobierno de la ciudad, sino más bien, posiciones de oposición o resistencia a las políticas practicadas por los gobiernos hasta entonces. Reivindicaciones y formas de presión para conseguirlas. Evidentemente, no es en el espacio de un año, dos o cuatro que las organizaciones de la sociedad saltan de una posición de presión y reivindicación a la co-gestión. Y no es ése necesariamente el camino de los movimientos. De forma general, el diálogo con los sectores populares se dió de forma más directa —y ahí creció y se desarrolló en aspectos sectoriales— como salud, vivienda, educación, cuando estaba concretamente en juego la atención a las reivindicaciones y conquistas inmediatas. A partir de allí mismo algunos saltos de cualidad en la forma de inserción en la sociedad podrán ocurrir, como es, en nuestra opinión, la iniciativa popular del proyecto de ley de creación de un Fondo Nacional para la Vivienda Popular, articulado por el movimiento de vivienda.

En una ciudad de las dimensiones de San Pablo —y el tamaño es fundamental en esta cuestión— un tema como el Plan Director, que se refiere a la ciudad como un todo y por tanto a ninguna reivindicación inmediata y concreta, u obtención directa de algún servicio, es ajena o pasa lejos de las preocupaciones de los movimientos urbanos.

Es más, en la ausencia de una entidad o forma de representación general del conjunto de movimientos (cuya simple existencia ya introduciría la necesidad de globalización), el Plan Director acaba careciendo de diálogo en el campo popular.

En este cuadro deben ser situados los mecanismos utilizados para posibilitar la participación de la población y, principalmente, de los sectores populares en el Plan Director. En presencia de este cuadro, sería extremadamente complicado cons-

tituir a priori y formalizar un foro donde ya estuviesen representados todos los sectores envueltos en la construcción y disputa por el espacio urbano. En realidad, el desfase entre la organización del sector empresarial y del sector popular en esta materia es tan grande que cualquier organización formal a priori sería totalmente artificial. Además de ésto, no estaba claro en el inicio del proceso, ya que nunca hubo en la ciudad la construcción de un Plan Director a partir de un debate público, que papel tendrían sectores como la universidad, los gremios profesionales, la prensa y, finalmente, los ciudadanos que no son urbanistas ni empresarios de la construcción, ni forman parte de los movimientos y entidades ya constituídos. Por estas razones, nuestra gran inversión inicial fue en la divulgación —primero de un nuevo perfil del plan en conjunto con informaciones globales sobre la ciudad, después de una pre—propuesta y, finalmente, de una propuesta. Esta divulgación/debate abierto utilizó los más variados medios: reuniones con entidades y movimientos, debates públicos, material en la prensa general y en la prensa de barrio, cursos de formación del Plan Director, producción y distribución de un amplio material de divulgación —videos, cartillas, folletos. Poco a poco nuestras iniciativas se sumaron a iniciativas de las propias entidades, movimientos, grupos, jornadas y todo esto fue multiplicando, formando y definiendo los interlocutores del Plan. Podemos afirmar que conseguimos generar un debate público sobre el Plan Director de la ciudad durante casi dos años.

En ningún momento, en todo este proceso apostábamos en la aprobación integral por la Cámara Municipal de nuestro proyecto de ley. Creíamos, e invertimos esfuerzos en esta dirección, que el Plan Director debería ser fruto de un amplio proceso de negociación, lo más democrático y legítimo posible. Solamente así podría ser asegurado su cumplimiento en cuanto compromiso de los agentes públicos y privados que producen o se apropian de la ciudad. El espacio de este acuerdo debe ser la Cámara Municipal, que es el local de deliberación final. Efectivamente en la actualidad una mesa de negociaciones en la Cámara, con la participación de consejales, del ejecutivo y de las entidades de la sociedad que se acreditaron a lo largo del proceso en cuanto interlocutores, se estableció. En la realidad el peso que tiene actualmente el campo empresarial, cooperativo y de representación del espacio de las élites es mucho mayor que el del campo popular. Jugó un papel fundamental para configurar esta situación la prensa, que siendo canal y vehículo de un sector bastante limitado de la ciudad, creó una imagen pública del plan diseñada por este sector. Así mismo considerando esta situación, de cualquier manera la politización de la planificación ocurrió, y la versión final del plan corresponderá a la correlación de fuerzas políticas en la ciudad en esta coyuntura

De toda esta experiencia permanecerán lecciones preciosas creemos que la operación de desmixtificación y la construcción de una nueva alternativa para la planificación de lo urbano es nuestro gran saldo. Lo que fue explícito en este proceso radicalmente democrático, difícilmente será camuflado atrás de bellos discursos vacíos y coloridos mapas en las paredes. De aquí en adelante se debe avanzar en un camino apenas abierto y, por tanto, exactamente llenos de incógnitas y desafíos.