

Editores: Fernando Carrión, Marcelo Corti,
Patricia Ramírez Kuri, Pedro Abramo

Editora general: Paulina Cepeda

El futuro de las ciudades



Universidad Nacional
Autónoma de México



COORDINACIÓN
DE HUMANIDADES



UFRJ

MU

MAESTRIA EN URBANISMO
Facultad de Arquitectura de Urbanismo y Diseño
Universidad Nacional del Córdoba, Argentina



FLACSO
ECUADOR

© 2022 FLACSO Ecuador
Julio de 2022

ISBN: 978-9978-67-611-0 (impreso)
978-9978-67-612-7 (e-pub)

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

Corrección de estilo:

Juana Garabano Caporossi; Martina Sipowicz

Apoyo editorial:

Emilia Silva; Mayra Dominguez

El futuro de las ciudades / editado por Fernando Carrión, Marcelo Corti,
Patricia Ramírez Kuri, Pedro Abramo y Paulina Cepeda. Quito : FLACSO
Ecuador, 2022

ix, 630 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978676110 (impreso)

ISBN: 9789978676127 (e-pub)

PLANIFICACIÓN URBANA ; CIUDADES ; SOCIOLOGÍA UR-
BANA ; POLÍTICA URBANA ; ECONOMÍA ; ZONAS URBANAS ;
ESPACIOS PÚBLICOS ; URBANISMO ; DESARROLLO URBANO. I.
CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR II. CORTI, MARCELO, EDITOR
III. RAMÍREZ KURI, PATRICIA, EDITORA IV. ABRAMO, PEDRO,
EDITOR V. CEPEDA, PAULINA, EDITORA

307.76 - CDD

Índice

Presentación	ix
INTRODUCCIÓN	
El futuro de las ciudades	3
<i>Pedro Abramo, Marcelo Corti, Patricia Ramírez Kuri y Fernando Carrión M,</i>	
METRÓPOLIS GLOBALES	
Las ausencias en nuestros análisis	29
<i>Saskia Sassen</i>	
París 2021 - Trayectoria metropolitana y gobernanza Viejos problemas y nuevos desafíos	45
<i>Marie-France Prévôt-Schapira</i>	
Ciudad de México Espacio público y neoliberalismo urbano en tiempos de pandemia	61
<i>Patricia Ramírez Kuri</i>	
La gobernanza de las metrópolis y los desafíos de la inclusión: la trayectoria de São Paulo	89
<i>Eduardo Marques</i>	
Trayectoria, transformaciones e incertidumbres de la ciudad de Chicago a través de los cambios de régimen socioeconómico del capitalismo	107
<i>John Jairo Betancur</i>	
Un nuevo urbanismo de transformación y reciclaje de la ciudad existente: Proyecto Madrid Centro	125
<i>José María Ezquiaga</i>	

Historia y perspectivas del desarrollo urbano sostenible en Seúl	151
<i>Federico Poore</i>	
Informalidad urbana en Corea del Sur	169
<i>Pedro Abramo y Arantxa Rodríguez</i>	
Los desafíos de la ciudad futura: Pospandemia, desarrollo urbano y derechos humanos	201
<i>María Mercedes Di Virgilio</i>	
METRÓPOLIS CONTINENTALES	
Santiago, la pandemia neoliberal	215
<i>Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez</i>	
Bogotá, el futuro incierto al fragor de la sindemia metropolitana	235
<i>Óscar Alfonso Roa</i>	
Montevideo, memoria y futuro	251
<i>Mariano Arana y Salvador Schelotto</i>	
Panamá metropolitana: entre espejismos y desigualdades	263
<i>Magela Cabrera Arias</i>	
Caracas o la gobernabilidad metropolitana frustrada. Ideas para repensarla	287
<i>Carlos Mascareño Quintana</i>	
Retos y oportunidades del crecimiento de la Ciudad de Guatemala en el inicio del siglo XXI	303
<i>Jean Roch Lebeau</i>	
Quito: crónica de una crisis anunciada	321
<i>Fernando Carrión M. y Paulina Cepeda</i>	
CIUDADES DE INTERMEDIACIÓN	
Ressurgências do passado, emergências do presente e o futuro pós pândemico das cidades, indicações a partir do caso brasileiro e sua capital	353
<i>Benny Schvarsberg y Neio Campos</i>	
Ciudad Juárez en el contexto actual: Recuperar la inteligencia de la ciudad para proyectar su futuro posible	365
<i>Luis Alfonso Herrera</i>	

Covid-19 na fronteira Brasil-Uruguai: ilegalismos e políticas públicas nas cidades de Sant’Ana do Livramento e Rivera	393
<i>Letícia Núñez Almeida y Camilo Pereira Carneiro</i>	
Centro, periferia y fuego Córdoba en discusión.....	409
<i>Marcelo Corti</i>	
Aproximaciones a las lógicas de apoyo mutuo en Cochabamba durante el confinamiento rígido por el Covid 19	425
<i>Juan E. Cabrera, José Martínez, Carla Quezada y Margoth Salazar</i>	
Asunción: Posibilidades para la gestión participativa en el gobierno local	447
<i>Ana Raquel Flores</i>	
 DEBATES CENTRALES	
La ciudad neoliberal en América Latina	465
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Por una teoría crítica del mercado del suelo urbano	493
<i>Samuel Jaramillo</i>	
La Ciudad por Partes El plan de sector como un instrumento de planificación para periferias complejas. Experiencias recientes en Córdoba, Argentina	509
<i>Fernando Díaz Terreno</i>	
Pensar la infraestructura urbana en América Latina.....	519
<i>Pedro Pérez</i>	
Producción social del hábitat en América Latina	533
<i>Enrique Ortiz</i>	
Historia y presente de las iniciativas de Producción Social del Hábitat desde el prisma del Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV): ¿Alternativa para la(s) desigualdad(es) urbana(s) en el contexto del COVID-19?	545
<i>María Mercedes Di Virgilio y Alejandro Lorences</i>	

DEBATES EMERGENTES

Ciudad, ciudadanías y expresiones solidarias en la producción urbana y en contextos de crisis sanitaria	571
<i>Yutzil Cadena</i>	
Espacio público y ciudadanía en la centralidad urbana.	579
<i>Vladimir Morales</i>	
Criar Paisajes Sanos. En busca de una ciudad mejor	589
<i>Karina Borja</i>	
Turismo urbano y COVID-19	605
<i>Victor Llugsha G.</i>	
Pandemia y Ciudades de Frontera.	613
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
¿Hacia dónde vamos?	623
<i>Valeria Reinoso Naranjo</i>	

Historia y perspectivas del desarrollo urbano sostenible en Seúl

Federico Poore¹

Seúl es una urbe grande y dinámica y una de las ciudades más pobladas de Asia. Si se incluye su área metropolitana hoy la habitan unas 25 millones de personas, aproximadamente la mitad de la población de Corea del Sur. Al igual que otras ciudades del este y sudeste asiático como Yakarta, Bangkok y Manila, Seúl sufre de macrocefalia urbana y compone un espacio urbano fuertemente centralizado donde se acumulan buena parte de las rentas, los empleos, los flujos comerciales y el volumen de negocios del país.

La ciudad cuenta con 3 millones de vehículos, 338 kilómetros de subterráneos (la red de metro comenzó a construirse en 1971 y cuenta con un total de nueve líneas), 7.400 autobuses y 72.000 taxis, y en ella se realizan unos 32,1 millones de viajes cada día². Según el Seoul Institute, por sus calles hoy pasan cincuenta veces más autos que en la década del setenta³, lo cual no es de extrañar si se tiene en cuenta que Seúl es la ciudad global con mayor ritmo de crecimiento entre las megaciudades de la región Asia-Pacífico, habiendo ganado 9 millones de habitantes en apenas cuatro décadas (Kim y Han, 2012).

¹ Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y magíster en Economía Urbana con especialización en Datos por la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Investiga temas de desarrollo sostenible, políticas de distrito y los impactos urbanos del trabajo remoto en pandemia. fedepoore@gmail.com

El autor agradece los comentarios y sugerencias de Julián Dieguez y Mauricio Corbalán. Los errores subsistentes son de la exclusiva responsabilidad del autor.

² Ver sección “Making sense of Seoul’s Transport Network” en la página web de la Seoul Urban Solutions Agency (SUSA). Disponible en <http://susa.or.kr/en/content/integrated-transportation-management-systems>

³ Citado en Watson (2017).

La industrialización acelerada y tardía del país llevó a que la ciudad fuera utilizada como un instrumento para el crecimiento y que, en consecuencia, el gobierno local tuviera un control muy limitado sobre lo que ocurría en ella. Al mismo tiempo, se le prestó poca atención a los efectos sociales y ambientales negativos de este rápido proceso de urbanización (Križnik, 2011).

Este artículo analiza el dramático crecimiento experimentado por Seúl a partir de la segunda mitad del siglo XX y los intentos de sus alcaldes en el siglo XXI por hacerle frente a las consecuencias de esta explosión demográfica y urbana. Luego de analizar dos episodios conflictivos recientes en el centro de la ciudad vinculados al despliegue de grandes proyectos inmobiliarios, se pone especial énfasis en las políticas de regeneración urbana que aparecieron en las últimas décadas a tono con la popularización de estrategias de desarrollo urbano sostenible.⁴

Un crecimiento acelerado

Hasta la Segunda Guerra Mundial, Corea era mayormente una sociedad agraria y rural. Devastada por una guerra fratricida que enfrentó al sur y al norte, a mediados de la década del cincuenta el país quedó definitivamente partido en dos en torno al paralelo 38 norte y millones de personas se apiñaron en Seúl, la capital de Corea del Sur, huyendo de la pobreza y en busca de oportunidades laborales (Kim y Han, 2012). Fue así como durante las siguientes dos décadas la población de la capital creció a un ritmo muy acelerado, de entre 8 y 10 por ciento anual, incremento que se estabilizó en torno a cifras que oscilaron entre el 3 y el 5 por ciento entre 1970 y 1990.⁵

Durante este período, el país estuvo gobernado por una serie de gobiernos militares de corte industrialista que utilizaron el planeamiento urbano

⁴ Para un detallado resumen del origen del concepto de desarrollo urbano sostenible, ver Wheeler y Beatley (2014).

⁵ En las últimas tres décadas, la Ciudad Especial de Seúl (división administrativa que no incluye a las metrópolis vecinas de Incheon ni de la provincia de Gyeonggi) mantuvo una población estable en torno a los 10 millones de habitantes debido al bajo índice de fertilidad en Corea del Sur, el cual puede explicarse, en parte, por el firme deseo de los padres de tener hijos competitivos y exitosos (Anderson y Kohler, 2013).

como un instrumento orientado al crecimiento económico (Bak, 2013). Para aprovechar las economías de escala en el marco de un agresivo proyecto pro-exportador, las autoridades concentraron las inversiones –tanto las provenientes del Estado como aquellas efectuadas por grandes conglomerados nacionales, conocidos como *chaebols*⁶– en una serie de parques industriales ubicados en un puñado de ciudades clave (Kim y Donaldson, 1979).

Las consecuencias de esta decisión fueron significativas. Por un lado, alimentaron el impresionante crecimiento económico de Corea del Sur (Jeong, 2015), conocido en la literatura económica como el “milagro del río Han”⁷; por el otro, derivaron en una serie de efectos negativos de mediano y largo plazo, como la degradación del medio ambiente (KDI, 2010), altos niveles de pobreza urbana y baja calidad de vivienda y de transporte (Bak, 2013).

A partir de la década del ochenta, y tras una serie de masivas protestas de estudiantes y trabajadores, el país ingresó en un proceso de democratización que derivó en las elecciones libres celebradas en 1987. Los primeros dos presidentes de la llamada Sexta República, los conservadores Roh Tae-woo y Kim Young-sam, encararon una serie de medidas que buscaban, por un lado, paliar el grave déficit de vivienda y, por el otro, enfrentar los altos niveles de hacinamiento.

Para lo primero se desplegó un ambicioso plan de construcción de dos millones de viviendas (850.000 a cargo del sector público y 1.150.000 a cargo del sector privado)⁸, mientras que para enfrentar el hacinamien-

6 Los *chaebols* son imperios empresariales levantados por empresas familiares en Corea del Sur. Yoo y Lee (1987) los clasifican en tres categorías según su época de aparición. Aquellos que surgieron a fines de la década del cincuenta –como Hyundai, Samsung y Lucky-Goldstar (LG)–, creados por empresarios que contaron con apoyo gubernamental en la forma de subvenciones y exenciones impositivas; los de la década del sesenta, como Hyosung, que emergieron gracias al otorgamiento de préstamos extranjeros; y finalmente, los surgidos en la década del setenta, como Daewoo, Lotte y Sunkyung (hoy conocido como el SK Group), que crecieron durante el *boom* económico coreano tras el rápido crecimiento de las exportaciones y del mercado interno.

7 El río Han (Hangang) es uno de los ríos más importantes de Corea del Sur y divide en dos a su capital.

8 Este plan de dos millones de viviendas, conocido como Two-Million Housing Drive (TMHD), se desplegó entre 1988 y 1992 y apuntó a diferentes sectores económicos. Es ampliamente reconocido como un programa exitoso que, entre otras cosas, ayudó a contener la especulación inmobiliaria y mantener precios accesibles de vivienda durante un período de fuerte crecimiento económico (KDI, 2010).

to se planificaron cinco nuevas ciudades basadas en el modelo inglés de *new towns*: Bundang, Ilsan, Pyeongchon, Sanbon y Joongdong⁹. Al no haber tierra vacante dentro del área urbana, se desarrollaron y construyeron “ciudades satélite” de alta densidad en las afueras de Seúl, a unos 20 kilómetros del área central de negocios. Cabe subrayar que, si bien el Estado contó con extensos poderes de expropiación, la mayor parte de los terrenos fueron adquiridos por acuerdo mutuo entre las autoridades y los propietarios de las tierras, y mediante compensaciones por pérdidas acordes al Código Civil vigente.

A nivel local, la descentralización avanzó con el fomento a dos subcentros adicionales al *central business district* o CBD: el distrito de negocios de Yeongdeungpo (YBD), un área que incluye a Yeouido, una isla de unos 8 kilómetros cuadrados a la vera del río Han, y que funciona como el principal centro financiero; y el distrito de negocios de Gangnam (GBD), desarrollado a partir de la década del setenta como un nuevo centro residencial y comercial que terminó por convertirse en el área residencial más cara y exclusiva de la ciudad (Kim y Han, 2012).

Los conflictos sociales del desarrollo

Esperablemente, estos intentos por desarrollar el país de manera acelerada no estuvieron exentos de conflictos. Al decir del periodista Jon Dunbar, un agudo observador de la realidad surcoreana, Seúl libra desde hace tiempo una batalla interna en su intento por volverse más moderna y democrática (citado en Marshall, 2014). Dos episodios recientes ilustran estas contradicciones propias del desarrollo urbano de la capital surcoreana.

El primero de ellos, conocido como la tragedia de Yongsan, hace referencia al fatal desenlace de una serie de enfrentamientos entre policías y comerciantes locales que se oponían a planes de urbanización en ese distrito.

⁹ A partir de la creación de estas nuevas ciudades, el número de habitantes en el centro de Seúl disminuyó levemente en relación con el aumento poblacional del área metropolitana, que hacia 2010 superaba las 14 millones de personas. Para un análisis crítico de la apuesta gubernamental por las ciudades satélites, ver Lee y Ahn (2005).

En enero de 2009, un grupo de inquilinos ocupó un edificio de cinco pisos en Yongsan, en el centro de Seúl, protestando su inclusión en un listado de edificios a demoler como parte de un ambicioso proyecto del alcalde Oh Se-hoon conocido como Yongsan International Business District.¹⁰ A las pocas horas, los manifestantes fueron desalojados por un equipo táctico estilo SWAT, y un incendio accidental en el marco de las hostilidades terminó con la vida de seis personas¹¹: se trató del incidente de desalojo más dramático de la historia coreana reciente (Pasotti, 2020). El episodio fue un claro ejemplo del modo en el que se produce el desarrollo urbano en un contexto de industrialización acelerada como el de Corea del Sur, donde la transformación de las ciudades se relaciona directamente con prácticas de *upgrading* social y mejora del entorno físico (Lee, 2014). El caso surcoreano es más preocupante si se considera la práctica extendida entre los desarrolladores de contratar matones para intimidar a quienes resisten el avance de los proyectos (Harvey, 2008; Porteux y Kim, 2016).

El incidente también puso de relieve las crecientes dificultades de los comerciantes no propietarios por sostener sus medios de vida en el centro de la ciudad.¹² Mientras los dueños (tanto de viviendas como de comercios) y los hogares inquilinos tenían acceso a una batería de medidas compensatorias, como el derecho a mudarse a una vivienda social, alojamiento temporal o pagos por la pérdida de la vivienda, los inquilinos comerciales no gozaban de ese tipo de derechos. A lo máximo que podían aspirar es a una compensación económica conocida como “suspensión del negocio” equivalente a tres meses de ingresos, claramente insuficiente para aquellos que perdían su hogar y su lugar de trabajo al mismo tiempo (Lee, 2014).

Dos años antes, por la misma época en que se anunciaba el fallido distrito internacional de Yongsan, el alcalde Oh eligió a la reconocida arquitecta Zaha Hadid como diseñadora del “Dongdaemun Design Plaza & Park Project” (DDP), un megaproyecto urbano ubicado en Dongdaemun, un distrito ubicado al noroeste del centro de la ciudad, no muy lejos de

10 La iniciativa preveía una gran franja verde, rodeada de rascacielos residenciales de lujo, en el área que rodea a la estación de ferrocarriles de Yongsan.

11 Los hechos se narran en el documental *The Remnants* (2017), de Kim Il-rhan y Lee Hyuk-sang.

12 A diferencia de lo ocurrido en décadas anteriores, los desarrollos urbanos recientes en Seúl se concentraron en áreas no exclusivamente residenciales.

Yongsan. Este segundo episodio se enlaza con las nuevas tendencias “sostenibles” en Seúl y tuvo resultados más bien ambiguos desde el punto de vista social y urbano.

Hasta comienzos de siglo, este distrito comercial –conocido por sus numerosos comercios de indumentaria, tanto minoristas como mayoristas– era sede del Dongdaemun Stadium, un estadio con capacidad para 27.000 espectadores donde se jugaban partidos de béisbol. Sin embargo, tras los juegos Olímpicos de Seúl celebrados en 1988¹³, el área perdió parte de su función: el interior del estadio se convirtió en un estacionamiento y en los alrededores se habían instalado un sinnúmero de puestos informales de venta de indumentaria.

A principios de 2000, el mercado Namdaemun y la calle peatonal comercial Myeongdong (dos lugares icónicos del distrito) fueron designados por el gobierno nacional como áreas turísticas especiales, mientras el antecesor de Oh en la alcaldía, Lee Myung-bak, anunciaba un plan para recuperar el cercano arroyo Cheonggye¹⁴, pero se enfrentaba a la oposición de unos 1.500 vendedores informales y puesteros locales. Dada su situación de ilegalidad, el gobierno no lograba un acuerdo en torno a una potencial compensación económica, por lo que el alcalde Lee propuso reubicar a los vendedores al interior del estadio de Dongdaemun. Mientras tanto, la promesa de convertir al área en un parque cívico –compromiso que los principales candidatos a la alcaldía habían asumido frente a los grupos de interés de la zona– se había suspendido por tiempo indefinido (Hwang, 2014).

Al final, el gobierno local y la policía terminaron reubicando forzosa-mente a los vendedores callejeros en Sinseol-dong, un barrio más alejado del área central de negocios. La movida se hizo con el objetivo explícito de demoler el estadio (lo que ocurrió entre 2008 y 2009) y hacer lugar para la construcción del Dongdaemun Design Plaza, que comenzó pocos meses

13 A partir de la década del ochenta, los megaeventos internacionales han cumplido un rol central en la historia de la ciudad y del país. Además de los Juegos Olímpicos de 1988, se destaca la organización de la Copa del Mundo de fútbol junto a Japón en 2002, la Cumbre del G20 de la cual Seúl fue sede en 2010 y los Juegos Olímpicos de Invierno de PyeongChang 2018. Para una mirada crítica sobre el gran incremento de demoliciones, desalojos y desplazamientos de cara a los Juegos Olímpicos de 1988, ver Davis (2007).

14 Ver detalles sobre la recuperación del arroyo en el próximo apartado.

más tarde¹⁵. El DDP, una suerte de hongo metálico de aspecto neo-futurista, contribuyó a que Seúl fuera elegida Capital Mundial del Diseño en 2010. Hoy es una suerte de *hub* cultural en el centro del “barrio de la moda” que aloja tiendas, cafés, eventos vinculados y un gran parque.¹⁶

Del desarrollo a la regeneración urbana

Mencionada al pasar en el apartado anterior, acaso ninguna otra política urbana encarne tan bien el espíritu de época en términos de políticas urbanas en Seúl como la regeneración del Cheonggyecheon o arroyo Cheonggye.

Inicialmente desplegado en el siglo XIV durante la dinastía Joseon, este arroyo había sido parcialmente tapado durante el siglo pasado por el gobierno de ocupación japonés, que construyó un camino por encima de su curso para reducir los niveles de congestión y resolver algunos de los severos problemas de higiene de la zona. En la década del sesenta, el gobierno local cubrió por completo el Cheonggyecheon y desplegó una autopista.

Ya en el siglo XXI, el alcalde Lee Myung-bak tiró abajo aquella autovía y desplegó un plan de recuperación del arroyo como lugar de descanso, encuentro y recreación a lo largo de sus 12 kilómetros de recorrido. Cheonggyecheon fue el primer gran proyecto de regeneración urbana del país y contribuyó a la victoria de Lee en las elecciones presidenciales de 2007.

Esta medida para embellecer el centro urbano de Seúl formó parte de una estrategia consciente destinada a atraer más visitantes a la capital surcoreana luego de años de desinterés. Por el mismo tiempo, un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) concluía que el rico patrimonio natural y cultural de la ciudad estaba subexplotado (*poorly marketed*), que permanecía oculto a los turistas y que hasta el momento ese patrimonio no había desarrollado una influen-

15 Previo a la demolición también se dieron negociaciones con comerciantes, miembros de la comunidad deportiva e integrantes del sector cultural que buscaban preservar algunos sitios de valor histórico. Para Hwang (2014), el gobierno local trató de seducir e incluir a los dueños de negocios dentro de su programa, pero excluyó a los vendedores callejeros, que terminaron siendo desalojados.

16 En los últimos años, la arquitectura ha pasado a desempeñar un rol clave en las estrategias de *branding* de las ciudades y se ha convertido en “la plataforma preferida para impulsar la imagen de modernidad y prosperidad económica de una ciudad” (Kim, 2019).

cia relevante en la competitividad económica y el atractivo mundial de Seúl (OCDE, 2005).¹⁷

Por la misma época, el gobierno local recogió las crecientes demandas por parques urbanos y creó el Green Seoul Bureau, una oficina específicamente dedicada a la creación, desarrollo y mantenimiento de espacios verdes en la ciudad. Hasta entonces, los intentos por desarrollar una agenda verde en Seúl habían sido más bien tímidos, con una primera etapa influenciada por la Cumbre de Río celebrada en 1992 y un primer plan para parques urbanos con algunas “experiencias de nicho” que incluyeron la plantación de unos diez millones de árboles (Kim, Han y Kim, 2015).

Un hito en ese sentido fue la apertura de Seoul Forest, un parque de grandes dimensiones que alberga unos 400 mil árboles y más de 100 especies animales. Ubicado en Seongsu-dong, barrio industrial caracterizado por sus grandes almacenes y zapaterías, se trata del tercer parque más grande de la ciudad y consta de secciones bien definidas que pueden ser considerados como parques internos (un parque de arte y cultura, un parque orientado al aprendizaje experimental y un “Eco-Forest”, entre otros). En términos organizativos, y contrariamente a buena parte de la experiencia verticalista de gobernanza en la ciudad, el parque creció y se desarrolló con la ayuda de una organización no gubernamental, Forest For Life, y de miles de donantes y voluntarios que participaron de actividades de mantenimiento y limpieza del parque, así como la gestión de programas educativos y la organización de eventos culturales (Kim, Han y Kim, 2015). Forest For Life se unió al gobierno metropolitano para crear la Seoul Green Trust, y hoy Seoul Forest es mantenido y desarrollado bajo un esquema de gestión público-privado.

El otro gran proyecto de regeneración urbana encarado por la capital surcoreana en años recientes fue el de Seoulllo 7017, cuya propuesta tiene algún punto de contacto con la renovación del arroyo Cheonggye. Se trata de una autopista obsoleta, construida durante la fiebre del proceso urbanizador y readaptada para un reciente proyecto de infraestructura verde. El nombre del proyecto, “7017”, hace referencia tanto a la década que

17 Recién en 2006 el gobierno metropolitano de Seúl lanza su primera campaña integral de *marketing* con el objetivo de consolidar la imagen de Seúl “como una ciudad acogedora y responsable con el medio ambiente” (Kim y Kim, 2011).

resume el proceso de industrialización avanzada del país (1970) como al año en el que fue reconvertida para priorizar a las personas por sobre el automóvil privado (2017). La iniciativa guarda similitudes con el High-Line de Nueva York, un parque elevado con mobiliario urbano que invita al descanso y “uno de los proyectos por excelencia en utilizar los principios del urbanismo paisajístico y las ideas sobre el diseño sostenible” (Margono y Zuraida, 2019).¹⁸

Este proyecto, ubicado frente a la Estación Central de Seúl, fue señalado por el gobierno metropolitano como “modelo a seguir” en futuras intervenciones urbanas basadas en revitalizar los espacios públicos en lugar de demoler las viejas estructuras. El proyecto se inscribió “en una retórica patrimonial de preservación del pasado industrial de Seúl”, a la vez que ponía al ciudadano y al peatón en el centro de sus políticas, enlazándose con políticas de “regeneración” que, al menos en el caso de Seúl, eran bastante novedosas (Schmidt, 2018).¹⁹

Tabla 1. Proyectos urbanos de los alcaldes de Seúl 2002-2020.

Período	Alcalde	Orientación	Modelo de ciudad	Proyectos icónicos
2002-2006	Lee Myung-bak	Conservador	Expansión de espacios verdes y reforma del sistema de transporte	Cheonggyecheon Seoul Forest
2006-2011	Oh se-hoon	Conservador	Ciudad del diseño	Dongdaemun Design Plaza (DDP)
2011-2020	Park won-soon	Liberal	Regeneración urbana	Seoullo 7017

Fuente: Elaboración propia en base a Korea Development Institute (2010), Bak (2013) y Hwang (2014).

¹⁸ La propuesta también tiene puntos de comparación con el Parque Mínhocão, que el alcalde de São Paulo Bruno Covas desplegó sobre una porción de una autopista elevada en el centro de la ciudad.

¹⁹ Un anuncio oficial del proyecto Seoullo 7017 destacaba su función dentro de una “red de cultura e historia” que incluye a la Estación Cultural de Seúl, la Puerta de Seosomun, el Parque Son Gi-Jeong, la antigua muralla de la dinastía Joseon de Seúl, la montaña Namsan y el mercado de Namdaemun (*Ibid.*).

¿Un cambio de paradigma?

Llegados a este punto cabe preguntarse si estamos frente a un verdadero cambio estructural en términos de políticas urbanas o si estas son apenas medidas aisladas dentro de un mismo paradigma. Una manera de acercarse a esta cuestión consiste en identificar continuidades y rupturas en los planes maestros de la ciudad.

En su versión contemporánea, el *master plan* de una ciudad puede ser definido como “un documento que usualmente rige el desarrollo urbano en términos de uso del suelo”, incluyendo las nuevas construcciones, el desarrollo de nuevas rutas o calles y la ubicación de las zonas de esparcimiento (Bobylev, 2009). Con el objetivo de gestionar y controlar el crecimiento urbano, la ciudad de Seúl lleva diseñados un total de ocho *master plans*, aprobados en 1966, 1970, 1972, 1978, 1990, 1997, 2006 y 2014, respectivamente. Estos planes “han proporcionado orientaciones políticas y soluciones para los desafíos enfrentados por Seúl y han desempeñado un papel integral en la configuración del entorno físico de la ciudad” (Kim, Jung y Oh, 2019). Este apartado se concentrará en los cuatro últimos²⁰.

Tabla 2. Cambios de paradigma en los planes maestros de Seúl 2000-2030.

	Master Plan Seoul 2000	Master Plan Seoul 2011	Master Plan Seoul 2020	2030 Seoul Plan
Visión	“La ciudad principal de la región Pacífico”	“Una gran ciudad para vivir orientada a las personas”	“Una ciudad internacional de gente y naturaleza, de historia y tecnología”	“Una ciudad amigable basada en el respeto y la comunicación mutua”
Aspectos clave	Globalización, expansión, acceso a la información	Orientada a la gente y a los ciudadanos	Sanación y recuperación	Seguridad, respeto al ambiente y movilidad

Fuente: Resumen propio en base a Kim (2015) y el *2030 Seoul Plan*.

En 1990, la ciudad dio a conocer su plan maestro para el año 2000. Allí, Seúl era descrita como “la capital de una Corea unificada”, “una ciudad de

²⁰ Un resumen de los puntos centrales de estos cuatro *master plans* puede encontrarse en Song (2017).

la gente” y, quizás más importante, “la ciudad central de la región Pacífico”. El plan, publicado mientras la economía surcoreana crecía a una tasa cercana al diez por ciento anual²¹, llamaba a un desarrollo equilibrado de las partes norte y sur de la ciudad y designaba nuevos terrenos para uso comercial en el área de Gangnam, donde se proponía revisar la zonificación existente para promover nuevos desarrollos (Kim, Jung y Oh, 2019).

Siete años más tarde, Seúl diagramó un *master plan* para 2011, donde por primera vez se buscó darle “prioridad al transporte público y a los peatones” en el CBD, además de preservar los paisajes (tanto históricos como naturales) y restringir la altura de los edificios en el área central. La visión establecida por este plan maestro hablaba de “una gran ciudad para vivir” y hacía hincapié en su perfil *people-oriented*²², aunque fuera del área central histórica las acciones continuaron estando vinculadas al *desarrollo* urbano. De hecho, uno de los objetivos declarados fue la ampliación de las funciones financieras y comerciales en el área de negocios de Yeongdeungpo (Kim, Jung y Oh, 2019).

Pero acaso el punto de quiebre en términos de desarrollo urbano sustentable haya sido el *master plan* 2020, aprobado catorce años antes mientras finalizaba la gestión del alcalde Lee y comenzaba la del alcalde Oh. Este programa fue “el primer intento de pasar de una planificación integral hacia la elaboración de planes estratégicos” (Kim y Han, 2012). Si bien el componente económico y desarrollista sigue estando presente —el plan propone consolidar a Seúl como “una *world city* que lidere la economía del noreste asiático”—, aparecen de manera más clara referencias a la construcción de un “hermoso escenario urbano” que contribuya a la protección del ambiente natural.

Además de la propuesta de una ciudad cultural y ecológica (*eco-city*), el núcleo del plan maestro es la *sanación* y la *recuperación* de áreas urbanas dañadas o degradadas durante la época de crecimiento acelerado (Mers-

21 Según datos del Banco Mundial y la OCDE, entre 1981 y 1990 la economía surcoreana creció entre el 7,2 y el 13,4 por ciento anual. La serie 1961-2020 se encuentra disponible en <https://data.worldbank.org>

22 El concepto de colocar a las personas y a la naturaleza en el centro del *master plan* 2020 se apoyaba en un juego dialéctico entre la historia y la tecnología. Corea del Sur encarna como casi ningún otro país una mezcla simultánea de tradición y modernidad, que incluso ha sido adoptado como temática en diferentes campañas de marca país.

mann, 2018), como es el caso del Digital Media City (DMC), un distrito tecnológico creado sobre un antiguo basural al oeste de la ciudad y donde hoy funcionan empresas de medios, productoras audiovisuales e institutos de investigación (Poore, 2017)²³. A poco de presentado este plan, el alcalde Lee se convirtió en presidente de Corea del Sur, y una de las características de su mandato fue el establecimiento de una “agenda verde” que incluyó la creación del Instituto de Crecimiento Verde Mundial (GGGI, por sus siglas en inglés)²⁴.

En la misma línea, el “2030 Seoul Plan” hizo énfasis en temas típicos de la agenda sostenible como la movilidad y el respeto al medio ambiente, por lo que en varios aspectos este programa puede ser considerado una continuidad de la visión del anterior. Existe, no obstante, un cambio no menor con respecto a la política de descentralización urbana. Todos los planes de 1966 hasta 2006 visualizaban un único *central business district* acompañado por entre cuatro y siete subcentros. Este nuevo plan, por primera vez, plasma de manera oficial la idea de tres centros para Seúl: el centro histórico (CBD), el distrito de negocios de Yeongdeungpo (YBD), y el distrito de negocios de Gangnam (GBD), que forman una suerte de triángulo en el centro geográfico de la ciudad (Kim, Jung y Oh, 2019).

Más allá de este aspecto, la principal novedad de este *master plan* está vinculado al rol de los ciudadanos (An y Kim, 2015). En este flamante plan, la “comunicación mutua” aparece como un aspecto central de la visión de la ciudad, quizás aprendiendo de experiencias pasadas o de aquellos momentos—como la tragedia de Yongsan— donde no se logró un diálogo con la ciudadanía mientras el gobierno local desplegaba su proyecto desarrollista.

Mientras que el plan para 2020 ofrecía planes específicos y detallados para 12 campos diferentes, el de 2030 adoptó una forma más concisa, re-

23 Algunas de las principales empresas de entretenimiento vinculadas a la ola coreana (*hallyu*) se instalaron en el DMC, lo que contribuyó a consolidar su imagen como centro de la cultura coreana contemporánea (Song y Joo, 2020). Allí también mudaron sus *headquarters* tres conglomerados de medios (MBC, SBS, KBS), algunos de los periódicos más importantes del país y grandes compañías coreanas de cine y animación.

24 Cabe destacar que, más allá de sus declamaciones “verdes”, el proyecto emblemático de la presidencia de Lee fue el proyecto Restauración de los Cuatro Ríos (2008-2011), el cual generó una inmediata respuesta por parte de varios grupos de la sociedad civil, que buscaron detener la iniciativa argumentando que generaría daños irreversibles en la naturaleza y criticando al gobierno “por ejecutar forzosamente un proyecto costoso, ilegal, innecesario y sin consenso social” (López Aymes, 2014).

sumidos en 5 temas clave y 17 objetivos que, en la opinión del gobierno, serían más comprensibles para el ciudadano promedio. De cara a la redacción del plan, el gobierno metropolitano realizó además dos encuestas, la primera en 2009 durante el mandato de Oh y la segunda en 2011 tras la elección de Park como nuevo alcalde²⁵, con el objetivo de tener procedimientos más democráticos “que no excluyan a los ciudadanos, como en la vieja costumbre de confiar en administradores y expertos” (Kim, 2015)²⁶. Otro dato central es que, por primera vez y gracias a una ley nacional de 2009, la autoridad responsable de la elaboración del *master plan* pasó del gobierno central a los gobiernos locales, dándole mayor responsabilidad al alcalde de Seúl en el desarrollo del plan.

Un repaso por las cinco grandes propuestas del plan 2030 permite adivinar la orientación del actual programa. Primero, una ciudad orientada a las personas, “en unidad y no-discriminación”. Segundo, una *global city* dinámica con un sólido mercado de trabajo. Tercero, una ciudad histórica y cultural vibrante. Cuarto, una ciudad animada y segura. Cinco, una ciudad con medios sencillos y prácticos de transporte, orientada a la comunidad y con un mercado de vivienda estable. Sin embargo, y a pesar de este renovado foco “orientado a las personas”, el plan se construye sobre la base de las políticas de zonificación y planificación elaboradas en el plan anterior, que data de 2006. Si lo que se busca es cumplir con las ambiciosas promesas del plan, el gobierno deberá mejorar sus capacidades institucionales para poder llevar a cabo estos esfuerzos a pesar de las arraigadas relaciones de los dirigentes locales con el poder económico de los *chaebols* (cfr. Reddin y Purkait, 2020) y de la tendencia, al menos a nivel nacional, de “elegir grandes proyectos con alto efecto político” que no están sujetos a negociaciones reales con la ciudadanía (López Aymes, 2014).

25 La primera encuesta fue realizada a 1.500 ciudadanos y 440 especialistas y funcionarios, mientras que la segunda prescindió de los “expertos” y se centró en 1.500 ciudadanos.

26 Para un análisis más detallado de la creciente participación de los ciudadanos en las políticas de regeneración urbana de Seúl, ver el apartado sobre “Citizen Participation” en An et. al (2018).

Algunas conclusiones

Este breve repaso por casi siete décadas de políticas de desarrollo urbano en Seúl pone en evidencia las dramáticas transformaciones encaradas por la capital surcoreana en un marco de crecimiento acelerado, así como los intentos recientes por parte de las autoridades metropolitanas de morigerar, incluso revertir, los efectos sociales negativos de dichos procesos.

Luego de una primera etapa de un desarrollo autocrático liderado por el Estado, en décadas recientes aparecen con fuerza en el gobierno una serie de narrativas y políticas vinculadas a estrategias de desarrollo urbano sostenible. El propio gobierno metropolitano se refirió de un “cambio de paradigma de la gestión urbana” durante la década del 2000 (*Seoul Urban Planning*, 2016) y lanzó, a mediados de la década pasada, el llamado “Seoul 100 Plan”, con ejes de acción para el planeamiento urbano de los próximos cien años. Allí se reconocen los “efectos secundarios” del rápido crecimiento de la ciudad: se habla de comunidades “destruidas” y de recursos históricos y culturales “dañados”, y se admite el “fracaso” reciente de grandes proyectos urbanos. Esto va a tono con los últimos dos *master plans* de Seúl donde aparecen, de manera interesante, conceptos como la *sanación* y la *recuperación*, en un reconocimiento implícito al daño infligido al tejido urbano durante las etapas anteriores. Un dato sintomático en ese sentido es que los tres alcaldes que gobernaron Seúl entre 2002 y 2020 tuvieron como tema principal de sus proyectos emblemáticos la regeneración del entorno.²⁷

A partir de la última década, con la asunción del alcalde liberal Park y tras una serie de críticas a los “megaproyectos” del pasado (y su consiguiente destrucción de características locales y comunitarias), las políticas urbanas en Seúl se convirtieron nuevamente en proyectos de menor escala (An et. al, 2018). En 2017, con la asunción del presidente Moon Jae-in, la regeneración urbana se convirtió en política oficial a nivel nacional²⁸,

27 Tomo esta observación de Fouser (2021), quien recuerda que “Lee demolió la autopista elevada, Oh construyó un nuevo complejo de edificios y Park reutilizó una autopista elevada”.

28 A poco de asumir el gobierno, el presidente Moon anunció la creación del Urban Regeneration New Deal, un plan que vislumbra la inversión de 50 trillones de wones coreanos (unos 43 mil millones de dólares) durante cinco años en 500 áreas deprimidas a lo largo y ancho del país.

mientras que en 2021 la victoria de Oh en las elecciones a la alcaldía de Seúl volvió a colocar a los proyectos de renovación urbana en el centro de la escena²⁹. Sin embargo, no hay que perder de vista que hasta el momento “los proyectos de reurbanización han sido fructíferos a la hora de reconverter zonas urbanas deterioradas, pero no han logrado crear entornos urbanos que beneficien a los ciudadanos” (Yang, 2015). Este tipo de experiencias pasadas invita a la cautela a la hora de pensar en el futuro y en relación con las promesas de la orientación sustentable del *master plan* para 2030.

Bibliografía

- Anderson, T. y Kohler, H.P. (2013). Education Fever and the East Asian Fertility Puzzle: A Case. Study of Low Fertility in South Korea, *Asian Population Studies*, 9(2), 196-215.
- An, J. y Kim, J. (2015). *2030 Seoul Plan: A Case of Participatory Foresight for Reflexive Urban Governance*. Proceedings of the 8th Conference of the International Forum on Urbanism, C013.
- An, H., Song, A., Park, H. y Kim, M. (2018). A Study on Urban Regeneration Policy Change in Korea. *The 18th International Planning History Society Conference, Yokohama*.
- Bak, J. H. (2013). *Sustainable Urban Development in South Korea. Compact Urban Form, Land Use, Housing Type and Development Methods* (tesis de doctorado). University of Birmingham.
- Bobylev, N. (2009). Mainstreaming sustainable development into a city's Master plan: A case of Urban Underground Space use. *Land Use Policy*, 26(4)
- Davis, L. (2007). *Housing Evictions and the Seoul 1988 Summer Olympic Games*. Centre for Housing Rights and Evictions.
- Fouser, R. J. (2021). What next Seoul mayor should do. *The Korea Herald*.
- Harvey, D. (2008). The Right to the City. *New Left Review*, 53, 23-40.

²⁹ Para su nuevo mandato al frente de la ciudad que ya gobernó entre 2006 y 2011, Oh prometió “aliviar la presión regulatoria” que afecta a los proyectos de reconstrucción y renovación urbana y anunció su intención de suministrar 240 mil nuevas viviendas hasta 2025 para hacerle frente a la “especulación inmobiliaria” y combatir el aumento de precios en el mercado.

- Hwang, J. T. (2014). *Territorialized urban mega-projects beyond global convergence: The case of Dongdaemun Design Plaza & Park Project*. Seoul J. Cities.
- Jeong, G. (2015). Miracle on the Han River: A Regression Analysis of the Effect of Chaebol Dominance on South Korea's Economic Growth. *Undergraduate Honors Theses*, Paper 897.
- Kang, L. (2013). South Korea's Sustainable Urban Planning and Environmental Technology, *Discussions*, 10.
- Kang, M. (2020). How is Seoul, Korea transforming into a smart city? *World Bank Blogs*.
- Kim, I. H. (2015). 2030 Seoul Plan, *Seoul Solution*.
- Kim, J. (2019). *Iconic architecture through the lens of Instagram: the case studies of the Guggenheim Museum, Bilbao and the Dongdaemun Design Plaza, Seoul* [tesis de doctorado], University of Exeter.
- Kim, S. y Donaldson, P. (1979). Dealing with Seoul's Population Growth: Government Plans and Their Implementation, *Asian Survey*, 19.
- Kim, H. M. y Han, S. S. (2012). Seoul, *Cities*, 29, (2).
- Korea Development Institute. (2010). *The Korean Economy: Six Decades of Growth and Development*.
- Kim, K., Han, K. Y., y Kim, J. H. (2015). Transition in Green Space Governance for Urban Sustainability: Study on Urban District Parks in Seoul. *True Smart and Green City?* 8th Conference of the International Forum on Urbanism, Incheon, República de Corea.
- Kim, Y.K. y Kim, P.E.P. (2011). Seoul city branding: The case of Seoul's international brand communication. Enn Dinnie, K. (ed.) *City Branding: Theory and Cases*, Palgrave Macmillan.
- Kim, H., Jung, Y. y Oh, J. I. (2019). Transformation of urban heat island in the three-center city of Seoul, South Korea: The role of master plans *Land Use Policy*, 86.
- Križnik, B. (2011). Selling Global Seoul: Competitive Urban Policy and Symbolic Reconstruction of Cities, *Revija Za Sociologiju* 41(3).
- Lee, C. & Ahn, K. (2005). Five new towns in the Seoul metropolitan area and their attractions in non-working trips: Implications on self-containment of new towns, *Habitat International*, 29, 647-666.
- Lee, S. Y. (2014). Urban Redevelopment, Displacement and Anti-Gentrification Movements, *Journal of the Korean Geographical Society*, 49(2), 299-309.

- López Aymes, J. F. (2014). Los grandes proyectos ‘verdes’ y las realidades democráticas en Corea del Sur: estudio de caso del proyecto restauración de los cuatro ríos, *Estudios de Asia y África*, 49(2).
- Margono, R. B. y Zuraida, S. (2019). Landscape as Urban Regeneration: Learning from The High Line & Seoulo 7017 Skypark, *Journal of Applied Science*, 1(2).
- Marshall, C. (2014). Korea Tour: Forbidden Places with Jon Dunbar, *Notebook on Cities and Culture*.
- Mersmann, B. (2018). Lacing Places: Situationist Practices and Socio-Political Strategies in Korean Urban Art Projects. En Dornhof et. al (eds), *Situating Global Art: Topologies - Temporalities - Trajectories*, Transcript Verlag.
- OCDE (2005). *OECD Territorial Reviews, Seoul, Korea*, OECD Publications
- Pasotti, E. (2020). Squatting, Experiential Tools, and Protest Legacies Resisting Redevelopment. *Protest in Aspiring Global Cities*. Cambridge University Press.
- Poore, F. (2017). Qué hizo Corea del Sur para impulsar a Samsung y LG. *Information Technology*.
- Porteux, J. N. y Kim, S. (2016). Public Ordering of Private Coercion: Urban Redevelopment and Democratization in South Korea, *Journal of East Asian Studies*, 16(3), 371-390.
- Reddin, C. y Purkait, S. (2020). Building a World-Cultural City: Land-Use and Zoning Regulation in Seoul. En *Unpacking Seoul: Concerns of a Solutionist Metropolis*, Sciences Po École urbaine.
- Schmidt, M. (2018). *Shaping Seoul: Employing Heritage in the Urban Regeneration Projects Seoulo 7017 and Again Sewoon* [tesis de maestría]. Asian Studies, Critical Heritage Studies, Leiden University.
- Seoul Urban Planning* (2016). *Advisory Group for Urban Planning, Urban Planning Bureau*, Seoul Metropolitan Government.
- Song, J. (2017). Experience of Seoul in its Continuous Efforts towards Sustainable Development [exposición]. *Asia Leadership Program 2017*, Asian Development Bank.
- Song, J. M. y Joo, Y. M. (2020). From Rubble to the Korean Wave Hub: The Making of the New Digital Media City in Seoul. En Gu, X., Lim, M.K. y O’Connor, J., *Re-imagining Creative Cities in Twenty-First Century Asia*, Palgrave Macmillan.

- Watson, A. (2017). How Seoul is using technology to avoid 'traffic hell', *CNN Business*, 19.
- Wheeler, S. M. y Beatley, T. (2014). *The Sustainable Urban Development Reader*, Routledge.
- Yang, J. S. (2015). Seoul's Urban Redevelopment Policy, *Seoul Solution*.
- Yoo, S. y Lee, S. M. (1987). Management Style and Practice of Korean Chaebols, *California Management Review*, 29(4).