



LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LA CIUDAD: Las transformaciones urbanas del siglo XX y los desafíos del siglo XXI

Zulma Bolívar

Venezuela

**Revista Iberoamericana de Gobierno Local
Número 13, Granada, Junio-Julio, 2019
ISSN: 2173-8254**

www.revista.cigob.net



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana





Resumen: Las ciudades crecieron y se transformaron acompañando la historia y sus acontecimientos. Contextos de mayor complejidad y transversalidad, requieren nuevas formas organizativas, distintos modos de participación y herramientas tecnológicas, mayor colaboración, coordinación de esfuerzos y concertaciones de intereses, precisión en la toma de decisiones y diferentes alternativas para aquellos que diseñan la forma de pensarla, diseñarla y gestionarla.

Nuestro planeta avanza hacia una era metropolitana, caracterizada por grandes aglomeraciones urbanas técnicamente complejas y políticamente difíciles en formas de gobierno y satisfacción de las demandas ciudadanas, su movilización y requerimientos de servicios básicos de salud, empleo y gobernanza.

Una nueva forma de gestión urbana, participativa, social, económica y políticamente factible y sostenible, donde la ciudad es la protagonista y la metropolitanidad su mayor expresión.

Palabras clave: Ciudad, Planificación Urbana, Gestión Urbana, Gobernanza, Área Metropolitana

Abstract: Cities grew and transformed, accompanying history and its events. Contexts of greater complexity and transversality, require new organizational forms, different modes of participation and technological tools, greater collaboration, coordination of efforts and concertaciones of interests, precision in the decision making and different alternatives for those who design the way of thinking, design and manage it.

Our planet is moving towards a metropolitan era, characterized by large urban agglomerations technically complex and politically difficult in forms of government and satisfaction of citizen demands, their mobilization and requirements of basic health services, employment and governance.





A new form of urban management, participatory, social, economic and politically feasible and sustainable, where the city is the protagonist. and metropolitanity its greatest expression.

Key words: City, Urban Planning, Urban Management, Governance, Metropolitan Area



LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LA CIUDAD:

Las transformaciones urbanas del siglo XX y los desafíos del siglo XXI

Zulma Bolívar¹

Las ciudades crecieron y se transformaron acompañando la historia y sus acontecimientos. En la actualidad, vivimos sin duda en contextos de mayor complejidad y transversalidad, donde nuevas formas organizativas, demandan distintos modos de participación a través de herramientas tecnológicas que requieren mayor colaboración, precisión en la toma de decisiones y diferentes alternativas para aquellos que diseñan la forma de pensar, diseñar, gestionar y gobernar el espacio urbano.

Los procesos de globalización han modificado el concepto de “territorio” y cada vez es menos percibido como un espacio físico-espacial y más como una construcción colectiva, como una realidad relacional². Podemos decir que la ciudad ha cambiado con el mundo y vive mutaciones irreversibles, que no solo plantean problemas técnicos y/o urbanísticos, sino más bien nos enfrentamos a complicados escenarios políticos, que generalmente no tienen respuestas en el deber ser de la teoría urbana, de hecho, la crisis de la gestión de la ciudad obedece generalmente a la inadaptación o inadecuación de las respuestas técnicas o conceptuales del urbanismo a las realidades que demanda la sociedad. Por lo tanto, urge cambiar nuestra aproximación a la ciudad y su territorio: no podemos medirla, describirla, construirla y administrarla en los mismos términos que antes, la planificación estratégica urbana y las nuevas formas de gobernanza, nos ofrecen una oportunidad para desarrollar un nuevo modelo de gestión³.

Si bien, los lineamientos de planificación tradicionales de finales del siglo XX, tenían como común denominador las cuatro variables básicas de la Carta de Atenas, la historia

¹ Urbanista, Diseñadora Urbana, especialista en Planificación Estratégica Urbana y Desarrollo de la Gestión Local, Docente Investigadora de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela, Miembro del Consejo Asesor UIM (2018/20) y Presidenta del Instituto Metropolitano de Urbanismo Taller Caracas (2008-17)

² GONZÁLEZ MEDINA Moneyba La planificación estratégica de “nueva generación”: ¿Como evaluar su impacto como instrumento de gobernanza territorial? Depto. Architecture and Urban Studies (DASU) Politécnico di Milano <https://core.ac.uk/download/pdf/38816075.pdf>

³ INTA, International New Town Association, Programa de Ciudades y Territorios en Mutación https://inta-aivn.org/images/inta/activities/HIII_Act2/Acte2_livret_ES.pdf

de hoy demanda incluir temas como expansión, exclusión, segregación o gobernanza, desarrollar indicadores para medir la sostenibilidad, escala humana, eficiencia energética, factibilidad económico-financiera o participación ciudadana e incluir como prioritario la conformación de mancomunidades, la resiliencia o las acciones contra el cambio climático.

Una visión integral del desarrollo nos demuestra que se requieren mucho más que planes para construir la imagen deseada de la ciudad que todos queremos. Se necesita pasar del discurso a la actuación y lograr un verdadero equilibrio entre lo rural y lo urbano, el desarrollo y la pobreza, ámbitos político-administrativos y la realidad urbana. Requerimos procesos de planificación estratégica, multifactorial e incluyente, planes urbanos dinámicos y flexibles, que contribuyan a solventar las muy particulares circunstancias de cada espacio urbano.

CIDEU afirma, *“Los cambios en las maneras e instrumentos para pensar y planificar las ciudades, superan la dinámica de cualquier administración local, por ello, desde la academia es preciso profundizar y afrontar los nuevos retos urbanos desde nuevas formas de gobernanza”* (M. Rojo, 2016: 11)⁴.

Resulta común en muchos países de la Unión Europea y Latinoamérica, que las formas, espacios e instituciones tradicionales ya no cumplan con los requerimientos gubernamentales ni ciudadanos. Los límites político-territoriales pierden fuerza porque la expansión de las ciudades los supera con creces y surge la necesidad de implementar nuevas formas de gestión para el logro de áreas metropolitanas armónicas y sostenibles.

El ámbito municipal resulta insuficiente, y aun cuando este integra toda una ciudad, el gobierno local debe transformarse en promotor del desarrollo y sus autoridades en responsables de su gerencia. Condición que justifica Benjamín Barber⁵, cuando señala *“los Alcaldes deberían gobernar al mundo”* porque en sus manos está el dominio de las transformaciones económicas, sociales, culturales y medioambientales que en las últimas dos décadas han sido responsables de la reorganización espacial, renovación

⁴ XXII Congreso CIDEU, San Sebastián Donostia, 2016., Maravillas Rojo, Secretaria General

⁵ Benjamín Barber, (Agosto 2, 1939 – Abril 24, 2017) Político, teórico americano autor Strong Democracy, 1984 y Jihad vs. Mcworld, 1995

urbana y nuevos patrones de localización de actividades detonantes de progreso, emprendimiento y creatividad.

De hecho, el esquema funcional del globo terráqueo está determinado por los movimientos, flujos e intercambios de un sistema de ciudades donde los espacios emergentes, ciudades intermedias y grandes ciudades marcan la pauta del desarrollo. Una nueva era metropolitana, caracterizada por grandes aglomeraciones urbanas que presentan una complejidad y diversidad sin precedentes, tanto en el aspecto demográfico, como el productivo, la movilidad y los requerimientos de servicios básicos de salud, empleo y gobernanza.

De acuerdo al informe del Observatorio Global de Democracia y Descentralización (GOLD IV)⁶, las áreas metropolitanas albergan en la actualidad 1,6 billones de personas (41% del total de la población urbana) y está previsto que acojan a más de 600 millones de nuevos habitantes en el 2030. La región de Asia- Pacífico domina el sistema urbano global, con el 47% del total de la población urbana mundial y el 45% del total de metrópolis en el mundo. Le sigue la región de América Latina y Caribe, con el 13% de la población urbana y 14% de áreas metropolitanas; y África con un 12% y 11% respectivamente.

Seúl, París y Ciudad de México, por ejemplo, superan individualmente la economía de países como Suecia, Austria y Chile. Son sedes de organismos de gobierno, de las principales empresas, universidades, centros de investigación y cultura y de las principales organizaciones de la sociedad civil; concentran una parte muy importante del talento y la creatividad, de la innovación tecnológica y de la producción artística. Por ello, la Agenda 2030 consolida el reconocimiento de las áreas metropolitanas como actores clave en los procesos de desarrollo sostenible, **siempre y cuando cuenten con una gobernanza inclusiva y multinivel basada en los territorios funcionales**⁷.

Las metrópolis son espacios de innovación y de generación de riqueza, de cultura y de oportunidades, que generan el 60% del PIB mundial. Tienen el gran reto de

⁶ Observatorio Metrópolis, 1ra Publicación, Mariona Tomas, Tendencias Metropolitanas en el mundo 2016 www.metropolis.org. PP. 3

⁷ Observatorio Metrópolis, 2da Publicación, Agustí Fernández, 2016 www.metropolis.org.

“operacionalizar e institucionalizar” su gestión y aun cuando no hay una fórmula genérica el Observatorio Metrópolis define cuatro modelos de arreglos institucionales, que hoy por hoy se encuentran en modo de “prueba” en varias ciudades del mundo: i) **Gobiernos metropolitanos o estructuras ad-hoc** a uno o dos niveles (alcaldía mayor); ii) **Agencias metropolitanas sectoriales** con un grado medio de institucionalización para gestionar o planificar un solo servicio; iii) **Coordinación vertical**, donde las políticas metropolitanas se realizan por un ente de facto o por otros ámbitos de gobierno pre-existentes; iv) **Cooperación voluntaria de municipios**: ya sea a través de una mancomunidad o asociación de municipios o mediante la planificación estratégica⁸.

Así el hecho metropolitano, ha sido reconocido por CEPAL, ONU-HABITAT y la NAU, instituciones que enfatizan que para el logro de ciudades eficientes y sostenibles se requiere sistematizar procesos desde la fase de elaboración de planes hasta el control de la ejecución de las actuaciones, promoviendo la descentralización de competencias y transferencia de recursos para lograr su independencia y una plataforma legal ad-hoc que adapte las normas a su propia dinámica, definiendo actores, acotando el qué, el cómo, el cuándo y el cuánto de las actuaciones, así como quién las ejecuta. La consolidación e institucionalización del hecho metropolitano en el sistema de gobiernos global, es un tema álgido y políticamente complicado, pero sin duda contribuiría, al logro de los ODS 2030 y los principales desafíos de las grandes ciudades: Competencias, Planificación, Transporte Sostenible, Cambio Climático y Resiliencia.

En ese mismo orden de ideas, Felip Roca, ex secretario general de la organización de grandes ciudades del mundo, METROPOLIS, reconoce que estamos en un proceso de reconfiguración del espacio, su dinámica y gobernanza, donde el pensar global y actuar local, permite la convivencia de la escala humana con la satelital, contribuye a una visión integral del territorio, promueve las alianzas estratégicas y la participación de todos los actores que hacen vida en la ciudad.

Ejemplos de gestiones exitosas hay muchas en el continente americano, Sergio Fajardo y Aníbal Gaviria en Medellín, Antanas Mockus y Enrique Peñalosa Londoño en

⁸ Observatorio Metrópolis, 1ra Publicación, Mariona Tomas, Tendencias Metropolitanas en el mundo 2016 www.metropolis.org. PP. 5

Bogotá, Jaime Lerner en Curitiba, Mauricio Macri en Buenos Aires, Denise Correde en Montreal, Tony Gali en Puebla y/o Irene Sáez en el municipio Chacao de Caracas. Cada uno de ellos, en momentos históricos distintos y situaciones diferentes, se atrevieron a ser gerentes del municipio, con innovación y creatividad, potenciaron sus fortalezas y utilizaron las oportunidades del momento político y el entusiasmo social a favor de la ciudad y sus habitantes. Ciudades que hoy son reconocidas como áreas metropolitanas.

Por su parte, el último informe de Cities in motion⁹ demuestra que las ciudades deben evitar la visión cortoplacista y ampliar sus horizontes a mediano y largo plazo, acompañando la NAU y los ODS 2030, en un entorno abierto a la innovación, que fomente las Alianzas Público-Privada (APP) y promueva la inclusión de empresarios en la formulación e implementación de los proyectos.

Es decir, *“una gobernanza inteligente, que tome en cuenta todos los factores y todos los actores sociales con una visión global”*, considerando que cada ciudad tiene sus propias necesidades y oportunidades y por ello, cada ciudad, requiere un Plan Propio y Particular que establezca prioridades y requerimientos, acordes a su dinámica socio-política y realidad económico-financiera.

En ese contexto, el hecho metropolitano surge como un reto global, gerencial, político y académico, donde una visión del territorio y gestión de ciudad, demandan nuevas instituciones, normas, indicadores y procedimientos adecuados a la dinámica urbana de espacios físicamente continuos, funcionalmente vinculados pero con graves fracturas de poder, donde la división político-administrativa del territorio no acompaña el esquema funcional, trayendo como consecuencia serios conflictos de coordinación y gestión de políticas públicas que ponen en riesgo la armonía de la ciudad y la calidad de vida de sus ciudadanos.

Nuevas formas de gestión para esas grandes ciudades cuyo territorio ocupado no coincide con ninguna autoridad reconocida, sino que más bien reúne total o parcialmente, dos o más de ellos. Espacios que se definen comúnmente como metrópolis pero que no cuentan, muchos de ellos, con un reconocimiento oficial e

⁹ IESE, Universidad de Navarra, Cities in Motion, 2019

institucional que los avale, empodere y consolide.

Espacios, cada vez más frecuentes que hoy día están huérfanos de una gestión urbana integral y eficiente, con gran cantidad de problemas compartidos y soluciones transversales que dependen de la coordinación de voluntades para solucionar sus problemas, impulsar la competitividad y alcanzar un desarrollo verdaderamente sostenible.

Debemos, encontrar el equilibrio para priorizar los asuntos globales sin olvidar los locales, respetar la cotidianidad de los ciudadanos y la autonomía de cada sector de la ciudad. Resulta indispensable reconocer el hecho metropolitano como variable fundamental del siglo XXI, asumir el Plan Estratégico Urbano como proyecto, transformar al alcalde en gerente, incorporar la gestión de la innovación e incentivar el desarrollo de mecanismos alternativos para el financiamiento del desarrollo urbano sustentable.