
Teorizando una ciudad más humana

Nilson Ariel Espino^{1,2*}

¹Investigador Asociado, Universidad Católica Santa María La Antigua

²Presidente, SUMA Arquitectos

*Autor para Correspondencia. E-mail: naespino@grupo-suma.com

Recibido: 11 de marzo de 2020

Aceptado: 30 de marzo de 2020

En estos tiempos, teorizar sobre una sociedad más humana implica, inevitablemente, teorizar sobre una *ciudad* más humana. Según las Naciones Unidas, para el año 2030, la mayoría de la población mundial vivirá en centros urbanos, culminando el proceso sostenido de urbanización que ha caracterizado la historia de la humanidad de los últimos 200 años (UN- HABITAT 2008, 4). La mayoría de los retos que enfrenta el ser humano hoy en día –la crisis ambiental, las desigualdades sociales, la violencia- encontrarán su solución en las ciudades, o no las encontrarán del todo. Las sociedades exitosas se harán realidad, fundamentalmente, en ciudades exitosas. El futuro del mundo es un futuro urbano (Ángel 2012).

Teorizar la ciudad humanizada puede ser, sin embargo, tan difícil como describir la sociedad ideal. Afortunadamente, se han hecho importantes avances en este tema recientemente y, en todo caso, la tarea es ahora ineludible. Cuando inicié mis estudios universitarios de urbanismo hace más de 20 años, entré al salón de clases con grandes expectativas sobre teoría urbana. Esperaba discusiones profundas sobre los males urbanos, las obvias crisis del urbanismo, y las soluciones más ilustradas a estos problemas. Para mi sorpresa (y profunda decepción) los cursos de teoría en las escuelas de urbanismo en esos años eran mayormente sobre teoría *procesual*, es decir, sobre el proceso de planificación, y no de su objeto (la ciudad). Se discutían, por ejemplo, modelos de acción y de toma de decisiones entre actores sociales diversos, tales como el modelo “racional”, el modelo “incremental”, o la planificación “estratégica” (véase, a modo de ejemplo, el capítulo de teoría en Levy 1988). En el primer caso, el proceso se iniciaba con la “definición del problema”, para pasar entonces a la elaboración de objetivos, metas, proyecciones, alternativas y, eventualmente, un plan. El modelo incremental era menos pretencioso, y partía del hecho de que los problemas no siempre están bien definidos, y las soluciones mucho menos, por lo que convenía avanzar sobre algún problema prometedor, para entonces desencadenar cambios en los demás. La planificación estratégica era parecida en su pragmatismo. Partía del famoso análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), para entonces elaborar un plan de acción más ajustado a la realidad.

En otros cursos más especializados, la ciudad se abordaba a través de teoría *funcional*. Aquí la idea era entender el funcionamiento de distintos aspectos del desarrollo urbano: el transporte motorizado, el medio ambiente o el mercado de bienes raíces. Si la teoría procesual pregunta ¿cómo se planifica una

ciudad?, la teoría funcional pregunta más bien, ¿cómo funciona una ciudad? Lo que solía faltar era, por supuesto, la tercera pata de ese banquillo intelectual: la teoría *normativa*, es decir, la que pregunta ¿qué debe planificarse en una ciudad?, y sus preguntas filosóficas relacionadas: ¿para qué se planifica una ciudad? y ¿con qué fines? Para generar ciudades humanizadas, se requiere una teoría que abarque estas preguntas. Las teorías procesuales y funcionales son, por sí solas, insuficientes.

Es entendible por qué las teorías normativas escaseaban en esos años. En occidente, hemos vivido por más de un siglo bajo los ideales del pluralismo, la democracia y la tolerancia. Tendemos a defender la idea de que las metas del desarrollo deben salir del debate democrático y la participación ciudadana. El urbanista no tiene por qué “imponer” su punto de vista. Es lógico, entonces, que se guarde sus “preferencias” y se convierta más bien en un especialista del proceso de ayudar a los ciudadanos a ponerse de acuerdo. Por otra parte, en las últimas décadas, los gobiernos han optado por dejar muchas decisiones en manos del “mercado”. La revolución neoliberal defendió la noción de que el mercado produce resultados “eficientes” y “racionales”, por lo que la misión pasa de establecer metas sociales, a lograr mercados fluidos. El crecimiento económico (reflejado en las tendencias del PIB) se convierte, bajo este enfoque, en la medida del éxito, más allá de lo que los urbanistas tengan que decir. El descrédito y colapso del bloque comunista mundial, donde las metas eran más explícitamente sociales, acabó por desestimular también las búsquedas normativas.

Hoy en día, el debate sobre los valores en los que se sustenta el desarrollo urbano y social se ha tomado ya la tarima principal. Pasada el destructivo conflicto ideológico de la Guerra Fría, y retomando el pensamiento de tantos críticos de la sociedad industrial, hay hoy un consenso extendido sobre la necesidad de examinar en profundidad los fines del llamado “progreso” y del “desarrollo”. Se habla del “fetiche” del crecimiento (Hamilton 2003), y de la conveniencia de volver a los debates filosóficos milenarios sobre la felicidad humana y los fines de la vida social (Sen y Kliksberg 2009; Skidelsky y Skidelsky 2013). La crisis ambiental, la violencia urbana y los estragos de la desigualdad social son problemas urgentes, no los soluciona un PIB ascendente, y no se mejoran necesariamente tampoco con más debate. Muchas soluciones ya se conocen o se vislumbran, pero no hay voluntad política para ponerlas en práctica. Nuestros problemas nos son principalmente tecnológicos o de ignorancia, sino éticos. Tenemos la urgente necesidad de llegar a consensos amplios sobre las metas de la vida social en el mundo, y de utilizar nuestros recursos institucionales (gobiernos, organizaciones, comunidades, mercados) para lograrlos.

En el mundo del urbanismo, la teoría normativa fue abordada de manera magistral por Kevin Lynch en su libro “La buena forma de la ciudad” (Lynch 1985), titulada originalmente en inglés, “Una teoría de la buena forma de la ciudad” (“A Theory of Good City Form”), y que es uno de los textos más importantes del siglo XX sobre la ciudad moderna. En él, Lynch aboga por atender los temas éticos de forma explícita, puesto que siempre están presentes de cualquier forma:

Las decisiones sobre política urbana, asignación de recursos, traslados o formas de construcción *deben* referirse a pautas sobre lo bueno o lo malo. Ya sean a corto o a largo plazo, amplios o limitados a los intereses personales, implícitos o explícitos, los valores son un ingrediente inevitable en las decisiones. Si no se tiene en vista alguna mejora, toda acción es perversa. Si no se examinan los valores, éstos pueden acabar resultando peligrosos. (Lynch 1984, 9. Traducción propia.)

Lynch no solo intentó establecer una teoría normativa del urbanismo, sino que también reveló la artificialidad de la división entre teorías funcionales, procesuales y normativas. Toda teoría funcional tiene valores éticos de base. Aunque sólo pretendamos “describir”, la decisión de *qué* describir es en sí moral, y delimita la discusión posterior y el estudio de las alternativas de solución. Si un estudio de movilidad urbana se concentra únicamente en la congestión vehicular, desfavorece a los andan a pie, puesto que deja ese tema a oscuras y prácticamente garantiza que no se tome en cuenta. Con las teorías procesuales pasa lo mismo. El debate “racional” asume igualdad entre las partes, lo cual es iluso si las decisiones normalmente las toma un “mandamás” o una clase social determinada. Tratar de hacer planificación urbana ignorando las estructuras específicas de poder de una sociedad es condenar el ejercicio a la irrelevancia.

A la hora de teorizar, y después de una revisión detallada de antecedentes y propuestas previas por otros autores, Lynch llegó a seis dimensiones básicas de toda buena ciudad: vitalidad, sentido, adecuación, acceso, control y eficacia/justicia. Si la lista parece un tanto abstracta, es porque lo es intencionalmente. Lynch aspiraba a establecer una teoría universal, que pudiera tener aplicaciones en una diversidad de situaciones y con relación a una diversidad de problemas. La parte tercera del libro la dedica precisamente a aplicar la teoría a cuatro temas concretos de frecuente debate entre urbanistas: el tamaño ideal de una ciudad, la conservación de áreas históricas, las densidades, y el diseño urbano.

El ejercicio es extraordinario por su capacidad de integrar ideas, estimular el debate y resumir conocimientos y perspectivas sobre el urbanismo en general. Al apuntar tan alto, sin embargo, el proyecto pierde fuerza y relevancia práctica. Ya desde los años del libro de Lynch (1981), las teorías universalistas en las ciencias sociales habían comenzado a perder su reputación y autoridad. Algunos autores importantes insistieron en el proyecto (en arquitectura y urbanismo, por ejemplo, resalta el notable trabajo de Amos Rapoport [1990]), pero hacia la década de 1990 la tendencia era hacia la elaboración de teorías muchos más contextuales, es decir, ajustadas a un momento, lugar y problema determinado. Se llegó a la conclusión que todo punto de vista era la vista desde un punto, y que, al moverse el punto, cambiaba también la vista. Un esfuerzo como el de Lynch era, de forma inevitable, falsamente universal, pues, por más que lo intentara, era imposible que su trabajo no estuviera demarcado por las preocupaciones y perspectivas de un académico estadounidense de finales del siglo XX. Esto no necesariamente restaba méritos a este tipo de trabajo, pero sí desinflaba sus pretensiones.

Los abordajes teóricos alternativos vinieron de la mano de pensadores como Michel Foucault (1997), quien abogó por estudiar la historia de los problemas, esquemas de pensamiento y preocupaciones de nuestra época. Con sus conceptos de “genealogía” y “problematización”, Foucault instaba a descubrir en la investigación histórica cuándo algo se convierte de pronto en un “problema” que requiere atención, es decir, cuándo una sociedad se enfrenta a retos nuevos que la obligan a cambiar su forma de pensar y de organizarse. Al estudiar estos momentos de transición, se aclara, primero, que el problema no necesariamente ha existido siempre y, segundo, que su surgimiento está ligado a un tipo de crisis y contradicción que de ahora en adelante atosiga a la sociedad (y que no necesariamente tiene una solución definitiva).

En urbanismo, este tipo de enfoque ya tenía antecedentes importantes en la obra de Hans Blumenfeld, otro de los grandes pensadores de la ciudad del siglo XX (y de gran influencia sobre Lynch). Para Blumenfeld, el planificador urbano tenía que entender el origen de los retos urbanos que enfrentaba, y lo que deparaban las relaciones entre los grupos sociales urbanos que interactuaban en su presencia.

La tarea del planificador urbano es anticipar las necesidades de todas estas unidades [sociales] y de coordinar los medios para satisfacerlas. Esto solo lo puede hacer, si es capaz de captar no solo las cambiantes intenciones de los hombres, sino también las tendencias básicas que determinan esos cambios. Debe ser capaz de entender las siempre cambiantes relaciones de las fuerzas sociales, y el ambiente físico en el que operan. Esencialmente, esto es un abordaje histórico. Aunque el planificador no tiene que ser un historiador, debe tener sensibilidad histórica, pues es dudoso que pueda adquirir este entendimiento fundamental sin conocimientos de historia, especialmente de la historia de su propio campo, la historia de las ciudades. (Blumenfeld 1971, 17. Traducción propia.)

Los análisis, y prescripciones, de Blumenfeld siempre estuvieron enmarcados por esta conciencia del carácter único de la metrópolis moderna, de sus orígenes históricos, y de la originalidad de sus retos. Blumenfeld echaba mano de la historia para explicar cómo habíamos llegado a donde estamos, lo cual de paso servía para entender mejor las dinámicas sociales que forman la ciudad, y proyectar las transformaciones por seguir.

El enfoque histórico es capaz no solo de iluminar los problemas urbanos modernos, sino también los esquemas intelectuales que usamos para analizarlos. Asume que no hay un punto “neutral” de donde podemos observar la ciudad, puesto que las categorías y conceptos de análisis urbanísticos también son históricos, es decir, hijos de nuestras preocupaciones del hoy y del aquí. Toda teoría es, entonces, parcial y contextual. Las seis dimensiones de la buena ciudad de Lynch bien podían ser tres, o doce. Todo depende de nuestro punto de partida. Por otra parte, las ciudades son tan complejas, que las descripciones (y las correspondientes prescripciones) variarán también según éste. La antropóloga Lisa Peattie (1981) comparaba el análisis del desarrollo social con el intento de describir un elefante en un cuarto oscuro. A pesar de que el animal es uno solo, tenemos que comenzar la descripción por alguna parte, puesto que no tenemos acceso a la visión integral. Tocamos primero la trompa, quizás, la cual está conectada a la cabeza, y de ahí al cuerpo. Cuando llegamos al final, debemos recordar dónde comenzamos para poder generar una idea completa. El proceso es el mismo si comenzamos por la cola, o la oreja (lo cual también es válido). El número de “partes” del elefante, y el énfasis que le demos a cada una, variará según el observador. El procedimiento contrario sería asumir que tenemos una teoría “objetiva” del elefante, y estructurar el análisis a partir de ahí. Pero en ese caso, podemos perder de vista al verdadero elefante. La teoría cobra protagonismo, y el animal es obligado a ajustarse a ella. La verdadera relación entre las partes se oculta. En una ciudad moderna, un análisis del transporte nos lleva inevitablemente a una evaluación de la vivienda y los centros de trabajo -su tipo, usuarios y ubicación- y viceversa. Evaluar los problemas ambientales nos obliga a ver el transporte, lo cual nos lleva de vuelta a las actividades urbanas. Y así sucesivamente. La ciudad es una gran tela, compuesta por muchos hilos interconectados. Podemos halar cualquier hilo para examinarlo más de cerca, pero tarde o temprano nos traemos encima la tela entera.

Con este espíritu, paso a describir los que son, en mi opinión, los principales retos de una ciudad más humanizada hoy. Los temas escogidos son tentativos, y el orden es también arbitrario. Podrían ser otros, como también podrían ser más y, en todo caso, se traslapan entre sí de muchas formas. El punto de vista es el de un urbanista que vive y trabaja en la ciudad de Panamá, y que toma el urbanismo latinoamericano como gran marco de referencia. Para beneficio del análisis, haré alusión a algunos antecedentes históricos de los problemas, tratando de identificar orígenes y puntos de inflexión. Este

es el campo que habría que explorar si fuéramos a tener una discusión de corte normativo sobre la ciudad de hoy.

1 Salud pública y servicios básicos

Este apartado corresponde a la dimensión de “vitalidad” en el esquema de Lynch. Se trata de la provisión de infraestructura y condiciones básicas para poder llevar una vida urbana (¡y rural!) digna y saludable: provisión de agua potable en los lugares de residencia y trabajo, alcantarillado sanitario, disposición adecuada de desechos sólidos, electricidad y calles de acceso. Como indica Peter Hall (2002), el urbanismo moderno surgió precisamente en respuesta al desastre de la ciudad industrial decimonónica, donde eran carencias de este tipo las que definían la realidad de los barrios obreros y sus extensos paisajes urbanos de suciedad, insalubridad, contaminación y hacinamiento. La ciudad moderna es diferente a todas sus predecesoras en virtud, entre otras cosas, de su tamaño. Si bien las ciudades de Europa (y sus colonias) carecieron de acueductos y alcantarillados entre la caída de la Roma imperial y el siglo XIX, la ciudad medieval y renacentista era lo suficiente pequeña para poder absorber sus propios desechos, suplirse localmente de agua y desahogarse con su campiña circundante. Todo esto hizo crisis con la revolución industrial y la migración masiva de obreros a ciudades que ahora contaban su población en millones y su extensión en kilómetros cuadrados. La correspondiente revolución en los sistemas de infraestructura urbana es uno de los grandes capítulos de reforma social de la era moderna.

Los servicios básicos son abordados por Naciones Unidas en sus “objetivos del desarrollo del milenio”, específicamente en su objetivo 7, donde se plantea la necesidad de mejorar las condiciones de vida en los barrios marginales del mundo. Para Naciones Unidas, un barrio “marginal” urbano es aquel que donde la vivienda es precaria, excesivamente pequeña y hacinada, carece de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, y no tiene tenencia segura. Estamos hablando, pues, del clásico barrio “informal” latinoamericano, conocido, dependiendo del país, como “barrio brujo”, “favela”, “villa miseria”, “rancho” o “campamento”, entre otros.

La necesidad de atender estos temas es, a estas alturas, indiscutible. Sin embargo, es sorprendente (y ciertamente descorazonador) constatar cuántas carencias todavía sufren en esta dimensión un enorme número de familias en América Latina que viven en ciudades que continuamente se presentan como “de clase mundial” en virtud de sus modernos centros comerciales o torres de oficina. Un periodista conocedor de la realidad africana señalaba hace años que, en su experiencia, había cinco cosas que todo país africano mal gobernado quería tener para mejorar su imagen: un aeropuerto internacional, un palacio presidencial, una calle pavimentada (y flanqueada por palmeras) que conectara el palacio con el aeropuerto, una red de telefonía celular, y una fábrica de cerveza (Knickmeyer 2009). Lamentablemente, esta mentalidad farolera es bastante extendida en nuestra región también. Quizás estemos en presencia de una nueva civilización el día que el prestigio mundial de una ciudad dependa más de su cobertura de agua potable (24 horas al día, a todos sus ciudadanos) que de la altura de sus torres de vidrio.

El tema de infraestructura básica puede extenderse sin mayor problema a otros tipos de instalaciones públicas que mejoran la calidad de vida de los ciudadanos, tales como parques y áreas verdes, así como escuelas, bibliotecas o centros comunitarios, culturales o de salud. La provisión de áreas verdes y recreativas en las ciudades es otra obsesión temprana del urbanismo moderno, y otra respuesta a la

mancha urbana interminable que alejaba la naturaleza y la desaparecía de la vista. La adecuada y creativa inclusión de áreas verdes y recreativas públicas en el tejido urbano no es lujo, sino una necesidad de nuestros tiempos, y una acción que beneficia a todas las clases sociales, en especial a las clases populares, que no pueden costearse espacios verdes o complejos deportivos privados.

2 Vivienda, segregación urbana y seguridad

El debate sobre la provisión de vivienda digna y adecuada para la población urbana es un debate ya de varias décadas de edad en América Latina. Lamentablemente, no estamos mucho más cerca de políticas efectivas. Un estudio en la ciudad de Sao Paulo (una de las metrópolis más grandes del mundo) encontró que el 50% de las viviendas producidas por el sector privado en el año 2006 estaban destinadas al 3.8% de la demanda (el estrato más pudiente) mientras la producción para el 65% más bajo fue prácticamente nula (Haddad y Pires Mayer 2009). Estos son resultados bastante típicos. Sabemos que, en promedio, la industria privada de la región construye quizás para la mitad de la demanda, y comúnmente para solo el tercio superior. En un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo de 41 ciudades latinoamericanas, el porcentaje de hogares que no podían comprar la casa más barata del mercado variaba entre el 29% (San José) y el 80% (Caracas), con un promedio de 54% (Bouillon 2012, p. 76). Es fácil aproximar el nivel de exclusión social del mercado de la vivienda al ver las proporciones de vivienda informal urbana. Según las Naciones Unidas, el 24.7 % de la población urbana en la región vivía en “barrios marginales” en el año 2007, es decir, en barrios que con toda probabilidad se construyeron precariamente sobre invasiones de tierra (UN-HABITAT 2008, 178). En algunos países, los porcentajes eran mucho mayores, como era el caso de Bolivia (48.8 %), Guatemala (40.8 %), o Perú (36.1 %). En estimados más recientes, elaborados con datos del 2010, encontramos que el 41% de la vivienda de la región metropolitana de Panamá se iniciaron de manera informal. Que un porcentaje tan alto de los hogares se vea obligado a construirse una choza sin servicios sobre tierras ajenas para alojarse en la ciudad es claramente indicativo de una política urbana fracasada e insostenible.

En un escenario así, el Estado tiene una responsabilidad ineludible, ya sea como productor, o como facilitador de la producción de viviendas de bajo costo. A este respecto, las experiencias adquiridas desde los años 50 del siglo pasado son valiosas y aleccionadoras. Hemos experimentado con una lista de modelos de precio decreciente: comenzamos con viviendas y apartamentos terminados, para seguir con diferentes modalidades de “vivienda progresiva”, terminando con proyectos “piso y techo” y, finalmente, “lotes servidos”. Cada uno de estos modelos tenía la capacidad de incrementar el número de beneficiados, garantizar servicios adecuados a la población y procurar un crecimiento urbano ordenado. La razón por la cual este tipo de proyectos no se han continuado a la escala adecuada a lo largo del tiempo es evidente: la reticencia de los gobiernos a intervenir demasiado activamente en los mercados del suelo. Hacer vivienda popular no es el problema; el problema es *dónde* hacerla. Cuando los gobiernos carecen de tierras urbanas para estos proyectos (una situación común), tiene que expropiarlas a sus dueños, lo cual es políticamente inaceptable para ciertas administraciones. Hay mecanismos alternativos para hacerse con tierra pública urbana o procurar vivienda social, tales como las políticas de “vivienda incluyente” (Calavita y Mallach 2010), “reajuste de suelo” (Hong y Needham 2007), o expropiación por deuda de impuestos prediales, pero todos requieren gobiernos activos, decididos y comprometidos con el bienestar de las mayorías urbanas. Las mismas disyuntivas se presentan a la hora de garantizar tierra para parques y otros fines públicos.

En años recientes, el tema de la crisis habitacional se ha visto complementada con la discusión sobre segregación urbana y la criminalidad. La pobreza urbana no solo se manifiesta hoy en términos de barrios precarios e ilegales, sino también en términos de barrios distantes, aislados y peligrosos. El tema de la localización de la vivienda popular apenas se ha comenzado a discutir de manera responsable (Espino 2015). Aun cuando los Estados son capaces de garantizar una producción adecuada de vivienda asequible (o lograr que el sector privado lo haga), ésta tiende a ubicarse en la periferia de las ciudades, lejos de los puestos de trabajo y de servicios urbanos importantes, lo cual impone a sus ya vulnerables residentes significativos costos adicionales en tiempo y dinero. En Chile, donde el sector privado ha sido relativamente efectivo produciendo viviendas a costos bajos, la segregación social y la expulsión urbana de la vivienda popular han empeorado (Smolka y Sabatini 2007).

A esta problemática, se suma el tema de la inseguridad. El ciudadano de bajos ingresos de las ciudades latinoamericanas de hoy no solo vive en viviendas improvisadas y sin servicios urbanos, sino también en barrios dominados por pandillas, donde la policía rara vez entra o es rara vez efectiva. Los estudiosos que le han seguido la pista a la suerte de las grandes masas urbanas de la región, dan cuenta de un cambio importante en el carácter de los barrios populares (e.g., Perlman 2010; Rodgers, Beall y Kanbur 2012). En las primeras décadas de la oleada informal, el principal problema de los pobladores era encontrar tierra para sus viviendas, no ser desalojados por las autoridades, y conseguir servicios urbanos de parte de los gobiernos. Las comunidades se organizaban para enfrentar a las administraciones públicas y llevar a cabo obras barriales, trabajaban duro para mejorar sus condiciones de vida y establecían una base segura para poder integrarse a la economía urbana. La mayoría de los pobladores provenían del campo, y la mudanza a la ciudad representaba, a pesar de las indudables dificultades, una mejoría con relación a la pobreza rural. Las barriadas informales latinoamericanas se llegaron a llamar “los tugurios de la esperanza” y, en retrospectiva, podríamos caracterizar a esos años como la “etapa heroica” del movimiento habitacional informal.

En contraste, las actuales generaciones de residentes e “invasores” (hijos y nietos de los pioneros) nacieron en la ciudad, y su punto psicológico de partida no es el mundo de subsistencia rural, sino la inestable economía urbana. A lo largo de las “décadas perdidas” de la economía de la región, han tenido que luchar en mercados laborales que pagan mal y tampoco garantizan ingresos o empleos permanentes, y no necesariamente han visto sus condiciones mejorar sustancialmente con el tiempo. Mientras tanto, ha surgido una nueva y poderosa fuente de ingresos que les permite a algunos acceder al paraíso del consumo que la sociedad promueve por doquier: el tráfico de drogas. Como resultado, hemos presenciado una proliferación de pandillas en los barrios populares (antiguos y nuevos), dedicadas a la distribución de drogas y otras actividades criminales, y que adoptan sus respectivos barrios como territorio controlado y base de operaciones. Cual autoridades formales, cobran “tasas” para operar negocios o circular después de ciertas horas, y los tiroteos con otras bandas cobran vidas inocentes entre los vecinos. En algunas ciudades, las áreas controladas por pandillas alojan millones de personas. En años recientes, ciudades de Centro y Suramérica han sido clasificadas entre las más peligrosas del mundo.

Este es un reto fundamental, pues no puede haber ciudades exitosas sumergidas en la inseguridad. Las causas (y sus soluciones) están, como hemos comentado, principalmente en el ámbito de la economía urbana, pero no ayuda que escasee la vivienda decente y asequible, o que los barrios populares estén aislados del resto de la ciudad. La forma excluyente en que se construyen las ciudades latinoamericanas, la segregación sistemática de los más pobres y la condición paupérrima de los barrios

populares contribuyen a crear un terreno fértil para la violencia urbana (UN-HABITAT 2011). En estas variables, el urbanista tiene mucho que aportar.

3 Transporte y movilidad urbana

Los problemas de movilidad urbana que sufren las ciudades latinoamericanas son, hasta cierto punto, problemas urbanos universales (Downs 2004). Toda ciudad en crecimiento tiende a sufrir de congestión vehicular, y la única receta infalible a la congestión es una crisis económica, es decir, cuando una ciudad comienza a perder pasajeros, vehículos y gente. El reto principal es encontrar la manera más eficiente de mover esa creciente población, y a este respecto la mejor solución es invertir en sistemas adecuados y masivos de transporte público. Ya ni en EEUU (el paraíso mundial del carro privado) sobrevive la fantasía de que es suficiente construir más calles para resolver el problema. Sabemos que los carros necesitan calles, pero que, a su vez, las calles estimulan la compra de más carros, y al final entramos en un impagable ciclo vicioso. Para estacionarse, un automóvil ocupa alrededor de 25 m² de espacio, lo cual equivale al metraje en el que viven cinco personas en Nairobi, tres personas en Hong Kong, y una persona en Amsterdam (UN-HABITAT 1996, 197-199). Con frecuencia, esta vivienda (o sala-comedor) sobre ruedas transporta, irracional y cotidianamente, a una sola persona de la casa al trabajo. Alrededor del 30% de la superficie de las ciudades de EEUU está dedicado a estacionamientos, y el espacio ocupado por calles y parqueos es el doble que en Europa y, sin embargo, la congestión persiste (Cervero 1998, 47-48). Como dicen en inglés, *you can't pave your way out of congestion* (no se puede pavimentar una salida a la congestión).

Los sistemas de transporte público pueden usar hasta 50 veces menos superficie de calle que los automóviles privados para mover la misma cantidad de pasajeros, pero para funcionar, requieren una ciudad diseñada a su medida (Cervero 1998). Las viviendas y puestos de trabajo deben estar relativamente concentrados, y a distancia caminable de las estaciones o paradas. Debe haber aceras por donde caminar, y el servicio debe ser regular y confiable. Las ciudades latinoamericanas han comenzado a invertir en sistemas relativamente sofisticados de transporte masivo (subterráneos, buses articulados en carriles exclusivos, trenes ligeros, etc.), pero la planificación urbana que debe acompañar a estos procesos tiende a estar rezagada (la excepción es Curitiba, en Brasil, que es un ejemplo para el mundo).

En la región, sin embargo, el problema del transporte urbano no es solo un tema de congestión, sino también de equidad. Todos los ciudadanos sufren, pero unos sufren mucho más que otros. En el año 2009, dirigí una encuesta a nivel metropolitano de la ciudad de Panamá, con el propósito de estudiar las diferencias en los tiempos de traslado al trabajo entre familias de bajos ingresos que viven en el centro urbano y aquellas que viven en la periferia (Espino et al. 2011). Panamá concentra casi el 90% de sus empleos en el 4% de la superficie de la región urbana. En esta zona central, reside el 25% de su población, incluyendo casi la totalidad de sus residentes más pudientes. Típicamente, y siguiendo el patrón ya indicado de desarrollo residencial, la población de bajos ingresos vive en periferias cada vez más lejanas. La encuesta demostró que las familias que viven en la periferia gastan una hora y quince minutos más de traslado cada día. Pero la verdadera sorpresa fueron los tiempos fuera de casa de todos los residentes, independientemente de si vivían en el centro o no. En promedio, el trabajador típico que se movía en transporte público invertía 4 horas en traslado por día si vivía en la periferia, y 2:45 horas si vivía en el centro. La jornada fuera de casa para ambos grupos excedía las 13 horas diarias, comenzando con la salida de la casa entre 5:00 a.m. y 6:00 a.m., y regresando entre 6:00 p.m. y 7:00

p.m. Este absurdo trascendía el tema geográfico y se explicaba únicamente por las deficiencias del sistema de transporte público. Si el residente se movía en carro, los tiempos se reducían por un factor de entre 5 y 6. Es decir, en una ciudad donde el 50% de los viajes se hace en autobús, el transporte público toma entre 5 y 6 veces más tiempo que el auto particular, para hacer el mismo recorrido. Por supuesto, si el 100% de la población laboral tomara la decisión de adquirir un carro (asumiendo que algún día tuviera los medios para ello) la ciudad se paralizaría en el acto, puesto que la red vial actual colapsaría. De esta forma subsidia la población de bajos ingresos los viajes de los dueños de automóvil.

4 Medio ambiente

He ubicado este tema de último no porque sea menos importante, sino porque está parcialmente contenido en los anteriores. La calidad del medio ambiente depende críticamente de la condición y cobertura de la infraestructura urbana. La conservación de áreas verdes depende de las políticas de suelo. La contaminación depende de manera especial del tipo y tamaño de la flota vehicular. Una ciudad sostenible es aquella donde la planificación garantiza la conservación de las áreas ambientalmente importantes, donde los desechos se reciclan y se absorben, y donde la población se moviliza sin contaminar. El fracaso de buena parte de la humanidad (en especial, por supuesto, de aquella minoría que detenta el poder político y económico) en controlar la emisión de gases de efecto invernadero a la atmósfera ha creado un nuevo reto que todas las ciudades ya están enfrentando y que van a empeorar en los próximos años: crecientes niveles del mar y climas más severos. Esto tendrá que formar parte ahora de la agenda urbanística, no digamos ya de una ciudad más humana, sino simplemente de una ciudad que quiera seguir en pie.

Esta breve exposición de temas álgidos es, necesariamente, incompleta y parcial. Creo, sin embargo, que un debate que aborde de manera responsable los temas de servicios urbanos, vivienda, transporte y medio ambiente llegará bastante cerca de una visión humanista de la ciudad. Este tipo de temario debería informar la formación de urbanistas (al menos en la región) y los debates públicos sobre la ciudad. La clave es enfocarse no solo en la calidad de vida de manera general, sino también en la equidad social, el cual es normalmente el tema en que Latinoamérica suele obtener notas de fracaso.

En unos de sus novelas de viajes, el escritor Roman Payne nos dice: “una ciudad te da regalos, otra te roba. Una te da los afectos del corazón, la otra destruye tu alma”. Hagamos más de las primeras.

Bibliografía

Ángel, Shlomo. 2012. *Planet of Cities*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Blumenfeld, Hans. 1971. *The Modern Metropolis. Its Origins, Growth, Characteristics, and Planning*, editado por Paul D. Spreiregen. Cambridge: MIT Press.

Bouillon, César Patricio (editor). 2012. *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Calavita, Nico and Alan Mallach, eds. 2010. *Inclusionary Housing in International Perspective. Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

- Cervero, Robert. 1998. *The Transit Metropolis. A Global Inquiry*. Washington, D.C.: Island Press.
- Downs, Anthony. 2004. *Still Stuck in Traffic. Coping with Peak-Hour Traffic Congestion*. Washington, D.C.: The Brookings Institution Press.
- Espino, Ariel et al. 2011. Los costos económicos y sociales del desarrollo periférico de la vivienda de bajo costo en la ciudad de Panamá. *Revista La Antigua*, 73: 119-173.
- Espino, Ariel. 2015. *Building the Inclusive City. Theory and Practice for Confronting Urban Segregation*. London: Routledge.
- Foucault, Michel. 1997. *Ethics. Subjectivity and Truth*, editado por Paul Rabinow. Nueva York: The New Press.
- Haddad, Emilio and Fernando Pires Meyer. 2009. Housing Conditions and Income Distribution: Evidence from São Paulo. En, *Urban Land Markets*, editado by S.V. Lall et. al. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Hall, Peter. 2002. *Cities of Tomorrow*, Tercera edición. Oxford: Blackwell.
- Hamilton, Clive. 2003. *Growth Fetish*. Londres: Pluto Press.
- Hong, Yu-Hung and Barrie Needham, eds. 2007. *Analyzing Land Readjustment. Economics, Law, and Collective Action*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Knickmeyer, Ellen. 2009. Is Afghanistan the New Africa? U.S. dollars and a shiny new airport are not signs of success. *Foreign Policy* (www.foreignpolicy.com), 21 de septiembre.
- Levy, John M. 1988. *Contemporary Urban Planning*, tercera edición. Englewoods Cliffs: Prentice Hall.
- Lynch, Kevin. 1984. *Good City Form*. Cambridge: MIT Press.
- Lynch, Kevin. 1985. *La buena forma de la ciudad*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Peattie, Lisa. 1981. *Thinking about development*. Nueva York: Plenum Press.
- Payne, Roman. 2005. *Cities & Countries*. ModeRoom Press.
- Perlman, Janice. 2010. *Favela. Four Decades of Living on the Edge in Rio de Janeiro*. Nueva York: Oxford University Press.
- Rapoport, Amos. 1990. *History and Precedent in Environmental Design*. Nueva York: Plenum Press.
- Rodgers, Dennis, Jo Beall y Ravi Kanbur. 2012. Re-Thinking the Latin American City. En, *Latin American Urban Development into the 21st Century. Towards a Renewed Perspective on the City*, editado por Dennis Rodgers, Jo Beall y Ravi Kanbur. Nueva York: Palgrave.
- Sen, Amartya y Bernardo Kliksberg. 2009. *Primero la gente. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Buenos Aires: Temas.

Skidelsky, Robert y Edward Skidelsky. 2013. *How Much Is Enough? Money and the Good Life*. Nueva York. Other Press.

Smolka, Martim O. and Francisco Sabatini. 2007. El debate sobre la liberalización del mercado del suelo en Chile. En, *Perspectivas Urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, editado por Martim O. Smolka y Laura Mullahy. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

UN-Habitat. 2011. *Building Urban Safety Through Slum Upgrading*. Nairobi: UN-Habitat.

UN-Habitat. 2008. *State of the World's Cities 2010/2011. Bridging the Urban Divide*. Londres: Earthscan.

UN-Habitat. 1996. *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements*. Oxford: Oxford University Press.