

La No Construcción de lo Público

Otra visión de nuestra Crisis Urbana

José Miguel Alba Castro
Arquitecto. Magister en Urbanismo
Profesor Departamento de Urbanismo

Nuestras ciudades se construyeron durante el siglo XX sobre el gran esfuerzo colectivo emprendido en la construcción de lo público, y la cada vez menor presencia de lo público en la construcción de lo colectivo. No es un juego de palabras. Sintetiza el gran esfuerzo colectivo de los pobladores urbanos en la construcción de lo público sobre el territorio, por un lado, y por el otro, el abandono paulatino y constante del Estado, en nuestro medio, de la construcción pública de las condiciones colectivas urbanas.

Este modelo de construcción de lo urbano ha implicado altísimos costos sociales y económicos descargados sobre los innumerables esfuerzos de los pobladores, en primera instancia, y en segunda, sobre las cada vez más precarias condiciones financieras de la administración pública de las ciudades. Doble esfuerzo, que ha estado soportado en la ausencia de una cultura de lo urbano sobre el territorio, expresada en una desproporcionada y minuciosa regulación de las normas sobre edificaciones y un rotundo abandono de la visión del conjunto del territorio urbano, por lo tanto, una preponderancia del código normativo de la edificación, frente a la ausencia del plan territorial. También ha significado, una preocupación inmediatista, y en

consecuencia un abandono del largo plazo en la configuración del territorio.

O expresado también, en una minuciosa reglamentación para las actuaciones urbanas de los agentes privados, por un lado, y por otro, en una ausencia del gobierno del territorio dada la inexistencia de políticas de actuación pública territorial. Ha implicado también, claras reglas para las intervenciones urbanas de los promotores privados del suelo, e innumerables dificultades para las entidades públicas en la construcción de lo público. Así, éstas entidades sectoriales se han empeñado en las dotaciones de su sector, olvidándose de las implicaciones urbanas de sus actuaciones frente a la construcción de lo urbano.

De ésta forma, la secuencia de los procesos urbanos se ha trastocado, dando lugar a una extendida urbanización marginal, donde el proceso de urbanización se hace posterior al proceso de edificación. Significa esto, que los pobladores adelantan la construcción colectiva de lo público, al definir una parcelación y trazado precarios sobre predios rústicos, inmediatamente llevan a cabo la edificación de íntimas viviendas de desarrollo progresivo, y posteriormente, el desarrollo de también precarias condiciones de urbanización

mediante la presión o concertación con la administración urbana.

Se plantea por lo tanto la hipótesis, de que en la ciudad colombiana, los problemas urbanos se deben a la no construcción de lo público sobre su espacialidad, o lo que es lo mismo, se deben a una desigual combinación entre el extenso crecimiento de la ciudad y la deficitaria construcción de lo público. De ésta forma, un intento de solucionar la crisis urbana implicaría el cambio radical de la construcción Colectiva de lo Público por La Construcción Pública de lo Colectivo.

La Construcción Colectiva de lo Público

La ciudad como concentración de la colectividad y de bienes públicos, presenta en Colombia una aguda contradicción: aumenta relativamente las oportunidades para la vida individual, pero al mismo tiempo, no aporta el soporte físico del tejido social para el adecuado desarrollo de las relaciones colectivas.

En toda sociedad son las instituciones y las condiciones de gobernabilidad las que soportan el manejo de lo público y la eficiencia o no que ante los costos de transacción esto implica. El rasgo del modo de la organización de la sociedad colombiana y de sus ciudades, es su baja eficacia para producir bienes públicos o lo que es lo mismo, se producen con altísimos costos de transacción¹. Estos costos de transacción se manifiestan en un altísimo esfuerzo popular por construir de forma aislada, no planificada y de emergencia, sus disgregados pero en últimas, extensos tejidos residenciales, que pos-

teriormente deberán urbanizados, es decir, dotados de las infraestructuras públicas que convertirán el previo y extenso campamento habitacional en una área relativamente urbanizada.

El papel de la administración pública de las ciudades es fundamental e imprescindible en la construcción de lo público urbano, dado el crecimiento dramático de las Ciudades del Sur del planeta, en términos de tamaño absoluto de su población, que durante los últimos años ha generado un creciente número de las llamadas megaciudades. La experiencia internacional demuestra, que sin una gobernabilidad competente y responsable, se pierde gran parte del aporte de las ciudades al desarrollo económico y social². Si lo público es todo bien destinado a la satisfacción de las necesidades comunes e indispensables de los asociados, la actividad «pública» es fundamentalmente asegurar que los bienes y servicios públicos sean provistos en cantidad y calidad suficientes³, sobre todo en ciudades donde las condiciones de pobreza dejan por fuera del mercado de bienes y servicios a innumerables pobladores urbanos.

El Proceso de Urbanización como la construcción de lo público sobre el territorio

La precaria construcción de lo público de manera relativamente colectiva, como la arriba descrita, no puede dar como resultado un proceso de urbanización de calidad que posibilite la construcción y el fortalecimiento del tejido social urbano. Es por eso que se

deben revertir los procesos con que se genera la urbanización.

Si la urbanización debe incluir la construcción primordial de lo público sobre el territorio debe concentrarse en eso y no solamente en la construcción de los servicios domiciliarios, como viene siendo la obligación de los agentes públicos y privados. El esquema recortado de reducir la urbanización y su proceso, tan solo a la construcción de las redes de servicios domiciliarios, es una visión mínima de la construcción de lo colectivo sobre la ciudad.

El proceso de urbanización debe llevar la construcción de la totalidad de lo público a todas sus escalas. Desde la escala local del vecindario, hasta la escala de la ciudad. Es decir la construcción del sistema unitario de espacios y edificaciones que tiene incidencia en las condiciones de la vida colectiva⁴, donde el poblador o el usuario se deshacen de estos calificativos, al retomar la condición de ciudadano, de ésta forma, se reconocerá a sí mismo y a la ciudad en que habita, como actor de lo público. Por lo tanto reconoce la diferencia y la coexistencia con el otro, con el que se integra o del cual sé auto-excluye, donde también puede hacer parte una variedad de redes sociales. También reconoce la variedad de los ámbitos urbanos, la porción de ciudad con que se identifica o aquella que tan solo reconoce, pero que comparte que con sus conciudadanos.

Es por eso que la construcción de las infraestructuras de redes domiciliarias tan solo basta para convertir los migrantes en pobladores, pero no basta para convertirlos en ciudadanos; basta para conformar un precario tejido residencial pero no un tejido social

1. GÓMEZ BUENDÍA, Hernando, (Compilador y analista), ¿Para dónde va Colombia?, <<La Hipótesis del Almendrón>> pp. 3-42, Tercer Mundo Editores – Colciencias, febrero de 1999.

2. CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (HÁBITAT), Un Mundo en Proceso de Urbanización, Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos 1996. Tomo I y II, Santa Fe de Bogotá D.C., Tercer Mundo Editores, 1996.

3. GÓMEZ BUENDÍA, Hernando, ¿Para dónde va Colombia?, *Op. Cit.* pp. 16.

4. CERASI, Maurice, El Espacio Colectivo de La Ciudad. Construcción y Disolución del Sistema Público en la Arquitectura de La Ciudad Moderna. Barcelona, Oikos Tau, 1990.

urbano; sirve para extender el área urbana pero no la urbanización. De aquí la demanda de mirar de nuevo la construcción de lo público como construcción de lo urbano.

La Construcción Pública de lo Colectivo

La creación del tejido urbano se hace a partir de una diferenciación clara y estable entre suelo público y privado. El Mantenimiento de esta diferenciación por encima de cambios y sustituciones, es lo que hace la ciudad. A pesar de las extensas áreas de suelo urbano que soportan el tejido residencial de las ciudades, son sus dotaciones y equipamientos, los que constituyen el tejido de soporte colectivo, los que le dan el carácter urbano a las mismas, los que soportan todas las interrelaciones colectivas y los que determinan la condición urbana y la calidad de vida de sus ciudadanos. Ésta diferenciación clara y estable entre actividad pública y privada, entre suelo público y privado, y las continuas interrelaciones que se dan entre ellos, es lo que hace la ciudad y le otorga el carácter de bien colectivo por excelencia.

Son los elementos primarios⁵ los elementos que estructuran ese inmenso tejido residencial en el que consisten la mayoría de las ciudades. Se pueden considerar a los elementos primarios lo eminentemente colectivo, es decir lo correspondiente a la esfera pública, y la residencia, como la esfera privada. Toda la vida, inclusive la cotidianidad se desarrolla entre la esfera pública y la privada. Es por eso que la residencia depende de la existencia y constitución de los elementos primarios. Así, se define la vivienda como un extenso elemento de conjunto urbano, pero no como

elemento de primer orden dentro de la estructura urbana.

Son las dotaciones colectivas⁶ los elementos primarios de la esfera pública y los que le proporcionan a la residencia y a la ciudad su cualidad urbana. Sobre estas dotaciones colectivas se genera el tejido social de interrelación, el encuentro con el otro, con lo público. Por lo tanto el Estado como regulador de lo público, y de lo urbano-colectivo como función pública, debe intervenir en la formulación y construcción de las obras públicas, y en la fijación de las condiciones de calidad y prestación de los servicios colectivos con que los privados deban ofertar algunos bienes públicos.

De esta forma, la intervención pública deberá tener entre sus objetivos el cubrir un nivel mínimo de dotaciones para alcanzar determinado nivel de bienestar, el establecer una generalización de un consumo colectivo determinado, otorgar una lógica de localización en el desigual reparto de los equipamientos en el espacio urbano, y formular políticas de integración social.

Los componentes del espacio colectivo en la ciudad moderna están en constante evolución por el cambio permanente en las necesidades de los diversos grupos colectivos y por la creciente participación del sector privado. Estos cambios constantes hacen cada vez más complejo la oferta, localización y recualificación adecuada de las dotaciones sobre las áreas urbanas.

Siendo la gobernabilidad, la capacidad de resolver las dificultades que afectan al conjunto de lo colectivo, una buena gobernabilidad del territorio deberá estar encaminada a la construcción colectiva de lo público sobre

el territorio. Se concluye por tanto, que la gobernabilidad del territorio deberá estar encaminada al direccionamiento espacial de lo público. Pero ésta construcción de lo público debe estar fundamentada en un pacto colectivo, no – solo en la disposición de gobernar, sino sobre un pacto social como carta de navegación previsible sobre lo público.

El papel de los planes de ordenamiento en la construcción de lo público

En consecuencia, con la Ley de ordenamiento territorial y la elaboración de los planes que le son propios, se abre un nuevo proceso de construcción del territorio urbano en el país. Un proceso que deberá llevar adelante, con distintas prioridades, toda la deuda que para con la ciudadanía tiene a cargo las administraciones urbanas, en la construcción de lo público, la que se ha acumulado y crece a diario dentro de nuestras áreas urbanas.

De ahí el papel de la gobernabilidad del territorio como direccionamiento de lo público, como la determinación de las deficitarias condiciones de lo público y la priorización en su construcción. Y todo esto sobre el pacto público que, para el ordenamiento del territorio, se está gestando en los planes de ordenamiento territorial. Son estos la guía básica en la construcción del territorio. Si no hay pacto colectivo, en realidad no hay ciudad: más bien hay es un campamento⁷. La solidez o precariedad del pacto colectivo está en la base de toda política y de toda gestión urbana. Lo colectivo y la gobernabilidad son el presupuesto para que la ciudad funcione como tal.

5. ROSSI, Aldo, La Arquitectura de la ciudad, Colección punto y línea. Barcelona, Gustavo Gili, 1982

6. ESPAÑA, MINISTERIO DE FOMENTO, DIRECCIÓN GENERAL DE LA VIVIENDA, LA ARQUITECTURA Y EL URBANISMO. La Ciudad de los Ciudadanos. Madrid, 1997.

7. GÓMEZ BUENDÍA, Hernando <<Pacto Colectivo y Gobernabilidad de la Ciudad Colombiana>>, Revista Foro, No. 25, diciembre de 1994, pp. 42- 53.

Aunque persiste la visión municipalista aislada del territorio dentro de un proceso de relaciones funcionales y conurbaciones urbanas cada vez más complejas, la nueva visión de lo urbano inducida desde los planes de ordenamiento, como función pública, será determinante a nivel nacional durante los próximos años.

La dispersión de lo urbano y la construcción de lo público

Puesto que a nivel mundial el hecho más contundente del siglo XX ha sido la creación de un nuevo tipo de ciudad descentralizada, donde la desconcentración urbana parece ser un fenómeno estructural, y los procesos de suburbanización y de eventual disolución de la ciudad compacta tradicional son una constante⁸, en nuestro medio, los procesos de conurbación y conformación paulatina de áreas funcionales metropolitanas, deberán prever, la construcción de lo público sobre cada vez más extensas zonas del territorio, y sobre diferentes entes municipales.

Esto conllevará a una mirada sobre los sistemas de ciudades en el ámbito nacional, el fortalecimiento de los conceptos regional y metropolitano en el manejo del territorio, pero sobretodo en nuestro medio, avanzar en la dirección

de erradicar la ceguera que los límites municipales imponen sobre la visión de lo urbano. Mientras tanto, se continuará presentando sobre el territorio la dispersión urbana, física y funcional, que derriba límites administrativos y aumenta el nivel de complejidad del manejo concertado de lo urbano sobre el territorio.

La nueva complejidad en la construcción de lo público conllevará así, a dotar al territorio de las grandes infraestructuras que soporten su dispersión: equipamientos colectivos regionales, infraestructuras y nuevos servicios de transporte, nuevas y más complejas redes de comunicaciones y telecomunicaciones, adecuadas infraestructuras de saneamiento básico y de manejo de residuos, manejo adecuado del medio natural de soporte y formulación de políticas unificadas sobre el medio ambiente para extensas y diversas regiones.

Finalmente esa dispersión sobre el territorio demandará cada vez mayor autonomía de las periferias distantes del centro y por lo tanto de mayores condiciones de centralidad. Por lo tanto el territorio urbano dejará de ser reconocido como una urbanización continua, para ser visto como un discontinuo paisaje urbano y rural, donde los índices de ocupación y densidades pierden sentido, y donde principalmente, son las complejas relaciones funcionales de centralidad,

de sus dispersas áreas urbanas, las marcarán los confines de lo urbano.

De cara al Futuro Urbano Nacional

Las tendencias recientes en el país parecen corroborar la dispersión de lo urbano a nivel nacional y demandan la atención de lo público, inicialmente, sobre las infraestructuras de saneamiento básico y de transporte, sobre cuya resolución podría estar en primera instancia el avance o la asfixia de lo urbano. La tendencia⁹ será fundamentalmente una acentuación de los procesos urbanos: las ciudades seguirán creciendo cerca de un 50% más rápido que la población total; el crecimiento se concentrará en las áreas metropolitanas y en los ejes o corredores urbanos, seguidos por algunas ciudades intermedias; las cabezas de los centros subnacionales y de las regiones continuarán creciendo a mayor ritmo que sus centros urbanos dependientes. Aunque también aparecerán nuevos factores: la evolución de los servicios domiciliarios, cuya cobertura y calidad puede activar o asfixiar el avance de determinadas ciudades y la calidad del transporte público masivo que será más decisiva en las áreas metropolitanas. Se fortalecerán los procesos sobre las regiones: la integración física del país intensificará la competencia inter-regional por el mercado.

8. MONCLÚS FRAGA, Francisco Javier, (ed), *La ciudad Dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*, Centre de cultura contemporánea de Barcelona, Barcelona, 1998.

9. GÓMEZ BUENDÍA, Hernando, *¿Para dónde va Colombia?*, *Op. Cit.*