

Urbanismo Operacional y Proyecto Urbano

La operación urbana como dirección de procesos

«En este proceso de construcción de una vía estrecha entre leyes ciegas y acontecimientos arbitrarios, descubrimos que hasta entonces gran parte de nuestro mundo circundante se había deslizado entre las mallas de la red científica».

Ilya Prigogine

Henry Talavera Dávila
Arquitecto

La Ciudad como proceso

La CIUDAD es una dimensión del esfuerzo humano, es también una construcción de Cultura Urbana en la naturaleza, por definición heterogénea, entendida como *un sistema complejo y específico de relaciones* y más precisamente, al decir de G. Deleuze y F. Guattari como *un agenciamiento territorial de enunciación*¹. El acto de construir cultura promueve la participación de por lo menos tres *vectores* con un papel activo en la especificidad del sistema, a saber: el vector natural que actúa como condición física en la conformación de lo urbano, el vector humano como

condición cualitativa en la caracterización del fenómeno y un vector instrumental que permite la intervención y transformación del territorio. El término *vector* trata de acentuar la capacidad de agente proactivo y nada pasivo en este *encuentro multivectorial*.

Los vectores han sido relevantes en el momento de establecer una "mirada" sobre lo urbano y han establecido definiciones parciales de una realidad compleja: la mirada social ha comprendido la ciudad como *cultura*, la mirada ambiental como *hábitat*, la mirada económica como *mercado*, la mirada política como espacio para el *poder*, etc. Todas estas "miradas" son posibles

¹ "El poder estético de sentir, aunque similar de derecho a los otros poderes como el de pensar filosóficamente, de conocer científicamente, de actuar políticamente, nos parece que está pasando a ocupar una posición privilegiada dentro de los agenciamientos colectivos de enunciación de nuestra época..." Felix Guattari, *nuevo paradigma estético*.

y ninguna agota la experiencia urbana y menos aún, ninguna reduce la ciudad a determinado enfoque.

Manuel Castells acertadamente concibe la ciudad como una articulación entre una dimensión ecológica y otra social, «incluyendo» la participación del instrumento en la dimensión social, lo cual no deja de sorprender si consideramos su insistencia en que la base de las relaciones urbanas son las productivas y más aún, cuando muestra la importancia del «instrumento» tecnológico en la caracterización de un nuevo estado urbano: la ciudad informacional. Transversalmente, la filosofía contemporánea evidencia la importancia de la dimensión territorial como ensamblaje de lo individual y lo colectivo (Heidegger 1927, M. Foucault 1969 y G. Deleuze 1988) y no solo como contexto. Las diferentes miradas sobre la ciudad en este final de siglo, nos muestran la complejidad inherente de la misma, superando las visiones unilaterales y reduccionistas hacia un enfoque más múltiple y dinámico.

La articulación, el encuentro y la colisión entre sociedad, territorio y tecnología es también **un proceso de adaptación**. Una constante interacción, donde *la sociedad se forma en la medida en que transforma el territorio*. Una «performance» donde aspectos como la historicidad, la permanencia (lo transhistórico de los actos) y el cambio son relevantes y caracterizadores del proceso. Es decir, la condición singular de la obra humana por excelencia está definida por su ESPACIALIDAD y también por su TEMPORALIDAD. Estas dimensiones constituyen además, la “médula” de la disciplina urbana. La Temporalidad, no solo es entendida en el sentido Rossiano: la ciudad como

construcción colectiva en el tiempo donde la memoria y las permanencias forman parte de la estructura urbana, sino, además entendiendo la ciudad como un proceso de creación y formación hacia el futuro, un proceso de transformar y transformarse en cuanto se interviene sobre el territorio para cristalizar un proyecto o una aspiración.

En general, la cristalización de una cultura es un encuentro multivectorial que interactuando entre sí, crean un «intervalo» necesitando la coordenada temporal para ser comprendida en su integridad. “El tiempo es un aplazamiento, por lo tanto es una elaboración” (Bergson). Una elaboración colectiva, un *devenir* llamado ciudad. Una flecha temporal, un haz cultural que deja huella.

En este contexto, la definición del Proceso Urbano necesita una plataforma espacio-temporal para caracterizar su dinámica específica. Podemos armar un “mapa” mental siguiendo a Claude Chaline² a partir de la caracterización de las FUERZAS endógenas y exógenas que participan en él y los MODOS específicos del proceso:

Las FUERZAS quedan definidas por (entre otras):

- Las esferas sociales de las cuales emergen fuerzas: *la esfera privada* como los agentes económicos, instituciones no gubernamentales, sector comercial, industria de la construcción, etc.; *la esfera pública* como las autoridades locales y nacionales, servidores públicos, sector salud, educación en la estructura de gobierno, etc. y *la esfera de la comunidad*, la población en general como sociedad civil siguiendo el concepto de desarrolla J.F. Londoño³,

esfera que posee de por sí una fuerza constructora de ciudad. Estas esferas definen además la estructura del poder local a partir de la identificación de *los actores* del desarrollo urbano, tanto en la interacción “horizontal” entre las esferas sociales del territorio, como la interacción “vertical” con las estructuras de poder de mayor escala: región y nación. Además, la precisión de *los escenarios* de gestión en los que se produce las relaciones, la concertación, los acuerdos, en general los procesos de participación.

- Las fuerzas que emergen de la estructura urbana: “toda aglomeración urbana genera, por sus propias estructuras, diversas fuerzas cuyos efectos vuelven a cuestionar el equilibrio del conjunto” y son principalmente, las delocalizaciones funcionales, los movimientos migratorios y hasta la eficiencia o no del sistema de transporte.

- Los factores estructurales del desarrollo que al devenir en fuerzas se consolidan como retos y desafíos que tensionan los procesos y dan sentido a los imaginarios, siendo estos de capital importancia en las ciudades latinoamericanas: *la competitividad de la ciudad* (eficiencia del sistema urbano, conectividad adecuada, equilibrio territorial, etc.) *la calidad de vida* (centralidad con sentido, cohesión social, identidad y equilibrio social, etc.) *la sostenibilidad ambiental del territorio* (equilibrio en las relaciones regionales, calidad del hábitat urbano, grados de contaminación regulados, etc.) y *la gobernabilidad* (representatividad, participación, liderazgo urbano, compromiso en la construcción de la ciudad, etc.).

2 “...una obra que trata de dinámica urbanística tendría que privilegiar la dimensión temporal. Si la dimensión y la continuidad histórica no han sido nunca subestimadas en los estudios urbanísticos, por su parte el factor tiempo (...), al nivel de las estructuras actuales y de su futuro, supone un campo de investigación muy prometedor”. Claude Chaline, *Dinámica Urbana*, Introducción, Madrid 1981, Colección Nuevo Urbanismo.

3 «La sociedad civil se concibe aquí como la esfera de la vida social organizada que es voluntaria, autogeneradora (ampliamente) autosostenida, autónoma del Estado y regida por un orden legal o conjunto de reglas compartidas» J.F. Londoño O. *Sociedad civil y construcción de lo público*, Revista Foro n° 29, mayo 1986

Además de los MODOS singulares que materializan la dinámica espacial y conforman el cuerpo de los procesos urbano-territoriales:

- La caracterización del proceso espacial en términos de su estado particular de Ser: su estado particular de *crecimiento* ya sea por yuxtaposición, superposición, fragmentación, dispersión, marginalidad, tejido intersticio, etc. Su estado particular de *transformación*, tanto en términos estructurales (cambio en las relaciones centro-periferia, articulación-zonificación, etc.), en el carácter espacial de los tratamientos de conservación, renovación, rehabilitación, etc. como en las dinámicas particulares de los sectores: deterioro, consolidación, informalidad de los tejidos, entre otros. Y su estado particular de *mutación*: nuevas escalas territoriales, "terciarización" del espacio público, deriva de lo urbano, dualidad de la ciudad, globalización y virtualidad, etc.

La articulación,
el encuentro y la colisión
entre sociedad,
territorio y tecnología
es también un proceso
de adaptación.

- Los agentes de cambio, los acontecimientos que catalizan los procesos, además de caracterizarlos, las *bifurcaciones* en el recorrido temporal de la ciudad a partir de grandes eventos territoriales que conducen las decisiones y dan sentido a los imaginarios; en general, las "catástrofes" (en el sentido que le da al término René Thom) que *marca* el territorio su memoria y su futuro como los tristes casos de Armero, el 9 de Abril del 48 para Bogotá, el Eje Cafetero en el 98, todas las incursiones violentas en los municipios de Colombia, etc. igualmente los casos felices

de la carretera a Villavicencio, el Puente de Pereira, el Metro en Medellín, etc. estos momentos de la dinámica espacial son importantes para comprender la inestabilidad de los procesos, por el impacto global de los acontecimientos y el carácter sorpresivo de muchos eventos fuera de la visión y previsión de los planes oficiales.

- El proyecto de ciudad, no sólo en el sentido de la *fuerza* direccional que implica poseer una visión de futuro, sino principalmente en la capacidad de dirigir los procesos a través de la *construcción de los proyectos urbanos* como focalización de los planes y los programas, por lo tanto como condensadores de los imaginarios, eventos clave para la credibilidad de la gestión urbana, operaciones estratégicas para la estabilidad o inestabilidad de la estructura territorial y en general, un Modo imprescindible para la participación y la auto-gestión de los procesos.

La necesidad de futuro

La capital colombiana posee una singularidad en su dinámica que determina no solo su gestión sino también su forma particular de apropiación colectiva, trataré de precisar *un sentido* que considero relevante, para comprender luego la importancia de las operaciones urbanas en la dirección de los procesos:

La incertidumbre del proceso urbano en Bogotá, se muestra en cada una de las esferas sociales que participan de la gestión de la ciudad. La esfera social evidencia incertidumbre en la falta de confianza en las instituciones urbanas y por lo tanto, en las decisiones y reglamentaciones sobre el espacio público, cuando no participa en el "agenciamiento" de su ciudad, a lo mas en la gestión de su "territorio

vecinal" y muchas veces por obligación: como defensa ante el envite del Distrito o de la ciudad como totalidad: el barrio *la Esmeralda* frente al CAN, el gremio de comerciantes de *San Victorino* frente a la Alcaldía y la expropiación de "su territorio" son algunos ejemplos. Además, la dificultad en la promoción de los actores sociales en la concertación del Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá por la falta de canales de conexión como praxis cotidiana evidencia la novedad de los escenarios de participación y por lo mismo la levedad de las redes colectivas.

Los problemas de credibilidad y comunicación se agudizan cuando las relaciones sociales presentan crisis de memoria (que además es un mal de las capitales latinoamericanas) reflejada tanto en la destrucción del patrimonio urbano y arquitectónico como en la desconexión con los lugares tradicionales con representatividad histórica: el abandono de las plazas y parque fundacionales como apropiación colectiva del espacio público, principalmente por las nuevas generaciones, que gravitan alrededor del consumo de imágenes desterritorializantes, como pregunta J. Martín-Barbero⁴: "En la ciudad estallada y descentrada que convoca hoy las gentes a juntarse, ¿qué imaginarios hacen de aglutinante y en que se apoyan los reconocimientos? Es obvio que los diversos sectores sociales no sienten la ciudad desde las mismas referencias materiales y simbólicas."

La crisis de futuro - particularmente de la "cultura bogotana"- también es relevante para entender la incertidumbre de la dinámica urbana: al evidenciarse un deterioro de la visión a largo plazo, una brecha generacional en la continuidad de las aspiraciones y la falta de utopías y prospectivas optimistas de factura colectiva, que junto al panorama violento del presente no permite consolidar un proyecto de vida, más aún, en el marco de la inseguridad



territorial y las *angustias* que J. Martín-Barbero expone magistralmente: "Pues los miedos son clave de los nuevos modos de habitar y de comunicar, son expresión de una angustia más honda, de una angustia cultural".

Y hace desprender ésta de varios factores: la pérdida del arraigo colectivo, la manera como la ciudad normaliza

las diferencias y del orden que nos impone la ciudad. Y continúa: "paradójicamente es un orden construido con la incertidumbre que nos produce el otro...".

Sin embargo, el escenario potencial del actual estado de cosas, se vislumbra como un territorio donde el pasado no pesa, y el futuro está por

inventarse. Siguiendo en esta reflexión a Ilya Prigogine cuando conceptualiza la Temporalidad: "Hoy más que nunca el tiempo es construcción, para decirlo con las palabras de Paul Valery. No podemos tener la esperanza de predecir el futuro, pero podemos influir en él. En la medida en que las predicciones deterministas no son posibles, es probable que las visiones del futuro, y hasta las utopías, desempeñen un papel importante en esta construcción"⁵

Aún el tema de la Identidad para el caso de "composiciones colectivas de enunciación" con tejidos "rizomáticos"⁶, no son más importantes las reflexiones sobre la Raíz como lo son las Intenciones, los Proyectos, la visión a largo plazo y la voluntad colectiva de mantener un esfuerzo.

Por lo tanto, considero que es viable atender las señales positivas, identificar de las tendencias con posibilidad de concentrar las voluntades, apostar a las redes sociales que la juventud está construyendo y conectarlas con las grandes direcciones, los retos mayores y los grandes problemas, para construir una agenda de lo que está por hacerse y por inventarse. En esta dirección, el ordenamiento del territorio no es sólo tarea de las autoridades, agentes económicos y profesionales, sino, también y principalmente de la comunidad, porque en el esfuerzo de formular el Plan de Ordenamiento, la definición del escenario futuro es una oportunidad para dar sentido a los imaginarios, crear mayores lazos de participación y construir procesos de gobernabilidad más adecuados.

⁴ "Para pensar los procesos urbanos, hoy en Colombia, como procesos de comunicación, necesitamos pensar cómo los medios se han ido convirtiendo en parte del tejido constitutivo de lo urbano, pero también cómo los miedos han entrado últimamente a formar parte constitutiva de los nuevos procesos de comunicación" Jesús Martín Barbero, *la ciudad entre los medios y los miedos*, Gaceta Ed. 8, agosto - septiembre 1990

⁵ "El tiempo es la dimensión fundamental de nuestra existencia...Sin embargo en todas partes - en química, geología, cosmología, biología o ciencias

humanas - pasado y futuro desempeñan papeles diferentes. ¿Cómo podría la flecha del tiempo emerger de un mundo al que la física atribuye una simetría temporal? Tal es la *paradoja del tiempo*, que traslada a la física el "dilema del determinismo" Ilya Prigogine, *El fin de las certidumbres*, Prólogo, 1997, Santillana, S.A. Taurus.

⁶ Gilles Deleuze, *Rizoma*, 1976

La ley 388-97 insta una nueva forma de visualizar el futuro desde la acción del Estado, con una fuerte influencia española en su concepción y con un peso todavía importante de la planeación indicativa. "La ordenación territorial consiste materialmente en la reducción a coherencia y racionalización de la compleja intervención humana en y sobre el territorio, por lo que -por definición- ninguna de las actividades públicas con incidencia o repercusión física relevante le puede ser ajena".

El enfoque que le da L. Parejo A.⁷ a partir de la comparación entre la experiencia alemana y española, posee una visión procesal de la planeación muy contemporánea, en otro aparte: "El planeamiento físico o territorial, en efecto, precisa ser integral, incorporar tendencialmente todas las perspectivas y ponderar todos los intereses que se hacen presentes en su ámbito para cumplir adecuadamente su función". La visión procesal que insta la Ley, es un instrumento estratégico para la conducción de la dinámica de los territorios y los imaginarios sociales: es una oportunidad.

El reto de la acción urbanística

"La **Ley de Desarrollo Territorial** surge ante la necesidad de actualizar la base legislativa para el manejo de los asuntos urbanos en Colombia no sólo atendiendo los nuevos principios constitucionales y la ley orgánica del plan de desarrollo, sino ajustándose a las nuevas dinámicas..." (Ministerio de Desarrollo Económico, 1999).

En este marco de intenciones hay que reflexionar sobre la acción urbanística que se muestra como un instrumento público para la intervención en la

...El ordenamiento del territorio no es sólo tarea de las autoridades, agentes económicos y profesionales, sino, también y principalmente de la comunidad, porque el esfuerzo de formular el Plan de Ordenamiento,... es una oportunidad para dar sentido a los imaginarios, crear mayores lazos de participación y construir procesos de gobernabilidad más adecuados.

ciudad: "**la función pública del urbanismo** se ejerce mediante la *acción urbanística* de las entidades distritales y municipales, referida a decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que le son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo" (art. 8, ley 388-97).

De la norma anterior se desprende un cambio de pensamiento y metodología en la intervención sobre el territorio, principalmente en los siguientes aspectos:

- En el marco de los principios de la Ley de Ordenamiento Territorial: la función social y ecológica de la propiedad (art. 58 CP), la prevalencia del interés general sobre el particular (art. 58 CP) y la equitativa distribución de cargas y beneficios (art. 13 y 82 CP), el urbanismo deja de ser una disciplina académica para ser una responsabilidad colectiva, una decisión y una voluntad concertada desde la academia, desde la administración pública, desde la inversión privada y desde cada ciudadano.

- La **escala del ordenamiento** ya no está limitada al suelo urbano, sino, es ampliada a la escala territorial: suelo urbano, suburbano, rural, de reserva natural y otros tipos de suelo al interior de la división administrativa, esto implica por lo tanto una visión

integral de escala territorial, la revisión de conceptos tradicionales como la división entre ciudad y campo, y la introducción de los nuevos conceptos sobre lo urbano-regional.

- La acción urbanística es esencialmente una operación que la ejerce la esfera pública de la sociedad, en este caso las entidades territoriales, referida a las decisiones y acciones que le son propias como administración del territorio. Sin embargo, y dentro del espíritu de la constitución estas actuaciones son participativas, por lo tanto dejan de ser una voluntad vertical y elitista que ejerce su dominio sobre los demás, para dar paso a una actitud concertada, ejercida como un servicio a los demás y con acciones estratégicas para la potencialización y dirección de los recursos territoriales: "el ordenamiento del territorio tendrá en consideración... la utilización óptima de los recursos naturales, económicos y humanos para el logro de una mejor calidad de vida." (art. 2 dec.879-98).

Además, permiten consolidar la diferencia, resaltar la singularidad de los sectores, respetar la diversidad de la ciudad: "...deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia" (art. 6 ley 388-97)

⁷ Coloquio hispano-francés sobre espacio urbano, Madrid, 1985

Sin embargo, estas novedades no se instauran en el pensamiento y menos en la *praxis* de una sociedad por el hecho de ser reglamentadas, necesita de tiempo, comunicación, diálogo y continuidad para que el devenir de lo urbano se apropie del espíritu de este instrumento. Por lo tanto, es de esperar que los planes de ordenamiento territorial se "contaminen" de inercias económicas, costumbres de planeación indicativa y aún de prácticas populares en muchos municipios (cacicazgos).

El Escenario Prospectivo Crítico, entonces, del instrumento POT y en particular de la acción urbanística se define a partir de:

- El mantenimiento de una lógica sectorial, de corto plazo y nada estratégica en el diseño de las unidades de actuación urbanística, continuando con la fragmentación del tejido urbano al definir áreas al margen de los grandes sistemas estructurales con el consecuente descuido y abandono del suelo público en los sectores populares (mal uso de las normas complementarias: "decisiones sobre las acciones y actuaciones que por su propia naturaleza requieren ser ejecutadas en el corto plazo y todas las regulaciones que se expidan para operaciones urbanas específicas y casos excepcionales" (art. 15 – ley 388). Es decir, *extender la "mala" costumbre de construir la ciudad "predio a predio" al momento de diseñar las unidades de actuación urbanística, desperdiciando la oportunidad de construir una ciudad como totalidad a través de acciones puntuales*, desconociendo la razón básica de estas: el carácter operacional de las intervenciones para conducir los procesos territoriales hacia objetivos colectivos.

- La aplicación de los mecanismos de gestión urbana como la enajenación forzosa, la expropiación por vía administrativa, participación en plusvalía (que genera la acción urbanística), etc., continúa realizándose en forma aislada ocasionando una desarticulación de las directrices del Plan. Por la falta de compromiso, escaso grado de participación en la formulación del mismo y olvido de los mecanismos "informales" al construir la ciudad (invasión de espacio natural, especulación clientelista de terrenos del estado, etc.), situación de inicio que "colabora" con el aumento de los grados de incertidumbre en el desarrollo de los proyectos, y se ve fuertemente afectado el cumplimiento de los objetivos si además *no se cuenta con los instrumentos adecuados para detectar la colisión de los intereses y las decisiones al margen de los acuerdos colectivos*.

... no se cuenta
con los instrumentos
adecuados para
detectar la colisión
de los intereses
y las decisiones al margen
de los acuerdos colectivos

- El desconocimiento de los procesos inestables en la construcción de la ciudad, tanto como "información faltante" en la formulación del plan, como "factores de incertidumbre" en la gestión de las operaciones urbanas, sigue incrementando:

1) *Grados de rigidez operativa*, al encontrarse con dinámicas inestables que no fueron contempladas y menos

aún, no se diseñaron instrumentos de regulación adecuado a estos procesos.

2) *Grados de desajuste* y posterior desactualización en las acciones por estar desconectado con la dinámica mutante y aleatoria que posee el país urbano (aún con el POT en la atmósfera).

3) *Grados de apatía social* insostenibles a partir de la falta de credibilidad del Plan y de las autoridades, cuando los resultados no muestran el camino y los proyectos no dan sentido a las aspiraciones de la comunidad en el devenir de lo urbano.

Operación Urbana

La necesidad de atender el crecimiento explosivo de las ciudades contemporáneas, su fragmentación y desconexión en el tejido, la presión de las periferias sobre los centros y su colisión interna: invasión de lo público, destrucción de lo antiguo y otros problemas producto del proceso inestable de la escala urbano-territorial, exige de los servidores públicos: los urbanistas, enfoques más integrales y actitudes más operacionales con mayor capacidad de conducir las dinámicas contemporáneas cuando intervienen en la ciudad. Es decir, no estamos ante una realidad estable que espera nuestra reflexión y nuestra decisión para moverse, tampoco ante un territorio con dirección definida y concertada que nos pide continuar con una práctica económica o indicativa. Estamos ante una realidad en mutación y un País inaugurando un nuevo marco jurídico para actuar sobre su territorio, que nos pide una respuesta estratégica y descentralizada en medio de un "mar inestable y vago"⁸ con la capacidad de

⁸ Remm Koolhaas, *¿qué fue del urbanismo?* Revista de occidente, N° 185, octubre 1996, publicaciones Madrid.

concertar en la acción, operar para dirigir, reflexionar y actuar con alto nivel de participación y transparencia -si seguimos la experiencia francesa de la década de los 80- apoyándose en una gestión "horizontal" más que indicativa. *La realidad nos exige una nueva forma de pensar y actuar.*

La ley 388-97 insta un criterio operacional en el ordenamiento del territorio en Colombia: "El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; ... e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras" (art. 6). Además, plantea un acercamiento a través del manejo de escalas de reflexión:

- El componente general de escala territorial contiene:

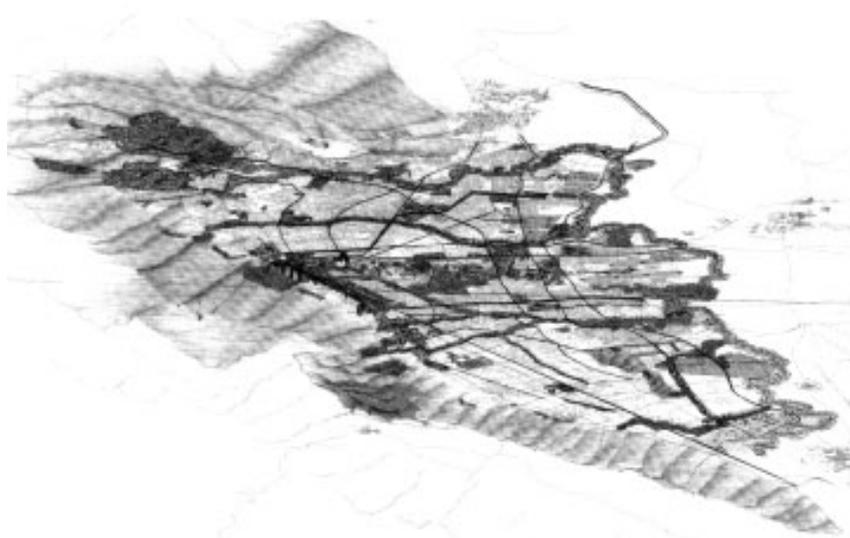
1) Los objetivos y estrategias alrededor de criterios como la competitividad la sostenibilidad y el desarrollo social.

2) El contenido estructural a partir de criterios ambientales y aspectos como la conectividad y la centralidad.

- El componente urbano, a partir de la definición de los Sistemas y las Redes, la diferenciación del Suelo Urbano y el **manejo de los Procesos**, este último a partir de:

a) estrategias de crecimiento y reordenamiento de la ciudad.

b) determinación de las características de las unidades de actuación urbanística.



c) especificación de la naturaleza, alcance y área de operación de los macroproyectos urbanos.

d) adopción de directrices y parámetros para la formulación de planes parciales.

e) definición de los procedimientos de gestión y actuación urbanística.

f) expedición de normas urbanísticas. Entre otros.

- Y el Componente rural como instrumento para garantizar la interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal.

La operación urbana es la unidad de acción de una visión operacional del urbanismo, al decir de Jean-Francois Langumier "En este fin de siglo, el poder de las ciudades se extiende y afecta un número creciente de ámbitos: espacial, económico, social, educativo, cultural, financiero, ecológico, técnico y publicitario, etc. la ciudad se convierte más que en el pasado en un verdadero director de obra de su desarrollo urbano multidimensional, lo cual explica el auge de la noción y de la práctica de la dirección de obra urbana

descentralizada"⁹, donde lo interdisciplinario, lo Prospectivo, lo participativo y lo complejo tratan de superar la visión elitista, indicativa, vertical y reduccionista de la praxis a mediados de siglo (planes reguladores), y adoptar un nuevo Rol: Gestionar el conflicto y la concertación.

Gerenciar el encuentro multivectorial y orientarlo hacia el futuro como un territorio de conexión y como un devenir por excelencia. Este enfoque reemplaza actitudes "tradicionales" en la planeación como: normar, reprimir, obligar, etc., por actitudes más estratégicas: orientar, promover, concertar, dirigir, comunicar, etc., lo que pretende es consolidar intervenciones en la ciudad con mayor compromiso social, potencial de cambio y posibilidad de ejecución del plan con mecanismos de auto-gestión.

Es decir, la ciudad en proceso de mutación no puede seguir siendo construida al "gusto y disgusto" de los agentes privados, como tampoco a la necesidad fáctica de la comunidad que se asienta en las periferias de las ciudades latinoamericanas y menos aún a la voluntad política "cortoplacista"

⁹ Director de la COFHUAT, Institut d'Études Politiques - Paris. *Seminario Internacional Gestión Urbana y Descentralización. Bogotá, 1992.*

de la administración local de turno; puesto que, la "colisión" entre estas voluntades crea una *turbulencia* en la gestión de la ciudad en la cual se da paso al desequilibrio urbano (la brecha entre las áreas "ricas" y "pobres" de las ciudades capitales es producto en gran medida por los vacíos y colisiones que permite la norma urbanística dejando que el mercado y la necesidad "lideren" los procesos), colaborando, además, en brote de violencia urbana producto del desequilibrio y desigualdad. Al contrario, la ciudad necesita hacerse a partir de actuación más complejas y pertinentes, que faciliten la conexión entre las diversas voluntades, por lo que necesita ser descentralizada para poder desarrollarse en un escenario factible, necesita además, de un liderazgo, una gerencia adecuada para orquestar ese encuentro y "al menos" en el marco de esa unidad de actuación empezar a experimentar la posibilidad de construir la ciudad en concertación, el reto que emerge, es la figura económica que financie estas operaciones (en principio más oneroso que la intervención "predio a predio") y que además permita un impacto - siempre positivo - en su contexto y hasta en la totalidad de la ciudad dando sentido al imaginario colectivo (extraño a las intervenciones inmobiliarias de los últimos años en Bogotá). En este sentido queda planteado la pregunta a los agentes financieros y actores públicos de la ciudad.

Siguiendo el pensamiento de J. Borja y M. Castells¹⁰ cuando plantean sus ideas alrededor de los grandes proyectos urbanos es que podemos encontrar alguna pista del pensamiento español de una operación urbana: *"La nueva ciudad metropolitana debe entenderse como un sistema o una red, de geometría variable, articulado por*

nodos, puntos fuertes de centralidad, definidos por su accesibilidad. La calidad de esta nueva realidad urbano-regional dependerá de la intensidad de relaciones entre esos nodos, de la multifuncionalidad de los centros nodales y de la capacidad de integrar al conjunto de la población y del territorio mediante un adecuado sistema de movilidad.

... la ciudad...
no puede ser construída
a «gusto y disgusto»
de los agentes privados
como tampoco
a la necesidad fáctica
de la comunidad
que se asienta en las
periferias de las ciudades
latinoamericanas
y menos aún
a la voluntad «cortoplacista»
de la administración
de turno...

"Los grandes proyectos urbanos son hoy los elementos definitorios de la construcción de la ciudad metropolitana... los grandes proyectos tendrán un valor estratégico según su capacidad de promover transformaciones del medio urbano regional que aumente su atraktividad y su cohesión".

Sin embargo, la operación urbana no solo se identifica con aquellas obras urbanas de impacto global, también entra en su reflexión las obras urbanas de escala minina, tanto en los procesos de crecimiento por urbanización, construcción

y agregación, como en los procesos de transformación de la ciudad construída: la recuperación de espacio público en los barrios, la refuncionalización de edificaciones obsoletas o en deterioro, la articulación física de barrios, etc. (art. 39 ley 388-97), la "condición" está en la capacidad de promover acontecimientos colectivos y generar sentido de apropiación social, lograr eficiencia y competitividad en el sistema urbano, mejorar la calidad ambiental en el hábitat local más allá de su realidad física: la edificación.

Esta forma de operar en la ciudad también implica un nuevo rol de la arquitectura y el pensamiento de los arquitectos: superar el defecto de reducir su creación a la dimensión del predio y en algunos casos a la preocupación de "saltar" la norma (evidencia también de la turbulencia normativa del ambiente profesional).

Entre la norma urbanística y la forma urbana

Las normas estructurales que plantea la ley 388-97 implican una visión territorial y regula principalmente el logro de los objetivos, las estrategias y el contenido del componente general del plan, aquí no hay una intervención sobre la forma urbana. Las normas urbanísticas son aplicables al interior del perímetro urbano y su área de expansión, y sí tienen una incidencia en la forma de la ciudad: "hacen parte de las normas urbanísticas: las especificaciones de aislamientos, volumetrías y alturas para los procesos de edificación" (art. 15, 2.1). ¡Aún siendo esta norma, de

¹⁰ «Los proyectos no son el último derivado de un proceso que baja lógicamente del escenario deseable, los objetivos luego, las estrategias o lineamientos de acción a continuación y finalmente las actuaciones proyectos o medidas. Los planes estratégicos más modernos tienden a establecer una relación dialéctica

entre elementos básicos del diagnóstico y grandes objetivos que se apuntan ya en la primera fase de elaboración y los grandes proyectos que están sobre la mesa de los principales actores urbanos públicos y privados.» J. Borja y M. Castells, *Local y Global*, Santillana, S.A. Taurus 1997.

escala global!. Las normas complementarias regulan “las normas urbanísticas específicas que se expidan en desarrollo de planes parciales para unidades de actuación urbanística y para otras operaciones como macroproyectos urbanos integrales y actuaciones en obras con tratamiento de renovación urbana o mejoramiento integral...”(art. 15, 3.3). Es decir, por un lado la norma está regulando la forma urbana tanto a escala-plan como a escala de proyecto urbano, aquí es necesario enfatizar dos preguntas a mi juicio altamente pertinentes:

¿La norma urbanística (relativo a la forma de la ciudad) puede conducir los procesos de edificación a escala-plan sin antes poseer una visión espacial de la física urbana que se desea? Por otro lado:

¿Son las normas urbanísticas los instrumentos de gestión más indicados para la conducción de los procesos en forma estratégica y operacional?

En ambos casos la respuesta está íntimamente ligado al rol que se le dé al proyecto urbano, por su capacidad de formalizar las estrategias.

La planeación prospectiva reduce la importancia de la normatividad por su rigidez al momento de enfrentar los cambios y por la debilidad de la misma en sociedades con cultura al “salto de la norma”. La planeación estratégica dirige los procesos a partir de instrumentos de gestión más activos como la participación hacia la apropiación de los proyectos por parte de la sociedad comprometida en la operación, la comunicación constante con algunos programas de educación incentivando la cultura del respeto a lo concertado (la norma incluida), la definición de un proyecto de ciudad para focalizar los imaginarios y adquirir alto grado de sinergia, entre otros.

Sin embargo, la norma en sí posee fuerza suficiente para formar la ciudad, es un marco que condiciona y determina muchos procesos de edificación y destrucción (el caso del aumento del índice de edificabilidad en chapinero alto para el caso de Bogotá es un ejemplo de una fuerza normativo-económica que destruye áreas de ciudad con carácter).

La cuestión plantea dos ejes tensionantes entre la norma urbanística y la forma urbana:

1) Por un lado tenemos la tendencia al detalle, a la regulación volumétrica y funcional rigurosa, cercana a la intención de los planes indicativos, dando como resultado la falta de cumplimiento de ésta por la represión implícita cuando la dinámica particular de las áreas no fue reconocida, o en caso contrario, el cumplimiento de la norma consolida un paisaje anodino, repetitivo y “aburrido”, donde la singularidad y la heterogeneidad de la naturaleza de la ciudad no son formalizadas.

2) Por otro lado tenemos la tendencia “privada” a la liberación de la regulación, con alto grado de aleatoriedad, dejando el espacio urbano a la voluntad del mercado y la necesidad, dando como resultado un paisaje mixto y “contaminado” propio de sectores terciarizados, sectores marginales o sectores donde la empresa privada construye formas diversas con la especulación del suelo a la vista. En esta tendencia siempre será bienvenida la escasa calidad espacial de los proyectos urbanos responsables y de excelencia.

3) En sentido transversal tenemos la tensión hacia la elaboración de la norma urbana antes que se visualice el proyecto urbano (aún en el caso en que se encuentre un equilibrio entre las dos tendencias anteriores), dando como resultado el riesgo que

anuncia J. Martín-Barbero “la normalización de las diferencias” al no reconocer la singularidad de las unidades de actuación.

4) Por otro lado tenemos la tensión hacia la elaboración de la forma urbana precediendo a la redacción de la norma: “las operaciones que pretenden reestructurar un área central de la ciudad ...deben primero visualizarse”, al decir de los Italianos. Lo que implica un proyecto urbano previo.

En este estado de cosas el proyecto urbano se ve afectado por el criterio operacional del urbanismo y por la tensión entre la norma y la forma urbana que las actuaciones urbanísticas “aperturan”, y esto es así, por que el proyecto urbano es un “momento clave” de articulación entre la escala general de los planes y la escala puntual de las acciones físicas que concretizan las ideas y solucionan o generan los problemas. Y, también, es el instrumento por excelencia para poder promover la participación.

Proyecto Urbano y Directriz Territorial

El reto de la actuación urbanística queda planteado en los siguientes términos: por un lado es el instrumento que concretiza las directrices generales y la ESPACIALIDAD de la ciudad, ésta se construye a partir de operaciones puntuales con impacto (positivo) sobre su contexto, es una condición inherente al concepto “operación urbana”. Por otro lado es el instrumento que tensiona LA TEMPORALIDAD de la ciudad, dirigiendo los procesos hacia el futuro y disminuyendo los grados de incertidumbre que existe en la sociedad contemporánea.

Sin embargo, considero que estos retos poseen viabilidad en la medida que se logre articular las actuaciones

a los Macrosistemas¹¹. En la medida en que las directrices espaciales de escala territorial estén presentes en cada intervención puntual (como un objetivo inherente a las operaciones urbanas) tensionando la intervención y construyendo la dimensión colectiva del territorio: las redes públicas, los ecosistemas estratégicos, calidad de vida urbana, etc. en esa medida, lo singular colaborando con lo global. Esta es a mi juicio, una de las más importantes variables: intervenir en la ciudad a partir de acciones puntuales y descentralizadas para construir una ciudad con armadura integral y con sentido.

La operación urbana, entonces, implica una complejidad en su conformación técnica y política, por su multidisciplinariedad, su tejido participativo, sus objetivos estratégicos y su viabilidad económica, implica además, una gerencia específica. Al decir de los franceses: una *maitrise d'ouvrage urbaine* (dirección de obras urbanas).

En ese sentido, las acciones urbanísticas se desarrollarían en medio de dos extremos:

- La libertad, la singularidad de los lugares, el carácter diferente de las partes, permitiendo que la creatividad de los diseñadores y de los pobladores alimente y construya la escala urbana global y de allí la escala territorial. Desde la experiencia local de una unidad de actuación urbanística se consolida la auto-regulación global, se construyen los sistemas estructurales de la ciudad, se colabora en el logro de los objetivos y los acuerdos colectivos. El caso contrario, se lo ve todos los días en Bogotá: el suelo privado posee alto nivel constructivo

y un mantenimiento constante, sin embrago, las redes viales, que son parte de los sistemas de conectividad pública muestran un panorama violento, deteriorado y sin las condiciones para un uso peatonal digno; los ecosistemas estratégicos orográficos, hídricos, etc. que sustentan el tejido territorial de interés de toda la ciudad, no actúa como "atractor" de la sociedad y por lo tanto las acciones privadas fracturan, agreden, invaden, contaminan, etc.

- La visión global y la necesidad de pensar y actuar como una sociedad con sentido y con futuro, permitiendo que la ciudad se instaure y ensamble a partir de la singularidad, la diferencia, la heterogeneidad, la diversidad y la libertad. Las regulaciones municipales y distritales en el marco de las normas generales y urbanísticas, actuando como directrices espaciales, funcionales y de cultura urbana. El caso contrario, sería, la regulación represiva exclusiva y miope (más aún en el caso de una sociedad donde no existe un consenso en el cumplimiento de la norma y crisis de representatividad de la autoridad urbana) por que, la norma sola no es suficiente para dirigir los procesos complejos de la ciudad contemporánea. Se necesita integrar la gestión urbana a la práctica del diseño espacial como estrategia a corto plazo.

La operación urbana, es por lo tanto una forma de pensar la ciudad. Una forma de articular la escala general o parcial de los planes y la escala urbano-arquitectónica que concretiza los procesos en proyectos (el producto): la articulación entre directriz territorial y proyecto urbano. Es una forma de dirigir la dinámica de lo urbano y en general una comprensión del estado

mutante de las grandes ciudades. Una gerencia de obras urbanas, interdisciplinaria, participativa y económicamente viable, que para el caso colombiano hay que inventarla.

Una oportunidad para consolidar la Ley 388-97 en los términos que ésta pretende, principalmente en la instancia para la concertación de la comunidad, las autoridades urbanas, las fuerzas tecno-económicas y la esfera técnica, profesional y académica: los "vectores" que piensan y actúan sobre la ciudad.

¹¹ Entendemos por Macrosistemas, aquellos que permiten consolidar la escala territorial: los ecosistemas estratégicos del territorio, las redes de conectividad física y virtual que articulan la ciudad a la región, las redes técnicas que aseguran la habitabilidad de la ciudad y las redes de equipamientos colectivos que sustentan la Centralidad del territorio. Entre otros.