

Prólogo

El prólogo original para este libro iba a empezar con una simple anécdota que demuestra lo complejos y frustrantes que son los temas de la densidad y sustentabilidad para urbanistas, al igual que para líderes y funcionarios municipales. Desafortunadamente, tiene más sentido empezar este gran libro con el tema de desastres. Mientras se preparaban los artículos para esta obra, México y su capital sufrieron el sismo del 19 de septiembre de 2017 que paralizó la ciudad, derrumbó nuevos y antiguos edificios y, lo peor de todo, causó la muerte de más de 300 personas, incluyendo a decenas de escolares. En ese mismo mes, una serie de huracanes también causó la muerte de cientos de personas y pérdidas por miles de millones de dólares a lo largo del Caribe y en ciudades como Houston, Texas, y San Juan, Puerto Rico. A estos eventos se les denominan “desastres naturales”, aunque cada vez hay más y más conciencia de que son “desastres humanos.” Humanos, no sólo por la pérdida de vidas humanas, sino también por la manera en que el ser humano es cómplice de su propia desgracia al ser responsable de la forma en que construye y mantiene sus ciudades.

Si bien es cierto que no hay manera de prevenir sismos o huracanes y otros fenómenos naturales, sí hay forma de reducir la vulnerabilidad de nuestras ciudades ante esta clase de amenazas. La planificación urbana y políticas de suelo existen, teóricamente, para asegurar en gran parte que nuestras ciudades sean sustentables y resilientes ante peligros naturales (y sociales). Es decir, la planificación urbana tiene como uno de sus objetivos coadyuvar a que la ciudad se ordene territorialmente y sea dotada de la infraestructura y servicios públicos necesarios para anticipar, resistir y recuperarse luego de una o más crisis, las cuales pueden ser repentinas como un sismo, o lentas como las sequías o la elevación del nivel del mar. Por otro lado, las ciudades crecen debido a los esfuerzos e inversiones públicas y privadas. Esas inversiones generan, al mismo tiempo, riquezas e impactos o externalidades negativas (contaminación ambiental, congestión vehicular) que no se distribuyen eficaz y equitativamente. Es por ello, que otro objetivo de la planificación urbana y

políticas de suelo sea asegurar que los costos y beneficios de la urbanización sean distribuidos equitativamente.

Por ser un urbanista que trabaja en un Instituto que promueve el uso de políticas de suelo y la planificación urbana para enfrentar temas tan trascendentales como la pobreza urbana, salud fiscal de gobiernos locales, y cambio climático, me apena tener que calificar la existencia de la planificación y políticas de suelo como “teórica”, sin embargo, no las califico de teóricas pensando que son meras abstracciones. No, la planificación urbana y políticas de suelo son prácticas y herramientas reales. Existen, las creamos, las usamos y a veces funcionan y tratamos de mejorarlas. En América Latina tenemos ejemplos concretos de buenas e innovadoras aplicaciones de planeación urbana y políticas de suelo. Basta con visitar Sao Paulo, Brasil, para ver cómo se aplican cargas de edificabilidad y operaciones urbanas (planos maestros) para financiar grandes proyectos de infraestructura. En Bogotá, Colombia, se está experimentando con la herramienta llamada ajuste de tierras para mejorar las condiciones de asentamientos informales o precarios.

Sin perjuicio de la importancia de los casos brasileños y colombianos, uso la palabra “teórica” para llamar la atención sobre el hecho de que muchas veces, a lo largo de América Latina, desde México hasta el Cono Sur, los objetivos de la planificación urbana y políticas de suelo no se cumplen. Peor aún, ambas pueden ser parte de la causa de desastres humanos. Es decir, la planificación urbana es “teórica” porque por cada ejemplo de su éxito, parece haber otro ejemplo de una frustración, por no decir fracaso.

Cuesta pensar en un país de la región donde no hay un debate público sobre los peligros (actualizados o inminentes) vinculado a políticas de suelo y gestión urbana que permite o incentiva la expansión de la ciudad en zonas ambientalmente precarias y/o sin suelo servido. Pensemos en el crecimiento de la mancha urbana de Lima, Perú, o Cochabamba, Bolivia, hacia zonas donde no hay agua, sabiendo que será difícil y costoso hacer que llegue el vital líquido en un futuro próximo. No se trata tampoco del peligro de la expansión urbana bajo ciertas condiciones. También existen debates fuertes sobre ciertas formas de densificación urbana como los llamados “guetos verticales” en Santiago de Chile, conjuntos de edificios en altura, en sectores céntricos de la ciudad, con infraestructura apta solamente para asentamientos de baja densidad.

Aunque es difícil determinar cuándo pasará un desastre o crisis, es quizás un poco más fácil identificar dónde y por qué habría un desastre en muchas de nuestras ciudades. Aquí vuelvo al tema de la distribución equitativa de los costos y beneficios de la urbanización y los objetivos que deberían cumplir la planificación y políticas de suelo. Con respecto a desastres, hay que preguntarse ¿qué está detrás del hecho de que algunas áreas de la ciudad y sectores socio-económicos sufren más aguda y desproporcionalmente que otras áreas y sectores sociales de la misma ciudad cuando hay un desastre?

Sería problemático, aunque fácil y tentador, concluir que las condiciones y debates arriba mencionados son síntomas de malas prácticas de planificación urbana y políticas de suelo mal concebidas. Sería problemático porque lo que habría que hacer es “simplemente” adoptar “buenas prácticas” que supuestamente nos llevarían a ciudades sustentables, resilientes y dinámicas en términos económicos y sociales. Por cierto, muchas instituciones, como a la que pertenezco, ayudan a identificar y entender los principios y prácticas que intentan, y a veces logran, acercarnos un poco más a la idea de la ciudad sustentable.

El problema no es la identificación de conceptos y prácticas que ayudan a resolver dificultades urbanas en algunos lugares. El problema es reconocer que no es fácil llegar a un consenso o entendimiento básico sobre tres cosas muy importantes. Primero, cuando hablamos de problemas urbanos, ¿estamos hablando del mismo problema? Segundo, si logramos identificar conjuntamente el problema, ¿estamos de acuerdo con la manera en que hay que enfrentarlo? Tercero, y último, ¿la ciudad sustentable es un hecho? ¿Es algo que se ha logrado o se puede lograr? O, ¿es la ciudad sustentable nada más que una idea, una aspiración?

Los investigadores detrás de los proyectos de investigación y capítulos que componen este gran libro muestran una extraña, pero refrescante, sensatez y valentía con respecto al tema del desarrollo urbano, la ciudad sustentable y la “ciencia” de las ciudades. No es una exageración decir que Montejano y colegas cuestionan casi todo lo que hay detrás del paradigma progresista de la ciudad sustentable y sus principios ancla de densidad, diversidad y policentrismo. En cada capítulo aconsejan apretar el botón de “pausa” antes de adoptar cualquier concepto o tipo de intervención que supuestamente aboga por la ciudad compacta y sustentable. Pero, como se verá en su aportación a este libro, no cuestionan el paradigma de la ciudad sustentable porque no creen en él necesariamente. Lo cuestionan porque rescatan y creen en una lección simple e importantísima que nos hace recordar a uno de los artículos clásicos sobre la planificación urbana, *Dilemas de una teoría general sobre la planificación*.¹

Rittel y Weber, los autores del artículo *Dilemas de una teoría*, plantean la idea que todos los problemas urbanos y por ende de planificación urbana, son, en inglés, *wicked*, palabra que en español se podría traducir imperfectamente en “malvados” o “frustrantes”. La maldad nace del hecho de que las ciudades son productos del ser humano y por ende son sistemas abiertos, sumamente complejos, sin reglas fijas y siempre evolucionando. Algunos dirían que son sistemas imperfectos en los cuales no existe nunca un estado de equilibrio. La frustración nace del hecho que, en este tipo de sistema, es difícil diagnosticar un problema y que cualquier solución o intervención para “mejorar” el problema tiende a generar otros más (casi siempre imprevistos). Bajo este concepto de la ciudad, por ejemplo, la idea de un orden territorial o el mismo “ordenamiento territorial” (otra manera de decir planeamiento)

1 Rittel, H.W.J. & Webber, M.M. Policy Sci (1973) 4: 155. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>

no tiene ni puede tener un sentido científico. Es decir, no hay un estado de orden urbano establecido, objetivo, fácil de identificar, construir, alcanzar, y mantener. El orden de uno es el desorden de otro. Lo mismo ocurre con el concepto de equidad y el objetivo de la planificación urbana de alcanzar la ciudad equitativa.

En su conjunto y en cada capítulo, este libro desarrolla y propone la idea de que puede existir una planeación basada en una ciencia que logre mejorar la toma de decisiones y gestión territorial. Esto no quiere decir que los autores han descubierto o abogan por un modelo específico de forma (o planificación) urbana. Lo que hay a continuación son capítulos que, a través de estudios rigurosos y anclados en el estado del arte sobre sus temas, demuestran que un análisis crítico de los conceptos de densidad, expansión urbana, diversidad, y policentrismo no conlleva a conclusiones claras y concretas. Por ello, hay que tener cuidado al promover políticas públicas que, por ejemplo, restrinjan la expansión urbana y pretendan, al mismo tiempo, promover el desarrollo económico de la ciudad. Retomando la lección de Rittel y Weber sobre soluciones que generan otros problemas, la aplicación de límites urbanos puede conservar suelo agrícola y promover la densificación o ciudad compacta, pero en detrimento del desarrollo económico de la ciudad.

En este libro, cuando se habla de y se promueven las ciencias urbanas, hay que recordar que los autores no están abogando por la búsqueda de una respuesta concreta o el variable perfecto. Lo que están haciendo es defender, y a veces modelar, una forma sistemática, sensata y libre de dogmas, de conceptualizar, estudiar y analizar las múltiples dimensiones del desarrollo urbano y sus impactos en otros ámbitos (lo social, económico, ambiental). Hay que recordar, también, que este libro no revuelve ciertos conceptos e ideas sólo por hacerlo. Este libro nos provoca (responsablemente) con un objetivo importante: impulsar debates académicos y públicos transparentes, lo más sistemáticos posibles, y, más que nada, basados en

evidencia empírica sólida. Los autores hacen esto con la idea de que el desafío por encontrar las mejores soluciones para los grandes problemas urbanos, tiene como base atender otro desafío, nutrir los debates académicos y públicos con los mejores y más rigurosos datos posibles. La apuesta es que estas condiciones aún no existen, pero pueden existir si se utilizan avances tecnológicos actuales, y, más que nada existe voluntad política para abrir el debate sobre desarrollo urbano y políticas de suelo a múltiples perspectivas y opiniones desde un principio.

Hoy en día, es difícil deshacerse de imágenes de ciudades colapsadas o inundadas y la manera en que esas imágenes, esa realidad, nos obligan a pensar críticamente en cómo hacemos la ciudad. Bajo este contexto, este libro, *Densidad, Diversidad y Policentrismo: ¿planeando ciudades más sustentables?*, no puede ser más oportuno y útil, ya que en su esencia explica no solamente la manera en que crecen las ciudades contemporáneas, sino también resalta los actores e instituciones con mayor incidencia en la forma en que prosperan y la necesidad de mejorar la calidad del debate público sobre desarrollo urbano en el Siglo XXI.

Estimados lectores, disfruten y aprovechen las valiosas contribuciones de este libro.

Enrique R. Silva

Fellow y Director Asociado
Programa para América Latina y el Caribe
Instituto Lincoln de Políticas de Suelo
(Lincoln Institute of Land Policy)

Cambridge, Massachusetts
Septiembre de 2017