

VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social. Sección de Antropología Social. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires, 2013.

# **Estrategias de actuación en ciudades asiáticas: tensiones y disputas para su reposicionamiento territorial.**

TELLA Guillermo y MUÑOZ Martín.

Cita:

TELLA Guillermo y MUÑOZ Martín (2013). *Estrategias de actuación en ciudades asiáticas: tensiones y disputas para su reposicionamiento territorial. VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social. Sección de Antropología Social. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-063/579>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/evkA/rdp>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

**Estrategias de actuación en ciudades asiáticas:  
Tensiones y disputas para su reposicionamiento territorial**

Dr. Arq. Guillermo Tella

Universidad Nacional de General Sarmiento

gtella@ungs.edu.ar

Martín M. Muñoz

Universidad Nacional de General Sarmiento

martinmaxmunoz@gmail.com

La explosión demográfica de las ciudades asiáticas las ha posicionado en el contexto internacional durante la última década como escenarios estelares del crecimiento urbano y económico. Para hacer frente a estos nuevos desafíos y a la vertiginosa transformación que protagonizan, las ciudades recurren a estrategias y a herramientas de planificación para gestionar el desarrollo, afrontando múltiples conflictos derivados de viejos desafíos no resueltos.

Desde esta perspectiva, el presente trabajo propone el análisis comparado de los efectos derivados de la expansión urbana y de la densificación intensiva en ciudades asiáticas representativas de este fenómeno: Pekín, Shanghái, Hong Kong, Delhi, Mumbai, Tokio y Osaka.

Este tipo de ciudades, que evolucionaron al margen de la mirada occidental -debido fundamentalmente a las distancias culturales y religiosas-, han promovido recientemente estrategias de actuación para su reposicionamiento en el escenario global que en términos territoriales se expresa en la “desdensificación” de las áreas centrales para atacar problemas de hacinamiento y de congestión; la generación de ciudades satélites en torno a las ciudades metropolitanas, para absorber demandas habitacionales; la creación de un sistema urbano policéntrico jerarquizado dentro de un esquema regional ampliado.

Con lo cual, se pretende reflexionar sobre las lógicas y efectos derivados de la expansión y de la densificación reciente en las principales ciudades asiáticas, sobre las políticas implementadas para sostener el tejido social de los nuevos desarrollos en áreas centrales y de periferia, y sobre los nuevos instrumentos con los que se regula el crecimiento urbano y la articulación metropolitana.

**A - Las dimensiones consideradas**

En esa lógica, el estudio se propone analizar comparativamente una serie de escenarios urbanos y sus políticas de planeamiento entre ciudades chinas, indias y japonesas, que

permitan poner de relieve cómo se posicionan en términos relativos en el contexto urbano regional y global.

### **1. La situación urbana actual**

Actualmente, las ciudades asiáticas atraviesan un acelerado proceso de urbanización. Durante el devenir de este proceso de transformación social, económica y territorial, se están desarrollando importantes zonas de aglomeración metropolitana. Los actores intervinientes buscan insertar sus ciudades en un escenario mundial y, para ello, planifican un desarrollo económico estratégico como nodo regional clave en el mercado globalizado. Y lo hacen mediante regulaciones de zonificación comercial e industrial de gran escala, la creación de aeropuertos internacionales, múltiples núcleos urbanos, edificios corporativos y de servicios nacionales, extensos sistemas de transporte público y una alta densidad de población.

### **2. La normativa urbanística**

A nivel municipal, las ciudades asiáticas impulsan políticas públicas y estrategias de coordinación, administración y supervisión de mayor nivel, si bien sus directrices en materia de planificación suelen ser determinadas desde el gobierno central. Asimismo, establecen la línea jerárquica a seguir y determinan de qué modo el plan urbano integral local debe basarse en el plan nacional en términos productivos, sociales y ambientales según las características distintivas de cada ciudad. De esta forma, existe una jerarquía de planes en cascada, de manera tal que los planes urbanos se encuadran dentro de los planes provinciales y nacionales, y los planes de menor jerarquía en los antedichos planes urbanos.

### **3. Los instrumentos de intervención**

En las ciudades asiáticas, la planificación general aparece compuesta por dos tipos de planes: un plan integral y un plan detallado. El plan integral incluye las funciones designadas de la ciudad, los objetivos de su desarrollo, la distribución del suelo a ser usada para variados fines de la construcción, las funciones de diferentes zonas, la disposición general para la construcción, el sistema de transporte urbano y los espacios de agua y las áreas verdes. El plan detallado, sobre la base del integral, define el alcance del uso de la tierra para fines particulares y puede cubrir la densidad de la trama, la altura de los edificios, y la disposición de la infraestructura e incluye propuestas específicas con diversos proyectos.

### **4. Los derechos en el uso del suelo**

En las ciudades asiáticas, los derechos de uso del suelo se adquieren en el marco de una propuesta específica para el desarrollo de un inmueble. De este modo, la obtención de un derecho de uso es parte esencial del proceso de desarrollo. Este proceso también es considerado como parte de los mecanismos de planificación urbana. Y, según los casos, el

suelo puede ser transferido de la propiedad estatal a alguna de las formas de propiedad colectiva. Tanto los derechos de uso, como de cualquier desarrollo que se derive del ejercicio de ese derecho, son transferibles.

## **5. El papel de los actores sociales**

Fruto del proceso arrasador de renovación urbana en las áreas centrales como en las periferias como consecuencia del desarrollo, en las ciudades asiáticas es importante destacar la relación establecida entre los desarrolladores y los compradores en el nuevo mercado inmobiliario. Este proceso tiende a generar el desplazamiento de numerosas personas, lo que conlleva a adecuarse a un nuevo ritmo de vida ajeno al que las mismas tenían. Asimismo, la población rural es desplazada de sus tierras por el afán de expansión urbana o bien por el mismo proceso de *urban sprawl* que las autoridades intentan controlar.

### **B - Pekín**

Pekín, capital de la República Popular China, es el centro político, económico y cultural del país. Conformar una unidad administrativa municipal que depende directamente del gobierno central chino. Ocupa una superficie de 17 mil km<sup>2</sup> y alberga a una población de 20 millones de habitantes. Y es, además, uno de los centros ferroviarios y de transporte aéreo internacional más importantes. Se encuentra localizada en el norte del país, a 150 kilómetros del mar de Bohai, por medio del cual se conecta con el océano Pacífico.

Dentro del paisaje de la ciudad, se identifican tres estilos: la arquitectura tradicional imperial china, por un lado; por otro, una arquitectura denominada sino-soviético, utilizada en los años '50 y '60 y caracterizada por su forma cúbica, funcionalista y de materiales baratos; y, finalmente, la arquitectura contemporánea, que se presenta en el Distrito Central de Negocios. La arquitectura de la época imperial se encuentra en el núcleo histórico, y su ejemplo más representativo es el complejo conocido como la Ciudad Prohibida, en el centro de la ciudad. En torno a dicho símbolo, los macizos de viviendas más tradicionales se estructuran bajo la tipología de casas autoconstruidas en torno a un patio central, denominados *hutong*, como resultado del tejido social y urbano. En cuanto a la movilidad de sus habitantes, los *hutong* no están pensados para los coches sino para bicicletas, triciclos, mini-furgonetas y peatones. En verdad, la estrechez de sus travesías y la falta de aceras hacen de sus calles una plataforma única donde moverse libremente, comer, jugar, trabajar e interactuar. Así, los *hutong* son un modelo de ciudad semi-compacta donde la mezcla de usos forma una sólida red social. Las viviendas, servicios y pequeños comercios crean un campo de interacción íntimamente relacionado con su morfología. Consecuentemente, el reducido aprovechamiento del suelo, el diverso sistema de transporte, la relación natural con el paisaje y la red de negocios,

establecimientos y restaurantes constituye un sistema que alimenta las necesidades diarias de los residentes y forma elementos complejos de cohesión social, relaciones y creatividad. La arquitectura surgida de la asistencia y cooperación sino-soviética durante la década del cincuenta se aprecia claramente en las características en los complejos de viviendas colectivas: grandes estructuras modernistas abrigadas en el monumentalismo del comunismo soviético.

### **Herramientas para el control de migraciones**

Esta expresión espacial reconocía su trasfondo en uno de los elementos básicos del sistema chino de organización colectiva, conocido como *danwei*. Este término hace alusión a la unidad de trabajo en las que se dividieron e instituyeron las empresas cooperativas y dependientes del nuevo estado comunista. De esta manera, la territorialización del *danwei* determina la concepción de un espacio donde se integran el trabajo, la residencia y los servicios sociales brindados por el Estado en ese lugar. El *danwei*, por ende, se organiza como un recinto a la manera de barrio integrado, dando servicio a una población entre 5 mil y 15 mil habitantes.

Hacia 1978, el 95% de la población pertenecía de una manera u otra a un *danwei* específico. Debido a ello, hasta el día de hoy, la población china debe estar inscrita en una comuna concreta, esas aglomeraciones en las que la propiedad ha sido ostentada colectivamente a partir de la implantación del régimen maoísta. Este sistema de registro personal y familiar ligado al *danwei*, la zona de residencia y trabajo, es conocido como *hukou*.

Establecido en los años '50 del siglo pasado, supuso una limitación muy estricta de la movilidad de los ciudadanos, definiendo dos categorías principales, la rural y la urbana. El registro *hukou* ha sido una herramienta para el control de las migraciones al carecer de derechos aquel que se desplaza a otro sitio sin el permiso correspondiente. El empleo, la educación, el matrimonio, etc. han dependido hasta fechas muy recientes de la categoría otorgada por esa forma de control de la residencia.

Por ello, el *hukou* ha generado con el paso de los años una situación de segregación y discriminación de facto, que sufren aquellos millones de personas que han emigrado a las ciudades y no pueden obtener legalmente una certificación oficial como residentes urbanos. Ello les impide acceder a viviendas convencionales, obtener servicios sanitarios públicos y lograr educación colectiva para los hijos. A pesar de ello, millones de campesinos chinos viven de manera casi permanente en la ciudad como resultado de un desarrollo industrial y comercial impresionante.

La presión para emigrar a las ciudades responde a razones diversas, pero mayormente obedece al hecho de que los residentes inscriptos en el *hukou* en las regiones urbanizadas acceden a mejores servicios del Estado y tienen la posibilidad de conseguir trabajos mejor remunerados. Es más, las fuertes necesidades de mano de obra barata en los densos conglomerados productivos de la costa han supuesto un factor de atracción potentísimo para los habitantes de las regiones situadas más hacia el interior del continente.

### **Urbanización difusa más allá de sus anillos**

Con motivo de su condición de sede de los Juegos Olímpicos de 2008, Pekín atravesó un período de extraordinaria transformación urbana. Con un plan de modernización y grandes inversiones públicas, la ciudad renovó una significativa parte de su fisonomía edilicia para reconvertir sectores deteriorados así como brindar al mismo tiempo soluciones a crecientes problemas socio-ambientales derivados de la expansión urbana, direccionar el crecimiento demográfico y de rápida urbanización de forma planificada con soluciones integrales.

Este proceso se materializó en la construcción de un sistema de anillos de circunvalación, autopistas y carreteras que permitiera conectar el extenso territorio de la capital, cobijar la expansión creciente del parque automotor, así como también se tradujo en un proceso de renovación urbana en sectores del casco histórico. Esto último significó la demolición de *hutongs*, que constituían sitios de relevancia histórica para la ciudad. Hoy las autoridades han adoptado la política de preservar y restaurar cierto número de estas manzanas con el fin de conservar la memoria arquitectónica del tejido urbano central.

En consecuencia, el presente escenario urbano de Pekín puede caracterizarse como de grandes contrastes, en donde el palimpsesto de las épocas pasadas presencia el avance arrollador de una renovación urbana que se hace necesaria frente a las exigencias funcionales de la capital de un país de acelerada urbanización y creciente liderazgo mundial.

La ciudad se sigue expandiendo en forma difusa, a pesar del sistema de planificación chino que aboga por la formación de sistemas jerarquizado de ciudades satélites (con una ciudad central y otras menores que capturen el incremento demográfico y que realocicen población desplazada por los programas de des-densificación y renovación urbana del área central) en una superficie menor de mayor densidad.

Como también se observará para el caso de Shanghái, este principio inspirado en el modelo inglés de *New Towns*, ha sido una constante en los sucesivos planes quinquenales elaborados. No obstante, la decisión del gobierno central chino de apostar a la urbanización como siguiente paso de modernización del país (luego del extenuante y controvertido pero exitoso esfuerzo de industrialización), permite avizorar la continuidad del fenómeno de expansión de

la mancha urbana merced a la migración campo-ciudad. A la luz de estos hechos y prospectivas, se hace evidente la dificultad que las autoridades chinas tienen para dar una respuesta efectiva a estos problemas, antes que se agrave la tensión social creada por el avance del suelo urbano en tierra rurales.

### **C - Shanghái**

La ciudad de Shanghái se posiciona estratégicamente en el Extremo Oriente como nuevo centro financiero mundial de primer orden y, también, como nuevo modelo de ciudad moderna. En ese marco, afronta el desafío de acoger un incremento poblacional urbano de 15 millones de personas para 2015, fruto del crecimiento demográfico propio como de la migración interna campo-ciudad, atraída por el acelerado desarrollo económico chino. Para ello debe resolver cómo construir nuevas urbanizaciones a un ritmo vertiginoso, articulando la normativa heredada del sistema centralizado comunista con la importación de expertise occidental en temas de planificación y proyectos urbanos.

La ciudad de Shanghái presenta hoy cinco grandes sectores morfológicamente diferenciados: a) el centro histórico y tradicional, b) las áreas de ensanches decimonónicos, c) la expansión de la ciudad durante la primera mitad del siglo XX y d), por último, los planes y estrategias alrededor de la creación de las ciudades satélites, desde principios de los años 80.

Así, se encuentra una reminiscencia de esa tipología de la ciudad híbrida, entremezclada con la ciudad global que comanda esta época, pero aún con resabios de la ciudad socialista de transición de una economía planificada a una economía abierta al mercado.

El éxito de esta política ha quedado en entredicho, dado que gran parte de estos nuevos núcleos urbanos está vacío, fruto de la especulación inmobiliaria, el traslado de población desde el área central histórica de Shanghái a estas ciudades satélites, lejos de sus lugares de trabajo y compras conjugado con el fracaso en la provisión de un servicio de transporte público que paliara estas desventajas.

### **Planificar primero para construir después**

La ciudad atravesó varias fases diversas de planeamiento y desarrollo. La planificación a partir de la apertura económica al mundo (1980-actualidad) se da dentro del contexto de reformas económicas que posibilitaron la gradual apertura del país a las inversiones extranjeras desde principios de 1980, catalizaron un contexto de despegue y rápido crecimiento de China. En este escenario, la ciudad se encontraba con renovadas oportunidades a la vez que con viejos problemas pendientes y desafíos nuevos por resolver.

En 1985 se plantea como estrategia el cambio de la estructura espacial urbana de la ciudad. Y a partir de entonces se abandona el concepto monocéntrico por uno policéntrico y se embarca

en la apuesta por la planificación regional con la creación de las siete primeras ciudades satélites, actualmente casi conurbadas.

### **Un plan maestro de desarrollo urbano**

A partir de la reestructuración urbana, en 1999 las autoridades locales presentaron un plan de desarrollo urbano de la ciudad denominado “Plan Maestro de Desarrollo para Shanghái ‘Una Ciudad, Nueve Pueblos’” (1999 – 2006), cuya estrategia medular fue la descentralización y descongestión de Shanghái por medio de la construcción de un sistema urbano jerarquizado. Se trató de un modelo conformado por: una ciudad central orientada al sector de servicios, nueve ciudades claves descentralizadas como centros administrativos, seis pueblos pequeños y seiscientos barrios o villas en la región periurbana, que permitan recanalizar el crecimiento poblacional y atender a los problemas detectados en el centro histórico de la ciudad.

Asimismo, el gobierno municipal decidió para ese plan que la arquitectura europea ocupe un lugar central en el intento de creación de una identidad urbana para el núcleo de cada ciudad satélite nueva.

Otra estrategia complementaria fue la integración de Shanghái y de otros asentamientos dispersos en la región del delta del río Yangtzé, que ratifica el cambio de enfoque del centro urbano a un desarrollo integrado de áreas urbanas y rurales. Es por ello que algunos reconocen claras vinculaciones con el modelo de ciudad-jardín de E. Howard y con las recomendaciones estratégicas de los planes regionales de P. Abercrombie para Londres hacia el final de la Segunda Guerra Mundial.

Esto se debe, principalmente, al tipo de planificación elaborado sobre la base de las ciudades satélites, el control del derrame poblacional (*overspill*), el control del crecimiento de la expansión urbana en baja densidad (*urban sprawl*) y el desarrollo de áreas rurales entre estas nuevas ciudades y la ciudad central.

Es por ello varios estudios destacan que el caso de Shanghái ofrece un sistema de planificación en transición desde el sistema centralista comunista impuesto desde mediados del siglo XX a una apertura progresiva a las inversiones de mercado en marcha, aunque las decisiones aún siguen siendo verticalistas por medio de planes quinquenales.

### **D - Hong Kong**

Hong Kong es una de las regiones más densas del planeta y la ciudad más influyente del sudeste asiático. Es un territorio de largas tradiciones y extremos contrastes, se destaca por una activa vida moderna que se entremezcla y fusionan con antiguas tradiciones chinas, lo cual ha permitido definirla como el lugar donde “el Este se encuentra con el Oeste”.



Fue colonia hasta 1997, cuando el territorio fue transferido de la soberanía británica a la china al finalizar el tratado de arrendamiento firmado por 99 años con Gran Bretaña en 1898.

Actualmente es una Región Administrativa Especial dentro de la República Popular China en el marco del principio “Un país, Dos sistemas”, que le permite mantener un sistema económico capitalista bajo la soberanía de un país de ideología oficial comunista. Además del sistema económico, la región especial cuenta con un sistema administrativo y judicial independiente, e incluso su propio sistema de aduanas y fronteras externas.

La ciudad cuenta con 7 millones de habitantes distribuidos en un territorio de apenas 200 km<sup>2</sup> de suelo plano disponible para la construcción. Por ello, se destaca urbanísticamente por su ostentosa volumetría en altura que le permite alcanzar elevados índices de densidad poblacional y edilicia a nivel mundial, con un pico de 111.065 hab/km<sup>2</sup> en su sector más denso. En la isla de Hong Kong la distancia promedio desde el puerto a las empinadas colinas es de apenas 1,3 km y una porción grande de las superficies llanas son producto de las tierras ganadas al mar. El 40% del suelo restante está reservado para parques y reservas naturales. Según datos establecidos para la década que va de 1991 a 2001, el crecimiento poblacional experimentado por la ciudad se concentró en un 85% en el distrito de los Nuevos Territorios. Es precisamente allí donde la expansión urbana se ha desarrollado, dando prioridad a proyectos de construcción de ciudades satélites, que han sido progresivamente incorporados dentro de la normativa de planeamiento local.

### **Estrategias para guiar el desarrollo futuro**

Hong Kong actualmente se encuentra en la cima de las ciudades con mayor número de edificaciones de altura. Además, como resultado de la falta de espacio y su elevada demanda de construcción, quedan pocos edificios antiguos en pie, al tiempo que la ciudad se convierte en uno de los centros de la arquitectura moderna.

El sistema económico capitalista implementado se ha caracterizado por una política de *laissez-faire* que permitió un crecimiento económico vertiginoso que se tradujo en una transformación radical del paisaje urbano. Esto se materializó en un uso intensivo del suelo a la par de un ciclo de renovación edilicia urbana también muy corto, principalmente debido a la escasez de suelo apto para la construcción.

Gran parte del acervo heredado de la época de gobierno británico en materia urbanística continúa vigente a través de la actualización periódica de planes estratégicos de desarrollo urbano y de las normas, que hoy buscan adaptarse a la nueva situación geopolítica.

En esta línea se definió una planificación a largo plazo para guiar el desarrollo futuro y la provisión de infraestructura estratégica. Toma como pautas de intervención: el concepto de la

zonificación, el fomento a la sustentabilidad, la densificación poblacional, la provisión de una red de transporte integral y el desarrollo de ciudades satélites en el distrito de los Nuevos Territorios.

Dentro de este marco, se formularon lineamientos de diseño urbano con el fin de mejorar el ambiente y el paisaje de la ciudad. Asimismo, el peso de las políticas nacionales chinas sobre la sustentabilidad de las ciudades gana presencia. El plan busca dar respuesta a las demandas ciudadanas para mejorar la calidad ambiental de la ciudad, sobre todo en los efectos de los desarrollos inmobiliarios y del diseño edilicio sobre la circulación de aire y la disipación de la contaminación que aseguren un ambiente limpio y sostenible.

A pesar de que la Región Administrativa Especial de Hong Kong mantiene gran parte de su autonomía administrativa luego de su traspaso a la soberanía china en 1997, la aprobación en marzo de 2006 del 11° Plan Nacional Quinquenal de la República Popular China supuso para la ex colonia incorporar conceptos de planeamiento en vigencia en el país.

### **Ciudades satélites en tierras marginales**

El núcleo urbano de la ciudad se estructura en torno al Puerto de Victoria sobre el canal homónimo, que separa la isla de Hong Kong propiamente dicha del resto de la metrópolis. Los distritos que conforman la región metropolitana se estructuran de acuerdo con las sucesivas ampliaciones de los territorios que conformaron la colonia británica: la isla de Hong Kong (desde 1842), Kowloon (1860) y los Nuevos Territorios (1898).

En una escala macro-regional, la ciudad es el centro urbano más importante del Delta del río de las Perlas, siguiéndole en jerarquía las ciudades de Guangzhou y Shenzhen. Estas últimas ciudades han experimentado en los años recientes un exponencial crecimiento urbano gracias a las políticas de reforma y desarrollo económico, materializadas espacialmente con inversiones en la creación de zonas económicas especiales y la construcción de obras de infraestructura para afianzar la articulación estratégica y productiva del conjunto de la región. Cabe señalar, finalmente, que los últimos gobiernos coloniales y la administración local desde 1997 han ido abandonando la política de “no intervencionismo positivo” y acrecentando la toma de decisiones del Estado en determinadas cuestiones sociales distorsionadas por la laxitud de controles sobre el mercado, como, por ejemplo, la regulación del salario mínimo, la creación de un sistema de pensiones obligatorias, entre otras medidas.

En consecuencia, para afianzar su papel como principal centro global en Asia Suroriental, la ciudad de Hong Kong afronta el desafío de adaptar la morfología de la ciudad a las demandas de su alta densidad demográfica por migración, con extremos índices de densidad edilicia y

poblacional y fuertes contrastes, donde conviven la riqueza y la pobreza, lo oriental con lo occidental.

## **E - Delhi**

La ciudad de Delhi, India, es una amalgama de culturas, religiones y tradiciones. Como consecuencia de su rica y milenaria historia, presenta actualmente un escenario urbano profuso y heterogéneo. Cada sector de la ciudad cuenta con hitos edilicios que actúan como puntos focales para organizar la trama urbana: templos, edificios gubernamentales, fortalezas, murallas y plazas que se combinan con la topografía del territorio.

La antigua ciudad (*Old Delhi*), que fuera capital entre los siglos XVII y XIX, ofrece un tejido que remite a las culturas musulmanas con calles estrechas, intrincados recorridos y una alta densidad. Asimismo, el distrito nuevo (*New Delhi*), fundado en 1911 para officiar de sede de las autoridades virreinales, presenta un trazado de claras características occidentales con ejes monumentales, amplias arterias y una fuerte presencia de edificios institucionales como ostentoso símbolo del poder imperial británico.

### **Hacinamiento e inmigraciones masivas**

Sin embargo, el gran salto en el crecimiento de la ciudad se produjo con motivo de la partición de la India británica (1947) por motivos religiosos entre los estados independientes de India (hindú) y Pakistán (musulmán). La masiva migración de miles de indios provenientes del sector pakistaní-musulmán del Punjab se concentró primordialmente sobre Delhi. Estos movimientos poblacionales derivaron en extremas condiciones de hacinamiento en la antigua Delhi, que también sufrió la pérdida de miles de musulmanes que emigraron a Pakistán.

Recién en 1957 se creó la Autoridad de Desarrollo de Delhi para atacar los conflictos urbanos surgidos de esa crisis habitacional.

A partir de entonces, esta agencia ha producido un Plan Maestro en 1962 para todo Delhi que, esencialmente, preveía el reconocimiento de las tierras que pudieran desarrollarse como suelo urbano residencial y concretar la construcción de colonias autosuficientes. El Plan fue revisado en dos oportunidades: 1987 y 2007.

Las políticas de desarrollo de extensas áreas produjeron el estiramiento de los plazos entre la adquisición, el diseño y la construcción, lo que favoreció a la ocupación de colonias no autorizadas y de tugurios sobre el espacio público. Además, la presión de esta expansión urbana implicó la expulsión de agricultores de la zona del hinterland de la ciudad, quienes en muchos casos malvendían sus propiedades para la instalación de colonias sin autorización, ya sea directamente a los colonos o a “loteadores piratas”.

No obstante, los proyectos concretados permitieron crear colonias dentro del área metropolitana para desviar parte del incremento poblacional que, de otra forma, hubiera acrecentado la densidad del área central. Para atacar de raíz este dilema, los lineamientos para el Plan Maestro de Delhi 2021 proponen dar “su debida participación” al mercado privado en el desarrollo urbano y de vivienda.

Al mismo tiempo, se produce la regularización e incorporación de las construcciones informales dentro de los lineamientos de desarrollo urbano, con control de la calidad de las construcciones y su ajuste a las normas, la provisión de la infraestructura y de equipamiento necesarios para atender a los sectores migrantes de bajos recursos. Finalmente, el desarrollo de urbanizaciones satélites (siguiendo el modelo de las *new towns* inglesas) acompaña este fuerte proceso de expansión residencial.

### **Propuestas para un desarrollo planificado**

En la ciudad de Delhi, la Autoridad de Desarrollo de Delhi es la encargada de elaborar planes, políticas y propuestas para guiar el desarrollo planificado a través del proceso de los Planes Maestros, Planes Zonales, Planes de Acción por Áreas y Proyectos de Extensión Urbana, entre otros. Asimismo, define al Plan Maestro como “el plan de perspectiva a largo plazo para guiar el desarrollo planificado y sustentable de la ciudad. Este documento funda los lineamientos de planificación, políticas, código de planificación y requerimientos de espacio para varias actividades socio-económicas que sostienen a la población urbana durante el término del plan. Constituye la base para todos los requerimientos de infraestructura.”

### **La densificación de áreas construidas**

El Ministerio de Desarrollo Urbano y Alivio de la Pobreza de India definió los lineamientos preliminares para la elaboración del plan de 2021. Entre otros puntos, se planteaba remediar la situación habitacional derivada de las fuertes migraciones religiosas, producto de la división de la India británica entre los nuevos estados independientes y, en la actualidad, esto instala una fuerte migración campo-ciudad en busca de mejores condiciones de empleo.

Con la reciente puesta en marcha del Plan Maestro, el debate se centró en políticas de desarrollo de colonias satélites dentro de la región metropolitanas y en la densificación de la ciudad, frente a una potencial demanda de hábitat urbano para millones de personas. En este escenario, se planteó la cesión de áreas verdes y de agricultura para la expansión de la ciudad y la densificación de las áreas construidas y existentes.

El Plan Maestro de 2021 define una política del suelo basada en la utilización óptima de los recursos disponibles, tanto públicos como privados en uso del suelo, desarrollo y vivienda. Se apoya también en la planificación de áreas locales descentralizadas mediante un enfoque

participativo. Prevé un re-desarrollo incentivado con indicadores adicionales como elemento para áreas planificadas y no planificadas.

En materia de viviendas para los sectores postergados de la población, propone la rehabilitación in situ de los asentamientos informales, incluyendo el uso del suelo como un recurso para la participación de sectores privados. Asimismo, formula la recategorización de las tipologías de viviendas, mediante normas de control y de densidades diferenciales.

En consecuencia, esta planificación ha intentado adelantarse a la expansión de la ciudad, asegurando que sea más limpia, más verde y eficiente. Para ello, se prevé un desarrollo de “pulmones” para la metrópolis, con espacios abiertos bajo diversas formas, de manera de conservar características naturales y contener la creciente expansión poblacional.

## **F - Mumbai**

### **Construcción de modernos rascacielos en Mumbai**

Mumbai es el principal centro económico de India y una de las ciudades más pobladas del mundo, superando los 20 millones de habitantes. Como enclave portuario del subcontinente, se constituye en nodo de comunicaciones e intercambios y sede de la industria cinematográfica más prolífica. Se origina en la unión de siete islas, antes habitadas por comunidades de pescadores nativos. Capital del Estado de Bombay desde la independencia del país, fue renombrada como Mumbai en 1996.

La ciudad está conformada por dos distritos estaduales: Ciudad Mumbai (*Mumbai City*) - también conocida como Distrito de la Isla (*Island District*)- y Mumbai Suburbano (*Suburban Mumbai*), integrando el Gran Mumbai.

La arquitectura de la ciudad es una mezcla de neogótico, indo-sarraceno, Art Decó y estilos contemporáneos. En los suburbios de desarrollo más reciente, los edificios modernos son los que dominan la escena, con más de 30 que superan los 100 metros de altura. En tanto, el Comité para la Conservación del Patrimonio de Mumbai formula reglamentaciones y estatutos especiales para contribuir a la conservación de las estructuras de interés patrimonial. En el sur aparecen edificios de la época colonial y oficinas de estilo soviético mientras que en el este se asientan fábricas y tugurios y, en el oeste, antiguos telares textiles abandonados sobre los que se levantan modernos rascacielos.

### **El patrón de expansión monocéntrica**

Mumbai siguió por años un patrón de expansión monocéntrica y lineal: la actividad comercial y de servicios se concentró en el extremo sur, mientras que el desarrollo residencial e industrial se extendía hacia el norte, a lo largo de los corredores ferroviarios suburbanos. Con el Plan Regional de 1973 se buscó corregir este patrón mediante el desarrollo de Navi

Mumbai sobre tierra firme, al otro lado del puerto. Y mediante la creación de otros centros urbanos -los complejos Bandra-Kurla y Kalyan-, se relocalizaron las actividades económicas, tal como el puerto.

La expansión se materializa con actividades de baja densidad (como viviendas, hoteles, restaurantes, etc.) en los bordes de la ciudad, especialmente sobre las áreas verde, en torno a los ejes de autopistas y a otras zonas de buena accesibilidad. Mumbai sufre los mismos problemas de urbanización percibidos en muchas de las ciudades de rápido crecimiento en las naciones emergentes: pobreza y desempleo generalizados, servicios públicos de salud, civiles y educativos de niveles precarios para una gran parte de la población.

Con el poco suelo disponible, de elevado precio, los habitantes a menudo residen hacinados en viviendas lejos de sus lugares de trabajo, por lo que sobrellevan largos trayectos de ida y vuelta a sus hogares a bordo de medios de transporte masivos saturados o autopistas obstruidas. Muchos viven cerca de paradas de ómnibus o estaciones de trenes. Los habitantes de los suburbios destinan gran parte del día viajando hacia el sur de la ciudad, donde se encuentra el principal distrito comercial. Dharavi, el segundo tugurio más grande de Asia, se localiza en el centro de Mumbai y está habitado por 800 mil personas.

Así, mientras un tercio de la población del Gran Mumbai vive en el distrito de la Isla y dos tercios de los trabajos se localizan allí, los intentos por trasladar puestos laborales a sectores más accesibles fracasan: la ciudad satélite construida al otro lado de la ensenada, en Nueva Mumbai, continúa siendo una ciudad fantasma, ya que gran parte de las oficinas y viviendas se ocupan muy lentamente, como fruto de la especulación inmobiliaria y de un interés por desarrollar el sur, que promete un mayor retorno de ganancias.

### **Asentamientos precarios y edificios de altura**

Las increíbles densidades que Mumbai alcanza se deben en gran medida a su prominente situación insular que, al igual que en casos como Nueva York, Hong Kong o Tokio, limita la superficie apta para la edificación. Esto tiene un consecuente impacto directo sobre el valor del suelo, lo cual arroja dos notorias consecuencias: por un lado, la densificación vertical de los desarrollos inmobiliarios en áreas de centralidad o de alto valor del suelo; por el otro, la densificación no sólo edilicia sino también poblacional por el hacinamiento de la población de los sectores de bajos ingresos en tugurios localizados en zonas degradadas y en intersticios urbanos.

### **Un plan para habilitar tierra urbanizable**

La ley estadual de Planificación Urbana y Regional especifica que toda corporación municipal debe preparar un plan de desarrollo para implementarse en un lapso de 20 años. La última vez

que ese plan se elaboró para Mumbai fue en 1981 y se adoptó recién en 1994. Actualmente la ciudad tiene en elaboración un nuevo plan, válido hasta 2034. De manera simultánea, existen normas complementarias que controlan en detalle las tipologías e indicadores de cada zona. El plan vigente define reservas de suelo para fines públicos específicos, usos recreativos, redes de transporte y servicios. En 2012 se realizó un relevamiento de los usos reales del suelo con el fin de iniciar las tareas de elaboración del plan de desarrollo. El plan regional apunta a contener el crecimiento, reduciendo la congestión y el hacinamiento, y pone sobre la mesa el desarrollo regional equilibrado a través de la dispersión de la población y de la actividad económica.

### **G - Tokio**

Por su condición de capital, Tokio es el centro de la política, la economía, la educación y la cultura de Japón. Es sede del gobierno nacional y de la residencial imperial. Actualmente el área de Tokio-Yokohama conforma la aglomeración urbana más grande del planeta, con una población de 35 millones de habitantes.

Dado que Tokio se ubica en la frontera de las placas tectónicas Euroasiáticas y del Pacífico, la ciudad está sometida a recurrentes movimientos telúricos. Estas circunstancias alentaron a que, más que densificarse en altura, tienda a crecer por extensión y en forma radial. No obstante, los avances tecnológicos y la escasez de suelo urbanizable han impulsado la construcción de rascacielos, que son los que hoy dominan la escena, con una moderna arquitectura de torres residenciales de 40 y 50 pisos.

#### **Los programas de renovación urbana**

En Tokio existen programas de renovación que impulsan procesos de densificación a baja escala, enmarcados en el rediseño de viviendas de madera en los extensos barrios de la primera periferia. Se trata de 24 mil hectáreas con altos niveles de hacinamiento, calles muy estrechas, una red carretera débil y espacios públicos insuficientes.

En tal sentido, se ha puesto en marcha un plan de renovación a 50 años, que implica el rediseño y la modernización urbana, y que busca consolidar a Tokio como: la metrópolis más grande, con sostén para 35 millones de habitantes; la ciudad mundial líder, con una vitalidad económica de nivel nacional; una ciudad viva, a la cabeza de una nueva civilización en el continente; una ciudad culturalmente atractiva, que atesora una milenaria historia; una ciudad amiga de su ambiente, donde coexisten montañas y océano; una ciudad consciente de desastres, que se sobrepone a eventos telúricos.

Esta política ha conllevado a una modernización radical del espacio urbano, con lo que áreas enteras de barrios tradicionales de viviendas construidas en madera (en parte para renovar un

parque edilicio antiguo sujeto a derrumbes e incendios, tal como ya sucediera en terremotos pasados) son remplazadas por edificios de departamentos y otros proyectos de construcción de gran escala, enfatizando su carácter de ciudad global.

Este programa de mejoramiento urbano, que cuenta con apoyo fiscal por parte de los gobiernos locales y nacional, está conformado por una asociación comunitaria integrada con población local destinada a elaborar un plan *machizukuri* (de mejoramiento comunitario). Con este plan, el gobierno local controla los desarrollos en el área a través de procedimientos de revisión de los emprendimientos y brinda apoyo a la reconstrucción de viviendas sociales y al mejoramiento de espacios públicos.

### **La adaptación a entornos sostenibles**

Cuando a mediados de la década de 1920 la expansión de la ciudad sobrepasó los límites de la ciudad originaria de Edo, los intereses de las industrias pesadas -que se habían instalado en las áreas periféricas- comenzaron a colisionar con las áreas residenciales. Como consecuencia de esta situación, el gobierno local adoptó medidas para introducir un sistema de control y prevención de los desarrollos suburbanos no planificados y descontrolados.

De este modo se estableció un sistema de zonificación por usos para atender a los problemas de contaminación y a las molestias originadas por las industrias. Ya en 1919 se había sancionado la Ley de Planeamiento Urbano, cuyos elementos principales eran: a) un sistema simple de zonificación similar al implementado en la ciudad de New York (residencial, industrial, comercial) y b) un sistema de línea de edificación, similar al que ostenta el plan de desarrollo distrital alemán.

La situación de destrucción física y demográfica del Japón de Posguerra llevó a rediseñar las políticas de planificación urbana con los objetivos de incrementar las facultades decisorias de los gobiernos locales. En ese marco se financiaron grandes obras de infraestructura, tal como el Plan de Nuevas Ciudades Industriales de 1955. Estas políticas rápidamente se tradujeron en un crecimiento económico sustancial pero, al mismo tiempo, generaron problemas en la calidad de vida y en el ambiente urbano.

En las últimas décadas se han impulsado políticas de descentralización, mediante incentivos de inversión para el sector privado. Estas decisiones han promovido nuevos desarrollos inmobiliarios y, también, la migración de los grupos etarios mayores de los suburbios hacia el centro de la ciudad, circunstancia que avizora una fuerte contracción demográfica y económica para los próximos años, de la mano del envejecimiento poblacional del área.

### **Los incentivos a la ocupación del suelo**



Como incentivo a la ocupación del suelo, el instrumento destacado ha sido la disposición de premios sobre el factor planta-área (floor-area ratio, FAR), siendo una condición básica la cesión de superficie como espacio público abierto bajo la figura de plazas o retiro de fachadas de la línea municipal. Se considera que la finalidad de tal política es contribuir a la mitigación de la sobrecarga ambiental del entorno. Y que esto se logra mediante el incremento de la densidad edilicia, al tiempo que se libera ese espacio abierto al uso público.

El área de planeamiento del gobierno local sigue conservando el manejo de un plano límite de altura máxima para controlar que no se desvirtúe el paisaje urbano ni la escala de calle.

Igualmente existen incentivos para vitalizar el área central de la ciudad mediante la concesión de premios sobre el FAR para aquellos desarrollos de usos mixtos que provean de viviendas a los distritos céntricos de la ciudad y que no se encuentren dentro de los distritos de planeamiento designados para proyectos de renacimiento urbano (distrito central, subcentros, nuevos nodos de centralidad) ni tampoco dentro de las zonas de viviendas de baja densidad (barrios tradicionales).

También desde esta perspectiva, se busca priorizar hacia 2016 la consolidación de aquellos sitios designados para el manejo de desastres, tal como los caminos, los ríos y los parques. Para ello, el plan gubernamental propone crear un anillo de 30 kilómetros de diámetro de espacios verdes.

En conclusión, la ciudad de Tokio presenta un escenario urbano heterogéneo que combina una fuerte tradición local con edificios e infraestructura moderna, organizados sobre una trama orgánica resultante de ese proceso de combinación.

## **H - Osaka**

Osaka es la segunda ciudad más importante de Japón. Forma parte de la región de Kansai y constituye el núcleo de un área metropolitana que concentra a 18 millones de habitantes. Está ubicada en la isla de Honshu -la principal del archipiélago japonés- y cuenta con uno de los puertos y centros industriales más importantes del país. Al mismo tiempo, conforma el área urbana denominada Keihanshin, que engloba a esta ciudad y a las vecinas de Kobe y Kioto. La ciudad central alberga a una población de 2,9 millones de habitantes dentro de una superficie de 222 km<sup>2</sup>. Sin embargo, esta cifra aumenta en horas diurnas a 3,7 millones, lo cual confirma su posición como centro económico y de mando de la economía japonesa.

### **La densificación edilicia del centro**

Asimismo, se espera que la tendencia a la densificación edilicia en los distritos del área central se prolongue dado que el fenómeno de concentración demográfica está operando como contracara de la declinación poblacional de los barrios de la periferia metropolitana. De modo

que se produce un rejuvenecimiento del centro de Osaka frente al envejecimiento de los suburbios. Esto habla, además, de las preferencias de los grupos de población económicamente activa que valoran los actuales polos de atracción de vida urbana de los centros.

El programa de Renacimiento Urbano de las zonas designadas para tal proceso de renovación del tejido urbano cuenta con proyectos de usos mixtos (en los que las unidades habitacionales pueden acompañarse con oficinas, viviendas, tiendas comerciales y otros equipamientos) a la vez que se flexibilizan los indicadores FAR y promueven la dotación de espacio público libre abierto en las áreas centrales.

### **Planes de promoción y revitalización**

Dado el contexto de retraimiento poblacional y económico de la ciudad, Osaka se ha embarcado en planes de promoción y revitalización de la ciudad con el fin de atraer inversiones. Desde 2009 se desarrolla un plan que busca resaltar las fortalezas de la ciudad (elevada cantidad de industrias de avanzada tecnología, rol central en la región de Kansai, crecimiento activo de industrias innovadoras en uso de nuevas energías y tecnologías, una red altamente desarrollada para el intercambio de ciudad-a-ciudad en muchos campos, una herencia cultural atractiva para el turismo, etc.) que le permitan interesar a residentes e inversores extranjeros.

Para ello se aplica la Ley Nacional de Renacimiento Urbano (diseñada para estimular el mercado inmobiliario) con el fin de regenerar el territorio y con ello influir en el desarrollo de condominios, incrementar la población residente y así transformar el estilo de vida urbana. Concomitantemente, el gobierno local se propone abrogar la ley que excluye la radicación de industrias hacia la periferia para posibilitar que se instalen plantas en sectores de la bahía de Osaka y así captar los beneficios externos de la inversión y su emplazamiento.

Por último, busca una colaboración estratégica entre industria-gobierno-universidad con el fin de acelerar el desarrollo tecnológico. Recientemente cobró estado parlamentario la posibilidad de fusionar los 24 distritos municipales de Osaka, los siete de la ciudad de Sakai y otras nueve municipalidades en territorio de la prefectura de Osaka, en una única figura semejante a la de la metrópolis de Tokio, lo cual a su vez implicaría la re-subdivisión interna de las ciudades en prefecturas. Este proyecto se conoce como Plan Osaka Metrópolis.

### **Proceso de reconversión del tejido**

En Osaka se aplica desde 2003 la Ley Nacional de Renacimiento Urbano para ciertos distritos, que pone en práctica un proceso de reconversión y modernización del tejido edilicio. Esto implica un rediseño del tejido ofreciendo premios sobre el factor planta-área (FAR) a

condición de readecuar la obra nueva a determinadas condiciones pre-establecidas, siendo primordial la liberación de una parte de la superficie del predio como espacio público abierto. En 1991 la ciudad adoptó el denominado Plan Ambiental de Osaka que proponía contribuir a la solución de los problemas ambientales de la ciudad por medio de la concientización de los mismos y atender los problemas de disposición de residuos. Además, el plan propone el embellecimiento por medio de los espacios verdes y los frentes de cursos de agua, por un lado, y la armonización de las infraestructuras urbanas -tales como calles, ferrocarriles, sistemas de drenaje, cloacas, e incineradores- con el ambiente.

### **Un modelo de ciudades que se “encogen”**

La ciudad de Osaka descansa fundamentalmente sobre tres íconos representativos de su historia, a partir de los cuales se constituyó la ciudad: el puerto, el castillo y los 872 puentes que cruzan sus canales. El patrón urbano sigue el modelo tradicional japonés de los barrios de casas bajas, contenidas en un tejido edilicio denso, situación que se extiende a los suburbios estructurados a lo largo del siglo XX en torno a las estaciones ferroviarias, cofundadoras de los primitivos núcleos por la venta de predios en su derredor.

No obstante, la combinación de la baja natalidad y de la sustancial mejora de la expectativa de vida devino en progresivos envejecimiento y disminución de la población. De continuar este cuadro de situación, Osaka-Kobe-Kioto podría transformarse en la primera megalópolis mundial en conocer el fenómeno de declinación poblacional, frente a lo cual el gran desafío será empezar a planificar ciudades que se “encogen”.

## **II - Aportes al debate**

A continuación se plantean algunas reflexiones de tipo conclusivo referidas al proceso de planificación y desarrollo urbanos y a los mecanismos de regulación del crecimiento de las ciudades asiáticas examinadas.

### **• Problemas emergentes del modelo de planeamiento**

Producto de su complejidad y alto grado de rigidez, la legislación en materia de planificación urbana ha ofrecido internacionalmente ciertas resistencias. Sin embargo, en este punto es preciso apuntar la gravitación de un gigante como China cuyo gobierno central, a través de un proceso de apertura económica progresiva, viene tratando de introducir cambios que faciliten la situación y promuevan la llegada de nuevas inversiones. Asimismo, la velocidad con la que se está llevando a cabo el desarrollo urbano en el país muestra claramente los espacios de actuación que la ciudad ofrece. Esto repercute en los otros dos países analizados: para la India, China no es sólo un competidor económico, sino también “el” modelo a seguir; para Japón, es netamente el contendiente que lo desbanca de la primacía financiera en Asia. Estos

hechos repercuten en la planificación urbana y regional de cada uno de ellos. De manera tal que, si bien existe cierta distancia entre la legislación de la planificación y el desarrollo físico, se observan otros problemas de fondo.

- **El cambio a una economía de mercado, lejos de una economía planificada**

En el medio de un cambio físico considerable, las ciudades chinas están emprendiendo un cambio organizacional masivo: el tránsito de una economía totalmente planificada a una economía de mercado. Se está pasando de un mundo donde la necesidad se calculaba y los acuerdos de suministros eran puestos en marcha en los lugares adecuados, a un mundo en el que las empresas individuales -y las ciudades individuales- sean orientadas por la demanda. Esto da lugar a una serie de tensiones sociales y económicas.

Hoy las condiciones requeridas para la elaboración del plan maestro de una ciudad ya no existen. Hay muchos agentes en una economía mixta o de mercado, todos con diferentes prioridades y parámetros. Por ende, resulta extremadamente compleja la programación de los detalles de la forma urbana. Se apela entonces a conservar el poder gubernamental adecuado para hacer cumplir prioridades y parámetros, a cualquier nivel de gobierno, en el marco del aparente dilema de inadecuada flexibilidad.

- **El surgimiento de las ciudades regionales y el impacto en la cohesión nacional**

En las ciudades asiáticas de hoy aparecen áreas con edificios que muestran opulencia en una variedad de estilos. La fuerza de las ciudades no es nueva pero sí lo es la creciente competencia establecida entre ellas. Mientras que la tasa de crecimiento para cada país en su conjunto es fuerte y continua, el grado de variación entre las ciudades es alto. Su profundización en el tiempo da lugar al incremento de tensiones económicas y sociales.

En estas ciudades existen vínculos de participación contemplados entre las administraciones del suelo, la construcción y la planificación para trabajar juntos en mutuo acuerdo en torno a un conjunto de prioridades y parámetros para un lugar determinado, en virtud de niveles adecuados de aplicación de políticas. En determinadas instancias, estos organismos permiten la recaudación pública de la plusvalía urbana, producto del cambio de la normativa, y bajo distintos mecanismos

- **Los problemas de diseño urbano, el daño ambiental y el reto de la sostenibilidad**

En China, con su economía planificada, la forma sigue a la función casi en su totalidad. Sin embargo, su transformación a una economía de mercado ha traído caos de la posmodernidad y eso se verifica en términos de diseño. Asimismo, la irrupción de grandes inversiones inmobiliarias en el boom constructivo de las ciudades indias, o en los procesos de renacimiento urbano en las japonesas, crean paisajes urbanos producidos por distintos

enfoques que en sí son totalmente diferentes. En la mayoría de las ciudades hay grandes áreas de bloques de viviendas uniformes, que son lugares inhóspitos en términos de las necesidades humanas.

Un aspecto común a la planificación en los tres países es la apuesta al espacio urbano abierto como elemento articulador y estructural que enlaza los otros espacios de la ciudad, favorece la sociabilidad y mixtura social, realza el nivel antrópico y el goce peatonal de la ciudad. Al mismo tiempo, no obstante, alcanzar ese ideal supone tal restructuración urbana que pone en realce la puja, siempre presente, entre ese tejido denso, de baja altura y orgánico de los barrios tradicionales, por un lado, y, por el otro, uno moderno, denso pero de elevada verticalidad. Aquí se centra también la disputa entre la forma de hacer ciudad de los sectores de bajos ingresos versus los sectores de alta concentración económica, cada uno con capacidades dispares, en recursos y saberes.

Tal es así que, aún con algún desconcierto, hoy se discute cómo conservar zonas de viviendas insalubres pero pintorescas, con edificios abandonados que son una carga para sus habitantes y las autoridades de la ciudad, pero que dan cuenta de expresiones de una pobreza pasada. En materia de insostenibilidad ambiental, en las ciudades -tal como ha sucedido en tantos otros lugares- el éxito económico ha dejado a su paso un legado de contaminación de suelo, del aire y del agua. Y los gobiernos están trabajando para abordar todas estas cuestiones, cada uno con mayor o menor énfasis, mientras transita un período de presión urbanística sin precedentes.

- **La mutación hacia un sistema policéntrico con desarrollo de ciudades satélites**

Como concepto, el plan estratégico señala los ejes de desarrollo planeados para la ciudad, que la estructuran y vinculan a nivel regional. Allí se localizan las áreas de expansión por medio del sistema de ciudades satélites en los nuevos territorios, lo cual se verifica en mayor grado para los casos chino e indio. Así, en esos países, el criterio medular es la descentralización y descongestión de la ciudad con la construcción de un sistema urbano jerarquizado. Este sistema está conformado por: una ciudad central orientada al sector de servicios, ciudades claves descentralizadas como centros administrativos, pueblos pequeños y barrios o villas en la región periurbana, que permitan recanalizar el crecimiento poblacional y atender al mismo tiempo a los problemas detectados en el centro histórico de la ciudad.

Estos desarrollos en general son acompañados por un sistema integrado de transporte multimodal que los vincula con el área central. Esto sin embargo es percibido como fruto de la especulación inmobiliaria y de un interés más grande por desarrollar nuevas áreas tanto en China como India.

Dentro de los parámetros presentados por la expansión urbana de la metrópolis es la atracción de desarrollo que presenta el eje de vinculación. El gobierno fomenta este desarrollo territorial a través de grandes inversiones en infraestructura y de urbanizaciones localizadas estratégicamente a lo largo de las vías de comunicación entre ciudades, con el fin de atraer la implantación de empresas y fábricas en todos los corredores.

Para el caso japonés, el desafío que afronta la planificación allí se debe al decrecimiento poblacional. En los años de la rápida urbanización, los dilemas fueron cómo poder llegar con la provisión de servicios públicos y cómo controlar la expansión urbana en baja densidad.

Ahora, la naturaleza de las problemáticas cambiaron: los suburbios construidos en las regiones metropolitanas han visto envejecer su población, los establecimientos educativos que antes escaseaban ahora sobran por demás. Sin embargo, lo que ahora escasean son equipamientos de atención para las personas mayores, las grandes áreas comerciales alrededor de las estaciones de ferrocarriles han perdido competitividad frente a shopping malls suburbanos. Tal que ahora, se necesitan grandes inversiones que permitan rediseñar los distritos centrales en todo el Japón. El resultado es un ambiente urbano físicamente impecable pero socialmente inactivo, lo cual contrasta fuertemente con la realidad de India y China. En suma, la descentralización japonesa de las ciudades se trata de dar mayores facultades a los gobiernos locales e incentivos a las inversiones privadas. Así, la revitalización de las áreas urbanas centrales atraviesa un gran desarrollo que atrae a todos los grupos etarios a vivir en ellas, en parte gracias a la incentivación por medio de la zonificación.

### **III - Bibliografía**

#### **1. Bibliografía utilizada para el análisis de las ciudades chinas**

- Aguirre Manso, L., & Bongiorno, G. (2011). Hutopolis. Pekín: Aqso (Arquitectos Office).
- Beijing Municipal Commission of Development and Reform. (2012). The 11th Five Year Programme. Recuperado el 05 de 05 de 2012, de Sitio web de Beijing Municipal Commission of Development and Reform: [www.bjpc.gov.cn/english/200606/t122434.htm](http://www.bjpc.gov.cn/english/200606/t122434.htm)
- Burdett, R., Taylor, M., Kaasa, A., Paccoud, A., Kandt, J., Inclan-Valdez, C., y otros. (2011). Cities, Health and Well-Being. Londres: London School of Economics and Political Science - LSE Cities.
- Den Hartog, H. (2010). Shanghai New Towns. Searching for a community and identity in a sprawling metropolis. (H. Den Hartog, Ed.) Rotterdam: 010 Publishers.
- Government of Hong Kong. (10 de junio de 2005). Hong Kong Ordinances: CAP 131 Town Planning Ordinance (Current Version). Recuperado el 15 de abril de 2012, de Sitio web del gobierno de Hong Kong: <http://www.hklii.hk/eng/hk/legis/ord/131/cur.html>

- Hahn, T. H. (29 de octubre de 2006). China Urban Planning Materials. Recuperado el 31 de octubre de 2011, de Thomas H. Hahn Docu-Images: [http://hahn.zenfolio.com/china\\_urban](http://hahn.zenfolio.com/china_urban)
- Ho, P. (2009). Beyond Development Orthodoxy: Chinese Lessons in Pragmatism and Institutional Change. En M. Kremer, P. van Lieshout, & R. Went, *Doing Good or Doing Better: Development Policies in a Globalizing World* (págs. 177-210). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hong Kong Special Administrative Region Government. (2007). *Hong Kong 2030: Planning Vision and Strategy*. Hong Kong: Development Bureau, Planning Department & Government Logistics Department.
- Huang, Y. (2004). Urban Spatial Patterns and Infrastructure in Beijing. *Land Lines* , 16 (4).
- Lai, C. (2010). Treating the Symptoms: A Critical Review of Urban Renewal in Hong Kong. *Hong Kong: Civic Exchange*.
- Munts Puig, P. (16 de febrero de 2010). Beijing, capital transformada: de los *Hutong* al Estadio más moderno del mundo. Recuperado el 05 de mayo de 2012, de Sitio web de suites101.net: [munts-puig-pla.suite101.net/beijing-capital-transformada-a10892](http://munts-puig-pla.suite101.net/beijing-capital-transformada-a10892)
- Shanghai Municipal Development and Reform Commission. (2006). *Outline of the Eleventh Five-Year Plan for National Economic and Social Development in Shanghai*. Shanghai International Studies University, Shanghai.
- Scornik Gerstein, F. (2012). La propiedad de la tierra y el desarrollo económico de la República Popular China.
- Wang, T., & Li, B. (2005). Resources and Strategies: Conflicts and its Consequences in the Chinese Real Estate Market. *Asian Perspective*, 29 (4), pp. 159-181.

## **2. Bibliografía utilizada para el análisis de las ciudades indias**

- Delhi Development Authority. (2006). *Guidelines for the Master Plan for Delhi 2021*. Recuperado el 02 de julio de 2012, de sitio web de la Autoridad de Desarrollo de Delhi: [dda.org.in/planning/guidelines\\_details\\_mpd\\_2021.htm](http://dda.org.in/planning/guidelines_details_mpd_2021.htm)
- Mookherjee, D., & Hoerauf, E. (2004). Cities in Transition: Monitoring Growth Trends in Delhi Urban Agglomeration. En *Delhi 21* (págs. 195-203).
- Randle, P. (1989). New Delhi. En P. Randle, *Espacios y escalas urbanas* (pág. 30). Buenos Aires: Oikos.
- Singh, P. (2009). Sheltering Delhi's Slums. En G. o. Delhi, *Delhi Citizen Handbook 2009* (págs. 153-164). New Delhi.
- Centre for Environmental Planning and Technology (CEPT). (07 de febrero de 2007). *Strategies for Dharavi Slum Redevelopment*. Ahmedabad, India.

- Dr. Vibhooti Shukla Unit in Urban Economics and Regional Development. (2006). Agenda for Urban Renewal: Mumbai Vision 2015. Mumbai: Macmillan.
- Government of Maharashtra. (2005). Revised Land Use Plan. Mumbai: Government of Maharashtra.
- Mumbai Metropolitan Region Development Authority. (2005). Regional Plan Mumbai Metropolitan Region 1996-2011. Mumbai.
- P.K. Das & Associates. (2009). Open Mumbai Plan. Obtenido de sitio web de P K DAS-Mumbai Architect, Architect Activist, Urban Design and Planning, Social Architecture: [www.pkdas.com/Open-Mumbai-Plan.php](http://www.pkdas.com/Open-Mumbai-Plan.php)
- Risbud, N. (2003). Urban Slums Report: The Case of Mumbai, India. UNHABITAT, New Delhi.
- Shrey, S., Kandoi, S., & Srivastava, S. (2008). Urban Planning in India. SOC 477 Project.
- Surendar, T. (10 de febrero de 2010). Mumbai's New-Age Builders want a Room at the Top. Obtenido de sitio web de India Forbes: [forbesindia.com/printcontent/10032](http://forbesindia.com/printcontent/10032)
- The London School of Economics and Political Science & Alfred Herrhausen Society. (2007). Urban Age India. London: Urban Age.
- UN-HABITAT & Cities Alliance. (2006). Analytical Perspective of Pro-Poor Slum Upgrading Frameworks. Nairobi.

### **3. Bibliografía utilizada para el análisis de las ciudades japonesas**

- (2012). Urban Renaissance in Tokio. Tokio.
- Akashi, T. (2006). Easing Traffic Land through Increasing Total Floor Area - Special Incentive Zoning applied in Ginza District, Central Tokio. CIB-W101 & The University of Tokio GCOE co-hosted Workshop, (págs. 1-10). Tokio.
- Billsjö, R., Diab, N., & Takeuchi, Y. (2009). Urban Planning Culture of Japan. Lausanne: Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne.
- Bureau of City Planning Tokio Metropolitan Government. (2002). Tokio's New Urban Development Incorporating Changing Socioeconomic Conditions. Tokio: Tokio Metropolitan Government.
- Dahlby, T. (Octubre de 2002). La Bahía de Tokio. National Geographic en español, 32-57.
- Echanove, M. (2007). The Tokio Model of Urban Development. Tokio.
- Nakamura, H. (2008). The Incremental Improvement of the Area Densely Built-Up with Old Wooden Houses in Tokio. En T. Kidoro, J. Okata, S. Matsumura, & N. Shima (Edits.), Vulnerable Cities: Realities, Innovations and Strategies (págs. 170-185). Tokio, Japón: Springer.



- Okata, J., & Akito, M. (2010). Tokio's Urban Growth, Urban Form and Sustainability. En *Megacities: Urban Form, Governance, and Sustainability* (págs. 15-41). Springer.
- Tokio Metropolitan Government. (2012). *Tokio Vision 2020 Overview*. Tokio.
- Buhnik, S. (2008). A comparison of urban shrinkage in Baltimore (Maryland, USA) and Osaka (Japan): reversed patterns of urban decline?
- Cité Osaka. (2006). *Osaka Renaissance*. Osaka: Cité & Alexander Capital Access Co. Ltd.
- Cox, W. (28 de marzo de 2012). *The Evolving Urban Form: Osaka-Kobe-Kyoto*. Recuperado el 27 de julio de 2012, de sitio web de NewGeography:  
<http://www.newgeography.com/content/002750-the-evolving-urban-form-osaka-kobe-kyoto>
- Hattori, K. (2008). *Shrinking City Phenomena of Japan in Macro-Perspective*. En *Shrinking Cities in Japan* (págs. 23-36). Berlin.
- Osaka City Foundation for Urban Technology and Communication. (2005). *Osaka and Its Technology No. 21 [91]: The Environmental Plan of Osaka City-Urban Planning Friendly to People and the Environment*. Recuperado el 09 de junio de 2012, de sitio web de Osaka City Foundation for Urban Technology and Communication:  
<http://www.osakacity.or.jp/en/journal/issues/21/21-007.html>
- Osaka City Government. (2010). *Osaka Promotion Plan*. Osaka: International Relations Department, Office of the Mayor.
- Sato, M. (2006). *The Special Districts for Urban Renaissance in Osaka City*. Osaka.