

Lo urbano en
su complejidad:
una lectura desde
América Latina

Marco Córdova Montúfar, coordinador

**Lo urbano en
su complejidad:
una lectura desde
América Latina**



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: julio, 2008

Índice

Presentación	9
Introducción	
El sentido de lo urbano en América Latina	11
<i>Marco Córdova Montúfar</i>	
I. TRANSFORMACIONES SOCIO-TERRITORIALES EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN	
Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano	37
<i>Carlos A. de Mattos</i>	
Estado, instituciones y desarrollo urbano	65
<i>Ricardo Carlos Gaspar</i>	
O Estado-Nação e as cidades –a redefinição do papel do Estado e a emergência das cidades no cenário internacional– uma questão paradigmática	83
<i>Chyara Sales Pereira</i>	
Lima Metropolitana y la globalización: plataforma de integración subordinada o espacio de autodeterminación en América Latina	101
<i>Roberto Arroyo y Antonio Romero</i>	

II. DESAFÍOS DE LA GESTIÓN URBANA

Repensando las formas de gobierno y gestión pública en grandes ciudades de la Argentina. Análisis en términos de políticas de articulación multiactoral y gobernanza democrática 123
Rodrigo Carmona

Ciudadanos y vecinos: la crisis de la institucionalidad democrática de los Centros Vecinales de la ciudad de Córdoba frente a la complejización del espacio público local 147
Corina Echavarría

As políticas urbanas e o exercício de uma nova esfera pública na gestão das cidades 163
Márcia Helena Batista Costa

Gestão democrática das cidades e a participação dos movimentos sociais urbanos no Brasil 183
Evaniza Rodrigues

PRESENTACIÓN DE CASOS

Gestión comunitaria de los servicios públicos: las mesas técnicas de agua como herramienta para el desarrollo comunitario 205
Maria Gabriela Matos, Unaldo Coquies y Rosa Núñez

Gestión pública e integración urbana: una mirada al programa Bicentenario en Concepción, Chile 221
Alfredo Palacios Barra

Análise da implantação do “Boa-Noite Teresina” como política de prevenção à criminalidade 233
Katherine Lages Contasti Bandeira

III. LO URBANO COMO PROCESO DE COMUNICACIÓN Y APRENDIZAJE

Crónica urbana, la experiencia de vivir en la ciudad	
<i>Brenda U. Iglesias Sánchez</i>	245
Ciudad, espacio público y comunicación:	
Una reflexión en torno al discurso	
pedagógico de y sobre la ciudad	259
<i>Alexander Buendía Astudillo</i>	
Mediaciones pedagógicas para construir ciudad	269
<i>Nobora Aydee Ramírez y Yolanda Hernández</i>	
La Facultad de Arquitectura de La Habana en la ciudad	289
<i>Eliana Cárdenas</i>	

IV. CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LO URBANO

Velhas fazendas cafeeiras: patrimônio	
e turismo em espaços esvaziados	311
<i>Mateus Rosada y Maria Ângela P. C. S. Bortolucci</i>	
Popayán, entre el tiempo colonial y el tiempo moderno	327
<i>Jose Enrique Urreste Campo</i>	
Sociología, ciudad y política: Cali en los últimos veinte años	321
<i>Francisco Javier Ocampo Cepeda</i>	
Motivaciones para pensar la exclusión territorial urbana	359
<i>María Clara Echeverría R.</i>	

Introducción

El sentido de lo urbano en América Latina

Marco Córdova Montúfar *

Introducción

La hipótesis de Lefebvre (1983:7) referida a la urbanización completa de la sociedad, aquella “sociedad urbana” que percibía como virtual pero que vislumbró como una pronta realidad, parece emerger en la primera década de este nuevo milenio, una vez que “el mundo alcanzará un hito invisible pero trascendental: por primera vez, más de la mitad de su población humana, 3.300 millones de personas, vivirá en zonas urbanas, (...) más aún que, hacia 2030, las ciudades de los países en desarrollo albergarán al 80 por ciento de la población urbana del mundo” (UNFPA, 2007). Las ciudades adquieren desde esta perspectiva, una importancia relevante en el desarrollo de los procesos sociales, económicos, políticos y culturales contemporáneos, y si bien la noción de lo “urbano” ha sido ampliamente debatida desde el inicio mismo de la sociología urbana, es importante indagar en el sentido ontológico de esta categoría.

La dicotomía campo-ciudad ha sido tradicionalmente la correlación desde la cual se ha definido la condición de lo urbano, a través de una oposición conceptual que caracteriza las distintas relaciones de producción que se despliegan en un territorio específico, analogía que más allá de la distinción formal ecológico-demográfica inherente a las dos categorías tiene que ser entendida en su sentido político y económico, es decir,

* Investigador del Programa Estudios de la Ciudad, FLACSO Ecuador. mcordova@flacso.org.ec

“partiendo de una división de poderes y de actividades entre campo y ciudad” (Singer, 1977:109). De aquí se desprende precisamente aquella noción de aglomeración o concentración que caracteriza a la ciudad desde sus inicios y que se define en función de una lógica de acumulación de bienes y servicios generada y regulada por una estructura social y política. Este sentido de lo urbano entendido a través de la relación campo-ciudad (que encuentra su máximo desarrollo en las sociedades modernas de finales del siglo XIX y comienzos del XX), se recrea alrededor de la noción de un “lugar circunscrito”, autoreferido, que sincretiza la dialéctica entre la estructura social y la concreción espacial que la contiene a través de unos límites físicos y una temporalidad histórica claramente identificables.

Pero como lo señala Castells, “el desarrollo del capitalismo industrial no provoca el fortalecimiento de la ciudad, sino su casi total desaparición como sistema institucional y social relativamente autónomo y organizado en torno a objetivos propios” (Castells, 1974: 21), en tanto, las características de los procesos de reproducción del capital anulan la sujeción del componente social respecto al territorio en el que se encuentra adscrito. El sentido de lo urbano transmuta desde su condición de lugar que aglomera y acumula hacia otro de estructura fragmentada y límites difusos. Un lugar que se reconfigura ya no sobre una construcción socio-territorial estática, sino en función de los flujos y redes –que desde y entre– los lugares se logran estructurar. De cierta manera, la condición urbana contemporánea, “lo urbano generalizado” o “ciudad genérica” que argumenta Mongin (2006) y que ciertamente constituye la paridad actual de la “sociedad urbana” de Lefebvre, puede entenderse entonces solamente por fuera de la paradoja misma de la ciudad contemporánea, es decir, como parte de un proceso de desterritorialización, que a diferencia del sentido de lo urbano construido en la modernidad, ya no se representa en un espacio concreto sino a través de una virtualidad mediatizada por los mecanismos de la llamada sociedad informacional (Castells, 1995) y dentro de un nuevo orden espacial articulado alrededor de una red de ciudades globalizadas (Sassen, 1999).

Desde este contexto, una aproximación a la problemática urbana latinoamericana implica identificar al menos dos lógicas, por un lado, la consideración de la heterogeneidad de los países que la conforman en con-

traste con una relativa homogeneidad estructural de la región, caracterizada en términos generales por procesos políticos inestables, bajo rendimiento económico, desigualdad social, incremento de la violencia urbana, entre otros; y por otro lado, la dialéctica global-local propia de los procesos de la globalización, dinámica que por el contraste antes señalado, opera en la región dentro de una lógica de conflicto en tanto no logra articular mecanismos de integración entre el sistema como tal (subcontinente) y sus componentes (países).

A través de una lectura retrospectiva se puede observar que en el contexto del capitalismo mundial el desarrollo económico de América Latina está matizado en términos generales por cuatro procesos de modernización: “la llevada a cabo por la conquista y colonización europea, la inherente a la acumulación originaria de capital en el subcontinente, la de la industrialización por sustitución de importaciones; y la que actualmente vivimos, de reestructuración global del capitalismo mundial” (Pradilla, 1995:57), en cada uno de los cuales se han desplegado modelos específicos de organización del territorio en correspondencia a una lógica societal y a un momento histórico determinado. Así por ejemplo, la estructura socio-económica de la colonia y de las primeras etapas de la república caracterizada por la desintegración física de las regiones y bajos niveles demográficos, determinaron un modelo de dispersión de las actividades económicas (Cuervo, 2004:93-94) cuya respuesta espacial fue la conformación de centros urbanos compactos fuertemente anclados a una centralidad endógena (de carácter histórico-religioso) y endógena (de carácter político-militar), ciudades circunscritas además por límites físicos claramente identificables respecto a la condición rural adyacente. En este sentido, la organización territorial de estas primeras fases de modernización presenta regiones de carácter predominantemente rural vinculadas a centros urbanos inconexos entre sí, que de acuerdo a su importancia política (como el de las ciudades capitales) consolidaran una primacía nacional, o de acuerdo a su ubicación geográfica (como en el caso de las ciudades marítimas por ejemplo) se irán insertando en el mercado internacional a través de las exportaciones primarias.

La dinámica social, política, económica y cultural experimentada durante las últimas décadas a nivel mundial marca el inicio no sólo de una

nueva fase del capitalismo y la consecuente reconfiguración de los contextos donde se reproduce, sino sobre todo redefine la episteme misma de la territorialidad. De ahí que, el análisis de los procesos urbanos de la región, necesariamente tiene que ser abordado desde las lógicas del paradigma de la globalización a las que son inherentes las sociedades contemporáneas, fenómeno matizado entre otros factores por la reestructuración de la economía mundial y la consolidación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Si bien la particularidad de la praxis social de cada lugar determina una configuración espacial específica que dota de carácter e identidad a las diversas ciudades, no es menos cierto que con mayor intensidad se generaliza un desarrollo urbano tributario de una nueva forma de organización del capital.

En cierta forma, aun desde la consideración que las ciudades latinoamericanas no necesariamente están convergiendo hacia un modelo único, hay determinados cambios que tienden a producirse en todas éstas como consecuencia de los impactos de la globalización, cambios evidenciados principalmente en: la expansión del territorio de manera dispersa y discontinua alrededor de una estructura policéntrica de fronteras móviles, transformación de la base económica de los centros metropolitanos hacia el sector terciario en correspondencia a un modelo de gestión urbana subsidiaria, dualización (polarización y segregación socio-espacial) respecto al funcionamiento de los mercados de trabajo, proliferación de artefactos urbanos que impactan la estructura y la imagen urbana, entre otros que, tras responder a la lógica de un sistema de producción central organizado reticularmente que se inserta en una red más amplia, pueden ser considerados como productos específicos de esta fase de modernización capitalista (De Mattos, 2002).

Transformaciones socio-territoriales en el contexto de la globalización

Sólo hasta finales del siglo XIX, con algunas diferencias diacrónicas entre las distintas regiones, los procesos de urbanización en América Latina experimentan una transformación sustancial dentro del marco de la tran-

sición del capitalismo comercial al industrial, y que se irán reproduciendo durante el siglo XX mediante la consolidación de una serie de áreas metropolitanas a lo largo de todo el subcontinente. Dos momentos definen estas transformaciones socio-territoriales, uno relacionado a la etapa de sustitución de importaciones que opera durante la primera mitad del siglo, con una lógica de crecimiento endógeno que “impulsa un proceso acumulativo por el cual se acentúa la estructura interna espacial”, y por otra parte, una etapa marcada por “una reapertura de las economías nacionales” que buscan incorporarse en el mercado internacional capitalista (Geisse y Coraggio, 1970:52). La noción de región respecto al territorio y a la economía nacional adquiere una importante significación en la primera fase de formación de las áreas metropolitanas, constituyéndose estas últimas en los nodos articuladores de los sistemas urbanos nacionales, lógica espacial que, sin embargo, se irá transformando en la medida en que la reestructuración del capital a nivel mundial impulse la configuración de una nueva arquitectura territorial caracterizada por la fragmentación de los niveles regionales y el re-posicionamiento de ciertos conglomerados urbanos en un esquema nodal de carácter supranacional.

Es precisamente en esta última coyuntura que se inscribe el debate de los textos seleccionados para el presente capítulo, los mismos que dan cuenta y coinciden en señalar que los procesos contemporáneos de la globalización están incidiendo en la transformación socio-territorial del contexto latinoamericano. La caracterización de la globalización encuentra en este sentido distintas perspectivas de análisis, así por ejemplo, Carlos de Mattos argumenta que la dinámica globalizada e informatizada que se impuso en las últimas décadas como respuesta a la crisis del fordismo, está generando un conjunto de cambios en la organización, el funcionamiento, la morfología y el paisaje de las ciudades contemporáneas, concretamente en las lógicas de reproducción de sus mercados inmobiliarios. En otro de los textos, Ricardo Gaspar enfatiza que la transnacionalización creciente de los circuitos del capital y la incidencia de las nuevas tecnologías son factores que están generando cambios en la relaciones de las diversas escalas de articulación geográfica, pero sobre todo en el funcionamiento del aparato del Estado. En la misma línea de análisis, Chyara Sales recoge la tendencia de redefinición del papel del Estado en el ámbito interno y

externo como consecuencia de un nuevo sistema internacional. Por su parte, Roberto Arroyo y Antonio Romero, en una mirada concreta al proceso urbano de Lima contextualizan las transformaciones de la ciudad en función de la jerarquización que impone la globalización respecto a la inserción-inclusión de las urbes en el circuito económico global.

Esta primera aproximación nos remite al hecho de que en tanto la globalización es un proceso que opera en doble sentido, es decir, que se conforma a través de una dinámica global pero al mismo tiempo se reconfigura en una especificidad local, implica que su incidencia si bien presenta ciertas directrices comunes, los efectos finalmente adquieren una lógica distinta conforme cada escenario. Así por ejemplo como lo señala De Mattos, la mercantilización de la dinámica urbana en determinado contexto, más allá de que es un rasgo congénito a la urbanización capitalista y que con mayor o menor intensidad siempre ha estado presente en los procesos urbanos, sólo puede ser entendida en tanto se consideren distintos factores como los niveles de movilidad de capital, el enfoque de la gestión pública, el nivel de competitividad urbana, entre otros que, condicionan la inversión inmobiliaria privada (y la lógica más amplia de competencia entre ciudades por atraer capitales) ya no como cuestión meramente estratégica sino vinculada a la noción misma de desarrollo, lo que por su naturaleza la convierte en un mecanismo que genera desigualdades socio-territoriales con efectos de exclusión y marginalización. Esto puede observarse en la constatación que para el caso del área metropolitana Lima-Callao realizan Arroyo y Romero, una ciudad –según los autores– que salvo por su ubicación geográfica carece de ventajas competitivas con respecto a los circuitos globales en la economía-mundo, lo que ha determinado que su inserción en estos circuitos a través de políticas de desregulación impulsadas por el propio Estado desencadene dinámicas heterogéneas no sólo en Lima sino en otras regiones de incidencia, debido al desigual anclaje de los componentes de la nueva economía pero sobre todo por la naturaleza de la gestión urbana enfocada en convertir la ciudad en un “campo fértil de inversiones”.

El hecho de que “las tendencias masivas hacia la dispersión espacial de las actividades económicas en los niveles metropolitano, nacional y global asociados a la globalización han contribuido con la demanda de nuevas

formas de centralización territorial de la gestión de alto nivel y de control de las operaciones” (Sassen, 1998:7), permite entender como el proceso urbano de Lima se articula alrededor de una lógica de centralidad-policentralidad, en donde por un lado el eje San Isidro-Miraflores, que durante las últimas décadas del siglo pasado reemplazó al centro histórico en su condición de centralidad, en el contexto de la globalización se ha fortalecido como espacio de concentración del sector terciario; mientras que por otro lado, desde un modelo policéntrico emergen una serie de centralidades que se consolidan en los “conos” norte, sur y este de la ciudad, resultado de una diversificación de las inversiones del capital comercial hacia las periferias del área metropolitana.

Por otra parte, tal como afirma el texto de Gaspar, el Estado contrario al *mainstream* económico sigue teniendo un rol determinante en la escena global aunque sus funciones y estructura se hayan transformado, en razón de que precisamente un nuevo orden de carácter plural en la geopolítica mundial impulsa la emergencia de diferentes actores. Y el Estado sigue teniendo un papel relevante básicamente por dos razones, una de carácter endógeno en tanto constituye el ente articulador en términos institucionales de los niveles local y regional, y otra de carácter exógeno referida al hecho de que el flujo del capital requiere una estructura jerarquizada de jurisdicciones políticas anclada a la institucionalidad estatal.

Desde otra lectura, Sales argumenta que la emergencia de nuevos actores en la dinámica de la globalización se centra más bien en la articulación de las ciudades en el circuito económico mundial con cierta independencia de la jurisdicción del Estado, es decir, en función de la “triangulación de Estado nacional, economía global y localidades estratégicas” (Sassen, 1998:15). De ahí que, en tanto, la ciudad amalgama la condición de lugar estratégico, se configura como un nuevo actor del sistema internacional a través de la activación de estrategias de inserción en ámbitos que anteriormente fueron de exclusiva competencia del Estado como el de las relaciones internacionales. Ciertamente, al mismo tiempo que “las ciudades operan crecientemente hoy en día como nodos urbanos dentro de una jerarquía urbana mundial, los Estados nacionales están ellos mismos re-estructurándose en orden de establecer nuevos marcos institucionales sub-nacionales para promover la competitividad estructural global de sus ciu-

dades y regiones principales” (Brenner, 2003:32). Se perfila en ese sentido, desde el argumento de Sales una red de ciudades alrededor de una dimensión “para-diplomática” cuya interrelación opera de manera paralela a la diplomacia central propia de los Estados nacionales.

Desafíos de la gestión urbana

A finales de la década de los años 1970 y comienzos de los años 1980, la denominada tercera ola de la democratización (Huntington, 1994) marca el inicio en varios de los países de la región, una nueva etapa de sus contextos socio-políticos, matizados además por la adscripción a modelos económicos de corte neoliberal, que si en algunos casos, como el de Chile por ejemplo, fue implantado tempranamente durante la dictadura militar, finalmente se irán consolidando en los países latinoamericanos en las dos últimas décadas del siglo XX. Los impactos de esta reestructuración político-económica pueden evidenciarse en la reducción del Estado, procesos de privatización, desregulación de capitales, procesos de descentralización político-administrativa, entre otros, desde los cuales se produce una redefinición de la relación Estado-sociedad. La noción de una democracia ampliada que empieza a reconstituirse sobre esta redefinición política entra en contradicción con el modelo de democracia representativa instaurado en los procesos de transición, se produce de esta forma el denominado síndrome de “desencanto con la democracia” y una pérdida de sentido de la política (Cavarozzi, 1997:60) generado por los bajos rendimientos económicos y sociales del sistema. Es el escenario desde donde se replantea el paradigma de la democracia, desde la noción de la representación hacia el de la participación, y en cuya reconfiguración emergen y se fortalecen los gobiernos locales como instancias estratégicas del ejercicio político. La ciudad en este contexto de reforma se repositona como “el escenario central de la democracia y se convierte –gracias a la descentralización y a los cambios económicos y demográficos– en un actor protagonista (Carrión, 2007:44).

El gobierno de la ciudad también se redefine en este contexto, desde una gestión anteriormente anclada a las lógicas de una planificación urba-

na de impronta racionalista y con un énfasis en lo espacial sustentado en los postulados del urbanismo moderno, hacia la conformación de nuevos modelos inscritos en la noción del *governance* desde donde no sólo se reconstituye el carácter multidisciplinar de la gestión pública, sino que se impulsa la incorporación y articulación de los distintos actores sociales y económicos a una óptica sistémica del fenómeno urbano. De alguna manera, se produce en América Latina una revalorización de la ciudad desde lo económico, tecnológico, cultural, pero sobre todo “como lugar de encuentro-cooperación entre Estado y sociedad civil, entre lo público y lo privado” (Borja, 1994:7).

En cierta forma, el carácter centralista de la planificación urbana (en su acepción más ortodoxa) concomitante a la organización socio-espacial de la ciudad de la modernidad de la primera mitad del siglo XX, es reemplazado en la lógica del proceso urbano contemporáneo por el sentido proactivo inherente a la planificación estratégica, en tanto las ciudades requieren mecanismos de optimización de sus capacidades dentro un contexto en el cual “el dominio del capital se manifiesta, entre otras formas, por la subordinación de las políticas urbanas a la lógica de la competencia entre lugares para atraer al capital global” (Coraggio, 1997:33).

Dentro de esta perspectiva, las ponencias que conforman este capítulo evidencian, a través del análisis de casos concretos, algunas de las lógicas actuales en las que se inscribe la formulación e implantación de políticas públicas en general y específicamente las referidas a la gestión urbana. Lógicas que como claramente lo explica Rodrigo Carmona en su texto, determinan un mayor grado de interacción y dependencia entre actores estatales y no estatales en un contexto de reformulación de la relación Estado-sociedad. De ahí se desprende –siguiendo a Carmona– la noción de “gubernaza” entendida como el ejercicio de un gobierno caracterizado por mayores niveles de cooperación entre las instituciones políticas y la sociedad respecto a procesos de toma de decisiones y desarrollo de políticas públicas. La gestión urbana y los impactos de la misma, no sólo en la configuración espacial de la ciudad sino sobre todo en los condicionamientos a la organización social, tiene en este sentido distintas aristas conforme su contexto específico. Así, en el ejercicio de comparación que realiza Carmona entre las ciudades de Buenos Aires y Rosario sobre las políticas de

articulación multiactoral (planificación estratégica, descentralización y presupuesto) implantadas durante las últimas dos décadas, establece diferencias respecto a los procesos en sí y a los resultados obtenidos. Mientras en Buenos Aires tuvo un apoyo político parcial que no logró articular los actores estatales y sociales, entre otros factores porque fue impulsado desde arriba en términos de una política tradicional, por otro lado, en Rosario las políticas de articulación especialmente el Plan Estratégico y el Presupuesto Participativo –en palabras de Carmona– lograron vincularse a una dimensión más amplia y democrática respecto a las formas de gestión y de hacer política, dotándole al proceso de continuidad y de una perspectiva integral con un fuerte liderazgo del gobierno local.

La gestión urbana se articula en este sentido al modelo de la democracia deliberativa con una marcada referencia hacia lo local, en tanto como lo argumenta Corina Echavarría en su texto, el análisis de la participación ciudadana ofrece una perspectiva diferenciada de legitimidad desde donde es posible interpelar no sólo la institucionalidad del sistema sino también las prácticas de los ciudadanos. Es importante desde este argumento, la consideración de un flujo de comunicación entre las instancias político-administrativas y los espacios de formación de la opinión y la voluntad política, es decir, mecanismos institucionales –que a manera de “esclusas”– retroalimenten el sistema administrativo a partir de la definición democrática de fines colectivos. Desde esta reflexión el texto de Echavarría indaga los procesos de los Centros Vecinales en la ciudad de Córdoba (Argentina) después de la crisis de 2001, sobre un análisis que contrapone por un lado, las lógicas de organización de un espacio público de deliberación como las Asambleas Barriales en el 2002, y por otro lado, las intervenciones de la administración municipal en el funcionamiento de las asociaciones vecinales; interrelación desde donde se evidencian una serie de tensiones tanto en el ordenamiento normativo respecto a la potencialidad democrática conferida a los Centros Vecinales, así como en el aumento de la complejidad organizativa de estos espacios públicos y su consecuente re-significación como instancias de disputa política.

En la misma línea argumental, Márcia Batista reivindica la participación ciudadana dentro de los actuales mecanismos de innovación institucional y su potencialidad para convertirse en un dispositivo de incentivo

de los procesos democráticos. La planificación en otrora un mecanismo centralizado y normativo, puede desde esta perspectiva constituirse en una esfera de deliberación en la esfera de las políticas urbanas. El ámbito desde donde se promueve una gestión urbana participativa e integral implica la consideración de una interacción institucional-social, que en el caso de Brasil, encuentra en las directrices establecidas por la Constitución de 1988 y estipuladas en el Estatuto de la Ciudad un marco instrumental que ha redefinido el concepto de ciudad vinculándolo a la idea básica de consolidación democrática y promoviendo la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Espacio de deliberación forjado en muchos de los casos –y como lo expone en su texto Evaniza Rodrigues– desde el ejercicio político de las organizaciones de base y en el caso concreto que analiza para Brasil, desde los movimientos sociales cuya agenda es construida desde demandas puntuales como el referido a la vivienda por ejemplo. Procesos que se han ido articulando a iniciativas gestadas desde la misma sociedad y configurando una institucionalidad paralela como lo muestra el análisis de Rodrigues, en donde se observa que desde los años ochenta se van conformando una serie de movimientos populares alrededor de una reivindicación, sobre todo en el tema de la vivienda y que durante toda la década se irán fortaleciendo a través, por ejemplo, de las “Caravanas a Brasilia” o el Seminario de Vivienda Popular, espacios de inserción de los distintos movimientos de donde emerge instancias más formales como el “Movimiento Nacional de lucha por la Vivienda” o la “Unión Nacional de Vivienda Popular” entre otros que convergen en el “Foro Nacional de Reforma Urbana”, y que desde una agenda distinta pero común han ido tejiendo redes tanto a nivel nacional como internacional, logrando crear mecanismos de inserción de sus demandas en la gestión urbana.

Presentación de casos

Por otra parte, es importante tener en cuenta que el diseño e implementación de políticas públicas, así como los procesos de participación generalmente vinculados a reformas de descentralización están sujetos a mar-

cos institucionales más amplios, los cuales determinan la lógica de su desarrollo. Este es el caso de las Mesas Técnicas de Agua en Venezuela por ejemplo, presentado por María Gabriela Matos, Unaldo Coquies y Rosa Núñez, donde describen la lógica de construcción de una institucionalidad de nivel nacional desde donde decantan los procesos de participación en el ámbito local. Los(as) autores(as) destacan como el principal logro de esta experiencia la generación práctica y efectiva de canales de participación a través de los cuales, la ciudadanía no sólo interactúa con el Estado, sino se convierte en agente activo en la solución de problemas colectivos, aunque con las dificultades implícitas en una cultura participativa latinoamericana aún en consolidación. Otro ejemplo que permite observar el anclaje de políticas urbanas a un contexto institucional es el descrito por Alfredo Palacios respecto al programa Bicentenario en Concepción, el mismo que estructurado a partir de unos objetivos nacionales busca articular intervenciones urbanas en distintas ciudades y si bien el énfasis recae en un carácter de intervención urbano-espacial recoge también la idea de una participación ciudadana que legitime el proceso. La crítica de Palacios va en el sentido de que el Proyecto Bicentenario en tanto discurso del modelo de modernización nacional impulsado por una hegemonía política y económica, sus objetivos pueden ser únicamente entendidos en función de unos intereses comunicativos y simbólicos para posesionar y legitimar la imagen del país frente a una opinión pública nacional e internacional.

Esta lógica de la gestión entendida desde su dimensión institucional, se redefine además sobre un criterio multivalente, así por ejemplo, la implantación de una política en el ámbito de la seguridad ciudadana denominada “Buenas noches Teresina”, caso expuesto en el texto de Katherine Bandeira, implica la consideración de una dinámica macro y micro de los factores estructurales, institucionales y contextuales desde los cuales se origina y reproduce la violencia en las sociedades contemporáneas, donde la ciudad, a manera de microsistema que condensa las coyunturas individuales y sociales de la dinámica urbana, es el espacio de reproducción de distintas formas de conflicto. En el análisis de Bandeira sobre esta política de prevención que básicamente restringe los horarios nocturnos de funcionamiento de ciertas actividades comerciales, la autora identifica al-

gunas posturas contrarias sustentadas sobre su inconstitucional frente a la noción de libertad individual y destaca además que, a pesar de que los índices de criminalidad de Teresina descendieron luego de su implantación sólo puede ser entendida dentro de una concepción más amplia de seguridad ciudadana articulada con políticas más eficaces de educación, de acceso a salud, oportunidades de empleo, entre otras.

Lo urbano como proceso de comunicación y aprendizaje

Los textos de este capítulo dan cuenta de aquella construcción simbólica inherente al sentido de lo urbano, mediatizada a través del proceso cognitivo del ser humano con su entorno en general y caso concreto con la ciudad, en tanto —como lo señala Brenda Iglesias en su texto— ésta constituye una realidad construida a través del tiempo que se encuentra en constante resignificación conforme la historia y la organización socio-cultural donde se inscribe. La ciudad adquiere desde esta perspectiva, un sentido existencial en la medida en que condiciona la experiencia del ser humano modelando no sólo aquella cotidianidad sobre la que se reproduce a nivel micro sino, además, en una construcción colectiva donde convergen múltiples sentidos. El relato y el discurso —desde el argumento de Iglesias— constituyen los canales de la experiencia de vivir en la ciudad, a manera de una crónica urbana que testimonia esas microhistorias de la ciudad. Temas como la pertenencia e identidad respecto a un lugar quedan implícitos en tanto nos remiten a la memoria como construcción social, desde la cual la arquitectura (desde su consideración semiótica) o la connotación de lo público de los espacios urbanos, generan distintas formas de percepción y aprehensión de la ciudad recreadas a través de una serie de imaginarios y comportamientos sociales que sus habitantes van desarrollando.

Procesos y discursos que operan en un doble sentido, tal como lo advierte en su texto Alexander Buendía, entendiendo la ciudad como sujeto comunicante y al mismo tiempo como escenario de comunicación y por ende dotada de un sentido público por antonomasia. De ahí se desprenden dos tipos de discursos anclados al sentido de lo urbano, uno que caracteriza a la ciudad, de naturaleza normativa y consecuentemente político a través del cual se ejerce poder sobre los ciudadanos en tanto deter-

mina ciertos derechos y obligaciones; y por otra parte, un discurso sobre la ciudad, articulado sobre una estrategia instrumental que busca construir una imagen específica sobre ciertos elementos referenciales como en el caso de la industria del turismo o de la publicidad por ejemplo. Y claro, desde la noción de que este conjunto de discursos constituidos en torno a la ciudad son parte de un proceso comunicativo, necesariamente tienen que ser entendidos como dispositivos pedagógicos que operan desde una lógica enseñanza-aprendizaje.

Esta instrumentalización pedagógica que se desprende del sentido hermenéutico de lo urbano puede convertirse en un mecanismo de mediación que incorpore la participación ciudadana en un proceso de construcción social y cultural de la ciudad. Así lo evidencian en su texto por ejemplo, Nohora Ramírez y Yolanda Hernández, quienes dan cuenta en un análisis concreto para la ciudad de Bogotá de la experiencia de discusión de la estructura y normativa urbana de las Unidades de Planificación Zonal (UPZ), desde donde se analiza la pertinencia de incorporar en la planificación urbana procesos de socialización y discusión que involucren a la comunidad. La experiencia que presentan Ramírez y Hernández, evidencia un criterio integral de gestión que implica la consideración de la ciudad como componente educativo y la redefinición del papel del ciudadano en la construcción de la misma, a través de un proceso de participación que retroalimente las distintas instancias de la planificación. La participación puede entenderse desde esta perspectiva como un ejercicio pedagógico que forma parte de un proceso más amplio de aprendizaje, a través del cual se va configurando un sentido de pertenencia del sujeto respecto a su ambiente construido.

Así lo entiende en su texto Eliana Cárdenas, quien a partir del argumento de que los procesos identitarios son inherentes al territorio y tienen en el patrimonio construido un asidero esencial de su caracterización, presenta algunos de los lineamientos conceptuales y metodológicos de una investigación transdisciplinaria que para el caso de La Habana realiza el Centro de Estudios Urbanos de esta ciudad, como parte de un programa territorial y cultural más amplio. El proyecto busca primero a través de la identificación de los factores relacionados con el sentido de identidad en la ciudad, establecer una estrategia inter-actoral de profundización

de diversos problemas, para en una segunda instancia sobre la base de estos resultados elaborar propuestas urbano-arquitectónicas tendientes a reafirmar y construir el sentido de identidad del habanero. Y es precisamente el carácter integral y de retroalimentación en el que se inscribe el proyecto, lo que sugiere su sentido pedagógico, que al igual que en el anterior caso descrito para las UPZ de Bogotá, intenta generar una instancia de mediación entre los ciudadanos y la gestión de la ciudad. Los primeros resultados de la investigación presentados por Cárdenas dan cuenta por un lado del carácter histórico de La Habana y su anclaje a procesos que encuentran su origen inclusive en la etapa colonial y desde donde se desprenden diagnósticos relacionados a procesos de pérdida de centralidad, pérdida física y/o discontinuidad en el diálogo transgeneracional y difusión de ciertos valores relacionados al patrimonio; y por otro lado, diagnósticos que se explican desde el mismo contexto socio-económico del país, relacionados sobre todo a insatisfacción de la población en cuanto a los servicios, deterioro del fondo construido, falta de mantenimiento de redes urbanas, contaminación ambiental, entre otros, que generan el desarraigo (en especial de las nuevas generaciones) y el consecuente condicionamiento de las construcciones identitarias de la colectividad.

Construcción social de lo urbano

En este capítulo, los textos seleccionados presentan algunas de las lógicas socio-culturales desde donde se están re-significando los contextos urbanos de la región dentro de los procesos de modernización del siglo XX, y que en muchos de los casos encuentran su origen en conflictos no resueltos desde la misma modernidad. En esta tendencia se inscribe por ejemplo, el texto que presentan Mateus Rosada y Maria Ângela Bortolucci, quienes analizan las tensiones existentes entre el interés financiero y el interés patrimonial en la reconversión hacia el turismo de antiguas haciendas cafeteras en la región de Limeira (Estado de Sao Paulo, Brasil), la misma que tras la crisis del cultivo de café y el consecuente decaimiento del medio rural durante la primera mitad del siglo XX, empieza a experimentar la transformación de su base productiva desde el campo hacia la

ciudad y por ende la primacía de los centros urbanos en el ordenamiento territorial de la región y del país en general. Transformaciones experimentadas con menor o mayor intensidad y en distintos momentos, en las sociedades latinoamericanas dentro de la lógica de inserción en el proyecto de la modernidad a finales del siglo XIX y comienzos del XX, y que sólo después de la década de 1950 empezará a ser replanteado y cuestionado en tanto su implantación siempre estuvo en contradicción con algunos de los esquemas societales vigentes.

Este ha sido el caso del patrimonio edificado por ejemplo, que como lo argumentan Rosada y Bortolucci, encuentra en el discurso de la identidad cultural una instancia de revalorización desde donde se promueve su recuperación y conservación, como parte de una necesidad colectiva por redimir la historia y que en el caso de la región de Limeira se enfoca en aquel pasado rural del período del café a través de la rehabilitación de las antiguas haciendas para actividades turísticas. Y si bien la capitalización del turismo ha otorgado una viabilidad económica a los procesos de recuperación del patrimonio, por otro lado, también ha generado tensiones respecto a la legitimidad de las intervenciones, en tanto en la mayoría de los casos desde una concepción posmoderna se convierten en una suerte de simulacro histórico que termina distorsionando y vaciando el sentido patrimonial de las edificaciones.

De ahí que, el reciclaje histórico de la imagen patrimonial promovido desde el mercado no necesariamente contribuye a consolidar los procesos identitarios de una determinada comunidad en tanto su re-significación entra en conflicto con los valores históricos establecidos. Línea argumental en la que también se inscribe el análisis que para el caso de Popayán en Colombia realiza José Urreste, ciudad que tras haber tenido un importante liderazgo en el valle del Cauca desde la época colonial hasta comienzos del siglo XX debido a su posición estratégica, presenta una inserción tardía en el proceso de la modernidad entre otros factores porque queda excluida de las nuevas dinámicas productivas de la región. La ciudad por el contrario, va consolidando su imagen a manera de enclave histórico, sobre el carácter religioso y jerárquico de su organización social, encontrando en la centralidad del sector colonial de la ciudad el espacio de reproducción y representación de esta identidad payanesa. Y no es sino hasta comienzos de la década

de 1980, tal como lo describe Urreste, que Popayán experimenta una transformación urbana importante tras la destrucción de gran parte del centro histórico causada por un terremoto, situación que impulsa una nueva lógica socio-espacial en la ciudad. En palabras de Urreste, la restauración que reconstruyó la Popayán colonial ha re-significado su centralidad histórica hacia la emergencia de una nueva centralidad lúdica basada en la cultura del espectáculo y del consumo, que se empieza a evidenciar en la dinámica que genera la implantación de una serie de centros comerciales como, el Plaza Colonial ubicado en el centro o, El Campanario en la zona norte, cuya naturaleza contrasta y entra en conflicto frente a una tradición socio-cultural aún legitimada sobre el legado colonial de la ciudad.

Un conflicto que se activa, además, por la superposición de sentidos al interior de la sociedad y cuyas contradicciones se condensan en el proceso urbano, tal como se observa en el texto de Francisco Ocampo referido a la ciudad de Cali (Colombia), donde muestra como la coyuntura político-económica vinculada al fenómeno del narcotráfico durante las décadas de 1980 y 1990 desencadenó una transformación matizada por distintas formas de violencia que permitieron legitimar mecanismos de dominación y representación por fuera del orden establecido. Desde la ciudadanía —en palabras de Ocampo— se generaron acciones orientadas al control social en muchas de las ocasiones desde el ejercicio de la violencia y en ausencia de una institucionalidad que respalde la seguridad ciudadana o formas legítimas de justicia. Contexto alrededor del cual por un lado, se fue reconfigurando la organización social de ciudad desde las fracturas que la violencia generaba en algunos sectores como el poder económico y político tradicional, y por otro lado, determinó una dinámica de fragmentación desde donde la construcción de ciudadanía se establecía sobre relaciones micro y a nivel local, que finalmente volvió inviable el proyecto cívico-político de la ciudad que tanto desde el sector público como del privado se impulsó durante estas mismas décadas.

Estas últimas ideas nos remiten al posicionamiento inicial del texto de María Clara Echeverría, quien parafraseando a Touraine nos invita a reflexionar sobre aquella posibilidad de “vivir juntos”. Y lo hace justamente a través de un muy crítico y sugerente texto que recoge y sincretiza algunos de los temas desarrollados en la compilación, en tal sentido, nos permiti-

mos a manera de reflexión final colocarlo en el último acápite del libro. La argumentación de Echeverría parte de la constatación (a través de una aproximación a los procesos modernizadores de París y New York) de la tensión generada entre el proyecto urbano como totalidad y el proyecto de sus fragmentos, aquel conflicto entre lo particular y lo general que emerge en la modernidad y que se ha reconstituido constantemente en el debate contemporáneo. Sin embargo enfatiza Echeverría, es importante hacer la distinción del proceso urbano en América Latina (para cuyo efecto referencia a la ciudad de Medellín) en tanto presenta un desarrollo heterogéneo y además por otro lado, no necesariamente se inscribe en la lógica europea o norteamericana. Se observa ciertas valoraciones asociables frente a la segregación socio-espacial de las ciudades, que en muchas de las ocasiones es impulsada de las mismas instancias de la gestión urbana. De ahí que, se vuelve necesario indagar y replantearse ciertas visiones hegemónicas desde donde se han construido los imaginarios y los discursos de lo urbano. Paradigmas sobre el desarrollo, el progreso, la pobreza, la violencia, igualdad-inequidad-iniquidad, homogeneidad-heterogeneidad, diversidad, conflicto-consenso-disenso, migración, entre otros, son examinados y cuestionados por Echeverría, siempre desde la advertencia de que una orientación hegemónica de estas categorías generalmente conlleva a la instauración de procesos de exclusión territorial urbana.

Retos de la investigación urbana en América Latina

Como ha podido observarse, distintas son las entradas de análisis de la problemática urbana inscritas en esta compilación, sin embargo, existen algunas rupturas y permanencias que son importantes destacar. Por un lado, es inminente que los procesos de globalización con menor o mayor intensidad en los distintos lugares influye de manera concreta en la configuración territorial, lo que implica por ende una redefinición del proceso socio-espacial en su conjunto. Ciertamente, esta consideración teórica marca una ruptura en el campo disciplinar de los estudios urbanos en tanto exige un ejercicio de de-construcción del territorio en todos sus ámbitos, desde el nacional hasta el local. La relación global-local se vuelve en

este sentido imprescindible para entender cuales son las nuevas dinámicas desde donde se reconstituye lo urbano.

De una u otra manera, la mayoría de los textos presentados en este libro registran su análisis a partir de la consideración de los impactos producidos en las ciudades por un nuevo ordenamiento económico, tecnológico y cultural. De aquí se puede identificar que uno de los principales retos de la investigación urbana contemporánea en la región, es precisamente el de establecer una construcción empírica sólida que permita precisar la naturaleza de esta influencia en la particularidad de cada ciudad o conglomerado urbano.

En muchas ocasiones, la investigación urbana atribuye determinadas tendencias o transformaciones experimentadas en una ciudad a la globalización sin que necesariamente se presenten hipótesis y variables que ayuden a explicar dichos fenómenos. Esta generalización ha determinado la construcción de un discurso homogéneo, que en tanto se remite únicamente hacia lo global o por el contrario permanece en lo local, no permite establecer un canal de retroalimentación entre los dos ámbitos. Para explicar la lógica de la competitividad entre ciudades por ejemplo, los argumentos o bien se adscriben a una visión general de la teoría de las ciudades red, o bien sesgan hacia el debate de la reestructuración institucional de la gestión pública, cuando en la realidad no necesariamente “parece creíble que estas ciudades resulten competitivas y que puedan insertarse en el nuevo panorama económico mundial ofreciendo sus ventajas comparativas, con una suerte de autonomía de las propias contradicciones en su territorio urbano, sin considerar las nacionales y regionales” (Falú y Marengo, 2004:223).

Esto involucra entender que la transformación de las ciudades latinoamericanas, evidencia no sólo una recomposición de las conexiones interurbanas resultado de una mayor o menor inserción de las urbes en los sistemas regionales y mundiales, sino sobre todo, la redefinición epistemológica de la noción misma de ciudad. Una redefinición que no necesariamente implica pensar que tras la irrupción de las lógicas contemporáneas de la globalización estamos frente a la desaparición de la ciudad como “concentración densa y diversa, polivalente y signifiante, dotada de capacidad de autogobierno y de integración sociocultural” (Borja, 2003:30), sino por el contrario entender la ciudad desde la idea de una reinvenición morfológi-

ca concomitante con la nueva escala y estructura socio-territorial. De aquí se desprende justamente otro de los retos presentes en la investigación urbana latinoamericana, el de establecer en términos metodológicos un ejercicio de comparación de la heterogénea realidad socio-espacial de la región, que de cuenta de las diferencias y similitudes de las distintas ciudades, así como las características de los flujos e interrelaciones de la arquitectura territorial que se está configurando. De manera paradójica, en esta nueva lógica interurbana el estudio de las ciudades en la región tiende a auto-referir sus procesos, descontextualizándolos inclusive de sus ámbitos nacionales, cuando por el contrario esta nueva lógica sólo podrá ser explicada a partir de una construcción metodológica que permita sistematizar las distintas problemáticas dentro de un parametrización mínima.

El campo disciplinar de los estudios urbanos se constituye alrededor de distintos ámbitos teórico-metodológicos, que ha ido incorporando en el análisis –en otrora estrictamente espacial– una argumentación más cercana a las ciencias sociales, lo que ha permitido construir un conocimiento sobre la ciudad desde un carácter integral e interdisciplinario. Frente a las preocupaciones de las décadas de los años 1960 y 1970 donde la investigación urbana se concentró en temas como el proceso de urbanización, la marginalidad y la pobreza, la vivienda, la renta del suelo, por citar unos ejemplos, el debate urbano de las últimas décadas ha insertado temáticas como el medio ambiente, la seguridad ciudadana, las identidades e imaginarios urbanos, el espacio público, la movilidad sustentable, los estudios de género, entre otras, incorporadas ya no de manera transversal sino como dinámicas inherentes a la misma ciudad con efectos concretos en su configuración socio-espacial. Hay que acotar, sin embargo, que el debate urbano latinoamericano –en la actualidad– responde a unas preferencias propias de este contexto histórico que visibiliza sobre-posiciones de la realidad urbana con las dinámicas esenciales de la sociedad, aunque no necesariamente hayan acontecido cambios estructurales en las realidades socio-económicas de la región (Kowarick, 1994:37).

Ciertamente, aquella dosis de utopía de la investigación urbana, “tradicción presente en las reflexiones filosóficas que pensaron la ciudad en tanto locus de realización de las potencialidades humanas” (Kowarick, 1994:43), y que en su momento se instituyó a través de la planificación

urbana como dogma de orden y control socio-espacial de las ciudades, está siendo redefinida hacia la comprensión de un conocimiento disciplinar compuesto por diversas áreas de especialización pero al mismo tiempo complementarias, en tanto lo urbano *per se* es parte constituyente del proceso social y su aprehensión ontológica implica ser resuelta a través de la complejidad de la misma sociedad.

Bibliografía

- Borja, Jordi (1994). “Notas sobre ciudades, gobiernos locales y movimientos populares”, *EURE*, Vol. XX, No. 59 (mayo), p. 7-20.
- _____ (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Brenner, Neil (2003). “La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista”, *EURE*, Vol. XXIX, No. 86 (mayo), p. 5-35.
- Carrión, Fernando (2007). “El desafío político de gobernar la ciudad”, *Nueva Sociedad*, No. 212 (noviembre-diciembre), p. 36-52.
- Castells, Manuel (1974). *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores.
- _____ (1995). *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, estructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza Editorial.
- Cavarozzi, Marcelo (1997). “Desestatización e hiperpresidencialismo en la América Latina”. En: Salvadori, Máximo, Norbert Lechner, Marcelo Cavarozzi (et al.) *Un Estado para la democracia*. México: ILET-FES. p. 51-64.
- Coraggio, José Luis (1997). “La política urbana metropolitana frente a la globalización”. *EURE*, Vol. XXIII, No. 69 (julio), p. 31-54.
- Cuervo, Luis Mauricio (2004). “Desarrollo económico y primacía urbana en América Latina”. En: Torres, Ana Clara (compiladora) *El rostro urbano de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. p. 77-114.
- De Mattos, Carlos (2002). “Redes, nodos y ciudades: transformación de la metrópoli latinoamericana”. Ponencia presentada al VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Glo-

- balización y Territorio, realizado en Camagüey, Cuba. Mimeo.
- Falú, Ana y Cecilia Marengo (2004). "Las políticas urbanas: desafío y contradicciones. En: Torres, Ana Clara (compiladora) *El rostro urbano de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. p. 211-226.
- Geisse, Guillermo y José Luis Coraggio (1970). "Áreas metropolitanas y desarrollo nacional", *EURE*, Vol. I, No. 1 (octubre), p. 51-62.
- Huntington, Samuel (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del Siglo XX*. Buenos Aires: Paidós.
- Kowarick, Lúcio (1994). "Investigación urbana y sociedad: comentarios sobre nuestra América". *EURE*, Vol. XX, No. 59 (marzo), p. 37-45.
- Lefebvre, Henri (1983). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mongin, Oliver (2006). *La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización*. Buenos Aires: Paidós.
- Pradilla, Emilio (1995). "Los territorios latinoamericanos en la nueva fase de internacionalización neoliberal", *EURE*, Vol. XXI, No. 63 (junio), p. 57-68.
- Sassen, Saskia (1998). "Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos", *EURE*, Vol. XXIV, No. 71 (marzo), p. 5-25.
- _____ (1999). *La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokyo*. Buenos Aires: Eudeba.
- Singer, Paul (1977). *Economía política de la urbanización*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- UNFPA - Fondo de Población de las Naciones Unidas (2007). *Estado de la población 2007*. New York.