

# **La ciudad, escenario de comunicación**

# La ciudad, escenario de comunicación

*Fernando Carrión y Dörte Wollrad,  
compiladores*



Proyecto  
Latinoamericano de  
Medios de Comunicación

**FRIEDRICH  
EBERT**  
**STIFTUNG**

## **LA CIUDAD, ESCENARIO DE COMUNICACIÓN**

*Compiladores*

*Fernando Carrión y Dörte Wollrad*

Edición

**Fundación Friedrich Ebert Stiftung/Proyecto Latinoamericano de Medios de Comunicación y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO sede Ecuador**

**Fundación Friedrich Ebert Stiftung/Proyecto Latinoamericano de Medios de Comunicación**

José Calama N° 354 y Juan León Mera

Casilla: 17-21-1993

Teléfono: (593-2) 231 620

Email: promefes@uio.satnet.net

Quito-Ecuador

**FLACSO sede Ecuador**

Páez N19-26 y Av. Patria

Casilla 17-11-06362

Fax: (593-2) 566 139

Email: flacso@flacso.org.ec

Quito - Ecuador

Derechos de autor: 012800

ISBN: 9978-94-112-6

1<sup>ra</sup> edición: 1000 ejemplares

Diseño de portada: Antonio Mena

Diagramación e impresión: NINA Comunicaciones, telefax: (593-2) 526924

Quito - Ecuador, 1999

# Índice

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	9
<b>INTRODUCCIÓN</b> , <i>Dörte Wollrad</i> .....	11
Ciudad, espacio público y comunicación .....	11
Ciudad .....	12
Ciudadanía .....	13
Espacio público .....	15
Comunicación .....	16
Conclusiones .....	19

## PARTE I

### GOBIERNO DE LA CIUDAD Y COMUNICACIÓN

#### **Políticas urbanas y producción de imágenes de la ciudad contemporánea: un análisis comparativo entre Barcelona**

<b>y Curitíba</b> , <i>Nuria Benach /Fernanda Sánchez</i> .....	23
Introducción .....	23
Políticas de promoción de las ciudades y producción de imágenes .....	25
Ciudades-espectáculo: innovación y comunicación .....	30
Comunicación ciudadana y construcción del consenso .....	41
Algunas consideraciones finales .....	47
<b>Comentario</b> , <i>María Arboleda</i> .....	53
<b>Réplica</b> , <i>Nuria Benach y Fernanda Sánchez</i> .....	65

<b>Gobierno de la ciudad y comunicación</b> , <i>Fernando Carrión</i> .....	67
Introducción: la ciudad comunicadora .....	67
Comunicación y ciudad: una realidad dinámica e histórica .....	68
La ciudad es un medio de comunicación especial .....	69
Ciudad y comunicación: una relación distante .....	73
<b>Comentario</b> , <i>Alexandra Ayala</i> .....	87
La comunicación es estratégica .....	88
Relaciones sociales, relaciones de comunicación .....	90
Crear otros escenarios y otras mediaciones .....	91
Cambiar la forma de comunicación .....	93

## PARTE II

### CIUDAD, CIUDADANÍA Y COMUNICACIÓN

#### **Ciudadanos de la ciudad: cambios e incertidumbres**

<b>comunicativas</b> , <i>Rosa María Alfaro</i> .....	97
La ciudad sin fronteras: desde la mirada del barrio hacia la política ..	98
Televisión, radio y prensa en las territorialidades políticas .....	104
El ciudadano en repliegue desde la ciudad-noticiero y despolitizada ..	109
La protesta en la ciudad .....	113
Comunicaciones políticas de futuros inciertos .....	118

<b>Comentario, Marena Briones</b> .....	121
De la oralidad a la escritura .....	121
Un punto de partida .....	122
Ciudad y comunicación .....	123
Dos preguntas claves .....	124
La respuesta clave .....	126
<b>Territorio, comunicación e identidad</b>	
<b>-apuntes sobre la vida urbana-, Mabel Piccini</b> .....	127
El encuentro de los mundos: heterogeneidad y pluralidad cultural ..	129
La pulverización del espacio público .....	131
Las tecnologías del poder .....	135
Marginalidad .....	139
De la asignación de identidades .....	142
Territorios audiovisuales: vámonos por la paz .....	143
<b>La ciudad sin cuerpo y sin cuerpos: comentarios sobre el papel</b>	
<b>de las jergas académicas para estigmatizar lo urbano, Shanti Pillai</b> ..	149
Abstracciones y llantos .....	149
Anónimos y reaccionarios .....	152
<b>Comentario, Pilar Núñez</b> .....	159
<b>Comunicación intensificada y cultura ciudadana:</b>	
<b>caso Bogotá, Antanas Mokus</b> .....	167
<b>Ciudadanía cultural y las organizaciones vecinales en la</b>	
<b>ciudad de México, Patricia Safa</b> .....	179
Cultura y territorio: dos conceptos claves para estudiar	
las organizaciones vecinales .....	181
Ciudadanía cultural y la lucha por la ciudad .....	184
Las demandas vecinales .....	186
La preservación de las identidades territoriales: una estrategia	
para la democracia .....	189
Reflexiones finales .....	194
<b>PARTE III</b>	
<b>LOS IMAGINARIOS Y LA URBE</b>	
<b>Ciudad, imaginarios y televisión, Armando Silva</b> .....	203
<b>Comentario, Máximo Ponce</b> .....	213
<b>Comentario, Fedy Rivera</b> .....	217
<b>Una comunicación con altura: una estrategia de comunicación</b>	
<b>para la ciudad de La Paz, Adalid Contreras</b> .....	221
La Paz es una ciudad mixtura .....	222
La multiplicidad y heterogeneidad de los medios .....	230
Una ciudad mestiza. ....	233
Principios .....	235
Sistema municipal de comunicación .....	237

# Gobierno de la ciudad y comunicación

*Fernando Carrión M.\**

## **Introducción: la ciudad comunicadora**

La ciudad no es solo un lugar de concentración de la población, como generalmente se la define. También es un sistema global de intercambio de información.

Si seguimos a Jesús Martín Barbero (1998) en el planteamiento de pensar "comunicativamente los fenómenos", porque "en el universo todo comunica", la ciudad -que concentra una gran diversidad de fenómenos- se convierte en un flujo permanente de intercambio, a la manera de un sistema o complejo global de intercambio de información.

Por eso las ciudades se presentan desde siempre como lugares privilegiados de la comunicación, en tanto son un foro de comunicación e información. En ella confluyen la mayor densidad de medios de comunicación y usuarios (telefonía, radio, televisión, correos, cine, teatro, escuelas); abarca la mayor concentración de lugares de socialización (espacios públicos, cívicos, barrios); posee el mayor cúmulo de información concentrada (bibliotecas, archivos, edificios), tiene la mayor cantidad de manifestaciones simbólicas (iglesias, monumentos) y contiene los medios de transporte más diversos (puertos, vías, vehículos).

De esta manera la ciudad, por ser un ámbito de concentración de este flujo continuo de comunicación, se convierte en un sistema global

---

\* Director de FLACSO-Ecuador, Editoralista Diario HOY y Coordinador del Plan Nacional de Descentralización.

de intercambio entre puntos próximos y distantes. En este contexto, la comunicación juega un rol central en el desarrollo urbano; tanto que sus defectos pueden producir alteraciones en la funcionalidad de la ciudad, ya que la comunicación es esencial para el flujo de personas, conocimientos, información, servicios y productos comerciales (bienes y finanzas) ciudadanos.

La comunicación es un elemento fundamental del crecimiento económico y del mejoramiento de la calidad de vida de la población, y será en el futuro un factor determinante en las relaciones inter e intraurbanas. Por ello es necesario, primero conocer la función de las comunicaciones en el cambiante mundo urbano y, segundo, diseñar una política de comunicación que impulse un proyecto de ciudad, como base y fundamento para un nuevo pacto social urbano<sup>1</sup>.

Para ello pasaremos revista a algunas reflexiones que nacen de esta tesis de partida.

### **Comunicación y ciudad: una realidad dinámica e histórica**

Partiendo del hecho que la comunicación y la ciudad se constituyen desde relaciones sociales particulares, es factible encontrar algunos puntos en común y ciertas vinculaciones. En primer lugar, se debe consignar que la comunicación urbana es una relación social, que se inscribe en un escenario de múltiples relaciones sociales: la ciudad.

En segundo lugar, hay que consignar que la ciudad como la comunicación son espacios fundamentales de construcción social, de desarrollo de identidades y de formación de lo público; por eso la comunicación en la ciudad tiene un rol cada vez más importante; lo cual se potencia en una coyuntura como la presente.

1 "Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo. Este acto de asociación convierte al instante la persona particular de cada contratante, en un cuerpo normal y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, la cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad. La persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de CIUDAD y hoy el de República o Cuerpo Político, el cual es denominado Estado cuando es activo. Potencia en comparación con sus semejantes. En cuanto a los asociados, éstos toman colectivamente el nombre de Pueblo y particularmente el de ciudadanos como príncipes de autoridad soberana, y súbditos por estar sometidos a las leyes del Estado" (Rousseau, 23, 1978).

En tercer lugar, si son relaciones sociales quiere significar que son productos históricos y que, por tanto, la relación entre ellos es también histórica. Es decir, que en la relación comunicación-ciudad hay asimetrías según el momento que se trate, lo cual da lugar a que con el paso del tiempo transformen sus características y relaciones. O, lo que es lo mismo, que a lo largo de la historia, la comunicación ha cambiado su función y relación con la ciudad.

Antiguamente, por ejemplo, la comunicación urbana no tenía el peso que actualmente tiene, porque en ciudades pequeñas y con pocas funciones son menores las necesidades de comunicación. Conforme las ciudades se hacen más grandes y complejas, requieren de un mayor número y calidad de medios y formas de comunicación. Hoy son más que antes y cada una de ellas tiene sentido en la relación con los otros medios: la televisión, la radio, la prensa, la propia ciudad y la informática, entre otros.

En la actualidad, individualmente y en su conjunto, cumplen más funciones de las que originalmente tenían. Si antes la función eminente era de información, hoy están ligados -entre otros- al aparato productivo, a la legitimación del orden social, a mejorar la calidad de vida de la población y a la operatoria de la ciudad.

De esta manera, es fácil colegir que, en la actualidad, los medios de comunicación son protagonistas centrales del desarrollo urbano y, por lo tanto, uno de los ejes de la conflictividad de la urbe. Se han convertido en un actor principal del desarrollo urbano, en tanto inciden directamente en el proceso de la ciudad. De una u otra manera tienen un gran peso en la construcción de la agenda social de la urbe, en la generación de opinión pública alrededor suyo así, como en la formación de ciudadanía.

Por otro lado, también se vive un proceso de urbanización de los medios de comunicación, en términos de que la ciudad es su lugar de residencia y, además, su objeto de comunicación. Tanto así que en la actualidad los periódicos tienen secciones especializadas y nacen radios y canales de televisión propios de una ciudad.

## **La ciudad es un medio de comunicación especial**

La relación ciudad-comunicación podría ser más evidente si se superara, por un lado, la incomprensión que existe para entender la ciu-



dad como centro de información, lugar de difusión y medio de la comunicación y; por otro, la restrictiva concepción que se tiene de la comunicación como un 'medio formal institucionalizado' y no como una relación social. En otras palabras, las propias construcciones teóricas también han impedido que se tiendan puentes entre ellos.

Pero mientras la comunicación es una relación social, la ciudad es un escenario de relaciones sociales múltiples, que define una estructura simbólica compuesta por un conjunto de signos que facilitan y permiten el establecimiento de contactos entre la sociedad y el espacio que la contiene, así como la apertura de ámbitos de relación entre la cultura y la naturaleza.

La ciudad tiene un conjunto de símbolos y códigos, reconocibles y descifrables, que le permiten mostrar los contenidos de las múltiples relaciones y fenómenos. La urbe, en este sentido, es un texto que tiene un material a través del cual se expresa. Victor Hugo, en el Siglo XV, nos indicaba que "París no solo era una bella ciudad; era una ciudad homogénea, un producto arquitectónico e histórico de la Edad media, *una crónica pétrea*."

Mientras un libro se compone de palabras, secciones y columnas, una urbe tiene barrios, vías, monumentos, infraestructuras y gentes; cada una de las cuales permiten construir nociones generales como, por ejemplo: una ciudad comercial, una urbe amable, un símbolo de modernidad o expresión de algún orden.

Además una ciudad es como un libro, en tanto que induce a la lectura gracias al orden explícito que tiene. De allí que una ciudad con una buena estructura y con un orden claro permita una mejor y más fácil lectura; lo cual en términos urbanos significa: ubicación, comprensión, funcionalidad, etc. de la propia urbe. Y, también, conducimos a plantear políticas urbanas que además de solventar problemas de servicios, generen una estructura urbana clara que permita un orden de lectura de la urbe.

Pero así como comparten similitudes en tanto medios de comunicación colectiva, también el libro y la ciudad compiten entre sí. El pregonero público de las termas o los pórticos, propios de Grecia y Roma, fue superado por los periódicos. El balcón de antaño, que servía para la arena política sede a la imagen de la televisión. El chasqui interur-

bano es reemplazado por el internet...<sup>2</sup>. Sin embargo la ciudad y la arquitectura han resistido ante la competencia de otros medios de comunicación y, en cierto sentido lo han hecho gracias a que los ha concentrado en su seno, a que los ha cooptado.

La ciudad es portadora de una mezcla de mensajes difíciles de decodificar. Así, por ejemplo, la simbología propia de la segregación urbana entre el centro y la periferia, entre el norte y el sur, entre las zonas comerciales y las residenciales, es muy evidente. El plano de una ciudad no es otra cosa que el inconsciente colectivo de ella. En él se expresa, por ejemplo, el fraccionamiento urbano a través de un centro que tiene un cúmulo de información y una periferia que incluso es anónima, que carece de nomenclatura.

También es interesante constatar que la señalización y la nomenclatura urbanas se ubican predominantemente en los lugares comerciales de la ciudad. Los barrios atractivos para la publicidad y la nomenclatura, son aquellos donde la población va, no donde la población de bajos ingresos reside. Esta ciudad es anónima y lo es, en dos acepciones innombrables: debe ser escondida y no tener nombre...

Se puede decir que la ciudad también tiene espacios de mayor 'rating' de sintonía que otros; lo cual exige políticas urbanas distintas según el lugar y el tipo de intervención que se trate. Por eso, una intervención en la zona central -por ser un foco de comunicación social- puede suscitar la reconstitución o la destrucción de una unidad social, según se la asume como una propuesta integradora o desintegradora.

Orientarse en una ciudad es una buena forma de leerla y, por tanto, de percibirla; es una manera particular de interpretar la información contenida en el medio circundante. Una imagen con mensajes confusos complica los desplazamientos y también genera problemas de identidad (soy del barrio tal), desorganiza la actividad y disminuye el conocimiento urbano.

---

2 Víctor Hugo es más explícito cuando señala que: "A partir del descubrimiento de la imprenta, la arquitectura se va secando poco a poco, se atrofia y se desnuda. A esta decadencia se ha llamado Renacimiento. Decadencia magnífica, no obstante, porque el viejo genio gótico, ese sol que se pone tras la gigantesca prensa de Maguncia, penetra todavía durante algún tiempo con sus últimos rayos ese amontonamiento híbrido de arcos latinos y de columnas corintias. Ese sol poniente representa una aurora."

Por eso la importancia que le asigna la gente, a través del uso de la propia ciudad a los nombres de calles, plazas, barrios, monumentos, avenidas, etc. Originalmente la nomenclatura surge del uso cotidiano de la ciudad (por ejemplo, calle de las platerías), posteriormente tiene un sentido conmemorativo (por ejemplo, Plaza de la Independencia) y hoy asume un criterio técnico proveniente de la informatización (alfanumérico). La nomenclatura de una ciudad sirve no sólo para que la población se ubique, oriente o lea, sino también para explicitar el o los órdenes en los cuales se sustenta la estructura de la urbe.

La urbe, por tanto, es un medio de comunicación especial y formidable, que se caracteriza por algunas de las siguientes peculiaridades:

1. *Apropiación social.* No existe un control monopólico sobre la ciudad, como ocurre con otros medios de comunicación como la televisión, la prensa y la radio. La ciudadanía a la par que produce y reproduce la ciudad, también la percibe. En este proceso, se desarrolla una apropiación social de la ciudad que tiene connotaciones públicas, no monopólicas, y donde el municipio debe asumir una responsabilidad adicional y mayor: tener una propuesta de política urbana que incluya la comunicación y las relaciones públicas, a partir de la redefinición y refuncionalización de la ciudad como un medio de comunicación especial.
2. *Continente y contenido.* La ciudad -al contener a los medios de comunicación, a un conjunto de relaciones sociales y a los más variados fenómenos- adquiere la cualidad de un contenido múltiple y de un continente diverso. Esta condición le convierte a la ciudad en un foro formidable de comunicación e información, a la manera de un sistema global.
3. *Emisor y receptor.* No existe una diferenciación tajante entre fuente-emisor-receptor-destinatario, porque contiene al conjunto del proceso de manera simultánea y porque cada uno de ellos pueden actuar indistintamente en una u otra condición.
4. *La historicidad.* Porque emite mensajes 'atemporales', en el sentido que su lectura se la hace a partir de símbolos construidos en otro momento de la historia pero que, gracias al paso del tiempo, su percepción cambia: no porque se los construya nuevamente, sino porque el proceso de decodificación se realiza en un contexto

histórico distinto, que adicionalmente permite reconocer lo ocurrido a lo largo de las épocas de origen y desarrollo del conjunto o las partes de la ciudad<sup>3</sup>.

## **Ciudad y comunicación: una relación distante**

La tecnología y los medios de comunicación progresan a niveles asombrosos, con lo cual las distancias sociales, cronológicas e históricas se reducen. De esta manera, el tiempo y el espacio asumen nuevas connotaciones y redefinen las condiciones de vida de la población.

Desgraciadamente a nivel urbano se observa un desencuentro entre medios de comunicación y ciudad que se expresa, al menos, en cuatro situaciones claras:

*Relaciones interurbanas.* Paradójicamente en los albores del próximo milenio, que se constituirá en el siglo de las ciudades, las urbes mantienen entre sí bajos niveles de comunicación, que no se compatibilizan con el avance señalado. En ello reside el hecho de que, si bien América Latina se ha convertido en un continente de ciudades, aún tardará en ser una región urbana. A pesar de que en la actualidad existen más ciudades, mayor concentración de población y las urbes cumplen nuevos roles, no se puede desconocer que están aisladas y dispersas: o, lo que es lo mismo, la existencia de ciudades es una condición necesaria pero insuficiente para que haya un sistema urbano. La superación de esta situación solo será posible cuando se construyan nuevos esquemas de relaciones interurbanas fundados en la comunicación.

*Relaciones población-ciudad.* Se evidencia un problema de comunicación entre la población, que crece aceleradamente en las ciudades, y la estructura urbana, que se manifiesta en la marginación, fraccionamiento, aislamiento, ruptura del tejido social, vandalismo e imposibilidad de que los habitantes fortalezcan sus formas de socialización. Con ello no solo que se merma el derecho a la ciudad y las posibilida-

---

3 Por ejemplo una pileta de agua, que en sus orígenes tenía una funcionalidad muy clara como fuente de abastecimiento del líquido vital y de lugar público de encuentro de la población, en la actualidad asume una función y simbología de orden estético diametralmente distinta, porque ahora el agua se distribuye directamente a los domicilios.

des de potenciar la ciudadanía, sino que también se socavan las bases de sustentación de la ciudad<sup>4</sup>.

*Relaciones población-gobierno local.* Pero también la relación de los habitantes con el gobierno local se deteriora y distancia, porque no existen canales institucionales de representación y participación, y porque los gobiernos conciben la comunicación social como relaciones públicas del primer personero, imponiendo algunos vicios: la relación vertical del emisor al receptor, el culto a la personalidad y la pérdida de la cualidad de cohesionador social, entre otros.

*Relaciones población-población.* El crecimiento de la población urbana, la escasa integración socio-cultural y la gran polarización económica contribuyen al deterioro de las redes sociales y a profundizar el distanciamiento de los habitantes. Las grandes ciudades se han convertido en lugar de encuentro de 'soledades colectivas'.

El proceso de construcción de un proyecto social para la ciudad requiere de una política de comunicación que rompa con el desencuentro señalado y parta de la consideración que todo pacto social urbano - para ser tal- requiere la incorporación de un proyecto de comunicación.

Dentro de la perspectiva que estamos manejando, la búsqueda de una nueva articulación entre lo urbano, la ciudadanía y lo municipal no podrá llegar si no se tienden los respectivos canales de comunicación. Y lo deberá hacer en un contexto de internacionalización de la ciudad, que le exige trastocar el antiguo enclaustramiento conceptual -como sociedad local- a uno del tipo de sociedad urbana a escala mundial<sup>5</sup>.

Ello supone considerar que cada uno de los componentes de esta relación tenga una función dominante, aunque no exclusiva, en términos de la comunicación. Así, la ciudad como medio de comunicación debe ser vista como un multiemisor; la población para asumir la condición de ciudadanía requiere de información y de canales de comunicación para actuar (emisor-receptor) y los municipios para legitimarse deben producir información (receptor-emisor).

---

4 La violencia es uno de los temas que tiende a erosionar esta condición. Cfr. Carrión F., 1995.

5 Ciudad que no construya canales de comunicación con otras urbes, que no tenga políticas internacionales propias, que no produzca una infraestructura de vinculación mundial, etc. rescinde sus posibilidades de desarrollo.

## *Parte de la crisis urbana es el evidente deterioro de los canales de comunicación*

Desgraciadamente el bajo signo de comunicación que muestra la relación ciudad-municipio-población, evidencia el hecho de que el acelerado proceso de urbanización y el avance de las comunicaciones aún no encuentran el empate deseado. A estas alturas del siglo, este desajuste se convierte en un nuevo componente de la crisis urbana, en vista de que son evidentes las restricciones que le impone a la condición de espacio privilegiado para la socialización y la mediación social.

Esta constatación es fundamental porque añade una nueva dimensión al concepto de crisis urbana y, justamente, en la esencia de la definición de ciudad: constitución de lo público y formación de ciudadanía. De esta manera, la crisis urbana no solo tiene que ver con las restricciones que se producen en la oferta de servicios y equipamientos urbanos, sino también con la pérdida de una fluida comunicación.

Los problemas de precariedad de ciertos canales formales de comunicación -como los teléfonos, el correo y el transporte- y, además, la fuerza que adquieren otros -como la televisión- que se caracterizan por su consumo ubicuo y masivo, y la emisión concentrada, repercuten con fuerza inusitada en la esencia de la ciudad. Por esta asimetría y por los efectos que producen las llamadas políticas de ajuste en los primeros, se percibe una constante degradación de la comunicación, repercutiendo de manera decisiva en la calidad de vida de la población urbana<sup>6</sup>.

A ello se suma el deterioro físico, simbólico y funcional de los espacios directos de construcción social como: las plazas, parques, calles, teatros, iglesias y estadios. Las privatizaciones en ciernes, la violencia urbana y la primacía y transformación que asumen los medios masivos de comunicación (televisión, prensa y radio), entre otros, arrastran tras de sí la progresiva eliminación o mutación del espacio público y cívico<sup>7</sup>.

6 Partiendo de esta propuesta, el concepto calidad de vida urbana se redefine, pues amplía su consideración de la sola satisfacción de los servicios públicos a la formación de ciudadanía, por la vía del mejoramiento de la comunicación, hacia la socialización y la construcción de lo público.

7 Si antiguamente la centralidad urbana se constituía y construía desde lo público, lo cívico y lo estatal (teniendo a la plaza como elemento vertebrador), en la actualidad

Así como también se percibe una agresión constante de la publicidad comercial ubicada inconsultamente en los lugares más visibles, que rompen con la continuidad visual y el entorno urbano-natural, y además, impiden las posibilidades de comprensión y lectura de los órdenes urbanos. Como resultado surge una relación entre habitantes y ciudad cada vez más compleja e, incluso, de franca revancha.

De allí que el vandalismo y la destrucción de luminarias, anuncios luminosos, señalización y el poco mantenimiento de los servicios urbanos, sean parte de esta situación. Sin duda que el auge del graffiti tiene que ver con esta búsqueda de comunicación social y de "recuperar una voz colectiva" -como dice José Ron- de identidad y socialización de la juventud. Por eso, no es raro que se construyan nuevas instituciones de socialización como las pandillas juveniles y se desarrollen estos medios alternativos de expresión.

El reto para salir de la crisis urbana debe provenir de la propia ciudad: dejar de ser un espacio de transición para asumir su condición de ámbito de encuentros múltiples, en la perspectiva de construir una diversidad de identidades, de integración de la ciudadanía, de socialización de la población y mediación hacia lo público.

### *Comunicación entre municipio y ciudadanía*

La comunicación debe ser un elemento esencial del accionar municipal, porque si bien el municipio es el órgano estatal más cercano a la sociedad civil, se observa en la actualidad un proceso progresivo y evidente de distanciamiento. El tamaño de las ciudades, las caducas estructuras de gobierno, el cúmulo de órganos de poder local, el desconocimiento de la ciudad, las nuevas concepciones de lo municipal, etc., hacen imprescindible replantear la relación del municipio y la ciudadanía desde la perspectiva del tema de la comunicación social.

La comunicación para el desarrollo urbano, debe partir de la articulación de los distintos medios de comunicación en la perspectiva de definir y construir un proyecto de ciudad, resultado de la conjunción de los actores fundamentales de la ciudad y de la comunicación. En esa

---

proviene desde el mundo de lo privado y mercantil (siendo su punta de lanza el llamado "shopping center"). (Cfr. Carrión, 1994).

perspectiva, la ciudad como medio de comunicación y el ciudadano como emisor-receptor son fundamentales.

El punto de partida debe ser la redefinición de lo municipal, al menos, en los siguientes tres aspectos:

1. El municipio debe ser conceptualizado como de *totalidad*, porque su actuación está referida al conjunto de la sociedad local. No se refiere exclusivamente a la dotación de servicios, ni es solo una instancia de administración urbana. Es de gobierno, por lo tanto de ejercicio de poder, que se expresa en una multiplicidad de tareas y órganos dispersos.

En este caso, la comunicación encuentra dos sentidos: primero, ser una de las tantas funciones municipales y por tanto ejercer el poder que tiene y, segundo, como la actuación municipal debe producirse desde áreas particulares -una de las cuales es la comunicación social-, debe buscar reconstruir la unidad de la acción al interior del municipio y proyectar hacia afuera una imagen coherente. Debe, por tanto, promover la coordinación interna y la unidad de mensaje, porque mientras la ausencia de lo primero desperdicia recursos por ineficiencia; lo segundo conduce a la pérdida de legitimidad institucional y de su cualidad de punto focal de referencia<sup>8</sup>. Obviamente ello supone la existencia de estrategias explícitas de política urbana.

2. El concepto de municipio debe provenir de su condición de *globalidad*, porque la inserción nacional e internacional es evidente, no solo como contexto, sino también como radio de influencia, determinación y destino. Si su sentido de ser es internacional, es imprescindible posicionar a la ciudad en el ámbito mundial, delinear una comunicación interurbana como parte de las políticas urbanas y también definir una especie de marketing de la ciudad.
3. Conceptualmente el municipio debe recuperar la condición de cercanía. En este caso la *comunicación* debe expresarse a través de tres mecanismos: la creación de nuevas formas institucionales de *representación*, que permitan reducir las distancias; el desarro-

---

8 La población ya tiene suficiente con la existencia de múltiples organismos institucionales de gestión local. Si a ello se añade el incremento de mensajes diversos, no solo que desinforma, sino que también segmenta a la población y sus demandas, y le puede hacer perder la función de referente y de fuente de identidad que le caracteriza.



llo de propuestas de *descentralización* del aparato de gobierno municipal<sup>9</sup> y la ampliación de las formas de *participación* de la población en el gobierno local.

En otras palabras, la base para una buena comunicación está dada por la ampliación de los procesos de democratización. La comunicación resulta de la proximidad-participación que se obtiene entre la autoridad, legítimamente constituida, y la población, a través de la formación de los respectivos canales institucionales: políticas de comunicación social, información, promoción popular, participación, definición de demandas, promoción, publicidad, etc., los cuales permitirían un proceso continuo y fluido.

Por ello parecería procedente, para diseñar una política municipal sobre el tema, trabajar bajo dos líneas interrelacionadas: por un lado, la comunicación social propiamente dicha, que tendría que ver con las necesidades de vinculación y proximidad de la población a sus instituciones fundamentales. En este caso, la comunicación aparecería como un medio o un canal a partir del cual la participación, representación y legitimidad se desarrollarían.

Y, por otro lado, a través de la reconceptualización del sentido y contenido de lo que tradicionalmente se entiende por *relaciones públicas*<sup>10</sup>, como medio de cooptación y adhesión social a una determinada institución.

Bajo este concepto, más bien, nos referiremos a las posibilidades que desde el municipio, como actor público-estatal principal, se fortalezcan las relaciones públicas que definen la ciudad, rompiendo con el esquema vertical emisor-receptor y construyendo un sentido de pertenencia colectivo a partir de la condición de ciudadanía. En definitiva, se trataría de potenciar las relaciones públicas y de lo público, contenidas en las instituciones, las personas y el entramado social urbano, para cons-

9 La descentralización, hoy tan en boga, es también un mecanismo que restablece la ansiada comunicación.

10 Según Byron, las relaciones públicas serían: "Un esfuerzo consciente para estimular o influir en las personas, principalmente por medio de la comunicación, para que juzguen favorablemente una organización, la respeten, la apoyen y le presten ayuda en los momentos de confusión y prueba." (1988:102). En definitiva, se trata de una política institucional tendiente a atraer la comprensión y aceptación del público respecto de su actividad.

truir espacios de encuentro tendientes a fortalecer las posibilidades de socialización, el desarrollo de las múltiples identidades, la cultura, etc.<sup>11</sup>.

Por eso una acción en la ciudad debe contener tres elementos de *relaciones públicas*, entendidas como potenciación de la articulación y mediación social, y de fortalecimiento de lo público: una *propaganda político-cultural* que genere identidades y legitimidades. Una *publicidad comercial* que organice el mercado. Y una *comunicación social* que permita la participación y orientación de la población en su ambiente urbano inmediato.

Los municipios deben asumir la condición de canal de comunicación y como medio de relaciones públicas que es la ciudad. Pero además deben reconsiderar el mal uso que le han dado a los tradicionales medios de comunicación como la radio, la televisión y la prensa<sup>12</sup>; ya sea porque incursionen en el campo de la producción directa de algunos de estos medios, con lo cual quedan reducidos a la condición de prensa marginal no competitiva con los medios privados; o porque generalmente organizan áreas institucionales convertidas en fábricas de boletines de prensa, folletos inocuos, programas de radio aislados, etc. librados a la buena intención de algún funcionario.

Y lo más grave es que las propias funciones de comunicación y de relaciones públicas son consideradas de menor valor y cuantía frente a las obras de servicios. Es interesante ver como se cuestionan las inversiones que una administración realiza en estas actividades. Generalmente no justifican esta línea de actuación municipal, porque la perciben como un despilfarro de recursos, que más bien deberían dedicarse a 'necesidades más urgentes'. Tras esta crítica lo que está presente es una concepción de lo municipal altamente reduccionista, desgraciadamente hoy vigente.

En suma, se requiere que el municipio genere una propuesta que busque ampliar la solidaridad en el mundo del individualismo, fortale-

---

11 No hay que olvidar que nuestras ciudades viven en un contexto de alta migración, recambio poblacional, de agresión cultural -donde lo externo es visto como lo bueno- y de múltiples órganos de poder, entre otros.

12 El ejemplo de Evaristo, creado en la administración municipal del alcalde Rodrigo Paz 1988-1992, es un caso único y excepcional de comunicación que, desgraciadamente, todavía no ha sido suficientemente analizado.

cer las múltiples identidades, promover órganos legítimos en un contexto de crisis generalizada<sup>13</sup>, fortalecer el orgullo y sentido de pertenencia, auspiciar la ilusión movilizadora de asumir un proyecto social<sup>14</sup>, promover una cultura de planificación, entre otros.

Una política de comunicación municipal debe:

- 1) Romper la débil integración socio-cultural y la escasa articulación que existe entre el sistema político local, las instituciones y los agentes sociales y económicos (Borja, J. 1991). Y lo debe hacer por encima del alto peso que tiene la informalidad en todas sus manifestaciones (urbana, económica, institucional): la escasa participación cívico-política de la población, en especial de los sectores de altos ingresos; el vandalismo ciudadano que se expresa en el poco respeto a las normas, a los equipamientos urbanos y en la evasión de tributos; en la fragmentación de la ciudad a la manera de segregación urbana, de las modalidades de uso de la urbe, de la inseguridad, de la marginación y de la ruptura de identidades.
- 2) Fortalecer la ciudadanía y revalorizar el uso de la ciudad y la ciudad misma. Debe haber una nueva producción y apropiación de la ciudad, fundada en el derecho de sus habitantes a una ciudad democrática. Ello implicaría una política cultural urbana desde la municipalidad, al menos, en dos sentidos (Borja, J. 1991): Hacer más ciudad para más ciudadanos, revalorizando la calidad de la ciudad en términos sociales, ambientales y estéticos. En otras palabras, no se trata exclusivamente de resolver un problema funcional o de mejorar la calidad de vida de su población. También se debe facilitar el desarrollo de un entramado de relaciones sociales así como ser estéticamente bien resuelta. La nueva ciudad debe permitir la potenciación de la socialización en el espacio urbano y ser integradora (no homogeneizadora). Debe generalizar

13 Es fundamental la construcción de gobiernos legítimos, sobre todo en un contexto donde el peso de la crisis pone en juego a la propia democracia. Un gobierno legítimo debe ser no solo por origen sino también por la acción que desarrolla.

14 Es interesante analizar la ilusión creada alrededor de la Olimpiada en Barcelona o del vaso de leche en Lima. Los dos casos, a pesar de su diferencia, generaron resultados que aún asombran a la humanidad, en cuanto movilización de la población y realización de un proyecto de ciudad.

la condición de ciudadanía urbanizando las periferias, haciendo más equipamientos y dotando de servicios, pero por sobre todo, creando las condiciones culturales para que la población menos integrada asuma socialmente la ciudadanía, formule sus demandas y utilice y viva la ciudad.

Hacer más ciudadanos para más ciudad, construyendo el derecho a la ciudad para y de todos<sup>15</sup>. La ciudadanía como fuente y origen de la ciudad, para ser tal, deberá tener el derecho y también el deber -cada derecho crea un deber- al disfrute de la ciudad toda. Ello implica la potenciación de las múltiples identidades y una ruptura a la fragmentación urbana; supone la integración y no la homogeneización; auspicia la participación y no la cooptación; promueve las relaciones públicas y la comunicación.

### *La integración social urbana*

Las ciudades no solo son el lugar fundamental de la concentración de la población -por eso el gran tamaño que hoy alcanzan-, sino también lo son de la diversidad y de la heterogeneidad en su máxima expresión; social, económica, cultural, política, etc. De allí que en el caso de América Latina, la ciudad resulta ser el escenario privilegiado de la polarización extrema entre opulencia e indigencia, lo cual expresa los altos niveles de marginalidad, fragmentación y segregación característicos de la urbe en la región.

Partiendo de la constatación real de que la ciudad no llega a todos sus habitantes, que el mercado tiende a fragmentar y que la sociedad disgrega y excluye, no se puede concebir la existencia de la ciudadanía en un sentido amplio: la participación y la integración (Carrión 1995). De allí que la promoción interna de la ciudad deba partir por el apuntalamiento de la condición de ciudadanía y del fortalecimiento del contenido mismo de la ciudad.

Tal propuesta debería dirigirse a la configuración de un "patriotismo cívico" (Borja 1995), que aglutine el entramado social existente, desde la formación de un nuevo pacto social que respete la coexisten-

---

15 Por ejemplo, en el caso de los centros históricos, se debe pasar de las tradicionales declaraciones de patrimonio cultural, al ejercicio real del derecho patrimonial que tenemos a su uso, disfrute y reproducción.

cia de diversos órdenes urbanos, la integración social fundada en una equidad no homogeneizadora, el fortalecimiento de una racionalidad colectiva que aporte la condición pública de la ciudad y el relanzamiento cultural y económico de la urbe.

Por eso, compartiendo con Luis Verdesoto (1995), convendremos que las municipalidades deberían "introducir la comunicación de masas como parte de la formación de los actores sociales, ya que el acceso a los medios es parte de la política social para la realización de los objetivos de comunicación entre los actores y de realización de las identidades".

Por otro lado, con la penetración de las teorías del consenso, el desarrollo de las propuestas de descentralización y el apareamiento de la planificación estratégica, se tiende a redefinir y potenciar las posibilidades de integración e interacción social que tiene el nivel urbano.

Es que la ciudad tiene la siguiente doble consideración: a) ser un *espacio simbólico*, es decir, que contiene una sucesión de códigos que permiten definir múltiples diálogos e identidades, según las lecturas que haga la sociedad; y b) ser un *espacio simbiótico*, por cuanto permite el encuentro, el mutuo entendimiento y la integración de diversos sectores sociales, y de estos con el Estado.

Así, si partimos de la consideración que lo urbano es el espacio principal de construcción de lo público, de mediación del mundo individual en el social, se puede concluir que las cualidades de integración/desintegración social de una ciudad se potencian gracias a su condición de medio de comunicación.

### *El regreso a la ciudad construida*

Como búsqueda de salida a la crisis urbana y como resultado de la generalización de la reducción de las tasas de urbanización -al menos comparativamente con lo que ocurrió décadas atrás- se observa un cambio en la tradicional tendencia del desarrollo urbano, que privilegiaba el urbanismo de la periferia (*exógeno y centrífugo*), a otro en el cual la mirada central se redirige y posiciona en la ciudad existente, a través de un movimiento contrario al anterior, de características *endógena y centrípeta*.

Con este retorno a la prioridad de la urbe previamente construida, la relación entre comunicación y ciudad cobra un sentido diferente, porque cualquier actuación urbana afecta tramas sociales constituidas y medios de comunicación de la población que allí habita. Hoy como nunca la política urbana debe tener en cuenta a la comunicación como parte de sus propuestas, en vista de que se dirigen fundamentalmente a una ciudad existente. Es decir, la obra o la actuación urbana se inscribe en un contexto urbano previamente producido.

Desde la perspectiva de la gestión local, implica el diseño de políticas urbanas más próximas y articuladas a las de comunicación; porque la viabilidad de sus programas y proyectos dependerá no solo de las virtudes del diseño de una determinada intervención, sino también, y cada vez en mayor medida, de la capacidad que tenga el propio proyecto para transmitir una información adecuada e incidir positivamente en el tejido social existente.

En la actualidad las estrategias de desarrollo urbano se realizan sobre escenarios urbanos previamente producidos o, lo que es lo mismo, en ciudades existentes; lo cual exige considerar, a su vez, estrategias adicionales de comunicación y de relaciones públicas. Por ejemplo, las obras de rehabilitación urbana, la introducción de inversiones en tráfico y transporte, o la renovación de las infraestructuras, exigen procesos de comunicación y de relaciones públicas especiales<sup>16</sup>.

Un municipio que al ejecutar su plan de inversiones no actúa correctamente sobre la simbología existente en la ciudad pierde legitimidad. Las obras en construcción deben tener en cuenta esta condición urbana previa, para (re)construir una nueva simbología. Tiene que hacer obra no solo para resolver los problemas de las demandas, sino también para transmitir en ellas una intencionalidad y mensaje explícitos. Ello supone la existencia de una política urbana que asuma la comunicación como uno de sus componentes más importantes.

Es necesario detenerse a analizar el carácter de la obra municipal, porque se trata de una modalidad fundamentalmente física, inmueble, visible, dispersa y puntual, lo cual introduce algunos problemas y ven-

---

16 Muchas veces una buena propuesta de política urbana no ha podido llevarse a cabo por problemas de información, falta de coordinación o inexistencia de una estrategia explícita de comunicación social.

tajas. Si bien tiende a resolver algunos problemas, una vez que cumple su cometido es absorbida o mimetizada por la cotidianidad e incorporada 'al paisaje', perdiendo temporalidad y trascendencia. La obra y su ubicación debe ser una solución múltiple a los diversos problemas sentidos por la población, una estrategia frente al escenario urbano construido y transmitir un mensaje con intencionalidad clara.

En este caso la comunicación social debe buscar trascender el tiempo y el espacio. Es decir, que la población de toda la ciudad esté informada de las inversiones, tome conciencia del carácter de ellas y logre permanecer el mayor tiempo posible en la memoria social. Esto permitirá que la actuación tienda a superar el impacto de la propia definición de su ámbito local y proyecte su influencia en el tiempo.

Una posición como la señalada, supone la existencia de equidad en la distribución socio-territorial de la inversión y la satisfacción de reales demandas sociales<sup>17</sup>. Pero también un seguimiento y control de la inversión por parte de la población.

### *La proyección mundial de las ciudades*

La revolución científico-tecnológica que se vive en el campo de las comunicaciones, tiende a reducir considerablemente la distancia y el tiempo. Pero también la emisión de mensajes preferentemente urbanos -por la concentración de los medios de comunicación y de la información en las ciudades- permiten una difusión de los modos de vida ciudadanos, incluso por fuera de sus límites.

La cualidad de una emisión focalizada desde la ciudad y una decodificación ubicua, conducen a una mayor concentración urbana y a un cambio en su rol tradicional: los medios de comunicación actúan como caja de resonancia de la información que se concentra en la ciudad -y por lo tanto de la ciudad misma- y también como actores cada vez más relevantes del desarrollo urbano.

Sin duda que esta situación tiende a potenciarse por la redefinición del rol y peso específico de las ciudades que se está produciendo en el contexto de la paradoja actual, de globalización de las sociedades

---

17 Ver el trabajo de Carrión F., "La gestión urbana: estrategias, dilemas y retos", donde se analiza el carácter contradictorio que puede tener una inversión respecto de otra.

nacionales y de los procesos de descentralización que se perciben a nivel mundial. Las economías urbanas adquieren una funcionalidad mayor, el poder local se incrementa, la diversidad de expresiones culturales se potencian y, por tanto, las relaciones interurbanas se intensifican por encima de las relaciones inter-nacionales, trans-nacionales o multi-nacionales.

De esta manera la ciudad y la comunicación juegan un rol más protagónico y empiezan a ser forma y eje de la articulación del sistema mundial: primero, porque las infraestructuras de comunicación que se construyan definirán las ciudades que acompañen el curso de la historia.

No hay que olvidar las enseñanzas del pasado: las ciudades que nacieron en cauces fluviales navegables, se desarrollaron más que otras por las posibilidades de comunicación que tuvieron. Hoy la buena o mala ubicación de una ciudad depende de un referente menos natural y más de ciertas condiciones producidas socialmente: la construcción de una centralidad inscrita en el ámbito de las infraestructuras y de las tecnologías de las comunicaciones.

Segundo, porque las ciudades tienden a comunicarse con mayor fuerza entre ellas, gracias a que el fortalecimiento de lo local redimensiona el mundo urbano con un protagonismo inédito, que lleva a privilegiar la comunicación interurbana por sobre la internacional. Hay una disputa por los espacios de encuentro, de comunicación e intercambio, entre los organismos creados por los poderes centrales y los que emergen del nivel local.

En ese sentido la comunicación y las relaciones públicas deben dirigirse a públicos externos, sobre la base de la generación de una atracción y promoción de la ciudad (marketing de la ciudad) y la construcción de un nuevo posicionamiento de la urbe en el concierto internacional, sobre la base de su competitividad (recentralización de la ciudad).