

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>	

Presentación

El concepto de lo urbano se ha ido transformando durante las últimas décadas desde una concepción estrictamente espacial hacia la comprensión de un fenómeno complejo en cuya dinámica convergen una serie de factores sociales, económicos, políticos y culturales. Las formas de organización socio-territorial que impone la globalización a través de la reestructuración mundial del capital, la influencia de las nuevas tecnologías de la comunicación, y la redefinición de la relación Estado-sociedad-mercado, entre otros factores, ha determinado la emergencia de nuevas lógicas de configuración y reproducción de los procesos urbanos.

La problemática urbana en América Latina y el Caribe no es ajena a esta realidad, no solo por la cada vez mayor inserción de la región en los circuitos globales, sino sobre todo porque las contradicciones estructurales propias de esta parte del continente, determinan en la actualidad una profundización de los procesos socio-espaciales y consecuentemente una construcción de lo urbano en permanente tensión.

En este nuevo contexto, el ejercicio académico enfocado en el análisis del fenómeno urbano se ha visto en la necesidad de redefinir los términos teórico-metodológicos de su objeto de estudio, incorporando una lectura transversal de carácter interdisciplinario que más allá del hecho espacial permita dar cuenta de la complejidad de estos procesos.

Inscrita en esta reflexión, la presente compilación recoge algunas de las ponencias presentadas en el eje de Estudios de la Ciudad – Gestión del Riesgo y Desastres, del Congreso Latinoamericano y Caribeño de Cien-

cias Sociales, organizado por la FLACSO Sede Ecuador, entre el 29 y 31 de octubre del 2007. Ponencias que fueron sometidas a un proceso de selección –tanto de forma como de contenido– en el que se priorizó la pertinencia de su aporte alrededor de cuatro ámbitos básicos del campo disciplinar de los estudios urbanos, como son: las transformaciones socio-territoriales en el contexto de la globalización; los desafíos de la gestión urbana; lo urbano como proceso de comunicación y aprendizaje; y la construcción social de lo urbano. La caracterización específica de estos cuatro temas permite identificar la lógica contemporánea de los fenómenos urbanos desde su dimensión contextual (globalización), institucional (gobierno), mediática (comunicación) y relacional (sociedad).

En este sentido, el conjunto de textos de este volumen abordan desde distintas entradas los procesos urbanos que se desarrollan en la región, a través de una línea argumental que evidencia las transformaciones que experimentan las ciudades en el contexto de sociedades globalizadas, y la manera como los impactos de este fenómeno determina no solo la redefinición del gobierno de la ciudad mediante una reingeniería institucional y la incorporación de nuevos actores –tanto público como privados– en la gestión urbana, sino sobre todo, la emergencia de otras formas de construcción de ciudadanía que decantan en lecturas y mecanismos alternativos de aprehensión de la ciudad.

La heterogeneidad geográfica de los países analizados, así como la pluralidad de temas propuestos en esta compilación, sugieren en cierta forma, un ejercicio comparativo sobre el estado de la actual problemática de las ciudades latinoamericanas, identificando algunas de las permanencias y rupturas del fenómeno urbano de la región.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO - Ecuador

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. micordova@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 social 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 subnacionales 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 de una nueva etapa de sus contextos socio-políticos, matizados además por la adscripción a modelos económicos de corte neoliberal, que si bien 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 de-nominado 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 reposiciona como “el escenario central de la democracia y se convierte –gracias a la descentralización y a los cambios económicos y demográficos– en un actor protagónico” (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 contraponen 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 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 algunas 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 déca-

da 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 significante, 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

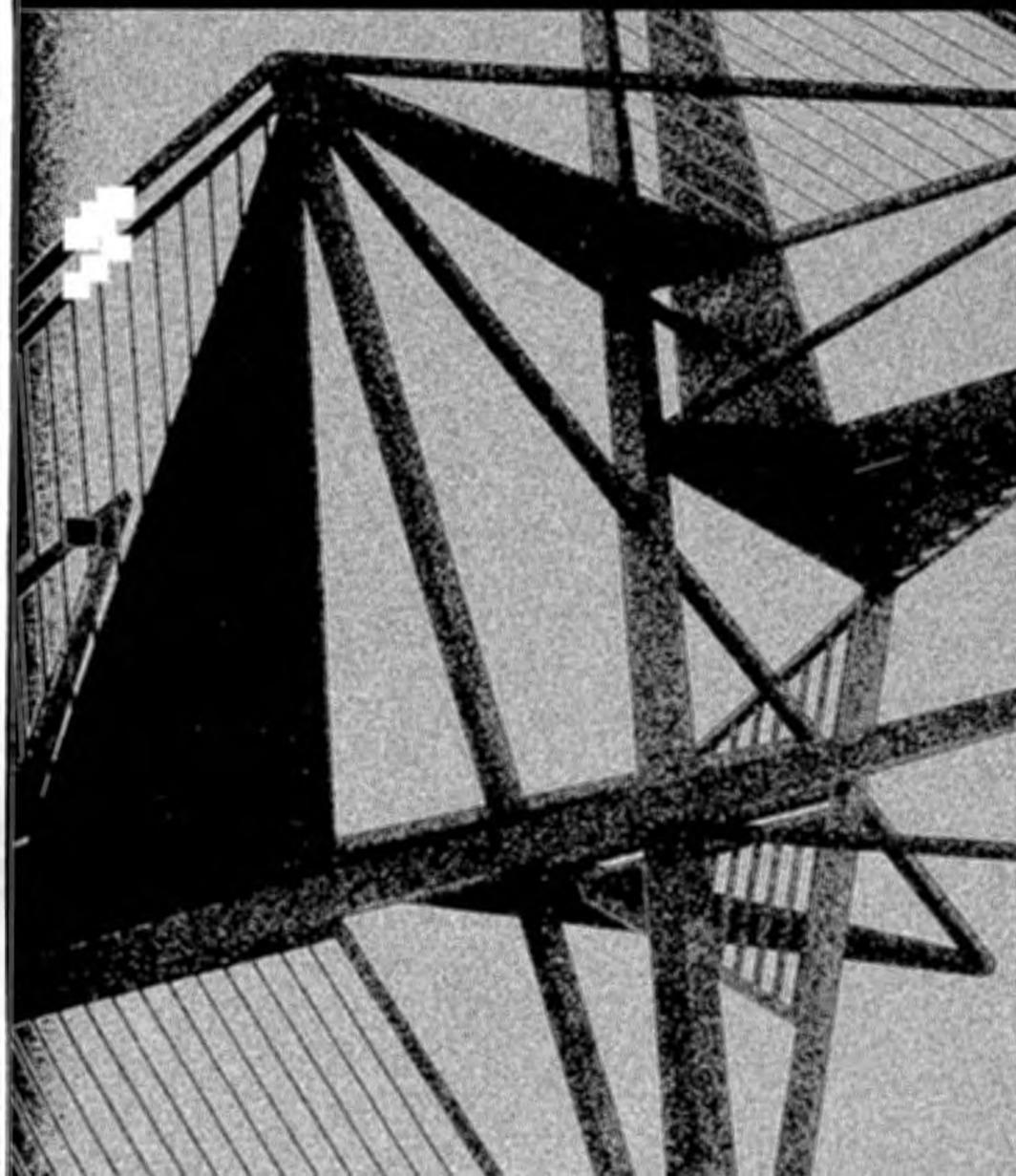
urbana como dogma de orden y control socio-espacial de las ciudades, está siendo redefinida hacia la comprensión de un conocimiento disciplinar compuesto por diversas áreas de especialización pero al mismo tiempo complementarias, en tanto lo urbano *per se* es parte constituyente del proceso social y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

I. Transformaciones socio-territoriales en el contexto de la globalización



**I. Transformaciones
socio-territoriales en el contexto
de la globalización**

Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano*

Carlos A. de Mattos**

Resumen

La creciente velocidad con la que se mueven grandes sumas de capital, el debilitamiento de la intervención estatal en la gestión urbana y la competencia entre ciudades que buscan atraer inversiones han potenciado la importancia de los negocios inmobiliarios en el desarrollo urbano. El fenómeno, de alcance mundial, también se verifica en varias ciudades de América Latina. Estas inversiones se orientan a construir grandes complejos comerciales, modernos edificios de oficinas y lujosas residencias que aunque pueden contribuir al crecimiento de la ciudad, también profundizan la fragmentación y las desigualdades territoriales.

Palabras clave: globalización financiera, América Latina, negocios inmobiliarios, nueva gestión urbana.

* Una primera versión, más breve, del presente texto fue publicada en la *Revista Nueva Sociedad* (2007), Buenos Aires, N° 212 (noviembre-diciembre).

** Profesor e investigador del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Director de la *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* (EURE).

“Acércate y mira Tokio. ¿Ves todos aquellos espacios? Terrenos vacíos aquí y allá, como bocas desdentadas. Desde arriba se ve muy bien. Andando casi ni te das cuenta. Son casas y edificios viejos que han sido derruidos. Últimamente, el precio del suelo se ha disparado y los viejos edificios son cada vez menos rentables. En un edificio viejo no se pueden pedir alquileres altos y hay pocos inquilinos. Se necesitan edificios nuevos y grandes. Al subir el precio del suelo, entre impuestos sobre bienes inmuebles e impuestos sucesorios, mantener un domicilio particular en el centro de la ciudad se hace imposible, así que todos acaban vendiendo. Dejan sus casas en el centro y se mudan a la periferia. Esas casas las compran empresas inmobiliarias especializadas. Y los de las inmobiliarias derriban los edificios viejos y construyen otros nuevos mucho más rentables. Es decir, que en los solares que ves allá se irán levantando, rápidamente, uno al lado del otro, edificios nuevos. Sucederá en unos dos o tres años. En esos dos o tres años, el aspecto de Tokio cambiará por completo. Tampoco hay escasez de capital. La economía japonesa está en un momento de completa actividad, la Bolsa continúa subiendo. Los bancos tienen las arcas llenas. Y si tienes solares, los bancos te los hipotecan y te prestan tanto dinero como quieras. Si tienes terrenos, no te faltará efectivo. Por eso se ha levantado un edificio tras otro. [...]” (Murakami [1992] 2003: 162-163).

Aún cuando esta descripción está referida específicamente a Tokio, la mercantilización de la dinámica urbana que aquí se hace referencia, también se puede observar en gran parte de las grandes ciudades que están siendo objeto de procesos de transformación bajo el impacto de la dinámica económica que se ha impuesto durante las últimas décadas en casi todo el mundo. En lo esencial, puede considerarse que se trata de un rasgo congénito a la urbanización capitalista que, con menor o mayor intensidad ha estado siempre presente desde sus mismos orígenes, aún cuando durante las últimas décadas ha alcanzado una intensidad incomparablemente mayor a la que jamás había alcanzado en el pasado.

Ha sido la intensificación de esta tendencia, lo que ha provocado un conjunto de cambios en la organización y el funcionamiento, así como también en la morfología y el paisaje, de un número creciente de grandes ciudades en diversas partes del planeta, cambios que han llevado a algunos autores a sostener que por su contenido y alcance están configurando una

“tercera revolución urbana” (Ascher, 2001). En general, gran parte de la literatura especializada en esta materia atribuye lo medular de estos cambios a las mutaciones provocadas por la dinámica económica globalizada e informatizada que se conformó con las respuestas a la crisis del fordismo.

Si bien expresiones embrionarias de algunos de estos cambios ya podrían observarse en etapas anteriores del desarrollo capitalista, la forma en que ellos están manifestándose en la fase actual presenta diferencias tanto cuantitativas como, especialmente, cualitativas, con respecto a como se habían presentado anteriormente. Y uno de los cambios en que esto es especialmente visible, es el que resulta del impacto que están teniendo las inversiones inmobiliarias privadas, que es incomparablemente mayor al observable en cualquier otro momento del pasado.

En términos generales, este fenómeno debe ser analizado en el contexto de la globalización financiera que comenzó a procesarse durante las últimas décadas del siglo pasado, y que se profundizó bajo los efectos combinados del despliegue de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC) y de la aplicación de políticas de liberalización económica, desregulación y apertura externa. En este contexto se ha producido una vertiginosa aceleración de la movilidad de un volumen creciente de excedentes de capital, en el ámbito de un espacio mundial en persistente expansión. En este escenario, la recuperación del crecimiento de numerosas ciudades imbricadas en la dinámica globalizada, ha hecho que la mayoría de ellas hayan pasado a convertirse en un escenario privilegiado para la valorización de esos capitales móviles.

¿Cuales son los aspectos específicos de esa dinámica, que permiten explicar el aumento de la importancia (y, por tanto, del impacto) de los negocios inmobiliarios en los procesos de transformación urbana en comparación con fases anteriores? A este respecto, tres aspectos, que pueden considerarse como constitutivos de la dinámica económica que se impuso a partir de la crisis del fordismo, aparecen como la causa principal del desencadenamiento de un proceso de acentuación de la mercantilización del desarrollo urbano:

- la globalización financiera o financierización de la economía mundial que, bajo el estímulo de las políticas de desregulación, privatización y

liberalización se manifiesta en una incontenible intensificación y aceleración de la movilidad internacional del capital (Chesnais, 1994; Palazuelos, 1998) y se traduce en un rápido y significativo aumento de la oferta de capital, de la cual una parte no despreciable busca valorizarse por la vía de la inversión inmobiliaria;

- la imposición de un enfoque de gestión pública sustentado por criterios de neutralidad y subsidiaridad, que ha contribuido, por una parte a consolidar condiciones mucho más favorables para los negocios inmobiliarios y, por otra parte, a otorgar mucho mayor autonomía y libertad que la que habían tenido hasta ahora, a las decisiones y acciones de las empresas y de las familias en todo lo relativo a bienes raíces;
- y, por último, la difusión, en el marco de este nuevo enfoque de gestión urbana, de las estrategias de competitividad urbana y de *city marketing*, mediante las cuales las autoridades de un número creciente de ciudades buscan explícita y deliberadamente atraer capitales externos, lo que también lleva a aumentar la importancia del papel de la inversión inmobiliaria privada en la transformación urbana y metropolitana.

La confluencia de estas tres tendencias está jugando un papel de crucial importancia en la generación de una dinámica urbana sustantivamente diferente a la que había caracterizado al crecimiento de la ciudad industrial, debido a que el aumento de la importancia cuantitativa y cualitativa de la inversión inmobiliaria privada está reforzando la imposición de una lógica más estrictamente capitalista al desarrollo urbano. Esta lógica, que se está afirmando en la mayor parte de las grandes ciudades en crecimiento en el mundo entero, como lo ilustra la descripción de la novela de Murakami para Tokio, también está presente, cada día con mayor nitidez, en la evolución de las principales ciudades latinoamericanas.

En esta parte del mundo, esta situación está directamente relacionada con el hecho de que ya en las últimas décadas del siglo pasado se había comenzado a impulsar, con diverso énfasis e intensidad según los países, un conjunto de reformas estructurales, sustentado básicamente en los postulados de un discurso teórico-ideológico neo-capitalista que estaba

ganando espacio asociado a los avances de la globalización en diversas partes del mundo (Lora y Panizza, 2002). Fue así que desde ese momento, la mayoría de estos países fue escenario de un experimento, aludido bajo el eufemismo de “ajuste” estructural, a lo largo de cuyo desarrollo se procesaron cambios sustantivos en materia de política económica que, en general, siguieron la dirección preconizada por el discurso que más tarde sería formalizado en el “Consenso de Washington” (Williamson, 2004).

Allí, donde estos procesos lograron imponerse y tuvieron avances efectivos en términos de reestructuración productiva e inserción en la dinámica globalizada, se pudo observar un importante aumento del crecimiento de los negocios inmobiliarios, particularmente en las principales ciudades de los países respectivos, lo cual, como se verá, tuvo una decisiva incidencia en una intensificación de la mercantilización de su transformación urbana.

Globalización financiera e inversiones inmobiliarias

Ante todo, es necesario reconocer que fue la financierización de la economía mundial el cambio que más influyó en la generación de condiciones más favorables para que los flujos de capital pudiesen desplazarse, prácticamente sin obstáculos, hacia los lugares más ventajosos para su valorización, lugares por lo general situados en los países mejor evaluados en términos de estabilidad económica, riesgo-país y/o competitividad internacional. Iniciado en la década de 1970, el proceso de globalización financiera se terminó de consolidar y profundizar con la aplicación de las políticas de liberalización y desregulación, que hicieron factible que los capitales en movimiento pudiesen traspasar cada vez con mayor facilidad unas fronteras nacionales que se fueron haciendo cada día más permeables.

En lo fundamental, esto ocurrió en virtud de que fueron los propios estados nacionales los que establecieron y/o perfeccionaron diversos arreglos institucionales con los que se desnacionalizaron ciertos componentes particulares de lo nacional, con el deliberado propósito de permitir su vertebración en determinados circuitos globalizados (Sassen, 2007: 18). Esto es, en concordancia con la lógica de la globalización, los gobiernos de un

número creciente de países buscaron instaurar en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales “un terreno de maniobras que permita el libre despliegue de las estrategias de las empresas, sea para ampliar el mercado, sea para minimizar los costos, sea para los dos a la vez” (Michalet, 2007: 107-8). Una consecuencia fundamental del establecimiento de este terreno de maniobras, fue que los procesos respectivos permitieron una mayor articulación de “los mercados internacionales con los sistemas financieros nacionales, que también se internacionalizan a través de inversiones en cartera” (Palazuelos, 1998: 202).

En las condiciones que se afirmaron con la adopción de las políticas de liberalización económica y con la difusión de las NTIC, la organización y el funcionamiento de la economía mundial evolucionaron asociados a un persistente y prácticamente incontrolable crecimiento de los flujos internacionales de capital. De esta manera, como afirma Plihon:

“Al abolir las fronteras nacionales, la liberalización financiera ha creado las condiciones para una circulación de los capitales sin trabas, a escala internacional. Las NTIC han amplificado esta evolución permitiendo a los capitales desplazarse a la velocidad de la luz a través del planeta. La liberalización financiera y las NTIC han abolido las dimensiones espacio-temporales: los capitales circulan instantáneamente y por todos los lugares. Es el triunfo de la economía virtual a gran velocidad” (Plihon, 2001: 43).

Bajo las nuevas reglas del juego, junto con aumentar aceleradamente su movilidad en un espacio mundial cada día más amplio, los flujos de capital también incrementaron su autonomía con respecto a las indicaciones públicas, a sus raíces territoriales y a los movimientos de mercancías. Seguramente, la consecuencia de mayor relevancia que se deriva de esta evolución es la consolidación de una situación en la que, como afirma Peyrelevade (2005: 58-59), “el capitalismo financiero, habiéndose impuesto por todas partes, se ha liberado en todos lados del poder político y de sus variaciones nacionales para transformarse en el principio indiscutido de la organización económica de las sociedades”. De hecho, esta situación representa la culminación de un largo proceso que llevó inexo-

rablemente a la afirmación de un escenario regido por la dependencia estructural de las sociedades respectivas con respecto al capital, (Przeworsky, 1990), prácticamente a escala mundial.

Esto significa que, en el escenario emergente, donde el crecimiento está condicionado básicamente por los montos de inversión (en capital físico, en capital humano, en capital técnico), las posibilidades de crecimiento de cada lugar dependen de las condiciones para la valorización del capital que el mismo ofrezca a unos propietarios o administradores del capital que toman sus decisiones de inversión en función del retorno que allí pueden obtener. Por tanto, habida cuenta de la creciente autonomía de la que gozan los flujos de capital para escoger su destino territorial, lo que cada lugar puede hacer para incrementar su acumulación, no es mucho más que intentar mejorar su atraktividad para la valorización de los capitales móviles. Así han quedado establecidas las coordenadas básicas, –y, también, las contradicciones fundamentales– del escenario que se ha venido ajustando desde entonces.

Como respuesta a esta situación, en la que se contraponen, por una parte, una oferta cada día mayor de capitales que se mueven con creciente autonomía en busca de lugares para su mejor valorización y, por otra parte, un número también creciente de lugares que buscan atraer a esos capitales, se fue estableciendo un amplia variedad de productos e instrumentos financieros funcional al despliegue territorial de esos capitales, los cuales se han ido perfeccionando con el avance de la liberalización económica. En ese proceso, han ido adquiriendo creciente importancia los inversores institucionales (fondos de pensiones, fondos mutuos, *hedge funds*, sociedades de inversión, etc.) los cuales, al imbricarse en un sistema bancario globalizado, han desplegado cotidianamente, y en tiempo real, un volumen de magnitud incalculable de capitales de diversa procedencia hacia los más variados destinos.

Una parte relevante de este incesante e incontrolable aumento de los flujos financieros, que traspasan sin mayor dificultad las debilitadas fronteras nacionales, se encaminó a aumentar la inversión en bienes raíces en aquellos lugares en que estos activos ofrecían mejores condiciones para su valorización. Porque, como apunta *The Wall Street Journal*, “la teoría detrás de estas inversiones globales es que, a medida que estas naciones esta-

bilizan y modernizan sus economías, se convierten en lugares más seguros para invertir y con precios inmobiliarios que continuarán en alza” (Citado en Levine y Haughney, 2006).

No se puede ignorar, además, que estos flujos financieros también se alimentan de capitales procedentes del crimen organizado y, en particular, del narcotráfico (Strange, 1998; Naím, 2005), en virtud de que el destino inmobiliario constituye un medio idóneo para su reciclaje, aspecto éste de importancia no despreciable para entender la magnitud de este tipo de inversión. Al respecto, como consigna el Informe 1997-1998 del Grupo de Acción Financiera sobre Blanqueo de Capitales (GAFI):

“El sector inmobiliario entra hoy plenamente en la esfera de las actividades fraudulentas de los blanqueadores. Las inversiones de capitales ilícitos en el sector inmobiliario constituyen un método clásico y probado para blanquear dinero sucio, particularmente en los países del GAFI dotados de una estabilidad política, económica y monetaria. El blanqueo puede ser operada sea por transacciones inmobiliarias realizadas en cadena para impedir que se rastree el origen ilícito de los fondos, sea por inversiones de capitales criminales en complejos inmobiliarios turísticos o de esparcimiento que les confieren una apariencia de legalidad” (GAFI, 1998: punto 59).

Por otra parte, hay que tener presente, que el destino urbano de los flujos financieros recibió un importante estímulo con la recuperación del crecimiento de numerosas ciudades en proceso de globalización que, por ello fueron evaluadas por los potenciales inversores como lugares atractivos para los negocios inmobiliarios. Esto se deriva del hecho de que, con el establecimiento de un terreno de maniobras cada vez más extenso para el libre despliegue de las estrategias de las empresas, se afirmó una geografía articulada en torno a circuitos des-nacionalizados y des-fronterizados, donde un número cada día mayor de grandes ciudades y, en especial, de grandes regiones urbanas, se constituyeron en los focos principales de acumulación y de crecimiento de la economía mundial (Brenner, 2003) y, por lo tanto, en potentes focos de atracción para este tipo de negocio.

¿Cómo afectaron estos cambios al sector inmobiliario? A este respecto, un dirigente inmobiliario canadiense (Perreault, 2004) destaca tres

cambios fundamentales que han afectado a este sector desde fines del siglo pasado:

- el arribo masivo de inversores institucionales, de los bancos de negocios y de las empresas que cotizan en la bolsa, que han transformado la manera de abordar lo inmobiliario: en particular, las fuentes de fondos son más numerosas y sofisticadas, el mercado es más líquido, las transacciones son más accesibles y la variación de los ciclos se hace de manera menos pronunciada.
- la industria inmobiliaria, que en el pasado operaba con carácter local, ahora pasa a hacerlo a escala mundial, por lo que los principales inversores tienen una aproximación internacional a la inversión inmobiliaria, lo que tiene impactos sobre las estrategias, sobre los valores y sobre los mercados.
- el número de medios de colocación inmobiliaria se ha multiplicado, pues mientras en el pasado se limitaba a las inversiones con fondos propios, ahora incluye, entre otros, propiedad directa, fondos inmobiliarios, acciones, unidades fiduciarias de colocación inmobiliaria, préstamos de primer rango, préstamos subordinados, préstamos participativos, etc.

En términos generales, cambios en esta dirección se pueden comprobar, con alcance e intensidad diversa, en la mayor parte de los mercados inmobiliarios internacionalizados del mundo, especialmente desde el momento en que aumenta la oferta de capital para este tipo de inversión y se multiplican los mecanismos e instrumentos mencionados anteriormente. Ello permitió que, como ya se ha señalado, una parte significativa de estos capitales intensificase su movilidad hacia aquellos lugares cuya estabilidad, crecimiento económico y bajo riesgo, los situaban como ámbitos recomendables para los negocios inmobiliarios. Entre esos lugares, diversas y grandes ciudades latinoamericanas comenzaron a ser consideradas como destinos particularmente atractivos para este propósito. En este sentido, como anota Fernández Durán (2006: 6) “[...] en los espacios periféricos

las operaciones inmobiliarias se concentran especialmente en sus metrópolis más significativas y dentro de ellas sólo en determinados enclaves altamente centrales, simbólicos y rentables”.

Fue así que durante los últimos años esta tendencia se acentuó, especialmente en países como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Panamá y Perú. En este sentido, por ejemplo, la intensificación de los flujos externos de capital destinados a inversiones inmobiliarias en Brasil aparece como un hecho que, por su inédita magnitud, comienza sorprender: “ahora, españoles, portugueses, ingleses, canadienses y americanos –sólo para citar algunos– están alterando los rasgos del sector inmobiliario en Brasil al colocar (literalmente) camiones de dinero en la construcción y compra de terrenos, hoteles de lujo, fábricas y almacenes. Los números son impresionantes. Juntos, ellos deben traer mil millones de dólares para inmuebles en Brasil en este año” (Carvalho, 2006).

Como contraparte al persistente aumento de los flujos de capital, aumentado tanto desde fuentes externas como internas, se ha observado, especialmente en los países antes mencionados, un incremento de la demanda tanto de las familias como de las empresas por una diversificada gama de nuevos productos inmobiliarios que, al materializarse, comenzaron a impulsar una importante transformación del paisaje urbano de un conjunto creciente de grandes ciudades en proceso de globalización. Entre estos nuevos productos inmobiliarios, merecen ser destacados, entre otros, los grandes proyectos urbanos (GPU), los edificios inteligentes y rascacielos para sedes de empresas transnacionales, los *shopping-malls*, los hoteles de cadenas multinacionales, etc., que como se verá tienen un impacto relevante en la organización y el funcionamiento de las ciudades respectivas y dejan su particular impronta en ellas.

A la larga, en muchos casos el continuo aumento de la disponibilidad de capitales para este tipo de negocio, ha terminado por provocar un crecimiento excesivo de las inversiones respectivas y una sobre-oferta de productos inmobiliarios; dado que, por lo general, estos procesos se desarrollan en forma asociada a aumentos desproporcionados del precio de bienes raíces y, en especial, del precio del suelo urbano, su evolución ha resultado muy difícil de controlar, sobre todo en los casos en que esto ha ocurrido en ámbitos donde ya se habían impuesto la liberalización y la desregula-

ción. Ello ha llevado al desencadenamiento de crisis económicas de gran magnitud y alcance, como lo documentan lo ocurrido con la sobre-especulación inmobiliaria en Bangkok, cuya explosión en 1997 estuvo en los orígenes de la crisis asiática (Charmes, 1998), así como la más reciente crisis de la hipotecas de alto riesgo en los Estados Unidos. Ambos ejemplos se han constituido un elocuente testimonio acerca de la importancia que la inversión inmobiliaria ha adquirido en la dinámica económica global.

Subsidiaridad estatal y nueva gestión urbana

La adopción de los criterios de subsidiaridad estatal y el consecuente repliegue de la intervención pública en la gestión urbana, ha sido otro factor que contribuyó a otorgar mayor protagonismo a los negocios inmobiliarios en los procesos de transformación urbana. Esto ocurrió cuando, frente al agotamiento de las propuestas de fundamento keynesiano que habían ganado influencia, en especial en los años que siguieron a la gran crisis de 1929, que postulaban la necesidad de una intervención exógena al mercado para controlar y/o regular los desequilibrios generados por el propio desarrollo capitalista, comenzaron a imponerse las políticas de liberalización y de desregulación basadas en un discurso teórico-ideológico de signo diferente.

De hecho, durante las últimas décadas del siglo pasado ya se había generalizado en la mayor parte de los países latinoamericanos la convicción de que las recetas basadas en un fuerte intervencionismo estatal, como las que preconizaban la “programación del desarrollo económico y social”, que se habían popularizado durante la segunda posguerra, especialmente al amparo de la Alianza para el Progreso y la Carta de Punta del Este, no resultaban efectivas para conducir y/o regular procesos de cambio en sociedades complejas tanto a nivel nacional como urbano (de Mattos, 2005). En la medida que esta visión se fue generalizando, se produjo un abandono prácticamente total y definitivo de la confianza en el urbanismo racionalista, en especial, en la versión de esta corriente que había sido promovida por Le Corbusier y por la Carta de Atenas, que se había constituido en una de las concepciones más influyentes de aquellos años.

Con el fracaso de los intentos de planificación del desarrollo económico y social y del urbanismo racionalista, se abrieron camino las propuestas sobre *governance* y planificación estratégica que revalorizaron el papel del mercado en la regulación de la vida económica y de la participación consensuada de los principales actores involucrados en las prácticas sociales respectivas. Desde entonces, ha tendido a crecer la creencia de que en lo esencial el manejo de los procesos económicos y sociales debía quedar librado al juego de las fuerzas del mercado y regirse por la aplicación del principio de subsidiaridad estatal; vale decir, en esta fase del proceso de modernización capitalista, “el Estado debería sujetar sus funciones a un esquema de racionalidad económica en el que estarían claramente diferenciadas las actividades públicas y el nuevo papel del capital privado, núcleo de las capacidades y la iniciativa individual”; por consiguiente, se debería tender hacia un Estado “que en materia económica sólo se encargara de regular, supervisar y vigilar que las relaciones de mercado se realizaran de acuerdo con los marcos legales establecidos” (Huerta Moreno, 2005: 145-6).

Allí donde se aceptó y aplicó el ideario de la subsidiaridad, se ha observado una drástica reducción tanto de la intervención como de la inversión pública lo cual, como contrapartida, condujo al restablecimiento del protagonismo del capital privado. En lo que concierne a la administración urbana, esto se materializó en una evolución que, como señala Harvey, pasó desde una concepción que suponía un manejo de corte gerencial hacia otro de tipo empresarial, bajo el supuesto de que “beneficios positivos serán obtenidos por ciudades que asuman una postura empresarial en relación al desarrollo económico” (Harvey, 1989: 4).

El abandono de las ideas y propuestas “gerenciales”, se puede explicar por el hecho de que al mismo tiempo que se había llegado a un generalizado consenso sobre la inoperancia del urbanismo racionalista, también se había fortalecido el acuerdo en cuanto que, “[...] la coherencia del proceso no se deriva de una imposición de una doctrina urbanística bajo la coacción de la autoridad”, puesto que “la autoridad política no es la única base de una racionalidad espacial, detrás de la cual no se encontraría más que el caos” (Remy, 2001: 5), tal como postulaba el urbanismo racionalista en sus diversas vertientes; a partir de estas premisas, se llegó

a la inevitable conclusión de que “la intervención política y urbanística tiene mucho más peso si se inserta en un proceso que toma fuerza independientemente de ella” (Harvey, 1989: 5). Al entender de esta manera la lógica de los procesos sociales, la nueva política urbana se encaminó a actuar en concordancia con ese “proceso que toma fuerza independientemente de ella”, bajo la consideración de que la viabilidad de los procesos respectivos solamente puede asegurarse en la medida que sus objetivos no sean contradictorios con lo medular de la dinámica socio-territorial dominante.

Esta forma de concebir las prácticas sociales, que descarta la posibilidad de una planificación normativa como la que había logrado su apogeo en la posguerra, tiene su fundamento en el reconocimiento de que “los procedimientos practicados por los poderes públicos no son sino uno de los componentes de procesos en los que se combinan según modalidades muy diversas, lógicas públicas y lógicas privadas, evoluciones ‘espontáneas’ e intervenciones planificadas, racionalidad técnica y elecciones políticas, expertises científicas y compromisos militantes, programación y concertación, etc.” (Grafmeyer, 2005: 111).

Es en esta forma de entender la dinámica social, que implica un cambio radical con respecto a las ideas y a las prácticas que habían dominado durante buena parte del siglo pasado, donde subyacen los fundamentos del “concepto de gobernanza” (OECD, 2001), que ahora tiende a imponerse como base para la gestión en sociedades complejas y democráticas, como es el caso de las grandes aglomeraciones metropolitanas.

Lo que importa considerar es que en este tipo de sociedad, una gestión basada en los principios de la gobernanza termina estableciendo un escenario más adecuado para la cristalización de los intereses y las aspiraciones de los actores que tienen el poder y la capacidad para llevar a cabo las intervenciones de más impacto en la evolución y transformación de la ciudad. En primer lugar, un escenario de esta naturaleza, permite que las estrategias, decisiones y acciones que expresan las preferencias locacionales de las empresas y de las familias, en especial de las de mayores recursos, puedan materializarse con mucho más autonomía y libertad efectiva que en uno más regulado, lo que resulta de fundamental importancia para explicar los cambios que desde entonces afectaron a las ciudades.

Y, en segundo lugar, lo que es más importante, la vigencia de una reglas del juego compatibles con el enfoque de la gobernanza, ofrece mayor libertad y flexibilidad para la formación y operación de ciertas *urban growth machines* que se constituyen en distintas fases de la historia de cada ciudad, como propone el clásico estudio de Molotch (1976); esto es, de coaliciones de miembros de élites directa o indirectamente relacionadas con los negocios inmobiliarios, que buscan asegurar las precondiciones para el crecimiento de su ciudad y que conducen las correspondientes políticas urbanas con el propósito de expandir la economía local y acumular riqueza (Jonas y Wilson, 1999).

En esta dirección, no hay que olvidar que, en concordancia con las ideas centrales del nuevo discurso ideológico dominante, se preconizó la conveniencia de implementar políticas de descentralización política y administrativa, bajo el supuesto de que este sería un camino adecuado para limitar las atribuciones del Estado central en beneficio de la sociedad civil y de las comunidades locales. Sin embargo, en sociedades donde la desigual distribución del poder entre los distintos actores sociales es un dato, es fácil comprobar que la descentralización fue un medio idóneo para que las autoridades locales favoreciesen con frecuencia los intereses de los actores más poderosos. En particular, la descentralización les permitió disponer de mayores y mejores atribuciones para negociar directamente con los capitales privados, las condiciones requeridas por estos para aumentar sus inversiones en el respectivo ámbito local. En la medida que se tradujo en mayor libertad para que los inversores inmobiliarios pudiesen obtener rentabilidades más elevadas, la descentralización se convirtió en un camino funcional al mejor desarrollo de estos negocios.

Esto es, al destrabar, estimular y sostener las acciones de las fuerzas sociales con más capacidad para concretar las intervenciones que, por su magnitud e importancia, son las de mayor incidencia en el desarrollo de las ciudades, se consolidaron condiciones más favorables para que los negocios inmobiliarios pudieran pasar a jugar un papel todavía más importante que el que habían tenido en el pasado. Como destacan Silva y Castillo (2007: 49) con referencia a lo ocurrido en Brasil, “en algunas regiones metropolitanas, verdaderos mosaicos de poderes públicos locales, la competencia entre diversas municipalidades conduce a una superoferta

de este tipo de mercancía, inmovilizando capitales en construcciones ociosas”.

Se puede concluir, por lo tanto, que allí donde la aplicación de este nuevo enfoque pudo avanzar en su propósito de remover, debilitar y/o neutralizar las regulaciones establecidas cuando el urbanismo racionalista se había propuesto controlar o regular, aún cuando con escasa efectividad práctica, el desarrollo urbano, lo que se logró fue ante todo consolidar una situación mucho más ventajosa para el despliegue de “la multitud de procesos privados de apropiación de espacio” (Topalov, 1979: 20) que constituyen la esencia misma de la urbanización capitalista; esto es, se pudo avanzar hacia el establecimiento de un escenario en el que es posible un despliegue mucho más efectivo de ciertas tendencias congénitas al desarrollo urbano capitalista, que si bien habían estado presentes en fases anteriores, no habían alcanzado entonces su intensidad actual. En definitiva, la aplicación de políticas concebidas según este enfoque alternativo fortaleció aún más la vigencia de una lógica de urbanización intrínsecamente capitalista en los procesos de transformación urbana y metropolitana.

Competitividad de ciudades y atraktividad urbana

Finalmente, otro cambio que favoreció la preferencia de los capitales móviles por materializar inversiones en las grandes ciudades en expansión, radica en el hecho de que en el transcurso de las últimas décadas numerosas administraciones urbanas decidieron adoptar e impulsar estrategias específicas orientadas a competir por inversión externa. Con ese propósito, se definió un variado conjunto de políticas e instrumentos orientados a mejorar la atraktividad urbana vis-à-vis los capitales en movimiento, con lo cual mejoraron más aún las condiciones para el desarrollo de los negocios inmobiliarios en ese ámbito. Si bien, en cierta forma, las ciudades siempre han estado en competencia, lo novedoso es que ahora la competitividad interurbana pasó a ubicarse como un componente central de la gestión de las mismas.

En lo fundamental, las administraciones respectivas han justificado sus estrategias de *city marketing* en el supuesto de que la atracción de un

mayor volumen de inversión inmobiliaria (así como también de nodos de empresas y de visitantes globales) constituye un requisito para incrementar la capacidad productiva y el crecimiento de sus ciudades; esto, a su vez, ha sido postulado como una condición necesaria para aumentar los correspondientes niveles de empleo y de ingreso y, por último, para asegurar una mejor calidad de vida para sus habitantes.

En concordancia con estos objetivos, por lo general las inversiones en el sector inmobiliario son altamente valoradas por las administraciones urbanas, en la medida que se considera que las mismas inducen la activación de la industria de la construcción, la cual por sus efectos en términos de encadenamientos productivos y por su capacidad para generar empleos, resulta beneficiosa para estimular el crecimiento económico del lugar. Por esta razón, las estrategias de competitividad urbana habitualmente tienden a establecer condiciones especialmente permisivas para la atracción de inversiones que tengan efectos favorables en esta dirección.

Por otra parte, estas estrategias se estructuran teniendo presente que, con la progresiva des-fronterización que afecta a la movilidad global del capital, los flujos respectivos tienen mucho mayor autonomía que en el pasado para escoger su lugar de destino en el ámbito de un espacio de multinacional en continua ampliación en el que, además, se está produciendo un persistente aumento de lugares (esto es, fundamentalmente, de ciudades) en competencia; en esta situación, el principal medio disponible para una estrategia de competitividad es el aumento de su atractividad vis-à-vis los flujos de capitales. Como ha señalado Harvey (1989: 5) “[...] las inversiones toman crecientemente la forma de un negociación entre el capital financiero internacional y los poderes locales, los cuales hacen lo mejor que pueden para maximizar la atractividad local como un aliciente para el desarrollo capitalista”.

Una de las consecuencias de la aplicación de estrategias y políticas de competitividad, ha sido el establecimiento y la ampliación de un ámbito territorial mucho más ventajoso para el despliegue de los capitales que se orientan hacia los negocios inmobiliarios, puesto que mientras por un lado un número creciente de potenciales inversores buscan lugares que les ofrezcan condiciones ventajosas para valorizar sus capitales, por otro lado una cantidad también creciente de lugares busca atraerlos mediante accio-

nes destinadas específicamente a mejorar aquellas condiciones. En otras palabras, al mismo tiempo que aumenta la disponibilidad y la oferta de capitales, también crece la demanda por estos, lo cual, como es obvio, genera una situación extremadamente conveniente para la inversión inmobiliaria.

En cualquier caso, cuando se analizan las motivaciones de los inversores inmobiliarios frente a los supuestos que impulsan a las autoridades urbanas a competir por inversiones inmobiliarias, no es posible desconocer que quienes invierten en una economía capitalista lo hacen en respuesta a los estímulos que ofrecen estas estrategias, motivados por objetivos que no son ni la generación de empleos, ni el mejoramiento de la calidad de vida de las ciudades de destino, sino lisa y llanamente para aprovechar las ventajas que cada ciudad puede ofrecer para valorizar sus capitales, esto es, en definitiva, para hacer buenos negocios.

Ello no obstante, abundan los ejemplos que muestran que cada día son más las administraciones urbanas que promueven estrategias de competitividad, muchas veces basadas en ambiciosos programas de cosmética urbana que se aplican a partes seleccionadas de la ciudad, que luego son utilizadas como imágenes promocionales ante los potenciales inversores y/o visitantes. Son justamente estos programas, de los que los grandes proyectos urbanos constituyen actualmente uno de sus componentes principales, el instrumento básico para la venta de cada ciudad ante los posibles inversores inmobiliarios.

En sus intentos por contar con productos utilizables para su *marketing*, numerosas ciudades se han dado a la tarea de obtener la colaboración de “starchitects” (Ourossoff, 2007) de renombre internacional como, por ejemplo, Norman Foster, Frank Gehry, Santiago Calatrava o Cesar Pelli que, entre tantos otros, se han convertido en fabricantes de íconos de la globalización, fundamentales para la venta de la ciudad respectiva. También como parte de estas estrategias, y con el mismo propósito, muchas ciudades están impulsando en diferentes partes del mundo la construcción de grandes proyectos urbanos, conforme a la receta ya probada en algunas capitales mundiales. En particular, ya se puede comprobar que varias ciudades latinoamericanas se han embarcado en esta dirección, como lo documentan entre otros, Puerto Madero en Buenos

Aires (Novoa, 2005), el Centro Comercial Santa Fe en Ciudad de México (Cruz y Carrillo, 2006), el nuevo centro empresarial de Sao Paulo en la Avenida Berrini (Fix, 2007) y la Ciudad Empresarial de Santiago de Chile. Como resultado de estos esfuerzos, muchas ciudades ya son identificadas internacionalmente mediante la imagen de algún artefacto así concebido.

En definitiva, los elementos introducidos por estos programas, materializados merced a la movilización de volúmenes crecientes de capitales vinculados a los nuevos mecanismos y productos inherentes a la financiarización de la economía mundial, tuvieron una incidencia crucial en los cambios que han afectado a la organización, al funcionamiento, a la morfología y a la imagen de las ciudades involucradas.

Algunas conclusiones: riesgos y acechanzas

¿Cómo se podrían sintetizar los principales impactos provocados por la intensificación de las inversiones y los negocios inmobiliarios en la evolución urbana de las últimas décadas? En términos generales, se puede señalar que los cambios observados en este período avalan la conclusión de que algunas de las tendencias constitutivas del nuevo modelo de crecimiento influyeron decisivamente en la consolidación y profundización de una lógica más ortodoxamente capitalista en la transformación urbana. En última instancia, esto significa que desde que las grandes aglomeraciones se convirtieron en un destino particularmente atractivo para los negocios inmobiliarios, la maximización de la plusvalía urbana pasó a ser uno de los factores que más impacto ha tenido en la actual metamorfosis urbana.

En lo fundamental, estos procesos empezaron a afirmarse y a acelerarse desde el momento en el que los promotores inmobiliarios advirtieron que la recuperación del crecimiento de las grandes ciudades en el contexto de la globalización, las estaba convirtiendo en lugares en los que se localizaba la parte más dinámica de los correspondientes aparatos productivos nacionales y, en consecuencia, también un porcentaje mayoritario de los sectores sociales perceptores de los ingresos más elevados; a partir de allí, el suelo metropolitano y ciertos productos inmobiliarios aumentaron

en forma significativa su atraktividad como medio para la valorización de los capitales móviles y las inversiones inmobiliarias comenzaron a tener un significativo y sostenido incremento en las ciudades respectivas, pasando a jugar un papel central en su transformación.

¿Cuáles fueron los destinos preferidos para la materialización de esas inversiones inmobiliarias? La evidencia indica que, las inversiones inmobiliarias de mayor envergadura financiadas con capitales móviles globalizados durante estos años se orientaron en especial a satisfacer las demandas de los sectores más solventes de las grandes ciudades, tanto a nivel de las empresas como de las familias.

En lo que respecta a las primeras, desde las últimas décadas del siglo pasado se comprobó un rápido y sostenido crecimiento del “inmobiliario de empresa” (Malezieux, 1995), con el que se buscó dar respuesta a los requerimientos planteados por la expansión de una nueva arquitectura productiva conformada en torno al continuo aumento del número de empresas multinacionales en red (37.000 en 1993 vs. 78.400 en 2007), cuya organización productiva considera la dispersión de sus nodos por el mundo entero (175.000 filiales en todo el mundo en 1993 vs. 780.000 en 2007) (UNCTAD, 2007). Esta creciente dispersión territorial multiplicó la demanda por edificios e instalaciones en cada uno de sus lugares en que esos nodos se implantaban.

Pero, con la peculiaridad de que esta demanda que debe dar respuesta a requerimientos cuantitativa y cualitativamente diferentes a los del período anterior, pues al mismo tiempo que hay una exigencia de superficies mayores, estas deben estar en edificios concebidos y construidos conforme a exigentes criterios normalizados a nivel internacional (Silva y Castillo, 2007). Lo que lleva a que “las singularidades de los edificios son removidas en nombre de la padronización y de la homogeneización, de modo que se transformen en bienes de alta liquidez, más fácilmente negociables en el mercado, aproximándose a las características perseguidas por una aplicación financiera típica de la bolsa de valores, o sea, rápidamente convertibles en dinero, sin perder valor” (Fix, 2007: 15).

Para poder dar respuesta a esta demanda, que ha sido uno de los objetivos básicos de los promotores inmobiliarios, se recurrió a una muy amplia variedad de artefactos arquitectónicos, cuya presencia pasó a consti-

tuirse en la expresión distintiva de la modernización de las ciudades respectivas. En este sentido, en particular, habría que hacer referencia a la multiplicación de complejos empresariales, integrados por una amplia variedad de “edificios inteligentes” concebidos según las normas y diseños antes mencionados, entre los que los rascacielos aparecen como la máxima expresión del paisaje urbano globalizado. A ello debería agregarse, entre otros una enorme variedad de hoteles de lujo de cadenas internacionales en continua expansión, también concebidos según diseños normalizados, así como diversos tipos de centros y complejos comerciales, donde los *shoppings-malls* aparecen como otro de los íconos representativos de los nuevos tiempos, amén de sofisticados e impactantes complejos para las más variadas expresiones del esparcimiento y la cultura.

Se ha señalado que buena parte de estas configuraciones edilicias son diseñadas y construidas como verdaderos “no lugares” (Augé, 1992), lo cual también estaría contribuyendo a perfilar una mayor homogeneización del medio ambiente construido, con lo cual, más allá de la específica identidad de cada ciudad, un tipo de paisaje urbano estaría reproduciéndose en ciudades ubicadas en distintas partes del mundo (Picon, 1998).

Complementariamente, las demandas de las familias, han dado lugar a un aumento de las inversiones inmobiliarias en otra variedad de nuevos productos arquitectónicos, que también han tenido un importante impacto en la actual metamorfosis urbana. En este terreno, han ganado especial importancia los conjuntos residenciales para sectores de ingresos altos y medios, entre los que, por una parte, se multiplica la presencia de edificios de departamentos en altura, mucho más sofisticados que en el pasado y dotados de un diversificado equipamiento en servicios para las familias (piscinas, gimnasios, saunas, canchas de tenis, salones de fiestas, etc.); y, por otra parte, con una dimensión y equipamiento hasta ahora desconocida, la generalización de los barrios amurallados y vigilados, cuya proliferación está contribuyendo a intensificar de manera significativa la fragmentación social de estas ciudades.

Puesto que las áreas donde residen los sectores de menores ingresos continúan siendo poco atractivas para los negocios inmobiliarios globalizados, los cuales en su mayor parte se orientan a atender la demanda de

las grandes empresas y de las familias de mayores recursos, el escenario urbano resultante continúa poniendo en evidencia una diferencia cada día más nítida entre las partes más ricas y más pobres de cada ciudad. Bajo esta dinámica, en que se contraponen la opulencia y la miseria, “la vivienda sólo es un problema para las personas que buscan casa y no pueden pagársela a los precios actuales, pero no para la administración, ni tampoco para la arquitectura ni para la proyección urbana, que en el último cuarto de siglo han vivido consagradas a las iniciativas espectaculares y grandilocuentes vinculadas al *marketing* urbano” (Delgado, 2006: 163).

Si como ha ocurrido durante las últimas décadas, continúa manifestándose la tendencia a que las desigualdades socio-territoriales existentes en estas ciudades se acentúen, y se hagan más evidentes, como lo documenta rigurosamente el informe sobre el desafío de los tugurios de UN-HABITAT (2003), es previsible que la vida social en un número creciente de grandes ciudades de diversas partes del mundo avanzará inexorablemente hacia una situación de creciente conflictividad y violencia (Pedrazzini, 2005). Lo que será inevitable si es que no se encuentra una respuesta satisfactoria a las carencias en materia de empleos y servicios que actualmente afectan a los sectores de menores ingresos en muchas de estas ciudades, en especial en América Latina.

Por otro lado, otra manifestación de estos procesos de mercantilización de la transformación urbana, deriva del hecho de que la existencia de excedentes financieros en incesante búsqueda de nuevos negocios inmobiliarios que aseguren su mejor valorización, ha derivado en una continua incorporación de suelo urbanizable adicional en las grandes aglomeraciones urbanas. Ha sido de esta forma que se ha podido aumentar y/o mantener la oferta de nuevos productos inmobiliarios, lo que a la larga ha redundado en un estímulo a la expansión territorial metropolitana que, en los hechos, ha resultado incontrolable. De allí ha resultado la persistencia de la tendencia a la periurbanización, que ha culminado con la formación de ciudades-región, a las que se ha intentado caracterizar con expresiones tales como, entre otras, ciudad difusa (Indovina, 1990), ciudad desbordada (Geddes, 1997), ciudad sin confines (Nel.lo 2002).

Como un componente específico de esta tendencia a la metropolización expandida, que se desarrolla asociado al aumento del ingreso medio

de las familias que se ha producido en las últimas décadas, se ha amplificado un tipo de negocio inmobiliario que, durante los últimos años ha alcanzado un fuerte impulso: la residencia frente al agua. Con esto, los inversores inmobiliarios han encontrado un nuevo destino para la valorización de sus capitales: los bordes fluviales o marítimos próximos a las grandes aglomeraciones urbanas. Si bien se trata de un tipo de negocio que ya había logrado cierta importancia en el pasado, ahora ha cobrado una magnitud y una intensidad que nunca había logrado antes, dando paso a un fenómeno que se está materializando con un enorme dinamismo y, también, con un gran costo ambiental. Este fenómeno, que tiene alcance mundial, se está manifestando, también en algunas grandes ciudades latinoamericanas, según dos modalidades importantes: la apertura e incorporación del frente fluvial o marítimo de la propia ciudad y la litoralización no contigua.

La primera modalidad, que también tiene sus antecedentes en algunos conocidos y muy difundidos experimentos llevados a cabo en ciudades como Sydney y Barcelona que, por su éxito, se han constituido en modelos de referencia, está relacionada con la recuperación y rehabilitación de los frentes marítimos o fluviales en aquellas ciudades que hasta ahora no habían explotado este potencial o, simplemente, le habían dado la espalda. Este camino, que por lo general concita una respuesta entusiasta de los inversores internacionales, ha estado ganando fuerza en varias grandes ciudades latinoamericanas, donde además del ejemplo ya mencionado de Puerto Madero, pueden considerarse, entre muchas otras, experiencias como el Malecón 2000 en Guayaquil, la Estação das Docas en Belem y la recuperación del frente sobre el Río Paraná en Rosario, Argentina, que han permitido abrir y ofrecer a los negocios inmobiliarios sus respectivos bordes costeros. Por lo general, estas operaciones han producido importantes cambios en la organización, el funcionamiento y el paisaje de cada una de las ciudades involucradas y, sobre todo, en la revalorización de ciertas partes del suelo urbano próximo al área intervenida.

La segunda modalidad, que también puede considerarse como una manifestación especial de la metropolización expandida, aparece como resultado de la respuesta de los inversores inmobiliarios a las preferencias de los habitantes de las grandes ciudades por residir y/o desarrollar activi-

dades turísticas y de esparcimiento en áreas costeras no contiguas, cuando esa posibilidad existe. Aparece así un fenómeno de litoralización ocasionado por un desbordamiento poblacional metropolitano hacia algún frente marítimo o fluvial de accesibilidad cotidiana, en un proceso que frecuentemente se sustenta principalmente en un aumento de la demanda por una segunda vivienda. De esta manera diversas urbanizaciones costeras, muchas veces pre-existentes, han reactivado descontroladamente su crecimiento, adoptando diversas modalidades, según la configuración morfológica y la ubicación geográfica del respectivo borde costero con respecto a la aglomeración principal, que siempre es la que aporta la mayor parte del aluvión poblacional que otorga viabilidad a los negocios inmobiliarios que desencadenan y sustentan el proceso.

Algunos ejemplos, permiten documentar la forma y la magnitud de este fenómeno en las metrópolis latinoamericanas. En algunos casos, cuando la aglomeración principal es costera, la litoralización se manifiesta como una prolongación de la ciudad sobre su propio borde marítimo, como ocurre, por ejemplo, en Montevideo y en Lima. En la primera de estas ciudades, las nuevas condiciones de movilidad (crecimiento del uso del automóvil, habilitación de autopista de conexión), ha impulsado la conurbación de un conjunto de balnearios pre-existentes en una larga y estrecha franja costera, conocida como la Ciudad de la Costa, constituida en una prolongación de la ciudad de Montevideo (Artigas, 2002), que seguramente continuará extendiéndose al ritmo del crecimiento del país. En el caso de Lima, luego de una expansión inicial por la costa del Pacífico hacia Ancón al Norte, se produjo un cambio de dirección, hacia el Sur, dando paso a un proceso de urbanización costera al ritmo de importantes operaciones inmobiliarias, todavía en desarrollo: “la conversión del litoral limeño en un espacio más de especulación y rentabilidad urbanas es otro fenómeno nuevo procreado en los años noventa. Si bien este espacio de la ciudad fue siempre objeto de intervenciones urbanísticas, la envergadura de la inversión en juego y la naturaleza de los proyectos resulta algo sin antecedentes en la historia urbana de Lima” (Ludeña, 2002).

En otros casos, cuando la aglomeración principal está próxima pero no contigua a la costa, la litoralización se manifiesta en una urbanización lineal, a veces sin sucesión de continuidad, a lo largo de una costa separada

de la aglomeración metropolitana pero relativamente próxima a ella, como ha estado ocurriendo, por ejemplo, en Buenos Aires, Sao Paulo y Santiago. Para hacer referencia solamente a uno de estos procesos, el que se desarrolla a partir de la ciudad de Buenos Aires, estudios recientes han comprobado que “si continúa la tendencia actual, en poco más de una década la costa atlántica bonaerense mostrará un frente urbano entre San Clemente del Tuyú y Bahía Blanca, con la sola excepción en la zona del Faro Querandí en Villa Gesell y Mar Chiquita. Serán 300 kilómetros continuos de ciudad, sin planificación, será algo poco sustentable” (*Perfil*, 23/diciembre/2007, reseñando conclusiones de los estudios del investigador José Dadon de la Universidad de Buenos Aires). La litoralización de Sao Paulo y Santiago de Chile están evolucionan en una dirección similar.

Todos los fenómenos señalados, permiten afirmar que el crecimiento de las inversiones inmobiliarias en una situación en la que se ha acentuado la autonomía de los flujos de capital con respecto a los lugares, han incidido fuertemente en los procesos de transformación urbana y metropolitana durante las últimas décadas, dando lugar a ciudades muy diferentes a las de la época de la industrialización. Frente a la evidencia de lo ocurrido hasta ahora, parece posible inferir que en la medida que esta tendencia siga profundizándose se corre el riesgo, de que como afirma Harvey (2000: 180), se deje “[...] la suerte de las ciudades casi en su totalidad en manos de los contratistas y especuladores inmobiliarios, de constructores de oficinas y del capital financiero”.

De alguna manera, este probable destino llegue a ser el inevitable desenlace de una gestión urbana basada en las ideas de gobernanza y de planificación estratégica, puesto que la aplicación efectiva del criterio de subsidiaridad puede conducir a un fortalecimiento todavía mayor de la importancia del papel de las inversiones inmobiliarias en la transformación de las ciudades y, por tanto, a una también mayor mercantilización del proceso de desarrollo urbano. Quizás todavía estamos a tiempo de reaccionar para impulsar un cambio de dirección.

Bibliografía

- Artigas, Alicia (2002). “Transformaciones socio-territoriales del área metropolitana de Montevideo”. *EURE*. No. 85 (diciembre). Santiago.
- Ascher, François (2001). *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube.
- Augé, Marc (1992). *Non-lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité*. Paris: Editions du Seuil.
- Brenner, Neil (2003). “La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental Post-fordista”. *EURE*. No. 86, (mayo). Santiago.
- Carvalho, Denise (2006). “Os estrangeiros vieram para ficar”. *Exame*. Sao Paulo, (21 junio).
- Charmes, Eric (1998). “La nouvelle bulle a éclaté en Thaïlande”. *Etudes Foncières*. No. 81. Paris, (www.foncier.org/articles/81/81Charmes.htm).
- Chesnais, François (1994). *La mondialisation du capital*. Paris: Syros.
- Cruz, Maria Soledad y Aída Carrillo (2006). “Un ejercicio de planeación y la construcción de nuevos espacios urbanos: el caso de Santa Fe”. En: Cruz, Maria Soledad (Coordinadora) *Espacios metropolitanos 2. Población, planeación y políticas de gobierno*. México: Editorial de la Red Nacional de Investigación Urbana.
- Delgado, Manuel (2006). “Morfología urbana y conflicto social. Las medidas antiguas como políticas de dispersión de pobres” ; en : Bergall, R. & I. R. Beiras. Coords.; *Emergencias urbanas*. Barcelona: Anthropos.
- De Mattos, Carlos (2005). “Gestión territorial y urbana: de la planeación a la *governance*”. *Ciudades*. Puebla, México. No. 66, (abril-junio).
- Fix, Mariana (2007). *São Paulo cidade global. Fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- GAFI (1998). *Rapport 1997-1998 sur les typologies du blanchiment de l'argent*. www.fatf-gafi.org/dataoecd/32/13/35396712.pdf.
- Geddes, Robert (1997). “Metropolis Unbound. The Sprawling American City and the Searching for Alternatives”. *The American Prospect*, (november-december).

- Grafmeyer, Yves (2005). *Sociologie urbaine*. Paris: Armand Colin.
- Harvey, David (1989). "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism". *Geografiska Annaler*. V. 71, No. 1.
- _____. (2000). "Mundos urbanos posibles"; en: Ramos, A. M., Ed.; *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*. Barcelona: Ediciones UPC, 2004.
- Huerta, María Guadalupe (2005). "El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario". *Política y Cultura*. México, (otoño).
- Indovina, F. (1990). *La città diffusa*. Venecia: Istituto Universitari di Architettura di Venezia.
- Jonas, Andrew E. G. y David Wilson, Eds. (1999). *The Urban Growth Machine. Critical Perspectives Two Decades Later*. Albany: State University of New York Press.
- LeVine, Steve y Christine Haughney (2006). "La fiebre inmobiliaria llega a los distintos mercados emergentes". *El Mercurio*, Santiago, (27 febrero).
- Lora, Eduardo y Ugo Panizza (2002). "Globalización y reformas estructurales en América Latina: lo que funcionó y lo que no". *Revista Asturiana de Economía*. Oviedo. N°. 24.
- Ludeña, Wiley (2002). "Lima, ciudad y globalización. Paisajes encontrados de fin de siglo". En VV. AA., Coords.; *El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado*. Barcelona: Institut d'Estudis Territorials.
- Malezieux, Jaques (1995). "L'urbanisation du capital : l'évolution récente de l'immobilier d'entreprise en France". *Futur Antérieur*. No. 30-31-32. Paris.
- Michalet, Charles-Albert (2007). *Mondialisation, la grande rupture*. Paris: La Decouverte.
- Molotch, Harvey (1976). "The city as a growth machine: towards a political economy of place". *The American Sociological Review*. No. 82. p. 309-330.
- Murakami, Haruki ([1998] 2003). *Al sur de la frontera, al oeste del sol*. Barcelona: Tusquets Editores.

- Naím, Moisés (2005). *Ilícito. Como traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Buenos Aires: Debate.
- Nel.Lo, Oriol (2002). *Cataluña, ciudad de ciudades*. Lleida: Editorial Milenio.
- Novoa, Graciela (2005). "Puerto Madero: un proyecto bisagra". En Welch Guerra, Max (Ed.) *Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- OCDE (2001). *Mieux vivre dans la ville. Le rôle de la gouvernance métropolitaine*. Paris: Éditions de l'OCDE.
- Ouroussoff, Nicolai (2007). "Let the 'starchitects' work all the angles". *The New York Times*, (diciembre 16). www.nytimes.com/2007/12/16/weekinreview/16ouroussoff.html? (Consultado diciembre 2007).
- Palazuelos, Enrique (1998). *La globalización financiera. La internacionalización del capital financiero a finales del siglo XX*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Pedrazzini, Yves (2005). *La violence des villes*. Paris: Enjeux Planète.
- Perreault, Fernand (2004). "Les défis de l'investissement immobilier". www.reseauxesg.uqam.ca/fichiers/allocution%20Fernand%20Perreault.doc (Consultado diciembre 2007)
- Peyrelevade, Jean (2005). *Le capitalisme total*. Paris: Editions du Seuil.
- Picon, Antoine (1998) *La ville territoire des cyborgs*. Besançon: Les Editions de l'Imprimeur.
- Plihon, Dominique (2001) *Le nouveau capitalisme*. Paris: Flammarion.
- Przeworsky, Adam (1990). *The state and the economy under capitalism*. Harwood Academic Publishing.
- Remy, Jean (2001). "Ville visible, ville invisible. Un réseau aréolaire?" *A+C – Arquitectura y Cultura*. No. 1. Santiago.
- Sassen, Saskia (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Silva, Adriana y Ricardo Castillo (2007). "Dinámicas metropolitanas en la era de la globalización: la promoción inmobiliaria en la Ciudad de Sao Paulo, Brasil". *EURE*. No. 98. Santiago, (abril).
- Strange, Susan (1998). *Dinero loco. El descontrol del sistema financiero global*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

- Topalov, Christian (1979). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México: Editora Edicol.
- UNCTAD (2007). *World Investment Report 2007*. New York: United Nations.
- UN-HABITAT (2003). *The challenge of slums. Global Report on Human Settlements 2003*. Londres: Earthscan.
- Williamson, John (2004). "A short history of the Washington Consensus". www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf.

Estado, instituciones y desarrollo urbano

Ricardo Carlos Gaspar*

Resumen

La urbanización acelerada y los cambios tecnológicos verificados en las últimas décadas están produciendo una nueva geografía de poder en el mundo, con centros metropolitanos y regiones asumiendo creciente importancia en la economía y política globales. El presente análisis aborda esas transformaciones, postulando que el énfasis en los gobiernos locales y en los espacios urbanos no significa que el Estado-nación haya perdido su centralidad, pues es él aún la instancia de poder decisiva para dar soporte, sostenibilidad y coherencia a las estrategias regionales y locales de desarrollo, en un marco de crecientes y complejas interacciones entre distintas escalas geográficas.

Palabras clave: Estado nacional, urbanización, ciudades globales, economía regional, metrópolis, escalas geográficas, instituciones, gestión territorial.

* Doctor en Ciencias Sociales por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC-SP), Profesor del Departamento de Economía de la misma institución desde 1985 y Coordinador del Curso de Especialización (post-grado "latu-sensu") Economía Urbana y Gestión Pública (COGEAE/PUC-SP).

Introducción

Las nuevas tecnologías y la transnacionalización creciente de los circuitos del capital acarrearán profundos cambios en la relación entre las diversas escalas de articulación geográfica, así como sensible alteración en el funcionamiento del aparato de Estado, en todas las esferas del poder.

El presente texto aborda esas cuestiones, iniciando con el rol del Estado-nación en la construcción del sistema mundial moderno, avanzando con la nueva geografía del poder global en la contemporaneidad, la inserción de grandes ciudades en ese circuito político planetario, y finalizando con la discusión de los desafíos institucionales que la múltiple interacción de las escalas geopolíticas (del local al global, con las mediaciones regionales y nacionales) imponen.

Estados en la economía global

Empezamos este pequeño ensayo con un principio general, de índole axiomática: el de que procesos tales como la urbanización contemporánea sólo se pueden comprender cabalmente a través de sus articulaciones con amplias corrientes de la economía-mundo, las cuales rompen barreras espaciales y limitaciones temporales, más allá de influenciar relaciones sociales en diferentes niveles.

Desde los albores de la modernidad, la economía-mundo capitalista manifestó su vocación mundial, abaracando todo el planeta. El impulso al cambio progresivo de las condiciones materiales de producción y el carácter destructivo-creativo han sido su marca genética. El objetivo supremo de expandir los espacios de valorización del capital ha implicado siempre la búsqueda constante por nuevas fuentes de insumos productivos y nuevos mercados; así como también la concurrencia intercapitalista, intensificada por el desarrollo tecnológico, sucesivamente ha incorporado diferentes regiones del planeta en los circuitos de reproducción sistémica. La producción y control del espacio son su lógica intrínseca. En esa base, el sentido global es inherente a la propia constitución embrionaria del capitalismo, partiendo de las ciudades-estado italianas de los siglos XIII e

XIV, ateniendo, en el período de formación del capitalismo monopolista de estado, a finales del siglo XIX, y de la expansión financiera de fines de la década de 1960 hasta los días actuales, sus momentos culminantes.

En el tiempo histórico, el modo de producción capitalista se desarrolló simultáneamente en el plan territorial, al identificarse con el sistema de Estados-nación y en el plan no territorial, mediante la construcción de organizaciones empresariales que abarcaban el mundo entero, trascendiendo la esfera de los Estados particulares.

La peculiaridad del sistema mundial moderno es que una economía-mundo haya sobrevivido más de quinientos años, forjando su propia geografía histórica, sin que se halla transformado en un imperio mundial. Esa singularidad —el secreto de su fortaleza— explicada por el aspecto político de la forma de organización económica llamada capitalismo, “capaz de florecer precisamente porque la economía-mundo contenía dentro de sus límites no uno, sino múltiples sistemas políticos” (Wallerstein, 1979: 491).

El no-reconocimiento de la importancia de los sistemas de poder interestatal y de los padrones monetarios internacionales para los desarrollos económicos nacionales fue el “primer gran error de previsión de la economía política clásica” (un tema clásico de los mercantilistas y abjurado por liberales y marxistas) —o sea, la suposición del crecimiento y difusión universales de la riqueza capitalista y su corolario, la disminución del poder y de la competencia entre los Estados territoriales—, “que deberían ser sustituidos por los mercados o (...) por una grande y única confederación mundial” (Fiori, 1999: 16-7). Ello no ocurrió absolutamente: Estados y monedas continuaron cumpliendo un creciente protagonismo en el escenario mundial.

En otros términos, e introduciendo la especificidad de las ciudades como incubadoras de la era moderna y de generación de riqueza privada, “la particularidad del Occidente fue la formación simultánea del Estado absolutista y de la propiedad privada plena, de la centralización del poder volcado a la acción económica y la autonomía de las ciudades” (Medeiros, 2001: 92). Para Tilly, “por detrás de los cambios geográficos de las ciudades y Estados actuaba la dinámica del capital (cuyo campo preferido eran las ciudades) y de la coerción (que se cristalizaba sobretudo en los estados)” (Tilly, 1996: 50).

Al finalizar la II Guerra Mundial, las políticas macroeconómicas de sustentación de la demanda efectiva, promovidas por el Estado, demarcaran los términos de la radical reforma del sistema de mercado, verificada en aquel período.

El propio fortalecimiento de los Estados nacionales tuvo en la Guerra Fría un poderoso estímulo, pues la capacidad de controlar sus sociedades atenuaba significativamente la amenaza de invasión enemiga. El debilitamiento de la gobernabilidad de los Estados nacionales, en particular después de los acontecimientos de 1989 en el este europeo, resalta la especificidad del cambio ocurrido: “Lo que ha terminado, en 1989, fue una estructura específica de conflicto entre grupos aliados de Estados-nación (...) [la Guerra Fría] ha reforzado la necesidad del Estado-nación, de su capacidad militar y de sus formas de regulación económica y social, en el nivel nacional, necesarias a su sustentación” (Hirst y Thompson, 1998: 270-1).

A la fuerte crisis económica de los años 1970 se agregó el cuestionamiento directo de la supremacía americana en todo el mundo de la época, expresado en acontecimientos de carácter político, económico, cultural y militar.

Sin embargo, los EEUU reaccionaron fuertemente al debilitamiento y a los desafíos a su soberanía: a partir de 1979, la política del dólar fuerte y la escalada política, militar e ideológica universal cambiaron rápidamente el juego a su favor. El colapso del poder supranacional soviético y del bloque socialista, a fines de la década de 1980, ha consolidado la primacía de la hegemonía norte-americana global.

Apertura, desreglamentación y privatización se tornan los nuevos paradigmas de eficiencia macroeconómica. Políticas monetarias austeras, realineamiento del cambio y equilibrio fiscal, son las herramientas de intervención recomendadas.

La presente fase de internacionalización de los circuitos comerciales, productivos y financieros, asociada a los significativos avances en las tecnologías de información y comunicación, se evidencia con claridad a partir del último tercio del siglo XX. Sin embargo, “la finanza es global, los intereses en juego no” (Jeffers, 2005: 173). El sistema interestatal continúa, en el horizonte temporal previsible, el núcleo primario del poder mundial, pero dividiendo sus jurisdicciones con otros actores que surgie-

ron o se fortalecieron en el pasado reciente –entre ellos, las ciudades-regiones globales–.

El nuevo papel del Estado como emprendedor posee dos componentes: “primeramente, su posición como agente central lo implica en el rol crucial de proveer una visión para el futuro en un período de transformación. En segundo lugar, su papel como constructor de instituciones le permite dar realidad institucional a esa visión, así como a la emergente estructura de coordinación” (Chang, 2003: 69). Esa insustituible función de la instancia pública en nuestra era histórica es válida para todas las esferas de poder, del local al global.

Luego, la dimensión nacional permanece como un inevitable marco de referencia, pues su:

“Enorme complejidad y larga captura de la sociedad y de la geopolítica lo torna [el Estado nacional] un sitio estratégico para la transformación – esta no puede simplemente advenir de afuera. Lo que esa categoría [la desnacionalización] no acarrea es la suposición de que la nación-estado como una forma dominante irá a desaparecer, pero sí que, adicionalmente al hecho de ser el centro de alteraciones clave, ella será, en sí misma, una entidad profundamente diferenciada” (Sassen, 2006: 423).

Naciones y regiones en la nueva geografía del poder

Así, contrariamente al que propaga el *mainstream* económico, el Estado sigue jugando un rol protagónico en la escena global, aunque sus funciones y estructura hayan cambiado significativamente en las últimas décadas. Si eso es cierto en la arena nacional y mundial, no es menos seguro en los niveles subnacional y local.

Los nuevos dictámenes productivos y tecnológicos, las innovaciones financieras, la apertura comercial de los países y el rápido avance de los mecanismos de conectividad global propician la emergencia de diferentes actores en la escena mundial. La geopolítica del planeta asume hoy una apariencia plural, heterogénea.

En el interior de la actual reflexión sobre el rol de las administraciones locales y el tema de la gobernabilidad, es importante intentar establecer

mediaciones precisas entre las esferas local, regional, nacional y global del desarrollo socioeconómico, contemporáneamente demarcadas. En ese mosaico, se destacan las grandes metrópolis globales y el recorte regional, desde la escala micro, involucrando áreas geográficas subnacionales, hasta los bloques económicos macro-regionales, de grandes dimensiones espaciales, incluyendo muchos países.

Los espacios virtuales abrigan fuertes vínculos con sus contrapartidas materiales y precisan ser también producidos. Las ciudades constituyen locales estratégicos para la instalación del complejo de servicios a las empresas que las actividades de punta requieren. La esencia del excedente está crecientemente vinculada a tales sectores económicos. Las ciudades ofrecen las economías de aglomeración y los ambientes altamente innovadores que dichas actividades exigen (Sassen, 1995: 67).

Uno de los rasgos característicos del capitalismo contemporáneo es ubicarse precisamente en su componente especulativo, enmarcado en la absoluta mercantilización del espacio urbano, siendo que la inversión inmobiliaria conlleva plenamente tal atributo. Esto se debe al rol del capital financiero, predominantemente abstracto, que asume la posición hegemónica en el orden económico global (Jameson, 2001: 163-4).

La presente importancia de los grandes centros urbanos no se relaciona solamente con los costos de transacción, los retornos crecientes y las economías de escala a ellas asociadas, en faz de una estructura de mercado caracterizada por la competitividad imperfecta (Krugman, 2001), pero también por su carácter de nodos de redes interactivas y por la dimensión simbólica de tales espacios polarizadores (Camagni, 2001: 96).

Fuerzas centrípetas atraen empresas y recursos para las ciudades (los encadenamientos productivos, los mercados y los desbordamientos tecnológicos), mientras fuerzas centrífugas los rechazan (entre ellas, la inmovilidad de factores, los costos de la tierra, el tráfico y la degradación ambiental) (Fujita *et. al.*, 2001: 345-6). Desde ese equilibrio inestable las grandes ciudades aplican sus políticas y estrategias de crecimiento.

La autonomía de éstas para implementar políticas económicas propias refleja, de una parte, aspectos positivos, pues las necesidades de la población, cuya mayoría vive en los núcleos urbanos del planeta, fueron no obstante, despreciadas en las décadas desarrollistas de la pos-guerra.

A su turno, la misma importancia oculta, por detrás de la retórica innovadora, el otro lado de la globalización. Sus promotores, visando crear las condiciones ideales al libre flujo de capitales en el mundo, se valen de la crisis de los Estados nacionales –victimados por la ineficiencia de sus burocracias, por las políticas neoliberales y por las nuevas tecnologías de información–, así como la innegable necesidad de reformarlos a fondo, para amplificar la presumible falencia de los proyectos nacionales de desarrollo, corolario del discurso del fin del Estado.

Cierto es que los mismos núcleos urbanos concentran también los rasgos perversos de la globalización, como la desigualdad y el trabajo precario, multiplicando contingentes de “humanidad excedente”: “La ‘superurbanización’ (...) es impulsada por la reproducción de la pobreza, no por la oferta de empleos” (Davis, 2006: 26).

De acuerdo con las proyecciones de la ONU, la mayor parte del crecimiento demográfico en los próximos treinta años debe ocurrir en las áreas urbanas de los países menos desarrollados (UN-HABITAT, 2004: 34), agravando el cuadro de pobreza e informalidad en el planeta.

En verdad, la agenda que se descortina para las ciudades, partiendo de un enfoque más amplio de la nueva dinámica regional, impone un real desafío: encontrar la relación óptima que ellas deben establecer, bajo el prisma de la democracia y la eficiencia socioeconómica, con las esferas regionales, nacionales e internacionales de poder. En los diversos espacios políticos y económicos, el Estado nacional sigue relevante, mientras articulador de las acciones que dan sustancia a las políticas de corte local y regional, frente a los fenómenos de naturaleza mundial.

Una distinta territorialidad geopolítica se dibuja en el mundo, de líneas aún imperfectas, pero integrada por sitios estratégicos (las ciudades globales) que emergen como una nueva geografía de centralidad (Sassen, 1998). Los territorios no son pasivos objetos locacionales y sí importantes operadores económicos, cumpliendo “las tareas cruciales de reforzar la eficiencia estática y dinámica de las firmas locales” (Camagni, 2001: 101-2).

Fortalecer el poder público en todos los planes asume, así, importancia decisiva. En los niveles locales y regionales no es diferente: la presencia activa del Estado es fundamental (Pochmann, 2004: 275). Nunca es demasiado recordar que fenómenos, como el explosivo incremento pobla-

cional de las periferias urbanas, sólo serán eficazmente resueltos mediante programas de desenvolvimiento integral coordinados por el centro político nacional.

Tal constatación sostiene, en paralelo –a pesar de significativas alteraciones en las condiciones de operación–, el postulado del relieve de estrategias nacionales de desarrollo, teniendo en cuenta específicamente sus condicionantes sistémicas, cuyos requisitos inciden directa o indirectamente sobre la creación de ventajas competitivas locales y su diseminación en otros planes geográficos. Si eso es cierto, “el futuro diseño regional irá depender en mucho de las posibilidades del Estado nacional de patrocinar políticas estructurantes (...) que también continúan siendo imprescindibles, aún más cuando parte de las condiciones de competitividad asume una dimensión sistémica y pasa a depender de esas ‘externidades construidas’” (Pacheco, 1998: 246-7).

La decisiva importancia del fenómeno regional en la actual globalización se revela también por medio del análisis de las tendencias del desarrollo espacial metropolitano en el mundo. En esa perspectiva más amplia (imprescindible para superar las limitaciones del “localismo”), la dinámica urbano-regional se revela cada vez más preeminente; significativas alteraciones están ocurriendo, de las formas centradas en las ciudades para formas regionales de urbanización (UN-HABITAT, 2004: 65).

Contrario a la idea convencional, “la globalización hace más imperiosa la necesidad de generar esquemas de planificación y gestión del desarrollo, teniendo en cuenta la dimensión regional-territorial” (Wong-González, 2002: 128). Resaltamos, una vez más, que la vocación de las esferas subnacionales en asumir papeles de sujetos del desarrollo, que privilegie el enfoque territorial integrado y sostenible, presupone la articulación con sus respectivos Estados nacionales –hasta el presente– los más importantes actores políticos de la escena global.

El desafío del marco institucional

Crecientemente, las ciudades presentan una red de intercambios que ultrapasa sus fronteras. La Agenda Habitat resalta los intensos vínculos de

las ciudades con sus contextos regionales y, sobre todo, nacional (la dimensión más importante, registramos enfáticamente) e internacional:

“Los problemas de los asentamientos humanos son de naturaleza multidimensional. Se sabe que la vivienda adecuada para todos y el desarrollo de asentamientos humanos sustentables no están aislados del desarrollo económico y social más amplio de los países, y que ellos no pueden ser separados de la necesidad de políticas nacionales e internacionales favorables para el desarrollo económico y social y para la protección ambiental, componentes indispensables y de fortalecimiento del desarrollo sostenible” (UNCHS, 1997 Cap. I: 19).

Semejantes reflexiones suscitan relevantes implicaciones prácticas y la construcción de nuevos mecanismos de gobernabilidad.

Las ciudades-regiones mundiales están, así, “confrontadas entre la opción de someterse pasivamente a esas presiones [transfronterizas], o involucrarse activamente en la construcción institucional y en la gestión política, en un esfuerzo de tornar la globalización, tanto cuanto posible, un proceso más ventajoso para ellas” (Scott *et al.*, 2001: 13). Pero, ¿cómo hacerlo? ¿cuáles son los instrumentos, o los mecanismos políticos, a disposición de las grandes ciudades, que les propicien efectividad en la implementación de acciones de envergadura, alternativas a las constricciones del capital transnacionalizado?

La respuesta a esas cuestiones pasa, una vez más, por el Estado: constituye su atribución inalienable el ordenamiento territorial y urbano, ya que la operación y el funcionamiento de las ciudades requieren bienes públicos, la fijación de límites a los efectos indeseables a terceros, y la garantía de condiciones mínimas de bien-estar y calidad de vida a los grupos mayoritarios, funciones que sólo pueden ser llevadas a cabo mediante la acción colectiva, con la decisiva participación del poder público (Cenecorta, 2000: 33).

Sin embargo, no existe Estado neutral:

“(...) El Estado es un espacio de condensación compleja y de mediación de fuerzas sociales. En verdad, la visión neutral es una manera de argumentar en favor de un tipo de Estado que, por medio de sus políticas y,

ciertamente, de sus omisiones, es un activo reproductor de desigualdad y un gran obstáculo a la expansión de derechos civiles y sociales” (PNUD 2004: 66).

Los intereses hegemónicos del capital suelen comprender la importancia de tener el Estado jugando a su favor. Tanto es así que el manejo, por tales grupos, del aparato estatal pos-keynesiano reestructurado está volcado, sobre todo, a proveer las precondiciones territoriales y bienes colectivos esenciales para la consolidación empresarial en otras escalas (supra o subnacionales); esto es, los factores de producción inmóviles destinados a generar las externalidades asociadas al momento de fijación territorial del capital en el interior de grandes ciudades-regiones (Brenner, 2006: 263-4). Por su turno –prosigue el documento del PNUD–, “una condición necesaria para un Estado capaz de construir democracia y equidad social es que alcance niveles razonables de eficacia, efectividad y credibilidad”. Un Estado con capacidad de acción que le permita conducir políticas públicas consecuentes y construir consensos no requiere “un Estado grande o pesado. Debe ser un Estado fuerte, capaz de procesar los impactos de la globalización, adaptándose selectivamente a los más irresistibles y asimilando y reorientando otros” (PNUD, 2004: 66).

La dinámica local-global, en la óptica del interés público, necesita de las esferas regionales y nacionales de regulación; la ciudad precisa de la región y de la nación para alcanzar el desarrollo sustentable, y todos requieren visión y práctica universales para asegurar tales objetivos.

Una perspectiva nueva de construcción institucional se abre, traducida en el desafío de la creación de estructuras de gobernanza regional, involucrando las ciudades-regiones globales (y, agregamos, la interacción de todas escalas de poder territorial) capaces de sostener el desarrollo económico, instigar el sentido da identidad regional cooperativa y promover direcciones innovadoras para conquistar la democracia social y la justicia distributiva.

La democracia es inseparable de un Estado capaz de garantizar y promover universalmente la ciudadanía – sin olvidar (como vimos) los límites de la representación y la acción de un cuerpo político de clase:

“Por detrás de todo derecho existe un Estado que lo garantiza. Y por detrás de todo derecho trunco existe un Estado que no llega a tornarlo efectivo. Esa inoperancia del Estado está relacionada con la cualidad de sus instituciones y, fundamentalmente, con el poder que fluye por medio de ellas y con la consecuente capacidad – o incapacidad – del Estado para attingir sus metas” (PNUD, 2004: 183).

En esa trama compleja, cabe a la dimensión regional la articulación política e institucional de las diversas iniciativas locales, haciéndolas compatibles y viables a la luz de instrumentos de financiamiento existentes o de formas alternativas de cobertura de gastos. Pero –volvemos a enfatizar– en la esfera del Estado-nación se ubica el eje de la reconstrucción institucional postulada.

Cada territorio local, por sí mismo es una realidad parcial, transitoria y vaga, debiendo ser definido en función de la acción propuesta –que trasciende sus límites geográficos estrictos– y no de una lectura estática (Bourdin, 2001: 223).

Ese nuevo balance territorial, más equilibrado en su capacidad de generar recursos y administrar grandes sistemas de infraestructura exige, a su vez, formas de gestión innovadoras. La estructura institucional compatible con los imperativos de la actualidad aún está por ser construida. Ella precisa abarcar, en una unidad superior, diversos núcleos urbanos componentes de espacios metropolitanos (Carbonell y Yaro, 2005).

La ciudad de la globalización, al diseminarse por sus áreas adyacentes o intersticiales, presenta una configuración híbrida de lo rural y lo urbano, no obstante se imponga, por toda parte, los estilos de vida urbanos. Ella “ocupa un territorio que continúa dilatando de forma dispersa y discontinuada, ultrapasando y acabando con los límites y la morfología pre-existentes, lo que lleva a la formación de una estructura policéntrica de fronteras móviles” (Mattos, 2004: 190). En tales espacios, los suburbios con frecuencia asumen la primacía en los procesos de desarrollo de conjunto del área urbana (McDonald, 1997: 457-60).

El estudio clásico de Lewis Mumford, producido originalmente décadas atrás, ya advertía de que “la renovación del núcleo metropolitano

interior es imposible sin una transformación mucho mayor, en una escala regional e inter-regional” (Mumford, 1998: 606).

Liberada a la acción del puro interés privado mercantil, la dinámica espacial lleva a una dispersión exacerbada del territorio urbano (*urban sprawl*), que equivale a una solución parcial y de corto plazo a la congestión de las áreas centrales. Además, ella ocasiona daños irreversibles ambientales y una excesiva dependencia de los coches particulares. Un mecanismo público racionalizador debería fomentar “redes policéntricas de compactas urbanidades”, en la amplitud de la ciudad-región, como “alternativa viable de estructuración espacial para evitar una dramática crisis en la calidad de los territorios metropolitanos” (Camagni, 2001: 115).

En una reciente investigación que llevamos a cabo, al comentar logros e insuficiencias de la gestión de la municipalidad de São Paulo entre 2001 y 2004 se llega a una conclusión apropiada para la mayoría de las grandes ciudades latinoamericanas:

“Los puentes institucionales de conexión intra-regionales en Brasil están obsoletos o simplemente inexisten. Los espacios metropolitanos (cuya propia red de relaciones trasciende las actuales demarcaciones administrativas y exige reconceptualización) son carentes de directrices macro-espaciales que ordenen su crecimiento y eviten el desbordamiento poblacional, tan oneroso para el erario público. Las conquistas en ese campo se traducirán en equidad social, control demográfico en áreas ya saturadas, apertura de nuevos frentes de expansión y aumento de la competitividad del propio país, que tiene en esas centralidades urbanas los motores de su desarrollo” (Gaspar, 2006: 215).

En nuestro entendimiento, la pérdida de eficacia de muchas de las acciones de estímulo a las ciudades y gobiernos locales se explica, en gran medida, por limitaciones de las iniciativas preconizadas, por más justificadas que lo sean, en el sentido de alterar, o de interferir significativamente, en los encadenamientos de procesos macro vinculados a mecanismos de decisión ubicados en instancias nacionales o internacionales, como es el caso de las estrategias de las grandes corporaciones mundiales. Carecen, especialmente en las pequeñas ciudades y en las iniciativas de naturaleza

comunitaria, de proyección direccional o transformadora, no constituyendo la prefiguración de una nueva ordenación social.

No cuesta enfatizar que el mito de la transnacionalización total de mercados sin fronteras, que llevaría a la hiper movilidad del capital, ayer como hoy, simplemente no sería posible en la ausencia de una multiplicidad jerarquizada de jurisdicciones políticas, en la cual los Estados nacionales constituyen actores-llave. Aquí se trata de que la hiper movilidad y los flujos exigen bases materiales, envuelven cuestiones políticas y la presencia del Estado (Sassen, 2001: 350). Pues, “El capitalismo es un sistema global, pero omitese sistemáticamente que su gestión política es interestatal y competitiva” (Fiori, 2001: 50).

Un ambiente institucional pautado por la cooperación entre los agentes económicos y por imaginativas formas colectivas de coordinación, más allá de asumir creciente centralidad en la determinación contemporánea de las condiciones de competitividad en todos los niveles de la realidad, y además, es imprescindible para contener la explosiva naturaleza de los mercados y corregir, aunque parcialmente, su perspectiva de corto plazo.

Más allá de los lineamientos generales aquí planteados, resta mucha indefinición. No hay modelos acabados. El conflicto social seguirá determinante. En otras palabras, el contencioso político demarcará el devenir de las trayectorias humanas posibles, teniendo como escenario la totalidad del planeta. En semejante contexto, “la búsqueda por un nuevo regionalismo basado en la democracia comunitaria permanece como una tarea fundamental” (Keil y Ronneberger, 2006: 295).

Consideraciones finales

Sintetizando, el Estado, como caja de resonancia del interés público, debe condicionar las acciones del sector privado, compatibilizándolas con la defensa de las necesidades básicas de la población, del espacio público, del paisaje urbano y del uso intenso y diversificado, en la óptica social, del territorio de la ciudad. La utilización del suelo urbano como patrimonio real de los ciudadanos permite garantizar la primacía de lo colectivo sobre la lógica exclusivamente mercantil del emprendedor privado.

Sobresale, de las reflexiones anteriores, el espacio de actuación del gobierno local en el sentido de contribuir, con la parte que le toca y como instancia decisiva e inalienable de articulación institucional de los diversos segmentos de la sociedad, con el proceso de desarrollo de la ciudad. El fortalecimiento del potencial de liderazgo político legitimase en una perspectiva democráticamente informada y abierta a las nuevas tendencias del escenario internacional, respetados los derechos e intereses de la población, en especial, de aquellas parcelas históricamente excluidas de los mecanismos de decisión y de los programas de fomento urbano.

El recorte local es, aún, un recurso analítico válido para el entendimiento de especificidades (el funcionamiento del mercado inmobiliario o las características del ambiente construido, por ejemplo). Con todo, la plena congruencia del significado y de la dinámica de los lugares sólo es adquirida cuando se ilumina el carácter relacional de las distintas escalas espaciales del planeta. Si es verdad que los límites de la acción local – siempre con la mirada prioritaria en las grandes ciudades globales– han sido expandidos, actualmente, por las demandas de participación ciudadana, de eficacia y de acceso a los servicios, semejante tarea exige un Estado democrático y apertrechado de instrumentos eficaces de intervención territorial, en las variadas dimensiones geográficas.

Bibliografía

- Bourdin, Alain (2001). *A questão local*. Rio de Janeiro: DP&A.
- Brenner, Neil (2006). “Global cities, ‘glocal’ states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe”; en: Brenner, N. y Keil, R., eds.; *The global cities reader*. New York: Routledge.
- Camagni, Roberto (2001). “The economic role and spatial contradictions of global city-regions: the functional, cognitive, and evolutionary context”; en Scott, A., ed.; *Global city-regions: trends, theory, policy*. New York: Oxford University Press.
- Carbonell, Armando y Roberto D. Yaro (2005). “American spatial development and the new megalopolis”. *Land Lines, vol. 17. n. 2*. Boston: Lincoln Institute of Land Policy.

- Cenecorta, Alfonso (2000). “Políticas e instrumentos de generación de suelo urbanizado para pobres por medio de la recuperación de plusvalías”; en Cenecorta, A. I. y Smolka, M., coords.; *Los pobres de la ciudad y la tierra*. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense y Lincoln Institute of Land Policy.
- Chang, Ha-Joon (2003). *Globalisation, economic development and the role of the State*. London and New York: Zed Books; Penang, Thirld World Network.
- Davis, Mike (2006). *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo.
- Fiori, José Luis (1999). “Introdução: de volta à questão da riqueza de algumas nações”; en Fiori, J. L., org.; *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes.
- _____ (2001). “Sistema mundial: império e pauperização para retomar o pensamento crítico latino-americano”; en Fiori, J. L. e Medeiros, C., orgs.; *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Vozes.
- Fujita, Masahisa, Paul Krugman and Anthony J. Venables (2001). *The spatial economy: cities, regions, and international trade*. Cambridge: MIT Press.
- Gaspar, Ricardo (2006). “Planejamento e política urbana em São Paulo”; en: Gaspar, R., Akerman, M. e Garibe, R., orgs.; *Espaço urbano e inclusão social: a gestão pública na cidade de São Paulo 2001-2004*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Hirst, Paul e Grahame Thompson (1998). *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis: Vozes.
- Jameson, Fredric (2001). *A cultura do dinheiro: ensaios sobre a globalização*. Petrópolis: Vozes.
- Jeffers, Esther (2005). “A posição da Europa na valorização mundial dos capitais”. En Chesnais, F., org.; *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências*. São Paulo: Boitempo.
- Keil, Roger and Kalus Ronneberger (2006). “The globalization of Frankfurt am Main: core, periphery and social conflict”; en: Brenner, Neil and Roger Keil, eds.; *The global cities reader*. New York: Routledge.

- Mattos, Carlos A. de (2004). “Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana”; en: Ribeiro, L. C. de Q., org.; *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: Fase.
- McDonald, John F. (1997). *Fundamentals of urban economics*. New Jersey: Prentice Hall.
- Medeiros, Carlos Aguiar de (2001.) “Rivalidade estatal, instituições e desenvolvimento econômico”; en Fiori, J. L. e Medeiros, C., orgs.; *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Vozes.
- Mumford, Lewis (1998). *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. São Paulo: Martins Fontes.
- Pacheco, Carlos Américo (1998). *Fragmentação da nação*. Campinas: Unicamp.
- PNUD (2004). *A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs*. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Santana de Parnaíba: L, M & X.
- Pochmann, Márcio (2004). *Reestruturação produtiva: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social*. Petrópolis: Vozes.
- Sassen, Saskia (1995). “On concentration and centrality in the global city”; en Knox, P. L. and Taylor, P. J., eds.; *World cities in a world-system*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____(1998). “Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos”. *Eure - Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* vol. XXIV. Nº 71. Santiago: Universidad Católica de Chile.
- _____(2001). *The global-city: New York, London, Tokyo*. New Jersey: Princeton University Press.
- _____(2006). *Territory, authority, rights: from medieval to global assemblages*. New Jersey: Princeton University Press.
- Scott, Allen et al. (2001) “Global city-regions”; en Scott, A., ed.; *Global city-regions: trends, theory, policy*. New York: Oxford University Press.
- Tilly, Charles (1996). *Coerção, capital e estados europeus: 1990-1992*. São Paulo: Edusp.
- UNCHS (1997). *United Nations Conference on Human Settlements: the Istanbul Declaration and the Habitat Agenda*. Nairobi: UN Centre for Human Settlements.

- UN-HABITAT (2004). *The state of the world's cities – 2004/2005: globalization and urban culture*. Nairobi: UN-Habitat; London, Earthscan.
- Wallerstein, Immanuel (1979). *El moderno sistema mundial. I. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. México: Siglo Veintiuno.
- Wong-González, Pablo (2002). “Globalización y virtualización de la economía: impactos territoriales”. En Becker, D. F. e Bandeira, P. S., orgs.; *Desenvolvimento local-regional: respostas regionais aos desafios da globalização vol. 2*. Santa Cruz do Sul: Edunisc.

O Estado-Nação e as cidades –a redefinição do papel do Estado e a emergência das cidades no cenário internacional– uma questão paradiplomática

Chyara Sales Pereira*

Resumo

A redefinição do papel do Estado, como consequência das alterações em curso no sistema internacional, vem conferindo à cidade um novo papel tanto no plano interno, como também, no externo. Estas alterações devem-se, basicamente, ao avanço da microeletrônica associada à produção e aos sistemas de telecomunicações. A indústria flexível vai fazer uso desses mecanismos associados às propriedades tecnológicas que detém, para realizar sua produção universal, que se consolidará em economias urbanas tradicionais. Esta nova maneira de articulação entre as cidades e o mundo da produção vai lhe conferir um novo papel social. Se antes, no contexto da guerra fria e de produção fordista, as relações internacionais eram de competência exclusiva do governo nacional, hoje as cidades lançam mão de recursos próprios, como a paradiplomacia, para projetar-se no cenário externo. No entanto, suas estratégias de inserção não podem ultrapassar às atribuições e os limites da política externa, privativos da soberania do Estado-Nacional. Nesses termos, o presente artigo pretende: analisar as estratégias que fundamentam o exercício da paradiplomacia, discutir as novas possibilidades de projeção externa de atores subnacionais, como as cidades, e refletir sobre avanços e limites.

Palavras-chaves: Estado-Nação, cidade, projeção internacional, cultura internacional e paradiplomacia.

* Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Graduação em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professora e Pesquisadora/bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) no desenvolvimento do Projeto “Sistema Integrado da Cooperação do Estado de Minas Gerais”. Docente da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e da Faculdade Novos Horizontes.

A cidade e o sistema produtivo

Tradicionalmente, a cidade é espaço de produção do capitalismo. Com o fordismo, há um aprofundamento desta característica, pois, ocorre o desenvolvimento de grandes cidades industriais dominando regiões através do fornecimento de mercadorias e serviços centralizados (comerciais e financeiros). A indústria vai ter papel estruturador nas áreas urbanas, exercendo uma influência que vai além da sua própria localização, estando fortemente relacionada com dois outros fatores: a constituição dos eixos de transporte e a formação das áreas residenciais da força de trabalho urbana. Assim, a estrutura produtiva das indústrias tem conseqüências notáveis sobre a cidade e o conjunto de território; sua área de influência não se restringe às cidades na qual se implantam, mas estende-se para além delas, seguindo um rigoroso critério econômico de localização, alterando o tecido social e urbanizando a nação inteira.

A ingerência do poder político central no espaço urbano é para garantir as vantagens econômicas que permitem a reprodução do sistema capitalista. Isto se dá através de políticas macroeconômicas de desenvolvimento, executadas pelo poder central, que vão convergir para o plano urbano. O poder local, desta forma, delinea seu plano de gestão em função das diretrizes emanadas do primeiro e dos problemas que vão aparecendo. No contexto da produção fordista, cidade funciona, então, de acordo com uma lógica nacional, convergindo as decisões do poder central em termos de desenvolvimento. A partir disso, a importância que ela adquire nas decisões macroeconômicas, deve-se ao fato de que é nesta que se encontram os fatores fixos de produção –terra, capital, trabalho–, necessários para que a atividade industrial se realize. Desta forma, a cidade não é sujeito das políticas nacionais, é objeto destas. Assim, conforme

“Os novos centros crescem, em primeiro lugar, pela criação de economias externas (um fenômeno não organizacional, não espacial) e através da divisão social do trabalho, estas são traduzidas, então, em economias de aglomeração (um fenômeno estritamente espacial), através da proliferação de estruturas de articulação dos complexos industriais. Tudo

é sustentado pelas economias de urbanização, que resultam do aumento da eficiência do fornecimento de infra-estrutura pelo governo local” (Scott y Storper *apud* Borba, 1999:259).

Nesta linha de raciocínio, o fordismo é um processo que articula espacialmente a cidade, porque nesse modelo

“A forma clássica de organização industrial era a divisão do trabalho no interior da firma, entre as seções, seguindo os princípios tayloristas, que podia assumir a forma de uma divisão entre firmas, gerando desconcentração espacial” (Lipietz *apud* Borba, 1994: 259).

A variável espaço, portanto, é um fator interveniente e decisivo, neste modelo, pela sua própria natureza. Em linhas gerais, podemos dizer que o fordismo é um processo de produção em série, onde cada trabalhador executa uma única tarefa repetidamente, o que possibilita uma maior incidência de ocorrência de produtos defeituosos. Isto faz com que se perca tempo fazendo reparos nessas peças, impossibilitando, assim, que a circulação dos produtos no mercado se dê de forma rápida e, conseqüentemente, que a renovação do estoque também se dê em rápida velocidade. Nesta lógica, não apenas o espaço é um fator decisivo, mas também, o tempo. Por isso, podemos afirmar que o fordismo é confinado a um território específico.

No entanto, o mesmo não ocorre na atualidade. “Na fase recente, (...), as tendências à desintegração vertical tornaram-se bastante difundidas, o que afeta de modo diferente a localização e a organização industriais” (Lipietz *apud* Borba, 1994: 259). Com a redefinição do papel do Estado, como conseqüência das alterações em curso no sistema internacional, a cidade está adquirindo um novo papel tanto no plano interno, como também, no externo. Estas alterações devem-se, basicamente, ao avanço da microeletrônica associada à produção e aos sistemas de telecomunicações. Tal processo, possibilita a emergência da produção flexível que

“[Se enraizará] facilmente em economias urbanas tradicionais, onde operam pequenos produtores em estrita relação física, formando uma densa comunidade industrial:

- 1) quando emerge nas corporações da produção de massa, provoca o ressurgimento de antigas formas urbanas;
- 2) quando emerge em novas modalidades de produção, não está vinculada a uma determinada cidade ou região, porque "(...) novas tecnologias interativas de comunicações facilitam o tipo de cooperação que antigamente era possível somente com um padrão de contato físico permitido por aglomerações urbanas" (Piore *apud* Borba, 1994: 260).

Esta nova maneira de articulação entre as cidades e o mundo da produção vai redefinir seu papel social. Ou seja, vai impulsioná-la a extrapolar os limites de sua atuação nacional e projetá-la em direção ao sistema internacional. Se antes, no contexto da guerra fria e de produção fordista, "As relações exteriores [eram] competência exclusiva do governo nacional, [hoje] as cidades necessitam (...) promover-se internacionalmente, fazendo parte de redes e organizações regionais ou mundiais de cidades e autoridades locais, multiplicando suas relações bilaterais e multilaterais" (Castells e Borja, 1996: 165).

Tal cenário é marcado por uma inserção do Estado no sistema internacional configurado por uma crescente situação de interdependência na qual o mundo atual está submetido. Ou sejam "os Estados e as suas respectivas sociedades estão cada vez mais inseridos em sistemas e redes mundiais de interação, implicando mudanças estruturais na organização social moderna (...)" (Held e McGrew, 2001). Isso significa que para o poder central empreender qualquer medida econômica internamente deve analisar, primeiro, o reflexo que esta terá no plano externo e, vice-versa, o que solapa a autonomia interna do governo de estabelecer políticas nacionais, como o fazia anteriormente. Isso demonstra que os governantes das nações, nesse novo cenário que está se conformando, devem agir sob a lógica sistêmica, já que as ações podem desencadear um efeito dominó que pode afetar todos os atores do sistema internacional.

A tendência da redefinição do papel do Estado-Nação e as cidades

Nesse contexto, "os Estados-Nação parecem perder a capacidade de controle sobre os movimentos internos, assim como sobre aqueles que se originam além de suas fronteiras" (Mariano e Mariano, 2005: 133). Tal interdependência entre os Estados, ao restringir a autonomia do governo em traçar suas políticas internas vem reduzindo, também, a capacidade deste atender as expectativas básicas de sua população - segurança, bem-estar, saúde, educação. Desta forma, está havendo uma dissonância entre os anseios da população e as respostas que lhe estão sendo dadas. Isto provoca um descrédito do indivíduo e grupos nacionais em relação à função estatal de empreender tais tipos de resoluções. Assim, se antes as instâncias locais eram meros centros administrativos do poder central, dependendo deste para a solução de qualquer problema cotidiano, agora a população passa a recorrer a tais municipalidades, confiando na possibilidade destas suprirem a lacuna que está sendo deixada pelo Estado.

Mas essa questão não se resume a isto, pois a fragilização do governo central encontra-se relacionada, também, a um outro importante fator - o do novo modelo de produção. A globalização, processo que está ocorrendo em nível mundial que articula interesses internos e externos se manifesta em duas diferentes vertentes: a da interdependência econômica e do processo de comunicação planetária. A primeira vertente, desdobra-se em três distintos planos: o plano financeiro, que é concretizado na volatilidade do capital; o plano comercial, que é expresso na circulação universal da produção; o plano da produção e consumo, que é manifestado pela homogeneização dos produtos e de seu consumo. A segunda vertente, por sua vez, imbrica dois outros processos: o da formação de redes de comunicação global, que provoca uma padronização cultural; e o da informatização global, que possibilita a conformação de redes de alcance planetário.

A conformação em redes é o instrumento essencial para a realização da produção flexível. Ou seja, permite que as diversas unidades produtivas espalhadas pelo globo terrestre mantenham-se em contato, em tempo real. Isto porque o

“Sentido etimológico e científico de rede é dado pela regularidade e interligação perceptíveis na formação do tecido. A igualdade e a complementaridade entre as partes são seus aspectos básicos, reforçados pela regularidade entre as malhas. Cada nó do tecido é estratégico, é fundamental para o todo, mas eles só formam o tecido quando ligados entre si pelas linhas. A transformação da rede dá-se apenas pela expansão. (...) No plano técnico-operacional, o termo rede denota comumente a idéia de fluxo, de circulação. São as redes de transportes, de água e esgoto e de telecomunicações, só para citar alguns exemplos” (Loiola e Moura, 1996: 54).

As redes contribuem, assim, para propiciar condições de mobilidade e comunicação entre as diferentes regiões geográficas do globo. O crescente recurso à “interação em rede surge como estratégia para enfrentar um ambiente de turbulências e incertezas, caracterizado pela forte competitividade e por crises e movimentos de reestruturação” (Loiola e Moura, 1996: 58). A indústria flexível vai fazer uso desse mecanismo associado às propriedades tecnológicas que detém para realizar sua produção universal. Esta novidade fez brilhar os olhos dos capitalistas, pois este novo meio de acumulação permite que o bem final seja constituído por insumos provenientes de diferentes regiões geográficas, que são estabelecidas de acordo com as vantagens locais que podem oferecer - mão-de-obra barata e qualificada, menor rigor fiscal, legislação ambiental flexível etc. Neste sentido, a planta portátil, que configura esse novo modelo, permite que o capitalista transporte parte de seus aparatos industriais para aquela região que melhor minimize seus custos.

É neste contexto que o novo papel assumido pelas cidades vem adquirindo importância nos últimos anos. “Na Europa, a recessão econômica dos anos 70 provocou uma reação dos governos locais e dos principais atores econômicos e sociais urbanos” (Borja, 1996: 79). Nesta reação, o poder local foi além de sua função de resolver problemas cotidianos no esforço de atrair investimentos externos, visando a geração de empregos e a renovação da base produtiva da cidade.¹ Apesar do

¹ “Os governos locais articularam-se aos atores urbanos para promover a cidade. Alguns anos depois, uma conferência de cidades européias (Rotterdam, 1986) viria a denominar-se cidades motoras do desenvolvimento econômico” (Borja, 1996: 80).

processo de articulação das cidades apresentarem nuances regionais, o fenômeno ocorrido na Europa espalha-se por outras áreas do globo. Analisando, por exemplo, o Sudeste Asiático podemos perceber que

“As estatísticas econômicas das cidades mostram a existência de uma forte complementaridade entre os governos das cidades e o conjunto dos agentes econômicos, todos eles voltados para os mercados externos. As cidades asiáticas têm demonstrado que, no mundo da economia global, a velocidade da informação relativamente aos mercados internacionais e da adaptação a esses mesmos mercados, a flexibilidade das estruturas produtivas e comerciais e a capacidade de inserir-se em redes são muito mais determinantes de seu êxito ou fracasso que as posições assumidas no passado: o capital acumulado, as riquezas naturais ou a situação geográfica. O segredo reside na velocidade com que pequenas e médias empresas se renovam, articulando-se com grandes empresas na rede exterior e com o poder político interior. Este último assegura importantes funções de informação e promoção e garante a ordem e a prestação de serviços no sistema da cidade, posto que, logicamente, o tecido econômico e o tecido urbano se confundem” (Borja, 1996: 80).

Isto significa que as cidades deixaram de ser espaços nacionais voltados para a economia de seus países em função da dificuldade do Estado em estabelecer políticas que consigam, em nome de interesses nacionais, articular atores públicos e privados em termos de ganhos relativos. Sua incapacidade de resposta efetiva aos problemas gerados no plano local por suas iniciativas de articulação aos imperativos da nova ordem econômica mundial, obrigou os sistemas de poder local e regional a buscar alternativas para solucionar os problemas próximos à sua área de gestão. Neste sentido, o novo papel da cidade no plano externo, e não mais as diretrizes gerais do poder central, passam a orientar as medidas estratégicas do poder local. Assim, as cidades passam a disputar investimentos, não apenas com outras cidades no plano nacional, mas alargar seu campo de ação no cenário externo. Desta forma, devem atender a cinco objetivos básicos para travar uma disputa com as demais cidades na economia mundial: “1) nova base econômica; 2) infra-estrutura urbana; 3) qualidade de vida; 4) interação social; 5) governabilidade” (Borja, 1996: 82).

A projeção internacional das cidades: cultura internacional

Assim, a projeção da cidade no contexto internacional mobiliza agentes econômicos que, conscientes da necessidade de contar com uma cidade mais competitiva, passam a investir na imagem e na infra-estrutura urbana, de forma que se torne mais atraente. Ou seja, funcional, em termos de eficiente sistema de comunicação e transporte, e que assegure garantias básicas a seus habitantes, fornecendo-lhes saúde, segurança e qualidade de vida. É procedente que esta conscientização seja de comum acordo, pois estes objetivos são compartilhados tanto pelo poder local como pelos habitantes da cidade.

A conscientização coletiva desse novo papel da cidade está levando os atores públicos e privados a articularem uma estratégia de flexibilização da estrutura social urbana. Este projeto visa à redução dos antagonismos sociais, tanto na distribuição espacial da cidade, quanto no acesso aos direitos sociais básicos que lhes são oferecidos. Esta imagem de perfeita harmonia social, quase sempre, é associada ao *status* de desenvolvimento, estabilidade e eficiência da autoridade local. Isto promove a cidade de uma forma positiva externamente, tornando-a um pólo atrativo para investimentos. Pois, hoje, mais do que nunca, o capital busca um local estável e economicamente rentável para se instalar. Isto pode ser oferecido justamente por aquela cidade que realize um plano de gestão pública que articule esses fatores.

Neste contexto, não se deve entender o espaço urbano como um mero território geograficamente limitado que alberga uma grande diversidade populacional e cultural, mas também como: “Um espaço simbiótico (poder político/sociedade civil) e simbólico (que integra culturalmente e confere identidade coletiva a seus habitantes, tendo um valor de troca com o exterior) que se transforma em um campo de respostas possíveis aos desafios econômicos, políticos e culturais de nossa época” (Borja, 1996: 85).

Esta nova articulação da cidade com o espaço próximo e distante vai provocar verdadeiras alterações na estrutura urbana e nas interações sociais. A cidade atual não pode mais ser narrada, analisada, nem explicada como no início do século. Pois o mercado, mais do que nunca,

passa a ser a lógica da reestruturação urbana e das interações sociais. Se antes a cidade era tida como espaço de encontros, cruzamentos e fonte de identidade, através dos monumentos históricos ou museus, hoje a cidade, é vítima da dinâmica fugaz do capitalismo, e, portanto, vem perdendo seus contornos originais. Desta forma, ocorre uma alteração radical na forma como as cidades constroem suas identidades.

“Vamos nos afastando da época em que as identidades se definiam por essências a-históricas: atualmente configuram-se no consumo, dependem daquilo que se possui, ou daquilo que se pode chegar a possuir. As transformações constantes nas tecnologias de produção, no desenho de objetos, na comunicação mais extensiva ou intensiva entre sociedades - e do que isto gera na ampliação de desejos e expectativas - tornam instáveis as identidades fixadas em repertórios de bens exclusivos de uma comunidade étnica ou nacional” (García Canclini, 1995: 15).

A produção universal faz com que percamos a dicotomia entre o *nosso* e o *deles* (García Canclini, 1995). A partir do momento que, por exemplo, compramos uma blusa no Brasil, importada de Nova Iorque, confeccionada na Índia, etiquetada na Argentina, altera-se a forma de identificação com o mundo. Isso provoca uma perda do referencial de território nacional do produto. Pois, o bem que consumimos na nossa base territorial, pode ser adquirido por qualquer cidadão do mundo, já que ele “é um processo de uma montagem multinacional, uma articulação flexível de partes, uma colagem de traços que qualquer cidadão de qualquer país, religião e ideologia pode ler e utilizar” (García Canclini, 1995: 17).

Numa era em que a interação é possibilitada pela lógica simbólica do consumo, a mercadoria passa a ser referencial da identidade. Mas a partir do momento que a produção universal é padronizada, é procedente pensarmos que está havendo uma certa redução das diferenças entre as sociedades. E de que forma conseguimos nos diferenciar perante o outro, se os mesmos produtos que ele consome nós também o fazemos? Tendo em vista que essas transformações solaparam as distâncias geográficas e as fronteiras nacionais, não podemos mais recorrer ao fator Estado-Nação –territorialmente configurado– como referência de identidade. Desta

forma, o cidadão vai buscar se identificar com aquilo que lhe é mais próximo. No âmbito nacional, a cidade é o que mais próximo se encontra deste.

A partir disto, a municipalidade vai desenvolver um projeto internamente que desperte um patriotismo cívico, ou seja, “sentimento de pertencimento, de vontade coletiva de participação e de confiança e capacidade de sonhar com o futuro da urbe” (Borja, 1996: 90). Tal patriotismo cívico articulado com a deficiente atuação do Estado na resolução de questões internas conferem ao poder local uma maior autonomia para gerir a cidade. E isto é garantido, também, pela questão da proximidade, que possibilita uma interação direta com o território e a população. Assim, tal trunfo facilita a resolução dos problemas que fazem parte do cotidiano de uma cidade qualquer e o atendimento das demandas sociais. A partir do momento que os anseios da população e dos interesses externos são respondidos com uma maior eficiência quando comparado ao governo central, o governo local passa a ter uma maior credibilidade da população.

Um outro fator que favorece a legitimidade local do poder é a sua capacidade de promoção. Tal processo, dá-se através dos seguintes fatores:

“1) promoção da cidade no exterior, desenvolvendo uma imagem forte e positiva apoiada numa oferta de infra-estrutura e de serviços (e comunicações, econômicos, culturais, de segurança etc.) que atraia para a cidade investidores, visitantes e usuários capazes de consumir e que facilite suas exportações (de bens e serviços, de profissionais etc.) (...) O papel do promotor consiste, precisamente, em criar condições propícias à atuação dos agentes públicos ou privados (via planejamento, campanhas políticas, compensações econômicas etc.);

2) articulação com outras administrações públicas e a cooperação público-privada como meios de realizar tanto a promoção externa citada quanto aquelas obras e serviços que os déficits acumulados, as novas exigências urbanas e a mudança na escala da cidade exigem. (...);

3) promoção político-administrativa, para gerar múltiplos mecanismos de cooperação social e de participação do cidadão. O papel promotor do governo local consiste, em grande parte, em estimular e orientar as energias da população para o bem-estar coletivo e a convivência cívica.

Três exemplos: emprego, segurança do cidadão e manutenção de equipamentos, serviços e espaços públicos. Trata-se de três tipos de problemática que requerem tratamento em nível local (quaisquer que sejam as causas e os órgãos competentes) e uma capacidade considerável de inovação e cooperação. Nem a ação estatal ou pública, nem a mão mágica do mercado poderão resolvê-los se agirem de modo unilateral” (Borja, 1996: 90).

Mas a eficácia dessas estratégias de promoção da cidade no sistema internacional vai depender de uma coisa fundamental, um símbolo capaz de aglutinar os atores internos e sensibilizar os atores externos em torno de seus interesses. Ou seja, gerar uma cultura internacional, tendo em vista que a cidade para se projetar no contexto externo tem que fazer uso de uma estratégia diferente daquela que o Estado utiliza. Se a influência do Estado no plano externo é dada, geralmente, pelo uso da tática coercitiva, possibilitada pelo fato deste possuir o monopólio legítimo da força, a cidade, ao contrário, por não possuir tal *capability*, é impelida a recorrer outras táticas para efetivar sua projeção internacional. Desta forma, seus interesses devem ser concretizados através de uma estratégia que não tenha caráter de coerção, mas de cooperação. Isso é evidenciado nas famosas redes conformadas pelas cidades, como por exemplo, as Mercocidades, Eurocidades, Iberocidades etc.

Justamente nos interstícios da cooperação que a ordem racionalista oferece, é que a cidade pode projetar-se como ator no sistema internacional. No plano urbano, a constituição de uma cultura internacional é possibilitada pela utilização daquilo que confere à cidade um caráter singular, de forma que esta obedeça, ao se projetar no sistema internacional, às norma e regras vigentes neste, unificando, desta forma, os interesses interno e externo. Essa unidade, que representa a externação do imaginário simbólico da cidade, é difundido através de estratégias de convencimento desenvolvidas pelo poder público e grandes empresas (liderança partilhada). E a assimilação da cultura internacional pelos habitantes da cidade é obtida, como nos assegura Ribeiro e García (1996: 171) em suas análises sobre a cidade de Curitiba, por seu uso recorrente, “que direciona a população a determinadas formas de apropriação dos

espaços e à reprodução de esperados traços culturais do espírito do lugar, codificando o que seriam, por exemplo, comportamentos típicos da população ali residente”.

Desta forma, o imaginário construído, constitui-se em matéria-prima das práticas institucionais e discursos que elaboram a idealização da vida urbana. “Nesse sentido, verdade e mitificação [participam], concretamente, de sínteses culturais (imagens-síntese) da vida coletiva” (Ribeiro e García, 1996: 170) que, articuladas aos interesses públicos e privados possibilitaram a coerência dos diversos atores urbanos, quando em ação no sistema internacional. Isto porque, tais imagens-sínteses conformam valores e crenças, fornecendo elementos àqueles que envolvidos, [por exemplo], “com o marketing e a mídia, procuram articular as atividades econômicas e sociais, determinados elementos consensuais do discurso sobre a cidade” (Ribeiro e García, 1996: 170).

A projeção de uma cidade como Curitiba, por exemplo, no cenário externo, permite-nos entender como esse processo ocorre. Nos anos 70, as imagens-síntese vinculadas referiam-se à cidade como “cidade-modelo”, “cidade-planejada”; nos anos 90, percebe-se uma reconstrução da imagem urbana, mediante a construção de novas sínteses como “capital de qualidade de vida”, “capital de primeiro mundo”, “capital ecológica”. Tais sínteses permitiram à cidade de Curitiba se lançar no mercado externo e captar recursos e investimentos ao largo da própria capacidade do poder central em executar tais tarefas. Não importa, neste caso, que haja correspondência estrita entre o real e o imaginado, mas a eficácia simbólica que esta imagem adquire no sentido de promover a cidade. O uso dos veículos de comunicação de massa, que difundem esta imagem além-fronteiras, insere o espaço local no conteúdo universal, articulando-a em uma rede de conexões múltiplas, permitindo-se, assim, que os demais atores presentes no sistema possam ter acesso às suas vantagens locais.

Foi com base nessas estratégias que cidades como Barcelona e Lisboa se projetaram no sistema internacional. A primeira se converteu em paradigma, ao realizar a reestruturação urbana em função dos Jogos Olímpicos de 1992. Já Lisboa, cuja imagem internacional era dada pela sua marginalidade e melancolia, investiu, como alternativa para modificar essa imagem, em um processo de urbanização e dinamização econômica, atra-

vés, por exemplo, da realização de eventos como a da capital da cultura europeia no ano de 1994 e sediando a Exposição Universal de 1998.

Este processo de promoção das cidades está transformando-as, virtualmente, em verdadeiras mercadorias de consumo universal, o *city marketing*. Na aguda “concorrência entre cidades e territórios que as novas tecnologias propiciam, o city marketing torna-se um meio excepcional na busca de uma posição relativa de liderança da cidade perante outros territórios, para ser imitada” (Sánchez *apud* Ribeiro e García, 1996: 170). A maior parte dos projetos desenvolvidos atualmente pelo mecanismo do *city marketing* buscam a reorganização do espaço urbano para adequá-lo às demandas de qualidade de vida e propiciar-lhe condições de competir com outras cidades no cenário internacional na atração de investimentos.

Com isso, queremos dizer que, mesmo que as imagens possuam principalmente eficácia simbólica, devem, minimamente, estar em consonância com a realidade local da qual são emanadas. Ou seja, ao mesmo tempo que o poder local promove internacionalmente a cidade, ele deve investir na melhoria da qualidade de vida da população sob sua jurisdição. Tal comportamento é necessário para o reforço da sua ação no plano externo e para conferir maior legitimidade às suas iniciativas.

City marketing é um mecanismo coerente com os novos tempos, pois numa era em que a identidade é referenciada no consumo, a cidade tende, como vários outros objetos sociais, a se tornar uma mercadoria. Daí, um dos motivos da utilização dos meios de comunicação de massa para divulgá-la, já que estes são eficazes para a promoção dos bens de consumo. Desta forma, a cidade, também, adapta-se aos novos tempos, transformando-se no *locus* nacional e internacional das atividades de produção e consumo (Ribeiro e García, 1996). Em vista a questão da expansão da atividade produtiva por meio da produção flexível, o poder local tem investido nas vantagens locais da cidade para atrair investimentos. Desta forma, a cidade se torna, por meio da oferta de um eficiente sistema de transporte e comunicação, mercado consumidor e mão-de-obra qualificada, capaz de atrair a atividade industrial para o seu ambiente. Assim, nas brechas deixadas pelo recuo econômico do Estado do Bem-Estar Social, a cidade adquire capacidade de atuação no sistema internacional.

A paradiplomacia

Se a cultura internacional é uma estratégia que está sendo utilizada para nortear a projeção internacional das cidades, o nome dado à ação externa propriamente, no âmbito das discussões das relações internacionais, é paradiplomacia. Ou seja, refere-se “às atividades paralelas, complementares ou conflitivas em relação à diplomacia central” (Duchacek, 1990: 32)². Vale dizer que assim como a natureza da ação paradiplomática, a denominação dessa ação ainda está em processo de assimilação pelo campo de discussão das relações internacionais, pois com efeito, as relações internacionais são o domínio clássico dos Estados nacionais ou dos governos centrais das federações. Assim, no caso específico dos atores subnacionais a projeção externa é dependente do modelo de organização do Estado nacional. Nesse sentido, modelos federativos largamente descentralizados, a exemplo do norteamericano outorgam às unidades federadas grande autonomia para a condução de suas operações no ambiente internacional³. No caso brasileiro, a União tem competência exclusiva na manutenção de relações com países estrangeiros⁴. Nesse sentido, o modelo federativo brasileiro opera a transferência da soberania externa de suas unidades ao poder central que representa a federação no ambiente internacional.

Nesses termos, podemos levantar uma primeira discussão de que na prática a realidade contemporânea está alterando amplamente os referenciais teóricos e os ordenamentos constitucionais. O fato é que a realidade contemporânea vem moldando novas relações entre Estado federal e suas unidades constituintes. “O Estado-Nação tradicional vê, desta forma, sua soberania esmaecida por agentes externos e também internos” (Kugelmas e Branco, 2004: 168). Existem evidências de Esta-

2 A esse respeito, veja-se também Michelmann e Soldatos (1990) e Aldecoa e Keating (1999).

3 Atualmente os estados norte-americanos possuem aproximadamente 183 escritórios no exterior e mais de 1100 municípios possuem acordos bilaterais de irmandade com municípios estrangeiros (cf. Kincaid, 1999).

4 Conforme o artigo 21, inciso I, da Constituição brasileira, compete à União manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (Constituição 2003).

dos-Nação que, diante desse novo fenômeno, estão desenvolvendo alternativas. Por exemplo, “com sua reforma constitucional de 1994, a Argentina permitiu uma inédita amplitude de ação externa de sua províncias” (Kugelmas e Branco, 2004: 178). Para alguns autores, a Argentina teria adquirido uma dinâmica de “desfederalização”, por causa dessa transformação constitucional.

No caso brasileiro, podemos notar uma centralização maior decorrente do próprio perfil de seu federalismo. No entanto, a inserção independente de suas unidades subnacionais motivou o Estado federal a criar uma agência para conhecer e controlar as ações autônomas externas de seus entes federados, a Assessoria de Relações Federativas (ARF), “órgão que se destina a fazer a interface entre um dado ministério, os governos estaduais e municípios com o objetivo de melhor captar os interesses e as ações das unidades federadas na formulação da política externa” (Kugelmas e Branco, 2004: 181)⁵.

Segundo Prazeres (2004), dentro da realidade brasileira de crescente interesse das unidades subnacionais em estabelecer vínculos econômicos internacionais, é necessário que se busquem alternativas conciliadoras para viabilizar os interesses das unidades federadas brasileiras sem que sejam usurpados os limites constitucionais existentes. Isso se justifica, pois vimos que as unidades subnacionais estão cada vez deixando de ser apenas unidades administrativas voltadas à resolução interna de seus interesses, assumindo uma nova condição política no sentido definir estratégias de desenvolvimento e promoção econômica.

Considerações finais

Diante do que foi exposto, podemos dizer que é perfeitamente plausível nos basearmos na concepção racionalista das relações internacionais para emprendermos uma análise do sistema que vem se configurando. Basta atentarmos para as crescentes demonstrações de relações de cooperação,

5 O Ministério das Relações Exteriores contava, até setembro de 2001, com oito escritórios de representação: na Região Norte, na Região Nordeste, em São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina (Prazeres, 2004: 300).

que estão sendo firmadas entre os diversos atores do cenário, que reforçam os mecanismos de intervenção de caráter multilateral, ao invés de elementos de cunho mais unilateral voltados, apenas para a afirmação dos interesses particulares sobre os de caráter mais coletivo.

É nesse ambiente cooperativo que se dá a lógica de formação de redes e que orienta a projeção da cidade no sistema internacional. Mas a eficácia das estratégias de sua promoção no cenário externo vai depender da articulação entre interesses públicos e privados à símbolos capazes de propiciar uma interação eficiente entre o local e o global. Como já afirmamos anteriormente, isto significa a capacidade de elaborar e de projetar-se através de uma cultura internacional.

É neste sentido, portanto, que a cidade deve ser incorporada à análise das relações internacionais como novo ator internacional. O consumo e a produção, além de redimensionar a gestão urbana e alterar os padrões de sociabilidade, retiram a cidade de sua configuração nacional e lançam-na em uma dimensão global. Se, à maneira de Aron, podíamos conceber o sistema internacional da guerra fria como uma constelação de atores restrita ao Estado e à burocracia especializada –exército e diplomacia–, devemos conceber atualmente, o sistema internacional como uma configuração próxima à do concerto europeu do início do século XIX. Neste, nenhuma potência conseguia se impor de maneira absoluta e os atores, guardadas as proporções históricas, moviam-se com maior facilidade. Se a globalização implica, outra vez, um sistema policêntrico, multidimensional e uma multiplicidade de atores em uma nova constelação de relações, a cidade deve ser inserida, como ator, nessa constelação. Para que possamos entendê-la, devemos nos voltar para as estratégias que ela desenvolve no novo ambiente internacional aberto, variado e cada vez mais complexo.

Bibliografia

- Borba, Sheila Vilanova (1994). “Notas sobre o papel da indústria na estruturação das áreas urbanas”. *Ensaio FEE*. (15) 1. p. 253-268.
- Borja, Jordi (1996). “As Cidades e o Planejamento Estratégico: uma Reflexão Européia e Latino-Americana”; en: Tânia Fischer, ed.; *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- García, Nestor (1995). *Consumidores e cidadãos. Conflitos multiculturais da globalização*. Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Castells, Manuel e Jordi Borja (1996). “As cidades como atores políticos”; en: *Novos Estudos CEBRAP*, n.45, jul. pp. 152-166.
- Constituição da República Federativa do Brasil (2003). Brasília: Senado Federal.
- Duchacek, Ivo (1990). “Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations”; en: Michelmann, H. & Soldatos, P. (eds.) *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon.
- Held, David e Anthony McGrew (2001). *Pós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Kugelmas, Eduardo e Marcello Simão Branco (2005). “Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo”; en: L. E. W. Wanderley e T. Vigevani (orgs.), *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*, São Paulo, Educ/Editora da Unesp/Fapesp, pp. 161-188.
- Loiola, Elisabeth e Suzana Moura (1996). “Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais”; en: Tânia Fischer, ed.; *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- Mariano, Karina L. Pasquariello e Marcelo Passini Mariano (2005). “Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas”; en: Luiz Eduardo W. Wanderley y Tullo Vigevani ed.; *Governos subnacionais e sociedade civil – integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp; Fapesp.

- Prazeres, Tatiana (2004). “Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional”; en: Tullo Vigevani, Luiz E. Wanderley, Inês M. E Marcelo Mariano P. (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo, Educ/Unesp/Edusc. pp. 283-312.
- Ribeiro, Ana y Fernanda S. García (1996). “City marketing: uma nova fase da gestão da cidade no final do século”; en: Reis, E.; Almedia, M. H. T.; Fry, P. (orgs.). *Política e cultura: visões do passado e perspectivas contemporâneas*. São Paulo: Hucitec/Anpocs, p. 105-125.

Lima Metropolitana y la globalización: plataforma de integración subordinada o espacio de autodeterminación en América Latina

Roberto Arroyo* y Antonio Romero**

Resumen

La ponencia se despliega partiendo de los procesos de globalización concernientes a las ciudades, desde la perspectiva de la economía política del capitalismo, siendo nuestras principales referencias Saskia Sassen e Immanuel Wallerstein. Esta parte ocupa dos acápites y nos sirve tanto para identificar las categorías que permiten comprender ese fenómeno al interior de la economía-mundo, como para establecer el contexto histórico bajo el cual se han venido produciendo las transformaciones de Lima Metropolitana. En los tres acápites siguientes damos cuenta entonces de los cambios en este socio-espacio, considerando la relación dialéctica entre la globalización y lo que denominamos tendencia hacia la policentralidad, como una realidad “insurgente” desde abajo y desde adentro, cuya expresión en la superficie de los fenómenos sociales son los “conos” de Lima.

Palabras clave: ciudades globales, globalización, policentralidad, Lima metropolitana, Perú.

* Antropólogo, profesor de la Maestría en Planificación del Desarrollo Urbano y Regional, Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI). Profesor en la Maestría en Geografía Humana, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM).

** Economista, colaborador de la revista *Socialismo y Participación*, revista periódica de CCSS del CEDEP (Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación). Consultor en desarrollo económico local y regional; especialista en la economía urbana de Lima Metropolitana.

Introducción

Podría resumirse que el fenómeno multidimensional de la globalización está dominado por cuatro grandes mega procesos: revolución tecnológica, urbanización-reurbanización, globalización de las relaciones de capital, y la “desnacionalización” del Estado, sobre todo en las sociedades de la periferia del sistema. Somos conscientes, que este último más que un proceso en curso definido, es una tendencia que se perfila ambivalentemente entre las tensiones y conflictos en los que se encuentra sometido. Las disputas políticas y el intenso debate en América Latina giran en gran parte sobre los posibles desemboques de esa tendencia. Han irrumpido en los últimos años movimientos sociales contestatarios que reivindican la acción del Estado como mecanismo de defensa frente a los intereses de las grandes corporaciones y de las inversiones transnacionales.

No pretendemos abundar en los debates sobre la globalización, imperialismo e imperio y sistemas-mundo, acerca de los cuales se han producido importantes contribuciones desde un “pensamiento crítico”. Más bien, coincidimos con Saskia Sassen (1999b) en que el renovado interés por el estudio de las ciudades, en el contexto de los grandes cambios y transformaciones mundiales, permite “aterrizar” y comprender mejor las cuestiones planteadas y/o implicadas por los procesos de la globalización. El siglo XXI ya no sería exclusivamente el escenario de la competencia y los acuerdos de poder entre estados-naciones sino, por una parte, entre bloques de estados-nación en diferente grado de articulación o integración, y entre ciudades globales – o megaciudades simplemente.

En el marco así establecido, las ciudades se han jerarquizado en función de su mayor o menor articulación/integración a los procesos económicos de la globalización capitalista, lo cual aparece como una suerte de aspiración de las elites económicas y políticas que usufructúan y gestionan las ciudades cada vez de modo más asociado con el capital y, por ende, para la población que cree lo que esas elites divulgan: que la globalización acarrea beneficios “para todos”. Dicha función de articulación/integración con respecto a las formas de capital ha generado una constelación de ciudades en cuya cúspide privilegiada se sitúan las ciudades globales como New York, Londres y Tokio, estudiadas por Sassen

(1999a). La misma función tiene como premisa un alto grado de autonomía frente al Estado, sin que este último se vea necesariamente menoscabado.

En este contexto, y en el marco más amplio sobre la globalización, se ha venido debatiendo alrededor de la cuestión de si los respectivos estados han experimentado pérdida de hegemonía en las relaciones internacionales, aún cuando se hallen constreñidos a pautas de relaciones internacionales en diversos campos claves, los cuales van constituyendo una nueva institucionalidad global emergente, fuente de normas y compromisos vinculantes; con relación a lo cual, por ejemplo, Estados Unidos se negó a firmar el protocolo de Kyoto sobre la limitación de los gases de efecto invernadero que son producidos principalmente en las mega ciudades, negativa que expresa su condición de potencia estatal hegemónica. En cambio, en los países de la periferia del sistema, como los nuestros, los cambios del rol de las ciudades se han acompañado -unas veces y otras desencadenados- por procesos de reconfiguración del estado-nación que caracterizamos esquemáticamente de desnacionalización (recordemos las privatizaciones de empresas públicas en América Latina) y pérdida de su autonomía relativa (en lo tocante al diseño de estrategias de desarrollo y políticas económicas, supervisadas y monitoreadas muy de cerca por los organismos de Breton Woods).

En términos del objeto de nuestra ponencia, y desde el punto de vista de la “ciudad global”, una ciudad como Lima carece de ventajas competitivas con respecto a los circuitos de las ciudades globales en la economía-mundo, salvo la que resulta de su ubicación geográfica, específicamente por la presencia del puerto (y aeropuerto) del Callao, con una posición estratégica en la costa sudamericana del Océano Pacífico que, valga la redundancia, lo posiciona frente a las economías del Asia –especialmente China y Japón– con las que el Perú ha mantenido lazos culturales y demográficos de larga data. Hasta hace poco, la potencialidad que encierra dicho puerto pasó desapercibida para las elites políticas del país y las autoridades que tienen a su cargo el gobierno de la ciudad.

Los procesos considerados para la reflexión y el análisis, en esta ponencia, se focalizan en lo que viene sucediendo en Lima a raíz de su inserción subordinada en los procesos y tendencias globales enunciadas, indagando

asimismo por los cambios que se han venido produciendo desde antes de dicha inserción. Ellos constituyen “un par vial”: la redefinición y adecuación de la centralidad tradicional y, la emergencia de la policentralidad cuyas múltiples dimensiones y dinámicas responden tanto a factores exógenos como endógenos que se confrontan. Ambos procesos corren paralelos pero en direcciones opuestas y los consideramos además interdependientes. Hacia dónde se orientan las rupturas y tendencias que surgen de dichos procesos, y sus correlatos en la dinámica institucional pública, privada y comunitaria, son cuestiones abiertas a las que esperamos contribuir a responder, aunque tentativamente, en la presente ponencia.

Transformación de las ciudades

Se ha puesto en evidencia que la globalización se caracteriza por una serie de tendencias hacia el fraccionamiento espacial pero articulado de las actividades económicas (Sassen, 1999b) generando especializaciones y jerarquías a distintas escalas territoriales, así como procesos de centralización-aglomeración, que se materializan en nuevos centros con funciones de comando, cadenas de valor globales y nodos interconectados; reconfigurando, por ende, el paisaje heredado del capitalismo industrial fordista, con nuevas plataformas de servicios e infraestructuras con diferentes densidades tecnológicas, reurbanizando los espacios construidos y develando regiones y localidades como reservas de capital simbólico y cultural a ser puestos en valor en el mercado global; todo ello interconectado e intercomunicado por una urdimbre virtual, “reterritorializando” concomitantemente los grandes desplazamientos de población en el mundo y drenando hacia las tecnópolis –de modo selectivo– a la masa crítica calificada, así como acicateando la colocación de capitales.

La relación entre tendencias a la dispersión y aquellas que empujan hacia la integración engendra una jerarquía de ciudades, espacios, territorios y localidades, con diferentes grados y temporalidades de articulación, sea que nos refiramos al interior de un territorio “nacional”, o entre ciudades de distintos países, o entre ciudades y regiones de distintos continentes, incluso entre las sedes de las grandes corporaciones y sus redes en

todas partes del mundo. La “ciudad global” viene a ser entonces una categoría de análisis que se ubicaría en la cúspide de esta nueva arquitectura, aunque –valga la aclaración– no necesariamente como un sucedáneo del estado-nación de la primera modernidad. Una “ciudad global” se distingue y diferencia de las demás por las funciones que realiza (de índole económica, política, cultural, inclusive geo-estratégica en distintas dimensiones). Existen muchos y diversos criterios para poder determinar el grado en que una ciudad se encuentra globalizada, o desempeña funciones que se esperaría de ella en la economía-mundo capitalista.¹ Sin embargo, por limitaciones de espacio, no incursionaremos en ello.²

Ciudades globales y acumulación ampliada de capital

Si las ciudades globales –como afirma Sassen– no operan en una isla, cabe preguntar si los procesos de relativa desterritorialización y de dispersión espacial articulada de los procesos productivos y de circulación de bienes y servicios, que se cristalizan en tendencias a la diferenciación y estratificación en el escenario global, responden a un comando o a una lógica que los preside y (¿auto?) regula.

Recordemos que en la literatura del desarrollo/subdesarrollo de los años 1970, en su vertiente crítica, estas cuestiones fueron abordadas teniendo como marco las relaciones económicas y de poder entre países y estados “nacionales” mediante el uso de categorías como desarrollo desigual y relaciones centro-periferia. Antes de eso, el debate marxista sobre el imperialismo fue lo que abrió el paso. La diferenciación entre países ricos y pobres, desarrollados y subdesarrollados o “en vías de desarrollo”, entre Norte y Sur –o entre primer y tercer mundo– correspondían a ese contexto. Así pensado, el dualismo era utilizado a fin de inducir procesos de modernización que disminuyeran el peso de la ruralidad mediante estrategias de urbanización, implicando una forma específica de racionalidad para modificar la morfología urbana (nos referimos a una planifica-

1 En Sassen (2002) se encuentra una amplia relación de dichos criterios.

2 Véase FDI (2007); Taylor, Walter y Beaverstock (2002).

ción funcionalista/segregacionista versus la ciudad ilegal/informal), principalmente en el contexto de metropolización de ciudades macro cefálicas en América Latina.³

Ese fue el escenario resultante y simultáneamente propiciador de las tesis desarrollistas de la industrialización por sustitución de importaciones propugnada por la CEPAL. La articulación entre urbanización e industrialización fue un marco de relaciones de desigualdad antes que de inclusión-exclusión; es decir, se asumía que todos los países participaban de una y otra forma en el comercio internacional pero su participación, y los resultados de esta participación, eran beneficiosos solamente para un puñado de países. La estrategia frente a tal situación –desde los países más perjudicados, mayormente en el Sur– consistió, de un lado, en reforzar la capacidad de intervención del Estado en la economía nacional y, de otro, en promover una capacidad negociadora de países “en bloque”, cuya expresión más paradigmática llegó a ser la OPEP.

Concebido como una relación social, el capital siempre procedió mediante la creciente e irreversible ocupación-densificación-consolidación del propio espacio vital en los territorios donde –bajo su égida– se poseían las relaciones económicas, se concentran los recursos productivos y se establecen los mercados; proceso que encontró en las ciudades, las fuerzas económicas y sociales centrípetas (la burguesía del periodo “clásico” del capitalismo) que necesitaba para impulsarlo y liderarlo, por supuesto no sin violencia ni mecanismos de despojo y coerción. Fue lo que hicieron y siguieron en el pasado las grandes ciudades y áreas metropolitanas de hoy, constituyéndose de esta manera –en el marco de cada Estado– en los principales centros nacionales de decisión. Para decirlo de manera breve, lo que originó un conjunto de países centrales vis-a-vis otro conjunto de países periféricos, distó de haber sido generado por dinámi-

3 América Latina y El Caribe ya es una región urbanizada y, por extensión, en proceso de desruralización. En el 2000, 75 por ciento de la población ya vivía en ciudades y se ha proyectado que dicho porcentaje llegue al 83 por ciento en el 2030 (Prats, 2000). Siguiendo a Wallerstein (2003:42) la urbanización y su contrapartida, la desruralización, son fenómenos producidos por la economía-mundo. Más aún, forman parte del abanico de megatendencias que –en opinión del autor– recorren actualmente el sistema y que él ha destacado en diferentes trabajos (nos referimos a la mercantilización de todo, la polarización y bifurcación, entendida esta última como “transición histórica”).

cas aisladas y separadas unas de otras. Autores como Samir Amín estudiaron las relaciones entre países centrales y periféricos en el marco de la conformación, históricamente determinada, del sistema de acumulación internacional del capital. Hoy en día, sin embargo, en virtud de la continua expansión del capital por todo el orbe, la relación centro-periferia ha dejado de regir de manera unívoca entre estados y países, reproduciéndose más bien en distintos planos y escalas territoriales.

En virtud del patrón de acumulación capitalista, el capital tiende por antonomasia a convertir determinado territorio en “su” espacio o, si se quiere, en “su” mercado.⁴ La situación no cambia de sustancia aun cuando se compruebe una “conectividad débil o fuerte” entre una ciudad del centro-centro y otra de la periferia del sistema (v. gr. entre Santiago de Chile y Londres), o si una ciudad como Lima logre ingresar al estrato inferior de las “ciudades globales”. Tanto estos y otros desplazamientos, como el patrón de acumulación mismo, se dan en virtud de la ley del valor a escala mundial, que para nosotros ocupa una centralidad con respecto a la estratificación de ciudades globales y de países en la economía-mundo.

Si tenemos en cuenta que las ciudades globales “funcionan como centros para la coordinación, el control y el servicio del capital global” (Sassen, 1999b:10), es posible concluir que la mayor parte del control referido a los tipos de monopolio arriba enunciados tiene lugar desde las ciudades globales. Hemos intercalado globalización con mundialización porque, al final de cuentas, ambas categorías tienen que ver con “un patrón global de control del trabajo, de sus recursos y de sus productos” (Quijano, 2004:232) para el funcionamiento y operatividad del sistema a escala ampliada. Nótese en este contexto el desplazamiento del énfasis, de la ciudad entendida como “lugar de producción” a “lugar de coordinación y control” cuando su existencia es observada formando parte de una red

4 Las ideas que venimos sosteniendo están emparentadas, además de Amín, con las tesis de Lipietz respecto de las articulaciones de “modos de producción” sobre la base de “estructuras sociales” concretas que se despliegan en el espacio y que, precisamente por eso, dan lugar a espacios realmente diferenciados, en términos regionales o nacionales, urbanos y rurales. Las articulaciones tienen además temporalidades propias y relativamente autónomas que forman parte de una complejidad mayor, un “todo social” que tampoco es estático ni etéreo.

de relaciones con otras ciudades –y añadiríamos– así como con otros espacios y territorios. Un segundo desplazamiento de énfasis se halla también implicado: de relaciones económicas a relaciones de poder.

La “incesante acumulación de capital” (Wallerstein, 2005:40) permite a ciudades y/o países ascender o descender de estatus y en la escala territorial que se trate; siendo también claro que, en este contexto, las ciudades globales se han vuelto espacios estratégicos para los estados al permitir posicionar de mejor manera a los respectivos países o bloques regionales en el escenario de la economía-mundo. El que una ciudad ascienda o descienda en la escala de “ciudades globales”,⁵ y que –concomitantemente o no– un país ascienda o descienda posiciones (de poder) en la economía-mundo, nos coloca muy distantes de la manera ortodoxa de entender el desarrollo, como una progresión lineal por la que se van subiendo escalones o atravesando etapas progresivas.⁶

La vinculación de ciudades “globales” con la economía-mundo conlleva múltiples interrelaciones que se pueden interpretar desde el punto de vista de las relaciones centro-periferia y las transiciones, desde una interpretación actualizada de la “dependencia” o, más aún, desde los enfoques más actuales sobre el imperialismo, incluso desde la consideración de las distintas perspectivas sobre la globalización (Ianni, 1999). Debido asimismo a que las interrelaciones tienen historicidad, siendo por tanto espacio-temporales, son susceptibles de mayor complejidad mediante la incorporación de nuevos elementos o procesos relevantes de la realidad mundial. Por si fuera poco, y cualquiera sea la estratificación resultante como resultado de las transformaciones del actual sistema-mundo, siempre la podremos asociar con una determinada clasificación social de la población mundial fundada en el criterio de “raza” (Quijano, 2004).

5 Una determinada ciudad o conjunto de ciudades (si se encuentran en una misma región), incluso al interior de un país, puede descender en la jerarquía urbana a consecuencia, en el peor de los casos, de desastres naturales (terremotos, inundaciones), actos de violencia extrema (ataques, amenaza nuclear, guerra civil, intervención militar de potencia extranjera) o, desde la perspectiva económica, como efecto del ciclo económico por el que atraviese el país (v. gr. la combinación de estancamiento con recesión).

6 El desarrollo pensado como progreso se remonta a la Ilustración, “que había sido sustento tanto del pensamiento clásico liberal como del pensamiento marxista clásico” (Wallerstein, 2005: 34). El desarrollo entendido como “crecimiento por etapas” fue consagrado en la conocida obra de Rostow.

La “gran transformación” de Lima Metropolitana (LM): globalizados y excluidos

Después de 1945 la dinámica demográfica, la inmigración del campo, desde los centros poblados costeros y serranos, impulsaron la expansión territorial en forma ramificada, hacia el norte, este y sur de Lima, y hacia el oeste conurbándose con la ciudad-puerto del Callao. De esta manera, se fueron configurando las nuevas centralidades en los grandes espacios que hasta los años 1980 constituían la periferia de la expansión urbana, conocida como “el cinturón de miseria” y ahora como los “conos” de Lima. De ser asentamientos dormitorios pasaron a alojar una población precaria e informal que generará una base económica desconcentrada, gracias a su dinamismo socio-demográfico y a la creciente concentración/aglomeración de micro y pequeñas unidades principalmente dedicadas al comercio, junto con otras de producción artesanal y manufacturera. En términos de densidad demográfica y dinamismo económico, las nuevas ocupaciones fueron ganando peso y notoriedad durante las dos últimas décadas del siglo XX. Paralelamente a estos procesos, las brechas de desarrollo con respecto a los departamentos y provincias del interior se profundizaron como una de las secuelas dejadas por más de 20 años de políticas de estabilización y ajuste macroeconómico (González de Olarte, 2000), haciendo de ellos la fuente inagotable de los contingentes migratorios y “nuevos limeños”.

A principios de los años 90 del siglo XX, el proceso de globalización de la economía –o mundialización del capital– encontró al Perú atravesando por dos procesos internos muy severos: la crisis económica expresada en la hiperinflación, y la guerra interna desatada por el Partido Comunista “Sendero Luminoso” y el Movimiento Revolucionario “Túpac Amaru”. Resolver estas dos cuestiones se convirtió para el gobierno en un requisito sin el cual el país quedaría al margen de las oportunidades (reales o supuestas) del nuevo dinamismo que adquirirían –entre otros mega procesos– los mercados, el comercio, las inversiones y el renovado rol de las ciudades en todo el mundo, todo ello propulsado y sostenido por la revolución en las comunicaciones y la informática.

Bajo un contexto de ideas dominado por las doctrinas y recetas neoliberales, en lo referente a la conducción del Estado, la penetración de los procesos globalizadores, en un país como el Perú, requirió primeramente de la transformación del Estado y su consiguiente reforma a favor de las corrientes de inversión externa y los capitales privados. Este proceso, tomado en su conjunto, se realizó no sin un elevado costo social ya que las políticas encargadas de viabilizarlo se ejecutaron en forma de “shock”.

Luego de esas reformas estructurales, tanto por la inversión transnacional en la minería como por el auge de ciertas ramas agro exportadoras globalizadas, se han instalado nuevas dinámicas muy desiguales en Lima, en los espacios regionales del interior y en varias ciudades de la costa, sierra y selva, a las que se ha sumado un incierto proceso de descentralización desde el 2002.

Las nuevas orientaciones que impone la globalización económica, fundamentalmente, y las adecuaciones diferenciadas de la actuación y estructura del Estado, han impactado fuertemente en el conjunto del área metropolitana Lima-Callao, cada vez más marcadamente heterogénea por el desigual anclaje de los componentes de la nueva economía: tecnológicos, productivos, mallas comerciales (*shopping*), servicios, comunicacionales, y por las modificaciones que emprende la administración de la ciudad para convertirlas en un “campo fértil de inversiones”.

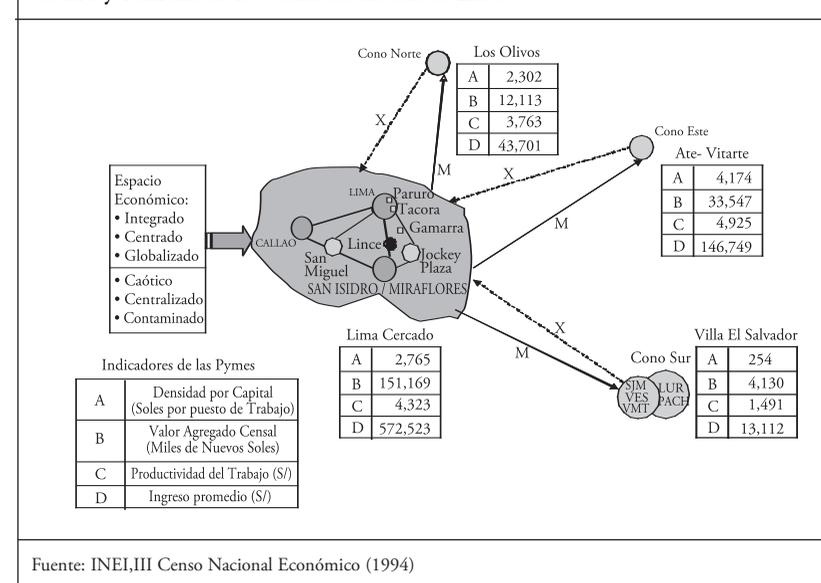
De ese modo, Lima se encaminó hacia una nueva configuración socio-cultural y urbana, que identificamos como “policentralidad”.⁷ Paralelamente, tan importante como la emergencia de esa megaurbe con varios centros, se plasmó la redefinición del centro tradicional y su adecuación a las nuevas dinámicas económicas de la globalización económica.

La globalización impactó sobre dicha reconfiguración contribuyendo a la redefinición del carácter, tendencias y procesos, así como de las orientaciones de los agentes y actores que en ellos se desenvuelven. La potencialidad que encierra la policentralidad como una opción posible para Lima, desde sus propias dinámicas internas y locales, choca –digamos–

con la persistencia y resistencia del centralismo, expresado espacialmente en el llamado centro triangular (figura 1).⁸

Este centro socio-espacial, teniendo en cuenta que allí se halla la sede del poder político y económico-financiero del país, sigue siendo una estructura peculiar de decisiones y relaciones que responde más que antes a la lógica de los intereses del capital, en un movimiento además contradictorio: es una estructura abierta a las corrientes privatizadoras y globalizadoras de la economía mundial, pero generalmente muestra su carácter cerrado y excluyente con relación a la gestión de recursos para satisfacer las demandas sociales y atender las exigencias de democratización de las instituciones; demandas que son por cierto de una gran heterogeneidad (sectoriales, sociales, regionales, étnicas, etc.).

Figura No. 1
Centro y Periferia de la economía urbana de Lima



Fuente: INEI, III Censo Nacional Económico (1994)

7 Acerca de las ciudades policéntricas y del policentrismo relativo a las megas ciudades que cumplen funciones globales, véase el número espacial del Built Environment (2006). La sustentación de ese proceso histórico en el caso peruano la hemos realizado en Arroyo y Romero (2005).

8 Por “centro triangular” en la estructura urbana de Lima se entendía un área socio espacial que concentraba los principales centros de decisión política, industrial y comercial-financiera del país (González de Olarte, 1992:104).

Desde fines de 1990 viene ocurriendo lo que podría llamarse una “segunda ola” globalizadora que acompaña a las reformas de “segunda generación” (reformas referidas a políticas sociales, principalmente), una vez que fueron afirmadas y consolidadas las líneas maestras del nuevo modelo de acumulación y rol del Estado. Dicha segunda ola concierne esta vez a los espacios locales y regionales, involucrando por ende a las instancias de gobierno “subnacionales”. En este contexto, los conflictos ambientales con las grandes empresas mineras y el proceso de descentralización han estado ocupando un lugar destacado en la agenda pública. En LM (que comprende a las provincias de Lima y Callao), el capital comercial ha diversificado sus inversiones hacia los “conos”, instalando en estos espacios grandes cadenas de establecimientos y supermercados. Así, a fines del 2002 fue inaugurado el Mega Plaza Norte, en el distrito de Independencia, con una inversión que superó los US\$ 50 millones; mientras que en el 2006 lo hizo el Centro Comercial Plaza Atocongo, en San Juan de Miraflores (sur de Lima), que tuvo una inversión de US\$ 13 millones. Desde el 2004, un boom de inversiones similares se ha desatado en ciudades del norte y sur del país, aunque la explicación reside en otros factores (Loayza, 2007). Como se puede apreciar, en este caso se globalizan territorios y espacios (ciudades y áreas urbanas) en términos de mercados de masas que son asociados con el consumo de “productos de marca”.

Los “conos” norte, sur y este, originalmente receptáculos de población migrante, albergan a las dos terceras partes de la población limeña. Allí las primeras generaciones de provincianos reprodujeron las tradiciones y costumbres que trajeron de sus pueblos y comunidades, particularmente las prácticas ancestrales basadas en el trabajo comunitario y las relaciones de reciprocidad, como estrategias de construcción social en una ciudad que al principio sintieron extraña y discriminatoria. La ayuda mutua, el intercambio de favores, el reforzamiento de los lazos familiares, de parentesco, de paisanaje y de vecindad, les permitió proveerse de recursos básicos en torno de sus necesidades más apremiantes (techo, alimento) y gestionando servicios públicos básicos. Su pobreza de recursos, las limitaciones para conseguir empleo, junto a la necesidad de agenciarse de ingresos, los obligó a buscar un espacio fuera de la formalidad y en los márgenes de la economía de mercado. Paulatinamente fueron encontrando los mecanismos

de articulación con la gran ciudad, mediante el esfuerzo propio, la auto-generación de empleos diversos, la incursión en el pequeño comercio y la pequeña producción familiar, generando de esta manera una base local de ahorro y acumulación –tanto en términos monetarios como de recursos–, que lograron acrecentar y mantener pese a la crisis fiscal del Estado y la severa crisis económica (la hiperinflación) que asoló al país.

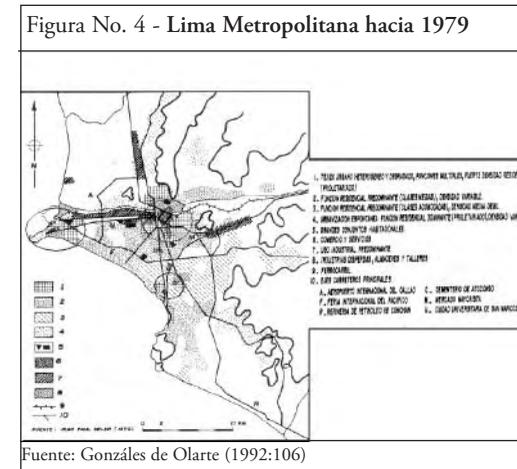
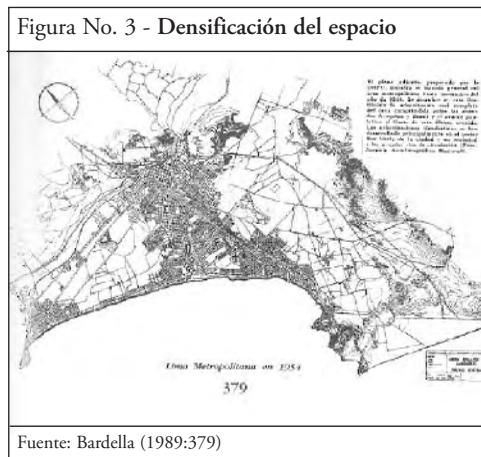
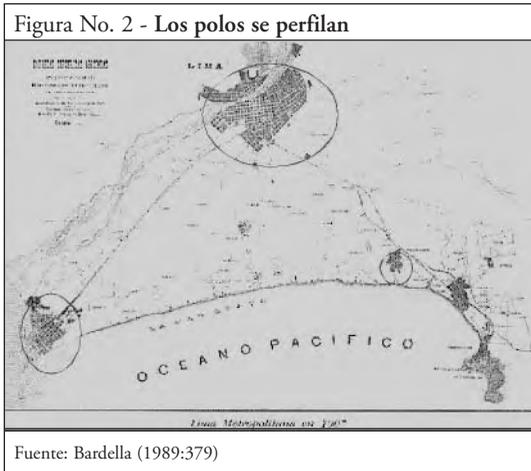
En suma, los “conos” fueron constituyéndose en las economías emergentes de la metrópoli y no es gratuito que las grandes empresas comerciales y cadenas de supermercados hayan visto allí potenciales mercados de consumo. Según estimaciones propias, para el 2002 en Lima Norte (ex cono norte) el gasto familiar en alimentos era alrededor de S/. 1.700 millones (más de US\$ 500 millones) y en Lima Sur se situaba entre S/. 1.300 y 1.400 millones.

Dinámica centro-periferia en la transformación del territorio

Abordamos este tema a través de la dinámica de expansión del espacio urbano de Lima-Callao. Este proceso se ilustra mediante las tres figuras que siguen, representando además diferentes momentos históricos: a comienzos, mediados e inicios del último tercio del siglo XX. Ellas muestran como se fue dando el crecimiento urbano de Lima –una vez derribadas sus murallas coloniales, a manos del empresario norteamericano Henry Meiggs en 1870– rebasando sus contornos (encerrados con un círculo en figura 2) desde el “centro histórico”, sede del gobierno central, hacia el puerto del Callao en el extremo oeste y, hacia el sur, a los balnearios donde ahora se ubican los distritos de Miraflores, Barranco y Chorrillos.

La figura 3 permite apreciar que la ciudad se expandió y densificó, históricamente, mediante la ocupación de su propio centro teniendo como límite natural al Océano Pacífico. Este proceso de expansión fue conducido y liderado principalmente por el Estado a través de programas de infraestructura, vivienda y servicios. Sin embargo, se observa también que ya por esos años (mediados de 1950) Lima recibía las primeras oleadas migratorias provenientes de la sierra del país.

La ciudad fue consolidando entonces su centralidad en términos del dinamismo propiamente urbano y la creciente concentración/aglomeración de las actividades económicas (figura 4). Al mismo tiempo, de 1960 en adelante, se intensifican las oleadas migratorias hacia la capital, determinando de esta manera nuevos procesos de ocupación y expansión hacia los márgenes (terrenos baldíos o eriazos, valles circundantes). El caso más representativo fue la invasión de Pamplona en 1971 y luego la creación de Villa El Salvador.



Fue así como mediante dichos procesos urbanizadores ilegales y legales, primero con el surgimiento de las llamadas “barriadas” que el gobierno militar (1968-1979) rebautizó como “pueblos jóvenes” y que ahora son “asentamientos humanos”, al consolidarse, conformaron los “conos de Lima” que contienen más de la mitad de los distritos de la provincia de Lima. De ese modo, la ciudad fue adquiriendo su actual fisonomía y conformación: una mega urbe dual, de zonas “residenciales” y de “conos”, ocupadas por “ciudadanos” y “pobladores”, “blanca” y “chola”, con una compleja y conflictiva dinámica multidimensional, por fuera de la planificación municipal, que ha desconcentrado su tejido horizontal de baja densidad; donde procesos emergentes de carácter económico, social, cultural y político “desde abajo” ha logrado que se haya instalado en el imaginario urbano no una sola Lima –la de “Lima-Callao y Balnearios”– sino además la Lima de los Chávez, los Quispe, ... es decir, Lima Norte, Lima Este y Lima Sur (Arellano y Burgos, 2004).

En el caso peruano tenemos entonces que el patrón histórico centro-periferia adoptó la forma del afianzamiento de Lima como el lugar central de la concentración de recursos, capacidades y fuerzas productivas, al mismo tiempo que centro neurálgico desde donde se organizaban las decisiones concernientes al desarrollo en el resto del país. De esta manera, el desarrollo de Lima como ciudad y metrópolis produjo en contrapartida la periferiza-

ción de su entorno inmediato (los llamados “conos”), reproduciendo algunos de los rasgos característicos del patrón histórico, a saber: desarticulación, desigualdades y exclusiones. La expresión conceptual que vino a sintetizar ambos procesos como un todo, siendo motivo de un amplio debate en las ciencias sociales de los años 1960 y 1970 fue el de la “marginalidad”.

Integración subordinada o espacio de autodeterminación

Dilucidar los posibles desemboques de los procesos sucintamente presentados, en los términos del dilema entre subordinación y autodeterminación, es una tarea que sobrepasa los límites de la ponencia, más aún cuando aquellos ocurren en un escenario de incertidumbre y cambios repentinos. Solamente esbozaremos algunas situaciones y tendencias, planteando también más preguntas, sobre el dilema planteado.

En lo que respecta a la dialéctica centralidad-policentralidad urbana la partida está ganada: Lima es una megaurbe policéntrica y el centro se ha recompuesto. Cuando decimos centro se evoca dos dimensiones: el lugar y el componente clave del sistema.

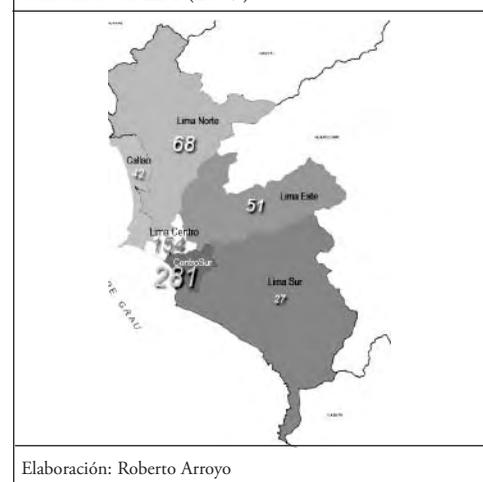
En lo que respecta al lugar, el centro triangular viene dejando de ser tal.⁹ El eje del antiguo cordón industrial que penetraba en la provincia del Callao, se ha debilitado notoriamente por los cambios en la base económica metropolitana, ya que el suelo –en manos de los bancos– será destinado a programas de vivienda para sectores medios-bajos mediante la asociatividad público-privada. En el eje que es la sede del poder político –gobierno nacional y municipalidad metropolitana– el centro histórico ha dejado de ser “el” centro con relación a nuevas centralidades en la ciudad, como el eje San Isidro-Miraflores, que concentra el 45 por ciento de las agencias bancarias (figura 5). La constelación de bancos y comercio de productos “de marca” en este vértice se ha consolidado, donde se encuentran además los distritos de mayor desarrollo urbanístico e IDH más elevados.¹⁰ En San Isidro más de 100 organizaciones públicas y privadas internacionales tienen allí sus representaciones. Dinámicas y lógicas dife-

renciadas comienzan a fragmentar el centro triangular. Las mayores obras viales que se venían realizando desde 1990 – corredores y vías expresas – para remozar el transporte público masivo contribuyen a ello.

El polo bancario-financiero representado por San Isidro-Miraflores se ha fortalecido por estar globalizado, exacerbando su apariencia y actuación. Un par de corolarios lo demuestran: sus sedes y funcionamiento han modernizado la arquitectura y la dinámica de la ciudad; el sistema bancario vía depósitos y colocaciones, succiona y traslada dinero de los llamados “conos” hacia fuera de ellos (Romero, 2007: 92-97), reproduciendo la lógica de acumulación del capital y articulando depredadoramente lo local a lo global.

Del lado de la policentralidad está en discusión el carácter de las centralidades emergentes y sus relaciones con el centro hegemónico en pleno proceso de transformación. Los caracteres que adquieren las centralidades emergentes tienen que ver con la configuración de los conos en el norte, este y sur de LM. Estos resultaron de la aglomeración de distritos aledaños con condiciones relativamente comunes. Resumiendo una larga historia de intentos de gestión frente a la nueva realidad que emergía, 20 años de coordinación político-institucional no lograron la consolidación de esas áreas como territorios diferenciados y desconcentrados.

Figura No. 5 - Distribución de agencias bancarias en LM (2007)



9 Para entender este párrafo se pide al lector regresar a la figura 1.

10 Además de los dos ya mencionados, nos referimos a San Borja, Surco, La Molina.

Lo que no pudo la política institucional (léase: municipalidades y gobierno metropolitano) sí lo lograron la economía local y la economía global; es decir, la desconcentración de hecho producida por el movimiento del gran capital (comercial y financiero), así como de los pequeños capitales locales en y desde los conos de LM. Se ha perfilado, entonces, una nueva territorialidad urbana y se ha producido el cambio en el tejido socio-económico, debilitando en consecuencia la centralidad del “centro triangular” y apuntalando más bien la policentralidad como proceso más relevante. La realidad subyacente es la de una compleja centralidad en términos sistémicos, cuyos retos a futuro para la gestión son palpables y reconocibles desde la realidad que ha empezado a despuntar hace una década por lo menos. ¿Cuál es el tratamiento que se debe dar a la nueva (re)centralidad? ¿Cómo plasmar y compatibilizar la desconcentración de hecho con “otro modelo” de gestión urbana, entendiendo esta última en el sentido más amplio? ¿Qué tiene que hacer la política urbana para rescatar a la ciudad del caos y la anarquía en que se halla sumida, más allá de los arreglos ornamentales y el reordenamiento del espacio propiamente dicho? Las gestiones sucesivas que siguieron a la de Barrantes (1983-1985) han estado de espaldas a esos cambios y dinámicas persistiendo en el centralismo y el autoritarismo.

Bibliografía

- Arellano, Rolando y David Burgos (2004). *Ciudad de los Reyes, de los Chávez, los Quispe...* Lima: EPENSA.
- Arroyo, Roberto y Antonio Romero (2005). “Lima Metropolitana: del monocentrismo a la policentralidad”. Ponencia presentada al VII Seminario RedMuni, Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, 15 y 16 de septiembre.
- Bardella, Gianfranco (1989). *Un siglo en la vida económica del Perú: 1889-1989*. Lima: Banco de Crédito del Perú.
- Built Environment (2006). “Reflections on the Polycentric Metropolis”. Vol. 32 (junio) URL: www.atypon-link.com/ALEX/toc/benv/32/2 (29 de noviembre 2006).

- FDI Foreign Direct Investment (2007). “North American Cities of the Future 2007/08”: URL: www.gdi-solutions.com/fdi/2007future.htm (18 de agosto 2007).
- González de Olarte, Efraín (1992). *La economía regional de Lima. Crecimiento, urbanización y clases populares*. Lima: IEP.
- _____ (2000) *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) - Consorcio de Investigación Económica.
- Ianni, Octavio (1999). *Teorías de la Globalización*. México: Siglo XXI-UNAM (4ª ed.).
- Loayza, Jorge (2007). “Centros comerciales: Sí atiende provincias”. *Suplemento Domingo de La República*, 13 de mayo. pp. 12-15.
- Prats, Joan (2000). “El proceso de urbanización de América Latina”. *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina (DHIAL) Magazine* No. 7. URL: www.iigov.org/dhial/?p=7_07 (19 de noviembre 2000).
- Quijano, Aníbal (2004). “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”. En Ramón Pajuelo y Pablo Sandoval, compiladores.; *Globalización y diversidad cultural. Una mirada desde América Latina*. Lima: IEP.
- Romero, Antonio (2004). “La economía urbana de Lima Metropolitana: Los procesos y retos del desarrollo”. *Socialismo y Participación* No. 97 (abril). p. 57-85.
- _____ (2007). “El desarrollo económico local en el sur de Lima Metropolitana”. *Socialismo y Participación* No. 102 (enero). p. 76-100.
- Sassen, Saskia, ed. (2002). *Global Networks, linked cities*. New York: Routledge.
- _____ (1999a) *La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokio*. Buenos Aires: EUDEBA.
- _____ (1999b) “Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos”. *Debates en Sociología* 23-24 (1998-1999). p. 9-38.

Taylor, P.J.; Walter, D.R.F.; Beaverstock, J.V. (2002). "Firms and their Global Service Networks". URL: www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb6.html#ft0 (11 de agosto 2007).

Wallerstein, Immanuel (2003) *Utopística o las opciones históricas del siglo XXI*. México: Siglo XXI.

_____ (2005). *Análisis del Sistema-Mundo*. México: Siglo XXI.

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

Rodrigo Carmona*

Resumen

El presente trabajo analiza las principales características que exhiben las formas de gobierno y gestión pública en dos grandes ciudades de la Argentina, a partir del examen de distintas políticas públicas de articulación multiactoral desarrolladas durante la última década: la planificación estratégica, la descentralización y el presupuesto participativo. La indagación de estas cuestiones desde una perspectiva de gobernanza, permite considerar las dificultades que encuentran las intervenciones tradicionales de gobierno para reaccionar de manera eficaz y democrática ante un contexto urbano más complejo e incierto. En este marco, se analizan en cada uno de los casos las particularidades que presentan las distintas políticas de articulación multiactoral y sus posibilidades en términos de coordinación y resolución de problemas de índole colectivo.

Palabras claves: gobierno y gestión pública, grandes ciudades, políticas de articulación multiactoral, gobernanza democrática.

* Investigador-docente del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

Introducción

Durante los últimos años venimos asistiendo a diversas transformaciones en las formas de gobierno y gestión pública. Este cambio tiene que ver con el pasaje paulatino de una modalidad de actuación gubernamental, en la cual el Estado se presentaba claramente como el centro articulador del poder político (con la primacía de la coordinación y la representación del interés colectivo), a una situación en la cual las decisiones aparecen determinadas por un mayor grado de interacción y dependencias mutuas entre actores estatales y no estatales, en un marco de reformulación de los límites tradicionales de la relación Estado-sociedad.

Para analizar las características que asume este fenómeno y distinguirlo del proceso de gobierno y gestión pública tradicional, la literatura especializada emplea el término “gobernanza”. Este enfoque alude en líneas generales a una transformación del ejercicio de gobierno desde un rol marcadamente centralizado y jerárquico, hacia un modelo caracterizado por mayores niveles de cooperación entre las instituciones políticas y la sociedad en lo que se refiere a los procesos de toma de decisiones y el desarrollo de políticas públicas.

El interés que esta perspectiva analítica reviste particular importancia para comprender diversas políticas y formas de articulación multiactoral en curso de transformación en las grandes ciudades. Precisamente, los grandes centros urbanos configuran el escenario privilegiado del cambio social actual y de los principales retos en términos de cohesión e integración de la sociedad, transformación política y desarrollo. La creciente significación que las ciudades alcanzan en el escenario político-administrativo, las actividades económicas y la reproducción del tejido social, dan lugar al despliegue de nuevas configuraciones en las relaciones entre el Estado y los actores locales.

En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo central examinar las principales características que asumen las formas de gobierno y gestión pública en grandes ciudades de la Argentina, específicamente los casos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Rosario, a partir del análisis de distintas políticas públicas desarrolladas en la última década en términos de articulación multiactoral: la planificación estratégica, la descen-

tralización y el presupuesto participativo. De este modo, el trabajo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se analizan los fuertes cambios que han desarrollado las formas de gobierno y gestión pública en las últimas décadas. Seguidamente, estas transformaciones son examinadas en el marco de las ciudades y en relación a las políticas de articulación multiactoral de los casos seleccionados. En último término, se desarrollan algunas consideraciones finales sobre la problemática de análisis.

Repensando las formas de gobierno y gestión pública

A lo largo de los últimos tiempos venimos asistiendo a transformaciones profundas y aceleradas en el campo de la política y las políticas públicas. Las formas de gobierno tradicional encuentran actualmente grandes dificultades para reaccionar de manera eficaz y democrática ante un contexto caracterizado por una mayor complejidad e incertidumbre, donde sus roles y márgenes de acción son puestos en duda, tanto en términos de resolución de problemas, como de legitimidad. Los cambios hacia perspectivas más amplias caracterizadas por un mayor grado de participación y colaboración de distintos actores en procesos interactivos de toma de decisión e intervención aparecen en la literatura especializada bajo el concepto “gobernanza”.

Durante muchos años el término gobernanza se utilizó como sinónimo de dirección política, refiriéndose al procedimiento de gobernar y su conducción. Más adelante el concepto se amplía y hace lugar a un nuevo estilo y capacidad de gobierno, distinto del modelo estatal de control jerárquico y de la lógica del mercado, caracterizado por un mayor grado de interacción y cooperación entre el Estado y los actores no estatales, en el marco de redes decisionales mixtas que vinculan al sistema político con su entorno (Mayntz, 2000 y 2001; Pierre y Peters, 2000; Brugué, Gomà y Subirats, 2002).

En líneas generales, la gobernanza destaca un cambio de equilibrio entre el Estado y la sociedad con énfasis en una ciudadanía activa y un rol abierto de los gobernantes hacia nuevas prácticas políticas, que dan cuen-

ta en definitiva de debates más amplios vinculados con la democracia y la participación política. Por otra parte, la convergencia en las definiciones obliga también a distinguir a la gobernanza de otras definiciones como gobernabilidad y gobierno. El término gobernabilidad se relaciona por lo general a las ideas de orden, estabilidad y desarrollo de políticas eficaces, el concepto de gobierno aparece asociado fundamentalmente a la estructura político-institucional del Estado y el de gobernanza a conceptos tales como el de co-dirección, interacción y cooperación entre actores políticos y sociales.

La transición hacia nuevos esquemas de gobierno y gestión pública plantea, por lo tanto, la discusión respecto a los distintos elementos mínimos que pueden caracterizar una acción en términos de gobernanza. En primer lugar, la puesta en práctica de estilos de gobernar basados en una mayor interacción Estado-sociedad, puesto que los límites entre lo público y lo privado aparecen más difusos, junto a la extensión de una esfera pública no estatal de base social. Un segundo elemento, tiene que ver con la diversidad de los actores en juego y la articulación de las acciones con el objetivo de favorecer dinámicas de responsabilidad colectiva en la toma de decisiones (Subirats, 2005). Finalmente, un aspecto importante tiene que ver con la capacidad de encaminar de manera adecuada las acciones de gobierno y generar formas más negociadas y eficaces a nivel de cooperación y diversidad de intereses (Bolocan Goldstein, 2000).

La gobernanza aparece así en su versión actual como una forma de gobernar que incorpora un amplio abanico de relaciones y actores que los que corresponden, desde una perspectiva estricta, a las instituciones de gobierno tradicional y donde la centralidad no está puesta sólo en el sujeto de dirección política sino también en el objeto de la misma, esto es, los destinatarios de la políticas. Su validez, más allá de los distintos enfoques y extensión terminológica, radica en plantear un nuevo marco de análisis en la toma de decisiones y en las formas de gobernar que de cuenta de las complejas realidades sociopolíticas actuales y las particularidades que presenta la acción colectiva.

Perspectivas sobre políticas de articulación en el marco de las ciudades

La globalización y la valorización de la escala local aparecen como tendencias complementarias de fuerte desarrollo en el escenario actual. El proceso de globalización establece la intensificación de los flujos de información, comercio, conocimiento y relaciones humanas dentro de un sistema donde las ciudades aparecen como centros predominantes. Los cambios en los patrones de localización de las empresas, la disminución del peso relativo de los Estados-Nación, el aumento de la población urbana, las grandes migraciones y las mayores posibilidades de comunicación global plantean un cuadro de mayor competencia y complejidad entre ciudades y regiones, y a la vez mayores diferencias y desigualdades a escala territorial y local (Castells, 1996; Borja y Castells, 1997; Sassen, 1994 y 1999).

En este contexto, el proceso de gobernar ciudades supone dar cuenta de nuevos conflictos y desafíos generados por la creciente diversidad de demandas y la mayor interdependencia entre el Estado y la sociedad. Las transformaciones desarrolladas en los planos económico, tecnológico y laboral generan sociedades más inestables y menos predecibles. Nuevas formas de política y gestión urbana, acordes con los cambios planteados y un escenario de mayor complejidad, se hacen necesarias para compatibilizar intereses diversos y generar estrategias sociales e institucionales más consolidadas. La resolución de estos conflictos dependerá entonces de la capacidad que tengan los actores participantes en la escena urbana, para distribuir costos y beneficios sin perjudicar el desarrollo de la ciudad como conjunto. Los gobiernos locales incorporan nuevos temas de agenda vinculados con un contexto socioeconómico y político más dinámico y cambiante. Esto obliga a que las políticas locales y urbanas, lejos de los formatos tradicionales, respondan a esquemas más democráticos y articulados en la toma de decisiones en pos de dar respuestas más legítimas e innovadoras a los problemas que acontecen cotidianamente en el territorio.

La cuestión de la articulación nos remite entonces a examinar cómo diversos actores estratégicos –gobiernos locales, empresas, organizaciones sociales– combinan sus fuerzas y recursos para conseguir nuevas formas de cooperación que permitan alentar el despliegue de distintas iniciativas

en el ámbito socioeconómico y político-institucional. Las posibilidades de encuentro, complementación y colaboración entre los diversos actores locales (estatales y no estatales) con incidencia en el territorio, destaca la importancia que asumen las perspectivas vinculadas con la interacción y la gobernanza. Desde este plano, diversas políticas de articulación multiactoral como la planificación estratégica, la descentralización y el presupuesto participativo adquieren sentido en el marco de las ciudades.

Precisamente, la planificación estratégica se presenta como un instrumento necesario para enfrentar las distintas complejidades e incertidumbres que el nuevo contexto plantea. Los métodos de planificación tradicional, de carácter tecnocrático y centralizado, han sido objeto de crítica por su incapacidad para dar cuenta de los procesos de cambio social. Este tipo de planificación considera por lo general una multiplicidad de dimensiones (económica, social, político-institucional, cultural, ambiental y espacial) que apuntan a consolidar el desarrollo local de las ciudades y estimular una participación activa de los diversos actores del territorio en base a redes variadas y estructuras flexibles de gestión y organización. Si bien su análisis presenta distintas posturas, de manera reciente aparecen posiciones que propician un incremento de los niveles de interacción y el desarrollo de redes entre actores económicos, sociales e institucionales desde una perspectiva de gestión estratégica en términos de gobernanza urbana. La gestión estratégica, concebida como la gestión relacional de un proyecto de ciudad, destaca al plan estratégico como una etapa de una nueva gestión urbana que permite a los gobiernos locales conseguir una transición eficaz hacia un escenario de mayor desarrollo social y económico (Pascual, 2001).

Por otro lado, la descentralización aparece a su vez como un proceso multidimensional complejo pudiéndose identificar en su análisis distintos niveles (macro y micro), enfoques (económico, administrativo, social y político-institucional) e interpretaciones en términos políticos e ideológicos¹. La descentralización pensada en la esfera urbana aparece general-

1 Badía (2004) destaca dos niveles a partir de los cuales el proceso de descentralización adquiere características específicas: un nivel *macro*, que comprende la transferencia de poder de decisión desde gobiernos nacionales a subnacionales, y un nivel *micro*, vinculado a la descentralización en el espacio particular de una ciudad. Por otra parte, Coraggio (1997) destaca que la descen-

mente como un proceso relacionado con la transferencia o devolución de poder político (descentralización política), pero también con el traslado de responsabilidades, dependencias y funciones de administración desde el aparato central a los diferentes barrios de la ciudad (desconcentración administrativa). Desde un punto de vista político, la descentralización supone la transferencia de potestades específicas de gobierno de una unidad superior a órganos locales con capacidad de decisión autónoma, tanto en términos de recursos como en la posibilidad de elegir autoridades. Como proceso de carácter democratizador plantea, teóricamente, la apertura de nuevos ámbitos institucionales y canales para que los vecinos puedan participar en la gestión y decisiones de la ciudad, aunque esta secuencia, puede darse o no según el caso y los principios que la orientan. La desconcentración administrativa, por el contrario, remite al traspaso de responsabilidades y funciones a nivel administrativo, aunque sin autonomía en lo que refiere a la toma de decisiones. Este proceso pretende fundamentalmente generar unidades de gestión más pequeñas en la ciudad, tanto en el plano de la organización interna de la administración o para hacerla más accesible a los vecinos.

En el marco de las ciudades, la participación ciudadana se asocia por lo general con las características que presenta el proceso de descentralización. Si éste último, se plantea desde una perspectiva centrada en el gasto y la eficiencia fiscal la participación ciudadana aparece ligada con la intervención directa e instrumental de los individuos en funciones que antes correspondían al accionar estatal. Si la descentralización se vincula con una redistribución de poder político y una mayor autonomía de las instancias locales, la participación ciudadana cobra sentido como instrumento de democratización y reafirmación de derechos. Según las particulari-

tralización puede variar según los principios que la dirijan. Desde una perspectiva *neoliberal*, la descentralización aparece como un desarrollo asociado a la reforma del Estado y las políticas de ajuste, siendo los factores predominantes los económicos y administrativos por sobre los sociales y participativos. Desde una postura *democratizante*, por el contrario, la descentralización es una alternativa para la reconstrucción de una nueva relación entre el Estado y la sociedad, con el despliegue de formas más directas de participación y gestión, la pluralidad de canales de representación y la mayor intervención de la sociedad en las decisiones públicas. Finalmente, para un análisis detallado sobre los distintos enfoques que presenta el concepto puede consultarse Finot (2001) y Montecinos (2005)

dades que asuma este proceso, influirán seguramente tanto la capacidad de presión y organización de los actores sociales como la voluntad política de cambio de las autoridades gubernamentales (Cunill Grau, 1991).

La proliferación de una variedad de formas de gestión participativa que tienen como base un patrón de ciudadanía activa y legitimación democrática amplia, han venido apareciendo en la escena urbana latinoamericana durante los últimos años. Entre las políticas que alcanzan fuerte protagonismo en esta materia se destaca el presupuesto participativo. Desde su experiencia emblemática en Porto Alegre (Brasil) y su extensión a distintos países², el presupuesto participativo puede definirse en términos generales como un mecanismo de participación y deliberación ciudadana a través del cual se discute la utilización de una cantidad determinada de recursos públicos en la resolución de problemáticas urbanas prioritarias para los vecinos (servicios, equipamientos e infraestructuras). Este instrumento de política, que conecta la acción del gobierno con las demandas ciudadanas en relación al desarrollo de reuniones y asambleas periódicas donde la población debate y se expide sobre las prioridades en la aplicación de los recursos locales, supone el despliegue de nuevas formas de cogestión pública y una combinación de democracia directa y semidirecta (por la elección de delegados) en la toma de decisiones (Torres Ribeiro, 2003; Sousa Santos, 2002).

En este escenario, gobernar la interacción en el marco de las ciudades lejos de ser una tarea sencilla plantea la necesidad de generar equilibrio entre los diversos grupos y fuerzas sociales e influir sobre ellos con el fin de conducir las tensiones y alcanzar objetivos de índole colectivo. El gobierno en este contexto debe tender a la cohesión social y el cambio, respetando las características propias de los distintos grupos y organizaciones y fortaleciendo su autonomía. En consecuencia, la constitución de nuevas formas de articulación y redes de actores diversos en términos de gobernanza resulta esencial para afrontar los desafíos urgentes que presenta el contexto actual (Bagnasco y Le Galès, 1997; Governa, 2002).

² El presupuesto participativo comenzó a desplegarse en esa ciudad cuando el Partido de los Trabajadores llegó al gobierno municipal en 1989 y luego se expandió a más de 200 municipios de Brasil. De allí, la experiencia se difundió en el plano internacional a numerosas ciudades de América Latina, Europa y el norte del continente americano.

La articulación se presenta así como un desafío imprescindible para los distintos actores estatales y no estatales de la escena urbana latinoamericana. Por un lado, supone nuevas formas de gobierno, gestión pública e institucionalidad basadas en prácticas relacionales e interactivas y sustentadas en una mayor coordinación multiactoral y despliegue de responsabilidades colectivas en el territorio. Por otro lado, destaca la importancia de generar espacios deliberativos y de intermediación de modo de favorecer procesos de construcción política y resolución de conflictos en la esfera urbana actual. Estas cuestiones plantean, en última instancia, el hecho de que las políticas públicas necesitan en el nuevo contexto articular intereses cada vez más diversos, lo que obliga a contemplar diferentes perspectivas de interacción y colaboración entre los actores estatales y no estatales en la formulación de las mismas como en su puesta en práctica.

Políticas de articulación multiactoral en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Rosario

En este apartado, se analizan de manera sintética distintas políticas de articulación multiactoral desarrolladas durante la última década en dos de las ciudades más grandes de la Argentina: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Rosario. Estas políticas han sido seleccionadas por exhibir diferentes tipos de articulación entre actores estatales y no estatales. En primer término, la planificación estratégica nos permite ver un tipo de articulación sustentada en la participación de los diversos referentes institucionales de la ciudad. La descentralización, por su parte, se presenta como un proceso impulsado desde el gobierno local y supone en la práctica una articulación en dos planos: el intragubernamental y el societal. Finalmente, el presupuesto participativo se plantea como una clara articulación Estado-sociedad, centrada en el involucramiento de los actores de la comunidad en el desarrollo de diversas decisiones de carácter público.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) constituye uno de los territorios más importantes y emblemáticos, por ser el centro neurálgico de las principales actividades desarrolladas en el país. Tiene una superficie de 200 km², donde viven casi tres millones de personas³ y la transitan más de dos millones y medio diariamente, desplegando una cantidad de actividades económicas, sociales, políticas y culturales de gran envergadura. En lo funcional y espacial Buenos Aires se vincula con un área de 3.800 km² –comprendidos la ciudad y los diferentes partidos del Conurbano Bonaerense–, plasmando de esta manera la Región Metropolitana de Buenos Aires. Por otro lado, un hecho que la distingue de otras jurisdicciones es que posee el tercer presupuesto en importancia del país y presenta un nivel de autofinanciamiento alto (alrededor del 99 por ciento de sus gastos y el resto lo recibe de la coparticipación nacional).

A nivel institucional, la Ciudad adquiere su autonomía con la reforma de la Constitución Nacional en 1994 y dos años después elige su primer gobierno. El mayor grado de independencia política que obtenía Buenos Aires, al poder designar sus autoridades mediante el voto y conformar un sistema institucional propio, se daba sin embargo en un marco restrictivo, puesto que quedaban bajo la órbita federal la seguridad, la justicia ordinaria y los principales servicios públicos de carácter metropolitano. Luego de completarse el primer período electivo, la CABA será gobernada desde el 2000 por fuerzas de centroizquierda y soportará distintas crisis de tipo institucional. En primer lugar, la caída del modelo de convertibilidad cambiaría a fines del 2001, que tendrá a Buenos Aires como el principal epicentro de la protesta social y el cuestionamiento al sistema político-representativo. En segundo término, la destitución del Jefe de Gobierno en el año 2006⁴ y su reemplazo por el Vicejefe de Gobierno en

3 Según los resultados del Censo 2001, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contaba con 2.776.138 habitantes.

4 En noviembre de 2005, el Jefe de Gobierno reelecto Aníbal Ibarra fue suspendido de sus funciones por la Legislatura y se le inició juicio político por su responsabilidad en la tragedia del local bailable de "Cromañón" ocurrida en diciembre de 2004, que culminó con su destitución en marzo de 2006.

un marco de fuerte fragmentación de las fuerzas partidarias al interior de la Legislatura local.

El Plan Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires

El desarrollo del Plan Estratégico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tuvo distintas etapas. En primer lugar, la Constitución de la ciudad de 1996 establecía en su artículo 19 la conformación del Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE), un órgano consultivo y autónomo, compuesto por organizaciones del trabajo, la producción, religiosas, culturales, educativas y los partidos políticos para formular recomendaciones y propuestas para Buenos Aires a través de planes estratégicos consensuados. Sin embargo, el proceso sufriría distintos retrasos en su implementación y fue necesario avanzar en el proceso de institucionalización con otros instrumentos normativos (ley 310 en 1999 y decreto 1213/2000). En estos términos, la puesta en práctica del Plan Estratégico para Buenos Aires se dio recién en el período 2001-2002 ante la necesidad de enfrentar los desafíos de tipo político, social y económico que la ciudad tenía. La idea era generar una visión compartida entre los distintos actores de la sociedad civil y el Estado, con el objeto de establecer lineamientos estratégicos que pudieran ir más allá del gobierno de turno.

La metodología de trabajo, basada en la participación abierta de las instituciones que tuvieran como radio de acción el conjunto de la ciudad, se organizó en comisiones que en sus inicios fueron la institucional, social, física y económica (posteriormente se agregarían por su importancia la dimensión metropolitana y el grupo de trabajo sobre género). Hacia fines del 2004, luego de dos años de trabajo y con la adhesión de 165 organizaciones porteñas, se aprobó el "Plan Estratégico Buenos Aires 2010" y el documento incluía un diagnóstico del estado actual de la ciudad. Posteriormente, se buscó pasar a la etapa de elaboración de proyectos donde cada dimensión escogió un grupo de iniciativas para trabajar en forma puntual, considerando su relevancia estratégica, el nivel de visibilidad de la temática y el grado de consenso alcanzado con los distintos actores involucrados. Sin embargo, en su desarrollo se plantearon problemas

vinculados con la falta de representatividad de algunos sectores y los límites de la participación efectiva.

En este sentido, el proceso de Planificación Estratégica de Buenos Aires ha mostrado distintos resultados a lo largo del tiempo. Por un lado, su desarrollo ha sido positivo en términos de poner en funcionamiento una de las instituciones de la Ciudad Autónoma contempladas en su Constitución, dentro de una convocatoria abierta a distintas organizaciones representativas de la sociedad civil. Si bien ha habido logros al interior del CoPE, es indudable que este mecanismo no ha podido constituirse como guía para la acción de gobierno. A diferencia de otras ciudades, donde los planes estratégicos fueron asimilados por las máximas autoridades para favorecer el ordenamiento de los procesos urbanos, en Buenos Aires tuvo un apoyo político parcial. La necesidad de generar niveles de gobernabilidad aceptables en el período de crisis del 2001 al 2002, llevaron a instrumentar este tipo de herramienta luego de varios años de retraso en su implementación. El aval gubernamental en sus inicios, continuó a lo largo del proceso aunque en forma intermitente y variable según el área y la temática propuesta. Esta tendencia se acentuó aún más con la crisis institucional y el cambio de autoridades a comienzos del 2006 y dejó entrever un nivel de articulación frágil entre los actores estatales y sociales. Por una parte, el Plan Estratégico no ha tenido la capacidad de incidir en procesos claves de la ciudad, como la descentralización o la sanción de un Plan Urbano Ambiental que es demandado por la propia Constitución de la CABA para ordenar las tendencias de este tipo de urbes.

El proceso de descentralización y el presupuesto participativo

El tema de la descentralización política ingresa a la agenda pública porteña en 1996, con la Convención Estatuyente y, más adelante, cuando se introducen en la Constitución de la Ciudad los artículos referentes a la creación de comunas, como instancias descentralizadas a nivel territorial para mejorar el accionar estatal y acentuar la participación ciudadana. De este modo, con este proceso se buscaba acercar los servicios de la adminis-

tración local a los vecinos y generar mecanismos de planificación y decisión más democráticos y efectivos en términos de políticas públicas.

En ese contexto, se conformó en 1996 la Subsecretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, que estuvo a cargo de la organización los Centros de Gestión y Participación (CGP), como instancias de desconcentración administrativa y paso previo de las futuras comunas. Hasta el año 2000, se crearon 16 CGP con directores designados por el Jefe de Gobierno, distribuidos de acuerdo a la densidad poblacional y para cuya delimitación se tomaron como base los Consejos Vecinales⁵ creados en 1972. La función básica de los CGP consistía en acercar al ciudadano las reparticiones administrativas, de manera de simplificar la gestión de los trámites y efectivizar la desconcentración de un conjunto de actividades del gobierno central. Al mismo tiempo, que se ofrecían servicios en los distintos barrios se abría también el juego a la participación vecinal. Estas actividades se agruparon en tres grandes áreas de trabajo: desarrollo y mantenimiento barrial, información y atención al público, y coordinación socio-cultural. También se crearon en 1998, los Consejos Consultivos Honorarios, compuestos por representantes de las organizaciones sociales y políticas barriales comprendidos en cada CGP, con el objeto presentar iniciativas, proveer información y desarrollar un seguimiento de las prestaciones públicas (Olivieri, 2003; Lupis, 2006).

En el año 2002, la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana del Gobierno de la Ciudad empezó a desarrollar algunas experiencias del Presupuesto Participativo (PP). El objetivo de ese proyecto, según las autoridades, estaba centrado en impulsar a la ciudadanía a debatir, hacer propuestas y controlar el seguimiento del Presupuesto Anual, del Programa General de Gobierno y del Plan de Inversiones. La implementación del proyecto del PP en la ciudad, con eje en el modelo de Porto Alegre (Brasil), si bien estaba contemplada en la Constitución de 1996 recién se hace efectiva luego del estallido social de diciembre del 2001 y en un marco de fuerte cuestionamiento al sistema político-representativo. En

5 Los "Consejos Vecinales", creados por la Ley 19.987/72, eran órganos participativos y consultivos, cuyos territorios surgían del agrupamiento de las secciones electorales. En ellos se desarrollaban servicios tales como Registro Civil, Rentas y ciertos servicios sociales dependientes de la Secretaría de Promoción Social.

estos términos, en junio del 2002 un CGP del norte de la ciudad comienza a desarrollar una experiencia piloto del PP y a partir de la misma en el 2003 se inicia la implementación del proceso en todos los centros.

El Presupuesto Participativo estaba contemplado para instrumentarse a partir de la conformación de las comunas, pero este proyecto de descentralización se vio demorado en la Legislatura, donde en forma intermitente se lo retomaba en el debate sin lograr arribarse a acuerdos fructíferos. De este modo, el PP comenzó a implementarse desde los órganos de descentralización administrativa –CGP– y no como parte de un proceso de descentralización política en el cual los ciudadanos pasaban a tener un rol determinante en su constitución. Para la operatoria dentro de cada CGP, se definieron dos o tres áreas barriales, donde se trabajó a partir de comisiones temáticas y la determinación de distintas prioridades en la diversas rondas de consulta con el aporte de las organizaciones vecinales y sociales. Aunque el PP estuvo pensado para discutir y proponer proyectos referidos a las diferentes áreas temáticas de la ciudad, no se había previsto un mecanismo claro de asignación de recursos para llevar adelante las demandas que surgían en ese proceso (Quintar, Carmona y Fagundez, 2007).

La Ley de comunas, que comenzó a discutirse a fines de 1990, recién consiguió ser sancionada en septiembre de 2005. Luego de un largo debate se arribó a la cifra de quince comunas y según la legislación aprobada (ley 1777) éstas serán unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial, gobernadas por un órgano colegiado de siete miembros. Sus funciones específicas estarán dirigidas al mantenimiento de las vías secundarias y de los espacios verdes, la elaboración de programas de acción y la conducción del Presupuesto Participativo Anual. Junto con el Gobierno porteño también se ocupará de la decisión y ejecución de obras públicas, planificación y control de los servicios y de gestiones de políticas sociales. Sin embargo, la implementación de la Ley volvió a trabarse con la cuestión de las elecciones de juntas comunales, inicialmente previstas para 2006 que posteriormente fueron desplazadas hasta el 2007 para fijar finalmente como fecha el año 2008.

En estos términos, el proyecto de descentralización encarado por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires si bien se identificó en el plano discursivo con una propuesta de mayor intervención de la ciuda-

danía en las decisiones públicas, en la práctica no logró avanzar más allá de una desconcentración administrativa. Por otra parte, el Presupuesto Participativo, se estableció fundamentalmente como una política promovida desde el gobierno local para responder a la conflictividad social imperante en un escenario de fuerte crisis institucional. A diferencia de la experiencia brasileña, más que promover procesos de democratización de la gestión buscó generar canales para la participación ciudadana emergente en pos de garantizar la estabilidad de las instituciones políticas de la ciudad.

Rosario

La ciudad de Rosario se encuentra ubicada en el sur de la Provincia de Santa Fe, a la vera del Río Paraná. Es cabecera del Departamento homónimo y se sitúa a 300 kilómetros de la ciudad de Buenos Aires. Con una superficie de 178 km² y una población cercana al millón de personas⁶, la ciudad es el núcleo de un área metropolitana mayor integrada por dieciséis localidades más, cuya población asciende a alrededor de 1.200.000 habitantes (más de un tercio de población de toda la provincia y la tercer aglomeración urbana de la Argentina). La ciudad ha tenido tradicionalmente una actividad social y productiva muy importante como resultado de su capacidad agroindustrial y portuaria.

Rosario desde fines de 1989 ha tenido ininterrumpidamente una sucesión de gobiernos socialistas, aunque la Provincia ha estado gobernada por el Partido Justicialista desde el regreso a la democracia. Santa Fe al igual que otras cuatro provincias argentinas, no reconoce aún la autonomía municipal plena. Esta cuestión ha afectado particularmente a Rosario en los últimos años por la necesidad de desplegar una serie de acciones estratégicas. Por otro lado, la denominada “Ley de Lemas”⁷, actualmente

6 Según los resultados del último Censo 2001, la población de la ciudad de Rosario era de 908.163 personas.

7 Este sistema electoral evitaba las divisiones dentro de un partido determinado, puesto que suprimía las internas, y permitía que cada partido (lema) presentase varios candidatos al mismo puesto (sublemas). El ganador era aquel candidato que obtenía más votos del lema, aunque esto no suponía que fuera el postulante con más votos obtenidos en la elección.

derogada, benefició en repetidas ocasiones al oficialismo provincial. Frente a estas restricciones de tipo político-institucional el gobierno local llevó a cabo con un fuerte protagonismo una serie de acciones importantes para mejorar el desarrollo de la ciudad.

Plan Estratégico de la Ciudad de Rosario

En 1996 comenzó a desarrollarse el Plan Estratégico Rosario (PER) con una fuerte preocupación no sólo por el Plan como producto, esto es como un documento que debía ser sólido desde una perspectiva técnica y metodológica, sino también por el Plan como proceso, esto es como instancia de construcción colectiva que pudiese generar un espacio de integración, participación, motivación e innovación. Sobre la base del análisis de distintas experiencias de planificación estratégica en otras ciudades, se decidió establecer un esquema institucional y organizativo básico. En primer lugar, se conformó una Junta Promotora compuesta por un núcleo inicial de 25 instituciones que formularon, por iniciativa de la Municipalidad, la primer convocatoria para la elaboración del Plan. En segundo lugar, se estableció un Consejo General integrado por un grupo más amplio de instituciones de la ciudad –más de cien organizaciones de la producción, gremiales, culturales, deportivas, profesionales, universitarias, sociales y vecinales–, que adhirieron al Acta de Lanzamiento del Plan. Se creó también una Oficina de Coordinación, con un pequeño equipo técnico-administrativo y recursos limitados, encargado de la organización de las distintas actividades en el desarrollo del Plan y la producción de materiales técnicos para las discusiones de cada etapa. Finalmente, para las tareas de análisis y debates de las diversas propuestas se desarrollaron comisiones temáticas, compuestas por los representantes de las instituciones participantes y un conjunto de especialistas e invitados que colaboraron en las diferentes etapas del Plan.

Desde el punto de vista metodológico, el Plan Estratégico Rosario se organizó en tres etapas diferenciadas, aunque superpuestas respecto a la participación de los distintos actores involucrados: diagnóstico; formula-

ción e implementación. Las dos primeras etapas se desarrollaron entre 1996 y 1998, presentándose a fines de ese año el Plan Estratégico Rosario, como un amplio conjunto de proyectos que resumían las aspiraciones de los diferentes actores de la ciudad. Entre los años 1999-2003 se llevó a cabo la etapa de implementación y, posteriormente, la reformulación del PER hacia el Plan Estratégico Metropolitano (PEM), de modo de facilitar la gestión estratégica del desarrollo territorial a escala regional.

El Plan Estratégico Rosario se ha presentado como un caso importante de planificación en la Argentina durante los últimos años. Su desarrollo ha encontrado sustento en una tradición fuerte de planeamiento urbano local. Al mismo tiempo, como herramienta innovadora ha podido movilizar en base al acuerdo y el liderazgo del gobierno municipal una serie de acciones para el cumplimiento efectivo de objetivos determinados como estratégicos para la ciudad. La continuidad del Plan a lo largo de la última década, su articulación con otras iniciativas estructurales claves (plan urbano, descentralización municipal, presupuesto participativo), la conformación de un modelo de ciudad con perspectiva de futuro, la identificación de temas críticos y orientaciones estratégicas de intervención para el desarrollo económico y social, la fuerte vinculación Municipio-Universidad y la realización de más del 80 por ciento de los proyectos enunciados aparecen claramente como aspectos positivos a ser remarcados.

La implementación de un proceso de planificación continuo y con diversos logros se debió fundamentalmente al apoyo político que esta iniciativa tuvo por parte de las autoridades locales. Si bien a lo largo del Plan se articuló con distintos actores privados y sociales, buena parte de las iniciativas prosperaron en tanto fueron promovidas por el gobierno local. En estos términos, la experiencia de planificación de Rosario, centralizada inicialmente en el municipio, se amplió hacia un modelo de gestión estratégica que pudiese abarcar las cuestiones metropolitanas e incluyera a los distintos municipios de la región. El PEM como reformulación del PER, comenzó su desarrollo pero rápidamente encontró dificultades a nivel político e institucional con los distritos aledaños. Ante estas restricciones, la planificación y gestión estratégica se reorientó a pensar el funcionamiento metropolitano pero con eje en Rosario.

El proceso de descentralización y el Presupuesto Participativo

El proceso de descentralización de la ciudad de Rosario iniciado en 1996 se enmarcó en un proyecto general de desarrollo de la ciudad y modernización del Estado municipal. Sus principales aspectos se centraron en: una reorganización funcional en términos de desconcentración de obras y servicios públicos de pequeña escala en cada distrito; una nueva organización administrativa, con la formación de Centros Municipales de Distrito (CMD), que supuso una redefinición de funciones y servicios administrativos a ser prestados en estas dependencias, y mejoras en términos de la sistemización de información y equipamiento informático, reordenamiento y capacitación del personal involucrado y control de la gestión a través de un programa de mejora continua; un encuadramiento con las políticas urbanas, de modo de impulsar transformaciones desde los CMD en forma articulada con el Plan urbano y el Plan estratégico; y, el despliegue de un modelo renovado de gestión, basado en la transparencia y la capacidad de rendir cuentas a través de mecanismos de información pública y la apertura de canales de participación de la ciudadanía en los procesos de evaluación, control y toma de decisiones (Bifarello, 2005).

La descentralización municipal no se concibió entonces sólo como una reforma de tipo político-administrativo, sino más bien como un proceso para instalar un proyecto de ciudad a largo plazo y generar nuevas formas de gestionar los asuntos públicos desde una perspectiva participativa. En este contexto, hacia fines de 2006 se habían abierto cinco centros municipales (Norte, Oeste, Sur, Centro y Noroeste)⁸ de los seis distritos de la ciudad, en los cuales se desarrollaron un conjunto de servicios y actividades a nivel administrativo, socio-cultural, urbano y en materia de participación. Por otra parte, la coordinación de las políticas en cada distrito se llevó adelante con la supervisión de las áreas ejecutivas centrales (planeamiento, producción, promoción social, salud, cultura, deportes, vivienda, entre otras), con el objeto que los procesos de transformación se desplegasen en un marco de equilibrio territorial.

⁸ Aún restaba la apertura del Centro Municipal de Distrito Sudoeste.

En el año 2002, ante un escenario de fuerte crisis económica y cuestionamiento al sistema político-institucional, el gobierno municipal resolvió implementar el Presupuesto Participativo (PP). Este instrumento utilizó la estructura brindada por el programa de descentralización y en los distintos distritos se conformó una unidad de participación para desarrollar la iniciativa. Sobre la base del marco normativo establecido por la Ordenanza Nro. 7326/02, se empezó a ejecutar el PP como una nueva forma de planificar la gestión local y dar legitimidad a la acción de gobierno. Posteriormente, esta herramienta se irá ampliando en pos de estimular acciones para los jóvenes (Presupuesto Participativo Joven) y las mujeres (Presupuesto Participativo y Ciudadanía Activa de Mujeres).

La metodología de trabajo del PP se sustentó en una serie de rondas de asambleas barriales donde los vecinos pudiesen intercambiar ideas, elegir delegados con el objeto de trabajar las cuestiones acordadas en los Consejos Participativos de Distrito y determinar, en colaboración con los equipos técnicos y los funcionarios de las áreas pertinentes, la factibilidad de los proyectos a ser elegidos. Una vez seleccionados, los proyectos votados fueron incorporados como un capítulo del presupuesto local (el PP contempla en la actualidad alrededor del 5 por ciento del presupuesto total), con el compromiso del Ejecutivo de ejecutarlos al año siguiente. En este marco, la puesta en marcha del Presupuesto Participativo a lo largo de los últimos años como profundización del proceso de descentralización —que en la práctica quedó circunscrito a una efectiva desconcentración—, fue generando nuevos vínculos, aprendizajes y capacidades entre los actores involucrados, permitiendo el desarrollo de nuevas modalidades de articulación Estado-sociedad y procesos democráticos en términos de co-gestión.

Consideraciones finales

Como hemos observado a lo largo del trabajo, en los últimos años venimos asistiendo a transformaciones profundas y aceleradas en el marco de las ciudades. Las formas de gobierno tradicional encuentran actualmente grandes dificultades para reaccionar de manera eficaz y democrática ante un contex-

to urbano caracterizado por un mayor grado de complejidad e incertidumbre. Estas cuestiones plantean, por lo tanto, la importancia de perspectivas más amplias en lo que refiere al desarrollo e implementación de políticas públicas con eje en la articulación multiactoral y la gobernanza.

Un análisis de estas problemáticas en grandes ciudades de la Argentina nos muestra una serie de particularidades según los casos. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires las tres políticas de articulación multiactoral examinadas se plantearon fundamentalmente como espacios para asegurar la gobernabilidad, ante un contexto de crisis del sistema político-institucional y falta de voluntad de las autoridades por promover un genuino proceso de apertura democrática. La gobernanza, en tanto modalidad de coordinación política en la que las decisiones de carácter colectivo aparecen determinadas por la interacción y participación de múltiples actores (estatales y no estatales), lejos estuvo de plasmarse y los procesos de articulación fueron impulsados desde arriba en términos de una perspectiva tradicional de gobierno. En este sentido, las distintas políticas mostraron retrasos en su implementación y profundización, intermitencias en su desarrollo y restricciones de tipo político.

En la ciudad de Rosario si bien las políticas de articulación buscaron garantizar niveles mínimos de gobernabilidad, fundamentalmente el Plan Estratégico Rosario y el Presupuesto Participativo, estos instrumentos se vincularon a una concepción más amplia y democrática respecto a las formas de gestión y de hacer política. En estos términos, la continuidad y articulación de las iniciativas desde una perspectiva integral y con un fuerte liderazgo del gobierno local, sumado a la incorporación de diversos canales de participación ciudadana, la modernización del aparato municipal y una mayor amplitud para la toma de decisiones, fueron aspectos centrales a la hora de evaluar los resultados de la experiencia. Aunque estos procesos requieren aún una mayor consolidación, las perspectivas planteadas a nivel de coordinación, resolución y legitimidad de las acciones van en una dirección de gobernanza democrática.

El despliegue de nuevas formas de gobierno y gestión pública para dar cuenta de problemas urbanos cada vez más variados y complejos, se presenta entonces como una necesidad imperiosa para el contexto argentino y latinoamericano. Esto supone la importancia de generar interacciones

de calidad, espacios de intermediación y modalidades novedosas de respuesta colectiva entre actores gubernamentales y sociales. De este modo, ante una sociedad que cambia vertiginosamente se requieren procesos de coordinación y negociación más amplios, un nuevo tipo de gestión pública con capacidad de interpretar a nivel político las transformaciones y enfrentar desde lo funcional los conflictos que el nuevo escenario depara.

Bibliografía

- Badía, Gustavo (2004). "Cambiando el foco: la descentralización de Buenos Aires y la Región Metropolitana"; en Escolar, M.; Badía, G. y Frederic, S., Edit.; *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bagnasco Arnaldo y Patrick Le Galès (1997). *Villes en Europe*. París: La Découverte.
- Bifarello, Mónica (2005). "Una ciudad participativa y eficaz. Derecho a un Estado Municipal transparente y cercano a la gente"; en *Experiencia Rosario. Políticas para la gobernabilidad, PNUD y Gobierno de la Municipalidad de Rosario*.
- Bolcan Goldstein, Matteo (2000). "Un lessico per le politiche urbane e territoriale". *Revista Territorio*, 13. p.122-133.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1997). "Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información". *United Nations for Human Settlements (Habitat)*. Madrid: Taurus Pensamiento.
- Brugué, Quim; Ricard Gomá; Joan Subirats (2002). "Gobierno y territorio: del Estado a las redes". En Subirats, J. comp.; *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los restos de la globalización*. Barcelona: Diputación Barcelona, Xarxa de municipios.
- Castells, Manuel (1996). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura, Vol. 1. La Sociedad Red*. Madrid: Alianza.
- Coraggio, José Luis (1997). "Descentralización el día después". *Serie Cuadernos de Posgrado de la Oficina de Publicaciones del CBC*. Buenos Aires: UBA.

- Cunill Grau, Nuria (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- Finot, Iván (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Serie Gestión Pública. Santiago de Chile: CEPAL.
- Governa, Francesca (2002). “Del government a la governance. El canvi de les formes i les modalitats de l'acció colectiva en el camp urbà i territorial”. *Documents d'Anàlisi geogràfica*. N° 41. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona-Universitat de Girona. p. 43-62.
- Lupis, Aurelia (2006). “Ley de Comunas y gobernanza en la Ciudad de Buenos Aires: ¿gatopardismo o el cielo por asalto?”, Documento de Trabajo (mimeo) para el *Seminario Formulación, Gestión y Evaluación de Políticas, Programas y Proyectos en el Sector Público*, Licenciatura en Administración Pública, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Mayntz, Renate (2000). “Nuevos desafíos de la teoría de governance”. *Instituciones y Desarrollo*. N° 7, (noviembre). Instituto Internacional de Gobernabilidad. <http://www.iigov.org>
- _____ (2001). “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*. N° 21, (Octubre). Caracas-Venezuela. p. 7-22.
- Montecinos, Egon (2005). “Los estudios de descentralización en América Latina una revisión sobre el estado actual de la temática”. *Revista EURE*. Vol. XXXI. No. 939, (agosto). Santiago de Chile. p. 73-88.
- Olivieri Alberti, Alicia (2003). “Descentralización en la ciudad de Buenos Aires: ¿un camino sin final?”, Documento de Trabajo N°4, *Centro de Investigaciones en Administración Pública, Instituto de Investigaciones Administrativas*, Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Año III, Volumen III, Número 1. (Primer Semestre). Disponible también en www.ciudadpolitica.com.
- Pascual, Josep Maria (2001). *De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades, Elements de debat territorial*. Núm. 13, (gener), Àrea de Cooperació Local, Oficina de la Xarxa Barcelona.
- Quintar, Aída; Carmona, Rodrigo; Patricia Fagúndez (2007). “El proceso de descentralización en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un

- análisis crítico desde una perspectiva de articulación Estado-sociedad”, *IV Congreso de Administración Pública*. Buenos Aires.
- Pierre, Jon y B. Guy Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. Londres: MacMillan Press LTD.
- Sassen, Saskia (1994). *Cities in a world economy*. California: Pine Forge Press (A Sage Publications Company).
- _____ (1999) *La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokio*. Buenos Aires: EUDEBA [traducción de Sassen, 1991].
- Sousa Santos, Boaventura de (1998). *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*. Colombia: Siglo del Hombre Editores. Ediciones Uniandes.
- Subirats, Joan (2005). “Nuevas sociedades donde crecen los conflictos”. *Diario Página 12*, (28 de abril). pp.16.
- Torres Ribeiro, Ana Clara (2003). *Experiencias de ornamento participativo no Brasil. Periodo de 1997 a 2000, Fórum nacional de Participação Popular*. Brasil: Editora Vozes.

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*

Corina Echavarría**

Resumen

Las deliberaciones públicas en la ciudad de Córdoba cuestionan la naturaleza y representatividad de los “centros vecinales” reconocidos por la Carta Orgánica Municipal, ensayando el establecimiento de criterios alternativos o complementarios de representación de la ciudadanía en la gestión local. Así, para la realización de este trabajo, decidimos analizar las transformaciones ocurridas en dicha ciudad argentina después de la crisis de 2001, particularmente en lo que se refiere a las mencionadas asociaciones de vecinos. Con el propósito de profundizar la reflexión sobre los espacios de participación ciudadana en la complejidad institucional que caracteriza el gobierno de las ciudades de mediano porte, nos preguntamos ¿qué es hoy el “centro vecinal”?; es decir, indagamos acerca de la institucionalidad democrática de los mismos y las prácticas y autocomprensión de sus autoridades, en tanto “esclusas” entre los flujos de comunicación de los territorios y el sistema administrativo local.

Palabras clave: centros vecinales, participación ciudadana.

* Esta propuesta de trabajo es resultado parcial del proyecto “Poder comunicativo e institucionalidad local: los centros vecinales de la ciudad de Córdoba frente a la democratización del espacio público local” que, actualmente, desarrollo como parte de una beca posdoctoral del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas, con sede de trabajo en el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba.

** Dra. en Administración, NPGA - Universidad Federal de Bahía (área de concentración Administración Pública); Magister en Administración Pública, IIFAP – Universidad Nacional de Córdoba (mención en Análisis y Gestión del Desarrollo Local y Regional); Licenciada en Ciencia Política, Universidad Católica de Córdoba. Becaria Posdoctoral de CONICET 2006-

Introducción

A partir de los desarrollos de investigaciones precedentes centradas en el análisis y comprensión de experiencias de implementación de instituciones de gestión participativa durante la década de 1990, la presente propuesta se inscribe dentro de las discusiones actuales referidas a la transformación del Estado y sus relaciones con la ciudadanía en el contexto de los debates críticos de una teoría discursiva de la legitimidad democrática y su pertinencia para el estudio de los procesos democráticos locales en los países de América Latina.

Consideramos que el marco teórico que representa el modelo de la democracia deliberativa se presenta como un espacio fértil para el análisis de la participación ciudadana, en la medida en que ofrece una perspectiva diferenciada de legitimidad y de soberanía popular desde la cual podemos interpelar no sólo los diseños institucionales sino también las prácticas y autocomprensión de los ciudadanos. En este sentido, nos permite pasar de un modelo centrado en la autonomía individual hacia una propuesta basada en el ejercicio de la autonomía política, es decir, salir del modelo centrado en el sujeto, para reforzar la importancia de las interacciones comunicativas en la formación de la opinión y la voluntad colectivas.

En lo que se refiere a las relaciones Estado-sociedad, el modelo deliberativo presupone un flujo de comunicación permanente entre el sistema político-administrativo y los espacios informales de formación de la opinión y la voluntad pública. Flujo que debe canalizarse en base a los principios y procedimientos que, en el marco del Estado democrático de derecho, permitan la transformación del poder comunicativo generado en el ámbito de la sociedad civil en poder “utilizable administrativamente”. Estamos hablando de instituciones que, como “esclusas” de dichos flujos de comunicación, programan y retro-alimentan al sistema administrativo a partir de la definición democrática de fines colectivos.

2008, con sede de trabajo en IIFAP-UNC. Profesora e investigadora de la Universidad Nacional del Córdoba (Escuela de Ciencias de la Información y Centro de Estudios Avanzados, Programa de Filosofía Social y Teoría de la Sociedad); profesora de la Universidad Católica de Córdoba (Facultad de Ciencia Política y Maestría en Gestión Política). Contacto: coriecha@eco.unc.edu.ar o coriecha@yahoo.com.ar

Las referencias privilegiadas que el modelo de democracia deliberativa habermasiano ofrece de las “esclusas” son: el voto y el trámite parlamentario. En este punto, consideramos que Habermas impone la dualidad espacio público – sistema administrativo. De un lado, el dominio de la acción orientada por el entendimiento, del otro, el imperio de la acción desvinculada de la intersubjetividad. Según analizáramos en un trabajo previo (Echavarría, 2005), esto dificulta divisar el lugar que ocuparan aquellos ámbitos deliberativos que definen interfaces entre ambas esferas, más aún cuando se trata de espacios en cuya construcción y sustentabilidad estuvo involucrado el sistema administrativo.

No obstante, siguiendo a Habermas (2001), lejos de hipostasiar las premisas del espacio público y, consecuentemente, de la soberanía popular en el modelo deliberativo, consideramos que estas ideas tienen la potencialidad de funcionar como un ‘telón de fondo’ sobre el cual se puede dar visibilidad a la complejidad de nuestras instituciones y prácticas ciudadanas. Se trata de evidenciar los momentos de “inercia” que enfrentan los espacios destinados a la participación ciudadana, originados por la escasez de aquellos recursos de los cuales dependen los procesos de formación deliberativa de la opinión y la voluntad.

Con el propósito de avanzar en la discusión teórica, de manera que nos permita profundizar la reflexión sobre los espacios de participación ciudadana en la gestión local, decidimos analizar las transformaciones ocurridas en la ciudad de Córdoba después de la crisis de 2001, particularmente en lo que se refiere a los centros vecinales. En este contexto, distinguimos dos momentos referidos a la complejización de la formación de la voluntad pública local, que dan cuenta de la actualidad y pertinencia de la reflexión que proponemos: primero, el surgimiento de las “asambleas barriales” (2002) y de demandas por la efectiva vigencia de institucionalidad democrática, las cuales partían del reconocimiento de los procedimientos e instituciones establecidos, tanto en la Constitución provincial [1987] como en la Carta Orgánica Municipal [1995]; y segundo, las acciones del Estado municipal vinculadas a la redefinición, por tercera vez desde el retorno a la democracia, de la ordenanza que reglamenta el funcionamiento de los centros vecinales y a la formulación del proyecto de reglamentación de las Juntas de Participación Vecinal donde dichos cen-

tros, cuestionados en su legitimidad, se constituyen en representantes ineludibles de la ciudadanía cordobesa.

Estas deliberaciones públicas, desarrolladas en la ciudad de Córdoba, pusieron en cuestión la naturaleza y representatividad de los “centros vecinales” reconocidos por la Carta Orgánica Municipal, ensayando el establecimiento de criterios alternativos o complementarios de representación de la ciudadanía en la gestión local.

En el objetivo de profundizar la reflexión sobre los espacios de participación ciudadana en la complejidad institucional que caracteriza el gobierno de las ciudades de mediano porte, en este trabajo iniciamos un camino que busca actualizar el significado de las asociaciones de vecinos. Nos preguntamos: ¿qué es hoy el “centro vecinal”?; es decir, indagamos acerca de la institucionalidad democrática de los mismos y las prácticas y autocomprensión de sus autoridades, en tanto “esclusas” de los flujos de comunicación entre los territorios y el sistema administrativo local.

En este sentido, organizamos nuestra reflexión a partir de las siguientes hipótesis de trabajo:

- Existen tensiones al interior del ordenamiento normativo respecto a la potencialidad democrática conferida a los centros vecinales; y
- Existen tensiones entre el potencial democrático conferido por el ordenamiento normativo y las características que asumen los centros vecinales en la actualidad.

Nuevas voces en el espacio público de la ciudad

Parafraseando a Fraser (1993), podemos decir que la crisis de 2001 nos instó a “re-pensar el ámbito público” en las ciudades, asociado a espacios de intermediación entre la sociedad y el Estado, especialmente, a los ámbitos que partiendo de la deliberación pública funcionaron como caja de resonancia para problemas que debían ser elaborados o atendidos por el sistema político. Nos referimos al proceso de “complejización” en la formación de la opinión y la voluntad política local que partió de la emer-

gencia de las “asambleas barriales” [2002], como otrora los hiciera del surgimiento de las sociedades de fomento –germen de los centros vecinales– en la expansión democrática de principios del siglo XX.

A nuestro criterio, ambos procesos no dieron cuenta de un aumento de la complejidad organizativa del espacio público, que producida por la división de funciones o papeles podría amenazar su horizontalidad, como la que preocuparía a Habermas (2001). Lejos de referirnos a estas experiencias históricas como la extensión u abstracción del espacio público más allá de las interacciones simples entre los ciudadanos, las asociamos a un proceso de profundización de la pluralidad de voces, de las “experiencias biográficas” que en él resuenan. Nos referimos a momentos donde la tematización de los problemas sociales, principal función del espacio público, adquiere centralidad integrando los contextos de comunicación de aquellos que son directamente afectados por las externalidades que imponen tanto el funcionamiento del mercado, como las acciones de Estado.

Las sociedades de fomento y otras organizaciones ligadas al ámbito barrial fueron fuertemente impulsadas en las primeras décadas del siglo XX, por los vecinos que buscaban satisfacer necesidades colectivas en el marco de un desigual proceso de urbanización. Como muestra un volante de la época: “Vecinos! Sería una vergüenza que entre todos no seamos capaces de reorganizar esta sociedad, dejando de lado todas las disidencias personales que habían anteriormente, para unirnos y hacer valer nuestros derechos, demostrando que somos gente civilizada digna de atención y no la escoria de la capital” (*apud* López, 2003: 6). Su expansión, según analiza Thompson (1995), expresó una redefinición del movimiento asociacionista y autogestionario, que estaba fundamentalmente vinculado a la integración de los inmigrantes, basada en las relaciones establecidas en función del espacio barrial. Las relaciones de solidaridad y autogestión pasaron a expresarse bajo una forma de organización barrial que centraba su visión en el espacio local y pasaba de la recuperación del pasado a pensar el futuro.¹

1 En Córdoba son ejemplos paradigmáticos de este proceso los centros vecinales de los barrios San Vicente y Observatorio.

Según releva De Privitellio (2003: 108) entre los objetivos de estos espacios se encontraban: propender al mejoramiento edilicio de la zona de influencia, promover la cultura popular, desarrollar la sociabilidad de los vecinos. Todas actividades que, según el autor, permitían “instalar a la asociación en la sociedad barrial más allá del estrecho círculo de los socios y así sostener su pretensión de ser la representante de todos los vecinos. Sin embargo, ninguna de esas funciones fue tan importante como la que asumieron de intermediarias de los reclamos edilicios de su zona frente al municipio”. Se constituyeron en la “voz autorizada” ante el municipio² y, en este sentido, se entendía que la transmisión efectiva de los que se consideraban problemas generados socialmente era el “índice más elocuente de su eficacia y su capacidad de perdurar como institución vecinal”. Es decir, era central su eficacia como canal para los flujos de comunicación entre la sociedad local y el municipio.

A lo largo del siglo XX las asociaciones vecinales o barriales, atravesando procesos democráticos y autoritarios, asumieron múltiples características y se constituyeron en espacios que fluctuaron entre orientaciones de tipo “ofensivas”, procurando instalar la relevancia del debate y consideración de nuevos temas referidos a la vida en las ciudades, así como contribuir a la solución de los mismos; y de tipo “defensivas”, tratando de conservar algunas estructuras asociativas que permitieran conquistar la ampliación de derechos y la reforma de las instituciones (*cf.* Roitter y González, 2000).

Finalizando la década de 1990, el espacio público asiste a lo que se denominó una “revolución asociativa”, en la cual se identificaban diferentes procesos derivados tanto de “presiones desde abajo”, relativos al activismo social, creación de sociedades civiles, movimientos de base, asociaciones vecinales y mutuales; y “apoyos desde arriba”, de los gobiernos, políticos, intelectuales y profesionales que entre, otras temáticas, discuten la legitimación democrática de la intervención estatal.³ Sin embargo, la

2 La ordenanza 3021/29 de la Municipalidad de Córdoba autorizaba al ejecutivo para “designar” comisiones vecinales para “colaborar” con el Departamento Ejecutivo, en funciones de adelanto edilicio y asistencia social, entre otras.

3 En el caso de la ciudad de Córdoba se destacan las experiencias asociativas de las Cooperativas de Usuarios de Obras y Servicios Públicos, que integraron a más de un quinto de la población de la ciudad, fundadas a partir de una base territorial-barrial para expansión de las redes de gas y cloacas (Zilocchi, 1997).

crisis de 2001 va a reorientar los esfuerzos de comprensión de las acciones colectivas que caracterizan el espacio público argentino, otorgando protagonismo a las asambleas barriales o populares y postergando los canales institucionalizados, que son subsumidos en la crisis de legitimidad que atraviesa el sistema político.

Según afirma Carrizo (2002: 9), “nuevos públicos toman la palabra ampliando, de hecho, los estrechos mecanismos establecidos para procesar la soberanía popular”, y se relacionan sobre la base de la premisa: “hacer algo” con “los otros” que también “están haciendo algo”, visibilizando las posibles convergencias entre los objetivos de los distintos movimientos sociales. La ampliación y la permanencia de las deliberaciones reconoce como efecto, entre otros, conformar la base del acecho y embate permanente sobre los ámbitos de gestión local y provincial, cuestionando la capacidad de la institucionalidad vigente para hacer frente a las demandas de participación de los ciudadanos, a través de una reinterpretación de las instituciones democráticas que revisa los principios representativos que la sustentan.

No obstante, las acciones desplegadas por las asambleas en la ciudad de Córdoba tendrían un “fuerte anclaje” en lo territorial, tomando como referencia al barrio o a la seccional, tanto para la definición de demandas y solución de problemas, como para su representación ante el sistema político. De esta manera, los espacios deliberativos que procuraban la publicación de nuevas cuestiones y, de alguna manera, recuperar el poder originario, iniciaron un movimiento en el sentido del “reconocimiento” como espacio efectivo para la canalización de los problemas y el ejercicio del control político, tanto por la sociedad (de cuyas organizaciones territoriales muchos asambleístas participan) como por el gobierno local. (*cf.* Carrizo, 2002)

Pero la trayectoria de la mayoría de las quince asambleas que se reunían en la ciudad durante 2002 parece “desvanecerse” —al decir de los vecinos—, mientras algunas se reconvierten en la ocupación de los espacios institucionales: los centros vecinales (ex Asambleas del Cerro de las Rosas y de Poeta Lugones). Los centros vecinales, algunos de los cuales participaban de las asambleas, habían sido resistidos por su falta de representatividad y por el riesgo de cooptación o manipulación del diálogo público, y

contemplados, casi exclusivamente, en tanto proveedores en el territorio de la infraestructura necesaria para la viabilización de las deliberaciones (fundamentalmente durante el invierno).

¿Cuáles son las promesas incumplidas de la democracia cordobesa?

“Hay que recuperar terreno.
El debate es entre lo satisfactorio
que es inalcanzable y lo posible
que es desilusionante”
(*apud* Carrizo, 2002: 5)

Desde la Reforma Constitucional de 1987, en Córdoba las asociaciones vecinales adquieren un status especial, cuando se demanda de las leyes orgánicas municipales de los municipios de la provincia “el reconocimiento de comisiones de vecinos, con participación en la gestión municipal y respetando el régimen representativo y republicano” (art 183, inc 5).

En el caso particular de la ciudad de Córdoba, el proceso de institucionalización de este mandato se tradujo en el debate para la definición de la Ley Orgánica, que incluyó a políticos y los centros vecinales autoconvocados de la ciudad. Una de las ideas fuerza, según los convencionales, era el desarrollo de un municipio de plena participación ciudadana. Podemos afirmar que se buscaba asegurar un vínculo entre la ley y la opinión pública (institutos de democracia semidirecta, art. 142, 143, 144, 145), entre la acción de la administración local y los asuntos relevantes para los vecinos (derechos de los vecinos, art. 9 inc. 3, 6, 7, 8; principios de gobierno, arts. 16, 20).

Fueron previstas diversas formas de participación de la ciudadanía en la formación de la voluntad colectiva de entre las que se destacan los centros vecinales, como “asociaciones”, cuyo “funcionamiento institucional” está bajo “supervisión municipal”, que “pueden federarse con autorización y control del Municipio” y “participar en la administración y realización de obras” (art. 42). Esta participación debe ser “asegurada” en las Juntas de Participación Vecinal, las cuales deberían funcionar en los orga-

nismos de gestión territorial (Centros de Participación Comunal), con las siguientes atribuciones: “proponer las prioridades barriales, sugiriendo la realización de obras, la prestación de servicios públicos, la corrección o mejoramiento de los existentes”; “ser consultados” sobre, “ejecutar” y “colaborar en el control de gestión” de obras y servicios públicos; y “ejercer los mecanismos de participación y opinión” (descentralización de la gestión, art. 155).

Estos dos institutos fueron el foco de los debates no sólo de la convención, sino también de las sucesivas gestiones y constituyen uno de los puntos nodales de tensión interna y externa del ordenamiento jurídico local en lo que se refiere a la fluidificación del intercambio entre el sistema político local y el espacio público de la ciudad. En el caso de los centros vecinales, la redefinición de su reglamentación fue promovida por cada uno de los que gobernaron el municipio desde el retorno a la democracia (Mestre, Ord. 8125/85; Martí, Ord. 8851/92; Kamerath, Ord. 10364/01 y Juez, Ord. 10713/04), mientras que las Juntas nunca obtuvieron reglamentación por lo que aún no han sido implementadas.

Parte de las discusiones están referidas, por un lado, al papel que les había a los propios centros vecinales en la elaboración de la Carta Orgánica (limitada a algunas audiencias en la comisión de trabajo respectiva) y, por otro lado, a las tendencias que potencializa el orden existente: la inhibición de la articulación entre las organizaciones vecinales y la intromisión del sistema político en la vida de las asociaciones. Todas estas son cuestiones que resultan de la tensión entre norma, como un hecho social que restringe el abanico de opciones de que disponen los ciudadanos, y la fuerza vinculante de las convicciones compartidas que llevaron al reconocimiento constitucional de las comisiones de vecinos.

La formación de entidades de segundo grado estaba expresamente prohibida en los reglamentos vigentes durante la dictadura, situación que se mantiene en la primera reglamentación democrática, para levantarse en los ordenamientos elaborados en los años 1992 y 2001 cuando se reconoce el derecho a la organización de reuniones plenarias que permitan la articulación de lineamientos y acciones de las organizaciones barriales. No obstante, la última ordenanza aprobada, recupera el poder de control y aprobación de la administración otorgado por la carta orgánica, incorpo-

rando nuevos criterios de legalidad y legitimidad democrática, que avanzan sobre la vida interna de las asociaciones. Esto es, controlando los flujos de comunicación se imponen filtros estructurales que contribuyen a segmentar la participación efectiva de los vecinos en la gestión.

La “intervención” de la administración municipal en el funcionamiento de los centros vecinales fue expresamente establecida en todas las ordenanzas, salvo en aquella que se dictó después de la crisis de 2001, la cual reemplaza el concepto por el de “regularización” ampliando las causales (art. 65). En esta última, las nuevas atribuciones de control y fiscalización de la “autoridad de aplicación” (art. 4) fueron entendidas como un “avallamiento” a la autonomía de los centros. En este sentido, podemos destacar que dicha autoridad está facultada para participar en los “actos de la vida del centro vecinal” (inc. 7), tales como la “formación, renovación de autoridades, regularización institucional y conflictos institucionales de los centros vecinales” (inc. 2) a través de veedores; e, inclusive, según el decreto reglamentario, podrá “asistir y fiscalizar las asambleas, sesiones y reuniones institucionales de los entes sujetos a su contralor” (inc. 15b).

Los artículos 27, que reglamenta el órgano deliberativo del centro, y 34, referido a la forma de resolución de las vacancias de autoridades, se convirtieron en muestras evidentes de la mencionada capacidad de intervención. Según fuera denunciado, en la elaboración de la ordenanza “no se tuvo en cuenta la opinión de los vecinos cuando expresaron que cada Centro Vecinal debía darse su organización interna y no que se las impusiera desde el Ejecutivo” (Becerra *apud* Municipalidad de Córdoba, 2004b: 93). La juridificación ataca ámbitos de intersubjetividad que podrían mantenerse estructurados a partir de reglas definidas en base al entendimiento de los propios vecinos, el adensamiento del derecho en este campo podría restringir el diálogo público.

Lo que está en cuestión son los límites entre la administración municipal y el espacio público local. Ya en la década de 1990, el estudio de Scarponetti (1994) revelaba que los ciudadanos que participaban de las asociaciones vecinales eran “permeables a la desconfianza” que genera el estrechamiento de relaciones con la administración local. Afirma que si a los miembros de los centros se “los ve muy cerca del poder y como del poder político se desconfía, la participación puede disminuir”. Tendencia

que se consolida en la crisis, cuando las asambleas definen “un “ellos” caracterizado por una práctica centrada –en y por el poder– de la que es necesario apartarse para construir un “nosotros” y exploran, a diferencia de la participación administrativa que propondría la ordenanza, nuevas alternativas vinculadas a la importancia de la construcción de un “ámbito de control” del sistema político (Carrizo, 2002: 9,20). “La gente toma hoy en día a los centros vecinales como una parte del Estado municipal, y no es así”, reclama Luis Barreiro (2006), ex presidente del Centro Vecinal de Los Boulevares.

La “tensión externa” que experimenta la norma, se refiere entonces a la forma de “reconexión” con el poder comunicativo que el sistema político administrativo local se propone, en un contexto social complejo donde se desarrollan demandas de autonomía política y de legitimación deliberativa de la institucionalidad democrática. Los procesos políticos que deben discurrir por las formas establecidas, en la particular reglamentación de los derechos constitucionalmente reconocidos, generan una resistencia a la maximización de la racionalidad instrumental que despliega el derecho en la coordinación de los planes de acción de los vecinos.

¿Proscribir la política en el espacio público?

Cuando indagamos acerca de la auto-comprensión de las autoridades, respecto de los centros vecinales de la ciudad de Córdoba, distinguimos inicialmente, como lo hiciéramos al reflexionar sobre la trayectoria histórica de estas asociaciones, dos grandes tendencias: una de carácter defensiva y otra ofensiva. Para su presentación en este trabajo nos concentraremos en una cuestión, que no sólo aparece de manera recurrente en las entrevistas realizadas, sino que también formó parte de los debates desarrollados en los espacios públicos formales (convención constituyente, concejo deliberante): la prescindencia de la política.

En las formas de pensar y entender el centro vecinal resuena el eco de las experiencias biográficas de los entrevistados vinculadas a las acciones de regulación y control del Estado sobre su autonomía política. Cuando estas experiencias sustentan argumentos de tipo defensivos, el centro vecinal es

“la institución destinada a lograr una mejor calidad de vida para la comunidad” (Barreiro, 2006), mientras que cuando se trata de estrategias que exploran nuevas alternativas, “la vecinal hace política, colabora en la transformación, puede impulsar la participación de la gente” (Aguirre, 2007).

Tal es la contraposición entre el testimonio de Ricardo Crouzeilles (2000), “dirigente vecinalista”, cuando dice que deben actuar como “verdaderos vecinalistas responsables y no como politiqueros de turno tratando de ocupar espacios para poder acceder a intereses personales”; y las afirmaciones de Sergio Aguirre, asambleísta que participó de la normalización del Centro Vecinal de Poeta Lugones en 2003, cuando dice: “en mi opinión la vida está teñida de política y, por lo tanto, la vida de las instituciones está teñida de política y teñida de militancia de participación”.

La explicación desarrollada por De Privitellio (2003: 146-147) referida a la prescindencia de la política es de carácter defensivo. Al inicio del siglo XX, con la proximidad que tenían las asociaciones barriales con “una vida política de carácter facciosa y negadora de legitimidad del contrario”, la negación de la política así entendida estaría garantizando “un espacio de relativa cordialidad”, donde “la integración social no era imaginada a partir de la ilegitimidad radical del otro” y sería una “muestra” del profundo impacto de los partidos en el ámbito de asociacionismo. ¿A qué se hace referencia hoy cuando se habla de prescindir, prohibir o proscribir la política?

En términos generales, existe una coincidencia en la primera asociación de lo político con lo partidario y, en este sentido, el “uso político” de los centros vecinales: “muchas veces la gente no le da la importancia que pueda llegar a tener porque casi siempre la cuestión política partidaria se ha inmiscuido en su actividad, en su funcionamiento” (Bizzi, 2007). Lo que se transforma en fuente del cuestionamiento a la legitimidad de la permanente redefinición y adensamiento de las normas, según presentáramos arriba, e inclusive lleva a distinguir tipos de política (vecinalista vs. partidaria) y a avalar, en algunos casos con reservas, la definición de incompatibilidades entre el desempeño de cargos partidarios y en la asociación.

Sin embargo, la aparente concurrencia en una proscripción de lo político, que en democracia tiene como antecedente explícito una reglamen-

tación de la dictadura⁴, finaliza en lo partidario. La centralidad de “lo barrial” o de “la ciudadanía activa”, marca los matices en la comprensión de la citada prohibición. En el primer caso, el barrio aparece como la comunidad natural y horizonte de prácticas que, respondiendo a sus particularidades y necesidades específicas, no se insertan en una estrategia común o colectiva. Las acciones de carácter reivindicativo que pudieron dar origen a la asociación ceden lugar a acciones de representación, asistencia e integración (sociabilidad y esparcimiento).

En el segundo caso, el barrio es entendido como el escenario de la problemática social general y de lo que se trata es de la reflexión a partir de la forma en que estos se traducen en las realidades barriales particulares. El barrio y su sustrato organizativo es el espacio público donde pueden ser percibidos y tematizados los problemas de la sociedad en la medida en que participan los que son potencialmente afectados. Los fines ofensivos de las prácticas, en el campo de nuestro interés, se vinculan entonces con la transformación de los parámetros para explorar nuevas alternativas en estas esclusas entre el territorio y la administración: “el centro vecinal es una organización que puede cumplir un rol importante [...] eso depende de quienes participan en la vecinal [...] cuando surgieron las asambleas... tiene que ver con que las vecinales no estaban cumpliendo ningún rol... eran las vecinales las que podían haber liderado el proceso. La potencialidad existe [...]” (Aguirre, 2007), “ocupa un lugar importante [...] en la toma de conciencia de que usted tiene derechos y tiene que ejercerlos” (Bizzi, 2007).

Desde esta perspectiva, para el cumplimiento de la función eminentemente política del espacio público barrial se requiere de una ciudadanía activa dispuesta a nuevas interpretaciones y a movilizar razones que permitan el cambio. La apuesta recurrente, está centrada en la educación popular como herramienta de transformación, que parte de la reflexión acerca de las propias prácticas buscando herramientas y aprender de las experiencias que se comparten. Como sintetiza Bizzi (2007), se trata de, “Empezar del principio, de esa cuestión elemental de la solidaridad y de

4 “Los centros vecinales, ni sus autoridades, ni miembros que actúen en calidad de tales, podrán tomar parte, ni directa, ni indirectamente en ningún tipo de actividad político-partidaria” (7178/80, art. 38)

la resolución colectiva de problemas. [...] Es como barajar y empezar de nuevo. Empecemos por el nivel más llano, más bajito. El de la convivencia diaria. El de empezar a ver los problemas desde las formas más elementales [...] traducir lo que pasa todo los días, traducirlo en toma de conciencia para que las cosas se hagan colectivas [...] Entonces eso como dar de nuevo es generar conciencia desde lo más elemental de la sociedad que es la vida cotidiana”.

Para continuar pensando

En la política deliberativa, las instituciones y procedimientos democráticos representan “esclusas” que permiten transformar el poder comunicativo, la opinión que se genera en el espacio público barrial, en poder utilizable administrativamente, en orientaciones para la acción de la administración municipal. Entre aquellas se encuentran los centros vecinales. Si bien estas instituciones fueron alcanzadas por la crisis de legitimidad que se hizo evidente en Argentina durante el cambio de siglo, la experiencia de los últimos años se orienta en el sentido de una disputa por su resignificación y su publicación.

La libre asociación y el diálogo público libre de coacciones externas, principios que sustentan el gobierno democrático, constituyen referencias claras de la estructura dilemática del derecho local y de la forma restrictiva en que se “organizan” los derechos ciudadanos consagrados. Sin embargo, apuntar a las historias de los grupos sociales, de los vecinos, con el fin de evocar la faz creativa de su experiencia política, contribuye a la exploración de nuevos horizontes en la complejización de espacio público local.

La importancia de la intersubjetividad en la discusión y reflexión, en la construcción de un entendimiento que orienta la definición de nuevas soluciones colectivas, parecería ya no amenazar al sustrato institucional existente. Sino más bien dar oportunidad a la incorporación de prácticas deliberativas para el ejercicio de la autonomía ciudadana en los centros vecinales y para la tematización de problemas que exceden las fronteras de lo barrial.

Bibliografía

- Aguirre, Sergio (2007). Entrevista realizada el 23 de agosto
- Barreiro, Luis (2006). Entrevista realizada el 12 de junio.
- Bizzi, Roberto (2007). Entrevista realizada el 21 de agosto.
- Carrizo, Cecilia *et al.*, (2002). “Taller sobre las Asambleas de la Ciudad de Córdoba: Saberes en diálogo acerca de la institucionalización de la democracia”. Informe de Investigación, Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública – UNC.
- Crouzeilles, Ricardo (2000). *El vecinalismo una vocación*. Córdoba: Roberts.
- De Privitello, Luciano (2003). *Vecinos y ciudadanos: política y sociedad en la Buenos Aires de entreguerras*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Echavarría, Corina (2005). “Espaço Público e Institucionalização: resistências à organização formal do Plan Estratégico de la Ciudad de Córdoba (Argentina) e do Orçamento Participativo de Porto Alegre (Brasil)”. Tesis de Doctorado. Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Brasil.
- Fraser, Nancy (1993). “Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente”. *Debate Feminista* (marzo).
- Habermas, Jürgen (2001). *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Editorial Trotta.
- López, Leandro (2003). “La participación ciudadana a través del reclamo vecinal a principios del siglo XXI: Estudio comparado de tres formas de canalización de la demanda social en la Ciudad de Buenos Aires: Sociedades de Fomento, Sistema de Reclamos y Asambleas Barriales”. Documento electrónico, <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/sin%20usar/JOV%2003%20PODER%20Y%20DEMOCRACIA/1%F3pez%20art%EDculo.doc> (03/07/07).
- Municipalidad de Córdoba, Argentina (1929). Ordenanza 3021 (Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba).
- Municipalidad de Córdoba, Argentina (1980). Ordenanza 7178 (Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba).

- Municipalidad de Córdoba, Argentina (1995). Sesiones de la Convención Municipal Constituyente, Diario 4, 3ra Sesión Ordinaria.
- Municipalidad de Córdoba, Argentina (1995). Carta Orgánica Municipal: Ciudad de Córdoba. Editorial La Cañada.
- Municipalidad de Córdoba, Argentina (2001). Ordenanza 10364 (Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba).
- Municipalidad de Córdoba, Argentina (2004a). Ordenanza 10713 (Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba).
- Municipalidad de Córdoba, Argentina (2004b). Versión Taquigráfica de la 15ª Reunión del Consejo Deliberante 13ª Sesión Ordinaria.
- Provincia de Córdoba, Argentina (1987). Constitución de la Provincia de Córdoba. Boletín Oficial.
- Roitter, Mario e Inés González Bombal. comp. (2000). *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en Argentina*. Buenos Aires: CEDES, EDIPU-BLI.
- Scarponetti, Patricia (1994). “Entre la ciudadanía y la cooptación, los centros vecinales, actores de una difícil relación”. *Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales* (2), UNC, p. 369-385.
- Thompson, Andrés (1995). “Beneficencia, filantropía y justicia social: el ‘tercer sector’ en la historia argentina”. En: Thompson, Andrés (comp.) *Público y Privado: las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*. Buenos Aires: UNICEF/LOSADA.
- Zilocchi, Gustavo (1997). “Autogestión de obras y servicios públicos locales”. Documento electrónico, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000168.pdf>.

As políticas urbanas e o exercício de uma nova esfera pública na gestão das cidades

Márcia Helena Batista Corrêa da Costa*

Resumo

Pretende-se através da investigação, avaliar o significado do planejamento urbano numa dimensão mais ampla tomado como um direito social, na direção proposta pela Reforma Urbana presente nos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade, e como fundamento da participação da sociedade na definição de políticas públicas urbanas. Entender as tensões que envolvem um movimento de inserção mútua existente entre legalidade e realidade no funcionamento das cidades, percebendo a relação entre a conquista de direitos, sua aplicação e incorporação presente em instâncias de discussão e deliberação criadas e legitimadas por iniciativa das administrações públicas e da sociedade civil.

Palavras chave: Cidades, gestão participativa, planejamento, esfera pública, reforma urbana.

* Márcia Helena Batista Corrêa da Costa é professora de Sociologia e Planejamento Urbano na Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG / Campus de Divinópolis. É mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais / PUC –MG e doutoranda em Ciências Sociais pela UNICAMP/SP. Endereço eletrônico: marcia.hbl@hotmail.com

Introdução

O presente artigo refere-se a pesquisa em processo voltada para o entendimento da problemática urbana pelas possibilidades de participação presentes nos mecanismos de inovação institucional e nas práticas políticas desenvolvidas tanto pela sociedade quanto pelas iniciativas implementadas pelas administrações públicas, tendo como referência os espaços públicos constituídos e suas potencialidades enquanto esferas de deliberação no âmbito das políticas urbanas.

Como base de análise empírica, o estudo proposto tratará de forma comparativa a realidade de duas cidades mineiras, a capital Belo Horizonte e Divinópolis, uma cidade de médio porte do centro oeste, compreendendo como as definições relativas ao planejamento urbano têm ocorrido a partir do marco legal e regulatório estabelecidos na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade de 2001, em termos do princípio fundamental presente nesses documentos de que os cidadãos têm direito à cidade.

O eixo da pesquisa encontra-se no entendimento de até que ponto a criação de instâncias de participação favorece a democratização da gestão e o acesso da sociedade aos bens públicos¹. Busca-se dimensionar o impacto das ações participativas na cultura política e na consolidação de valores políticos democráticos. Destacando o planejamento, pretende-se entender como o mesmo pode ser transformado numa instância de deliberação de políticas urbanas.

Os pressupostos constitucionais da gestão democrática da cidade estabelecem a participação e o controle da sociedade através do sistema de democracia representativa ou direta, referentes às definições de políticas públicas e de utilização dos recursos públicos através de mecanismos como o referendo, o plebiscito, as conferências, consultas, audiências públicas e os conselhos de gestão de políticas. Os avanços legais alcançados no âmbito da Reforma Urbana têm sido incorporados pelas administrações e pelas organizações da sociedade civil num esforço de

1 Tatagiba aborda a atuação dos conselhos gestores e levanta a questão: *Até onde a formalização dessas instâncias de participação democratizam a gestão pública e o acesso aos bens públicos?* (Tatagiba, 2002: 49).

absorção das novas propostas ainda tratadas num quadro de permanência de antigos modelos de gestão.

Parte-se do pressuposto de que as cidades que promovem mudanças em suas estruturas de planejamento e criam espaços deliberativos de políticas urbanas tendem a alcançar maior êxito na transformação do planejamento num direito social, fazendo dele um instrumento de democratização do Estado e da sociedade, podendo ser tomadas como referência de análise para outras realidades.

O entendimento do processo de construção democrática via políticas urbanas pressupõe a análise da relação entre burocracia e democracia no âmbito dessas políticas. Devem ser considerados os marcos democráticos estabelecidos pela abertura de novos espaços públicos, de onde emergem novos atores sociais e acontecem avanços na definição de agendas e de práticas que têm alterado a posição do Estado, inclusive lhe impondo redefinições e aprimoramentos institucionais que paradoxalmente podem levar à ampliação do escopo burocrático.

A democratização das organizações públicas é parte de um processo mais amplo de construção democrática. Numa perspectiva ideal, o processo se dá numa via de mão dupla em que a interlocução, marcada por tensões e consensos, entre sociedade civil e Estado levam a democratização de ambos. No entanto, tais organizações são burocratizadas enquanto constitutivas do próprio funcionamento do Estado. Apesar de distintas, a burocracia como expressão da ordem, do enquadramento e da disciplina, e a democracia como representação da liberdade e da autonomia (Nogueira, 2005); a democracia quando ampliada gera demandas e a necessidade da presença do Estado que aciona e redefine sua burocracia.

O problema está no sentido dado à “redefinição da burocracia”, pois, o que parece ser comum ao poder público no trato dessa nova realidade é o maqueamento das estruturas e a manutenção de fluxos emperrados e desconectados das inovações, sejam elas de cunho gerencial, estratégico ou participativo. Os focos de transformação e de incorporação das inovações parecem ser mais incrementais do que propriamente estruturais.

Como elemento importante no conjunto do universo a ser investigado, torna-se relevante compreender se as novas proposições sobre o

planejamento urbano concebido e aplicado numa perspectiva participativa têm sido compreendidas e adotadas pelas administrações públicas, ou se ainda prevalece uma visão mais técnico-administrativa voltada para ações incrementais nos órgãos de governo. Ao mesmo tempo a posição da sociedade precisa ser avaliada, no sentido de verificar se através de suas representações nas instâncias participativas voltadas para o planejamento há clareza sobre a dimensão da garantia do direito à cidades sustentáveis presente nos marcos legais instituídos pelo Estatuto da Cidade e se as organizações da sociedade civil têm avançado em termos de uma preparação mais adequada para interferir na efetivação de um planejamento verdadeiramente democrático.

Sabe-se que é impossível tomar as estruturas administrativas no seu conjunto e avalia-las como um bloco coeso e indiferenciado. Entender a democraticidade do Estado é investigar sua heterogeneidade², é considerar uma tensão entre concepções diferentes de atuação técnica e de obtenção de resultados. A mesma lógica permeia a sociedade civil atravessada por propósitos diferentes, havendo uma convivência entre concepções democratizantes e autoritárias. Nessa perspectiva, acredita-se que a investigação empírica mostrará a permanência de formas tradicionais de planejamento e de comportamentos sociais frente à abertura de espaços de negociação e de deliberação convivendo com esforços de aplicação de formas inovadoras de gestão³ participativa.

2 A heterogeneidade do Estado na América Latina de vê ser entendida como um processo histórico, como uma “arqueologia do Estado” (Dagnino; Oliveira; Panfichi, 2006).

3 O uso da palavra gestão não será tema principal a ser abordado na proposta de pesquisa, mas não poderia deixar de mencionar o incômodo gerado pela expressão hoje transformada em regra no vocabulário de análise das cidades ao comportar enquanto signifiante um significado de governar ou administrar contextualizado. Nos últimos 20 anos, em consonância com a ascensão do modelo neoliberal, o setor público passou a sofrer críticas pela ineficiência ao ser comparado com a agilidade e praticidade do mercado, fato que levou os governos a buscarem a aplicação das técnicas de gestão próprias do setor privado em suas estruturas administrativas. O fenômeno coincide com as propostas de reforma do Estado veiculadas e aplicadas em sintonia com a nova etapa do capitalismo. Ao me referir ao incômodo pretendo destacar o quanto a incorporação da palavra gestão e do seu significado não podem ser desconsiderados enquanto realidade, mas também, deve ficar claro como o seu uso pode denotar perdas em termos de valorização da coisa pública. Feita essa observação, o termo gestão será utilizado no texto com as ressalvas descritas, podendo num outro momento ser alvo de análise e de desconstrução mais aprofundada.

As normas constitucionais e a gestão democrática das cidades

Se partirmos da expressão “a ordem político social aprovada na Constituição de 1988 não expressa a ordem política e social real do Brasil” (Fernandes, 2006: 139) e retirarmos a frase do contexto da análise desenvolvida pelo autor sobre direito urbanístico e gestão democrática das cidades e de outras interpretações feitas no campo das ciências sociais, poderíamos incorrer no erro de concluir que há uma incompatibilidade entre nossas conquistas legais e a realidade sóciopolítica e cultural relativa aos avanços democráticos, alcançados a partir de um exercício recente de cidadania assumido pela sociedade civil brasileira nas últimas três décadas.

O tema é de fato complexo pelas implicações histórico-políticas que comporta, por representar um momento em que se expressam novas formas de organização societária e, em grande medida, pelo reposicionamento do Estado e de sua estrutura institucional. Trata-se de um cenário rico e em processo de construção, a ponto de suscitar esforços teóricos tão novos quanto o próprio cenário, de estimular estudos inter e transdisciplinares e de provocar a revisão de formas ou fórmulas tradicionais de interpretação até então dominantes.

Bobbio, ao afirmar que “as normas constitucionais não são exatamente as regras do jogo, são na verdade regras preliminares que possibilitam o desenrolar do jogo” (Bobbio, 1992: 20), está sinalizando para a necessidade de se ter o cuidado no tratamento interpretativo da realidade. Especial atenção deve ser dada às definições de bases legais e sua incorporação social, percebendo a ocorrência de uma mútua inserção entre legalidade e realidade e o que significa o desenrolar do jogo, em termos de seu desenvolvimento, e das múltiplas possibilidades de enfoque e análise.

O descompasso entre o formal e o real⁴ é um traço do comportamento político da sociedade brasileira subjacente ao imaginário social e às práticas comuns de desrespeito às normas, ou descrença em relação às

4 Wanderley Guilherme trabalha essa característica a partir do conceito de “híbrido institucional” brasileiro em que se manifestam uma morfologia poliárquica excessivamente formalista com o que o autor chama de “hobbesianismo social pré-participatório” (Santos: 1993).

mesmas, comprometendo a credibilidade da lei em função da permanência de privilégios, formas de impunidade e de corporativismos que ameaçam a universalização de direitos e o exercício pleno da cidadania⁵.

A pesquisa em questão tem por eixo fundamental a compreensão das regras e do desenrolar do referido jogo, tendo como foco o direito do cidadão à cidade. Esse pressuposto constitucional redefine o significado do planejamento urbano, transformando-o numa peça importante na gestão das cidades, pela possibilidade que o planejamento representa em termos da realização dos avanços na conquista de direitos e por efetivamente, através dele, ser possível a abertura de espaços deliberativos capazes de conceber, avaliar e controlar as políticas públicas urbanas.

O capítulo de política urbana da Constituição de 1988 foi elaborado a partir da proposta de uma reforma urbana⁶, portanto é parte de uma mobilização popular que, por sua vez, é expressão de um posicionamento mais incisivo da sociedade brasileira no contexto de superação do regime autoritário e de estabelecimento das bases em que se assentaria uma tessitura social e política pela democratização do Estado, pela conquista de direitos e pela definição de novas agendas políticas aplicadas através da participação.

Na avaliação de Fernandes (2006), a Constituição de 1988 permitiu a abertura de um novo espaço sociopolítico, no sentido de conciliar a representação democrática tradicional com a participação direta dos ci-

5 Dagnino trabalha a idéia de que a cidadania integral se dá pelo acesso pleno aos direitos civis, políticos e sociais, pressuposto de uma concepção ampliada de democracia entendida como extensão e generalização do exercício dos direitos, abertura de espaços públicos com capacidade decisória, participação política e inclusão das diferenças (Dagnino 2004; Dagnino, Oliveira, Panfichi, 2006).

6 O movimento pela reforma urbana elege como seu interlocutor privilegiado o Estado nas suas diferentes instâncias: executivo, legislativo e judiciário e nas diferentes esferas: nacional, estadual e municipal. Prioriza como interlocutor o poder local por compreendê-lo como o lugar da administração dos conflitos no lugar de morar. (...) O ideário da reforma urbana não nega mecanismos de planejamento. Considera, porém, que estes devem ser compreendidos como gestão e articulação política e não apenas como uma solução técnica do urbanismo. Rodrigues firma que o planejamento urbano não pode ser entendido como um modelo de ordenamento racional do território, onde as contradições e conflitos são compreendidos como desvios do modelo, mas devem ser compreendidos na dinâmica política da produção e consumo da cidade (Rodrigues, 1993: 111-113).

dadãos, possibilitando uma ampla renovação das relações entre o Estado e a sociedade.

Se as cidades são o cenário de um planejamento que se propõe participativo, não se pode perder de vista que no Brasil, o processo de urbanização se deu no ritmo dos modelos de modernização⁷ adotados no país. Esse processo apresenta peculiaridades decorrentes da relação entre cidade e campo⁸, de uma tradição agrária, marcada por desigualdades fundiárias, características do país que influenciaram decisivamente na sua inserção e adaptação às regras do capitalismo internacional.

As propostas de modernização adotadas traduzem as concepções de desenvolvimento e de planejamento urbano aplicadas nas cidades brasileiras⁹, principalmente nas de grande porte, fenômeno extensivo, que por difusão, tem afetado também as cidades de menor porte.

A urbanização se intensifica a partir da década de 1960¹⁰, fenômeno associado ao aumento da pobreza o que resultou em intensos impactos

7 Se tomarmos a discussão sobre como ocorreu a incorporação da modernidade no Brasil, entendida como a forma que a sociedade se organiza e, conseqüentemente se relaciona com o Estado, Avritzer (1994) esclarece o tema, ao destacar as características da implementação sistêmica da modernidade no Brasil. Conceitua como um processo de racionalização que tardiamente se deu, como em outros países latino americanos, ao se inserirem na modernidade ocidental. Nesse caso, o surgimento da sociedade civil fora dos centros da modernidade teria acontecido a partir da destruição das estruturas particulares de solidariedade, pela importação de estruturas democráticas embasadas no modelo liberal, seguindo a lógica da imitação institucional. Segundo o autor, a organização da sociedade civil no Brasil resultou numa imitação institucional ou no encaminhamento de projetos particularistas selados por uma normatividade democrática. As transformações mais significativas dessa tendência teriam acontecido na movimentação direcionada à resistência ao regime autoritário, momento em que a sociedade civil estabeleceria os contornos de um reposicionamento frente ao Estado, rumo à autonomia, e com capacidade propositiva em termos de uma construção democrática.

8 Perez (1998) defende a tese de que modernidade e tradição estruturam a organização do Brasil desde o começo. Segundo ela, o país foi e permanece ainda hoje, muito mais patrimonial-patriarcal que rural, manifestando uma ordem mista entre o rural e o urbano.

9 Mont Mor (1994) ao analisar a urbanização extensiva, numa perspectiva lefebvriana, explica que a metrópole vem se derramando não apenas sobre as regiões circunvizinhas, mas também sobre as periferias distantes, criando padrões e externalidades que se impõem em todo o território nacional, é um processo de metropolização e urbanização extensiva.

10 Em 1970, 55,9% dos brasileiros viviam em áreas urbanas. Em 2000, da população total de 170 milhões, 81,2% viviam em áreas urbanas (138 milhões) a apenas 18,8% viviam em áreas rurais. As estatísticas têm indicado que, ainda que menor do que a da década de 1980, a taxa de crescimento urbano no país ainda é alta, sendo que um novo sistema de cidades está se formando com o aumento sobretudo da população das cidades de porte médio (Fernandes 2006: 124-125).

sócio-ambientais, que vem reorientando a organização e o uso do espaço nas cidades, impondo desafios à elaboração de políticas urbanas. O resultado dessa urbanização rápida é o aumento da exclusão social e da segregação sócio-espacial, o que segundo Fernandes (2006), é o resultado da combinação histórica de diversos fatores que vão desde administrações inspiradas numa tradição político-institucional centralista, que reforçam a natureza elitista do planejamento urbano aplicado nas cidades; a manutenção e renovação de práticas seculares de clientelismo político, até a existência de um autoritarismo político-social incrustado nas práticas sociais. Essa situação reforça a natureza elitista e rígida de grande parte da legislação urbanística definida no país o que estimula a produção informal do espaço urbano¹¹.

O entendimento de como se dá o planejamento e a definição das políticas urbanas, como atuam os atores envolvidos, como se dão as articulações em torno da mobilização de esforços do poder público e da sociedade favorece a compreensão de como se configuram os espaços urbanos, além do fato de que o próprio planejamento representa um espaço democrático de participação e de tomada de decisões.

Paoli (1995) mostra que na década de 1990, verifica-se uma mudança na relação do Estado com a sociedade, em função da abertura de canais de interlocução definidos por ambos os lados em torno das experiências de negociação por políticas públicas. Fato que exige uma interpretação cuidadosa, pois, pode-se correr o risco de no ímpeto de valorização dos encontros entre a sociedade e o Estado nos espaços públicos instituídos, serem desconsideradas as diferenças de natureza entre os atores, os conflitos e tensões próprios de tais encontros, ocorrendo o erro interpretativo da homogeneização¹² de ambos, vistos como colaboradores

11 Fernandes usa a expressão “urbanização da pobreza”, referindo-se à característica estrutural do crescimento urbano no Brasil ao longo das décadas de crescimento das cidades, em que a maioria da população tem tido acesso à terra e à moradia através de processos informais (Fernandes, 2006: 124).

12 Tanto a sociedade civil quanto a sociedade política são atravessadas por características democratizantes e autoritárias, nelas e entre elas posicionam-se forças em disputa. Tanto o Estado como a sociedade civil são constitutivamente heterogêneos. Entender a democraticidade do Estado é investigar sua heterogeneidade, considerando-se que as instituições estatais se formam em diferentes períodos políticos e em seu interior existem distintas instâncias que estabelecem relações diferentes com a sociedade civil. A sociedade civil, por sua vez, é composta

e portadores de projetos comuns garantidos nas diversas formas de participação e representações paritárias comuns em conselhos gestores de políticas.

Torna-se importante entender o significado político da paridade nos processos participativos, principalmente no que se refere ao planejamento das cidades que resultam em políticas urbanas articuladas a políticas sociais. As condições de participação são muito diversas, muitas vezes os instrumentos estabelecidos pela legislação tais como a elaboração de planos diretores, as conferências e audiências, são formalmente aplicados pelas administrações sem o seu devido dimensionamento político. Os instrumentos participativos quando mal utilizados mecanismos não constroem ou reforçam valores políticos democráticos, tendendo a resultar em procedimentos meramente burocráticos.

Para se chegar às propostas de planejamento participativo, foco da investigação, torna-se necessário percorrer o trajeto do planejamento urbano no Brasil, tradicionalmente assumido pelo Estado, muitas vezes usado como ferramenta de controle do crescimento das cidades e como mecanismo de imposição de uma certa ordem no enfrentamento dos problemas decorrentes de processos de urbanização intensos, irregulares e intensificadores de desigualdades.

Maricato (2000) ressalta a predominância no Brasil de uma proposta modernista expressão de uma racionalidade e funcionalidade, frequentemente elaborados por especialistas e voltados para o embelezamento, o cuidado com a infra-estrutura de saneamento e de circulação viária, pouco engajados na realidade sócio-cultural das cidades.

Mais recentemente tem sido valorizado o planejamento estratégico¹³, considerado por administradores e especialistas como mais adequado às

por uma heterogeneidade de atores civis e por formatos institucionais diversos, que expressam uma pluralidade de práticas e projetos políticos. Além da complexidade descrita em termos da heterogeneidade do Estado e da sociedade, é importante salientar que historicamente, combinações peculiares de culturas políticas expressam a coexistência e tensão entre novos e velhos princípios culturais cada tradição política gerou a combinação de elementos participativos e autoritários (Dagnino; Oliveira; Panfichi, 2006).

13 Na visão de Vainer (2000) esse modelo estratégico pensa a cidade como uma mercadoria que deve a todo custo ser competitiva e para tal, deve obedecer a uma ordem pacificada de cidadãos que patrioticamente se aliam ao projeto de transformar a cidade num atrativo a investimentos

exigências de eficácia e eficiência próprias do mercado, referenciados na replicação de modelos empresariais. A visão estratégica é apresentada como alternativa de modernização e, portanto, defendidos como solução competitiva para as cidades.

O planejamento participativo supõe a incorporação dos novos parâmetros estabelecidos pela legislação urbanística, que traduz os princípios da reforma urbana e que vem reforçar o resgate do público como espaço da sociedade, pelo fortalecimento de instâncias deliberativas. Sua aplicação tende a valorizar o significado de bem público¹⁴, redimensionando a importância da sociedade na definição da governança e da governabilidade¹⁵ estabelecidas num ambiente democrático.

Esse processo torna-se mais complexo em função do pacto federativo, envolvendo as três esferas de governo, com implicações importantes sobre as políticas participativas. A dificuldade está na compatibilidade dessas novas propostas de governo convivendo com aparatos estatais já existentes e marcados por práticas políticas tradicionais (Azevedo, 1999).

Como parte do cenário de transformações políticas, e do próprio pacto federativo, cabe ressaltar as implicações da Reforma do Estado proposta da década de 1990, associada à idéia de modernização

com a promessa de empregabilidade e qualidade de vida num pacote ultramoderno e funcional. Segundo esse mesmo autor, o gestor que tradicionalmente lida com questões como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização no uso do solo, tem agora que enfrentar também, e principalmente a problemática da competitividade.

14 “Existem várias definições de bem público. Uma delas pressupõe aquilo que não é apropriado individualmente e parte da idéia de um pacto social e político, englobando os bens e a oferta desses bens e de serviços que a sociedade define como direitos do cidadão envolvendo educação, saúde, infra-estrutura, saneamento. (...) a forma de oferta desses bens, tanto pode ocorrer através da produção direta do poder público, como por intermédio da regulação e, por vezes, do financiamento deixando que o setor privado se responsabilize de suprir as demandas desses bens” (Azevedo e Andrade, apud Azevedo, 1999: 114).

15 “(...) o conceito de governabilidade estaria ligado às condições sistêmicas sob as quais se dá o exercício do poder (sistema político, forma de governo, relações entre poderes, sistemas partidários etc), ou seja, aos condicionantes do exercício da autoridade política, governança qualificaria o modo de uso dessa autoridade” (Melo, 1996; Diniz, 1996 apud Azevedo, 1999: 131). Governança, além das questões político-institucionais de tomada de decisões, envolveria, também, o sistema de intermediação de interesses, especialmente no que diz respeito às formas de participação dos grupos organizados da sociedade no processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas (Melo, 1995; Coelho & Diniz 1995 apud Azevedo, 1999: 131).

administrativa, entendida como renovação do Estado adequando-o ao dinamismo do mundo globalizado.

Nogueira (2005) ao criticar o movimento reformador afirma que o paradigma gerencial¹⁶ predominante, apresentado às administrações como alternativa inovadora, reforça a introdução de mecanismos de mercado no âmbito público sem que sejam tratados nessa pauta os aspectos ético-políticos da mudança¹⁷.

A proposta de descentralização¹⁸ definida na Constituição de 1988 transformou os municípios em membros da federação, o que não resulta necessariamente na efetivação da autonomia política dos mesmos e nem garante a democratização de processos decisórios.

O que deve ser considerado a partir do conjunto de transformações em processo é o quanto as cidades têm sido afetadas e como os estudos empíricos que penetram nessas realidades precisam se ater aos múltiplos apelos impostos às administrações, entendendo as resistências à mudanças ainda presentes nas estruturas de Estado e nas decisões de governo, atentando também para o nível da participação que envolve a sociedade civil naquilo que lhe é proposto e no que é aprimorado ou não pela sua atuação.

16 A Reforma do Estado defendida por Bresser Pereira preconizava a reforma administrativa voltada para alterações no aparelho do Estado com o propósito de transformar a administração pública brasileira de burocrática e ineficiente em uma administração do tipo gerencial (Bresser Pereira, 1996).

17 Nogueira faz uma interpretação interessante desenvolvendo a idéia de “trifontalidade” do Estado na realidade latino americana. O autor considera que a lógica racionalizadora do reformismo ganhou contornos específicos na administração pública, pois, os elementos patrimonialistas e corporativos não foram superados, pelo contrário, foram reforçados pela adoção de princípios burocráticos ainda não plenamente afirmada e que incorpora aspectos da administração gerencial. Refere-se a macrocéfala bifrontal do Estado, composto de duas cabeças, uma racional-legal e outra de tipo patrimonial, reforçada pela nova cabeça de caráter gerencial (Nogueira, 2005: 45).

18 Tereza Lobo (1989) analisa o sentido da descentralização, suas várias interpretações e limitações e mostra que a descentralização verdadeira mexe com estruturas consolidadas, pois, provoca alterações nos núcleos de poder que levam a uma maior distribuição do poder decisório e como é difícil consolidar tal mudança num país com tradição de arranjos político-institucionais centralizadores. Indica que a descentralização deve visar ao aprimoramento das relações intergovernamentais, favorecendo os governos subnacionais na sua função de agentes interventores em suas realidades e o controle social da população sobre as ações do poder público.

Pretende-se através do estudo do planejamento, entender as condições e as circunstâncias em que se definem os projetos políticos democrático-participativos e suas possibilidades de consolidação. Como parte do esforço investigativo, serão analisadas as experiências de integração entre planejamento e gestão desenvolvidas nos planos diretores, nas deliberações do orçamento participativo, na realização de fóruns e conferências municipais, mas ênfase será dada à participação paritária¹⁹ do governo e da sociedade nos conselhos de política urbana existentes nas cidades, sua legitimidade e o aparato administrativo que os envolve.

A pesquisa se sustenta num estudo comparativo de duas realidades bastante diferentes: pelo porte das duas cidades, pela dimensão política representada pela capital mineira, pela composição partidária e a posição político-ideológica das administrações de Belo Horizonte, pelas diferenças manifestas de uma cultura política presente no comportamento participativo da sociedade nos dois universos, além de um conjunto de outras diferenças que a própria pesquisa demonstrará.

No entanto, as duas cidades apresentam algumas similaridades, pois, tanto a capital mineira como a cidade de Divinópolis, localizada na região Centro-Oeste do estado, exercem influência determinante no âmbito regional em que se localizam como núcleos aglutinadores e de ressonância tanto nos aspectos econômico e político, como em termos de manifestações culturais e de prestação de serviços. Fato que torna a investigação proposta relevante em termos do entendimento de tal influência e dos desdobramentos da pesquisa em termos da análise de outras realidades.

Parte-se da idéia de que as iniciativas no campo da gestão participativa adotadas em Belo Horizonte podem ser tomadas como parâmetro de comparação importante no contexto geral das novas experiências em funcionamento no país.

19 Tatagiba (2002) trata da dimensão política da paridade, demonstrando como muitas vezes a questão da paridade tem sido reduzida à sua dimensão numérica. Destaca que a igualdade numérica não é suficiente para garantir o equilíbrio no processo decisório, envolvido por uma legitimidade representativa construída no interior dos conselhos.

As formas de planejamento urbano adotadas pelas administrações de Belo Horizonte e Divinópolis²⁰ serão consideradas a partir de uma lógica comparativa. Isso em função de, na capital mineira, existir uma estrutura voltada para o planejamento que envolve uma Secretaria Municipal de Política Urbana ligada a Secretaria de Planejamento, pela existência do Conselho Municipal de Política Urbana²¹ e da tentativa de desenvolver um planejamento integrado envolvendo políticas urbanas e sociais.

Analisar Divinópolis, a partir dos avanços alcançados em termos de políticas urbanas participativas aplicadas na cidade de Belo Horizonte, bem como, entender as dificuldades enfrentadas nesse processo tem importância também pelo fato de ainda predominarem estudos voltados para os grandes centros urbanos, focados no funcionamento das metrópoles em contraposição a uma carência de pesquisas que tratem da realidade de cidades de pequeno e médio porte.

Considerações Finais

As diretrizes estabelecidas pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade representam uma mudança significativa na concepção de cidade, apresentando um novo e amplo repertório conceitual associado à idéia

- 20 A cidade de Belo Horizonte foi fundada em 1897, tornando-se a primeira cidade planejada do país, numa concepção positivista relacionada ao padrão de modernidade da República. Localiza-se no centro-sul do Estado de Minas Gerais, ocupa uma posição de encruzilhada por estar num ponto de convergência de vias de fácil circulação, o que facilita o contato da cidade com várias regiões diferentes. Transformou-se em sede da Região Metropolitana, pela Lei Estadual nº 6303 de 1974, que envolve oito cidades. Possui hoje 2.238.526 habitantes e é administrada a partir de nove regiões administrativas. Divinópolis transformou-se em 1911 numa cidade que logo ganhou importância como pólo no centro-oeste, em parte por sediar a Oficina da Estrada de Ferro Oeste de Minas, transformada posteriormente em Rede Mineira de Viação e RFFSA. Foi planejada no seu traçado para ser uma cidade moderna. Localizada a 114 km da capital, tem atualmente cerca de 200 mil habitantes, e sua importância econômica se deve ao setor siderúrgico e, mais recentemente, à ampliação do setor de confecção. Exerce influência numa micro-região que envolve 12 cidades. Seu Plano Diretor foi finalizado em 1999 e aprovado em lei no ano de 2000. Possui atualmente em funcionamento diversos Conselhos Setoriais e tem uma Secretaria de Planejamento que passou por várias reformulações desde a década de 1970.
- 21 O COMPUR é citado como exemplo de instrumento democrático de gestão no Estatuto da Cidade, edição comentada, como resultado das definições do Plano Diretor aprovado em 1996 (*Estatuto da Cidade* - guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília 2005: 197).

básica de consolidação da democracia, via aplicação de instrumentos de intercessão entre Estado e sociedade civil. Tal situação nova representa a vivência política do Estado de Direito efetivado na concepção e aplicação de políticas urbanas, viabilizando uma nova conformação do planejamento das cidades.

A possibilidade de superação do planejamento urbano de natureza normativa para uma versão participativa pressupõe a convergência das deliberações sobre políticas e sua implantação no âmbito das intervenções urbanas em consonância com as ações de cunho social, ambiental e de valorização da herança e do patrimônio histórico-cultural de cada cidade. Portanto, no conjunto, tratar de planejamento envolve uma globalidade, destacando-se aspectos de caráter legal, administrativo e técnico, bem como, parte-se do pressuposto de que o planejamento resulta de definições políticas carregadas de valores portados pelos atores envolvidos no processo.

O campo a ser analisado tem os registros das posições político-ideológicas dos elementos que o constituem, numa complexa integração entre gabinetes técnicos, movimentos sociais e setores econômicos. Todos esses atores dialogam e se divergem dialeticamente no momento das discussões e deliberações, portadores de diferentes motivações, expressam o conflito presente inclusive no próprio discurso participacionista, fundamento de todo o processo.

O recorte de realidade definido para realização do estudo comparativo proposto está fundamentado na necessidade de se verificar a articulação existente entre as bases legais instituídas e os níveis diferenciados de sua incorporação, o que está sendo chamado na investigação de mútua inserção entre legalidade e realidade. Parte-se da observação de Bobbio (1992) de que as normas constitucionais não são as regras do jogo, mas sim as regras preliminares que possibilitam o desenrolar do jogo. É nessa perspectiva que a inserção em campo levará em consideração a legislação urbana, as estruturas organizacionais e também a verificação de como as definições de planejamento estão se dando na prática e na implementação de políticas públicas. Evita-se assim, uma visão institucionalizada ou atrelada a um discurso na tentativa de atingir a situação em que se dá o debate.

O pensamento de Weber²² traz uma enorme contribuição para o estudo proposto, tanto pelo direcionamento da análise para a captura das tensões relativas às formas de dominação²³ presentes nas relações sociais como também e, principalmente, pela relevância dada a cultura, interpretada em sua condição polissêmica em que o sujeito como portador de valores atribui sentido à realidade em ações reciprocamente referidas. Segundo Weber, o homem é um agente significador da realidade e deve ser investigado pela carga cultural que transporta. Dessa forma, Weber parte da idéia de que há um condicionamento recíproco entre fatores econômicos, políticos e culturais.

No estudo do Estado Moderno, a burocracia é elemento fundamental. Nesse caso, a análise de Weber (1999) possibilita uma compreensão do processo de construção democrática que envolve a relação direta entre democracia e burocracia.

O planejamento poder ser considerado um campo²⁴ de poder numa perspectiva ampla, composto por uma estrutura normativa, uma composição burocrática e por esferas de deliberação com significações simbólicas determinadas pelas forças em disputa em que se manifestam os discursos dos vários atores que o constituem. Na visão bourdieusiana, o esforço se volta para entender quem domina o campo, sendo que o interessante é ver no campo um movimento que envolve ao mesmo tempo rigidez e fluidez, heterogeneidade e tensão.

22 Weber é um pensador da cultura, investiga a ação social pela carga cultural que agrega. Na concepção de Nobre (2005), sua sociologia subjetivista trata a exterioridade da cultura, sua objetividade, motivada por disposições subjetivas. A proposta compreensiva de Weber representa um método interpretativo de explicação e compreensão da realidade com o intuito de captar o sentido da ação. Na avaliação de Reis (2005), o pensamento de Weber há uma tensão básica entre o realismo analítico e o papel dos valores.

23 Weber (1999) em Economia e Sociedade mostra que todas as áreas da ação social mostram-se influenciadas por complexos de dominação. A sociologia analisa o mando, considerando o grau socialmente relevante em que se realiza, verificando o conteúdo e as formas do mando, ou exercício do poder. A compreensão do mando pressupõe sua relação direta com a submissão à autoridade. Segundo ele, precisa-se conhecer os fundamentos justificativos internos e os meios externos nos quais se apóia a dominação.

24 Em Bourdieu, campo representa um estado da relação de força entre agentes ou instituições engajadas na luta pelo controle da representação simbólica que determina as posições de poder (Bourdieu, 1983: 90)

Ao desenvolver sua sociologia, Bourdieu considera que há um nível de autonomização da superestrutura; essa concepção fica evidente na sua compreensão do poder simbólico ao ver nos sistemas simbólicos estruturadas e estruturantes²⁵ eu exercício e incorporação sutis fazem com que o poder se manifeste distribuído em todas as esferas da vida social.

No campo da investigação propriamente dito, as interpretações de Bourdieu serão de grande valia pela concepção de construção do objeto que propõe, sujeito a retoques sucessivos, e pelas inovações metodológicas, ao sugerir a incorporação articulada de várias possibilidades investigativas, convergindo para uma visão relacional²⁶ da realidade e da pesquisa dos fenômenos sociais. A perspectiva relacional pressupõe que os componentes de uma situação de realidade observada estão em relação e devem ser analisados a partir dessa lógica, o que favorece a utilização do método comparativo.

García Canclini (2005) refere-se aos avanços metodológicos²⁷ da sociologia bourdieusiana quando o mesmo incorpora descrições fenomenológicas do mundo vivido, sem perder de vista os aspectos estruturais da vida social, destacando o significado do conflito expresso na dominação de classe e nas relações de poder que se dão no campo simbólico. Para compreender a complexidade dos fenômenos histórico-sociais, Bourdieu lança mão de instrumentos diversificados como entrevistas, dados estatísticos e fragmentos de registros etnográficos com o intuito de compor uma totalidade e alcançar uma percepção em profundidade do campo analisado.

A gestão participativa pressupõe a criação de espaços de co-gestão que funcionam como esferas de formulação de políticas urbanas, como lugar de confronto e tensão, porém regulados por normas pactuadas em que

25 Análise feita por Bourdieu sobre os sistemas simbólicos em *O Poder Simbólico* (Bourdieu, 2001: 7-16).

26 Segundo Bourdieu (2001), o objeto pesquisado não está isolado de um conjunto de relações de que retira o essencial de suas propriedades.

27 Bourdieu chama atenção para o cuidado que tem na diversificação metodológica: Evidentemente, a liberdade extrema que eu prego, e que me parece ser de bom senso, tem como contrapartida uma extrema vigilância das condições de utilização das técnicas, da sua adequação ao problema posto e às condições do seu emprego (Bourdieu, 2001: 26). O autor ressalta ainda, a importância da atenção aos pormenores nos procedimentos de pesquisa na seleção de bons informadores, o cuidado na penetração no meio estudado, o peri

ocorre o que Francisco de Oliveira chama de “confronto propositivo ou antagonismo convergente” (Oliveira, 1993: 67). O movimento desse antagonismo convergente ocorre em três direções: na atuação da sociedade civil, pelo debate entre segmentos diversos em seu seio, no interior do Estado, em suas bases técnicas e constituição política e finalmente no encontro de ambos.

O processo de construção democrática tem sido marcado por avanços importantes, mas as mudanças mais amplas que afetam os valores e o comportamento político parecem ser vagarosas, restritas, e até mesmo marcadas por retrocessos. Ruda Ricci (2004), ao tratar do baixo impacto das ações participativas sobre a cultura política nacional, através de dados de uma pesquisa financiada pelo PNUD, coordenada por Guillermo O'Donnell e intitulada “Democracia na América Latina”, mostra que, no caso do Brasil, constata-se uma posição ambivalente dos entrevistados em relação à democracia.

A análise remete a um traço cultural de natureza difusa, de baixa orientação para a consolidação de valores políticos, afetando as políticas participacionistas adotadas pelos governos comprometidos com as novas possibilidades de gestão. A cultura política ambivalente verificada seria, segundo o autor, responsável por uma ação governamental pragmática e cautelosa, mesmo de governos engajados na implementação de instrumentos institucionais de participação à sua gestão.

É importante ressaltar que o ponto fundamental da análise das cidades pela via do planejamento implica em tomá-lo na perspectiva da participação social nas decisões políticas referentes às políticas urbanas, considerando sua nova configuração, tal como é tratada por Fernandes (1998), como um direito social.

O planejamento, a falta dele ou os equívocos cometidos a partir dele é com certeza um tema relevante na análise das cidades, uma vez que por meio do dele podem ser apreendidos a sinergia e os conflitos existentes entre distintos projetos de sociedade, as condições de participação e deliberação criadas, as estruturas de Estado e ações de governo aplicadas, enfim, o planejamento urbano tomado em seu conjunto e entendido como um direito social, reflete a realidade das gestões e seu potencial democrático. Pensar o planejamento é pensar a cidade nos seus fragmentos,

mas também e principalmente, na sua totalidade; é adotar um esforço reflexivo que envolve atores sociais diversos.

O que se pretende investigar é a importância do planejamento como norteador de políticas urbanas e instrumento de gestão capaz de favorecer ou não a participação, entendendo como ele vem sendo aplicado no contexto da nova regulamentação voltada para o funcionamento das cidades.

Bibliografia

- Avritzer, Leonardo (1994). “Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro”. *Revista Ensaios de Teoria e Filosofia Política - homenagem a Carlos Eduardo Baesse de Sousa*. Belo Horizonte: DCP/FAFICH/UFMG.
- Azevedo, Sérgio de (1999). “Reforma do Estado e mudança institucional: variáveis exógenas e endógenas”; em Melo, Marcus André, org.; *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Editora Massanga.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1996). “Da administração pública burocrática à gerencial”. *Revista do Serviço Público*. Ano 47, Vol. 120, (jan-abril).
- Bobbio, Norberto (1992). *O Futuro da Democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Bourdieu, Pierre (1983). *Questões de Sociologia*. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero.
- Bourdieu, Pierre (2001). *O poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Canclini, García Nestor (2005). *Diferentes, desiguais e desconectados*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- Dagnino, Evelina; Oliveira, Alberto; Panfichi, Aldo (2006) “Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina”; em Dagnino, Evelina; Oliveira, Alberto J.; *Panfichi, Aldo A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra.

- Dagnino, Evelina (2004). “Sociedade Civil, Participação e Cidadania: de que estamos falando?”; em Daniel Mato, org.; *Políticas de Cidadania y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización*. Caracas: Faces, Universidad de Venezuela.
- Fernandes, Edésio (2006). “Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil”. In Brandão, Antônio L. B, org.; *As Cidades da Cidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Fernandes, Edésio (org) (1998). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey Editora.
- Lobo, Tereza (1989). “Descentralização: Conceitos, Princípios, Prática Governamental”. *A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização. V. 3: Avaliação das Políticas Sociais Brasileiras*. Brasília: MPAS/CEPAL.
- Maricato, Ermínia (2000). “As Idéias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Idéias: Planejamento Urbano no Brasil”; em Maricato, Ermínia; Vainer, Carlos; Arantes, Otilia. *A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes.
- Mont Mor, Roberto Luis de (1994). “Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambinetal”. In: Santos, Milton; Souza, Maria Adélia de Souza; Silveira, Maria Laura, orgs.; *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Editora Hucitec.
- Nogueira, Marco Antônio (2005). *Um Estado para a Sociedade Civil: Temas Éticos e Políticos da Gestão Democrática*. São Paulo: Cortez.
- Oliveira, Francisco (1993). “Quanto melhor, melhor: o acordo das montadoras, Novos Estudos Cebrap, nº36, julho 1993”; em Grupo de Estudos sobre a construção democrática *Revista Idéias*, nº 515, 1998/1999. p. 43-74.
- Paoli, Maria Célia (1995). “Movimentos Sociais no Brasil: Em Busca de um Estatuto Político”; em Hellmann, Michaela, org.; *Movimentos Sociais e Democracia no Brasil: Sem a Gente não Tem Jeito*. São Paulo: Marco Zero & Ildesfes & Labor.
- Perez, Léa (1998). “A Cidade e a Modernidade: Equívocos Conceituais”. *Veritas*, Porto Alegre, PUCRS, V. 39, Nº. 156, (dez). pp. 621-627.

- Reis, Fabio Wanderley (2005). “Weber e a política”. *Revista Teoria e Sociedade. O Pensamento de Max Weber e suas interlocuções*. Número Especial, (maio). Belo Horizonte. pp. 26-49.
- Ricci, Rudá (2004). “Contradições na implementação das políticas de participação”. *Revista Espaço Acadêmico*. Nº 36, (Mai/2004). Disponível em <http://www.espacoacademico.com.br>. Acesso em: 05 jun.2007.
- Rodrigues, Arlete Moyses (1993). “Desenvolvimento ou reforma urbana: concepções e contradições”. Anais do 3º Simpósio Nacional de Geografia Urbana. Rio de Janeiro. pp. 107-115
- Santos, Wanderley Guilherme (1993). Razões de desordem. Rio de Janeiro: Rocco.
- Tatagiba, Luciana (2002). “Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil”; en Dagnino, Evelina, org.; *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- Vainer, Carlos Pátria (2000). “Empresa e Mercadoria. Notas sobre a Estratégia Discursiva do Planejamento Estratégico Urbano; en Maricato, Ermínia; Vainer, Carlos; Arantes, Otilia. *A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos*. Petrópolis: Vozes.
- Weber, Max (1999). *Economia e Sociedade. Vol. 2ª*. Brasília. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

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

Evaniza Rodrigues*

Resumo

Este texto tem como objetivo evidenciar uma nova experiência no uso e implantação de políticas urbanas mediante a articulação de novos processos de participação comunitária. Resultam especialmente importantes a montagem e a participação de organizações representativas no seio da FNUR (Foro Nacional de Reforma Urbana). Através de uma análise histórica que evidencia o surgimento e desenvolvimento das comunidades urbanas periféricas das cidades brasileiras, se descreve a experiência de toma de decisões nas políticas urbanas como um modelo interessante de autogestão e participação comunitária.

Palavras chave: políticas urbanas, participação comunitária, autogestão, movimentos populares.

* Evaniza Rodrigues é membro da União Nacional por Moradia Popular e do Fórum Nacional da Reforma Urbana. Ex-representante da América Latina no Conselho da Coalizão Internacional do Habitat e Ex-chefe de gabinete da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades.

Este texto tem como objetivo apresentar a recente experiência brasileira de discussão das políticas urbanas de forma democrático-participativa através das conferências das cidades e do Conselho Nacional das Cidades, e produzir uma reflexão sobre o papel dos movimentos sociais articulados ao FNUR – Forum Nacional da Reforma Urbana – neste processo.

A questão urbana entra, de forma mais intensa, na agenda dos movimentos sociais a partir do ressurgimento desses, no final da década de 70 e início de 80, final do período militar. A rápida urbanização do país e o crescimento das cidades e da precariedade dos assentamentos urbanos, especialmente nas regiões metropolitanas, empurraram este processo.

Algo a se destacar, nesse processo é como a partir de demandas populares pontuais e muitas vezes isoladas, especialmente por moradia, se consegue construir uma agenda comum em defesa da reforma urbana, na própria construção das organizações populares e, simultaneamente, na articulação de diferentes segmentos e representações, como é o caso do FNUR. Além disso, um aspecto se destaca em todo esse processo: já não é a apenas o atendimento da demanda que importa, mas também a forma de construir a política pública. Participação, controle social e autogestão são conceitos que entram no vocabulário das lutas sociais definitivamente, como procuraremos demonstrar a seguir.

Contexto urbano do Brasil

O Brasil urbano é relativamente uma novidade. Em 1960, apenas 44,7% da população morava em cidades. O Censo de 2000 aponta que 81% de uma população de 169.799.170 é urbana. Esse crescimento está marcado pela grande concentração populacional nas áreas metropolitanas. Os números são eloqüentes: dos 5564 municípios brasileiros, 75% têm menos de 20 mil habitantes, enquanto 49 aglomerações urbanas, das quais 12 regiões metropolitanas abrigam 47% do total da população.

Raras as cidades, independente de porte, que não têm uma parte significativa de sua população vivendo em assentamentos precários.¹ De

1 Se tomarmos a definição da ONU do que é um assentamento precário trata-se de um assentamento contíguo, caracterizado pelas condições inadequadas de habitação e/ou serviços

acordo com os dados do Demográfico, estão nesta condição aproximadamente 40,5% do total de domicílios urbanos brasileiros, ou 16 milhões de famílias, das quais 12 milhões são famílias de baixa renda, que auferem renda familiar mensal abaixo de cinco salários mínimos.

Estima-se o déficit habitacional brasileiro em 7,903 milhões de novas moradias em 2005, com incidência notadamente urbana, correspondendo a 81,2% do montante brasileiro². Os maiores déficits concentram-se nas regiões Sudeste e Nordeste, com 71,4% do total do país, com distinção de que particularmente no Nordeste há parcela expressiva do deste déficit na área rural. Entretanto, a informação fundamental para a compreensão do déficit é o seu perfil sócio-econômico. Nada menos eu 90,3% do déficit urbano concentra-se na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos³.

Tabela No. 1

Déficits Habitacionais Totais, Urbanos e Rurais

Especificação	Déficit Hab. Total	% total de dom.	Déficit Hab. Urbano	% total de dom. urbanos	Déficit Hab. Rural	% total de dom. rurais
Brasil	7 902.699	14,9	6 414.143	14,3	1 488.556	18,2
Sudeste	2 898.928	12,2	2 725.205	12,4	173.723	9,8
Nordeste	2 743.147	20,6	1 844.068	18,9	899.079	25,1
Norte	850.355	22,6	614.573	22,0	235.782	11,5
Sul	873.708	10,4	755.589	10,8	118.119	8,5
Centro Oeste	536.561	14,0	474.708	14,4	61.853	11,5

Fonte: Dados básicos: IBGE – PNAD (2005).

Elaboração: Fundação João Pinheiro – déficit habitacional no Brasil 2005 – Mcid – SNH

- básicos. Um assentamento precário é freqüentemente não reconhecido/considerado pelo poder público como parte integral da cidade. São cinco componentes que refletem as condições que caracterizam os assentamentos precários: status residencial inseguro; acesso inadequado à água potável; acesso inadequado a saneamento e infra-estrutura em geral; baixa qualidade estrutural dos domicílios; e adensamento excessivo. Em um assentamento precário os domicílios devem atender pelo menos uma das cinco condições acima.
- 2 Informações da Fundação João Pinheiro (FJP), com base de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios –PNAD- (2005) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
 - 3 Em abril de 2006, um salário mínimo equivalia a cerca de US\$ 160,00. No Brasil, a política habitacional, e, sobretudo os subsídios nela contidos mantém relação com a faixa salarial da renda familiar, medida em números de salários mínimos. No país, é considerada de baixa renda a família que auferir renda familiar mensal inferior a cinco salários mínimos, ou US\$ 800.

A população pobre é impelida à ilegalidade para exercer seu direito de morar. Essa ocupação desordenada vai gerando efeitos graves para a própria população que vive nos assentamentos precários que além de viver todas as carências urbanas e as dificuldades de acesso à cidade esta população está sempre vulnerável a qualquer catástrofe causada por desmoronamentos, enchentes e etc.

Habitação e desenvolvimento urbano, segundo a Constituição Brasileira de 1988, são matérias concorrentes, ou seja, atribuição dos três níveis de governo. A falta de um marco legal que melhor disciplinasse as competências e a freqüente omissão do poder público agravaram esses problemas. O governo federal, responsável por impulsionar um modelo de desenvolvimento baseado na industrialização e principalmente na indústria automobilística, sempre fechou os olhos para os impactos criados nas cidades relativos à concentração de renda e a falta de políticas integradas para enfrentar os grandes problemas sociais e urbanos criados.

Entendia-se que as cidades teriam que cumprir a função de indutoras do crescimento econômico. As respostas governamentais foram mínimas e desarticuladas até a década 60 e a partir desse período é instituído um planejamento tecnocrata, autoritário e centralizado no governo federal. É justamente na crítica desse modelo que nascem as respostas dos movimentos sociais.

A ação dos movimentos populares

A partir da década de 80, a presença dos movimentos de moradia tem sido, cada vez mais, um dos fatores fundamentais no enfrentamento da questão da moradia, seja no desenvolvimento de propostas e de reivindicações ao poder público, seja em ações diretas promovendo ocupações e resistências aos despejos e reintegrações de posse, ou ainda como um dos agentes participantes nos novos programas habitacionais. Hoje, falar de programas ou políticas de habitação eficientes requer, necessariamente, apresentar propostas onde a população seja sujeito e tenha papel decisivo na sua definição e implantação.

Talvez seja esta a grande conquista desses movimentos, nascidos a partir da base e de necessidades e situações muito concretas, no bojo do (re)surgimento dos movimentos populares no período final da ditadura. Tratava-se de movimentos espontâneos, mas que tiveram apoio da Igreja, de profissionais e entidades comprometidas ou de outros movimentos populares e se articularam no bairro, na favela, nas regiões das cidades. Grandes e numerosas ocupações de terra nas periferias de grandes cidades trouxeram o tema à tona e impulsionaram as organizações que, com o decorrer do tempo, evoluíram para uma ação que estabelece articulação entre reivindicações muito pontuais e específicas com um projeto mais amplo de sociedade.

Em nível nacional, o desejo de articular-se surge à medida que se faz a crítica à política habitacional oficial do BNH e SFH, marcado pela exclusão das famílias mais pobres e pela dificuldade de acesso aos seus recursos. Nesse sentido, a iniciativa das “Caravanas a Brasília”, a partir de 1988, levou estes grupos a mostrar sua cara na capital do país, e a reunir movimentos para ações conjuntas. Em 1990, com o I Seminário Nacional de Moradia Popular, realizado pela CNBB em São Paulo e com participação de grupos de todo o país, começa-se a consolidar articulações mais estáveis que serão as grandes responsáveis pelo projeto de lei de iniciativa popular do Fundo Nacional de Moradia Popular.

Também partir do final da década de 80, um componente novo havia marcado profundamente essas organizações: a eleição de prefeituras democráticas e populares, em vários pontos do país. Esse fator, somado às mudanças no papel dos municípios, vai dar à instância local muito mais importância na condução das políticas sociais, em especial, na habitação. Os movimentos incorporam essas mudanças, passando a exercer pressão sobre as Prefeituras, ou atuando na parceria em programas. Em 1988, a nova Constituição reflete essa mudança, trazendo maior papel ao chamado poder local. Essa mudança, longe de superar os conflitos, dá uma nova lógica também às lutas sociais.

De todo esse processo, nascem o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), formado em 1990, e a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), ainda no início da década de 90, além da CONAM (Confederação Nacional de Associações de Moradores). Fundada em janeiro

de 1982, a CONAM é uma articulação mais heterogênea, no que se refere ao tipo de entidades filiadas – mutuários, associação de moradores em bairros periféricos, sem-teto. Em 1993, nasceu a Central dos Movimentos Populares (CMP) buscando articular diferentes movimentos populares urbanos. Os quatro movimentos participam do Fórum Nacional da Reforma Urbana, articulando a luta pelo direito à moradia e o direito à cidade.

Essas organizações têm diversas bandeiras em comum, embora apresentem formas de organização e propostas diferenciadas. A partir de 2001, estabeleceram uma articulação mais estável, através de lutas e atuação conjuntas, o que têm garantido seu protagonismo nas principais agendas da reforma urbana no país.

Movimentos específicos

Favelas - Uma das primeiras organizações dessa “nova geração” de mobilizações populares foi o movimento de favelas, surgido a partir das mais diferentes iniciativas, porém com uma característica comum em comum, a saber, as demandas de resistência contra as remoções, e reivindicação por tarifas sociais para o abastecimento de água e energia e, finalmente, por providências nas situações de risco. Numa etapa posterior, surgiram objetivos mais amplos, como a aprovação de instrumentos que garantissem a posse da terra e a urbanização das favelas, e o movimento ganhou dimensões nacionais, com a atuação dos chamados Movimentos de Defesa dos Favelados em vários Estados. Hoje, apesar de não haver mais nenhuma grande entidade específica dos favelados, muitos trabalhos continuam, isoladamente ou ligados às entidades nacionais.

Cortiços - os movimentos de encortiçados tiveram um início semelhante, lutando contra os despejos arbitrários e violentos e as péssimas condições das habitações, bem como por tarifas sociais de água e luz, objetivos que foram conquistados ainda na década de 80 - inclusive com o reconhecimento legal da sublocação. Esses movimentos passaram a reivindicar projetos habitacionais nas áreas centrais, principalmente em São Paulo, onde foram empreendidos dois projetos em mutirão, mas sem prosseguimento por parte do poder público. Com esse quadro e como

forma de pressão por programas, a partir de 1997 deu-se início a ocupação de edifícios ociosos, estratégia que conseguiu grande impacto por atingir imóveis situados em áreas centrais, embora degradadas, de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Recife.

Ocupações na periferia - espontâneas ou premeditadas, têm sido um grande espaço de organização. Inicialmente, a ação se dirige contra a reintegração de posse e a garantia de permanência na área, mas logo se transforma em mobilização pelos serviços básicos, pela regularização da posse e por equipamentos sociais. A mesma evolução ocorre com as ocupações de conjuntos habitacionais não terminados, onde geralmente ocorreram grandes problemas de desperdício, corrupção e desvio de recursos públicos, elevando o custo dos imóveis.

Sem-teto - chamadas de sem-teto de forma geral pela mídia, famílias que moram em casas de parentes ou pagam aluguel, são grupos que se reúnem periodicamente para reivindicar e pressionar por áreas ou unidades habitacionais novas, construídas em programas habitacionais através de mutirão ou produzidas por empreitada.

Mutuários do SFH – seu movimento alcançou a maior expressão na década de 80, quando várias organizações buscavam reunir as famílias, tanto de classe média como das camadas populares, que já não mais podiam manter os pagamentos de suas prestações pelos mais diversos fatores. As formas de atuação abrangiam duas frentes: a “luta jurídica” através de ações contra os valores das prestações e por revisão dos contratos, e as lutas diretas, com boicotes às prestações, atos públicos e ocupações de agências e escritórios da Caixa Econômica Federal. Após o Plano Cruzado (86), com o congelamento das prestações, houve um refluxo do movimento, mas até hoje existem organizações locais que seguem na defesa dos mutuários, incorporando, inclusive, famílias que ocuparam conjuntos habitacionais e lutam pela regularização de seus imóveis.

Redes e articulações internacionais

A busca de nova articulação e a troca de experiência também motivou os movimentos a buscar contatos também em outros países. Além das

relações com entidades, como o Centro Cooperativo Sueco, Habitat para a Humanidade, entre outras, os movimentos brasileiros também têm se articulado em diversas redes e coalizões. A partir do contato com a experiência uruguaia, que fundamentou a proposta do mutirão autogestionário, buscou-se intensificar a relação com outros movimentos. A UNMP é uma das fundadoras da SELVIP (Secretaria Latino Americana por Vivienda Popular), que tem a autogestão como princípio. CMP e a CONAM são membros da FCOC (Frente Continental de Organizaciones Comunes), integrada por movimentos comunitários e populares, com maior presença na América Central e Caribe. O MNLM e a CONAM, mais recentemente participaram da formação da Aliança Internacional dos Habitantes.

A CONAM, o MNLM e a UNMP são ainda filiadas à HIC (Habitat International Coalition), uma rede de movimentos, ONG's, entre outros, que reúne ações em relação à defesa do direito à moradia, troca de experiências desenvolvidas no nível local, discussões temáticas e faz a interface não governamental junto à Agência Habitat da ONU. Esse relacionamento levou os movimentos a participarem das articulações em torno da Conferência Habitat 2, em 1996. Essa participação se deu no processo preparatório –enviando experiências exitosas, realizando debates locais e na Conferência Brasileira, realizada sem o apoio do governo– na participação da Conferência em Istambul, na campanha pela aprovação do direito à moradia e na divulgação e utilização de seus resultados. Atualmente, a HIC tem centrado sua atuação na questão da defesa do direito à moradia, especialmente nos casos de despejos e na disseminação e elaboração, a partir de experiências concretas, do conceito de Produção Social do Habitat. Essas organizações também têm trabalhado a Carta Mundial do Direito à Cidade, desde o I Fórum Social Mundial.

“A carta mundial do direito à cidade é um instrumento dirigido a contribuir com as lutas urbanas e com o processo de reconhecimento no sistema internacional dos direitos humanos do direito à cidade. O direito à cidade se define como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social. Entendido como o direito coletivo dos habitantes das cidades em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que se conferem legitimidade de ação e de

organização, baseado nos usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado.⁴”

Participação popular e autogestão

Uma das questões prioritárias para os movimentos é a defesa da participação popular nas políticas públicas, princípio reafirmado no 2º Congresso da Central de Movimentos Populares, que adotou como bandeira de luta “Políticas Públicas com Participação Popular”. A proposta de conselhos gestores que definam diretrizes da política habitacional e a destinação dos recursos é defendida em todos os níveis. Experiências desenvolvidas em nível municipal têm ratificado este instrumento, mas já existem críticas sobre distorções em sua utilização. Ressalva-se que somente a existência de conselhos não é suficiente, em si, para garantir democracia e participação, exigindo-se que ele expresse a mobilização e a organização existentes, não invalidando, nem substituindo a pressão legítima dos grupos.

As conferências de habitação e das cidades também têm sido processos onde se abre a possibilidade de diferentes grupos debaterem suas propostas e encontrarem alternativas, junto com o poder público. Os processos, muitas vezes longos, contribuem também para que os grupos ampliem sua visão da cidade e tenham um olhar mais abrangente sobre o papel da sociedade civil. A participação também tem ocorrido na definição e execução de programas, com exemplos desde consultas às comunidades envolvidas a processos mais complexos de parcerias com movimentos e ONG.

A autogestão também tem sido uma bandeira de luta histórica onde os movimentos reivindicam a condução e a gestão dos processos habitacionais pelas próprias comunidades. Entende-se esta prática, já desenvolvida em diversos estados brasileiros, como uma maneira de construir moradias com melhor qualidade e adequada às necessidades daquela comunidade e com custos menores que o mercado. Ao mesmo tempo, é uma maneira de fortalecimento e capacitação para que essas famílias

4 In Carta Mundial pelo Direito à Cidade.

compreendam todo processo que envolve a conquista de seu direito, desde o terreno a ser utilizado, a origem dos recursos, a negociação com os agentes públicos e privados, a forma de produção da moradia. É um processo politizador que além de construir a casa, constrói o cidadão que nela vai morar e que fortalece os laços comunitários para novas lutas.

Inicialmente, a utilização de mão-de-obra mutirante era o ponto central desses resultados, mas hoje já se observa que é muito mais o processo de gerenciamento coletivo que os garante. As experiências mais recentes têm elevado os percentuais de mão-de-obra contratada, transformando os empreendimentos em uma forma de geração de empregos, ainda que temporários, ao ocuparem desempregados do próprio grupo. Estima-se que mais de 30.000 moradias urbanas já tenham sido construídas nesse sistema no Brasil.

As propostas dos movimentos organizados

Conferência e Conselho Nacional das Cidades

A ausência da questão urbana na agenda política nacional e a falta de interlocutores claros, bem como, a inexistência de uma instância nacional de negociação entre os atores prejudicaram muito a atuação dos governos locais, a participação dos atores sociais na formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a cidade. Essa ausência se refletia na falta de diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano cuja competência foi delegada à União pela Constituição de 1988.

A partir da mobilização social realizada na Constituinte⁵, pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana, conquistou os artigos 182 e 183 da Constituição, que tratam do desenvolvimento urbano. A bandeira da Reforma Urbana baseava-se no maior acesso da população aos bens e serviços e na gestão democrática da cidade. Essa luta, responsável por ter colocado a função social da propriedade e da cidade na Constituição e

5 Em 1987, as entidades populares acadêmicas e sindicais apresentaram uma emenda popular, com mais de 300 mil assinaturas, à Constituição inserindo um capítulo da reforma urbana.

originou a formulação de instrumentos jurídicos e urbanísticos que preconizam a participação efetiva da população, como o Estatuto da Cidade.

Os princípios elaborados coletivamente, referenciam esse movimento desde o seu nascimento, são os seguintes:

“Direito à Cidade e à Cidadania”, entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos.

“Gestão Democrática da Cidade”, entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular.

“Função Social da Cidade e da Propriedade”, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica no uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano⁶.

Desses princípios, gesta-se a proposta de um conselho composto por representantes do Poder Público e da sociedade (movimentos populares, sindicatos, empresários, universidades, entidades profissionais) e com representatividade regional. A constituição do Conpur exigia também a existência de conselhos nacionais temáticos como de habitação, saneamento e transporte urbano que se fariam representar no Conpur. A atribuição do conselho seria elaborar, gerir e fiscalizar a execução de uma política nacional urbana e regional. Essas propostas, ao lado da construção de um ministério que reunisse a questão urbana, foram pauta de reivindicação e de construção coletiva. Tanto nas mobilizações, congressos, experiências locais e planos de governo –como o Programa de governo de Lula em 1994 e o Projeto Moradia, em 2000– se desenhava um modelo de participação e gestão.

6 Carta de princípios para a elaboração do Plano Diretor, FNUR (1989), publicada em: De Grazia (1990).

Enfim, as conquistas

Reivindicação histórica dos movimentos sociais que atuam na área, a criação do Ministério das Cidades veio em direção da superação dessa lacuna de articulação governamental e para superar a fragmentação das políticas de desenvolvimento urbano. Apesar de ainda atuar de maneira bastante setorial, há iniciativas de construção de políticas de maneira mais integrada. As Conferências das Cidades, em 2003 e 2005, indicaram este caminho.

Os processos de construção da 1ª e da 2ª Conferência das Cidades são marcos de uma nova forma de elaboração da política. Com uma mobilização bastante expressiva para um setor que ela primeira vez realizou Conferências, suas duas edições atingiram a maioria dos municípios brasileiros e contaram com a participação dos diversos setores e segmentos sociais da área. Em 2003, a pauta setorial ainda foi preponderante e suas resoluções deram base para a elaboração das políticas nacionais de habitação, saneamento e mobilidade e ainda da Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo, destinada a apoiar processos locais de implementação do Estatuto da Cidade. Na sua segunda edição, a Conferência centrou-se em aspectos da política de desenvolvimento urbano, como financiamento, questão federativa, desenvolvimento regional e controle social.

O Conselho das Cidades, que está em seu segundo mandato, é a primeira grande experiência de participação institucional em nível nacional na área do desenvolvimento urbano. Um conselho com uma composição inovadora com maioria dos participantes da sociedade civil, onde cerca de 42% de seus membros são do poder público –federal, estadual e municipal– e os outros 57% de diversos segmentos da sociedade civil. Destes, o segmento com maior representação é o movimento popular. Participam ainda, empresários e trabalhadores da área, ongs e entidades acadêmicas e profissionais. O ConCidades tem como um de seus objetivos definir os princípios e diretrizes da política de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais.

A partir das Resoluções das Conferências, o ConCidades atuou em duas frentes: aprovação de medidas de curto prazo para melhorias nas

condições urbanas da população pobre e elaboração de Políticas a médio e longo prazo para a construção de um modelo mais democrático de cidade.

Dentre as estratégias de longo prazo debatidas e aprovadas no ConCidades, destaca-se a Política Nacional de Habitação, com destaque ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS/FNHIS, à Política Nacional de Saneamento Ambiental, que foi convertida em lei, às contribuições ao projeto de lei de Responsabilidade Territorial, à Política Nacional de Mobilidade Urbana e à política nacional de prevenção aos conflitos urbanos, atualmente em elaboração.

Um aspecto ainda deficiente neste processo e que vem, gradualmente, tensionando as relações entre o Com Cidades e o Executivo é a melhor definição das atribuições da Conferência e do Conselho na política nacional de desenvolvimento urbano. O Com Cidades foi previsto pela Medida Provisória promulgada junto com o Estatuto da Cidade, em 2001. Com o nome de Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, ele não foi implementado naquela gestão em exercício. Com a criação do Cidades, o antigo CNDU foi convertido em Conselho Nacional das Cidades, mantendo-se, porém, as atribuições anteriores, acrescentando apenas uma nova sobre os critérios para a destinação dos recursos federais. Ora, o antigo CNDU tinha caráter consultivo: deveria analisar, debater, propor, mas não aprovar a política e suas medidas de implementação.

Na 1ª e 2ª Conferência, as resoluções aprovadas foram no sentido de modificar essas atribuições, dando um caráter deliberativo ao Com Cidades. Também foi aprovada a institucionalização do Sistema de Participação das Cidades, instituindo as Conferências e Conselhos das Cidades em nível federal, estadual e municipal. Para cumprir essas resoluções, o Executivo deveria enviar um projeto de lei ao Congresso Nacional, fato que não ocorreu até o momento. Essa normatização visa dar clareza aos papéis das diferentes instâncias e do controle social dos investimentos feitos pelos três níveis de governo.

Essa questão ganha maior importância quando vemos uma série de medidas, programas e recursos serem implementadas pelo Ministério das Cidades, sem o debate e a aprovação do Conselho, como recentemente ocorreu com os recursos do Programa de Aceleração do Crescimen-

to⁷. Outro ponto de conflito é a extrema “pulverização” dos recursos destinados aos municípios, muitas vezes negociados “no varejo” de acordo com interesses eleitorais ou de governabilidade, à parte dos critérios da política e sem transparência em suas definições.

É preciso, ainda, implementar um amplo processo de integração das ações e dos investimentos públicos prioritariamente nas áreas de habitação, de saneamento ambiental e transporte urbano – mas também na saúde, na educação, no trabalho, na cultura e na proteção ao meio ambiente, entre outras. Contra a cultura da fragmentação das políticas é preciso criar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, visando a cooperação, a articulação e a integração da União, com os Estados, Distrito Federal e Municípios e a gestão descentralizada, regionalizada e democrática da política nacional de desenvolvimento urbano.

O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano contará com um Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano, gerido pelo ConCidades, como instrumento institucional de caráter financeiro, para atender os objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e dar suporte às ações, composto por recursos destinados orçamentários, articulados aos fundos específicos para as áreas de habitação de interesse social; saneamento ambiental de interesse social; transporte e mobilidade de interesse social.

O FNRU tem defendido que a 3ª Conferência defina as diretrizes desse Sistema e que o ConCidades aprove um Projeto de lei a ser enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional.

Por fim, faz-se necessário enfrentar o desafio do equacionamento, a médio e longo prazo, da formulação de um plano de Desenvolvimento Urbano não submetido aos ajustes e planos econômicos, mas construído democraticamente com a sociedade e realizado a partir da integração das políticas econômicas e de desenvolvimento social.

7 O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é uma série de medidas e investimentos anunciados no início do 2º. Mandato do presidente Lula, em 2007. Essas ações se referem a investimento em infra-estrutura produtiva, como transporte e energia, mas também destinou significativos recursos às áreas de saneamento e habitação.

Fundo Nacional por Moradia Popular

Antecedentes

O Projeto de Lei que criou o Fundo Nacional de Moradia Popular foi o 1º. projeto de lei de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional, em 19.11.1991, com cerca de 1 milhão de assinaturas. Fruto de uma mobilização nacional dos movimentos populares de moradia de diversas entidades, continua, até hoje, uma pauta atual das lutas populares.

A formulação do projeto de lei significou um grande salto na forma de atuação dos movimentos sociais, que partem de suas demandas e experiências concretas para a elaboração de uma política. Coletar 1 milhão de assinaturas foi um esforço coletivo, só viabilizado pelo profundo envolvimento de inúmeros grupos de base em diversos Estados. Serviu também como eixo de unidade e construção e entidade dos movimentos que se envolveram no processo.

A proposta visou a criação de um Fundo com recursos onerosos e subsidiados, que priorizaria o atendimento à população de baixa renda e será gerido por um Conselho com participação popular. O projeto foi apoiado por inúmeras lideranças políticas, tendo sido assinado inclusive pelo Presidente Lula.

Durante todos estes anos, os movimentos acompanharam sua tramitação e pressionaram a Câmara por sua aprovação. A última grande mobilização ocorreu em novembro de 2001 na Caravana pelo Direito à Moradia e na IV Conferência das Cidades da Câmara. A partir daí, retomaram-se as negociações e chegou-se a esta versão atual. Durante a formulação do Projeto Moradia, no Instituto Cidadania, a proposta foi resgatada e ampliada, tornando-se um dos compromissos da campanha do presidente Lula.

A partir de 2003, na atual gestão, retomaram-se as negociações com o Governo e com o Congresso Nacional, onde ainda encontramos obstáculos a sua aprovação. Na I Conferência das Cidades, o presidente da república comprometeu-se com sua aprovação após nova pressão dos movimentos. Em março de 2004, um substitutivo foi apresentado à Câmara dos Deputados pelo governo e aprovado em 3 de junho. No

Senado, a tramitação foi em regime de urgência e o PL foi aprovado em 24 de junho de 2005. O presidente Lula sancionou a Lei 11.124/05 em 16 de junho do mesmo ano.

Com a tramitação, o projeto foi alvo de inúmeras negociações, com o Governo Federal (sucessivos órgãos e CAIXA), autores, setor da construção civil, centrais sindicais e o próprio legislativo. Nesse processo, foi profundamente modificado, precisando várias questões. A mais significativa delas foi a abrangência de tal Fundo, restringindo-o a habitação de interesse social e a restrição dos recursos integrantes.

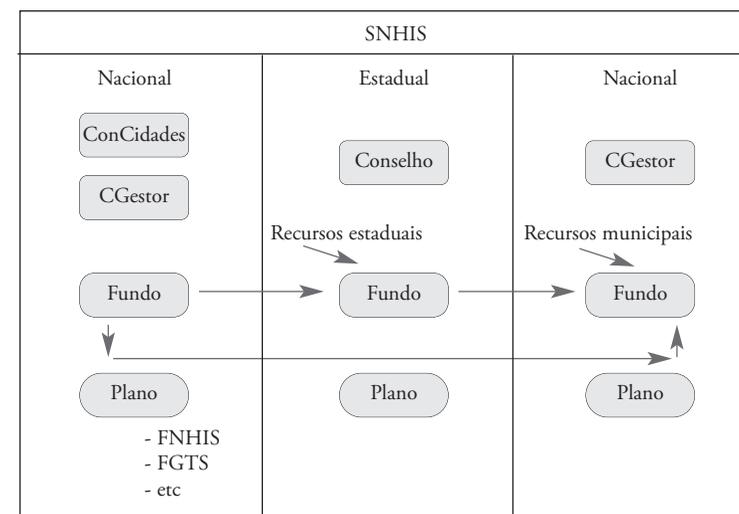
O Sistema começou a operar precariamente em 2006, ainda sem seu Conselho Gestor e sem a adesão dos Estados e municípios. O Conselho gestor tomou posse em 1 de agosto de 2006 e definiu o prazo para essa adesão. Em seu primeiro ano, o Fundo contou com US\$ 400 milhões, conquistados após uma caravana dos movimentos populares para pressionar o governo. Em 2007, o FNHIS conta com R\$ 1,3 bilhões que ainda estão sendo contratados.

Caracterização geral

A Lei cria um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social com um Fundo e um Conselho. Os recursos são oriundos do Orçamento Geral da União e de outros Fundos e fontes não onerosas. Os recursos do Fundo de garantia por Tempo de Serviço serão os que forem alocados pelo seu Conselho Curador. O atendimento priorizará as famílias de menor renda, através da concessão de subsídios, com caracterização diferenciada por regiões.

Os recursos são utilizados para diversos tipos de intervenção, como produção habitacional e de lotes urbanizados, urbanização, regularização fundiária, melhoria habitacional, reforma e conversão de imóveis para habitação. O Ministério das Cidades é o gestor do FNHIS. As transferências de recursos para Estados e Municípios se farão através dos Fundos Estaduais e Municipais, com conselhos gestores, que formulem planos habitacionais, constituam fundos e conselhos com participação popular e façam adesão ao SNHIS.

O Conselho Gestor Nacional é paritário e composto por 24 membros, sendo 1/2 do governo federal, 1/2 da sociedade civil (movimentos populares, empresários do setor, trabalhadores, ongs e universidades) e terá a competência de alocar os recursos, aprovar as diretrizes, prioridades e estratégias, regulamentar, estabelecer regras de repasse e concessão de subsídios, entre outros.



O Snhis apresenta diversos aspectos inovadores, tais como a Gestão democrática da política e dos recursos em todos os níveis; Descentralização dos recursos para moradia para o nível local; Atuação junto ao déficit quantitativo e qualitativo; Focalização dos recursos subsidiados às famílias de baixa renda e a Vinculação dos projetos e empreendimentos habitacionais às políticas de desenvolvimento urbano.

Comentário crítico

Dispersão de recursos – Ainda que a proposta do Sistema seja a coordenação de todos os recursos públicos para habitação, o fato dos

recursos onerosos (em especial o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) ficarem fora do Fundo, gera a perspectiva de uma “política habitacional paralela”. Esses recursos, apesar dos esforços recentes de aplicação nas faixas de renda mais baixas, são pulverizados através de um atendimento “de balcão” que não obedecem às diretrizes da política nacional ou local. Em 2007, com a inclusão da habitação no PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), o fundo recebeu mais recursos. Ao mesmo tempo foi criada uma nova via de acesso que aumentou a dispersão ainda mais.

Recursos insuficientes e instáveis – O FNHIS hoje é totalmente dependente do Orçamento Federal, estando, portanto, sujeito a cortes, contingenciamentos e à alocação anual na Lei Orçamentária.

Restrição de acesso para associações e cooperativas – Este tem sido, para os movimentos populares, a maior crítica ao novo Sistema. O Sistema prevê a transferência de recursos exclusivamente a Estados e Municípios, impedindo o acesso direto de associações e cooperativas, como previsto em sua elaboração original. Isso se torna um problema na medida em que a maioria dos municípios opera através de empresas construtoras, sem a participação da população organizada, inviabilizando a autogestão.

Desde o início de sua operação, os movimentos têm pressionado o governo para modificar esta regra do jogo. O próprio Ministério das Cidades apresentou diversos argumentos contrários ao “acesso direto” das cooperativas e associações, dizendo que isso quebra o pacto federativo e a construção do Sistema.

O FNRU, em conjunto com os movimentos, defende que cooperativas e associações são parte do Sistema, reconhecidos como agentes promotores, e, portanto também tem o direito de operar os recursos diretamente. Além disso, a maioria das prefeituras e governos estaduais – com honrosas exceções – não faz parceria com movimentos populares. Apresentamos moções ao Conselho das Cidades, realizamos Jornadas de Luta e nos manifestamos diretamente ao Presidente da República nos diversos estados onde o movimento está organizado. O Ministério das Cidades organizou um Grupo de Trabalho para estudar a proposta e os movimentos elaboraram a minuta de um programa de

“Produção Social do Habitat”. Ao mesmo tempo temos negociado, junto ao executivo e Legislativo, a alteração da lei para que a possibilidade do acesso direto seja explicitada.

O que vemos, em todo esse processo de luta, é uma série de obstáculos contra a autogestão e a falta de reconhecimento do papel do movimento popular na construção das políticas públicas. Além disso, um enorme preconceito em relação à capacidade de organização dos mais pobres, aliado a interesses econômicos e partidários, reforça uma cultura atrasada da gestão pública que privilegia os sempre já privilegiados com os recursos públicos.

Desafios e perspectivas

Entre as principais propostas dos movimentos figuram atualmente:

- compreensão da moradia como direito fundamental;
- prioridade para a mais baixa renda e para as situações mais críticas, com necessidade de verbas públicas e subsídio para atender a essa demanda;
- preocupação não só com a casa, mas com a qualidade de vida, traduzida em infra-estrutura, equipamentos sociais, acesso a transporte, geração de emprego e renda – inclusive propondo alternativas coletivas e cooperativas de gestão dos equipamentos públicos e das áreas comerciais e de produção;
- defesa do direito à cidade, questionando a ocupação somente de áreas distante e desvalorizada, propondo que a política habitacional e os movimentos devem ocupar os vazios urbanos e edifícios e fábricas ociosos das cidades;
- aplicação do capítulo constitucional da reforma urbana, impedindo que as áreas que não cumpram sua função social permaneçam desocupadas e também que as desapropriações não dêem lucro ao capital imobiliário;
- política de ocupações que garanta garantir a qualidade dos assentamentos, para não contribuir ainda mais com a deterioração da qualidade de vida nas cidades;

- luta pelo acesso dos movimentos e cooperativas aos recursos do Fundo Nacional de Moradia Popular;
- luta pela regularização de áreas e moradias ocupadas, com programas de reforma e melhorias habitacionais;
- combinação de estratégias que envolvem pressão, ocupação, negociação e proposição;
- defesa de mecanismos institucionais de participação, como conselhos, orçamento participativo, programas de co-gestão e autogestão;
- necessidade de capacitação dos movimentos –das lideranças e da base– para uma ação mais qualificada;
- necessidade de ampliar a mobilização entre as famílias sem-teto;
- defesa da articulação entre o movimento popular e o sindical, com ações conjuntas e com os trabalhadores do setor informal.

Bibliografia

De Grazia, Grazia (Org.) (1990). *Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: FASE.

Ministério das Cidades. *Resoluções da 1ª. E 2ª. Conferencia Nacional das Cidades*, site www.cidades.gov.br

Ministério das Cidades / Fundação João Pinheiro (2005) *Déficit Habitacional no Brasil*. Belo Horizonte. Fórum Nacional de Reforma Urbana, site www.forumreformaurbana.org.br

Presentación de casos

Gestión comunitaria de los servicios públicos: Las mesas técnicas de agua como herramienta para el desarrollo comunitario

Maria Gabriela Matos*, Unaldo Coquies**
y Rosa Núñez***

Resumen

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece la descentralización y la participación ciudadana como políticas nacionales para integrar a la ciudadanía a las estructuras reales de poder y a la toma de decisiones creando condiciones para el ejercicio de la democracia participativa y protagónica, en la cual tanto los estados y los municipios transfieren la gestión de los servicios públicos a las comunidades organizadas. En tal sentido, en Venezuela se han creado las Mesas Técnicas de Agua (MTA), las cuales son organizaciones que canalizan la participación de la comunidad en la gestión del servicio de agua potable a fin de obtener o mejorar el servicio de agua de calidad para sus asentamientos, el cual se materializa en la elaboración de proyectos comunitarios que son soluciones generadas por la comunidad a través de las Mesas Técnicas, con el aval técnico del ente prestador, conformando un proceso inédito donde la comunidad y sus organizaciones de base cruzan transversalmente todas las etapas de los proyectos y la gestión pública acompañados por el instituto hidrológico público, lo cual conforma su desarrollo endógeno comunitario, en el cual la comunidad es capaz de promover y liderar un cambio de estructura desde y para ella.

Palabras claves: descentralización, gestión comunitaria, mesas técnicas de agua, desarrollo endógeno comunitario.

* Abogado. Maestría en Ciencia Política y Derecho Público (fase de tesis). Docente de la Universidad Bolivariana de Venezuela, sede Zulia. mragazza@msn.com

** Licenciado en Trabajo Social. Magíster en Intervención Social. Docente de la Universidad Bolivariana de Venezuela, sede Zulia. unaldocoquies@hotmail.com

*** Abogada. Magíster en Ciencia Política y Derecho Público. Licenciada en Letras. Docente de la Universidad Bolivariana de Venezuela, sede Zulia. rovinna@hotmail.com

Consideraciones preliminares

El desarrollo moderno del sector agua potable y de saneamiento se inicia en Venezuela con la creación del Instituto Nacional de Obras Sanitarias el 15 de abril de 1943. Este se caracterizaba por un modelo altamente centralizado y financiamiento nacional, el cual sufrió un colapso en la década de 1980, debido a una desacertada política de inversiones, baja eficiencia operativa e intereses individuales sobre los colectivos. No obstante, esta experiencia no sólo corresponde al caso venezolano, sino que se evidenció bajo premisas variantes, en los distintos países latinoamericanos. A esta crisis del sector, se ha sobrevenido un nuevo modelo participativo, el cual se ha traducido en algunas experiencias exitosas, como el caso de los sistemas GCS – Gestión Compartida de los Servicios en Perú, la experiencia participativa de España en el seno de la Empresa Municipal de Aguas, Sociedad Anónima (EMACSA), y el modelo de gestión de agua potable en México.¹

Sin embargo, es sin lugar a dudas la experiencia venezolana a través de las Mesas Técnicas de Agua, la que contempla una mayor significación, ya que no sólo ha tenido un gran impacto a nivel nacional evidenciado en el creciente número de participantes y beneficiarios, sino que ha sido factor de alta incidencia en el cumplimiento de las metas del milenio, consistente en reducir a la mitad para el año 2015 la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable, meta que se ha superado con una proporción de 87 por ciento, y una estimación del 100 por ciento para el 2010.

Servicios públicos en Venezuela

La definición de servicio público está determinada por las consideraciones de cada pueblo y de cada época, ya que no es una concepción inmutable. Corresponde pues al poder público decidir si una actividad dirigida a satisfacer necesidades debe ser erigida como servicio público. Las características más destacadas de un servicio de naturaleza pública son las siguientes (Hernández Ron, 1943: 149-153):

¹ Más información en: <http://www.unizar.es/fnca/america/index2.php?idioma=es&cx=0513>

- Régimen jurídico especial, que no se rige por las normas de derecho privado;
- El servicio o la actividad técnica;
- Factor de orden público;
- Asegurado por una organización de carácter público;
- Es mutable o modificable en su normativa jurídica y estructura;
- La regularidad y la continuidad en la prestación;
- Carácter igualitario, todo usuario debe tener acceso al servicio sin discriminación;
- Sometido a una jurisdicción especial.

Muchas de las características propias de todo servicio público tienen en nuestro país una cualidad excepcional, sobre todo en la continuidad e igualdad del servicio, condiciones fácilmente relajadas por huelgas, paros, privilegios y discriminaciones; situación ésta que se relaciona directamente con la burocratización y consiguiente ineficiencia en la gestión por parte de la entidad pública competente, sobre todo en el nivel central. Aquí la descentralización ha jugado un papel importante, en cuanto ha servido de mecanismo reductor de las ineficiencias, por lo menos en principio.²

Por otra parte, para la creación de la entidad encargada de prestar los servicios públicos se requiere un acto estatal “que legalmente instaure la prestación o bien que someta al control estatal una actividad hasta el momento por los particulares” (Leal, 1994: 119). Dentro de las compe-

²Algunos autores consideran a la descentralización como instrumento para aplicar pautas neoliberales en la economía, lo cual tiene relevantes consecuencias sociales (Ver Ochoa, 2001) y otros como herramienta indispensable para la democracia y la gerencia eficiente (ver CEDIEG, 1997).

tencias que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (C.R.B.V) atribuye al poder nacional se encuentran gran cantidad de servicios públicos, como los servicios de identificación, el agua potable, las obras públicas de interés nacional, el régimen de transporte nacional, entre otros (artículo 156 C.R.B.V)), los cuales deben regularse por leyes. Los estados tienen atribuida expresamente la competencia para la creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales (artículo 164 C.R.B.V)), que igualmente necesitan una ley. En cuanto a los municipios, según la Constitución (artículo 178 C.R.B.V)) claramente les corresponde gestionar buena parte de los servicios más cercanos al ciudadano (domiciliarios), que deben ser creados de acuerdo a lo dispuesto en la respectiva ordenanza, cualquiera que sea la forma que se elija para la prestación del servicio. La organización se hará entonces a través de las normas generales (leyes u ordenanzas) y los detalles operativos se dejan a cargo de los reglamentos ejecutivos.

Otro punto importante para la comprensión del servicio público se refiere a la gestión, esto es, la organización jurídica, técnica y económica dirigida a la ejecución del respectivo servicio. En este sentido, la gestión del servicio público puede ser directa o indirecta, tomando en cuenta al sujeto encargado de la prestación del servicio.

Servicio público de agua potable en Venezuela

El marco jurídico regulatorio del sistema de agua potable y saneamiento (SAPS) y por ende de las Mesas Técnicas de Agua, se encuentra en primer lugar en la Constitución Nacional promulgada en 1999 y en la Ley Orgánica para el Servicio de Agua Potable y Saneamiento (LOPSAPS) del 2001 y de mas reciente data la Ley de Aguas vigente desde el 2007, componen el nuevo modelo institucional basado en un cambio fundamental en la visión y gestión del servicio del agua, donde la presencia del Estado en algunas fases del servicio y la participación comunitaria son elementos sustanciales.

En primer lugar, la Constitución establece que “Todas las aguas son bienes de dominio público de la Nación, insustituibles para la vida y el

desarrollo...” (Art. 304 C.R.B.V)), con lo que se modifica el criterio tradicional para hacer del domino común la propiedad del recurso hídrico.

En este mismo sentido, la LOPSAP establece la posibilidad de constituir un tipo de organización ciudadana denominada Mesa Técnica de Agua, que contribuye a la participación popular y “se ha transformado en mecanismo fundamental para la organización de las comunidades, para la política de provisión del servicio y para la organización de la empresa proveedora” (Lacabana y Cariola, 2005a).

Los principios que rigen esta ley son:

- Preservación de la salud pública, el recurso hídrico y el ambiente.
- Acceso de todos los ciudadanos a la provisión de los servicios de agua potable y de saneamiento.
- Equilibrio entre la protección de los derechos y obligaciones de los suscriptores y la de los prestadores de los servicios.
- Adopción de modelos de gestión basados en criterios de calidad, eficiencia empresarial, confiabilidad, equidad, no discriminación y rentabilidad.
- Transparencia en las decisiones e imparcialidad de tratamiento a todos los prestadores de los servicios y suscriptores.

En el mismo orden de ideas, la Ley de aguas establece en su artículo 20, como principios para la gestión pública de las mismas, principios de desconcentración, descentralización, eficiencia y eficacia administrativa, participación ciudadana, corresponsabilidad en la toma de decisiones, cooperación interinstitucional, flexibilidad para adaptarse a las particularidades y necesidades regionales y locales. Incluso esta ley en su artículo 21 ordinal 6, institucionaliza formalmente las MTA dentro del sistema de gestión de aguas.

Como marco general de las MTA también se encuentra como líneas estratégicas nacionales, en primer lugar el Plan de Desarrollo Económico

Social 2001-2007, el cual contiene parte del modelo de desarrollo de la República Bolivariana de Venezuela y se expresa en cinco equilibrios: equilibrio económico, equilibrio social, equilibrio político, equilibrio territorial y equilibrio internacional, los cuales han servido de base para la formulación de las políticas y planes actuales del sector agua potable y saneamiento³; y el Proyecto Nacional Simón Bolívar constituido por los cinco motores⁴ constituidos por: primer motor, ley habilitante; segundo motor, reforma constitucional; tercer motor, moral y luces; cuarto motor, la nueva geometría del poder y quinto motor, explosión del poder comunal. Sin embargo, los objetivos que guardan relación directa con las MTA son básicamente el Equilibrio Económico, Equilibrio Social, Equilibrio Político, Equilibrio Territorial y los motores referidos a la Reforma Constitucional a la Nueva Geometría del Poder y a la Explosión del Poder Comunal⁵.

Las mesas técnicas de agua como medio innovador de la gestión del servicio público de agua potable

Las Mesa Técnicas de Agua es una respuesta organizativa al problema de agua potable o saneamiento, de y desde las comunidades, que se traduce en la participación de la comunidad en la solución de sus problemas de aguas en cada una de las etapas, es decir, desde el diagnóstico y elaboración del proyecto comunitario, hasta la ejecución del mismo. Ahora bien, estas mesas técnicas son agrupadas en los llamados Consejos Comunitarios de Aguas, los cuales reúnen a diferentes comunidades de una misma región hidrológica, tiene como principal función el intercambio de información de las instituciones públicas y las comunidades, y de estas entre sí.

3 Ver Plan de Desarrollo Económico Social 2001-2007 en <http://www.mpd.gob.ve/pdeysn/plan.htm>

4 Información adicional de los cinco motores en <http://www.conviasa.aero/5motoresconstituyentes.pdf>

5 Tanto la reforma constitucional, la nueva geometría del poder y la explosión del poder comunal, entre otros objetivos pretenden dar un impulso significativo a las organizaciones de ciudadanos de carácter comunitario, y las MTA son en principio, organizaciones comunitarias para la gestión del servicio público de agua potable.

Las Mesas Técnicas de Agua⁶ han tenido un impacto y una significación que trasciende la simple provisión del agua y llega a formar parte de la “construcción de la ciudadanía” (Lacabana y Cariola, 2005b), que se logra de manera paulatina gracias al impulso de la participación ciudadana y en la tarea colectiva de conseguir un objetivo común. Podemos enumerar las significaciones e impacto de las Mesas Técnicas de Agua:

- Entendidas como metodología para incluir en los mapas a las ciudades que fueron auto-construidas por sus pobladores, fuera de los planos de la ciudad planificada.
- Entendida también como control social directo sobre la calidad del servicio de dotación de agua potable y saneamiento ambiental. Control directo sobre las obras para las mejoras.
- La puesta en marcha de un régimen de agua participativo, que busca equilibrar el predominio del mercado en la organización y toma de decisiones del sistema de agua potable a favor de la sociedad.
- El empoderamiento de las comunidades a través de la experiencia en el manejo del servicio del agua y la nueva relación entre técnicos y habitantes.
- La organización de la comunidad la transforma en un actor fundamental para impulsar el proceso de cambios del sistema de agua potable.
- El surgimiento de una nueva visión de organización más responsable de la comunidad, más descentralizada con una comunicación permanente entre los dirigentes y la comunidad.
- El enlace entre la institución prestadora del servicio de agua y la comunidad, con el encargo de convocar a las reuniones y de difundir la

6 Información adicional sobre las Mesas Técnicas de Agua en www.unicef.org, www.el23.net, www.hidroven.gov.ve, entre otras páginas electrónicas. También en Arconada (2006) y Peralta (2004).

información que se vaya generando en el proceso de tal manera que canalice la participación ciudadana.

- La cogestión del financiamiento de los proyectos ante diversas instituciones y la regularización del pago del agua, cuestión que da cuenta no sólo de un cambio en la gestión del servicio, sino también en la cultura ciudadana.
- La democratización del acceso al servicio, pues se comparten responsabilidades entre las comunidades y la empresa hidrológica en la obtención y mantenimiento del sistema de agua potable.
- La participación ciudadana se entiende no sólo como un mecanismo para hacer eficiente la gestión pública sino para decidir sobre las políticas, o en otras palabras, “la apertura de espacios jurídicamente definidos de acción ciudadana sobre la cosa pública.” (Núñez, 1999:14).

En cuanto al surgimiento histórico de las Mesas Técnicas de Agua, se observa la presencia de la participación ciudadana es la propuesta organizativa del Estado:

“(...) se remontan al gobierno municipal de Aristóbulo Istúriz entre 1993 y 1996, como mecanismo integrador de la protesta comunitaria ante una situación de verdadera carencia de agua potable y las acciones que para enfrentar ese problema tenían que coordinar la entonces recién nacida empresa Hidrocapital y el Municipio Libertador. En dos parroquias, Antímano y El Valle, esta experiencia conduce a las distintas comunidades a lograr que se realicen importantes inversiones en una infraestructura que no existía como parte de la expresa política de desconocimiento que tenía el Estado venezolano respecto de los barrios populares. En 1999, tras la toma de posesión del gobierno por parte del presidente Chávez, el equipo designado para asumir el sector hidrológico, adscrito al Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales, convocó a la realización de un taller de discusión sobre el perfil que debería tener la que inmediatamente después sería la Gerencia Comunitaria del Agua de Hidrocapital” (Arconada, 2006).

En dicho trabajo, se estudió en detalle las experiencias alrededor de la propuesta de Mesas Técnicas de Agua y se produjeron los lineamientos centrales que deberían animar su constitución; es, entonces, el 1 de julio de ese mismo año cuando nace la gestión comunitaria de la hidrológica venezolana.

En síntesis, a pesar de las lógicas limitaciones propias de las innovaciones, está en marcha un avance sustantivo en la creación de un nuevo concepto de organización y participación de la comunidad que revela la emergencia de un cambio cualitativo respecto del modelo tradicional: no se trata de pedir una respuesta al Estado ni de sustituir su responsabilidad sino de participar organizadamente en la toma de decisiones. De las experiencias de participación comunitaria en la gestión del agua, se desprende una serie de factores importantes a considerar desde la perspectiva de enriquecer el concepto de administración participativa:

- El tránsito desde una cultura de necesidades a otra de derechos y obligaciones, donde la comunidad no solamente demanda la satisfacción de una necesidad vital como el agua o reclama el derecho a un servicio, sino que también asume responsabilidades concretas en la gestión de los sistemas, en el mantenimiento de las redes, en el pago del servicio, en el cuidado del uso del agua y, en síntesis, en la creación de una cultura del agua que haga más sostenible los sistemas.
- La confianza en las instituciones se construye transparentando la acción, la información permanente y la culminación de los proyectos en resultados concretos.
- La relación comunidad-técnicos a partir del conocimiento por parte de unos de lo que significa la acción institucional y por los otros de lo que es la comunidad. Es importante que la gente conozca cómo funciona el servicio, cómo se produce el agua para valorarla y que los técnicos sepan cómo funcionan las comunidades para dar respuestas acertadas.
- Las nuevas formas de participación comunitaria han tenido un importante impacto socio-territorial en las comunidades populares al contri-

buir con la ruptura del encierro territorial que caracterizó su modo de vida. Luego de décadas de reclusión en el ámbito doméstico, donde la resolución de los problemas y el desarrollo de la vida cotidiana se concentraban en el hogar y el barrio, con la puesta en marcha de la estrategia de desarrollo social participativo se empieza a revalorizar el ámbito público. Superar esta “privatización” de la vida social ha significado para los sectores populares rescatar el ámbito público en tres dimensiones: la del espacio colectivo, la del espacio vital y la del espacio institucional.

- Los pobladores reconstituyen sus comunidades a través de diversas redes de asociatividad y nuevos canales de participación que refuerzan su identidad socio-territorial; están en las calles de los barrios, de las urbanizaciones populares y de la ciudad haciendo uso de los espacios públicos urbanos; comienzan a conocer, acceder y participar en las instituciones públicas abriendo espacios a la construcción de una nueva cultura ciudadana.

Mesas técnicas de agua, situación actual, retos y dificultades

La gestión comunitaria producto de la Mesa Técnica de Agua podría resumirse en las siguientes cifras:

- Mesas Técnicas creadas: 2.500 a escala nacional.
- Registro actualizado de Mesas Técnicas.
- Plan de Mejoramiento y desarrollo de las Mesas técnicas: encuentros regionales de experiencias comunitarias en treinta y cinco ediciones, encuentros nacionales de experiencias comunitarias en tres ediciones.
- Fortalecimiento de la economía social: promoción de cooperativas y microempresas en 305 cooperativas contratadas, 54 por ciento de la subcontratación del Sector APS) inserción en las misiones sociales, participación en ruedas de negocios

- Apoyo internacional de la AECI a acueductos rurales e indígenas y la Cooperación Española Internacional para la participación comunitaria.
- Número de proyectos aprobados e iniciados: 426 proyectos (proyectos concluidos a la fecha: 101).
- Monto ejecutado a la fecha: Bs. 44.787.429.454,21 millardos.
- Población beneficiada hasta la fecha: 900.000 habitantes aprox.
- Voluntarios incorporados: 5.000 ciudadanas y ciudadanos aprox.⁷

Logros alcanzados

Sin duda alguna, el principal logro obtenido desde el inicio de la experiencia ha sido la generación práctica y efectiva de canales de participación, los cuales le permiten a la ciudadanía no sólo el interactuar con el Estado en la toma de decisiones, sino ser agentes activos a la solución de problemas colectivos, en virtud de la corresponsabilidad establecida en el Art. 4 de nuestra Carta Magna.

Igualmente, esto impacta en la sociedad de manera positiva en cuanto a que, en líneas generales, fortalecen los tejidos sociales, construyen una nueva visión de ciudadanía y de institucionalidad (Lacabana y Cariola, 2005b), las cuales no se miran como cuerpos separados, sino que ambas confluyen en un mismo objetivo, que es la eficaz y eficiente gestión del servicio público de agua potable. Así mismo, se conciben también como fortalezas de la experiencia

“(…) la propuesta organizativa en si misma, su capacidad para asumir lo local en lo general y para involucrar al ciudadano en la comprensión de

⁷ Informe: Sector Agua Potable y Saneamiento en Venezuela (1998-2005) Ing. Cristóbal Francisco Ortiz, Presidente de Hidroven, Abril 2006.

los problemas fundamentales (...), así como la relación entre lo local, la Mesa Técnica y lo sectorial, el Consejo Comunitario, permitió un salto cuantitativo y cualitativo, tanto en el nivel de participación, como en la incidencia de éste al interior de la empresa hidrológica regional” (Arconada, 2006).

Limitaciones de la experiencia

Las mesas técnicas de agua corresponden a un esquema participativo entre los usuarios de servicio y las instituciones competentes en la materia. Al respecto establece Burnett, que este depende en gran forma de una cultura participativa, en el cual debe confluír tanto la participación de los beneficiarios como “... la voluntad política de las instituciones de dar lugar a la participación y protagonismo de los beneficiarios (en cuanto a definir las líneas de acción y planificación del trabajo, a través de consulta y entrega de opiniones libre, amplia y plural)” (Burnett, 2006). Estas dos dimensiones de la cultura participativa en los Estados latinoamericanos, entre ellos Venezuela, no son muy comunes y de hecho son precarias, ya que por un lado, los funcionarios que constituyen los organismos gubernamentales no poseen una visión de participación del usuario, ya que responden mayormente a la ciudadanía en elecciones, más no como usuarios de servicios; así como la población es generalmente apática a esta participación en los asuntos públicos. Esto constituye en sí, la limitante en general de la implementación de las mesas técnicas de agua.

Este aspecto es resumido por Lacabana y Carriola (2005b) en tres puntos concluyentes: instituciones con persistencia de rasgos clientelares y burocráticos, comunidades con cultura de la urgencia, persistencia de visiones individualistas, cultura clientelar y liderazgos tradicionales.

Por otra parte, Arconada (2004), enfatiza las debilidades en el déficit del servicio acumulado y en la continua formación de la ciudadanía en cuanto al seguimiento de los proyectos que surjan dentro de las MTA.

Retos por alcanzar

En el mismo orden de ideas y siguiendo el esquema de Burnett, el principal reto de los esquemas participativos, es el cambio hacia una cultura en la cual la toma de decisiones pase de una base de inseguridad a una concepción de empoderamiento ciudadano en donde exista una vinculación orgánica entre servidores y usuarios.

En la última reunión nacional de las MTA (III Encuentro de Experiencias Comunitarias en Agua Potable y Saneamiento, Caracas 2005) se plantearon los siguientes desafíos, necesidades y planteamientos:

- “La Nueva República, el marco jurídico y el nuevo modelo de participación popular, donde se resaltó la necesidad de llevar adelante la cogestión eficiente de los servicios de agua potable y saneamiento, para profundizar la democracia, acercando a los ciudadanos a las decisiones que les conciernen directamente.
- La nueva estructura social (...) Las Organizaciones Comunitarias del Agua, sus Mesas Técnicas y Cooperativas, así como las microempresas y demás formas de organización ciudadana, demuestran que el agua une, organiza y es la llave que abre el camino hacia la construcción de ciudadanía.
- Educación y desarrollo humano para la transformación social del sector, que colocó el énfasis en el papel de la educación ambiental, entendida como un eje transversal e instrumento para la transformación social y un proceso que no se limita a promover el aprendizaje de algunas técnicas destinadas a minimizar los efectos del deterioro ambiental. Las Mesas Técnicas de Agua pueden convertirse en un instrumento clave para la toma de conciencia, nuevas prácticas y valores en pro del ambiente.
- Agua potable y transformación socio-económica, destacándose el encuentro entre el Estado y la sociedad en un marco de corresponsabilidad que da pie a una nueva institucionalidad, que garantiza el acceso universal a los servicios. La clave del éxito reside en la articulación

de la organización social con las políticas públicas expresadas en el aporte de las comunidades organizadas, que son las que les han dado viabilidad, sumando niveles crecientes de participación corresponsable, ejerciendo contraloría social, chequeando debilidades, supliendo carencias, brindando espacios físicos, logística, protección, y cubriendo con organización y solidaridad ciudadanas debilidades del propio Estado y del funcionario público.”

Conclusiones

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece la descentralización y la participación ciudadana como políticas nacionales para integrar a la ciudadanía a las estructuras reales de poder y a la toma de decisiones creando condiciones para el ejercicio de la democracia participativa y protagónica. En tal sentido, en Venezuela se han creado las Mesas Técnicas de Agua (MTA), las cuales son organizaciones que canalizan la participación de la comunidad en la gestión del agua potable a fin de obtener, mejorar y vigilar un servicio de agua de calidad para sus asentamientos, el cual se materializa en la elaboración de proyectos comunitarios que son soluciones generadas por la comunidad a través de las mesas técnicas, con el aval técnico del ente prestador, donde interviene la comunidad en su ejecución, con su concurso voluntario, y es administrado bajo su control.

Esto conforma un proceso inédito donde la comunidad y sus organizaciones de base cruzan transversalmente todas las etapas de los proyectos, desde el diseño hasta la ejecución de obras acompañadas por la empresa hidrológica correspondiente a la zona geográfica, el cual propone un nuevo esquema en el diseño de políticas públicas, en donde el colectivo se apropia de sus recursos, establecen sus prioridades y se comprometen con su avance, no con objetivos impuestos desde fuera de ellas sino a partir de sus propias decisiones, en el cual la comunidad local es capaz de promover y liderar un cambio de estructura desde y para ella.

Así pues, la nueva relación Estado-ciudadano en la gestión del servicio de agua potable representa una valiosa innovación dentro de la administración pública; la participación de la comunidad en el diseño, planifica-

ción y organización de la prestación del servicio a través de las mesas técnicas de agua precisa una nueva forma administrativa de usar y servirse del agua potable, distinta de la anterior en cuanto el usuario se transforma sujeto activo de lo que recibe.

Bibliografía

- Arconada, Santiago (2004). “Mesas de Agua.” *Seminario Nacional: Política Social: ¿un nuevo paradigma?* 11, 12 y 13 de Mayo de 2004, Caracas. Fundación Escuela de Gerencia Social, FECS. <http://www.gerenciasocial.org.ve>, Consultado 30 de agosto de 2006.
- _____ (2006). “Mesas técnicas de agua y consejos comunitarios de agua”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Mayo-Agosto. Año/volumen 12, No. 002. Universidad Central de Venezuela. Pp 127-132. <http://redalyc.uaemex.mx> Consultado 30 de agosto de 2006.
- Asamblea Nacional Constituyente (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2001). *Ley Orgánica para el Servicio de Agua Potable y Saneamiento*.
- _____ (2007). *Ley de Aguas*.
- Burnett, Daniel (2006). “Participación conjunta de instituciones públicas y usuarios de servicios: potencialidades y obstáculos” www.clad.org.ve Consultado 30 de agosto de 2006.
- CEDIEG (1997). *La descentralización en Venezuela*. Maracaibo: Universidad del Zulia.
- Hernández, J.M. (1943). *Tratado Elemental de Derecho Administrativo*. Tomo I. Caracas: Editorial Las Novedades.
- Lacabana, Miguel y Cecilia Cariola (2005a). “Construyendo la participación popular y una nueva cultura de agua en Venezuela”. *Cuadernos del Cendes*, mayo 2005. Vol. 22, No. 59, p. 111-136. www.scielo.org.ve, Consultado 30 de agosto de 2006.
- _____ (2005b). Agua, participación popular y construcción de ciudadanía: una visión de los procesos de cam-

- bio desde la periferia de Caracas. *Taller Internacional La gobernabilidad en el suministro de agua y saneamiento en la interfase periurbana de áreas metropolitanas*, (Quito-Ecuador 16 y 17 de marzo 2005). Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) Universidad Central de Venezuela, 16 y 17 de marzo 2005.
- Leal, Salvador (1994). *Manual de Derecho Administrativo*. Tomo I. Maracaibo: Ediciones Astro Data.
- Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información (Venezuela) (2007). *Motores Constituyentes*. Caracas: Publicaciones del Ministerio.
- Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo (Venezuela). (2001). *Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2.001 – 2.007*. Caracas: Publicaciones del Ministerio.
- Núñez, Rosa Virginia (1999). “La revaloración jurídica de la participación ciudadana en la Constitución venezolana de 1999”. *Cuestiones Políticas*. No. 30, (enero-junio). Maracaibo: Universidad del Zulia.
- Ochoa, Haydée. (2001). “Descentralización y retiro del Estado de la prestación de servicios en Venezuela”. *Ciencias de Gobierno*. Año 5, No. 9, (enero-junio). Maracaibo: Gobernación del Estado Zulia.
- Peralta, Hernán (2004). “Mesas Técnicas de Agua” en MARN, *Experiencias productivas ecológicas en Venezuela: hacia un nuevo modelo de desarrollo*. Caracas: MARN/Fundambiente.

Gestión pública e integración urbana: una mirada al programa Bicentenario en Concepción, Chile

Alfredo Palacios Barra*

Resumen

El Bicentenario es un hito simbólico en la historia nacional de Chile. Su proximidad, ha abierto un tiempo para evocar el pasado y resaltar las proyecciones de una nación con doscientos años de vida republicana. Por ello, el estado chileno se dio a la tarea de recibir el Bicentenario con una nueva imagen de país que diera muestra del “nuevo rostro” que pretende proyectar Chile hacia el futuro, teniendo como una de sus metas fundamentales desarrollar una serie de planes y proyectos urbanos en las principales ciudades. No se trata sólo de crear obras nuevas o de intervención urbana, sino también de preservar, mantener y proteger aquellas donde se rescata el pasado y el espíritu nacional y se recupera el patrimonio y los espacios que reflejan nuestra historia, al tiempo que valorizar nuestro carácter de nación de ciudadanos libres, solidarios e iguales en derechos y oportunidades. El concepto pasa entonces, por aprovechar el Bicentenario como una oportunidad para efectuar una suerte de balance nacional, al romper simbólicamente con las cadenas del ayer y enfrentar el porvenir con distintos escenarios, tanto tradicionales y revalorizados como nuevos y recién jerarquizados. En el caso específico del Proyecto Bicentenario en Concepción, este texto se identifica con la fundamentación sobre el desarrollo del principal eje de conectividad entre el casco histórico central de Concepción y el nuevo centro cívico que se propone a expensas de la recuperación del principal referente geográfico como es el río Bio Bio y que ha de imprimir una nueva identidad urbana a los habitantes de esta ciudad.

Palabras claves: Eje Bicentenario, obras urbanas, patrimonio, centro cívico, costera fluvial.

* Académico de la Universidad del Bio Bio, Concepción-Chile. Editor de la Revista URBANO.

El nacimiento de la Comisión Bicentenario

Con motivo de la celebración de los 200 años de la constitución de la Primera Junta de Gobierno del 18 de Septiembre de 1810, el estado chileno se dio a la tarea de recibir el bicentenario de la independencia con una nueva imagen urbana, que diera muestra del “nuevo rostro” que pretende proyectar el país.

En vista de esa consideración, a comienzos del año 2000 se creó la Comisión Bicentenario con la misión de elaborar “programas para canalizar y coordinar los esfuerzos que todos los sectores de la sociedad desarrollen en el marco de esta celebración”. Teniendo como una de sus metas fundamentales desarrollar una serie de planes de intervención urbana en las principales ciudades del país, los proyectos urbanos serían realizados en lugares significativos del espacio público, sea remodelándolos o recuperando zonas subutilizadas o sin utilizar.

Respondiendo a la convocatoria del ejecutivo, entidades e instituciones públicas, corporaciones privadas, empresas y universidades, se plantearon el 2010 como horizonte objetivo para las diversas iniciativas de rescate patrimonial, preservación de valores e inventario de los bienes históricos que nos identifican como pueblo. Aprovechando la oportunidad para efectuar una suerte de balance nacional, se intentaba romper simbólicamente con las cadenas del pasado y enfrentar el futuro con nuevos aires.

Originalmente, se contempló la generación de proyectos en las grandes ciudades de Antofagasta, Valparaíso, Santiago y Concepción, pero sin embargo, dado el entusiasmo que despertó la iniciativa en las autoridades locales a lo largo del país, se hizo extensiva la invitación a todos los centros urbanos con más de 75 mil habitantes. En la actualidad, el Proyecto Bicentenario ha incorporado obras en las quince regiones del país, dotando a sus principales centros urbanos de nuevas obras de vialidad, parques y áreas verdes, paseos peatonales, edificios institucionales, además de la habilitación de bordes ribereños, lacustres y marítimos.

Para tal efecto se creó el Directorio Ejecutivo de Obras del Bicentenario, cuya misión es seleccionar, patrocinar y promover las obras que se presenten, asignándole la categoría de proyecto bicentenario. Su principal

función “es coordinar esfuerzos y voluntades, en la búsqueda de vías de financiamiento a través de la alianza de capitales públicos y privados”.

El Departamento de Planificación y Diseño Urbano de la Facultad de Arquitectura, Construcción y Diseño de la Universidad del Bio Bio, ha participado como entidad consultora y asesora de este Programa desde el año 2001.

Los objetivos del Programa Bicentenario

La fundamentación del Programa, se sostiene en base a tres ejes fundamentales:

- la necesidad de mejorar la infraestructura nacional que permita abordar los desafíos de la creciente integración a un mundo globalizado;
- la idea de un proyecto de país, expresado en un proyecto de modernización nacional compartido por sus principales fuerzas políticas, económicas y sociales; y
- la necesidad de que la ciudadanía asuma como propias las iniciativas enmarcadas en la celebración del Bicentenario.

La Comisión establece, en sus líneas de acción, que tal conmemoración “pertenece a todos los chilenos y chilenas, por ello, la Comisión se ha propuesto impulsar, coordinar y orientar las ideas e iniciativas que desarrolle cada persona, grupo u organización pública o privada y de la sociedad civil de aquí al 2010”.

Los objetivos concretos que persigue el Programa, se expresan en tres principios fundamentales:

- La integración de Chile y sus Regiones, que se traduce en la preocupación por mejorar la infraestructura del país;

- La interrelación con el entorno natural, referida a la necesidad de propiciar un mejoramiento en la relación de la población con los entornos naturales en que habita, posibilitando el acceso a los diferentes elementos que configuran su geografía; y
- La valoración de las condiciones de habitabilidad de las ciudades, que apunta a la configuración de ciudades más modernas y amables, lo que debiese traducirse en el progresivo mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

El Estado ha instalado el Bicentenario como un hecho social en el seno de la opinión pública, para su discusión, y sobre todo como medio de legitimación social. Antes de comenzar un debate, que se presupone libre y espontáneo, sobre la importancia de cumplir dos siglos de vida independiente, ya se habían decidido las líneas generales a seguir, los objetivos que se buscaban e incluso el sentido que debieran adoptar las iniciativas propuestas.

Bajo un marco ideológico aparentemente inexistente, cuidadosamente despolitizado con el argumento de que los intereses superiores de la nación están por sobre las opiniones políticas de cada ciudadano, y ante la actitud condescendiente de la población, el Proyecto Bicentenario pretende aparecerse, naturalmente, como la suma solidaria de los esfuerzos de todos los estamentos de la nación, es posesión de un ideal superior como es la modernización nacional.

Situación urbana de Chile

Al “liberalismo-oligárquico” del siglo XIX (y principios del siglo XX), le correspondieron ciudades en expansión, escasamente planificadas, con un naciente urbanismo de corte “arquitectónico” (o de los trazados) y temerosas de los riesgos que implicaba el incremento de la marginalidad urbana. Mientras que el “nacional-desarrollismo” de mediados de siglo XX (1930-1973) es coincidente con la urbanización de las formas de vida del grueso de la población, la consolidación de las clases medias y un mayor

desarrollo de la planificación urbana preocupada de los elementos funcionales de la ciudad, que caracterizó a la metropolización de las grandes capitales latinoamericanas. Siguiendo la misma lógica, en América Latina los efectos del actual modelo de modernización sobre la ciudad, derivan en la progresiva privatización y fragmentación de los espacios urbanos.

Es ese el marco donde se instala la celebración del bicentenario. De cierto modo, condensa en una iniciativa gubernamental, una serie de discursos que de modo fragmentario se vienen oyendo, con mayor o menor fuerza, al menos desde de los años 1980, cuyos principales ejes son:

- la importancia de abrir la economía hacia el exterior;
- la necesidad de controlar el gasto fiscal, mediante la reducción del tamaño del Estado;
- la decisión de dejar en manos de privados la administración de las empresas estatales, así como, la salud, la educación y las pensiones; y
- la búsqueda de una política de consensos, que inhiba la polarización política de la sociedad, lo que ha derivado en su despolitización.

Por todos estos factores, el análisis del proyecto, sea en dimensión arquitectónica, funcional, social, o discursiva, no puede dejar de considerar estos elementos.

En relación al Proyecto Bicentenario el análisis de su discurso expresado en lenguaje urbanístico o arquitectónico, presenta dos grandes dimensiones, por un lado nos enfrenta al problema de la interacción cotidiana de los interlocutores, en este caso los habitantes de la ciudad, con los textos (obras, edificios, autopistas o parques), y la comprensión tácita o manifiesta de su significado, entendiendo que el significado se da en la interacción de los habitantes con los espacios urbanos. Y por otro lado, al problema de la intertextualidad, es decir, al hecho de que el mensaje que conlleva cada signo (obra, emplazamiento, elemento estructural, detalle constructivo o color), en el caso de la intervención urbana, es la traducción de un discurso concreto desde un tipo de lenguaje, en este caso la

lengua castellana (escrita y hablada) a otro, el lenguaje urbanístico y arquitectónico.

En síntesis, al analizar cualquier proyecto de intervención urbana como el impulsado por la Comisión Bicentenario, tenemos que: comprender las implicancias del discurso promovido por el Estado (la modernización nacional); establecer en qué medida las obras impulsadas efectivamente “materializan” ese discurso de acuerdo a ciertos parámetros de validez socialmente aceptados por los principales tipos de poder en juego (el mercado, el Estado y la ciudadanía); y, a partir de la interacción de los habitantes con las obras llevadas a cabo, aventurar en qué medida éstas representan simbólicamente los principios que se pretendían plasmar.

El Proyecto Bicentenario en Concepción

Uno de los principios fundamentales del proyecto en la zona, es la recuperación del río Bio Bio, abriendo la ciudad hacia sus márgenes para romper con siglos en los cuales le ha dado la espalda, rescatando la idea formulada en el plan de desarrollo urbano propuesto por Pascual Binimelis en el siglo XIX. “La idea es transformar a Concepción en una ciudad fluvial, lo que representa una nueva proyección inmobiliaria y urbanística del borde del río que ahora se entrega a la ciudad como reconocimiento e integración”.

En consecuencia, el centro de las preocupaciones del proyecto en Concepción se concentra en el programa de recuperación del río y en la construcción del Barrio Cívico. Del mismo modo, en otras zonas de la intercomuna, se están desarrollando proyectos como la remodelación de la bahía de San Vicente, la ruta Interportuaria Lirquén-Talcahuano, la recuperación (y descontaminación) del canal El Morro y la remodelación del Parque Laguna Grande en San Pedro, todas enmarcadas en el principio de mejorar la interrelación con el entorno natural.

En Concepción, la construcción del Barrio Cívico que es la obra central de todo el Proyecto Bicentenario en la ciudad, se fundamenta en el principio de valoración de las condiciones de habitabilidad de las ciudades, tendiente al mejoramiento de la calidad de vida de la ciudad, y su relevancia se explica tanto por su envergadura como por el significado

asociado a él. Contempla cinco grandes obras individuales: el edificio Servicios Públicos, la Plaza Bicentenario, la Av. Nueva Prat, el Parque Central y el Parque Ribera Norte, al costado del cual se emplazará el futuro Teatro Pencopolitano, proyectado a orillas del río, al otro lado de la avenida Costanera.

La obra más importante de las cinco, es sin duda es el Edificio de Servicios Públicos, pues constituye la pieza que le da sentido a todo el conjunto. El objetivo perseguido por las autoridades es que se constituya como “el espacio de comunicación entre la comunidad y el gobierno central que permitirá descentralizar y al mismo tiempo concentrar e interrelacionar los distintos servicios públicos regionales en pro de una mejor atención de la comunidad”.

Para comprender la concepción de ciudadanía condicionada por el discurso del mercado, que subyace al proyecto, nada más ilustrativo que las palabras del Ministro de Obras Públicas, Ing. Clemente Pérez, quien comparó al Barrio Cívico con un gran *mall* del ciudadano, tanto por la concentración de servicios que conlleva, “donde la gente podrá encontrar respuesta a todas sus inquietudes relacionadas con los servicios públicos”, como por su estética “vanguardista”, en acero, hormigón y vidrio, que puede ser percibida como una analogía a un gran centro comercial. Resulta paradójal que el edificio cuya misión es convertirse en un importante referente urbano, cargado de significados sociales e históricos, se acerque a la imagen de un gran *mall*, a través de su estética neutra, abstracta y monumental, cercana a los diseños desterritorializados de la arquitectura sobre-moderna, sin buscar su referencialidad en el entorno socio, histórico cultural de la ciudad.

Junto con las obras del barrio cívico y la recuperación del río, que dado su carácter simbólico y su emplazamiento se espera que conlleven un alto impacto como referentes urbanos, existen otros dos grupos de obras de obras que vienen a completar el programa de intervención urbana en la comuna. Por un lado, las obras tendientes a la remodelación del centro histórico (Proyecto Zócalo de Concepción y Boulevard Barros Arana), y por otro, las relativas al mejoramiento de la conectividad vial entre los distintos sectores de la intercomuna, que se fundamentan en el principio de mejorar la integración de Chile y sus Regiones.

Legitimidad histórica

En este contexto, la importancia del discurso, manifiesto e implícito, es crucial. Dada la relevancia e impacto social que significan las obras promovidas, los mecanismos comunicacionales utilizados para explicar, difundir y materializar dichas iniciativas, adquieren una especial centralidad, así pues, lejos de ser un apéndice operacional neutro, constituye una poderosa herramienta de legitimación social. Es decir, cumple un rol de doble legitimador, pues sirve para justificar la obra y para reafirmar la ideología que la sustenta.

Detrás del Proyecto Bicentenario, como discurso específico del modelo de modernización nacional, descansa la intención cultural de construir un tipo de sociedad concreta, impulsada por determinados grupos de poder, político y económico, que aprovechan, por un lado, la aparente inevitabilidad de los procesos económicos y culturales que implican la globalización, y por otro, el debilitamiento progresivo de la sociedad civil, y su pérdida de poder de ingerencia en los asuntos públicos, para llevar adelante sus intenciones.

Circunscribiendo el análisis sólo al Proyecto Bicentenario en Concepción, y mirando un poco más allá de la funcionalidad de las obras, no resulta difícil identificar el objetivo que se persigue con dicha iniciativa: “Queremos hitos que sean un recuerdo histórico y que, al mismo tiempo, permanezcan en la memoria histórica como emblema del avance de esta Región”. Es decir, los hitos que marquen el nacimiento de una nueva etapa en la historia de Chile, y por ende, de cada una de sus regiones. Levantando los edificios patrimoniales del futuro, y los hitos urbanos que debieran simbolizar el momento en el que se plasmó en el espacio urbano local el desarrollo nacional.

Así pues, la construcción de grandes obras sirve, además de su utilidad funcional, para que las futuras generaciones reconozcan, a través de ellas, a los gobiernos que marcaron nítidamente un antes y un después, sentando las bases del Chile del mañana. No está demás recordar, que junto con cambiar el rostro de las principales ciudades de Chile, el “proyecto de país” contempla una serie de reformas a la salud, la educación, los servicios públicos, las fuerzas armadas o la justicia, que vienen a complemen-

tar las profundas transformaciones efectuadas a fines de los años 1970 y principios de los años 1980 por el Gobierno Militar.

Reflexión final

El Proyecto Bicentenario, más allá de sus objetivos manifiestos, representa la condensación de una serie de discursos fragmentarios, que se materializan en el espacio urbano en la forma de una iniciativa de intervención urbana, cuya finalidad responde a intereses comunicativos y simbólicos, y tienen como horizonte la idea de alcanzar el umbral de las naciones desarrolladas.

En este sentido, el Estado, en co-implicancia con los municipios, hace uso de un discurso asociado a la celebración del bicentenario de la independencia para promover y legitimar las obras tendientes al mejoramiento de la infraestructura y la remodelación de los espacios urbanos de las principales ciudades del país, en cuyo esfuerzo buscó alianza con el sector privado y con la ciudadanía.

Los objetivos del proyecto, y de cada una de sus obras, en términos generales responden al objetivo de asegurar la conectividad vial, mejorando la infraestructura caminera, portuaria y aeroportuaria del país. Probablemente falten algunos perfeccionamientos como por ejemplo, crear espacios para el fortalecimiento de la ciudadanía, y la integración de los diversos espacios públicos proyectados con la trama urbana de la ciudad. En el caso de Concepción, en relación al Parque Costanera, se echan de menos espacios flexibles de mayor magnitud capaces de acoger grandes actividades urbanas en contacto con el río, además de un mejor manejo de la escala urbana, un mejor diálogo con la ciudad, no obstante que nuevos agregados ya visualizan la solución de esos aspectos.

Es digno de reconocerse que el programa Bicentenario es un gran acontecimiento para el país, cuya finalidad es intrínsecamente comunicativa y simbólica y cuyos mensajes es posible resumirlos al menos, en tres distintas visiones:

- le está diciendo al resto del mundo que Chile constituye un país eficiente y confiable, en el cual las promesas se cumplen y los proyectos se ejecutan, al mismo tiempo que actualiza su infraestructura –vial, portuaria y de comunicaciones– de acuerdo a parámetros internacionales;
- le comunica al sector privado que Chile volvió a constituir una comunidad, donde es posible reunir mancomunadamente al estado a capitales privados y a los representantes locales, para lograr objetivos comunes; y
- le dice a la ciudadanía, que por fin el país está dejando atrás la condena del subdesarrollo, preparando el terreno para integrarse plenamente al primer mundo.

Información detallada sobre el Programa Bicentenario ha sido recogida en las Publicaciones Comisión Bicentenario (PCB):

Cuadernos Bicentenario

- Mistral, Gabriela (2004). “Pensando a Chile. Una tentativa contra lo imposible”. En Quezada, Jaime (comp.) *Cuadernos Bicentenario* No. 2, Santiago de Chile: Ed. PCB.
- Montecino, Sonia (2005a). “Reencantando Chile. Voces populares”. *Cuadernos Bicentenario*. Santiago de Chile: Ed. PCB.
- Montecino, Sonia (comp.) (2005b). “Revisitando Chile: identidades, mitos e historias”. *Cuadernos Bicentenario*, N° 1. Santiago: Ed. PCB.

Colecciones Temáticas

- Aguilera, Máximo (2006). *Una visión de Chile a partir de los datos del Censo 2002, ¿Cuántos y como somos los chilenos?* Santiago: Ed. PCVB.

Ediciones Especiales

- Comisión Bicentenario (2004). “Guía de Obras Bicentenario”. Santiago: Ed. PCVB.
- Comisión Bicentenario (2003). “Chile Hoy: ¿acercándonos al umbral del Desarrollo?, Exposiciones Foro Bicentenario. Santiago: Comisión Bicentenario.
- Ottone, Ernesto y Carlos Vergara (2004). *Chile: Un caso de desarrollo progresivo*. Santiago: Ed. PCB

Análise da implantação do “Boa-Noite Teresina” como política de prevenção à criminalidade

Katherine Lages Contasti Bandeira*

Resumo

Hodiernamente uma problemática que assola á todos, independentemente de língua, raça ou cor, credo e cultura, a criminalidade atinge mormente as grandes cidades, umas mais arraigadas, outras menos atingidas, mas todas comprometidas com esse fenômeno. Obviamente que isso decorre das diferenças sociais, das políticas públicas colocadas em prática, do controle social e das oportunidades dadas aos seus, das relações estabelecidas entre o macrossistema e os mocrossistemas. Essa comunicação versa primordialmente sobre o caso teresinense, onde atingido por essa realidade, tenta revidar de forma preventiva, aplicando um toque de recolher educativo, promovendo a redução da criminalidade. Para tanto, analisaremos sobre diversos prismas, com a ressalva de suas contribuições

Palavras-chave: cidades; criminalidade; políticas; prevenção.

* Possui graduação em Direito pelo CEUT (2006) e é especialista em Direito Público (2007) e em Direito Privado (2008) pela Escola de Magistratura do Piauí/Universidade Federal do Piauí. Mestranda em Ciência da Informação na Universidade Federal da Paraíba. Atualmente é Coordenadora de Extensão da Faculdade de Integração do Sertão - FIS.

Introdução

A vida na cidade hoje é norteada por fatores bastante antagônicos. Para alguns tem ar de “Terra Prometida”, cheia de oportunidades, quanto maior, mais simbólica o é, contudo, na mesma medida que oportuniza, o mercado de trabalho se torna cada vez mais exigente, deixando na marginalidade, boa parte da população, seja econômica ou criminológica.

Se formos relacionar a criminalidade com as cidades e seu tamanho, perceberemos que este é um mecanismo bastante relevante de se desenvolver uma pesquisa. Ora, as cidades brasileiras com mais de 1.000.000 de habitantes possuem taxas de homicídios em média até seis vezes maiores do que cidades com até 25.000 habitantes. Cidades como São Paulo e Rio de Janeiro possuem taxas próximas a 60 homicídios por 100.000 habitantes, o que significa dizer taxas trinta vezes maiores do que cidades européias. Quando tratamos de criminalidade em cidades é necessário considerar que a decisão de cometer um crime envolve um processo evolutivo anterior ao momento da decisão em que o ambiente de cada cidade é fundamental neste processo.

Uma cidade constitui um macrosistema próprio que afeta não somente o custo moral, mas também o custo de oportunidade. Cada cidade possui um mercado de trabalho lícito que determinará o custo de oportunidade de ingressar no mercado ilícito. A cidade também tem influência na história do indivíduo, pois o seu acesso ao mercado de trabalho pode depender, por exemplo, do seu acesso à escola, que depende de uma decisão individual ou da família, mas também depende fundamentalmente das condições oferecidas pelo setor público. Neste caso, cada cidade tem as suas características, pois a inexistência de uma escola, de cursos qualificantes, de uma instituição com ensino superior não é determinada pelo indivíduo, mas pelo contexto em que está inserido.

Vale lembrar que a atividade criminosa é uma atividade de risco em que a simples falta de planejamento ou um erro de execução pode custar à vida do indivíduo que a pratica. Portanto, pertencer a um ambiente onde a prática do crime é de conhecimento comum diminui seus custos de execução e não pertencer a este ambiente aumenta os mesmos. No

texto de Oliveira (2005), ele traz o modelo econômico do crime proposto por Becker, para o qual:

“O arcabouço teórico da Nova Geografia Econômica mostra que as atividades irão concentrar-se em determinadas cidades a fim de obter algum tipo de economias de escala ou redução nos custos de transporte, são as chamadas forças centrípetas de aglomeração. Ciconne e Hall (1995) mostraram que trabalhadores são mais bem remunerados em regiões mais densas. Desta forma, a concentração de riqueza em grandes cidades aumentaria a criminalidade nas mesmas, pois os criminosos obteriam um maior retorno do crime” (Oliveira, 2005:8).

As grandes cidades doam um caráter anônimo aos seus “filhos”, aos objetos e as relações, aproximando, justamente através das diferenças, do mundo que os separa, o degradado de sua vítima.

Inicialmente, cada indivíduo tem seu grau de aversão ao risco, que pode determinar a sua propensão a atividade criminosa. Entretanto, as características locais afetam a probabilidade de um indivíduo ser punido, portanto alteram o risco da atividade, mas não alteram a aversão ao risco de um indivíduo (embasado na construção da moral, dos valores), pois esta é uma característica individual exógena.

As características familiares determinam um conjunto inicial de valores que podem afetar a vida do indivíduo para sempre. A ausência da escola na vida do indivíduo irá afetá-lo de duas formas: na formação de valores morais e na acumulação de capital humano. A abordagem ecológica destaca o papel do ambiente no processo de construção de valores. O ambiente envolve as cidades, mas extrapola as suas fronteiras. A cultura de uma cidade é importante, mas ela faz parte de algo maior, a cultura do país, a qual sofre influências relevantes dos meios de comunicação.

Algumas discussões

Temos um sistema penal maximizado, onde existem tipificações, juízes e muitos cárceres, prisões e o número da criminalização só tem subs-

tancialmente crescido. O sistema penal é abarrotado, burocrático e discriminador, as respostas não são trabalhadas e invariavelmente a resolução é a prisão, tendo aí uma coisificação dos conflitos. A nossa Carta Magna prevê no seu art.3º, que são objetivos fundamentais da República Brasileira construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem qualquer preconceito e quaisquer outras formas de discriminação, e comparando com a realidade fática, estes objetivos fundamentais são utópicos.

Marchi Junior (2006:1) afirma que “o sistema penal como método para prevenir o crime e ressocializar o criminoso, fracassou em diferentes épocas e nos mais diversos países”. Além do que, as agências penais se mostram incapazes de detectar, julgar e punir a totalidade da criminalidade e isso é tão manifesto que quando da punição, equipara-se a uma contemplação de prêmio lotérico.

O que apregoa grandes estudiosos, dentre eles um dos maiores críticos do sistema penal, afirma Hulsman e Celis (1997), uma ínfima parcela dos crimes chega ao conhecimento da polícia e que por sua vez, e muitas razões, um percentual muito menor tem solução, tem sua autoria desvendada, ou mesmo provada, constituindo assim, a cifra negra.

A história do Direito e do Direito Penal nos afirma que sua marca é a luta contra a vingança, mas os abolicionistas acreditam que o sistema penal se utiliza da “legitimidade Estatal” para promover uma vingança contra o infrator, condenando-o perpetuamente, desumanizando-o e dessocializando-o através do cárcere, através da pena.

A teoria abolicionista considera vantajosa a abolição da forma jurídico-penal da sanção punitiva para dar lugar às medidas pedagógicas e aos meios informais de controle social. O sistema penal, para eles, é um mal social que cria mais problemas do que resolve, devendo ser abolido para dar vida às comunidades, às instituições e aos homens, através de microorganismos sociais, baseados na solidariedade e fraternidade.

Partem do pressuposto que o sistema atinge tardiamente e num reduzidíssimo número de casos e, diga-se de passagem, privilegia os interesses das classes dominantes, penalizando as camadas mais frágeis da população. Intervém de maneira estereotipada quanto o acusado e a

vítima, dando um tratamento igual, não calculam as diferentes reações, desconsidera a singularidade inerente a todos os seres, não previne, embora tenha poder violento de repressão, desaguando então na ilegalidade frente ao altíssimo número de fatos violentos e corruptos pelos próprios órgãos do sistema penal.

O crime não possui realidade ontológica, logo os conflitos sociais têm que ser envolvido pelas partes, havendo conciliação entre os envolvidos, a reparação do dano causado, tanto á vítima quanto á comunidade, mas, seu principal escopo é a pacificação das relações sociais, não implicando em excludentes. Pretende-se substituir as instâncias intermediárias ou individualizadas de solução de conflitos que atendam às necessidades reais das pessoas envolvidas, redefinindo as categorias de “crime”, e “criminalidade”, que passariam a ser entendidas como “situações problemáticas”, possibilitando assim um ajuste efetivo.

Já o direito penal mínimo tem como escopo obter uma mínima intervenção, com garantias máximas, considerando as diferentes necessidades, reações, motivações desejos, intenções, dando respostas racionais e satisfatórias aos conflitos. Não se pode negar o avanço que implica a existência do Direito Penal, frente às reações públicas ou privadas, que fossem tão, ou mais violentas, seletivas, arbitrárias e incontrolláveis, a pretexto desse mesmo direito a pena ainda tem a simbologia arcaica, primitiva.

O princípio da intervenção mínima conquistou rapidamente muitos adeptos, um de seus maiores propagadores é o italiano Luigi Ferrajoli, inclusive alguns abolicionistas que enxergam neste, um mecanismo de transição para o tão almejado abolicionismo penal. Aqui no Brasil, também se denomina direito penal constitucional, tendo em vista ser consoante com os direitos fundamentais elencados no art. 5º da Constituição Federal. O direito penal mínimo também nega legitimidade ao sistema, mas, não defende sua abolição, propõe uma aplicação mínima, entendendo que só deve intervir nos casos de ataques muito graves aos bens jurídicos, deixando para os outros ramos do Direito ou instâncias informais de solução de conflitos, as perturbações mais leves de tais bens.

As sanções de caráter não-penal é dizer, as que têm caráter reparado ordinário, não se amoldam a essas condutas, porém não porque a

solidariedade, os sentimentos humanitários ou os bens que afetam as diversas tentativas não sejam bens como tutela jurídica mesmo antes da tutela penal (Zaffaroni, 1991:58). Depois de esgotadas as capacidades de outros ramos do Direito, de proteger aqueles bens considerados da maior importância. A prisão então aconteceria se, os fins visados pelas sanções criminais não pudessem ser alcançadas pelas medidas alternativas, garantindo-lhe a proporcionalidade da pena, visando à prevenção geral, especial positiva e a do próprio ser gerador da situação problemática.

Do “Boa-Noite Teresina”

A cidade de Teresina, no Piauí, em 2005 foi classificada como a 20ª cidade mais segura do país, com risco de homicídio a cada 100 habitantes na escala de 24,21 por cento. É um dado, se comparado a inúmeros estados brasileiros como o Rio de Janeiro e São Paulo que tem alarmantes 60 por cento, bastante tranqüilo. Sendo assim, a priori, seria uma cidade tranqüila. A população de Teresina no entanto, desacredita destes dados, pelo menos na urgência com que clama ao Poder Público.

Após falarmos de cidade, de cultura e dos problemas penais e judiciários, inerentes a qualquer centro urbano, apesar de Teresina ser a capital de estado menos violenta, adotou uma medida de segurança em 30 de setembro de 2005, denominada “Boa Noite Teresina”, através de resolução da Secretaria de Segurança Pública.

A resolução determina que os proprietários de trailers, ambulantes e similares encerrem as atividades aos domingos, às 22 horas, e de segunda a sábado, à 1 hora da madrugada. Já para bares, restaurantes e churrascarias, o horário de encerramento das atividades de domingo às quintas-feiras será até a 1 hora e de sexta-feira e sábado, até as 2 horas. Em entrevista, o então Secretário Robert Rios, avaliou os primeiros 15 dias da seguinte maneira:

“A avaliação é positiva. A violência em Teresina não despencou, diminuiu. Basta observar os números do Pronto Socorro do HGV e da Central de Flagrantes, que diminuíram bastante. Na Central, quase duzentas pessoas ingressavam lá por dia e hoje estão chegando lá menos de oitenta. Todos

os itens asseguram e atestam que a medida foi acertada. E nós temos não só mais o apoio da classe alta, média e baixa da sociedade, mas hoje nós temos o apoio de outros poderes. O presidente do Tribunal de Justiça deu entrevista apoiando as medidas; o professor Jorge Chaib, o maior especialista brasileiro em Direito Administrativo, escreveu um artigo para um Jornal de Teresina, dizendo que a medida tem respaldo jurídico e que o secretário de fato tem competência para expedir esse tipo de resolução, sendo que ela é juridicamente viável; o prefeito de Teresina, Sílvio Mendes, que é preocupado também com o crescimento da violência na cidade, manifestou seu apoio, enfim, todos estão ajudando”.

Essa medida, ganhou força, enfrentou inúmeras críticas e ataques, o Procurador do Município entrou com o pedido no Tribunal de Justiça do Estado, requerendo que fosse reconhecida a inconstitucionalidade da resolução, já que fere a liberdade individual. Liminarmente aceita, embora depois revogada a decisão do TJ, a medida acabou por conquistar o povo teresinense.

Apontada pelos críticos como um toque de recolher, a sociedade achou neste dispositivo um mecanismo de tocar a segurança prometida pelo Estado. O mais interessante nisso tudo é que, a cultura da cidade permitiu a medida dar certo. Até certo ponto, diante de tudo o que presenciemos, os níveis alarmantes de criminalidade, encontrou no terror da cidade um dispositivo de “desligar” a criminalidade.

No Piauí, num estudo elaborado por uma TV local, afirma que a cada 10 piauienses, 8 vivem com menos de dois salários mínimos e que destes, 6 vivem com menos de um salário. É gritante a pobreza, a miserabilidade, muitos correm para a capital para arranjar um emprego, mas, como mencionamos anteriormente, esta terra, como muitas outras, não há promessa válida que abarque a demanda.

Com a riqueza na mão de pouquíssimos e com a pobreza no estômago de muitos, os índices de criminalidade vinham ascendendo, notadamente em lugar ou situação facilitadoras, como a madrugada na cidade, pessoas fragilizadas pela diversão, dispersão. Além do que, durante os momentos de descontração, há uma ingestão de bebidas alcoólicas que acaba contribuindo para o número de lesão corporal, acidentes de trânsito, sem esquecer a abertura dada ao consumo de outras drogas.

Conclusão

Tendo em vista que os problemas de criminalidade são crescentes, bem como a falta de estrutura sistemática do Estado em resolver tal circunstância, o “Boa Noite Teresina” vem assegurando que haja, a certa medida, paz no seio social. É certo que a medida não anula a criminalidade, muito menos a violência, permitindo que haja um desvelar dessas práticas, antes sob o manto negro da noite na cidade, agora sob o céu escaldante de Teresina. Às claras, nos parece que as situações têm-se acalmado.

Obviamente que não tratamos de políticas públicas em seu sentido mais profundo, como se propõe de fato a Política Pública, transformar o êxodo do problema, pois este sozinho não atingiria essa dimensão, necessário se faria políticas mais eficazes de educação, de acesso à saúde, de oportunidades de emprego, de formação técnica continuada, políticas de construção da dignidade e atenção ao excluído.

Verdade, o “Boa Noite Teresina” jamais cumpriria esses papéis, mas em conjunto com outras políticas, acaba diminuindo a chance de marginalizar mais ainda, uma determinada população, etiquetando-a perpetuamente, podemos dizer então que seguramente que, além de paz social, esta medida tem requintes descarcerizador, já que previne a criminalidade, impede que o sistema falho atue sobre os indivíduos.

Se o “Boa Noite Teresina”, trouxe benefícios ao longo de mais de um ano de efetivação, redução de 64% da criminalidade segundo a imprensa oficial, vigilantes quanto à venda de bebidas alcoólicas para menores, o tempo de exposição aos fatores de risco, figura como políticas públicas de prevenção à criminalidade, ninando a segurança da “menina Teresina”.

Referências

- Hulsman, Louk e Jacqueline Bernart de Celis (1997). *Penas perdidas. O sistema penal em questão*. Niterói: Luam Editora
- Marchi Junior, Antonio de Padova (2006). “Abolicionismo criminal”. Disponível em: <http://www.direitofba.net/mensagem/josebarroso/cr-abolicionismocriminal.doc>
- Oliveira, Cristiano Aguiar de (2005). “Criminalidade e o tamanho das cidades brasileiras: um enfoque da economia do crime”. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/AO5A152.pdf>. Acesso em 25 de jan. de 2006.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl (1991). *Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal*. Trad. Vânia Romano Pedrosa e Amir Lopez da Conceição. Rio de Janeiro: Revan.

III. Lo urbano como proceso de comunicación y aprendizaje

Crónica urbana, la experiencia de vivir en la ciudad

Brenda U. Iglesias Sánchez*

Resumen

El artículo aborda el tema de la ciudad y su construcción colectiva a partir de las interacciones que ocurren en la cotidianidad entre los espacios y los sujetos. Tras un recorrido por diversos relatos sobre la ciudad, la memoria y la cultura, se presenta lo urbano como el resultado de la suma de diversos componentes reconocidos socialmente que le confieren una identidad.

Palabras claves: imaginarios urbanos, memoria, patrimonio.

* Docente del Departamento de Materias Históricas y Humanísticas, Facultad de Arquitectura y Diseño, Universidad de los Andes, Mérida - Venezuela.

“La ciudad es apasionada, semejante a un organismo vivo del que se pueden analizar sus funciones y escudriñarse su corazón.
Ningún otro objeto geográfico llega a suscitar
más opiniones mas subjetivas.
Desde sus técnicos a sus poetas, desde sus habitantes a sus pintores,
defensores o detractores, la ciudad aparece conformada
más de ideas que de piedra y de hormigón”
Michael–Jean Bertrand (1981)

Lewis Mumford para dar inicio a su libro *La Ciudad en la Historia* se interroga y responde: “¿Qué es la ciudad? ¿Cómo se originó? ¿Qué procesos promueve, qué funciones desempeña, qué propósitos cumple? No hay definición única que se aplique a todas sus manifestaciones y una sola descripción no puede abarcar todas sus transformaciones...” (Mumford, 1979: 9). Según el autor, para identificar el origen de la ciudad, debemos seguir las huellas dejadas por el ser humano, por muy remotas que estén en el tiempo, el espacio y la cultura. De esta manera, es el ser humano la clave del recorrido histórico sobre la ciudad. La ciudad es una realidad construida a través del tiempo y en cada tramo de la historia la humanidad cambia y evoluciona según su visión de vida. El concepto de ciudad deriva de la búsqueda del ser humano de mejor calidad de vida urbana.

Desde los primeros asentamientos humanos, la ciudad viene a ser el signo al que se le atribuye el origen de la civilización, por tanto, una ciudad puede considerarse una biografía; las ciudades son la memoria de la cultura, son símbolos de la historia de las relaciones entre los grupos humanos que la conforman en un espacio definido.

Podemos meditar y confrontar diversas ideas sobre ciudad. Aunque por la relatividad histórica que le caracteriza, la ciudad de los últimos dos siglos lleva consigo una extensible faz de negatividad, vista en la reducción de las formas del medio físico que nos envuelve, en el diseño de lo cotidiano, de las formas arquitectónicas, del supuesto orden de la ciudad, en un principio estricto de racionalización y reproducción que trae como resultado la imagen y la realidad inhospitalaria que ofrecen las urbes en que vivimos, hay otras visiones que sin ser más importantes que las ante-

riores, también descubren los motivos que han llevado a los seres humanos a construir y morar las ciudades.

De aquella ciudad signada de un perfeccionado control tecnológico como estigma de una nueva pobreza caracterizada por los fenómenos de aislamiento y neurosis individual, desintegración social, degradación estética y humana y que marcan el que hacer arquitectónico de nuestros días, se ha hablado mucho. Quedan las ciudades que como espacios contenedoras de nuestra existencia, constituye nuestra experiencia urbana, nuestro ser-en-ciudad.

Al referirnos a la ciudad desde una reflexión seria surgen, entonces, varias incógnitas que como sus moradores, nos inquietan: ¿Cuál es la esencia de la ciudad? ¿Dónde podemos hallarla? ¿Qué es lo que nos hace sentir que estamos en la ciudad? ¿Por qué nos sentimos en un medio urbano, aún en lugares donde la ciudad parece inexistente?... Varios se han atrevido a contestar tales preguntas.

Para Juan Carlos Pérgolis (2001:11) es “la trama... con sus elementos capaces de transmitir el significado de la ciudad: configurada en espacios para la permanencia y espacios para el recorrido; las plazas y las calles, más todos los vacíos de la trama urbana”. Pero más allá de su configuración, hallamos el sentido de la ciudad en el relato: aquel que nos habla del encuentro de las empleadas domésticas con los policías, de la señora que vende empanadas, en fin, “los pequeños gestos de la vida urbana, intranscendente a primera vista, sin embargo, relatos que explican mejor con mucha mas claridad el sentido de la plaza, de la ciudad”, afirma Pérgolis.

La arquitectura y la ciudad, mas allá de considerarse como fenómenos separados entre sí, conviven y dialogan sobre sí mismos ante sus moradores, construyen y producen un proceso continuo de significación y de comunicación que trasciende y resulta difícilmente agotable en una única lectura. Esta, es una visión discursiva de la ciudad que por ejemplo, la semiótica trata de descubrir, definiéndola como un conjunto de signos o facturas significativas expresadas en tipologías y morfología edificadoras y urbanas que adquieren una real y objetiva ubicación histórica como creación colectiva. Desde aquí, la ciudad es el lugar donde se hablan y se enuncian casi todos los discursos sociales, y al mismo tiempo, donde la arquitectura se propone como un sistema de signos capaz de comunicar

tanto un conjunto de funciones (habitar, divertirse, correr, etc.) como un conjunto de ideologías y proposiciones sobre el modo de vivir.

Desde la catedral, el mercado, la plaza central, la universidad, el hospital, la farmacia de la esquina, la parada del autobús, la casa; todos se encuentran en el ámbito de las experiencias individuales sobre un mismo cimiento, la ciudad. De allí, la atribución personal de valor a los datos visivos de la ciudad que sin corroer el concepto histórico, se basa en la experiencia y por tanto en la conciencia. Si aceptamos el enunciado que define a la experiencia de la ciudad como parte esencial de la existencia del ser humano, podemos entonces aproximarnos a la intimidad de la ciudad a través de la memoria. La ciudad está memorizada en nosotros desde nuestro habitar, desde nuestro ser-en-ciudad y somos así, “memoriosos” gracias a nuestro padecer ciudad, a nuestro amar ciudad. Por ello, para averiguar cuál es esa, nuestra memoria urbana, tendremos que preguntarnos sobre esa cotidiana, patrimonial y existencial relación nuestra con la ciudad, poblada de desasosiegos, de excitaciones y cansancios. Es esa memoria vivencial que encontramos descrita en las palabras de Octavio Paz, quien nos habla de la ciudad como:

“Hablo de la selva de piedra, el desierto del profeta, la casa de los espejos, el laberinto de ecos... Hablo del gran rumor que viene del fondo de los tiempos, hablo de la ciudad, pastora de siglos, madre que nos engendra y nos devora, nos inventa y nos olvida” (Paz, 1990:210).

Suponiendo que se extendiera a la ciudad un estudio sobre las imágenes profundas del espacio y el tiempo individual en cualquiera de nosotros, surgiría una variedad infinita de valores simbólicos en los datos visivos del contexto urbano como un conglomerado de significados que asume para cada uno de sus habitantes, la ciudad. Quedarían así descubiertas, en un análisis del comportamiento en la ciudad, esas elecciones arbitrarias y hasta involuntarias que le dan sentido a lo que significa propiamente estar-en-ciudad, caracterizado por un increíble conjunto de pequeños mitos, de ritos, de tabúes, de complejos positivos y negativos que resultan de nuestro comportamiento de moradores de la ciudad. Así, la ciudad no debe ser limitada a ser concebida como cosa en sí sino la ciudad en cuan-

to es percibida por sus habitantes. Las ciudades son un conjunto de muchas cosas, así como lo explican todos los libros de historia de la economía, son lugares de trueque, pero estos trueques no lo son sólo de mercancías, son también trueques de memorias, de palabras, de deseos, de recuerdos.

Con cada uno de esos relatos, signos de una comunicación viva donde todos somos creadores, construiríamos una importante crónica urbana para salvar del olvido nuestra experiencia de vivir en ciudad. Una crónica como la fotografía de lo que ocurre en la vida de las gentes y las comunidades narrada de modo sencillo para que sea entendida y comprendida por todos, con sus dichas y desdichas, alegrías y tristezas, fracasos y triunfos, en su único escenario: la ciudad. Un relato con un compendio de fuerza, energía y poderío narrativo que puede llegar a transformarse en una guía social, política y ética. La crónica descubre y redescubre al mundo, porque es un rostro de la realidad inmediata, la cara cotidiana.

Según uno de los cronistas contemporáneos más importante en México, Carlos Monsivais (2007), “el concepto de la crónica está sujeto a los tiempos políticos y sociales”. Una crónica es el testimonio, el espíritu de la época inmediata. Es así la conciencia moral de cada tiempo y cada vida recobrada y capturada en la palabra. El estilo de vida en el país, el ejercicio del poder, las pugnas entre grupos y partidos, la movilización ciudadana, etc. Por tanto, “todo lo que contribuya al crecimiento social y moral del hombre es el objeto, la esencia misma, de una crónica”.

Las fuentes para esta crónica urbana serían entonces micro-historias de la ciudad actual, donde se le presta mayor atención a la cotidianidad y a las personas comunes y corrientes como parte del planteamiento conceptual y metodológico referente al alcance del estudio que deseamos. Es, según Arturo Almandoz (2004: 35), tomar parte de “la diversidad de las fuentes y los discursos utilizados para recrear, generalmente en una aproximación micro-histórica, las manifestaciones culturales de los diferentes actores ciudadanos, así como sus formas de representación”. Es así como incorporamos información física y arquitectónica, datos arqueológicos, información demográfica y estadística, literatura escrita y oral, pintura y fotografía, antropología y psicología a las historias urbanas de ciudades particulares, así como a recorridos temáticos de la historia urbanística, tal

como lo recomiendo este especialista y en donde “la ciudad como manifestación espacial y cultural, así como el urbanismo en tanto disciplina todavía emergente, se entretujan con diversas formaciones discursivas del que parece surgir, sin embargo, una historia urbana de bases más amplias, sólidas y ricas”.

Sin embargo, la clave sigue siendo la palabra, el relato, la historia que se cuenta o que se calla sobre la ciudad en esa constante exploración y confrontación sobre las experiencias de la vida urbana en cada uno de nosotros, en quienes vivimos en ella, y así crear una imagen coherente de comunidad, que en palabras de Richard Sennett (1975:57): “es una colección de deseos, antipatías y metas con el fin de crear una visión de identidad”.

La ciudad afirma Arturo Uslar Pietri (Citado en Arturo Almandoz, 2000:188) “te provee de un sentido de pertenencia, un sentido de formar parte de algo, un sentido de venir de un pasado común, un sentido de tener un futuro común, todo eso constituye lo que es la ciudad”. Porque la ciudad es el lugar donde los deseos, caprichos o impulsos humanos pueden ser satisfechos. Italo Calvino (2000:21) escribió que “de una ciudad no disfrutas las siete o las setenta y siete maravillas, sino las respuestas que da a una pregunta tuya... o la pregunta que te hace obligándote a responder”; y aunque no a todos se nos concede la ciudad que deseamos, aún así, “la ciudad nunca puede sernos indiferentes”, expresó Arturo Almandoz en uno de sus ensayos, aunque “por momentos nos resulte insufrible, dolorosa, problemática, conflictiva, limitante, ajena...” (2000:93). La ciudad como espacio memorioso nos permite aprendernos a nosotros mismos, como parte de nuestra cultura visual, nuestro imaginario sociocultural y nuestras formas de significación; así mismo, debe ser para el planificador urbano, el técnico de la ciudad, el arquitecto; para todos aquellos que moran y construyen la ciudad, los cuales, en la aspiración del ser desde donde surge toda reflexión, busquen y hallen la esencia de la ciudad en nuestra contemporaneidad urbana.

Por tanto, la esencia del erigir edificios como construcción de ciudades, no puede ser entendida adecuadamente sólo en términos bien sea de arquitectura o de construcción ingenieril o planificación urbanística, ni en combinación de ellas; por el contrario, la arquitectura debe pensar en fun-

ción de la totalidad, en donde, en los esfuerzos por una renovación expresiva y formal de la arquitectura, desarrollen una reflexión amplia sobre los problemas sociales, políticos o filosóficos, incluso, tecnológicos de la cultura urbana. Gaudí señaló que la originalidad, esto es la creatividad artística, quería decir “adentrarse en el origen de las cosas, ir a su raíz”, lo que para la arquitectura no es otra sino la existencia humana. Así, ante la ciudad en que vivimos y la que deseamos proyectar, debemos como ciudadanos, recobrar la sensatez y reflexionar sobre nosotros mismos, para volver al origen de las cosas (a esa ciudad ideal que nunca abandonamos) y descubrir nuestra esencia como moradores y nuestra permanencia en ella.

Sin embargo debemos trastocar, como lo pretende este texto, esta otra naturaleza de la ciudad, casi utópica, que aunque no la descubramos no podemos dejar de buscarla.

Pero a la vez el concepto de utopía es desplegado en sus distintas vertientes, como catalizador de espíritus nostálgicos, futuristas, realistas o idealistas. “Creo en definitiva, –comenta María de los Ángeles Rueda (2003:12) en su estudio sobre la ciudad desde las artes– que en todos subyace el temor al dominio absoluto del fantasma de la gran ciudad: inabarcable, uniforme y anodina proyectando”, como dice Calvino (1998), imágenes de “ciudades felices que cobran forma y se desvanecen continuamente, escondidas en las ciudades infelices”.

Nos preguntamos entonces, ¿Qué encontramos en esta ciudad encubierta?... y parece que la respuesta es inacabable... afortunadamente.

Podríamos empezar por señalar a los administradores de la ciudad, los entes encargados de la autoridad y el ejercicio del poder institucional del Estado, que para algunos de nosotros es una de las partes más importante de la urbe, puesto que tienen la obligación de gobernar y trabajar con justicia, humildad y honestidad en beneficio de todos, de velar por los derechos de los ciudadanos y hacer cumplir los deberes y que por sí solas, sus respectivas sedes forman parte del acervo patrimonial arquitectónico de cada ciudad. A veces constituyen las principales fuentes de empleo e ingresos de las familias y cada una de ellas tiene una historia diferente que contar con respecto a sus personalidades más representativas, sobre todo, las de tradición y alcurnia de su ciudad... No obstante, ¿cuántas de nuestras ciudades hoy acoge a estos personajes con tan dignas y deseables

características? ¿cuántos hacen de sus ciudades la morada o sencillamente las excluyen de sus obligaciones y prioridades?...

Vayamos ahora al esqueleto de la ciudad, sus brazos de circulación cuyos bordes constituyen el límite entre lo público y lo privado. Las calles, avenidas y carreteras de la ciudad son puntos de recibimiento y acogida del tráfico vehicular y peatonal de los ciudadanos, del itinerario de las marchas políticas en época electoral, del desfile de carnaval, de las procesiones religiosas, de los deportistas mañaneros; así mismo, de los turistas desorientados por falta de señalización e información vial, de los embotellamientos y las colas que parecen interminables para los chóferes, de los accidentes de tránsito por el abuso y la mala educación vial de los conductores y peatones, o se convierten en la primera plana del diario matutino con titulares como “La guillotina de la muerte” por las estadísticas de mortalidad en la vía o de la caricatura del domingo como “La calle de la luna” por la cantidad de huecos que socavan el asfalto. Estos son sólo algunos de los posibles relatos que pudiésemos escuchar.

Lo encantador es que a través de esta trama nos movemos hasta llegar a nuestro destino revelando aquellos lugares más frecuentados donde todos convergemos y se conservan como puntos de valor en la ciudad; y no sólo los edificios o monumentos ya perfilados oficialmente dentro de los bienes culturales del patrimonio de la localidad, sino también aquellos espacios urbanos que se catalogan en la cotidianidad por parte de un solo habitante o de la colectividad.

Giulio Carlo Argan (1984:219) advierte que la cultura moderna tiene o debería tener la capacidad de abarcar en su propia estructura histórica el valor de un recuerdo, la presencia del pasado propio, como una previsión y proyección del futuro de la ciudad. De esta manera, la ciudad es entendida como un sistema de comunicación de la cultura visiva que sin ser un depósito o un asilo de obras de arte, se configura como un instrumento didáctico para el conocimiento y significados por sus valores históricos –ideológicos, no sólo a través de los monumentos sino de las casas de habitación o las tiendas artesanales; no sólo del producto de las técnicas de construcción sino también de las técnicas de la madera, el metal, el tejido; en general, a partir de todas aquellas expresiones que hacen de la ciudad no sólo conjeturable sino presente en los diversos ritmos de su existencia.

Sin embargo, aún considerando que el valor y el carácter de una ciudad es el resultado de una atribución colectiva, que no es algo que tiene valor para la sociedad en abstracto sino para cada uno de sus componentes, la memoria de estos y del resto de los episodios de nuestra historia urbana es amenazada por la ignorancia y la apatía.

La cotidianeidad marca pauta en esta área, y cada uno de los que nos hacemos llamar ciudadanos, almacenamos en ella toda nuestra experiencia, sin voltear a ver que en cada casa, cada escuela, cada tipología edilicia o urbana, cada solución técnica, en común a un colectivo, vehiculiza y almacena una cultura, una memoria, un conocimiento, un saber, un relato de la historia de la ciudad. Mauricio Pezzo (2005), Director del Movimiento Artistas del Sur (MAS) afirmaba tras la realización de una de sus intervenciones artísticas a la ciudad de Concepción en Chile: “Para nosotros la lección era clara: en nuestras ciudades nadie siente como propio los lugares que son de todos...el habitante urbano es un personaje que está habitualmente en movimiento, ocupado y distraído” y que por lo mismo –agregamos– un ciudadano que se aprecie de tal debe sustituir inmediatez por sensibilidad.

Allanemos estos depósitos de las experiencias urbanas. Historiemos un poco el caso del mercado que continúa siendo el lugar por excelencia para el intercambio comercial, artesanal y gastronómico de los vecinos o extranjeros, a pesar del policentrismo que representan los *super malls* distribuidos a lo largo de la ciudad. Así mismo las plazas, nuestras plazas latinoamericanas, algunas de ellas heredadas desde la época colonial y republicana, y en su mayoría, conmemorativas, son lugares que el transeúnte no deja de advertir en sus paseos por la ciudad o en su diario trajín como espacios de permanencia. La Plaza Mayor –ó de Bolívar– por ejemplo, es un sitio de encuentro de toda la comunidad, representa el punto de fundación de la ciudad y es el principal escenario de nuestras ciudades; podríamos afirmar, de hecho, que si la plaza hablara, contaría la historia de la ciudad.

Todos forman parte del complejo mundo urbano que se abre ante nuestro estar en ciudad, objetos arquitectónicos que tienen su identidad, están presentes en la urbe, son reconocidos por quienes los habitan o los usan; son listados en las fichas catastrales y quedan ocasionalmente regis-

trados en la fotografía de algún paseante curioso que por algún motivo inexplicable pasó frente a ellos y decidió dedicarles un espacio en su colección de imágenes, en su archivo de curiosidades o en su registro científico. Muchas veces, no poseen historia oficial ni académicamente reconocida, pero no por ello pueden omitirse, alguien los construyó, los pensó, y los realizó materialmente. En ellos funcionan colegios y escuelas, sectas religiosas, almacenes, organizaciones, comunidades religiosas o vagabundos. Son útiles y a veces son antiestéticos. Alberto Saldarriaga afirma:

“Ellos –estos depósitos– son el “quien es quien” de la arquitectura de la ciudad, de la región, del país, del mundo entero, la gran mayoría anónimos, que se dedican silenciosamente a hacer ciudad... para los ciudadanos sus edificios no son anónimos, tienen imagen y nombre ¿Por qué entonces la arquitectura de la ciudad se quiere leer sólo a través de sus protagonistas importantes? Esto es sólo un síntoma de ignorancia social que disminuye tanto al individuo como al edificio, como a la ciudad, como a la historia misma del lugar” (Saldarriaga, 1992:8).

Michael Jean Bertrand (1981: 73) afirma que ningún espacio es percibido y utilizado de la misma manera y de forma unánime por todos los habitantes: la pluralidad social, los gustos individuales, el peso de las costumbres y las aptitudes físicas hacen que cada uno tenga una práctica específica, aún cuando sea posible descubrir las grandes líneas de las actitudes colectivas. Todo se trata de la percepción, de la aprehensión del espacio, el registro mental de cada lugar. Lo importante es que como moradores y hacedores nos apropiemos de la ciudad en sus recorridos y la hagamos relatable para el resto. Recordemos que en el fondo de todo este discurso, vamos tras la ciudad feliz, la ciudad ideal, utópica y paradigmática con una clara noción, como lo afirma Kevin Lynch (1981:10), “de lo que puede representar un escenario como deleite cotidiano, como ancla permanente de sus vidas o como multiplicación del sentido y la riqueza del mundo”.

Aún cuando parezca que la percepción de las formas urbanas son imágenes accesibles solamente a especialistas, hay que inducirnos como moradores de ciudad, a desarrollar nuestra mirada arqueológica –en palabras

de Christian Pérez R. (1995:52-53)– para observar lo interesante de un trozo de plano o de fachada. Es común buscar trazas de la arquitectura de la antigüedad colonial, lo que parece una novedad, es hacerlo con la arquitectura más reciente.

Es concebir la ciudad plurideterminada, donde los diferentes elementos que la componen, tienen fuerzas diferenciadas: mezclan su dirección en el espacio, varían su situación en el tiempo, eliminan la igualdad de la fuerza que implica una ciudad jerárquica. Es, según la impresión de Pégolis (2001:18), “la ciudad de los territorios fragmentados”: centros comerciales, áreas recreativas, servicios y conjuntos de vivienda; como una serie de anudamientos en la red; como un juego de diferentes organizaciones espacio-temporales. Pero en la ciudad fragmentada de hoy hallamos imágenes de la ciudad anterior, de aquella ciudad que perdura en la memoria.

Es evidente que la construcción de la ciudad del futuro no puede entenderse como la provisión de obras de arte o monumentos a sí misma. Si bien es siempre posible y deseable dotar a la ciudad de obras arquitectónicas de valor artístico destacado, las obras modestas seguirán produciéndose, si es que se pretende mantener viva la ciudad. Por tanto, afirma Marina Waisman (1992:134), “el acento no ha de estar en la arquitectura individualmente considerada, sino en el paisaje urbano en su conjunto, en el modelo urbano que quedará conformado por las formas de crecimiento que se determinen”. Sin embargo, sin la participación protagónica de la comunidad en su conjunto en los más diversos aspectos de lo que significa resolver sus carencias apelando a este patrimonio construido, es imposible que en el plano inmediato podamos contar con una ciudad deseable, ni con los recursos y medios operativos para un rescate más allá de los monumentos puntuales destinados a usos culturales o turísticos.

“Así entendemos que la primera red que se establece en la ciudad, es una red de afectos; que la ciudad no tiene sentido si no está cruzada por todas las transversalidades de la emoción. La ciudad que al perderse en un punto de fuga aparece atravesada por el afecto. La ciudad que en cualquiera de sus nodos nos dispara una línea transversal dentro de esa red de

emociones, porque la ciudad va a existir mientras haya emociones que la mantengan unida, en el diseño continuo, en el diseño discontinuo, o en el diseño de los fragmentos individuales” (Pergolis 2001:19).

La urbe constantemente está creando imaginarios y legitimando comportamientos sociales para que sus habitantes la recreen; esto lleva a aceptar la existencia urbana como una escuela de vida difícil que amerita asumir la complejidad, la diversidad y la inevitable conflictividad de la ciudad contemporánea.

Si nuestra crónica urbana permite representar la ciudad como contexto, como territorio urbano que influye sobre el pensamiento, la conciencia, los valores y los sentimientos de sus pobladores, nos unimos al llamado que décadas atrás hizo Carles Carreras i Verdaguer (1983: 13), sobre recordar al ciudadano a “ver” la ciudad, “a volver a ver su ciudad”, su escenario cotidiano, esa realidad presente, dinámica y cambiante, de rasgos a menudo contradictorios, de saber analizar el entorno cultural del hombre actual, saber leer sus significados y aprender de sus enseñanzas, “de aprender una lección que no es erudición, sino que está plena de consecuencias sobre la vida práctica y de su entorno social, con todas las dificultades de todo tipo que ello pueda conllevar, para el fortalecimiento de la identidad cultural a través del patrimonio arquitectónico y urbano”.

Quizás no todas las voces de esta ciudad discursiva que nos sirve de morada fueron representadas aquí pero ese es el mayor reto para nosotros y para el resto de quienes vivimos en ciudad. Hoy por hoy no se trata de planificar la vida de las personas sino materializar sus sueños y aspiraciones y dotar a las ciudades de condiciones dignas de vida.

Conclusión

Esta pequeña crónica puso de manifiesto parte de los recorridos y del comportamiento de una o cualquier ciudad advirtiendo sobre las elecciones arbitrarias y hasta involuntarias de la arquitectura, de las formas positivas y negativas que resultan de nuestro comportamiento como moradores y constructores de la ciudad, a las que nos hemos acoplado y acostum-

brado para darle sentido a la variedad de valores simbólicos de nuestro contexto urbano, que surgen como habitante de la ciudad y propiamente, de estar en ciudad. Ella y la experiencia de vivir en ella, son por tanto, parte integrante de cada uno de nosotros, con sus vicisitudes, con la carga de sentimientos de todas las generaciones, de los acontecimientos públicos, de las tragedias privadas, de los hechos nuevos y antiguos; donde todos se contraponen y se confunden. Así, a partir de relatos propios y citados sobre ciudad, apenas se ha proveído de posibilidades discursivas, pero no olvidemos para finalizar, las palabras de Pergolis (2001:18): “La historia no tiene segundas oportunidades, pero cada emoción que sientas, cada recuerdo que tengas y cada relato que escribas de esa ciudad, la harán vivir nuevamente”.

Este ensayo culminaría, entonces con la recomendación de no obviar todas las evocaciones urbanas que hasta aquí hemos enunciado, escritas como notas utópicas, para honrar la relación de los seres humanos con el lugar, en una celebración de la ciudad...

Bibliografía

- Almandoz, Arturo (2000). *Ensayos de cultura urbana*. Caracas: Fundarte.
- (2004). “Notas sobre Historia Cultural Urbana. Una Perspectiva Latinoamericana”. *Perspectivas Urbanas* 1. pp. 29-39.
- Argan, Giulio Carlo (1984). *Historia del Arte como Historia de la Ciudad*. Barcelona, España: Laia.
- Bertrand, Michael-Jean (1981). *La ciudad cotidiana*. Madrid: Colección Nuevo Urbanismo, Instituto de Estudios de Administración Local.
- Calvino, Ítalo (2000). *Las ciudades invisibles*. Madrid: Siruela.
- Carreras i Verdaguer, Carles (1983). *La ciudad. Enseñanza del fenómeno urbano*. Madrid: Ayala.
- Lynch, Kevin (1981). *La buena forma de la ciudad*. Barcelona, España: Gustavo Gili.
- Monsivais, Carlos. (2007). “Acerca de Monsivais” [On line]. Disponible en: <http://www.arzp.com/monsivais/monsivais.html>

- Mumford, Lewis (1979). *La ciudad en la historia*. Tomo I (3ra ed.). Buenos Aires: Infinito.
- Páez R., Christian (1995). “Centro histórico y periferia moderna”. *De Arquitectura* 3. pp. 49-54.
- Paz, Octavio (1990). *Obra poética (1935-1988)*. Madrid: Seix Barral.
- Pérgolis, Juan Carlos (2001). “Bogotá Fragmentada, cultura y espacio urbano a finales del Siglo XIX”. Memoria del Simposio: Ciudad, Memoria y Recorrido. Mérida, Venezuela, Centro de Investigaciones en Ciencias Humana, Universidad de Los Andes.
- Pezzo, Mauricio (2005). “Operaciones instantáneas”. *Bifurcaciones* 3 [On line], en: <http://www.bifurcaciones.cl/003/Pezo.htm#autor>
- Rueda, María de los A. (2003). *Arte y utopía. La ciudad desde las artes visuales*. Buenos Aires: Asunto Impreso Ediciones.
- Saldarriaga, Alberto (1992). “Valor testimonial de las tradiciones urbanas y arquitectónicas”. *Cuadernos Escala* 20. pp. 7-11.
- Sennett, Richard (1975). *Vida urbana e identidad personal*. Barcelona, España: Península.
- Waisman, Marina (1992). “El patrimonio modesto. Reconocimiento y reutilización”. *Cuadernos Escala* 20. p. 3-6.

Ciudad, espacio público y comunicación: Una reflexión en torno al discurso pedagógico de y sobre la ciudad

Alexander Buendía Astudillo*

Resumen

Este escrito aborda algunas reflexiones que surgen de pensar la triada lenguaje–comunicación–educación, en relación con la ciudad. La relación se aborda desde una perspectiva teórica que busca plantear referentes conceptuales que permitan pensar, tanto la ciudad como la pedagogía que se despliega en los centros urbanos, desde un enfoque crítico. La discusión se centra en el discurso pedagógico de y en la ciudad. Este discurso, que es doble, debe entenderse como un proceso comunicativo complejo que encierra componentes educativos. Tanto los componentes como los discursos responden a las dinámicas en tensión que se dan en la relación ciudad-comunicación, atravesada ésta por el lenguaje, la educación y la pedagogía.

Palabras claves: comunicación, ciudad, lenguaje, educación, pedagogía.

* Comunicador social – periodista y magíster en Estudios de la Cultura con mención en Comunicación. Actualmente es estudiante del Doctorado en Ciencias de la Educación de Rudecolombia que ofrece la Universidad del Cauca. Docente del Departamento de Comunicación Social e integrante del grupo de investigación “Estudios culturales y de la comunicación” (ECCO) de la Universidad del Cauca. abuendia@unicauca.edu.co, albuendi@hotmail.com.

“La reorganización institucional de los dispositivos pedagógicos se ha semiotizado permitiendo transformar los límites entre arte y vida, entre lo cultural y lo real, entre imagen y lo real”
Mario Díaz (1990)

Hablar de discurso pedagógico de y en la ciudad implica también hablar de los procesos comunicativos que se gestan al interior de la urbe y aquellos que se dan alrededor de ésta; es decir, discursos y procesos que se originan en la ciudad y otros que versan sobre ella. Así, pues, la ciudad se convierte en sujeto comunicante pero al mismo tiempo es escenario de comunicación.

Estas premisas nos abren el camino para plantear un interrogante pertinente: ¿cómo entendemos la ciudad en este contexto? Habría que empezar por decir que la ciudad es en sí misma un *modus vivendi* y el reflejo condensado de la sociedad (Carrión y Wollrad, 1999). También es posible concebirla como escenario de relaciones sociales múltiples y diversas; es origen y al mismo tiempo blanco de discursos. Es construcción social e histórica –física y simbólica– dotada de sentido por el ser humano. Es el lugar donde habitamos, y al habitarlo, lo demarcamos y lo convertimos en nuestro territorio.

En síntesis, “se puede asumir la ciudad como la construcción social e histórica que, dotada de sentido por el hombre, se vuelve habitable; es el lugar donde nos humanizamos y donde perdemos la humanidad que tenemos. Es un complejo tejido de hibridaciones sociales en el cual sentimos, pensamos, soñamos, creamos, en suma, vivimos” (Buendía, 2006: 41-42).

Lo clave de este punto es el carácter público de la ciudad: lugar habitado por muchos, territorio de todos, espacio por donde circulan los discursos pero también eje de los mismos. La ciudad no es de lo particular sino de lo plural, es de y para todos; la ciudad, en su singularidad, abarca múltiples y diversas pluralidades. El discurso sobre la ciudad se visibiliza en el espacio público pero además este espacio es objeto de discursos. El espacio público debe entenderse como la esfera social donde los discursos de y sobre la ciudad transitan, se ponen a circular, se recontextualizan y se reproducen.

En esta dinámica social los medios de comunicación juegan un papel importante, pues son éstos los encargados de garantizar una circulación

masiva de discursos. Son ellos quienes visibilizan dicha circulación y muestran cómo los discursos pugnan unos con otros, lo que se negocia a través de ellos y lo que con ellos se concerta y acuerda. Vemos una lucha por el poder y por el sentido.

Buena parte de lo que se concibe por ciudad y ciudadanía responde a un proceso discursivo y pedagógico que desborda las fronteras del aparato educativo pero que, en últimas, responde a la misma lógica: se genera conocimiento, se recontextualiza y se transmite. Este proceso discursivo y pedagógico de y sobre la ciudad encuentra su tribuna en los espacios públicos de la ciudad misma. Por tanto, dicho proceso (discursivo y pedagógico) es también un proceso comunicativo que se está re-elaborando y transmitiendo permanentemente.

Entendiendo la ciudad como foro de comunicación, lugar privilegiado para el intercambio de información y para la circulación de discursos, es como comprendemos mejor la relación ciudad-discursos-pedagogía. Es en las ciudades donde confluyen la mayoría de los medios masivos de comunicación (radio, televisión, internet, telefonía, cine, servicios de correos, etc.) y donde se encuentran mayores cantidades de información acumulada (centros educativos, bibliotecas, archivos, bases de datos). A esto habría que sumarle diversidad de lugares de socialización, encuentro y consumo (plazas, parques, centros cívicos, centros comerciales, espacios para el esparcimiento, el ocio y el tiempo libre), y manifestaciones simbólicas y estéticas (monumentos y obras de arte, etc.) (Carrión y Wollrad, 1999).

Tenemos toda una infraestructura para el intercambio de informaciones y para que se gesten procesos comunicativos. Los discursos van y vienen, transitan, como la gente misma. Hay gran cantidad de receptores potenciales que eventualmente también pueden convertirse en emisores. Existe todo un andamiaje pre-dispuesto para la comunicación y para la construcción de sentidos individuales pero, sobre todo, colectivos. Dicho de otro modo, la ciudad es un gran medio de comunicación especial –y espacial– altamente eficaz.

Así las cosas, el concepto que tenemos de “ciudad” es en buena medida una relación social sustentada en procesos comunicativos que responden, a su vez, a dispositivos pedagógicos y a procesos discursivos.

La ciudad, como constructo social y espacial, posee una tribuna por excelencia; esta tribuna es física y simbólica simultáneamente, y posee gran impacto y capacidad de agencia entre los habitantes, es decir, los ciudadanos, pues “quienes habitan la ciudad son transformados por ésta, al tiempo que ejercen sobre ella una dinámica transformadora que la construye al darle sentido” (Buendía, 2006: 38).

El espacio público como tribuna se convierte en el lugar de enunciación del discurso de la ciudad y sobre la ciudad. De hecho, muchos de estos discursos –que evidentemente están cargados de sentido y tienen un profundo contenido pedagógico– giran en torno al tema mismo del espacio público, pero no se restringen a él y también abordan muchos otros temas. El espacio viene a ser más bien el punto de confluencia de los diversos discursos, en ocasiones opera como pretexto cuando en realidad el contenido de fondo es otro. Se apela a él con frecuencia puesto que de alguna manera el espacio público logra despertar solidaridades y es tema sensible a las mayorías, aunque, en realidad, estas mayorías no se lo apropien en todas sus capacidades.

Esta tribuna termina institucionalizando y oficializando los discursos en tanto se vuelven públicos. Al visibilizar los discursos de y sobre la ciudad, el espacio público se erige en el lugar/escenario donde los discursos se vuelven hegemónicos. En otras palabras, el carácter público del espacio termina otorgando legitimidad a cierto tipo de discursos. Claro, no es la única condición para que esto ocurra pero difícilmente un discurso logra volverse hegemónico si no circula por el espacio público. Este espacio garantiza no sólo circulación y visibilidad sino también consumos masivos y altos niveles de interpelación. Por esta razón es clave pensar la incidencia de los medios masivos de comunicación y su capacidad de agencia y de circulación de mensaje y discursos. Es decir, el espacio público tiene un espacio físico y tangible, y otro “virtual”, intangible, que pueden ser los medios de comunicación.

Si bien el discurso de la ciudad y el discurso sobre la ciudad parecen referirse a lo mismo, son dos discursos diferentes, aunque en ocasiones complementarios. En este caso la diferencia y la complementariedad no son excluyentes o alternativas; puede haber discurso “de” que sea la base para un discurso “sobre” y viceversa. O también puede darse el caso que un

discurso *sobre* la ciudad surja más del imaginario social y no tenga una relación causal o de complementariedad con un discurso *de* la ciudad.

En ambos discursos podemos encontrar un claro componente pedagógico que gira en torno a estrategias comunicativas. Los discursos, entonces, desde una perspectiva de poder, le apuntan a establecerse como proclamas unívocas, hegemónicas y coloniales. La diversidad no tiene un espacio real y sólo se admite si gira en torno al poder hegemónico o lo reafirma.

Discurso de la ciudad

Este discurso hace referencia a la ciudad como sujeto emisor, como actor comunicativo que se pronuncia. Un ejemplo de este tipo de discurso son aquellos enunciados que se originan en la oficialidad de actos legislativos o normativos con respecto a la ciudad, una suerte de “voz oficial” de la urbe sobre determinados temas: uso del espacio, reglamentación urbana, sanciones disciplinarias, estímulos y exaltaciones a nombre de la ciudad, etc.

El discurso de la ciudad, que en principio es institucional, tiende a ser también oficial; es decir, se enuncia desde la autoridad, conferida ésta por un contexto legal. Este discurso, generalmente normativo, le apunta a regular comportamientos. La premisa que para ello emplea es simple y lógica: si la ciudad es un espacio donde conviven muchos, éstos no pueden hacer lo que quieran, sino que deben comportarse de determinadas maneras para no afectar a “los otros” y garantizar así una convivencia armónica. El discurso de la ciudad ejerce poder sobre los ciudadanos en la medida en que proscribiera ciertas formas de actuar y exalta otras.

Hay entonces una tendencia regulativa en el discurso de la ciudad. Enuncia lo que se puede y lo que no se debe hacer como ciudadano, y enmarca estas regulaciones como derechos y deberes. Como discurso oficial se apela a este tipo de normas bajo la premisa de que éstas propician una mejor calidad de vida para todos. La reglamentación, como tal, es una suerte de moldeamiento del poder a partir de consensos establecidos y legitimados por medio del aparato jurídico y legal.

El discurso de la ciudad se convierte a la postre en política de estado que, como condición ideal, se propone que vaya más allá de administraciones gubernamentales puntuales. Este discurso puede cambiar con el paso de los años pero las transformaciones son mínimas y en esencia no hay mayores variaciones sino, por el contrario, reafirmación del poder, de su influencia y de su accionar.

Las disposiciones legales y la reglamentación sobre el uso del espacio público es una muestra del discurso de la ciudad. Las reglas de tránsito con sus señales son la manifestación expresa del mismo. Discurso que requiere de todo un dispositivo comunicacional para que sea eficiente en términos de cobertura y visibilidad, y de una suerte de pedagogía urbana para lograr una eficiencia en términos de comprensión y claridad. Vemos aquí, una vez más y de forma evidente, cómo comunicación y pedagogía van de la mano en el escenario urbano apoyando uno de sus discursos.

Discurso sobre la ciudad

De otro lado, el discurso sobre la ciudad, que bien puede basarse y partir del anterior (discurso de la ciudad), le apunta a hablar de la ciudad en términos referenciales; es decir, no es la ciudad la que (se) enuncia sino sobre la que se habla. Este discurso habla “por” y “sobre” la ciudad. El ejemplo más notorio de este tipo de discurso es el empleado por la industria turística, cuya tendencia es apelar a lemas, imaginarios sociales y tradiciones (populares o de élites). El modo de operar de este discurso se basa generalmente en la raigambre histórica y no siempre parte de la formalidad de una norma jurídica.

El discurso sobre la ciudad responde a una lógica publicitaria. Tiene dos caminos; el primero busca vender un servicio (que ofrezca la ciudad) o un producto (la ciudad misma como producto de consumo). El segundo le apunta a estimular comportamientos y consumos. De alguna manera –tal como el discurso de la ciudad– busca incidir en los ciudadanos, pero no desde la coacción sino más bien desde la persuasión.

Este discurso tiende a ser más sutil, menos evidente, pero no por ello menos efectivo. Tiene múltiples y variados emisores y muchas veces tam-

bién existe una polifonía de mensajes; no obstante, esta diversidad es sólo aparente pues en el fondo tiende a ser un solo discurso hegemónico con multiplicidad de matices. Las variables del discurso, aunque muchas, no desentonan sustancialmente con el discurso oficial, no se aparta de él.

El discurso sobre la ciudad varía más que el discurso de la ciudad, al fin y al cabo está regido más por dinámicas sociales y mercantiles, pero dicha variabilidad no se distancia mucho de los elementos que le sirven de referencia. Los lemas de las ciudades, por ejemplo, si bien no son política pública y como tal no se explicitan, no cambian con el correr de los años o de las décadas. Por el contrario, tienden a reafirmarse consolidándose con el tiempo y difícilmente se logra un cambio efectivo en el imaginario de la ciudad.

Hay casos de intervenciones urbanas altamente exitosos donde los cambios han sido evidentes (Curitiba, Bogotá, los centros históricos de Lima y Quito, etc.). Estas transformaciones sólo han sido posibles gracias a la ejecución de macro-proyectos donde el eje central ha sido la implementación de una “nueva” cultura ciudadana a partir de procesos pedagógicos. Aquí, la comunicación ha jugado un papel trascendental.

En este tipo de procesos, el discurso de la ciudad ha sido la base, pero al final el que logra impactar más y generar un mayor grado de recordación –entre los ciudadanos y entre el público masivo– ha sido el discurso sobre la ciudad. Tanto en el discurso como en los procesos que se han gestado a partir de allí, han intervenido el turismo, los medios masivos de comunicación y todos los agentes que de una u otra manera reciben un beneficio. En consecuencia, cada agente tiene una motivación razonable para convertirse en un emisor-difusor más de la transformación.

Espacio público y discursos

El espacio público es el lugar por excelencia de enunciación, circulación y consumos de los discursos. También es el lugar donde se evidencian los marginamientos y las exclusiones por aquello que se visibiliza y por lo que no. En la exclusión y desde lo marginal se gesta lo disidente que emerge como resistencia. Aquí se enuncian discursos alternativos; éstos dejan ver otra ciudad y otros ciudadanos que el discurso oficial ha invisibilizado.

Como se dijo antes, los discursos en torno a la ciudad (de y sobre) se sostienen sobre la base de procesos comunicativos y ambos discursos operan bajo una lógica de dispositivo pedagógico. Aquí es pertinente recordar que, de acuerdo con Bernstein, el dispositivo debe entenderse como “la condición para la producción, reproducción y transformación de la cultura [y] proporciona la gramática intrínseca del discurso pedagógico a través de las reglas de distribución, las reglas de recontextualización y las reglas de evaluación” (Bernstein, 1993: 122-123).

Este dispositivo se hace público por fuera de la escuela pues la formación ciudadana se realiza quizá más por fuera del aula que dentro de ésta. Además, la formación no está circunscrita a periodos determinados; en cualquier edad y lugar se puede formar un ciudadano. No obstante, el lugar privilegiado para desarrollar una pedagogía urbana es la ciudad misma y sus espacios. Así, la ciudad se convierte en una suerte de aula sin límites pero sí con normas y reglas.

Hay entonces un proceso de enseñanza-aprendizaje permanente en y sobre la ciudad. Es en la ciudad vivida y practicada donde se da la recontextualización de los discursos, la cual implica apropiarse un discurso y esto es “hacerlo significativo y operante en contextos culturales diversos”. Aquí no hay que perder de vista que “cada vez que el discurso se desplaza produce una brecha cultural entre el contexto de su producción y de su apropiación” (Ortega, 2000: 98-99). Es decir, una cosa es lo que enuncia el discurso oficial sobre la ciudad y otra lo que ocurre realmente al interior de ella. Muchas veces lo que se dice de la ciudad no es lo que en ella se vive.

Con lo anterior se evidencia que en muchas ocasiones el discurso oficial no cala por igual en todo el entramado social urbano¹ y que es en el proceso de recontextualización donde emergen las resistencias. Frente a los discursos oficiales de y sobre la ciudad encontramos también aquellos no oficiales y por lo mismo no hegemónicos. Estos discursos emergentes

1 Lo urbano, desde el enfoque de Ulloa (2000: 77), puede definirse como “el resultado de la relación dialéctica entre la ciudad que habitamos y la ciudad que nos habita. Lo urbano no es entonces la volumetría física de los edificios, calles o equipamientos; tampoco es la congestión vehicular ni la contaminación ambiental de la ciudad; ni es la suma de la ciudad con sus habitantes y sus problemas. Lo urbano, en este caso, se refiere a la relación entre la espacialidad, y los sujetos sociales [...] lo urbano expresa las representaciones individuales y colectivas de la espacialidad o del espacio socialmente construido”.

igualmente emplean el espacio público como tribuna para hacerse visibles. En este punto es importante retomar el concepto de visibilidad desde la perspectiva de Pérez Tornero (1998), quien la cataloga como “un valor central de la sociedad consumista”, dado que el sentido de la vista y la imagen han sido privilegiados durante todo el siglo XX y el inicio del XXI. Es decir, el ser visible posee una carga valorativa positiva y, por el contrario, el no serlo, se lee socialmente, como algo negativo.

La estrategia de los discursos emergentes consiste muchas veces en plantearse como contra-discurso a partir del discurso oficial. En otras ocasiones se apela a la trasgresión de la norma como forma de resistencia al poder. Los *graffitis* y los *stencil* en las paredes; la sobre-escritura en las señales de tránsito y en las placas conmemorativas; y la intervención sobre estatuas y monumentos son un buen ejemplo de estas resistencias.

La resistencia también se plantea como un accionar sistemático y planeado, en otras oportunidades son más bien formas coincidentes de oposición a las normas, al poder y las voces hegemónicas. Lo más interesante es que:

“Es necesario interrogarse sobre el surgimiento de los dispositivos pedagógicos (post) modernos y su influencia en nuestra realidad histórico-cultural, sometida al principio de ‘hibridación’ que se expresa en la des-definición, deformación y deslegitimación de la cultura nacional y en la mezcla de géneros culturales, estilos de vida y multiplicidad de lógicas, que deforman el ‘entramado de nuestra cotidianeidad’ y recontextualizan nuestras costumbres, imágenes y creencias” (Díaz, 1990: 65).

Con lo planteado hasta ahora podemos evidenciar que la ciudad es el escenario en donde ha operado lo que Mario Díaz denomina la pedagogización de la vida cotidiana, la cual “ha permitido que las representaciones de la televisión, los avisos comerciales, la música *pop*, los videos, los computadores personales, se hayan constituido en una parte crecientemente significativa de la realidad social ‘natural’ que nos rodea” (Díaz, 1990:59).

Pero más allá eso, dicha pedagogización –en el caso de la ciudad– propende por instaurar una suerte de civilidad definiendo unas formas y

unos estilos de ser urbano y ciudadano. Como trasfondo lo que podemos ver es una lógica que instaura y legitima unos discursos hegemónicos e invisibiliza y excluye otros. Es la lógica de la modernidad la que en la ciudad encuentra tribuna y espacio para refrendarse pero también es allí donde aparece la resistencia de diversas maneras.

Bibliografía

- Bernstein, Basil (1993). "Sobre el discurso pedagógico"; en: *La construcción social del discurso pedagógico*. Bogotá: Prodic "El Griot".
- Buendía, Alexander (2006.) *Jóvenes, radio y ciudadanía*. Popayán: Axis Mundi.
- Carrión, Fernando y Dröte Wollrad, (comps) (1999). *La ciudad, escenario de comunicación*. Quito: FLACSO.
- Díaz, Mario et. al. (1990). *Pedagogía, discurso y poder*. Bogotá: Corprodic.
- Ortega, José Olmedo (2000). "Sobre el proceso de recontextualización del conocimiento". *Revista de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales*. Vol. 4, No. 5. Popayán: Universidad del Cauca. p. 97-106.
- Pérez Tornero, José Manuel (1998). "El ansia de identidad juvenil y la educación. Del narcisismo mediático contemporáneo y las estrategias educativas". En Cubides, Humberto, María Cristina Laverde y Carlos Eduardo Valderrama, eds. *Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*. Santafé de Bogotá D.C: Universidad Central – DIUC – Siglo de Hombre. p. 263-277.
- Ulloa, Alejandro (2000). *Globalización, ciudad y representaciones sociales*. El caso de Cali. Medellín: UPB.

Mediaciones pedagógicas para construir ciudad

Nohora Aydée Ramírez* y Yolanda Hernández**

Resumen

La presente ponencia muestra aplicaciones de las mediaciones pedagógicas sobre el proceso de discusión de la estructura y la norma urbana en Unidades de Planificación Zonal de Mejoramiento Integral (UPZ)¹; plantea una revisión sobre la experiencia de participación de los grupos sociales en dichas discusiones y propone una nueva estrategia para generar un proceso de construcción dialógica en torno a esta propuesta originada en los nuevos paradigmas sobre educación holística, la cual plantea la necesidad de reconocer en el otro una potencialidad y una responsabilidad de ser de reconocer y de estar en el mundo, desde una nueva postura ecológica, que trascienda las determinaciones coyunturales del aquí y el ahora, conducente a una nueva manera de concebir los problemas sociales y, a estructurar nuevos escenarios para la discusión en torno a lo que se ha venido a denominar una ciudadanía planetaria.

Palabras claves: participación, ciudad, planeación, educación holística.

* Antropóloga, Socióloga, Especialista en resolución de conflictos Universidad Javeriana Bogotá, candidata a PHD en Educación, Universidad de la Salle, San José de Costa Rica. Docente de la Universidad De La Salle Facultad de Trabajo Social. Bogotá.

** Antropóloga, Ingeniera Catastral y Geodesta, MSC en Planificación, Consultora en procesos de participación, docente de planta Universidad Distrital de Bogotá. Facultad del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

1 Zonas de Planificación estipulados en el Plan de Ordenamiento de Bogotá, que tienen como característica principal pertenecer a barrios de origen ilegal o que presentan algún tipo de deficiencia en su estructura o abastecimiento de servicios públicos.

Antecedentes

“Lo que no se hace sentir no se entiende, decía Simón Rodríguez, y lo que no se entiende no interesa. Sentido viene de sentir. Si queremos dar sentido a lo que hacemos es evidente que el sentimiento, la intuición, la emoción, la percepción connotativa es el camino a seguir” (Gutiérrez 2004:vi).

Para Bogotá el proceso de transformación, crecimiento e instauración de una estructura urbana, se remonta a las épocas de la conquista y la Colonia, época en donde ya se observa la segregación y la estratificación de la ciudad. En efecto, durante los primeros cuarenta años de la ciudad, se destacaban las casas hechas en teja y barro en contraste con los bohíos de los grupos indígenas que soportaban con su mano de obra las demandas de las clases dirigentes “con la concentración de las dignidades judiciales, gubernamentales y religiosas en continuo aumento, Santafé tuvo la impronta de una ciudad burocrática y eclesiástica, que reunía a esas castas de letrados y jueces, de clérigos y frailes, las cuales influyeron definitivamente en el talante de su sociedad” (Vargas, 1990:4), pero al lado de estas castas se encontraba un importante grupo de población que con el correr de los años se iría acrecentando y generando demandas particulares para vivir en la ciudad estableciendo sin proponérselo una estructura urbana particular.

La ciudad se mantuvo por muchos años circunscrita a los límites definidos por los ríos San Francisco, San Agustín y los cerros orientales; hasta la primera mitad del siglo XIX la ciudad estaba habitada por población indígena, hecho que marcó una influencia importante en las costumbres y en el paisaje urbano (Gutiérrez, 2004:3-6).

A partir de la mitad del siglo XX las ciudades en América Latina y especialmente el caso de Bogotá sufren un proceso de crecimiento físico vertiginoso. Las décadas comprendidas entre 1950 y 1970 son conocidas como épocas de explosión urbana en Bogotá. En 1950, Le Corbusier entrega el plan piloto para una Bogotá moderna y en 1954 se da la creación del Distrito Especial.

Para la época de los años 60 del siglo XX, la mayor parte de la población que arribó a la ciudad eran jóvenes y solteros, el 19 por ciento comprendía

edades entre los 10 y 14 años, el 33 por ciento entre los 15 y 19, el 21 por ciento entre 20 y 24, el 9 por ciento equivale a los migrantes menores de 9 años, el 14 por ciento llegó en edades comprendidas entre 25 y 34 años siendo sólo el 4 por ciento mayor de 35 años (Cardona y Simmons, 1970).

Al analizar las cifras de crecimiento de población se encuentra que el número de migrantes pasa de 871.724 en 1964 a 1445.953 en 1973, y a 1761.169 en 1985 (Gousset, 1980), si bien en las primeras décadas después de la mitad del siglo XX las migraciones obedecen al fenómeno de la violencia, según Gousset, de 1973 a 1985, la migración se caracterizó por el papel dominante que representaba Bogotá en el contexto nacional, como unidad industrial captadora de mano de obra y generadora de disímiles posibilidades para los bogotanos.

Gousset plantea que el crecimiento urbano acelerado en la ciudad de Bogotá trae como consecuencia una actividad constructora ilegal. En efecto, las entidades del Distrito y de la Nación, como el Fondo de Vivienda Popular y el Instituto de Crédito Territorial, se encuentran en imposibilidad de responder a la creciente demanda. Un 70 por ciento de vivienda se construye sin permiso del municipio, entre otras cosas, debido a que la población no tiene los ingresos suficientes para acceder a una vivienda formal, el 40 por ciento de la población gana menos de \$1.500 mensuales (Gousset, 1980).

Las urbanizaciones piratas surgen desde la década de 1950, pero entra la década de 1970 toman una fuerza inusitada, entre otros factores como resultado de la presión por suelo para vivienda, especialmente de un sector que no espera el trámite legal para acceder a ésta y que por medio de la autoconstrucción puede llegar a subsanar una necesidad básica. En el sector sur y marginal de la ciudad, los terrenos son ofertados más como un resultado de la estrategia de los dueños de la tierra, para cambiar ese uso rural y poder entregar vivienda en condiciones semi-habitables. Lo cierto es, que el Estado asume con el tiempo la legalización de estos barrios. La debilidad del Estado en este proceso será una característica en todo el siglo XX (Preciado, 2005:235).

El fenómeno de la vivienda en zonas ilegales y de los procesos de autoconstrucción es un reflejo de una estructura desequilibrada que no permite un acceso a la ciudad para todos los ciudadanos.

En la década de 1980 se generan dos fenómenos determinantes para el crecimiento y estructuración física de la ciudad, para este entonces, la ciudad no tiene suficiente espacio y los atractivos que ofrece son tan altos, que esto contribuye a crear un proceso expansivo hacia la sabana; hacia dentro de la ciudad comienza un proceso de densificación reflejado en construcción en altura y ocupación de zonas que antes estaban vacías. Durante los últimos 20 años del siglo XX la ciudad sigue consolidando su primacía frente al resto de las ciudades. Si bien Bogotá no crece tanto como en la veintena anterior, sí mantiene su primacía, esto se explica por la tendencia de la ciudad a concentrar el sector estatal; además de la importancia de la ciudad frente la oferta de empleo, de valor agregado industrial y la expansión del sector terciario de la economía. Por estas razones sigue siendo un polo de atracción de población (Gousset, 1980).

La ciudad se ha construido de manera fragmentada, por tanto, es posible evidenciar que existen dos tipos de estructuras urbanas: una formal mediada por políticas de planificación formal y que es fácilmente detectable en proyectos de vivienda nueva, ya sea pública o privada y otra estructura de carácter informal, nacida de la construcción cotidiana de los grupos sociales sobre suelos marginales ubicados en el sur, algún sector de la zona norte y el occidente de la ciudad.

“De todos modos, el contraste fundamental quedó patente entre la sociedad normalizada y la sociedad anómica: una y otra acusaban diferencias tan profundas que el espectáculo de su contigüidad pareció explosivo. Tenía cada grupo, en conjunto, actitudes tan diferentes que podía suponerse que eran dos mundos en contacto más que dos sectores de una sociedad que, en última instancia, vivía en común. Detrás de estas actitudes había diversas concepciones del mundo y de la vida, tan diversas que parecían irreductibles” (Romero, 2005:364).

Otra implicación de importancia estratégica es que merced a ofertas piratas pero también a ofertas formales, este crecimiento no planificado ha generado una creciente presión sobre los ecosistemas de la ciudad, lo cual pone en peligro la sostenibilidad de la misma.

“Las implicaciones ambientales que tiene la construcción de vivienda en Bogotá son muy complejas, en especial el cambio de uso del suelo es la variable que determina un proceso continuo de pérdida de suelo potencialmente utilizable como amortiguador ambiental y como insumo en escenarios recreativos, deportivos y culturales. En ese sentido, la ocupación de sectores como los cerros orientales para la construcción de vivienda de estratos altos y bajos, representa una amenaza a un ecosistema vital para asegurar la calidad ambiental de la ciudad. La pérdida de área para un uso de conservación, transformándolo en vivienda, no se compadece con las necesidades de valores ambientales que requiere la ciudad (Preciado, 2005:301).

La generación de un proceso de construcción cultural y social de la ciudad

Las estrategias estatales se han encaminado en las últimas décadas a generar distintas normativas sobre el tema de la estructura urbana, pero en este caso se hace mención a dos leyes la ley 9 o Ley de reforma urbana, que tenía dentro de sus objetivos:

- Defender el derecho a la ciudad para todos los ciudadanos.
- Superar las condiciones de informalidad en las relaciones comunidad ciudad.
- Introducir factores de racionalidad en el diseño de los centros urbanos.
- Agilizar los procesos para el manejo del desarrollo urbano.
- Defender el espacio público para todos los ciudadanos.

A pesar de estos loables objetivos la aplicación de la Ley tuvo una serie de inconvenientes especialmente debido a:

- Un limitado el enfoque a las áreas urbanas, dado que no se planteaba una mirada global del territorio y su articulación con la región.

- Posibilidad de utilizar los instrumentos de gestión sin necesidad de una vinculación directa con decisiones de un plan de ordenamiento del territorio.

En el año de 1997 se genera la Ley 388 de desarrollo territorial que tiene como objetivos:

- Promover el ordenamiento del territorio municipal y fortalecer el proceso de descentralización y participación democrática.
- Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social y ecológica de la propiedad.
- Promover la armoniosa concurrencia de la nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las autoridades de planeación.
- Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales.

Un aspecto muy importante a resaltar con esta Ley 388 de 1997 es la promulgación de un instrumento de planificación complementario denominado Planes de Ordenamiento Territorial. La Ley determina que la construcción de esos planes debe tener un carácter participativo, desde el comienzo de su formulación hasta su implementación.

A partir de los planes de ordenamiento se crean una serie de instrumentos de gestión que permiten concretar los modelos de ocupación del territorio, es decir, estructurar la distribución de los usos del suelo y las actividades sobre los distintos espacios urbanos y rurales. Para una mejor planificación en el Plan de Ordenamiento de Bogotá, se determinan unos niveles intermedios de planificación que son las denominadas Unidades de Planificación Zonal, conformadas por conjuntos de barrios que comparten características ambientales, económicas y sociales; estos niveles de planificación deben ser complementados con otros instrumentos de gestión que son los decretos reglamentarios que para Bogotá rigen las Unidades de Planificación Zonal (UPZ). Planeación Distrital se ha dado a la tarea, de estructurar y emitir los decretos reglamentarios de las UPZ.

Para estructurar dichos decretos se construye una imagen del deber ser de la UPZ por parte de los arquitectos, ingenieros, planificadores y urbanistas, pero también es cierto que esa imagen muchas veces no corresponde a lo que los habitantes desean de su entorno, o no se entienden los respectivos lenguajes tecnicistas, lo que frustra en la mayoría de las ocasiones un diálogo constructivo sobre la ciudad, pues no existe un acercamiento de entendimiento cultural entre los planificadores y los habitantes de las áreas de intervención.

Por lo tanto y a pesar de las experiencias de participación y discusión de la estructura y norma urbana se requieren mediaciones sobre el tema, para proponer un acuerdo común sobre ese deber ser, es entendida aquí la mediación desde la pedagogía como el tratamiento de contenidos y formas de expresión de los diferentes temas a fin de hacer posible el acto educativo, dentro del horizonte de una educación concebida como participación, creatividad, expresividad y relacionalidad (Gutiérrez, 2004).

La experiencia de discusión de la estructura y normativa urbana de las UPZ de mejoramiento integral en Bogotá

En Bogotá se puede hablar de una serie de experiencias en la discusión del “deber ser”, materializado en las normas urbanas, para el caso es posible traer a colación el proceso de socialización y discusión dada para la ciudad a partir de 1999 y en el año 2000 sobre el Plan de Ordenamiento Territorial, otras experiencias son las de información y discusión de los proyectos reglamentarios de las Unidades de Planificación zonal realizados desde finales de 2001 y particularmente en el año 2002.

En el documento “Memoria del proceso” (Del Castillo, 2000), realizado por el Departamento Administrativo de Planeación, se plantea como el concepto de participación contemplado en la Ley 388 y que generó una serie de inquietudes y desacuerdos al interior del grupo de formulación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT); estos distintos enfoques, muchas veces contrapuestos, se podrían esquematizar así:

- De acuerdo a la Ley de Desarrollo Territorial, la participación sólo debe informar y comunicar intensamente los contenidos del POT y las intenciones de la administración.
- La Ley establece una participación que debe conllevar a concertar decisiones entre actores sociales y la administración
- Los componentes técnicos del POT no son concertables.

De las posturas antes mencionadas se puede observar que, se preocupan más por cumplir con el requisito de Ley, o en cerrar la discusión hacia dentro del equipo de construcción del plan, sin que en realidad se dé una conciencia sobre la importancia de construir colectivamente un modelo de ciudad para todos, de hacer concertación con los habitantes de los sectores involucrados en la aplicación de las políticas.

El Departamento Administrativo de Planeación distrital (DAPD) enuncia en el mismo documento, la Administración Distrital tuvo en cuenta que “la ley... tiene una concepción de participación esencialmente informativa lo que implicaba que este plan de ordenamiento era... una norma que la administración debía definir ateniéndose a criterios básicamente técnicos y políticos... De este modo, el POT es un acto de poder”.

Teniendo como marco lo anteriormente expuesto, se encuentra que desde la administración distrital se cerró la puerta a la participación social, dejando de lado también un enfoque descentralizado que permitiera fortalecer a las comunidades hacia la toma de decisiones y hacia la autonomía. Se perdió de vista una mirada incluyente de la diversidad, donde se reconozca que la realidad es diversa, que pretender uniformar a todos mediante un solo método, una sola forma de evaluar...etc, no es viable en un mundo diverso con pluralidad de perspectivas sobre la vida. La mirada desde una comunidad holista, integra, es incluyente, reconoce y articula diferentes estilos de aprendizaje, inteligencias, diferentes métodos y formas de aprehender y percibir la realidad (Gallegos, 2001).

Ya no se trata de enseñar al otro que él es solo un receptor, se trata de ver cómo vivimos y urbanizamos conjuntamente, cómo aprendemos todos sobre nosotros, sobre la vida, sobre los otros, con una perspectiva ecosistémica y holista.

En el año 2002, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital adelantó un proceso de socialización y discusión de los proyectos de decreto de 24 UPZ de las 112 que tiene la ciudad; básicamente estas acciones se orientaron en la ciudad consolidada (centro metropolitano, tejidos residenciales Norte y Sur), a estas actividades fueron invitadas 2371 personas con injerencia en las dinámicas de las UPZ, de ellas asistieron 1000, adicionalmente concurrieron 1284 quienes sin ser invitados directamente por la administración, se enteraron de los talleres por otros medios; al comparar el promedio de asistentes a los talleres de las UPZ, con el promedio de asistentes a los encuentros ciudadanos del 2001 se identifica que el número de asistentes a las primeros triplica el número de asistentes a los encuentros, lo cual genera una serie de planteamientos sobre la planificación y participación ciudadana en la ciudad.

Las UPZ se constituyen entonces, en un escenario importante para orientar un ideal de construcción colectiva de la ciudad deseada y superar los tradicionales escenarios de información. Las comunidades desde la perspectiva holística definen en su proceso educativo metas propias y la forma como éstas son evaluadas, tienen una visión que es compartida cuya base está dada en sus propias necesidades e intereses y disposición para emprender un proceso donde todos (comunidades y dirigentes institucionales) se constituyen en aprendientes dentro de un contexto real.

Sin embargo, al analizar la experiencia de los talleres de discusión de la norma se destaca el escaso interés y compromiso de las Alcaldías y las Juntas Administradoras Locales con el tema, siendo más significativa la acción de las Juntas de Acción Comunal, como se enuncia en el Documento de la Corporación citado. Es probable que las Alcaldías Locales y las Juntas Administradoras Locales (JAL), hayan realizado un mayor trabajo del que reconocieron los ciudadanos al identificar quienes los habían convocado, pero ello sería igualmente llamativo y preocupante ya que reflejaría escaso liderazgo y problemas de legitimidad de los gobiernos locales.

En el 2003 se generó una estrategia nueva para actuar sobre UPZ de desarrollo incompleto y que han sido estimadas en el POT como de tratamiento de mejoramiento integral, correspondiente a los barrios populares de origen informal y otras áreas que presentan importantes deficien-

cias en la infraestructura o los equipamientos urbanos y que por tanto requirieran ser mejorados.

La metodología propuesta para trabajar en este tipo de UPZ se esquematiza así:



Para todas las UPZ y especialmente aquellas con tratamiento de mejoramiento integral, se propuso una metodología de participación que permitiera conocer las inquietudes ciudadanas respecto a su UPZ específicamente en lo relacionado con la estructura urbana la cual se encuentra compuesta por tres grandes elementos: estructura ecológica principal o sistema de espacio público, sistema de movilidad y el sistema de productividad.

Posterior a la discusión sobre estructura urbana se da orientación a la reglamentación por sectores de la UPZ, a partir de la puesta en acuerdo sobre: usos del suelo y normas constructivas.

El objetivo de reglamentar estos temas en las UPZ de mejoramiento integral se debe considerar desde distintas ópticas:

Por una parte, los pobladores han construido sus viviendas de manera progresiva en un importante porcentaje, no cumplen con las condiciones mínimas de seguridad técnico-ambiental para asentar viviendas y disponer de otros usos complementarios. En este sentido, varios de los asentamientos no pueden ser legalizados debido a las amenazas, de inundación y/o deslizamiento.

Otro fenómeno particular es el relacionado con la construcción de las casas, estas no cumplen con normas mínimas de ventilación e iluminación y aislamiento de espacios, esto tiene efectos sobre mayor vulnerabilidad para soportar epidemias, presencia de hongos y humedad; además se encuentran construcciones con más de un piso, en terrenos de origen aluvial que los hace más vulnerables a los efectos de los sismos, por ejemplo.

A propósito de lo anterior existe un sinnúmero de dificultades de orden económico y algunas creencias culturales relacionadas con el manejo de la construcción y de las normas de sismo resistencia.

Ante este panorama se puede deducir que los temas a discutir son bastante complejos y polémicos, las personas tienen temor de perder sus viviendas, de no tener legalizado su barrio, y en general en la ciudad nadie desea determinados usos del suelo en las áreas de influencia de su vivienda.

En las estrategias desarrolladas se observa un desencuentro entre lo planeado y lo que los pobladores estiman debe ser adecuado a sus entornos de vivienda, si bien la reglamentación de la UPZ trae consigo la esperanza de una posible formalización y normalización de los barrios, también se pre-

sentan una serie de manifestaciones de desconfianza acerca de las posibles manipulaciones que eventualmente se pueden presentar en su UPZ.

Aunque se trata de desplegar una convocatoria a todos los habitantes de la UPZ también es cierto que los horarios y las estrategias no tienen en cuenta diferencias de edad y género, ya que los sujetos son vistos a través de estadísticas globales sin tener en cuenta la diversidad de los grupos participantes, por sexo, género, nivel instruccional, étnico y religioso, entre otros.

Mientras la administración quiere que se cumpla con la norma en el aspecto amplio, los otros buscan un rompimiento de la misma, pese a que en el fondo lo que está en juego es la sustentabilidad de la ciudad, mientras otros lo que buscan, es la posibilidad de apropiarse del espacio, es decir de compartir un espacio amplio de ciudad. La pregunta sería ¿cómo integrar intereses, nunca se ha preguntado qué piensa una persona o grupo de personas sobre el sentido de ciudad y los aportes que en proyección ésta ofrece o puede ofrecer?

Un nuevo planteamiento de participación y construcción colectiva

De lo anteriormente expuesto surge la necesidad de generar un nuevo estilo de pensamiento de carácter más integral, que permita tender puentes entre los distintos intereses sobre ese deber ser, o ideal de ciudad, para ello existe un importante componente educativo sobre la ciudad y sobre el papel ciudadano en la construcción de la misma, que debe estar mediado por verdaderos procesos de participación, que de alguna manera sirvan de canales de retroalimentación a las distintas instancias de planificación hasta llegar a su completa transformación. “Necesitamos nuevas instituciones y formas de organización, ya que no es posible que la conciencia ecológica florezca dentro de las viejas estructuras burocráticas, autoritarias y cerradas” (Heanke, 1997:vi).

Es necesario generar estrategias que superen los desencuentros entre distintos saberes y rebasen la visión tecnicista y fragmentada de la realidad, en este sentido es importante recurrir al concepto de mediación en

el sentido de “conciliar entre determinadas áreas del conocimiento, de la práctica y quienes están en situación de aprender algo de ellas” (Gutiérrez, 2004).

La conciliación debe realizarse entre los funcionarios públicos, los grupos sociales asentados en los territorios pero también con los agentes económicos, sin que resulte utópico, es posible estructurar escenarios que permitan mediar entre estos distintos intereses, si se apunta hacia el bienestar colectivo, una sociedad que reconozca al otro y que busque la convivencia fraterna y pacífica.

Para discutir sobre procesos de construcción de ciudad es necesario entender que no es desde discursos técnicos que se generan cambios y apropiaciones de conocimiento, es desde “las relaciones inmediatas, desde cada ser, desde los sucesivos contextos en los cuales se vive, desde los procesos, desde las relaciones significativas y horizontales” (Gutiérrez, 2004:7).

La nueva ciudad pide una dimensión colectiva, la creación y recreación permanente del individuo con los grupos, colectivos, instituciones, gobiernos locales y demás organizaciones sociales en las cuales se debe concretar la ciudadanía ambiental. Al respecto Francisco Gutiérrez plantea que entre las relaciones significativas que permitirían generar este tipo de ciudadanía se encuentran:

- Las que permitan la generación e incrementen los vínculos entre los grupos, las instituciones y las organizaciones.
- Las que faciliten los procesos permanentes de aprendizaje y transformación.
- Las que le permiten al sujeto social establecer lazos de solidaridad, trabajo participativo y el desarrollo de recursos no convencionales para lograr la autodependencia, mirada ésta desde una perspectiva sistémica (Gutiérrez, 2004).

En el tema de la construcción urbana desde la perspectiva sociocultural se puede plantear que a través de estrategias simbólicas es posible hacer evidente una serie de comportamientos cotidianos contrarios al interés co-

mún, especialmente en relación con el espacio público. Gallegos define cuatro contextos necesarios para los procesos de aprendizaje y que le permiten al individuo encontrar distintos puntos relacionales.

- Contexto simbólico: Define nuestra relación con el mundo de la información y del conocimiento
- Contexto ecológico: Define nuestras experiencias desde la realidad física, nuestra relación con la biosfera y los sistemas ecológicos globales.
- Contexto subjetivo: Define nuestra relación con nosotros mismos y con los otros.
- Contexto temporal: define nuestra relación con el pasado, el presente y el futuro (Gallegos, 2001:96).

De acuerdo a la experiencia relacionada se presentan unas pautas necesarias para el proceso de socialización y participación en la construcción urbana.

Pautas para la construcción de ciudad

Partimos del supuesto que la discusión en la construcción de ciudad es un proceso de aprendizaje, en el cual se re-crean una serie de significados y se plantea un proceso de conocimiento tanto del otro como del entorno que se comparte.

El reconocimiento del otro

En un escenario de discusión sobre la ciudad y su modelo de ocupación territorial es importante reconocer a los actores sociales como poseedores de experiencia y sentido común, además de la capacidad de proponer

estrategias y acciones válidas para la transformación de la ciudad. “El otro” es un interlocutor válido, con derechos, deberes y una potencialidad de re-creación de su propio entorno.

El sentido es siempre relacional

Una condición básica para que el proceso de participación sea sostenible y tenga los efectos propuestos, es que las discusiones y temáticas tratadas a lo largo de las disertaciones tengan un sentido, no solamente teórico, sino que además “signifiquen” para los grupos sociales desde sus propias vivencias y cotidianidad, por ello se plantea que este sentido no se puede enseñar ni traspasar como en un proceso “osmótico”, el sentido se elabora y reelabora a partir del encuentro de elementos que antes no se habían tenido en cuenta, y que permiten enriquecer el proceso de manera permanente.

Se plantea que el sentido se genera a partir de las relaciones que se establecen entre los actores y con su propio entorno “El aprendizaje con sentido forma protagonistas, seres para los cuales todos y cada una de las actividades, todos y cada uno de los conceptos significan algo para la propia vida” (Gutiérrez, 2004:7). El proceso de mediación pedagógica permite facilitar ese proceso de encuentro de nuevas relaciones de los sujetos involucrados en el proceso, éstas están vinculadas con los materiales utilizados en la propia discusión, con el territorio mirado desde otras ópticas, una reflexión sobre el papel de los individuos entre sí y con sus propias subjetividades y también, esas relaciones entre el presente y la proyección de futuro.

Percepciones, sensaciones sobre el espacio urbano

Es necesario romper con el paradigma de la supuesta objetividad como una condición suficiente y necesaria, muchas veces se parte de supuestos rígidos e inflexibles que entorpecen el proceso de construcción de lo urbano.

Modelos estáticos de la ciudad, o de las estructuras urbanas, muchas veces son ideales importados, por ello se plantea la necesidad de facilitar una reflexión sobre el propio territorio a partir de las percepciones, los miedos, sensaciones, emociones y la propia subjetividad.

Se recomienda como importante llevar a mapas dichas percepciones haciendo relaciones subjetivas con el espacio urbano, indicando espacios con significaciones particulares de miedos, alegrías, tristezas, admiración, deslumbramiento, tranquilidad, reflexión, memoranzas.

Se siente, se reflexiona en relación con el territorio urbano, se proponen acciones y se actúa a partir del este proceso, se alimenta el sentido y se incide de manera directa en las temáticas más sentidas por los sujetos sociales.

En muchos procesos, en aras de conseguir un nivel de objetividad óptimo se hace una división entre el pensar y el sentir, el sujeto y su entorno, la subjetividad de la objetividad, pero se parte de una premisa falsa porque es sólo a partir de ese entendimiento de las relaciones que el individuo establece consigo mismo, con los otros y con el entorno que podemos interpretar, entender y poder transformar el mundo.

Bateson (1972) plantea la necesidad de encontrar esa integración entre las razones del corazón y las razones de la razón como una posibilidad de encontrar “la gracia” es decir la integración síquica.

La construcción intersubjetiva de objetivos.

Subjetividad individual y social. Podremos vivir juntos

Los objetivos propuestos en el proceso de construcción urbana deben ser construidos en conjunto por parte de los actores sociales, aquellos que se han establecido de antemano generan inflexibilidad, conformismo, rutina e indiferencia ya que no nacen de los actores sociales involucrados, de sus propios procesos de sentipensamiento. El proceso puede ser dispendioso porque puede ser cíclico, se miran los fenómenos sobre los cuales hay que incidir, se plantean procesos, pasos analíticos, construcción de significados y debe volver hacia los objetivos en un proceso de reconstrucción creativa.

Estructuras formales e informales en la ciudad.

En busca de un modelo ideal

En el tema urbano, en el cual los subsistemas sociales, territoriales y ambientales, los modelos lineales a pesar de ser un instrumento importante, pueden dejar de lado otras relaciones de interdependencia entre los subsistemas mencionados y el tema del tiempo, que genera dinámicas muchas veces impredecibles, no basta con proyectarse al futuro, es necesario la mayoría de las veces mirar el espejo retrovisor.

La persona que participa en un proceso de construcción de ciudad lo percibe como un proceso vital, donde de manera inteligente y comprometida logra crear y recrear sentidos. La gente que logra participar y generar dinámicas o procesos de construcción de ciudad, son personas distintas porque están superando la mediación puramente normativa y están generando de manera creativa otro tipo de procesos.

Participación más allá de los adultos

A propósito del futuro, en los procesos de discusión no se toma en cuenta a los niños o a otros grupos claves en la ciudad, no por su poder económico y político, sino por su potencialidad de recrear y construir esos escenarios futuros.

García Márquez plantea del sentido y sinsentido en la educación cuando afirma: “Nuestra educación conformista y represiva parece concebida para que los niños se adapten por la fuerza a un país que no fue pensado para ellos” (García Márquez, 1996:54), enuncia que los adultos alejamos la realidad del país de su alcance y castramos la posibilidad que ellos lo perciban desde sus subjetividades para que lo conozcan, lo transformen y así mismo lo puedan enriquecer.

Algunas consideraciones finales

La ciudad es un sistema complejo del cual depende la mayoría de los grupos sociales de un territorio como el colombiano, si la sostenibilidad de las ciudades no se trabaja con los pobladores que son los directamente relacionados con su dinámica, ese gran proyecto de la humanidad está condenado a fracasar en medio del completo deterioro de los recursos naturales y de su estructura ecológica, el reto planteado tanto para los pobladores como para las administraciones es encontrar nuevas alternativas de entendimiento que permitan una construcción dialogada de ese proyecto colectivo que es la ciudad.

La postura de la eco educación es un nuevo paradigma que brinda elementos de fondo para ese cambio de actitud, debe alimentar las estrategias de los encuentros ciudadanos, las orientaciones de planificación del ordenamiento y del desarrollo territorial, se puede empezar trabajando con una nueva concepción de lo que significa participar, esto debe trascender el simple informar y estar informados, e ir más allá hacia una participación en la toma de decisiones sobre la ciudad.

La eco educación se plantea como una opción estructural de cambio que permita responder adecuadamente a los requerimientos de los territorios, hemos visto que con el progresivo crecimiento de las ciudades, éstas se encuentran en peligro de ser cada vez menos sustentables, esta es una labor tanto de los profesionales encargados de la planificación, como de los maestros y de la ciudadanía en general, no debe tener recetas sino una actitud sincera de transformación del estado de cosas actual y para ello la eco educación puede ser una excelente opción.

Bibliografía

- Bateson, Gregory (1972). *Pasos hacia una ecología de la mente*. Buenos Aires: Ediciones Carlos Lohle.
- Cardona, Gutiérrez Ramiro y Alan Simmons (1970). *Destino la metrópoli. Trabajo de investigación*. Bogotá: Editorial Andes.
- Corporación Comunitaria Raíces (2002). *Propuesta técnica y económica para diseñar la estrategia de participación ciudadana en la definición de la estructura urbana y la reglamentación de las UPZ, a fin de implementarse metodológicamente en el DAPD*. Bogotá.
- DAMA (2001). *Plan de Gestión Ambiental 2001-2009*. Bogotá.
- DANE (1964). *Datos Censales*.
- DAPD (1950-1999). *Estadísticas históricas de Santa Fe de Bogotá*.
- Del Castillo, Carlos (2000). *Cuadernos del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá*. POT. Participación DAPD. Bogotá.
- Gallegos Nava, Ramón (2001). "Educación holista, pedagogía del amor universal"; en: *¿Hacia dónde vamos? Visión holística para crear una cultura sustentable*. México: Editorial Pax.
- García Márquez (1996). *Colombia al filo de la oportunidad*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Gutiérrez Francisco (2004). *Mediación pedagógica*. San José: Ed. La copia fiel.
- Gousset, Vincent (1980). *Bogotá. Nacimiento de una metrópoli*. Bogotá: IDCT.
- Heanke, David et al. (1997). *¿Hacia dónde vamos? Visión holística para crear una cultura sustentable*. México: Editorial Pax.
- Preciado, Jair et al. (2005). *Historia ambiental de Bogotá*. Bogotá: Universidad Distrital Bogotá.
- Romero, José Luis (2005). *Latinoamérica. Las ciudades y las ideas*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Vargas, Julián (1990). *La sociedad de Santa Fé Colonial*. Bogotá: Cinep.

La Facultad de Arquitectura de La Habana en la ciudad

Eliana Cárdenas*

Resumen

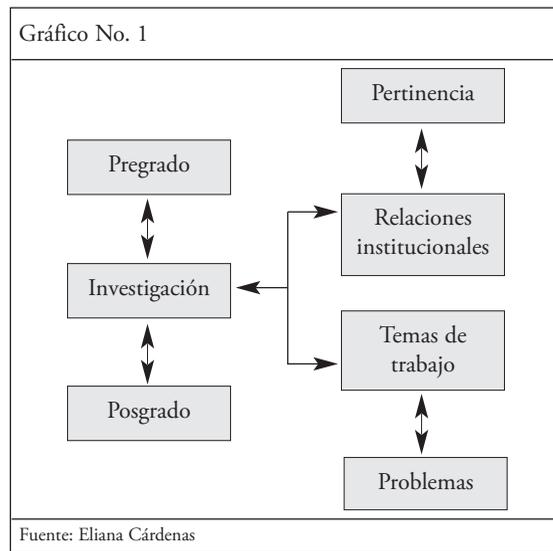
El presente artículo aborda el papel desempeñado por la Facultad de Arquitectura de la Ciudad de La Habana como institución comprometida con el territorio al cual pertenece. Así, se presentan además de los principios que rigen su sistema de enseñanza tanto a nivel de pregrado como de posgrado, un recorrido por el desarrollo del proyecto de carácter interdisciplinario “El sentido de identidad en el ambiente construido habanero”, mediante el cual se investigan los diversos procesos sociales, económicos y culturales ocurridos durante las dos últimas décadas en La Habana y los impactos generados a partir de ellos, teniendo como base la interacción con el territorio.

Palabras claves: Facultad de Arquitectura de La Habana, identidad, territorio, patrimonio cultural, patrimonio arquitectónico.

* Arquitecta, Doctora en Ciencias Técnicas. Docente de la Facultad de Arquitectura de La Habana del Instituto Superior Politécnico José Antonio Echeverría (ISPJAE) Cuba. Miembro del Comité Cubano del ICOMOS.

La concepción integral de la enseñanza y su impacto en la ciudad

La Facultad de Arquitectura de La Habana de la Ciudad Universitaria José Antonio Echeverría, siempre ha estado comprometida con la ciudad, con el territorio donde ella se enclava. Los colectivos de docentes y estudiantes de la Facultad de Arquitectura trabajan permanentemente en la solución de los problemas del país y de La Habana en particular, a través de la formación docente de pregrado y posgrado, los programas de investigación y desarrollo y la extensión universitaria (Gráfico No. 1).



El sistema de organización de la Enseñanza Superior en Cuba establece, entre sus principios básicos, los siguientes:

- La estrecha relación entre la docencia de pregrado y posgrado.
- Los vínculos orgánicos entre la actividad docente y la investigativa.
- Las relaciones activas entre los colectivos de la Facultad de Arquitectura de La Habana y otras instituciones.

- La articulación de los programas de estudio y de los proyectos de investigación con problemas ramales y territoriales definidos en las áreas de atención en el campo de la arquitectura, el urbanismo y ramas afines.

A partir de esas relaciones y los resultados que se deriven de ellas, se define el grado de pertinencia de la Facultad de Arquitectura y de los colectivos que la conforman en relación con el territorio que la acoge, en este caso la zona occidental de Cuba y particularmente su capital.

La multiplicidad de retos a los que se enfrenta el desarrollo de la ciudad en el momento actual, es uno de los factores que condiciona el establecimiento de programas dirigidos a estudiar diferentes problemas de la ciudad y aportar vías de solución. En tal sentido, la actividad docente tanto de pregrado como de posgrado representa un rico caudal de ideas, en tanto a través del mismo proceso de enseñanza aprendizaje y de los ejercicios docentes es posible contar con estudios, propuestas o con bancos de ideas que después se pueden usar para el desarrollo de proyectos. El Centro de Estudios Urbanos de La Habana (CEU-H), perteneciente a la Facultad de Arquitectura coordina actualmente los trabajos de investigación y desarrollo que se realizan en relación con la ciudad. Sin embargo, hay una larga tradición de actuación efectiva sobre la ciudad que se amplifica desde el proceso de Reforma universitaria concluido en 1962, que enfatizaba en los vínculos entre docencia, investigación y realidad nacional.¹

En la actualidad, el CEU-H cuenta con tres líneas fundamentales de investigación y desarrollo:

- Planeamiento, diseño urbano y paisajismo.
- Conservación del patrimonio urbano-arquitectónico.
- Teoría, historia y crítica de la arquitectura y el urbanismo.

1 Desde los cambios efectuados a partir de la Reforma universitaria de 1962, en la enseñanza universitaria cubana ha sido una constante el vínculo con la realidad nacional a través de las actividades de investigación y desarrollo, docencia y extensión académica. Esta vocación ha sido muy importante para la enseñanza de la Arquitectura y el Urbanismo. Ver: Alfonso, Fundora y Medina (1982), Cárdenas, Rojas y Zardoya (2002) y Ortega (2002).

Estas líneas se vinculan a otras correspondientes a diferentes departamentos de la Facultad, principalmente con:

- Acondicionamiento ambiental.
- Defensa contra riesgos de desastres.
- Vivienda social.
- Mantenimiento y reparación de edificios.
- Diseño arquitectónico.

Con la contribución de docentes de estas líneas y especialistas de otras instituciones, se imparten tres programas de maestría y uno de doctorado:

- Maestría en Ordenamiento Territorial y Urbano, con varias menciones, entre ellas: Planeamiento Municipal y Rehabilitación Urbana.
- Maestría en Conservación y Rehabilitación de Edificaciones.
- Maestría en Vivienda Social.
- Doctorado curricular en Arquitectura y Urbanismo.

Estas maestrías están organizadas en módulos que corresponden a diferentes diplomados. El programa de Doctorado se imparte con un número mínimo de créditos y las áreas de investigaciones son fundamentales y definen la especialización en tres grandes esferas: Arquitectura, Urbanismo, Rehabilitación del Patrimonio.

La relación del posgrado con el pregrado y la investigación posibilita el enriquecimiento de cada una de las esferas, en la medida que los resultados de los programas de investigación se aplican en la enseñanza, la participación en la investigación de estudiantes de licenciatura y profesiona-

les jóvenes constituye un medio excelente para los procesos de formación y estos se sienten útiles al aportar nuevas ideas, propuestas y proyectos que contribuirán a mejorar la calidad de vida de la población.

La identidad en La Habana.

Una investigación transdisciplinaria

En el CEU-H se está desarrollando el proyecto “El sentido de identidad en el ambiente construido habanero”, inserto en un programa territorial (para Ciudad Habana) en la rama de las ciencias sociales: La identidad del habanero, coordinado por la Delegación Provincial del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) y que para su dirección se conformó un comité de expertos con representantes de las instituciones involucradas y de otros especialistas conocedores de la ciudad. Este constituye un programa de investigación transdisciplinario, enfocado a analizar procesos socioeconómicos y socioculturales ocurridos fundamentalmente en las últimas dos décadas y los problemas derivados de ellos.

Partiendo de que los procesos identitarios se vinculan a un territorio, tienen al patrimonio construido como asidero esencial de su caracterización. Con esta premisa el objeto de estudio de la investigación es el sentido de identidad que tienen los habitantes de la capital cubana en relación con el territorio en que viven. Como en toda capital o ciudad importante –cosmopolita, migraciones, superposición de funciones–, el análisis de estos procesos presenta una complejidad alta.

Al mismo tiempo, transitar La Habana es recorrer su historia; lección de urbanismo al mantenerse las esencias distintivas morfo-tipológicas de las diferentes zonas. A la vez diversidad, sucesión, yuxtaposición de arquitecturas, homogeneidades y consonancias, constantes y diferencias sugestivas, multiplicidad y unicidad son aspectos básicos de su personalidad. Todos los municipios de la provincia tienen zonas de valor histórico relacionadas con su núcleo inicial (Chateloin, 2000).

Pero en esta ciudad contentiva de tantos valores aún hay diferencias heredadas de los componentes fijos, así como otras nuevas generadas en los últimos quince años –dadas las contingencias económicas por las que

pasa el país— que influyen negativamente en la calidad de vida y en el carácter de los procesos identitarios. La necesidad de estudiarlas y darles respuesta constituye motivación esencial del programa de investigación, cuyo resultado final es elaborar propuestas de intervención urbano-arquitectónicas que, en coordinación con programas culturales más amplios, contribuyan a reafirmar y construir el sentido de identidad de quienes viven en La Habana, a partir de una aproximación transdisciplinaria al problema, vinculando de modo sistemático diferentes especialidades, instituciones y actores. Es una propuesta metodológica que responde a la tendencia actual de las ciencias sociales como un verdadero instrumento para dirigir la sociedad.

En función de estas premisas, un objetivo central del proyecto de investigación es la detección de los factores relacionados con el sentido de identidad en el ambiente construido en la capital y, tomando como punto de partida dichos factores, lograr establecer una estrategia de profundización en diversos problemas y de acciones posteriores en coordinación con otros actores.

Por supuesto, el estudio de muchos de los problemas objeto de análisis no es nuevo, pues las diferentes instituciones estatales encargadas de los distintos campos de actuación en relación con la ciudad han tenido a su cargo múltiples investigaciones a través de los años en los que dichos problemas son tratados de una manera u otra. El valor del programa actual y de las investigaciones que de él se derivan, tiene la particularidad de vincular a varias instituciones del mundo académico y aprovechar el potencial que significan los estudiantes de pregrado y posgrado y la posibilidad de articular conocimientos producidos en la Universidad y en centros de investigación, al margen de estructuras y temporalidades laborales establecidas, de manera que es posible profundizar en algunos aspectos, llenar lagunas del conocimiento, utilizar técnicas e instrumentos de medición novedosos, etcétera.

Los resultados específicos del proyecto “El sentido de identidad en el ambiente construido habanero”, son los siguientes:

- Fundamentación teórica y métodos para el análisis de detección de los valores asignados por la población a sus lugares de vida como expre-

sión básica del sentido de identidad en relación con el espacio urbano-arquitectónico.

- Diagnóstico relacionado con el sentido de percepción del confort ambiental.
- Caracterización de los valores fundamentales que le otorga el habanero a sus espacios de vida y su relación con las características físico-ambientales de espacios representativos de diferentes zonas de la capital.
- Diagnóstico de problemas fundamentales que afectan el sentido de percepción de la identidad y la propia identidad del habanero en relación con los espacios urbano-arquitectónicos donde vive, en algunas zonas representativas de la capital.
- Valoración de los problemas que afectan el sentido de identidad en el ámbito de la vivienda.
- Valoración de los problemas que afectan el sentido de identidad en la centralidad urbana y particularmente en los espacios públicos.
- Conjunto de recomendaciones generales para contribuir a perfeccionar estrategias de desarrollo urbano-arquitectónico en función de mejorar la calidad de vida como vía para elevar la percepción del sentido de identidad (Cárdenas y otros, 2006).

En función de obtener estos resultados se han producido coordinaciones con proyectos del conjunto del macro-proyecto identidad y con otros de los cuales es líder el CEU-H. Esas coordinaciones han permitido tener una visión amplia de la ciudad y, sobre todo, brindar mayor atención a las zonas urbanas más desfavorecidas por circunstancias históricas.

En el bienio 2006-2007, además de los mencionados con antelación, se ha arribado a varios resultados, entre los que se encuentran los siguientes:

- Relacionados con la caracterización de la estructura y valores de la ciudad (Ver Bancrofft, Peña y otros, 2007).
- Caracterización de la estructura urbana de la Ciudad y de la Habana Profunda, con el método de las micro-estructuras.
- Caracterización inicial de la situación de la ciudad en relación con la movilidad y la estructura urbana.
- Transiciones urbano-arquitectónicas entre el espacio público y el privado. Caracterización de los componentes que funcionan como transición.
- Relacionados con movilidad y transporte (Ver Bancrofft, Peña y otros, 2007).
- Problemas y potencialidades de la estructura y la movilidad urbana sustentables.
- Problemas del impacto del transporte en la ciudad.
- Relacionados con problemas ambientales.
- Problemas del confort ambiental en diferentes zonas de la ciudad. Mapas de sensibilidad ambiental (De la Peña y Díaz, 2006 y 2007).
- Riesgos de desastres de origen natural a escalas urbanas y arquitectónicas en el territorio de Ciudad de La Habana (Fors, Arcos y Coca, 2007).
- Mapas de riesgos de desastres. (Fors, Arcos y Coca, 2007).
- Impacto de los problemas ambientales en la ciudad, a través de los Seminarios HABISAL (Hábitat saludable).

- Relacionados con el tema habitacional (Ver González y otros, 2006-2007).
- Estudios de vivienda y nuevas soluciones para las áreas habitacionales: vivienda apropiada, vivienda saludable, edificios altos.
- Participación popular en los procesos de rehabilitación urbano-arquitectónica del hábitat y mejoramiento de condiciones de vida.
- Estudios de zonas a través del sistema de Atlas.
- Atlas del Patrimonio de la Habana del Este: sitios de valor ambiental, sitios arqueológicos, sectores urbanos, patrimonio arquitectónico, patrimonio inmaterial. (Garmendía, 2007).
- Atlas del Patrimonio inmaterial de Centro Habana (Rey y otros, 2007).
- Propuestas específicas para diferentes zonas de la ciudad
- Propuestas para la rehabilitación urbana sustentable de Centro Habana (Rey y otros, 2007).

Factores relacionados con el sentido de identidad en el ambiente construido en la capital

Los estudios se organizaron en función de llegar a dos resultados fundamentales:

- Diagnóstico de problemas fundamentales que afectan el sentido de percepción de la identidad y la propia identidad de los habaneros en relación con los espacios urbano-arquitectónicos donde vive, en algunas zonas representativas de la capital.

- Caracterización de los valores fundamentales que le otorga el habanero a sus espacios de vida y su relación con las características físico-ambientales de espacios representativos de diferentes zonas de la capital.

Caracterización general

El intento de precisar condiciones favorables o desfavorables capaces de promover procesos de construcción de identidad en distintos sitios del territorio capitalino implica considerar varios aspectos que posibiliten niveles de comparación a fin de tener una visión general de lo que sucede en la capital. No obstante las diferencias existentes, se tomaron varios factores que pueden ser considerados clave y que posibilitan evaluar las condiciones favorables o desfavorables para promover procesos de construcción de identidad.

Valores históricos

Factores históricos del territorio que propician los procesos identitarios. Importancia del sitio en relación con evolución histórica de la ciudad.

Caracterización actual del territorio

Factores que influyen en la imagen del territorio. Características del ambiente urbano-arquitectónico. Valores y componentes significativos del ambiente urbano-arquitectónico en relación con el sentido de identidad. Problemas detectados a escala urbana que afectan al territorio.

Los componentes de la centralidad: expresión de la centralidad a través de los espacios públicos y de edificaciones contenedoras de actividades de servicios relacionadas con esas funciones. Sistema de servicios. Edificaciones y espacios de alto valor significativo para una amplia comunidad usuaria. Deficiencias fundamentales en relación con los servicios públicos y funciones de la centralidad urbana.

Valor otorgado al barrio/lugar de residencia. Situación de la vivienda. Transformación/ adecuación realizadas por la población a las necesidades. Nivel de satisfacción de las necesidades y evaluación en el uso por la comunidad usuaria.

Elementos de identificación que puedan fungir como símbolos a escala urbana. Nivel de identificación de los usuarios con el espacio urbano-arquitectónico. Edificios y elementos arquitectónicos significativos. Lugares simbólicos. Lugares de la memoria (Cárdenas, 2006).

Caracterización por zonas de estudio

En esta etapa se analizaron mayoritariamente zonas que se caracterizan por mantener niveles relativamente aceptables de identidad, con el objetivo de profundizar en los parámetros definidos y un territorio amplio cuya identidad está en construcción por ser como tal un municipio de nueva formación, aunque con zonas tradicionales bien identificadas, como la Habana del Este.

Teniendo en cuenta los resultados de la investigación realizada por el proyecto: “Diferenciación espacial e identidades en Ciudad de La Habana. Contextos y escenarios”, que consideran cuatro tipos diferentes de municipios², y considerando el poblamiento contenido en las nuevas divisiones municipales, podemos distinguir de forma convencional una tipología según la estructura de los asentamientos y las ciudades, se seleccionaron zonas que correspondan a cada uno de esos tipos. Del tipo 1 se se-

² Según el estudio de Iñiguez y otros (2006), se plantea la siguiente clasificación:

- I. Municipios que contenían áreas urbanas compactadas de la antigua ciudad de La Habana: Habana Vieja, Centro Habana, Cerro, Diez de Octubre y Plaza.
- II. Municipios que mantienen su nombre, y cambian sus límites: Marianao, Regla y Guanabacoa, incluyendo como en el último caso, asentamientos antiguos urbanos, rurales y dispersos.
- III. Municipios que contenían áreas urbanas del antiguo municipio de Marianao como La Lisa y Playa y de Guanabacoa como San Miguel del Padrón, y varias ciudades antiguas y asentamientos rurales concentrados o dispersos.
- IV. Municipios que contenían áreas urbanas de antiguos municipios y varias ciudades antiguas y asentamientos rurales concentrados y dispersos: Cotorro, Habana del Este, Arroyo Naranjo, Boyeros.

leccionaron zonas de Habana Vieja, Centro Habana, Cerro, Diez de Octubre. Del tipo 2 se estudiaron zonas de Marianao, Regla y Guanabacoa. Del tipo 3 se incluyó un subcentro de San Miguel. Del tipo 4, se incluye el municipio Habana del Este (Gráfico No. 2).



Aunque es un estudio incompleto, pues abarca un número relativamente reducido de zonas, permite tener información de diversos territorios de la ciudad que se comportan de manera diferente. Las zonas de estudio seleccionadas específicamente –y las causas de selección– son las siguientes:

- Del Municipio Habana Vieja, el barrio de San Isidro, donde predomina la actividad residencial y donde persisten aún muchos problemas, no obstante el esfuerzo realizado por la Oficina del Historiador de la Ciudad y su inserción dentro del Plan Maestro de La Habana Vieja.
- Del municipio Centro Habana se consideró el barrio de Colón por su carácter céntrico y contener algunos de los ejes comerciales más importantes de la ciudad tradicional.
- Del municipio Cerro, el barrio de Atarés, por el nivel de cohesión territorial histórico que mantiene y el sentido de identidad que se percibió en la etapa inicial de monitoreo.

- El municipio de Diez de Octubre, con énfasis en el análisis de los tramos más característicos en la calzada del mismo nombre y de su entorno, dado el carácter emblemático de la calzada.
- Los municipios de Guanabacoa y Regla: municipios que han mantenido en gran medida su identidad territorial, aún cuando se hayan producido cambios en sus límites. Son lugares donde existen espacios que aún reproducen la dinámica de interacciones de los municipios y se conservan importantes elementos de la memoria histórica que otorgan sentido de identidad.
- Además de Regla, se incluye Casablanca como un lugar independiente, a partir de sus particularidades históricas y de morfología urbana, y con procesos identitarios también específicos, aunque pertenezca administrativamente al municipio Regla.
- El municipio Marianao es uno de los que ha sufrido mayor transformación, pues su territorio se encuentra actualmente dividido en tres municipios, pero es de gran interés analizar su surgimiento y evolución, por lo que se enfoca inicialmente de manera general, para después evaluar la situación de los barrios La Ceiba y Puentes Grandes, limítrofe este último con el municipio Cerro, pero que conforman un territorio con una identidad tal que son conocidos indistintamente por uno u otro nombre.
- Del tipo 3 se seleccionó La Virgen del Camino, importante subcentro del municipio San Miguel del Padrón, y que constituye un elemento importante de significado de identidad no solo del municipio, sino de toda la ciudad.
- Relacionado con Guanabacoa se incluye la Habana del Este, pues del territorio que actualmente corresponde a ese municipio, gran parte perteneció a Guanabacoa y que por tanto hay factores originarios comunes en determinados procesos identitarios. (Cárdenas y otros, 2007).

Conclusiones

Del estudio de estos territorios se llegó a las siguientes conclusiones:

- Los análisis realizados en las zonas seleccionadas demuestran la pertinencia de las hipótesis planteadas en la primera fase de la investigación. La evaluación detallada en esos sitios de varios aspectos básicos, relacionados tanto con los factores históricos presentes en la evolución de cada uno de los territorios que propician los procesos identitarios y la importancia del sitio en relación con evolución histórica de la ciudad, así como los aspectos que caracterizan en la actualidad del territorio y a partir de ellos los factores que contribuyen o limitan los procesos identitarios.
- Estos estudios, de igual modo, demuestran las consideraciones planteadas por el resultado de investigación “Indicadores socio-demográficos e identidad territorial en la provincia Ciudad de La Habana” (Iñiguez y otros, 2006), en cuanto a las diferencias entre los municipios que presentan una continuidad con divisiones político-administrativas anteriores a 1976 y los que fueron conformados a partir de recortes de otros o los que son totalmente nuevos como entidad administrativa.
- Al mismo tiempo se comprobó la complejidad de los problemas de la ciudad y la necesidad de tomar medidas urgentes que permitan preservar sus valores y elevar la calidad de vida de la población (Coyula, 2006).

Sobre los factores históricos y los procesos identitarios

Uno de los principales aspectos que se demuestra durante la investigación es que en todos los sitios hay procesos históricos que definen su origen en la etapa colonial y que su desarrollo paulatino a lo largo de uno, dos siglos o más tiene fundamentos socioeconómicos sólidos, a la vez que se observan procesos coherentes de crecimiento que se relacionan con ellos.

En la mayoría de los casos estudiados, el origen vinculado a elementos viales (camino de conexión, cruce de caminos), ha definido que dichos elementos se constituyan en esenciales en su papel estructurador y dinamizador del crecimiento urbano y que la secuencia de ubicación de servicios, asentamientos de población que proporcionan y necesitan de dichos servicios constituya un incentivo bastante generalizado, confirmando una vez más la importancia de la solución vial del urbanismo cubano. Las particularidades de cada eje y de su papel en cada territorio respectivo condicionan su importancia a escala de la ciudad y que sean reconocidos por las personas que habitan y (o) hacen uso de ellos cotidianamente.

La decisión de analizar los núcleos centrales de Guanabacoa y de Regla, así como una valoración general del territorio que antes correspondía al municipio de Marianao, tomó en consideración el hecho de que estos “...tienen los más altos porcentajes de población que nació y reside de toda la vida en el municipio. Es de conocimiento común, la fuerte identidad de estos territorios... Ellos contienen el área de importantes ciudades y municipios del mismo nombre, antes de la división político-administrativa de 1976” (Iñiguez y otros, 2007).

En estos casos se comprobó que realmente existen factores importantes que propician el sentido de identidad pero que la pérdida de elementos importantes del patrimonio urbano-arquitectónico, la insatisfacción de los pobladores en cuanto a necesidades a veces elementales, condiciona que ese sentido de identidad se vaya debilitando día a día, particularmente en los jóvenes.

Procesos semejantes sucede con otros lugares en los que históricamente se forjó un sentido de identidad importante, como son Casablanca, los barrios de Atarés y Los Sitios, la calzada de Diez de Octubre y sus zonas aledañas.

Un fenómeno significativo es el proceso de pérdida de centralidad de zonas de centralidad históricamente consolidada por la pérdida a su vez de servicios y el deterioro de la imagen, en un fenómeno que pudiera denominarse como de marginalización de áreas céntricas de la ciudad.

Sobre la caracterización morfotipológica y los valores urbano-arquitectónicos

La caracterización morfotipológica de cada uno de los territorios permitió detectar los valores urbanos, paisajísticos; otros análisis sacaron a la luz tanto aspectos positivos como negativos, al igual que componentes del patrimonio intangible.

En todos los territorios estudiados hay ejes importantes que funcionan como elementos estructuradores de los mismos y donde se concentran los servicios a escala del barrio y se ubican los mejores exponentes arquitectónicos.

En todas las zonas estudiadas existen exponentes arquitectónicos de valor, pero al no estar priorizadas con planes semejantes al de La Habana Vieja, se corre el peligro de continuar perdiendo esos valores. Las situaciones más graves en relación con los valores del patrimonio existente se producen en Guanabacoa en primer lugar –con la contradicción de que su centro histórico es declarado Monumento Nacional–, en la Calzada de Diez de Octubre y en Marianao (Cárdenas y otros, 2007).

Sobre los valores y problemas percibidos por la población

Las encuestas realizadas por los estudiantes en las diferentes zonas evaluadas aportaron información de interés con vistas a conocer como la población valora el lugar donde vive y desarrolla su vida cotidiana.

En todos los sitios se detectaron elementos de valor y componentes significativos del ambiente urbano-arquitectónico, revelados tanto a través del análisis ejecutado por los estudiantes como a través de las encuestas realizadas a la población.

La presencia de hitos y elementos simbólicos en los territorios, tanto del patrimonio tangible como intangible continúan siendo asideros significativos de los procesos identitarios, sin embargo, se aprecia discontinuidad en el diálogo transgeneracional y en la efectiva difusión de los valores, sobre todo en aquellos sitios donde los saldos migratorios son mayores. La pérdida física de elementos significativos que otorgaban particula-

ridad a los territorios condiciona que su memoria histórica se vaya diluyendo en las nuevas generaciones.

La insatisfacción en cuanto a los servicios en casi todas las zonas estudiadas condiciona el desarraigo, sobre todo en las nuevas generaciones, trayendo como consecuencia problemas sociales. Se ha comprobado que para la mayoría de los jóvenes las ofertas a escala del barrio no resultan lo suficientemente atractivas.

Los sectores de la población que se identifican con sus lugares de vida basan su sentimiento, en la mayoría de los casos, en valores intangibles arraigados en raíces familiares, antiguas tradiciones, o por la cercanía a su centro de trabajo, estudio o determinados servicios, definiendo la importancia de su permanencia en el territorio debido a la continuidad familiar y a un sentido de comodidad, sin otorgarle significados de peso a los valores urbanos y arquitectónicos, salvo casos excepcionales (Cárdenas y otros, 2007).

Sobre las condiciones desfavorables que inciden de forma negativa en los procesos de construcción de identidad

Se reiteran en todos los casos estudiados problemas semejantes: el mal estado en que se encuentra gran parte del fondo construido, con su incidencia negativa en la calidad de vida de las personas, en la imagen urbana, y su colofón en la pérdida paulatina de valores en la arquitectura y los espacios urbanos, condicionando malestar en la población. En tal sentido, la situación general en relación con la vivienda es aún grave en varios territorios, lo que se reitera en las encuestas realizadas.

La solución a los problemas del deterioro y las necesidades derivadas del crecimiento familiar han sido enfrentadas por medios propios de la población en la gran mayoría de los casos, con resultados desfavorables para la imagen urbana, tanto por la precariedad de las soluciones y los materiales empleados o por el mal gusto que anima a los diseños. A ello se suma la insatisfacción con respecto a los servicios públicos; además de la situación deficitaria en cuanto a cantidad y calidad, se destaca la pérdida de importantes edificios públicos y de servicios en todos los territorios,

lesionando así factores básicos de la memoria histórica de los diferentes lugares.

La falta de mantenimiento en lo que respecta a redes técnicas urbanas, así como el completar los niveles necesarios en cuanto a iluminación, abasto de aguas es un problema a enfrentar. En el rubro que se ha estado trabajando con más sistematicidad es la telefonía, en segundo lugar la iluminación, pero es necesario lograr niveles semejantes en todos los territorios.

Los niveles de contaminación ambiental son generalizados: los salideros de agua en algunas zonas, las malas condiciones de los desagües, la alta contaminación por el flujo vehicular que transita por los principales ejes estudiados como Diez de Octubre, Monte, Avenida 51, Calzada de Puentes Grandes, etcétera.

Existen altos niveles de insatisfacción y falta de identidad de los habitantes con su territorio.

Las causas fundamentales radican en el deterioro de un gran número de edificaciones, el déficit de viviendas, el estado técnico deficiente de muchas calles, la falta de servicios en los niveles adecuados y opciones recreativas y la mala educación urbana de muchos de sus habitantes (Cárdenas y otros, 2007).

En la mayoría de los territorios analizados se evidencian problemas que deben ser atendidos con prioridad. La presencia de un programa como en del Plan Maestro para el Centro Histórico de la Habana Vieja representa una posibilidad real de desarrollo sustentable que se puede aplicar a otras zonas de la ciudad. El sentido de identidad y la confianza en que se puedan solucionar los problemas en el barrio de San Isidro en La Habana Vieja, así lo demuestran. Igualmente, la presencia de los Talleres de Transformación Integral (Coyula, 2005).

Si bien este es un estudio parcial y todavía incompleto, revela la necesidad de que se tomen medidas urgentes. Resulta imprescindible e inaplazable reforzar e incrementar los planes de acción que se llevan a cabo en los diferentes territorios, así como la promoción de programas de educación ambiental para la población, los dirigentes de distintos niveles que deben tomar decisiones sobre la ciudad y para muchos de los profesionales vinculados a ella. Estos serían una contribución inestimable a mejorar las condiciones de la ciudad y a reforzar sus procesos identitarios.

Bibliografía

- Alfonso, A., G. Fundora y J. Medina (1982). “80 años de enseñanza de Arquitectura en Cuba”. *Revista Arquitectura y Urbanismo* (Número especial). La Habana: ISPJAE.
- Bancroft, R., J. Peña y otros (2007). “Desarrollo urbano y movilidad en La Habana: Estrategias para una integración sustentable”. Informe de Proyecto de Investigación, Centro de Estudios Urbanos de La Habana, Facultad de Arquitectura de La Habana. La Habana: CUJAE.
- Cárdenas, Eliana, A. Rojas y María. V. Zardoya (2002). *Un siglo de enseñanza de la arquitectura en Cuba*. La Habana: Ediciones ISPJAE.
- Cárdenas, Eliana y otros (2006). “El sentido de identidad en el ambiente construido habanero (primera parte)”. Informe de investigación. Facultad de Arquitectura de La Habana. La Habana: CUJAE.
- _____ (2007). “Valoración de problemas y potencialidades urbanas en relación con los procesos identitarios en Ciudad de La Habana”. Informe de investigación, Facultad de Arquitectura de La Habana. La Habana: CUJAE.
- Coyula, Mario (2005). *Los Talleres de Transformación Integral del Barrio en La Habana: una experiencia de planeamiento alternativo a nivel de base*. La Habana: Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital (GDIC).
- _____ (2006). “La ciudad del futuro o el futuro de la ciudad”. *Temas*, No. 48. La Habana.
- Chateloin, Felicia (2000). “El Centro Histórico de La Habana es más que La Habana Vieja”. *Revista Arquitectura y Urbanismo*, Volumen XXI, No 2/2000, p. 20-29. La Habana: CUJAE.
- De la Peña, A y G. Díaz (2006). “Diagnóstico relacionado con la percepción del confort ambiental y su influencia en el sentido de identidad”. En Cárdenas, Eliana y otros. *El sentido de identidad en el ambiente construido habanero* (primera parte). Informe de investigación, Facultad de Arquitectura de La Habana. La Habana: CUJAE.
- _____ (2007). “Mapas de ruido para Ciudad de La Habana”. Informe de investigación, Facultad de Arquitectura de La Habana. La Habana: CUJAE.

- Fors, Emilia, Jorge Arcos y Obdulio Coca (2007). "Principales riesgos de desastres naturales que afectan el patrimonio construido y cambios sociopolíticos que forman parte de la identidad del habanero". Informe de investigación. Grupo GREDES, Facultad de Arquitectura de La Habana. La Habana: CUJAE.
- Garmendia Presmanes, Reynaldo (2007). Patrimonio intangible. No hay fronteras en el este. Ponencia presentada en X coloquio de historia local "Guanabacoa en la historia". Guanabacoa, La Habana. Tutora: Dra. Arq. Eliana Cárdenas.
- González, Dania y otros (2006-2007). Informe final de Proyecto de Investigación de Vivienda. Facultad de Arquitectura de La Habana. La Habana: ISPJAE.
- Iñiguez, Luisa y otros (2006). Resultado parcial 01: Indicadores socio-demográficos e identidad territorial en la provincia Ciudad de La Habana. Proyecto: Diferenciación espacial e identidades en Ciudad de La Habana. Contextos y escenarios. La Habana: CESBH.
- _____ (2007). Propuesta con vistas a la definición tipológica de barrios y repartos de la provincia Ciudad de La Habana. La Habana.
- Ortega, L. (2002). "La Facultad de Arquitectura en la ciudad". En Cárdenas E., Ma. V. Zardoya y A. Rojas: *Un siglo de enseñanza de la arquitectura en Cuba*. La Habana: Ediciones ISPJAE.
- Rey, G. y otros (2007). "Rehabilitación urbana sustentable de Centro Habana", Informe de investigación. Facultad de Arquitectura de la Habana. La Habana: CUJAE.

IV. Construcción social de lo urbano

O em Velhas fazendas cafeeiras: patrimônio e turismo em espaços esvaziados

Mateus Rosada* y Maria Ângela P. C. S. Bortolucci**

Resumo

Trata do embate entre interesse financeiro e interesse patrimonial na exploração turística de fazendas históricas na região de Limeira, no estado brasileiro de São Paulo. Aborda as transformações sociais e tecnológicas ocorridas no ciclo cafeeiro, a crise da cafeicultura e decadência do meio rural e sua atual reabilitação. Tendo em vista o caráter didático desse patrimônio e a identidade da comunidade local, observa que existem diferentes posturas ante o bem cultural tanto por parte dos proprietários rurais como dos visitantes. Destaca que existe uma postura mais cuidadosa daqueles que conhecem mais a história regional. Reforça a importância de uma educação patrimonial para a correta preservação dessas propriedades.

Palavras-chave: patrimônio rural, fazenda de café, educação patrimonial, turismo rural, patrimônio cultural.

* Arquiteto e urbanista pela Universidade de São Paulo (USP); e técnico em edificações pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atualmente é mestrando do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da EESC/USP. Realiza pesquisas sobre arquitetura rural do período cafeeiro e arquitetura urbana religiosa.

** Arquiteta e urbanista pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e doutora pela FAU/USP. Atualmente é docente do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da EESC/USP e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da EESC/USP. Realiza pesquisas sobre arquitetura brasileira, arquitetura urbana e rural paulista, arquitetura e modos de vida do século XIX e do início do século XX e patrimônio cultural.

Introdução

...Esse patrimônio está em perigo. Ele está ameaçado pela ignorância, pela antiguidade, pela degradação sob todas as formas, pelo abandono (...).
A tecnologia contemporânea, mal aplicada, destrói as antigas estruturas.
As restaurações abusivas são nefastas. Afinal e principalmente,
as especulações financeira e imobiliária tiram partido
de tudo e aniquilam os melhores projetos.
(Manifesto de Amsterdã, 1976: 03)

A recente atividade turística nas antigas fazendas de café da região de Limeira (estado de São Paulo, Brasil) vem acarretando em algumas modificações do espaço construído dessas propriedades. Este trabalho busca justamente discutir as posturas de atuação perante o patrimônio cultural, o conflito entre o interesse financeiro e o interesse histórico e a necessidade da educação patrimonial (Fig. No. 1).

Este artigo surgiu a partir de um desdobramento da pesquisa de iniciação científica “Estruturação Espacial das Fazendas de Café de Limeira e Região” (2004), financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), que permitiu conhecer e analisar o contexto atual de influência do turismo na arquitetura de antigas propriedades cafeeiras localizadas entre as cidades de Limeira e Rio Claro.

Fig. No. 1 - Localização da Região de Limeira no Estado de São Paulo e no Brasil



Desenvolvimento da região

O Brasil foi eminentemente rural durante quase quatro séculos e sua base econômica estava localizada na área rural, onde ocorriam as principais atividades. Os centros urbanos mais desenvolvidos, salvo os grandes portos, eram sempre grandes pólos de algum segmento agropecuário e, não raro, as propriedades rurais eram auto-suficientes em relação às cidades. Essa dinâmica econômica foi a mesma na área pesquisada: a região de Limeira, no estado de São Paulo, onde estão localizados os conjuntos rurais analisados. E São Paulo era, no alvorecer do século XIX, uma das províncias mais subdesenvolvidas do Brasil e sua economia se baseava na produção e exportação do açúcar.

Contudo, o ambiente rural paulista, já nas primeiras décadas do século XIX iniciaria uma verdadeira revolução com o advento da cafeicultura. Ao longo do ciclo cafeeiro, São Paulo se enriqueceu a ponto de se tornar a mais próspera província brasileira. A sociedade, a cultura e a arquitetura modernas de São Paulo moldaram-se com bases na cafeicultura e nos desdobramentos da riqueza que ela proporcionou. Por ser uma das *commodities* mais rendosas do planeta naquele período, o café trouxe enorme riqueza e prosperidade à região, com sensíveis reflexos nas cidades. À medida que a cultura do café avançava no território paulista, trazia consigo uma forma de produção muito mais economicamente liberal do que a cana-de-açúcar que a precedeu. Os investimentos em tecnologias e a contratação de trabalhadores assalariados aumentaram consideravelmente o dinheiro em circulação e isso possibilitou o surgimento de novas vilas e o florescimento de outras já existentes. As unidades de produção cafeeira, a partir do final da segunda metade do século XIX, seriam menos auto-suficientes, possibilitando que a economia urbana se tornasse mais autônoma e complexa, graças à sua financeirização.

No sistema de trabalho também ocorreram sensíveis alterações: o fim do sistema escravista (devido a vários fatores internos e externos ao Brasil). Uma parte dos fazendeiros paulistas, desta forma, investiu na contratação de mão-de-obra assalariada européia, isso num país onde quase toda a força de trabalho ainda era escrava. Grandes levas de

imigrantes portugueses, alemães e italianos chegaram ao Brasil, principalmente a partir da segunda década do século XIX. Desta forma, empregados livres brancos e escravos africanos trabalharam concomitantemente nas fazendas de café paulistas. Os dois regimes de trabalho conviveram por cerca de cinquenta anos até a definitiva proibição do regime servil no Brasil, em 1888.

O capital gerado com o café também resultou em incessantes investimentos nos transportes, nos maquinários, nas técnicas construtivas e de produção. Acarretou ainda na sofisticação dos modos de vida e, principalmente, da arquitetura. Com o processo expansionista do café, as fazendas da região de Limeira, que inicialmente cultivavam a cana-de-açúcar, sofreram profundas modificações em seus espaços para se adaptarem às novas necessidades.

A crise da cafeicultura e a decadência do meio rural

A pujança do período cafeeiro (de 1850 a 1930) fez com que o espaço rural se mantivesse em constante alteração e densamente povoado. Há casos de fazendas na área analisada que possuíam mais de 3 mil moradores (Fig. No. 2). No entanto, a quebra da Bolsa de Nova York, em 1929, desencadearia uma forte crise no sistema, forçando a reestruturação das atividades da região em novas bases, agora apoiadas na indústria. Isto, aliado a fatores como reformas econômicas e trabalhistas levadas a cabo pelo governo federal, valorização das atividades urbanas em detrimento das rurais, etc., fez com que a dinâmica rural entrasse em franca decadência.

Fig. No. 2

À esquerda: Terreiro da fazenda Ibicaba por volta de 1880. Em intensa atividade, a propriedade evidencia imigrantes e escravos preparando ferramentas agrícolas.



Fonte: Heflinger (2005: 73-74) – fotos do acervo da Dra. Lotte Köhler e Dr. Albrecht Shmidt.

À direita: O mesmo terreiro em 2002. Sem a cultura cafeeira, enorme espaço tornou-se um grande vazio.

Foto: Mateus Rosada

A partir de então, as cidades passaram a ser o centro da economia e o capital migra em grande parte do campo para a cidade. As fazendas perderam muito de sua autonomia e se tornaram muito mais dependentes das áreas urbanas. A evasão do capital para o perímetro urbano carregou consigo a população rural, pois se tornou extremamente oneroso para os grandes produtores rurais manter tantas famílias e empregados em suas terras. As fazendas, esvaziadas, foram erradicando seus pés de café e arrendando as terras para grandes usinas de álcool num extenso processo de declínio da cafeicultura que se arrastou desde a década de 1930 até os anos 80.

Segundo Magda Lombardo (1978:127), a região de Limeira já sofria com uma crise de superprodução do café desde os anos 1900, mas com o *Crash* da bolsa nova-iorquina, muitos mercados se fecharam, levando boa parte dos fazendeiros à falência. No período entre 1930 e 1960, foram arrancados das fazendas quase todos os cafezais e os fazendeiros passaram a se dedicar à policultura (cana-de-açúcar, arroz, feijão, milho, abacate, etc.) ou à citricultura. Entretanto, com o programa nacional Proálcool, em 1975, houve a grande expansão da cana-de-açúcar, cuja produção já vinha sendo retomada desde os anos 30 (Lombardo, 1978: 30). Desde então, a cana-de-açúcar passou a ocupar na região o lugar das demais

culturas e voltou a dominar o cenário rural brasileiro, especialmente o paulista.

Assim, grande parte das enormes estruturas construídas no período cafeeiro foi abandonada e, aos poucos, ruiu ou deu lugar a novas áreas de plantio de cana-de-açúcar. Com as terras arrendadas (cuidados e colheita realizados pelas usinas), houve a conseqüente diminuição das atividades nas fazendas. Isso acarretou, por sua vez, em novas alterações nas edificações, em abandonos e destruições. Houve casos de conjuntos edificadas inteiros arrasados pelas usinas.

Nos anos 60 e 70, já praticamente todos os investimentos econômicos brasileiros se destinavam às áreas urbanas. E, na região paulista, enquanto as construções rurais sofriam com a destruição devido à decadência da cafeicultura, as cidades passavam por um vertiginoso processo de transformação, de novas construções e também, por conseqüência, de destruições de antigas construções, essas, ao contrário das fazendas, causadas pelo crescimento econômico e demográfico.

As muitas demolições do patrimônio construído realizadas no meio urbano causaram um grande sentimento de perda na população, que se refletiu em uma revalorização das coisas antigas, reabilitando a importância das edificações históricas.

“A rapidez do processo de mudança, não há como negar, trouxe o sentimento de perda do sentido do passado, do desenraizamento e do esquecimento fácil, originando a necessidade de indivíduos e coletividades retomarem seu passado, na busca de elementos que permitam uma recomposição de sua personalidade” (Freire, 2002: 121-2).

A reabilitação do interesse pelo patrimônio

Portanto, paralelamente às grandes perdas ocorridas desde décadas anteriores a 1970, tomou corpo o interesse, aparentemente generalizado, pela história e pela arquitetura de épocas antigas. O processo de urbanização e globalização do país nas últimas décadas, que resultou no desaparecimento de tantas marcas do passado, provocou o debate sobre a

identidade cultural e as raízes das populações locais. O fato é que a preocupação com a história, sustentada por motivações as mais diversas, vem caminhando num ritmo crescente desde então, gerando nos indivíduos certo fascínio pela descoberta de informações de seu passado que até então estavam perdidas e esquecidas.

“As razões para esse novo fascínio pela história são diversas. Uma delas, contudo, tem sido referência obrigatória de todos aqueles que se debruçam sobre o fenômeno: a velocidade das mudanças que tais sociedades vêm experimentando nos últimos tempos, acompanhada da globalização, e seu impacto sobre a constituição da identidade, tanto individual como coletiva” (Freire, 2002: 121)

A atual volatilidade dos aspectos urbanos e sociais, resultante do frenético ritmo de transformações, faz com que a população perca parâmetros estáveis de afirmação do presente e de projeção do futuro e, com isso, busque elementos do passado para respaldar sua identidade e para afirmar e compreender suas raízes. Busca, desta maneira, uma forma de estabilidade apoiada na história. Nesse movimento, o patrimônio arquitetônico, por seu caráter estável e pela sua visibilidade, adquire importante (re)significação e o papel das construções históricas é reabilitado.

“Portadoras de mensagem espiritual do passado, as obras monumentais de cada povo perduram no presente como testemunho vivo de suas tradições seculares. A humanidade, cada vez mais consciente da unidade dos valores humanos, as considera um patrimônio comum e, perante as gerações futuras, se reconhece solidariamente responsável por preservá-las, impondo a si mesma no dever de transmiti-las na plenitude de sua autenticidade” (Carta de Veneza, 1964:01).

Nas cartas patrimoniais, desde as proposições da Carta de Veneza, passando pela Declaração de Amsterdã, a compreensão do patrimônio a ser preservado foi ampliada para além da noção de monumento:

“A significação do patrimônio arquitetônico e a legitimidade de sua conservação são atualmente melhor compreendidas. Sabe-se que a

preservação da continuidade histórica do ambiente é essencial para a manutenção ou a criação de um modo de vida que permita ao homem encontrar sua identidade e experimentar um sentimento de segurança face às mudanças brutais da sociedade” (Declaração de Amsterdã, 1976: 10).

Empre evidenciando a preservação histórica como um instrumento fundamental de segurança diante do momento em que é grande a perda de referências, as cartas patrimoniais refletiam um sentimento coletivo de necessidade de salvaguarda da identidade.

Na região de Limeira, na procura pela identidade e pela história, os olhares dos habitantes urbanos se voltaram para o campo. Perceberam que o ambiente rural apresentava-se mais conservado que o urbano, apesar de esvaziado e, em boa parte, abandonado, pois estava inserido em outra dinâmica. As principais fazendas do período do café, que tanto contribuíram para a formação dessas cidades, despertaram, a partir de então, crescente interesse por parte da população.

O turismo rural atualmente

Acompanhando o movimento de revalorização do patrimônio e da busca pelas raízes, algumas fazendas da área de pesquisa vêm, há pouco mais de uma década, abrindo suas porteiras para a atividade turística. Os próprios órgãos municipais têm procurado auxiliar os proprietários rurais nas adaptações necessárias de suas fazendas e incentivado o turismo rural como uma forma de incrementar suas economias: o viés econômico está sempre presente, muitas vezes, encarado de forma prioritária ao patrimônio cultural: “hoje, parece que todos os municípios estão despertando para o turismo como uma das formas de saída econômica para desenvolvimento municipal” (Rhoden, 2001: 111).

As fazendas de Limeira vêm recebendo levas cada vez mais numerosas e constantes de turistas, até mesmo da capital paulista, ávidos por um pouco de história regional e de ar puro do campo, muitos deles são descendentes de imigrantes em busca de indícios de suas origens. O turismo rural atrai de volta, em parte, o dinheiro que havia escoado para as cidades no processo de urbanização da região e do país.

Assim como o patrimônio rural, preservado em parte pela decadência econômica do meio, propiciou o desenvolvimento da atividade turística pelas qualidades ambientais, culturais e históricas mantidas nas fazendas, o turismo, num segundo momento, traz divisas que permitem a conservação desse patrimônio. Em muitos casos, os edifícios históricos só continuam existindo devido à sua nova destinação econômica, pois poderiam ter sido eliminados se não houvesse atividade que justificasse sua manutenção.

“É preciso dizer que, se por um lado o Patrimônio Histórico foi um motivador para ao desenvolvimento do turismo, por outro, o turismo foi responsável pela preservação desse patrimônio” (Kother, 2001: 106). Não somente pelo aspecto econômico a exploração turística da arquitetura do passado contribui para a sua preservação. Sonia Maria Luccas complementa esse ponto de vista:

“Quando moradores locais percebem o valor que pessoas de fora atribuem àquilo que estão indo visitar, em algum aspecto de suas tradições ou paisagem, passam a olhar diferentemente aquilo que, no cotidiano, passaria despercebido ou seria considerado ‘antiquado’. Desenvolvem orgulho por esse legado e desejam passá-lo para as gerações futuras” (Luccas, 2000: 33)

É importante destacarmos que foi primeiramente a percepção do caráter histórico das propriedades rurais da região de Limeira que incentivou sua abertura ao turismo e atraiu pessoas que valorizaram ainda mais suas características. Num segundo momento, com os bons resultados econômicos em hotéis, restaurantes e serviços, as prefeituras implantaram ações para incrementar esse turismo, que passaram a se antecipar à população no reconhecimento da importância de outras propriedades (tanto rurais como urbanas). Nessa fase, o caráter cultural, muitas vezes, é sobrepujado pelo caráter economicista da exploração turística.

É evidente que o reconhecimento de valor do patrimônio trazido pelo turismo é de grande importância na manutenção do mesmo, mas existem tensões entre a exploração econômica através do turismo e a preservação, como pôde ser observado nas fazendas da região de Limeira. Embora se

crie uma imagem de que essas propriedades são representantes incólumes e fidelíssimas do período cafeeiro, pois os proprietários e agentes turísticos alimentam essa imagem, existem nelas várias alterações e adaptações posteriores ao tempo do café. Nas visitas a campo, foi possível notar que em todas as propriedades, sem exceção, foram feitas sucessivas demolições e novas edificações, desde o primeiro período, de cultivo de cana (anterior ao plantio de café), passando pelo período cafeeiro e até os dias de hoje, que alteram aos poucos a estrutura inicial, principalmente para adequação às necessidades mais recentes. Este processo de adaptação foi mais lento em certos períodos, mas nunca cessou por completo. Foi possível perceber, nas fazendas visitadas, que os maiores períodos sem modificações correspondem às fases em que as edificações estavam desocupadas. Quando estão em uso, existe sempre um processo de alteração, por mínimo que seja. O próprio processo de manutenção e conservação acarreta em pequenas adaptações e inserções, algumas vezes, de materiais até então estranhos à edificação antiga.

Entretanto, ultimamente, com a intensificação do turismo, está ocorrendo também a intensificação do processo de adaptação desses conjuntos rurais. A nova atividade econômica gera lucros, que implicam em novos investimentos, que acarretam novas modificações no espaço: são construídos quartos de hospedagem, restaurantes e piscinas; as tulhas e senzalas são reformadas internamente para comportarem salões de eventos e restaurantes; os terreiros recebem quadras; edificações pequenas, como casas de colonos e escolas, sem previsão de uso e sem interesse econômico, são demolidas ou simplesmente abandonadas.

Existem casos em que novas edificações são construídas como imitações da arquitetura tradicional local (Fig. No. 3). Há também reformas e adaptações nas antigas edificações que não evidenciam os elementos novos dos velhos, resultando num simulacro histórico que deturpa a leitura do bem.

“É mais comum, inclusive, vermos projetos que criam cenários, inventam história, fazem parques temáticos, com elementos culturais descontextualizados ou criam legislações de incentivos à construção de prédios novos com características formais da arquitetura tradicional para atrair turistas,

em detrimento de legislações que protejam o patrimônio autêntico”¹ (Rhoden, 2001: 111).

Dessa maneira, o turismo está sendo também o desencadeador de várias atitudes que podem alterar o patrimônio cultural e resultar em leituras distorcidas da história se não se levar em conta a representatividade e a identidade dos imóveis e das atividades dessas fazendas.

Fig.No. 3 - Cozinha do restaurante da fazenda Itapema, construída em 2004 dentro da antiga senzala. Paredes foram descascadas para deixar tijolos aparentes, pinturas à base de cal manchadas e madeiramento roliço da reforma são alguns dos elementos utilizados freqüente-mente para forjar uma impressão de antigüidade do ambiente novo



Fonte: <http://www.fazendaitapema.com.br>.

Constatamos, assim, uma ambigüidade: a atividade turística, que trabalha com a construção de uma imagem histórica, de um objeto (no nosso caso, de uma fazenda de café) fidedigno de um período econômico significativo na ocupação do território, acaba por depreciar gradativamente este objeto em sua materialidade e imaterialidade. Dessa forma, o turismo é ao mes-

1 O autor se refere a legislações que incentivam cidades do Sul do Brasil, como Blumenau, Colônia de São Pedro e Gramado a fazerem das novas construções imitações das antigas, provocando um falseamento histórico oficializado. Tal atitude de simulação de características antigas em novas edificações também ocorre em várias fazendas do Estado de São Paulo e em outras cidades históricas do país, muitas vezes sob a proteção de legislação local.

mo tempo uma fonte de renda que auxilia na manutenção econômica do local e um agente que, se não houver cuidado ou preocupação com a identidade local, desencadeia alterações de resultado negativo.

É compreensível que a estrutura dessas fazendas precise de adaptações para receber os turistas, mas faz-se necessário que proprietários e agentes envolvidos tenham em mente qual é a representatividade das construções e objetos com os quais estão lidando, uma vez que o patrimônio cultural tem um caráter destacadamente didático: “O turismo cultural produz tanto entretenimento como aprendizado, através de encontros próximos com a arte, a história, as tradições culturais passadas e presentes, bem como sua relação com a natureza em paisagens culturais” (Able Jr. apud Luccas, 2000: 31-32).

Posturas perante o patrimônio cultural e sua manutenção

Fig. No. 4 - À esquerda: Casa de máquinas da fazenda Santa Gertrudes arrumada para uma festa de casamento. É possível ver a passarela de inspeção e as centenárias máquinas ao lado das mesas.



Fonte: <http://www.fazendasantagertrudes.com.br>.

À direita: Evento com apresentação de grupo de percussão na tulha da mesma fazenda, onde se vê a passarela dos vagonetes que carregavam café. Fonte: <http://www.fazendasantagertrudes.com.br>.

É importante destacar que as necessárias adaptações e manutenções possuem muitas maneiras de serem executadas. Uma característica perceptível nas visitas a campo é que os proprietários que realizaram modificações mais criteriosas são os que demonstraram ter um conhecimento mais profundo sobre sua fazenda e, portanto, entendem melhor a

importância e o significado de sua propriedade no contexto da história regional e nacional. Suas posturas, comparadas às de outros fazendeiros (com menos conhecimentos ou com menor interesse na manutenção do bem), são as que mais se aproximam das recomendações das Cartas Patrimoniais da UNESCO e do ICOMOS. Mesmo que os proprietários não as conheçam (quase a generalidade dos casos) os mais interessados pela história buscam auxílio técnico com profissionais e estudiosos da área para realizarem intervenções. Outra característica que facilita a preservação das fazendas é o reconhecimento de valor oficial através do tombamento pelos conselhos de defesa do patrimônio (IPHAN, nacional, e CONDEPHAAT, estadual – são duas na área de pesquisa), quando o acompanhamento técnico das alterações se torna obrigatório.

Porém, os conjuntos de edificações que formam essas propriedades são em geral grandes e complexos, necessitando de muito investimento financeiro para sua manutenção ou restauração. Em grande parte das vezes, somente a atividade turística não possibilita que a propriedade se torne sustentável e lucrativa (Fig. No. 4). Mesmo o reconhecimento por parte do governo não auxilia na captação de recursos². Programas nacionais de financiamentos de obras em bens históricos, como o Monumenta, do Ministério da Cultura brasileiro, só prevêem verbas para imóveis em área urbana, ignorando o patrimônio rural. Na busca por financiamentos, proprietários, historiadores, arquitetos e órgãos de cultura e turismo têm se unido em OSCIP's (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), associações sem fins lucrativos, que visam obter auxílio financeiro para a manutenção do patrimônio, especialmente o rural, seja este de origem governamental ou empresarial, ou mesmo verbas obtidas através da Lei Rouanet³. A criação de OSCIP's tem crescido nos últimos anos, pois, além de facilitar o acesso a financia-

2 Segundo o Artigo 216 da Constituição Brasileira, no § 1º: “O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação”. Entretanto inexistem políticas públicas que propiciem de forma ampla a preservação do patrimônio.

3 A Lei brasileira de Incentivo à Cultura, conhecida como Lei Rouanet, cria instrumentos para que empresas deduzam parte de seu imposto para aplicar o dinheiro em ações culturais, nas quais está contemplado, entre outras coisas, o restauro arquitetônico.

mentos, tem sido também o espaço para trocas de experiências entre proprietários, técnicos e estudiosos que contribuem para um direcionamento mais preciso e correto de medidas para manutenção e recuperação dessas edificações e espaços rurais.

Educação patrimonial e parcerias

A preservação da arquitetura, das técnicas construtivas, em muitos casos, esbarra no conflito com os interesses econômicos que estão envolvidos na exploração turística. Os aspectos históricos e financeiros devem ser cuidadosamente balanceados, uma vez que:

“Cultura e turismo se apresentam como uma parceria difícil e mesmo, às vezes, conflitante. Instituições culturais tendem a ser orientadas por missões e funções educacionais, enquanto o turismo é orientado por mercado e lucro. Um casamento entre os dois é geralmente levado por oportunidade econômica mais do que por afinidade natural e, como qualquer relacionamento, exige um bocado de conversa para assegurar o entendimento. Onde a cultura do turismo fala de destinações e atrações, as ciências humanas falam dos lugares e seus poderes... Lugares são melhor definidos pela cultura, pelas histórias nascidas e contadas lá. Um lugar é uma destinação com uma história” (Quay, James, 1997, apud Lucas, 2000: 30-1).

Os fatores que mais influem para o embate entre preservação e adaptação são a desinformação e o desinteresse pelo arcabouço histórico dessas fazendas. É preciso que exista todo um sistema para a educação patrimonial nas escolas e universidades, que os meios de comunicação divulguem e informem sobre os bens históricos e sua significação. E que essa informação não venha somente no formato da pura necessidade da preservação, mas que conduza o indivíduo a realmente reconhecer, compreender e sentir que bem cultural de fato o representa.

“A tomada de consciência em relação à necessidade da salvaguarda deveria ser estimulada pela educação escolar, pós-escolar e universitária e pelo

recurso aos meios de informação tais como os livros, a imprensa, a televisão, o rádio e o cinema e as exposições itinerantes. As vantagens, não apenas estéticas e culturais, mas também sociais e econômicas que pode oferecer uma política bem conduzida de salvaguarda dos conjuntos históricos ou tradicionais e sua ambiência deveriam ser objeto de uma informação clara e completa. Essa informação deveria ser amplamente difundida entre os organismos especializados, tanto privados como públicos, nacionais, regionais e locais e entre a população, para que saiba porque e como seu padrão de vida pode ser melhorado” (Normas de Quito, 1967: 09).

Ao longo de alguns anos (pouco mais de uma década) em que se explora o turismo rural na região de Limeira, é possível perceber que as fazendas mais preocupadas com sua preservação já se apresentam diferenciadas para os turistas justamente porque conseguem ser mais fidedignas à história que representam.

A harmonia entre o patrimônio histórico e as necessidades impostas pela nova dinâmica pode ser alcançada (mesmo sendo difícil que seja de forma total e plena) com a educação patrimonial. Sem dúvida é prioritário conhecer melhor esse patrimônio cultural e compreender seu significado e sua identidade no contexto da história regional, mas isto por si só, não produz resultados que assegurem sua manutenção: é preciso buscar novas parcerias entre proprietários, prefeituras, faculdades e sociedade civil que possibilitem a captação de recursos para a conservação dessas propriedades, a troca de experiências e vivências que enriqueçam o conhecimento sobre a arquitetura rural, visando sempre a preservação do patrimônio cultural e da identidade local.

Bibliografia

- Carta de Veneza (1964). ICOMOS 1964. Disponível na World Web Wide em < <http://www.iphan.gov.br> >, acessado em 27/ago/2007.
- Declaração de Amsterdã (1976). Amsterdã: Conselho da Europa. Disponível na World Web Wide em < <http://www.iphan.gov.br>>, acessado em 27/ago/2007.

- Freire, Doía e Lúgia Leite Pereira (2002). “História oral, memória e turismo cultural”. In Murta, Stela Maris e Celina Albano, orgs. *Interpretar o Patrimônio: um exercício do olhar*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, Território Brasilis.
- Heflinger Jr., José Eduardo e Paulo Mazutti Levy e Rommel Siqueira Campos Cantalice, org. (2005). *Recordações de infância de Carlota Schmidt no ibicaba*. Limeira: Unigráfica.
- Kother, Beatriz (2001). “Patrimônio histórico e turismo”. In Gonçalves, Ana Beatriz R. e Claudete Boff, orgs. *Turismo e cultura: A história dos atrativos regionais*. Porto Alegre: URI, FAPERGS.
- Lombardo, Magda Adelaide (1978). A Economia e organização do espaço agrário, o exemplo de Cordeirópolis. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Luccas, Sonia Maria de Mattos (2000). “Turismo Cultural no Vale do Paraíba – uma experiência Histórica”. In *Anais do 2º Congresso Brasileiro de Turismo Rural*. Piracicaba: FEALQ.
- Manifesto de Amsterdã (1976). Amsterdã: Conselho da Europa. Disponível na World Web Wide em < <http://www.iphan.gov.br>>, acessado em 27/ago/2007.
- Normas de Quito (1967). Quito: OEA. Disponível na World Web Wide em < <http://www.iphan.gov.br> >, acessado em 27/ago/2007.
- Rhoden, Luiz Fernando (2001). “Patrimônio histórico como potencialidade para o turismo”. In Gonçalves, Ana Beatriz R. e Claudete Boff, orgs. v.1. Porto Alegre: URI, FAPERGS.
- <http://www.fazendaibicaba.hpg.com.br>, acessado em ago/2007.
- <http://www.fazendaitapema.com.br>, acessado em ago/2007.
- <http://www.fazendaitapema.com.br>, acessado em ago/2007.
- <http://www.fazendapinhal.com.br>, acessado em ago/2007.
- <http://www.fazendaq.com.br>, acessado em ago/2007.
- <http://www.fazendasantagertrudes.com.br>, acessado em ago/2007.
- <http://www.iphan.gov.br>, acessado em ago/2007.
- <http://www.limeira.sp.gov.br>, acessado em ago/2007.
- <http://www.monumenta.gov.br>, acessado em ago/2007.
- <http://www.satmidia.com.br>, acessado em mar/2005.

Entre el tiempo y el espacio, o sobre plazas, campanas e iglesias en Popayán

José Enrique Urreste Campo*

Resumen

En el presente ensayo abordo el proceso de transformación que se presenta actualmente en la ciudad de Popayán (Capital del Departamento del Cauca, Colombia), en referencia a su centro histórico y su paulatino reemplazo por una nueva centralidad lúdica que se concreta en los nuevos centros comerciales que actualmente se están edificando en el perímetro urbano del norte de la ciudad.

Palabras claves: centro histórico, centro lúdico, memoria hegemónica, cambio cultural, Popayán (Colombia).

* Antropólogo y Politólogo de la Universidad del Cauca. Estudiante de la maestría en Gobierno de la Ciudad con mención en Centralidad Urbana y Áreas Históricas - FLACSO Ecuador.

Empezamos caracterizando al centro como un parte de la ciudad, que gracias a sus características facilita la coordinación de las actividades urbanas, la identificación simbólica y ordenada de las mismas, además de permitir la comunicación entre los actores (Castells, 1976:169). La centralidad no existe en sí misma sino como papel representado por un lugar en el conjunto de la estructura urbana. Hay muchos centros en diversos niveles (histórico, de intercambio, de ocio) que tienen en común facilitar la comunicación funcional entre los diferentes niveles del espacio urbano (Castells, 1976:174).

De esta clasificación, retomamos el concepto de centro histórico; entendido como una estructura simbólica, un aglomerado de signos que facilita el contacto entre la sociedad y el espacio. A través de su análisis se puede captar la comunicación que se establece entre las representaciones, y no sólo entre las funciones. Para ello se requiere de una investigación semiológica que permita captar la comunicación que se establece entre los seres humanos y la arquitectura, ya que en la última se condensa una intensa carga valorativa en función de la cual se organiza de manera significativa el espacio urbano (Castells, 1976:175-176).

En este orden de ideas, Segre (1977) argumenta que el dispositivo arquitectural satisface las necesidades básicas del ser humano, tanto a nivel social como individual; por lo tanto el análisis de los elementos que entran en juego dentro de la centralidad es esencial para comprender la asimilación que se da de los signos arquitectónicos, la receptividad comunicativa y la participación comunitaria (Segre, 1977:125). La comunicación arquitectónica se presenta a partir de tres niveles esenciales: social, funcional y simbólico; para ello se requiere la conformación de una cultura hegemónica que permita la comprensión del sistema de signos, el cual se ve reforzado cuando se logra un gran consenso sobre las decisiones que determinan la vida social (Segre, 1977:128).

Popayán se fundó en 1536, y desde sus primeros años se convirtió en una ciudad muy importante debido a su posición estratégica, al ser el camino obligatorio de descanso entre Lima y Quito en el sur y Santa Fé de Bogotá; la riqueza de sus recursos también fueron importantes para convertirla en un punto de avanzada importante durante el periodo colonial. Fue precisamente su papel como enclave intermediaria la que le con-

firió un puesto de liderazgo en el imperio español, posición que mantuvo hasta los inicios del siglo XX, y por lo tanto fue sede de la administración de una gran parte de la actual república de Colombia (Whiterford, 1977:23-25).

La arquitectura de la ciudad de Popayán, se asemejaba a la caracterización que da Romero a las denominadas ciudades hidalgas, que con el paso del tiempo llegarían a constituirse en las ciudades coloniales actuales. Dichas urbes se preocupaban fundamentalmente por los edificios religiosos, respirando en ellas un aire conventual (el mismo que hoy percibimos en el sector histórico de Popayán), lo que develaba el gran peso que tenía la iglesia en el seno de esa sociedad y los rasgos fundamentales de la mentalidad de sus clases altas (Romero, 1976:107). Este tipo de ciudad se mantuvo en las urbes de los dos primeros siglos de la colonia, pero en las dos últimas décadas del siglo XVIII, el impacto del mundo mercantil llegó a América Latina, impulsando el progreso de la región. Ante esta revolución ideológica, las ciudades respondieron diversificándose según sus posibilidades; la gran mayoría se aburguesaron, otras combinaron las dos estructuras, y finalmente algunas pocas continuaron conservándose como ciudades coloniales, como le sucedió a Popayán.

Duvignaud (1982) sugiere que ante la arremetida del capitalismo, algunas ciudades se conservaron como enclaves históricos, como puntos para deleitarse en el placer de su arquitectura. Ante la arremetida del mundo capitalista, que descubre el oro de América y la fascinación del plusvalor, los seres humanos se encontraron ante dos opciones: la mayoría se abrazó al capitalismo, pero otros realizaron un desenfreno de consumo suntuario, lanzando a Dios una invocación de formas y de figuras construyendo una sociedad voluptuosa; es el oro convertido en imagen (Duvignaud, 1982:118) que se le arranca a la circulación del capital, al intercambio comercial, a la acumulación abstracta y cuantitativa, es valor de uso para el goce estético y no valor de cambio para el enriquecimiento, es el oro impregnando la forma, que en el caso de Popayán se encuentra representado en el Museo Arquidiocesano de Arte Religioso de la ciudad; lugar en el que se hallan depositadas las custodias que se construyeron con el oro arrancado a las minas de la región, y las cuales hoy poseen un valor incalculable.

En un análisis similar, Segre (1977:136) propone estudiar el centro histórico como una ciudad de valor de uso conservada por la burguesía para el deleite, en tanto la centralidad industrial y la del ocio se constituyen en valores de cambio. En la primera se da un proceso de reconversión de los excedentes productivos en arquitectura para el disfrute de la comunidad, en tanto en el segundo se edifica para buscar la maximización del capital; en el primero se edifica lentamente, en el segundo rápidamente ya que se desea recuperar la inversión en la menor brevedad de tiempo (esto será analizado con mayor detalle más adelante).

Popayán, ciudad de paredes blancas

En el caso de Popayán, el deleite visual se da con la homogenización del color blanco que recubre el sector colonial. En los inicios del siglo XX, la ciudad sufrió una epidemia de niguas de tal magnitud que obligó a que una de las medidas salubristas que se aplicaran para su control fuera el de pintar con cal blanca las casonas de la urbe. A pesar de que con el paso de los años dichos animales fueran controlados –entre otras razones por el embaldosado de las casas que impedía su proliferación–, la ciudad continuo pintándose con el color blanco, hecho que se mantiene en la actualidad dentro del sector histórico de la ciudad.

Un trabajo previo sobre la temática de la memoria hegemónica que se patentiza en el color blanco del sector histórico de Popayán se encuentra en un trabajo previo, en el cual se indagó por la perpetuación de dicha representación en las postales de Popayán; enfatizándose en aquello se muestra y en lo que se invisibiliza (Urreste, 2007). En dicha investigación argumentábamos que la memoria hegemónica de la ciudad se conserva en la representación que se perpetúa en el tiempo del eterno retorno; la que se presenta en el campanario de las iglesias que llaman a oración a los habitantes de la denominada *Jerusalén de América*. En este punto recuperamos los planteamientos de Benjamín (2003:15) (citado en Urreste, 2007), que propone que las obras de arte poseen un aura que produce un “efecto de extrañamiento”, que se recupera en quien las contempla, al percibir en ellas una objetividad metafísica, que se sobrepone o sustituye a la objetividad

meramente física de su presencia material. Las iglesias del sector histórico de la ciudad, se presentan como uno de los temas centrales de las representaciones de Popayán, las cuales retratan a la ciudad blanca, la ciudad religiosa de Colombia, donde el aura religiosa prevalece sobre la política.



La Catedral de Popayán

En la década de los cincuenta Whiterford (1963) realizó un trabajo antropológico en la ciudad, describiéndola como una comunidad tradicional que se resistía al cambio propuesto por la modernidad. Una década más tarde Anthony (citado en Weber y Zamorano, 1975:133-134) argumentaba que contrario a las ciudades industriales, Popayán “podría llamarse la ciudad de las iglesias, debido a la abundancia de templos que en ella encontramos. Se dice que las iglesias son más importantes para los payaneses que las fábricas; los museos que los edificios de oficinas; y que las artes son preferidas a la tecnología”. Para este autor, los payaneses desdénaban el progreso, “sin mostrar señales de que el cambio sea bien recibido”. En la década de 1950, Nestlé Milk Company, envió sus representantes a la ciudad con la intención de establecer una planta, pero fueron desairados, por lo que decidieron instalarla en otra parte, “es como si los payaneses prefiriesen solearse a la luz del pasado en vez de esforzarse por cambiar el *statu quo*”.

Siguiendo estos planteamientos encontramos que en aquella época, en la ciudad habían pocos carros y camiones, ninguna fábrica ni alma-

cenes grandes, para la época la ciudad contaba con cerca de 70.000 habitantes.

“Popayán no está de ninguna manera industrializada –un molino de harina, una destilería de licores y una cervecería son los únicos representantes de lo que se pueden llamar industrias modernas. Parece que las personas de influencia en Popayán no han estado interesadas en atraer la industria, el resultado ha sido que aquellos que tienen dinero para invertir, han mirado a otros sitios para el emplazamiento de las industrias (...) si bien el capital y el trabajo han sido ambos ampliamente utilizables para el desarrollo industrial, no ha habido ni el vigoroso emprender del hombre de negocios que acumula capital, ni la independencia de espíritu del propietario absoluto de fincas, para comprometerse en la lucha por la abolición de feudalismo colonial (Crist citado en Rosero, 2003:71,72).

Entre el tiempo colonial y el tiempo moderno

Avanzando en el tiempo, encontramos que aún en 1982 este sector urbano era el ideal del ascenso social, un símbolo de la aristocracia payanesa; en aquella época una persona “subía” a la Plaza Mayor y a la Torre del Reloj, en tanto que se “iba” a los alrededores, y las personas “bajaban” a los barrios periféricos (Torres, 1989:51). En este año Popayán, seguía siendo una ciudad que le prestaba gran atención a su *ethos* colonial, como se puede desprender de la siguiente cita:

“Popayán es uno de los tesoros históricos más importantes, no sólo por los hombres ilustres de los que es y ha sido madre sino por, el estilo de sus construcciones, tranquilidad de sus calles, riqueza de su pasado y la cultura de sus gentes (...). La ciudad, no obstante su acervo histórico y su tradición, ha ido deteriorando su carácter, ya que no se proyecta hacia el país como lo hiciera otrora a través de sus ilustres: Torres, Mosquera, Obando y Valencia. Duele afirmarlo, pero Popayán, se enfrenta a un grave proceso de deterioro y de relajamiento en sus costumbres y valores, a semejante situación sólo podemos hacer frente quienes sentimos orgullosamente nuestra tierra y estamos dispuestos a ofrecerle todo nuestro

esfuerzo y capacidad. Los que no sienten amor por este suelo por no pertenecer a él o por desconocer su tradición y su pasado, no pueden en momento alguno, dirigirla adecuadamente y es tiempo de regresar al lugar de donde algún día llegaron traídos quien sabe con qué ilusiones o intereses (Negret, 1982:1).

Es la añoranza por un pasado que se va desvaneciendo en el tiempo. Este caudal de significaciones a manera de hipótesis podría haber cambiado recientemente: una mañana de 1983, los payaneses vieron como su gema colonial era destruida por un terremoto y por ende abandonaron el centro histórico de la ciudad y crearon nuevos barrios. Unido a ello nuevos grupos sociales se integraron a la ciudad provenientes de diferentes regiones del país, que no pertenecían a la sociedad payanesa y que por ende, no manejaban ni respetaban sus significados.

Para 1983 en Popayán vivían 96 000 personas, que en dos años ascendieron a la cifra de 136 000 habitantes; es decir, que en promedio un 40 por ciento de nuevas personas habitan la ciudad para 1985, las cuales al no ser interpeladas bajo el parámetro de la cultura payanesa se constituyen con el devenir de los años en fuentes de cambio cultural. Sin embargo, los mismos no son retratados por la imagen de postal de la ciudad, tal como se analizó en Urreste (2007), ya que la ciudad de la fotografía es una ciudad fantasma, donde se retracta preferiblemente la arquitectura de la ciudad colonial sin los seres humanos que la habitan, excluyendo del lente los nuevos barrios que se han formado y menos aún las nuevas centralidades lúdicas que actualmente se están edificando dentro del perímetro de la ciudad.

En este orden de ideas, el espíritu tradicional empezó a ser reemplazado en Popayán recientemente, ya que en la ciudad colonial se vivía dentro de una comunidad y para ella, por lo cual podía trabajarse en una obra cualquiera por decenios y aún siglos; en tanto en la segunda, se edifica rápidamente, porque ahora el que construye lo hace para su propio beneficio (Von Martín, 1993:33). En este sentido, la comunidad se está desvaneciendo actualmente en la ciudad, y diariamente nos encontramos ante el asombro de los payaneses al presenciar el cambio acelerado dentro del caso urbano local. La restauración que reconstruyó la Popayán colo-



Vista panorámica de Popayán

nial sólo se plasmó en el concreto, ya que su centralidad histórica se esté resignificando, manifestándose en la edificación de una nueva centralidad lúdica que empieza a ser construida en la zona norte de la ciudad, generándose una nueva geografía simbólica y material.

Un ejemplo de lo anterior es la construcción del centro comercial El Campanario, el cual se está llevando actualmente, y que como lo ilustra el afiche promocional, implica la generación de un tipo de centralidad basada en una cultura del espectáculo.



Centro Comercial El Campanario

En el centro lúdico se concentran las actividades de entretenimiento, diversión y ocio. En este tipo de centralidades asistimos a la sublimación del ambiente urbano, mediante la instalación de una gran gama de opciones para el consumo. En el centro lúdico se expresa una sociedad que cada vez más valora el consumo *per se*, en donde el ocio se ejecuta mediante la diferenciación espacial de los lugares, generándose una “organización horizontal de la cultura, privatizada y masificada al extremo” (Castells, 1976:171).

Entre el centro histórico y el centro lúdico se ha instalado la lucha simbólica entre los innovadores que arriban a la ciudad y la tradición que habita en ella. Es la lucha que enfrenta Popayán por implantar un nuevo cronos, por voltear las arenas del tiempo y convertir nuestro desencuentro histórico en encuentro moderno; tal como lo pronosticara el estudio de Webber y Zamorano (1975), quienes en su investigación sobre valores de desarrollo en Popayán establecieron que en el futuro, los estudiantes de clase alta que ellos entrevistaron en 1967, se constituirían en los dirigentes de la localidad, plasmándose los nuevos valores que poseían:

“Como consecuencia de más viajes y mayor contacto con los medios masivos de comunicación, los bachilleres payaneses pueden haberse percatado, en superior medida que sus mayores, del grado en que Popayán dejó de desarrollarse. Al tener conciencia sobre el atraso de su ciudad, pueden haberse desilusionado con las tradiciones viejas y con los valores predominantes en la generación precedente, así como haber asimilado orientaciones más activas y audaces que los impelen a fomentar el desarrollo de su lugar natal a través de caminos seguidos por otros centros urbanos del país, o a huir de la ciudad. Pueden haber llegado a comprender, y a desear creer, que la falta de modernización o la conservación de las tradiciones no fue ni inevitable ni necesaria” (Weber y Zamorano, 1975:231).

Es la contra hegemonía que cantan desde los templos de Popayán. En 1999, en el límite entre un nuevo siglo; en la madrugada de la última procesión de Semana Santa se realizó un concierto de campanas por parte de los templos de la ciudad, tal vez la despedida de los viejos tiempos que le dan la bienvenida a la modernidad, tal como ocurrió en el renacimiento italiano, ciudades donde nació el capitalismo:

“Todo el ritmo de la vida acelera su intensidad. Se impone el concepto moderno del tiempo, como un valor, como una mercancía útil. Se percibe que el tiempo es algo fugaz, algo que escapa, y se trata de retenerlo. Desde el siglo XIV, resuenan en todas las ciudades italianas las campanas de los relojes, contando las 24 horas del día, y así recuerdan que el tiempo es escaso, que no debe perderse, sino administrarse bien; que hay que economizarlo, ahorrarlo, si se quiere ser dueño de todas las cosas” (Von Martín, 1993:32-33).

Las campanas cantaron por la época que se marcha, y por la nueva que está atrapando a la ciudad en su vértice progresista, el de la ideología que considera que el tiempo ya no es valor de uso sino valor de cambio, el de tiempo que vale oro. En cuanto al cronómetro capitalista, aún en la década de 1980, encontramos que en la catedral de Popayán el campanero hacía sonar las dos cuando eran las tres, o las tres cuando eran las dos, y a nadie le importaba (Torres, 1989). Era una ciudad del no tiempo productivo. El surgimiento de la puntualidad como norma social, como moral se vincula a las denominadas culturas monocrónicas, culturas de la agenda y el reloj, de producción estructurada; “el concepto de puntualidad sólo existe donde el tiempo es cuantificable y agendable” (Grimson, 2000:80). Otra dimensión relevante se refiere al ritmo o velocidad de la vida social, que en las sociedades capitalistas se evidencia en el caminar de las personas, por el continuo afán, por los pasos que son marcados por el cronómetro de la producción (Grimson, 2000:82); en tanto, los habitantes de Popayán transitan de una manera pausada, lenta, que nos recuerda los pasos del carguero de Semana Santa –su mayor momento ritual, que se ejecuta cada año dentro del perímetro de la ciudad colonial, aquella que nuevamente se pinta de blanco para tal ocasión, manera cromática de perpetuar un ideario hegemónico de ciudad tradicional–, transitando la geografía de la centralidad histórica que marca el devenir de la ciudad. El carguero no carga al santo, por el contrario es el santo quien lleva al carguero y lo atrapa con su paso lento en el no-tiempo de la ciudad blanca, en el tiempo que dirige su mirada hacia el pasado.

Se configura un tiempo que no vale oro, sino un cronos para el goce estético que se recrea en las procesiones de la Semana Santa, el mayor

momento ritual de la ciudad de las paredes blancas, de la Jerusalén de América, la ciudad religiosa de Colombia.

De otra parte, tenemos que a principios del siglo XX en América Latina, las ciudades hidalgas se convirtieron en ciudades burguesas, por lo cual los aristócratas que vivían en los segundos pisos de las casas que rodeaban el parque principal, se trasladaron a otras geografías de sus respectivas ciudades, una forma metafórica y material de borrar con el pasado colonial que se deseaba superar (Romero, 1976). Sin embargo, en Popayán las denominadas “familias de la plaza”, la aristocracia local, vivió en este sector de la ciudad hasta el terremoto de 1983, que les obligó a trasladarse hacia nuevos barrios, creando una nueva arquitectura, pero sin embargo el centro se reconstruyó de la misma manera, perdiéndose la oportunidad de transmutarla.

Sin embargo, con el paso de los años, las predicciones de Webber y Zamorano (1975) se hacen más palpables dentro de la ciudad, a lo cual se ha sumado la dinámica de nuevos grupos sociales que han llegado en años recientes a Popayán, los cuales han generado una dinámica progresista que implica la generación de una centralidad del ocio dentro de los centros comerciales que se edifican en el norte de la urbe tal como se ha mostrado anteriormente. Sin embargo, lo que nos interesa resaltar ahora es que el cambio que también se está produciendo dentro del casco colonial. Para lo cual tomaremos como ejemplo dos casos.

En primer lugar, tenemos el caso del centro comercial Plaza Colonial (un trabajo más pormenorizado sobre este tema se encuentra en una indagación previa, ver Urreste, 2007). Encontramos que hace apenas dos años, en el centro histórico se creó el centro comercial Plaza Colonial, realizado por empresarios de la ciudad de Cali; obra que tuvo una gran resistencia dentro de Popayán, dado que se argumentaba que el sector histórico debía mantenerse inalterable; es de destacar que el mismo pretendía ser iluminado con reflectores que se instalaron en el andén para su iluminación, pero ello se impidió al considerar que las únicas partes que estaban iluminadas de esta manera eran las iglesias; que con su arquitectura ascendente nos recuerda que la salvación está “arriba”, por ende sus cúpulas altas son para colocarnos en contacto con algo superior. De igual manera, el proyecto inicial incluía un tercer piso, pero se impidió su cons-



Gobernación del Cauca

trucción al considerar que rompería con la armonía de los techos de este sector de la ciudad. Y en el orden de ideas expuestas también fue pintado de amarillo, rompiendo la hegemonía blanca del Popayán colonial.

Este proyecto es promovido por empresarios de la ciudad de Cali, “los recién llegados” que no respetan los códigos culturales de la ciudad blanca de Colombia y que por ende atentan contra aquello que más le duele a Popayán, su sector histórico. En este sentido, dentro del contexto de la presente investigación reseñamos los “atentados con bombas de pintura” que se ejecutaron en el mes de Junio de 2007, por parte de los estudiantes de la Universidad del Cauca como protesta por el desalojo de que fueron objeto por parte de la fuerza pública de la toma que realizaban del Claustro de Santo Domingo (sede administrativa de la Universidad del Cauca) en la que se encontraban desde hacía dos meses en un campamento en contra de las políticas del Plan de Desarrollo del Presidente Uribe, que condenan a la universidad pública a su lenta desaparición.

Las bombas de pintura fueron arrojadas sobre la Gobernación del Cauca, la Alcaldía Municipal, el Claustro de Santo Domingo (Universidad del Cauca) y algunas iglesias, todas ellas son edificaciones que se encuentran dentro del sector histórico.

Este fue un acto que causó una gran ofensa dentro de los sectores más tradicionales de la ciudad. Recuperando la postura de Mitchell (2001) vemos que ello se da principalmente porque las imágenes se asocian con aquello que representan; agregándole el hecho de que la imagen posee una clase de carácter vital vivo que la hace capaz de sentir aquello que se

les hace; es parecido a un ser viviente que siente, tiene intenciones y agencia, que desea. Por ello, los actos iconoclastas son tan ofensivos, dado que se inscriben dentro del campo de la sensibilidad de lo humano. En el caso de Popayán, con las bombas de pintura se atenta contra la hegemonía cromática que representa la visión y cosmovisión de la ciudad histórica.

Teniendo en cuenta que la gran mayoría de los payaneses consideran el sector colonial como una obra de arte, calificaron tal acto como una vandalización; sin embargo, nosotros preferimos utilizar el concepto de desfiguración planteado por Taussig (1993) dado que por intermedio de él se revela un “secreto público” entendido como aquello que sabemos que sabemos que no debemos decir.

Bibliografía

- Castells, Manuel (1976). *Problemas de investigación en sociología urbana*. México: Siglo XXI.
- Duvignaud, Jean (1982). *El juego del juego*. México: FCE.
- Grimson, Alejandro (2000). *Interculturalidad y comunicación*. Bogotá: Norma.
- Mitchell, W.J.T (2001). “Offending Images”. En Rothfield, Lawrence, ed.; *Unsettling “sensation”: Art policy lessons from the Brooklyn Museum of Art Controversy*. New Brunswick: Rutgers University Press, pp. 115-133.
- Negret, Cesar (1982). *Veredicto*, S.E. N° 5.
- Romero, José Luis (1976). *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*. Argentina: Siglo XXI.
- Rosero, José Rafael (2003). *Del santo y el misterio del desencanto: primero de Mayo en Popayán*. Santiago de Cali: FAID editores.
- Segre, Roberto (1977). *Las estructuras ambientales de América Latina*. México: Siglo XXI.
- Taussig, Michael (1993). *Defacement: public secrecy and the labor of the negative*. Stanford: Stanford University Press, pp. 1-55.
- Torres, Hernán (1989). “Metaphors and the translation of cultures. The torre of Popayán, Colombia”. *Anthropology and humanism quarterly*. Washington: The Society for Humanistic Anthropology. N° 2, V. 14

(June), p. 47-58.

Urreste, José Enrique (2007). *Popayán, ciudad de paredes blancas*. Trabajo final presentado en la asignatura Antropología de la Representación (Xavier Andrade). Flacso-Ecuador, mimeo.

Von Martín, Alfred (1993). *Sociología del renacimiento*. Colombia: FCE.

Webber L. Irving; Alfredo Zamorano (1975). *Valores, desarrollo e historia: Popayán, Medellín, Cali y El Valle del Cauca*. Colombia: Tercer Mundo, coedición división de ciencias económicas y sociales Universidad del Valle.

Whiterford, Andrew (1963). *Popayán y Querétaro. Comparación de sus clases sociales*. Colombia: Universidad Nacional.

Whiterford, Hunter (1977). *An andean city at mid-century. A traditional urban society*. Michigan: Michigan State University.

Sociología, ciudad y política: Cali en los últimos veinte años

Francisco Javier Ocampo Cepeda*

Resumen

Este artículo parte del siguiente interrogante: ¿Por qué el sueño de paz, convivencia, tolerancia y participación democrática que vivió la ciudad de Cali en los años sesenta del siglo pasado se transformó radicalmente en los años ochenta, hasta producir una ciudad desestructurada? Se discute dos ideas centrales: la primera, la construcción de la imagen de la ciudad, particularmente la referida al civismo y fomentada por los grupos hegemónicos que ejercen poder en la ciudad, desde el momento en que Cali se transforma en un centro industrial y comercial. La segunda, sobre las transformaciones de la ciudad de Cali que sugieren la prevalencia de distintas modalidades de violencia en la ciudad y específicamente de formas de dominación que se presentan y que se manifestaron en el periodo comprendido entre 1985 y 1997 bajo los preceptos de una hegemonía filantrópica.

Palabras claves: sociedad, ciudad, política, violencia, seguridad, sociología urbana, historia, discursos políticos.

* Docente Departamento de Humanidades de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Investigador del Grupo de Investigación “Estudios en Cultura, Niñez y Familia”, en la línea: Cultura y Convivencia Ciudadana, perteneciente a la Pontificia Universidad Javeriana, Cali.

Introducción

El presente artículo se ubica en el área de la Sociología Urbana y especialmente recoge aportes teórico-conceptuales de Jordi Borja. Metodológicamente combina diferentes estrategias de investigación como el análisis documental y el diseño etnográfico. Además, interesa señalar que es resultado de la investigación “Ciudad, Política y Escuela: Hacia la construcción de una Cultura de Paz y No Violencia en Cali, 1985–2005”.

El proceso de civilización es el que dota a los seres humanos de una serie de elementos que les permite convivir en paz y armonía con los otros. Parafraseando a Norbert Elias (1998), el proceso civilizatorio es un proceso de aprendizaje, es decir un proceso que emerge del desequilibrio entre formas de adaptación no aprendidas y las aprendidas. No obstante, este proceso es más específico pues parte de la autorregulación que en otras palabras es el moldeamiento de las emociones que actúan en el individuo para hacer de éste un ser social. En este sentido, interesa puntualizar:

“El proceso de civilización está relacionado con el moldeamiento de una autorregulación que es imperativa para la supervivencia del ser humano. Sin esta autorregulación, una persona está sometida a merced de los ascensos y descensos de los propios impulsos, de pasiones y emociones que demandan una satisfacción inmediata y causan dolor o sufrimiento cuando quedan insatisfechas” (Elias, 1998:456).

En Cali, dicho proceso se ha presentado desde finales del siglo pasado hasta el presente de forma caótica. Esta premisa, parte de reconocer que la ciudad de Cali en el siglo XX pasó de ser un pequeño pueblo de menos de 100 000 habitantes en 1930 a más de 2 000 000 de habitantes en la actualidad y por lo tanto inició una modernización a nivel de su infraestructura industrial, de vías públicas, de escenarios deportivos y fue así como en los años setenta del siglo XX se le llamó “la sultana del Valle” o “la capital del cielo” entre otras. A la par, se tejía en el imaginario de la sociedad la idea del buen caleño y la buena caleña que era una persona solidaria, buena vecina, buena ciudadana, preocupada por la limpieza de la ciudad, por la moral y las buenas costumbres.

Simultáneamente con esa imagen que se difundía tanto al interior como al exterior de Colombia, desde inicios de los años 1970 algunas minorías, especialmente de gente joven iniciaban una serie de negocios que iban a terminar con ese imaginario ya que se estaban vinculando a las bandas de narcotraficantes que empezaban a perfilarse no sólo en Cali sino en Colombia. De otra parte, los miembros de los distintos gremios, grupos y sectores prestantes de la ciudad, tales como alcaldes, políticos, empresarios, sacerdotes, rectores y maestros de universidades y colegios entre otros, todavía no captaban ese asunto tan complicado para el desarrollo de sus imaginarios de ciudad donde la paz y la convivencia estaban relacionadas con la planeación moderna y eficiente de la ciudad.

Henry Lefebvre (1969) plantea que la ciudad es la proyección del conjunto de la sociedad sobre el terreno o territorio. Sobre ello interesa señalar que los conflictos entre clases, grupos y actores sociales y, las contradicciones en el ámbito de la política se plasman en la estructura y forma urbana. Además, retomar su análisis acerca de la industrialización como una de las características de la ciudad moderna ya que ésta ofrece el punto de partida de la reflexión sobre la ciudad reconociendo que ésta de alguna manera preexiste a la industrialización.

En este contexto, la ciudad de Cali creció desordenadamente (Vásquez, 2001), además sufrió una transformación donde primó la modernización más no la modernidad, donde el peso de una funesta alianza entre algunos miembros de la clase política gobernante y narcotraficantes cambió el panorama de crecimiento urbano de la ciudad dando inicio a un “boom” en la construcción, pero sin ningún tipo de planeación y regulación; se empezaron a evidenciar fuertes señales de alarma en cuanto al escaso interés por generar desde las instancias de poder político campañas que desarrollarán el proceso de civilización en los ciudadanos de Cali, dicha alianza terminó con fracturar moral y axiológicamente a la sociedad en general y trajo más violencia en la ciudad.

Entre algunos de los rasgos de la vida urbana en Cali y, de acuerdo con Montoya (2004) en la ciudad, la expansión urbana comenzó a partir de la década de 1970 lo cual contribuyó a una mayor aceleración del proceso de modernización. La ciudad presentó diferentes cambios tales como: la inserción de la mano de obra de la mujer en el mercado laboral, la dis-

minución de las tasas de natalidad, el crecimiento del sector terciario, la cualificación de la oferta laboral, la creación de otros consumos en la población, la modificaciones en el estilo de vida de los ciudadanos e igualmente procesos de diferenciación y de segregación social.

La ciudad posee una fragmentación en el espacio urbano ya que existen zonas marginadas, en contraste con zonas planificadas y organizadas. Esto refleja la diferenciación social en el espacio urbano que conforma la ciudad. Cali poco a poco se divide y se crean diferentes ciudades. Entre las décadas de 1980 y 1990, este fenómeno se agudiza más. En la Cali de hoy están las zonas residenciales modernas, planificadas donde habitan los grupos sociales que conforman los estratos altos y medios, en contraste con las zonas subnormales deprimidas como las del oriente a la ribera del río Cauca (Distrito de Aguablanca) y las zonas de ladera al occidente de la ciudad.

Y hoy existe un caos en la planificación que se manifiesta en la heterogeneidad de la planeación, en la ruptura de los planes de pensar la ciudad desde un planteamiento de integración con el paisaje, desde una serie de dinámicas donde la ausencia de orden es la constante y, lo absoluto es la capacidad del cliente para habitar con cierto grado de comodidad en la ciudad.

La ciudad de Cali hace parte de la transformación de las ciudades colombianas como lo expresa el profesor Jesús Martín-Barbero (1998):

“Colombia vive un desplazamiento del peso poblacional del campo a la ciudad que no es meramente cuantitativo sino el indicio de la aparición de una trama cultural urbana heterogénea, esto es, formada por una enorme diversidad de estilos de vivir, de modos de habitar, de estructuras de sentir y de narrar, pero muy fuerte y densamente comunicada. Una trama cultural que desafía nuestras nociones de cultura y ciudad, los marcos de referencia y comprensión forjados sobre la base de identidades nítidas, de arraigos fuertes y deslindes claros. Pues nuestras ciudades son hoy ambiguas, enigmáticos escenario de algo no representable ni desde la diferencia excluyente y excluida de lo autóctono ni desde la inclusión uniforme y disolvente de lo moderno” (Martín-Barbero, 1998:46).

Entre otras interpretaciones sobre las transformaciones de la ciudad, interesa señalar la primera idea central, particularmente la referida al civismo

que fue fomentada por los grupos hegemónicos que ejercen poder en la ciudad, desde el momento en que Cali se transforma en un centro industrial y comercial. Las diferentes administraciones municipales han jugado un rol destacado en el fomento y difusión de dicha imagen como por ejemplo en la implementación de campañas como “Cali linda, Cali limpia, Cali cívica” en el año de 1985 o como “Cali, nuestra fuerza se volverá a sentir” en 1993. Fabio Velásquez en un estudio sobre la vida cotidiana, el barrio y la ciudad, se plantea las siguientes ideas alrededor de la imagen de Cali:

“Para la mayoría de sus habitantes, Cali es una ciudad bella y amable, capital salsera por excelencia o centro comercial e industrial. Los hombres se refieren más frecuentemente a Cali como ciudad de mujeres hermosas y ciudad deportiva. La mujeres prefieren la imagen de ciudad salsera y ciudad bella y amable (...) Hay aquí un contraste –una paradoja– entre dos imágenes opuestas de la ciudad, una negativa y otra positiva, que expresa una tensión entre la representación que los propios caleños han elaborado de su ciudad y la realidad misma., entre una realidad problemática, poco atractiva para quienes padecen los problemas o para quienes los miran ajenos, pero al fin de cuentas como parte del entorno urbano en el que habitan, y una imagen “cosmética”, un “mito purificador” como lo denomina Sennett, por medio del cual no solamente se evade la realidad problemática circundante sino que se elabora una representación de la vida urbana que tranquiliza y se convierte en instrumento de integración social (Velásquez, 1996:88-89).

La imagen de Cali que se vende y reproduce en las décadas 1980 y 1990 se hace a través de campañas publicitarias desde el sector público y el privado a partir de los planes de desarrollo. Políticas del sector público tales como el Programa – DESEPAZ (Desarrollo Seguridad y Paz); “Cali linda, Cali limpia” de las Empresas de Servicio Público de Aseo-EMSIRVA y, “Cali, capital dulce de Colombia” Y, desde el sector privado como la Corporación para la Recreación Popular, la Cámara de Comercio de Cali, la Fundación-FES (Fundación para la Educación Superior), entre otras. Estas campañas invitan a propiciar un comportamiento ético ciudadano orientado a que pueda incidir sobre comportamientos “desviados”.

Frente a esta discusión alrededor de la imagen de la ciudad de Cali, interesa señalar una segunda idea central que sugiere la prevalencia de las distintas modalidades de violencia en la ciudad y específicamente las formas de dominación que se presentan y que se manifestaron en el periodo comprendido entre 1985 y 1997 bajo los preceptos de una hegemonía filantrópica. Una explicación desde allí la desarrollan Álvaro Camacho y Álvaro Guzmán (1990). Sobre ello, los autores señalan:

“Para explicar este fenómeno (implicación de las formas de dominación en las transformaciones de la ciudad) es necesario comprender cómo el mecanismo de construcción y conservación de la hegemonía opera mediante un conjunto de resortes de cierta eficacia, entre los cuales se destaca muy prioritariamente el ejercicio de la filantropía que despliegan sectores dominantes (...). Esta política filantrópica de promoción no es, por lo demás, simplemente un proceso de cálculo racional de búsqueda de legitimidad social: forma parte del carácter de los sectores dominantes y se amolda a la ideología que impulsa y resalta sistemáticamente el civismo, el amor por la ciudad, los deberes de los dirigentes y el sentido de pertenencia a la comunidad” (Camacho y Guzmán, 1990:189).

Ante la creciente transformación de la ciudad signada por distintas formas de violencia, la ciudad muestra dinámicas fragmentadas en las relaciones micro locales, formas legítimas de dominación distintas y sin representación en los sectores de la ciudad, formas ideológicas de una hegemonía filantrópica que se diluyen y un agotamiento de la dominación institucional y, por tanto de las formas de control. Frente a lo cual se generan desde la ciudadanía acciones orientadas hacia el control social, en algunas ocasiones a través del ejercicio de la violencia ante la ausencia de seguridad ciudadana y de formas efectivas y legítimas de justicia.

Las manifestaciones de violencia en la ciudad introducen una fractura entre algunos círculos de la ciudadanía, especialmente los vinculados con el poder tradicional, económico y político. Una parte de las élites se retira en desbandada, muchos migran por razones de seguridad, otros se retiran parcialmente o, sencillamente, dejan intereses en manos de terceros. El hecho es que se asiste, en medio de un conflicto agudo a un proceso de

“recomposición” de las elites locales con nombres nuevos y poca tradición organizativa y hegemónica. Paralelamente, se consolidan poderes particulares que encuentran un terreno propicio para reproducir y ampliar formas organizativas de violencia urbana, en las que aparece esa forma de actuar que combina objetivos puramente delincuenciales con ropajes y discursos del orden político.

En este contexto, cada grupo social vive y percibe la ciudad a su manera y de igual modo, retroalimenta la imagen, cobra vigencia como representación en tanto reproduce unos contenidos, actitudes y comportamientos que le son comunes. De un lado, está la imagen generalizada de ciudad; la que proyecta hacia el ámbito nacional e internacional. Y, de otro, está la imagen que emerge en los contextos inmediatos de los habitantes. Es decir, la imagen del barrio, del sector, de la comuna de la cual se apropian sus pobladores.

La relación entre ciudad y política en Santiago de Cali, hoy

“En todo país existe ciudad cuando los hombres de este país tienen la impresión de estar en una ciudad” (Capel, 1975).

La relación existente entre ciudad y política permite recordar los elementos fundamentales de la vida de las ciudades—Estado griegas y por tanto, mencionar la conexión que tiene nuestra civilización con la idea de habitar, de vivir en un entorno que se estructura en la medida en se ponen de acuerdo las personas sobre los elementos fundamentales para garantizar el estar, es decir la vida en la ciudad. Pero, en este punto es importante preguntarse acerca de la conexión que existe entre habitar una ciudad que ya no respira los ideales de la ciudad ideal, una ciudad que incluso a lo largo de su historia ha vivido procesos de transformación marcados por el dolor y la violencia, una ciudad que se ha ido construyendo en muchas oportunidades sin un norte claro en lo concerniente al sentido de vida que deben tener sus habitantes y la ciudad misma.

Santiago de Cali ha pasado en los últimos cincuenta años de una situación de modernización acelerada fruto de la industrialización, a par-

tir de la coyuntura geopolítica producida por la revolución cubana en 1959¹ ha convertirse en una urbe donde los movimientos políticos han dejado de ser representativos de los intereses mayoritarios, lo cual ha producido una serie de cambios en los imaginarios de ciudad, en los que prima más el inmediatez, el afán de poder que la capacidad de servicio mostrada antaño por otros mandatarios. Y, a esto se le agrega los imaginarios creados por la presencia de algunos delincuentes provenientes del narcotráfico.

En la actualidad Cali vive una situación de conflicto, donde habitarla no es garantía de acceso a la ciudadanía, mermando el derecho de las personas a ser libres; de ahí es necesario replantear el modelo de ciudad en razón de que el actual es como una torre de babel que no logra alcanzar el cielo (Borja, 2004). Esto se vive en medio de las administraciones de los últimos tres alcaldes², que en el lapso de una década han desmantelado la infraestructura urbana, han sumido a la ciudad en un caos que pone a los habitantes de la urbe al borde del colapso y, en donde producir gobernabilidad democrática es cada vez más difícil.

“La ciudad es el desafío a los dioses, la torre de Babel, la mezcla de lenguas y culturas, de oficios y de ideas. (...) La ciudad es el nacimiento de la historia, el olvido del olvido, el espacio que contiene el tiempo, la espera con esperanza. Con la ciudad nace la historia, la historia como hazaña de la libertad. (...) Sin memoria y sin futuro la ciudad es decadencia” (Borja, 2003:25-27).

En el párrafo anterior, Jordi Borja advierte sobre la pérdida de la memoria como un elemento que causa en la ciudad no sólo la pérdida de la identidad, sino además la pérdida de rumbo. Es por esto que se hace imperativo tejer en torno al proyecto de ciudad una significativa red de tipo histórico donde se apele al rescate de las tradiciones, se valore la sabi-

1 Hay que aclarar que nos estamos refiriendo al montaje de la agroindustria de la caña de azúcar en el Valle del Cauca, proceso iniciado recién terminada la revolución cubana, donde los monopolios azucareros internacionales buscaron una región similar a la cubana para implementar el cultivo y la comercialización del azúcar de caña en forma capitalista.

2 Estos son: Apolinar Salcedo (2004 – 2007), Jhon Maro Rodríguez (2001-2004) y Ricardo Cobo (1998-2001).

duría de los ancianos y se rescaten los espacios de sociabilidad previa para empezar a recrear de nuevo ese estatuto de persona.

Es justamente ese estatuto de persona el que hay que empezar a rastrear como una construcción que se levanta en medio de los imaginarios que circulaban en los años setenta del siglo pasado sobre las bondades de Cali como “sucursal del cielo”, las representaciones de civismo, las manifestaciones de sensibilidad y respeto por el uso del espacio. Queda por resolver la pregunta acerca de la forma como la fuerza de las acciones en torno a la relación entre diseño de espacios de recreación (Juegos Panamericanos de 1971), la proyección y construcción de grandes obras civiles (Anillo Central, 1973-1976), las acciones benéficas y de liderazgo ejercidas por ciertas familias acaudaladas (Fundación Carvajal) y, la labor pastoral de la iglesia católica entre otras, van construyendo no solo un atractivo paisaje urbano, unos barrios populares agradables, sino un talante moral que le permitió a la ciudad y a sus ciudadanos ser reconocidos como personas cordiales, calidas y dispuestas a trabajar en pro de su entorno. Entonces, ¿Qué pasó con esa forma de tratar a la ciudad? ¿Qué aconteció en los ciudadanos de Cali, que ya no valoran el espacio público?

“Pero la ciudad de la regla es la ciudad del orden y del derecho, de la cohesión y de la tolerancia. La regla democrática es orden como esperanza de justicia urbana, es decir como proceso de conquista de derechos ciudadanos” (Borja, 2003:28).

Tal vez al parafrasear a Borja nos hacemos una idea de la ciudad de Cali en los años setenta del siglo pasado hace más de treinta años, es decir; siguiendo con el propósito de rastrear los sucesos en esa pesquisa con la historia, parece que Cali en las décadas de los sesenta y de los setenta era una urbe pujante, con una situación de cohesión social en su interior. Esto se puede demostrar al confrontar las cifras económicas de crecimiento de la actividad industrial en esos años, también la forma como el empresario se proyectaba en torno a las preocupaciones cívicas y su voz tenía eco. Aquí la pregunta a resolver es ¿El desarrollo económico y la integración social facilitaron la gobernabilidad municipal en Cali entre los años 1960 y 1979 aproximadamente?

Ciertamente, “la ciudad es una realidad histórico-geográfica, socio cultural, incluso política, una concentración humana y diversa (urbs), dotada de identidad o de pautas comunes y con vocación de autogobierno (civitas, polis)” (Borja, 2003:21). Por tanto, es importante rastrear la voluntad de autogobierno que poseían en ese momento los mandatarios locales de Cali, además la forma como lograban generar entre los ciudadanos comunes y corrientes, la sensación de ser parte de la ciudad y dirigir su destino.

Cada ciudad tiene su historia y su cultura y, por lo mismo, cada paisaje urbano de hoy sufre la misma degradación. Todas las supercarreteras, todos los hospitales, todas las aulas, todas las oficinas, todos los grandes complejos urbanos y todos los supermercados se asemejan. Las mismas herramientas producen los mismos efectos. Todos los policías motorizados y todos los especialistas en informática se parecen; en toda la superficie del planeta tienen la misma apariencia y hacen los mismos gestos, en tanto que, de una región a otra, los pobres difieren (Ilich, 1978).

Los procesos de urbanización que se dieron en Cali entre los años cincuenta y ochenta del siglo pasado tuvieron las siguientes características:

- Fueron no planificados.
- Obedecieron a intereses clientelistas de políticos locales.
- Se asentaron en terrenos inundables y malsanos.
- Fueron poblados por personas migrantes del Pacífico en su mayoría.
- Se levantaron en medio de las luchas sociales.
- Fomentaron el surgimiento de expresiones violentas parainstitucionales.³

³ Allí caben desde las bandas que hoy delinquen al servicio del narcotráfico como “oficinas” hasta las milicias urbanas de las guerrillas y los grupos de paramilitares dedicados a limpieza social (Ver Ocampo, 2006).

- Estuvieron marcados por la racionalidad instrumental de la modernización en términos de homogenizar la urbe y volverla más occidental y menos humana (Ilich, 1978).

Estos procesos originaron barrios como Alfonso López, Santa Mónica Popular, El Rodeo y el Distrito de Agua Blanca entre otros y estuvieron además marcados porque de alguna forma negaron, a decir de Borja:

“Los valores vinculados a la ciudad, de libertad y de cohesión social, de protección y desarrollo de los derechos individuales y de expresión y construcción de identidades colectivas, de democracia participativa y de igualdad básica entre sus habitantes, estos valores dependen de que el estatuto de ciudadanía sea una realidad material y no solo un reconocimiento formal. Y también de que la ciudad funcione realmente como espacio público, en un sentido físico (centralidades, movilidad y accesibilidad socializada, zonas social y funcionalmente diversificadas, lugares con atributos o significantes) y en un sentido político y cultural (expresión y representación colectiva, identidad, cohesión social e integración ciudadana)” (Borja, 2003:22).

Desde este argumento, es claro entender que algunos sectores políticos buscando obtener una serie de beneficios electorales, sacrificaron a toda una generación de una buena calidad de vida, ya que se le condenó a perder su dignidad, a ser tratados como ciudadanos de tercera y a ser excluidos de las decisiones políticas de la ciudad como tal. En este sentido, y como lo indica Borja:

“La ciudad es una realidad político-administrativa que no coincide con la realidad territorial (aglomeración) ni funcional (área metropolitana) y tampoco muchas veces con la “sociedad urbana” (las exclusiones y las segregaciones dejan a una parte de la población “extramuros”) ni con la imagen que tienen los ciudadanos de ella” (Borja, 2003:23).

Es justamente en esta disyuntiva donde la situación que vive cotidianamente Cali, refleja una crisis entre los planteamientos político-administrativos y la realidad territorial y de segregación, por ejemplo, el panora-

ma que se observa en toda el área metropolitana de Cali deteriorada por la construcción del proyecto de transporte urbano Masivo Integrado de Occidente – MIO. Es en ese entorno actual donde el ciudadano común y corriente debe asumir a Cali como “estado formal de derecho” y “derecho real a la trasgresión”.

Relación entre la teoría y la etnografía⁴

La relación entre la teoría y la etnografía interesa plantearla a partir de la percepción que tiene un político del Partido Conservador como el señor Germán Villegas sobre la ciudad de Cali y sobre algunos procesos de transformación que ha presentado la ciudad. De dicha percepción, interesa recrear los relacionados con aspectos tales como: civismo y seguridad ciudadana, ya que gobernó a la ciudad de Cali en un periodo (1990-1992) donde apenas se empezaba a percibir la pérdida de civismo (desconfiguración de esa sociedad) Así como, se incrementaba la violencia, los ajustes de cuentas entre los distintos sectores del crimen organizado que se enfrentaban por el control territorial de la ciudad, la corrupción administrativa y el desgobierno.

En cuanto a la imagen de la ciudad, particularmente la referida al retorno de los valores tradicionales, a la ciudad lúdica y cultural y, al civismo que antaño acompañó la ciudad, Germán Villegas no duda en expresar:

“La verdad fue que nosotros vivimos una época estelar de civismo... todavía pues en el imaginario está las filas para coger los buses, eso todavía lo teníamos nosotros,... una ciudad que yo insistí mucho en la limpieza, con esta frase que también dice mucho: Una ciudad no es sucia por lo mucho que se barra sino por lo poco que se ensucie” (Villegas, 2007).

⁴ Análisis de la entrevista realizada por el autor del presente artículo, el día 16 de abril de 2007 al Dr. Germán Villegas Giraldo, político conservador que nació en 1943. Doctor en Ciencias Políticas y económicas de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Actualmente, realiza campaña política para senador de la República. Fue elegido como alcalde de Santiago de Cali entre 1990 y 1992, en su momento fue premiado como el mejor alcalde de Colombia. Gobernador del Departamento del Valle del Cauca en dos oportunidades entre 1995-1997 y 2001-2003.

De otra parte, Villegas manifiesta:

“La ciudad estaba volcada a un espectáculo cuando había, esta es una ciudad lúdica, cuando había espectáculos, recreación, diversión, yo sentía que la ciudad se distensionaba, la ciudad estaba relativamente tranquila eso se percibía en el ambiente, se respiraba... yo me iba pa` los barrios, yo fui el primero en Colombia que hice consejos comunitarios, yo me iba para el barrio con mi gabinete y oíamos a la gente y terminaba con una gran fiesta, yo les daba una orquesta y la gente bailaba tres, cuatro, cinco horas... yo creo que la recreación es definitiva, y yo dije cuando sea alcalde voy hacer muchos sitios recreativos... por ejemplo en Petecuy I, II, y III allá hay un parque... y esos parques son centros de reunión de la comunidad, alrededor de los parques la comunidad se aglutina... y mire las pandillas juveniles empezaron a ir a ese parque a frecuentarlo y de ahí empezaron a reunirse... mírese como empezó a transformarse el barrio a partir del centro recreativo” (Villegas, 2007).

Frente a procesos de transformación de la ciudad de Cali, Germán Villegas hace referencia a las migraciones y a la inseguridad en la ciudad. Sobre las migraciones como un factor importante del cual hace mención ya que han llegado a la ciudad desde hace más de treinta años. Villegas, es enfático en expresar el carácter afrodescendiente de la ciudad y afirma:

“... Para hacer un diagnóstico acertado de la ciudad, hay que analizar que Cali ahora en estas últimas épocas se ha acentuado mas el fenómeno étnico (...) Cali es una ciudad cosmopolita... eso incide mucho... es una ciudad que ha dado, que ha abierto los brazos, que ha recibido a la gente... que la ha incluido, la ha albergado...” (Villegas, 2007).

Desde esta perspectiva sobre la ciudad, para Villegas “...el caleño no solamente es el que ha nacido en Cali, sino el que vive en Cali, para precisamente decirle al que vive aquí aunque usted no haya nacido aquí ... que esta es la ciudad de sus hijos, es una ciudad que le está dando todo, ¡Cuidémosla!”.

En cuanto a la inseguridad en la ciudad, interesa reconocer que durante la administración de Germán Villegas conocida como la administración de “diciendo y haciendo”, se inició un proceso de seguridad ciudadana donde se trató de acercar a los pandilleros que azotaban ciertas comunas de la ciudad, ese acercamiento se continuó con la siguiente administración del alcalde Rodrigo Guerrero (1992-1994) quien montó un esquema epidemiológico de seguridad y violencia, creando en la alcaldía una oficina especial llamada DESEPAZ (Desarrollo Seguridad y Paz), fruto de ese tratamiento se reinsertaron más de 600 pandilleros, pero el proceso se desvirtuó cuando muchos de estos jóvenes fueron asesinados en 1994 por escuadrones de la muerte.

Al respecto Villegas afirma:

“... Insistí mucho en la vigilancia comunitaria y en el cuidado de cada una de las comunidades... a la vigilancia, a los *guachimanes*, los serenos... no los armé, les di elementos, les di inclusive seguros para que ellos estuvieran bien, por ejemplo muchas veces los mataban y la familia quedaba totalmente desprotegida... teníamos unos seguros, velamos por ellos, los uniformamos, les dimos seguridad social, bueno en fin... y... porque era para nosotros esa vigilancia comunitaria era clave y entonces me metí con las alarmas comunitarias desde ese entonces para que el barrio tuviera unas alarmas y en una vigilancia colectiva por el ejemplo el *guachimán* inclusive si no habían alarmas, los pitos... yo por ejemplo tengo fresco en la memoria el caso de la parte alta de la parte sur occidental de la ciudad... es la comuna 18... en esa comuna por ejemplo en los Altos Meléndez, allí dotamos de pitos a determinadas personas claves para que ellos dieran la señal en vez de la alarma pero también pusimos muchas alarmas, para que en presencia de un intruso... y el barrio reaccionaba muy bien...” (Villegas, 2007).

Germán Villegas explica la forma como se gestó la estrategia de seguridad, basada ante todo en el apoyo a la fuerza pública y no en la delación, ni en el arme de la población civil, sino en la construcción de una mentalidad de respaldo a la institucionalidad de las fuerzas de policía por los ciudadanos, “...pues dotar a esos barrios de patrullas, de motos... empezó en

barrios del norte⁵, desde ahí empezamos a hacer una vigilancia comunitaria, las juntas comunales se metieron con los vehículos (...) para mi la seguridad... tiene un quintal muy grande”.

Otro punto importante consiste en la forma como Germán Villegas concibe los consejos de seguridad, la inteligencia y el fenómeno de la violencia, de forma tal que, dichos consejos son claves “porque allí se coordina toda la acción, por ejemplo la inteligencia que es coordinación... nosotros no tenemos inteligencia nos falla muchísimo la inteligencia... allí se coordina... la carretera Cali-Buenaventura que para nosotros siempre fue una pesadilla... la parcelamos y le asignamos un determinado sector a la coordinación armada, policía, ejército inclusive Fuerza Aérea...”⁶

Finalmente, en el balance que ofrece sobre el asunto de la seguridad es optimista comparándolo con lo sucedido hace más de quince años. Villegas afirma: “La verdad es que a mí en seguridad me fue muy bien (...) yo tenía muy fresco un dato que salió en alguna publicación sobre comparaciones de varias ciudades latinoamericanas... Cali es la primera en ese momento con 65 muertos homicidios... Medellín también me aterró, como de 200 ahora está en 50... bajó mucho del promedio nacional, entonces decía eso porque, para significar pues con este problema del carro bomba” (se refiere a la explosión ocurrida al amanecer del 9 de Abril de 2007 en el cuartel de la Policía Metropolitana de Cali)... “en donde

5 El caso más específico se da en el barrio Vipasa, un sector de clase media, donde desde 1974 aproximadamente la Junta de Acción Comunal del barrio, dotó a la policía con un carro patrulla donado por los vecinos, gracias a eso, por ejemplo esta área se mantuvo relativamente “limpia” de maleantes, a pesar de estar muy cerca de un sector conocido como “la Isla” barrio ubicado a orillas del río Cali que inicialmente en los años sesenta del siglo XX era una invasión y adonde migraron gran cantidad de afrodescendientes quienes después se ubicaron en el noreste y sureste de Cali en San Marino, López y el Distrito de Agua Blanca.

6 La importancia estratégica para el Estado de la vía Cali-Buenaventura, se remite a la forma como Cali se convierte en un “puerto seco” de las mercancías de la Cuenca del Pacífico y del resto del mundo en un marco de globalización como el que se vive en el país desde 1992 y también con el reto que ha enfrentado la Fuerza Pública frente a los diversos actores del conflicto armado, ya que por ejemplo desde finales de los años ochenta hasta mediados de los años noventa, ese territorio fue controlado casi en su totalidad por la guerrilla de las FARC - EP, y desde 1997 aproximadamente hasta el 2007, han entrado a terciar en esa área los paramilitares de las AUC, los nuevos paramilitares, los narcotraficantes “limpios” y la delincuencia común, haciendo del sector uno de los más dramáticos y terribles teatros de operaciones en el ámbito del conflicto armado urbano en el mundo.

por ejemplo yo siempre decía” (aquí combina el pasado y el presente, no se sabe donde se ubica, pero esa referencia es una clara muestra de cómo la violencia en el entorno local y nacional se remite a una especie de mito de eterno retorno, donde los linderos de ayer y hoy se borran en las mentes de los actores, así ellos no estén directamente implicados en los acontecimientos), “el terrorismo... el terrorismo usted sabe que es sorpresa... la verdad es que donde no hay una colaboración estrecha de la ciudadanía no hay nada,...por ejemplo Buenaventura. (...) Entonces la contraposición, la negación de la colaboración de la ciudadanía...se ve reflejada en esta frase: ‘nadie sabe nadie vio nadie oye nadie sabe nada’ allá los muertos se los encuentra la policía, la gente no avisa que mataron a una persona, es impresionante...”

Este último aparte de Germán Villegas sobre la relación ciudad y violencia, permite identificar un sino trágico que cubre en forma permanente la urbe y dota a la vida cotidiana un sentido de conflicto marcado por la dinámica de una economía política donde lo que importa no son las cifras de vida sino las cifras de muerte.

Conclusiones

La construcción de la imagen de la ciudad de Cali pasa por reconocer la dialéctica existente entre las propuestas sobre construcción de ciudad planteadas en los programas de gobierno municipal y el desarrollo de las mismas como políticas de la administración. En este sentido, pensar la ciudad de Cali para los ciudadanos caleños desde una mirada de “proyecto” de ciudad acompañada de acciones concretas que valoren, entre otros, el espacio público, las iniciativas cívicas, las propuestas de convivencia y civilidad. Interesa señalar el papel que cumple el gobierno municipal quien puede indicar cómo la ciudad es un espacio para la resolución del conflicto y la construcción de una cultura de paz y de no violencia en la ciudad.

El proyecto de ciudad se circunscribe en la apuesta por fortalecer procesos democráticos y de participación ciudadana. La ciudad es entendida como un “proyecto colectivo”, usualmente con origen en sus grupos dirigentes que va encaminado a resolver los problemas más apremiantes de la

población que lo comparte y lo hace suyo. En este sentido, interesa señalar que asistimos, entonces, a una crisis de dirigentes que piensen, en el largo plazo la ciudad como bien público. La crisis es de fondo y no se resuelve con propaganda: ¿Cuáles son los políticos, los gobernantes, los dirigentes cívicos, gremiales o empresarios, los académicos que están pensando y debatiendo la ciudad como proyecto colectivo? Tales cuestionamientos acompañan otro elemento central como es la precariedad normativa en que se desenvuelve la ciudadanía en la vida cotidiana, con particular referencia a la impunidad allí donde hay normas o preceptos jurídicos claramente establecidos y se espera por tanto una actuación reguladora del Estado.

Las modalidades de violencia que se presentan en la ciudad de Cali y la tipificación de la misma: homicidios, delitos violentos, suicidios, violencia intrafamiliar, riñas, violencia de las organizaciones del narcotráfico, la limpieza social, secuestros, desapariciones, entre otras, deben traducirse en formas de intervención del Estado dirigidas a su control. Es preocupante la convivencia que pueda darse entre sectores del Estado y dichas formas de criminalidad o, visto de otra manera, la gran incapacidad que se muestra por parte de la Policía, el sistema Judicial y Penitenciario para controlar el crimen organizado.

Interesa subrayar la importancia de la información que se brinda en los diferentes diagnósticos sobre las modalidades de violencia en la ciudad, en la medida en que inicialmente dan cuenta de ello y a su vez, de la forma en que la proponen. Es decir, es central reconocer los principales delitos acaecidos en la ciudad que muestran, una vez más, que los diferentes delitos pueden ser combatidos, pero que la participación de los violentos aumenta de manera desagregada por comunas, barrios, área metropolitana y área rural. Para el caso de Cali, se presenta una alta distribución espacial de las tasas de violencia por comunas que por barrios. Ante ello, es relevante pensar en estrategias de acción que tengan en cuenta la relación ciudadanía y procesos de justicia.

Finalmente, una ciudad que tiende a la anomia es una ciudad que se encuentra al borde del suicidio, si esto es cierto, en la ciudad de Cali y a decir de Borja, se puede argumentar que “no nos encontramos ante la crisis de la ciudad sino ante el desafío de hacer ciudad” (Borja, 2003:32).

Bibliografía

- Borja, Jordi (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- _____ (2004). *La ciudad ya no es garantía de acceso a la ciudadanía*. Barcelona: Biblioteca Forum.
- Camacho, Álvaro y Álvaro Guzmán (1990). *Colombia: ciudad y violencia*. Bogotá: Ediciones Foro Nacional.
- Capel, Horacio (1975)v “La definición de lo urbano”. *Revista Estudios Geográficos*. Nº 138-139 (número especial de “Homenaje al Profesor Manuel de Terán”), (febrero-mayo). Versión digital en: Scripta Vetera, <http://www.ub.es/geocrit/sv-33.htm>.
- Elias, Norbert (1998). *La civilización de los padres y otros ensayos*. Bogotá: Editorial Norma.
- Ilich, Iván (1978). La convivencialidad, Ocoatepec (Morelos, México). En: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n26/aiill.html>
- Lefebvre, Henri (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- Martín-Barbero, Jesús (1998). “Comunicación y sociedad: sensibilidades, paradigmas y escenarios”. En Giraldo, F. et al., *Pensar la ciudad*. Bogotá: Editores Tercer Mundo, Cerec y Fedevivienda.
- Montoya, Gloria (2004). *Limpiezas sociales en Cali: violencia y sociedad 1985 – 1997*. Trabajo de Grado. Maestría en Sociología. Cali: Universidad del Valle.
- Ocampo, Francisco (2006). “Sociedad, ciudad y violencia. La Comuna 10 en Cali”. *QUIVERA. Revista de estudios urbanos, regionales, territoriales, ambientales y sociales*. Año 8, Número 2006-2, (julio-diciembre). Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca. ISSN 1405-8626 Indixada en Latindex, Clase y REDALyC. www.redalyc.org.
- Vásquez, Edgar (2001). *Historia de Cali en el siglo 20. Sociedad, economía, cultura y espacio*. Santiago de Cali: Gráficas del Valle Editores
- Velásquez, Fabio (1996). *Ciudad y Participación*. Cali: Ediciones Foro Universidad del Valle.
- Villegas, Germán (2007). Entrevista personal realizada el 16 de abril.

Motivaciones para pensar la exclusión territorial urbana*

María Clara Echeverría R.**

Resumen

El texto aborda las diversas dinámicas de segregación y exclusión que caracterizan la ciudad en el marco de los procesos económicos dominantes en la actualidad. Se hace un acercamiento a la ciudad de Medellín, Colombia, y a los cambios que desde su configuración y ordenamiento territorial han generado diferenciación espacial, social y cultural dentro de la compleja situación de orden público que la ha caracterizado, llegando al momento actual, donde se genera un punto de “quiebre” en el cual los imaginarios de la ciudad empiezan a cambiar.

Palabras claves: segregación, exclusión, ordenamiento territorial, Medellín, imaginarios urbanos.

* Parte de esta reflexión se expuso en la Cátedra Manuel Ancizar (2007): Espacio y territorio, retos en la construcción de la nación colombiana, Universidad Nacional de Colombia (UNAL), Bogotá, Red de Espacio y Territorio (RET), y se complementó para ser publicada por la FLACSO Ecuador.

** Profesora Emérita, fundadora y profesora de la Escuela del Hábitat (CEHAP) y la Maestría en Hábitat, ex-Decana de la Facultad de Arquitectura, UNAL Sede Medellín. Profesora invitada en la Maestría en Didáctica de la Geografía, U. de Antioquia y en la especialización en Estudios Urbanos, U. EAFIT.

Al indagar por la probabilidad de transitar hacia un mundo de múltiples órdenes, que supere el totalitarismo tanto como el comunitarismo cerrado, enunciado por Touraine (1998) en su pregunta por la posibilidad de vivir juntos; siendo conscientes de que su consumación dependería de un muy largo, obstruido e improbable periplo, soñamos con dar un paso hacia un sistema capaz de entender la lógica de sus fragmentos, propiciar la existencia de sus partes y superar sus fracturas; y de lograr la incorporación, coexistencia y realización de los múltiples imaginarios, concreciones formales, experiencias vivenciales y organizacionales de múltiples grupos y etnias que buscan su propia realización cultural, económica, material y política.

La sociedad lleva milenios esculpiendo imágenes de los fantasmas que la acechan y previendo acciones en su contra; y, en ello, ciertos grupos humanos parecieran predestinados a cumplir la función del núcleo donde se agazapan sus propias sombras, aquellas de las que el mundo moderno aspira despojarse. Así, los cuerpos de ciertos grupos humanos terminan marcados, como despreciables, como estigma que se aplica a los grupos sociales más vulnerables, a quienes que confrontan la estabilidad social, cultural o económica o aquellos que desatienden sus normas generales.

Construcciones del *otro*, tras el modelo de ciudad

La Venecia renacentista de fines del siglo XVI produjo el gueto, porque los judíos se ligaban con la enfermedad y la corrupción de sus cuerpos, asociadas a vicios, impureza, suciedad, prostitución y usura (Sennett, 1997: 229-270). En ello se activaba el rechazo y el odio hacia esos cuerpos estigmatizados que resumirían la esencia de lo indeseable, como el centro hacia donde se dirigieron las miradas y las acciones, en contra de los temores que de sí misma tenía la sociedad. “Los venecianos creían que estaban amenazados por la decadencia sensual y trasladaron este desprecio a los judíos” (Sennett, 1997:245).

Según Sennett, en el gueto veneciano, la diferenciación y las razones de diferenciación de los judíos no obedecían a la vulnerabilidad económica y política sino, en buena parte, a razones socioculturales; pues las con-

diciones económicas de los judíos no constituían un punto débil y, al contrario, su solvencia económica era necesaria para el desarrollo veneciano. Así, eran precisamente las diferencias sociales, culturales, morales y religiosas las que se observaban como indeseables, pues la particular relación estética de los judíos con el cuerpo y el espacio confrontaba el mundo, la mitología y la cosmovisión venecianas.

A diferencia de nuestro caso que la discriminación afecta barrios viejos, deteriorados, precarios o populares y grupos de escasos ingresos, desplazados por la violencia, afectados por desastres, migrantes, campesinos, informales, venteros ambulantes, refugiados, desplazados, recicladores, prostitutas, travestis, mendigos, vagos, deambulantes, etc., en el caso veneciano, los estigmas, la coerción, el acoso y el control no sólo, ni necesariamente, afectaba hábitats y habitantes de más bajos ingresos o en condiciones sociales vulnerables, sino que afectaba lugares y grupos a los cuales la sociedad les teme porque confrontaban social, estética o moralmente el establecimiento. Como plantea Sennett, con los judíos del gueto, la sociedad podía convivir e incluso realizar intercambios, transacciones y recibir sus servicios, pero a su vez, frente a ellos se establecían límites, precisando muy bien las márgenes entre lo compartido y lo rechazado. Ello podría asociarse a otras subjetividades y territorios temidos por la sociedad, que configuran esos *otros* vistos como extraños que amenazan lo establecido, como las tribus urbanas¹ (Maffesoli, 1990), grupos juveniles, rockeros, punks, skates, homosexuales (Correa, 2007), travestis, etc. y los sectores de la ciudad ocupados por éstos.

Tales imágenes satanizadas, a la par que buscan controlar lo indeseado pretenden realizar las imágenes de aquella ciudad deseada, emergiendo de la mano de los proyectos de modernización urbana. Marshall Berman (1991) remite a cómo en el siglo XIX, con las transformaciones parisinas de “finales de la década de 1850 y a lo largo de la de 1860” se rompieron las apretujadas de barriadas que se amalgamaban confrontando al establecimiento, para abrirle paso a una ciudad penetrable, transparente, visible, nítida y controlable, bajo el propósito de reactivar económicamente la ciudad; y para el siglo XX se establecería definitivamente el gran proyec-

1 Término cuestionado por algunos.

to de urbanización soportado en la explotación la rentabilidad del suelo urbano.

“Georges Eugène Haussmann, prefecto de París y sus aledaños (...) abría una vasta red de bulevares en el corazón de la vieja ciudad medieval. Napoleón y Haussmann imaginaban las nuevas calles como las arterias de un nuevo sistema circulatorio urbano. Estas imágenes, típicas en la actualidad, en el contexto de la vida urbana del siglo XIX resultaban revolucionarias. Los nuevos bulevares permitían que el tráfico circulara por el centro de la ciudad, pasando directamente de un extremo a otro, lo que hasta entonces parecía una empresa quijotesca y prácticamente impensable. Además, derribaban barrios miserables y abrirían un pulmón en medio de una oscuridad y una congestión asfixiante. Estimularían una enorme expansión del comercio local a todos los niveles, contribuyendo así a sufragar los enormes costes municipales de la demolición, las indemnizaciones y la construcción. Apaciguarían a las masas dando empleo a miles y miles de trabajadores (...) generarían miles de nuevos puestos de trabajo en el sector privado. Finalmente crearían corredores anchos y largos por los que las tropas y la artillería podrían desplazarse efectivamente contra las futuras barricadas e insurrecciones populares” (Berman, 1991:149-150).

Era evidente la tensión que se gestaba, y continúa dándose, entre el proyecto urbano como totalidad y el proyecto de sus fragmentos, es decir, de los distintos hábitats o formas de habitar que conformaban la ciudad. La búsqueda del beneficio general, en adelante, se convertirá en argumento de las grandes intervenciones que muchas veces favorece la especulación inmobiliaria, en vez de propender por una utilización social del suelo urbano que favorezca los sectores y grupos vulnerables y las minorías no representadas. Aquí surge la necesidad de indagar por un concepto afinado, desde la filosofía política, sobre la idea de que “el bien colectivo prima sobre el individual”; la cual frecuentemente se esgrime para decidir en muchos conflictos sobre proyectos urbanos, en lo cual se termina otorgando ventajas funcionales e inmobiliarias para el sector privado en detrimento de otros. Precisamente, tal argumento puede implicar un sofisma cuando aquello que llega a beneficiar en ciertos aspectos a un mayor número de habitantes no necesariamente logra

fundar procesos sociales equitativos, justos y plurales, como lo buscaría el marco constitucional. El riesgo consiste en confundir los criterios cuantitativos con los sociales, siendo frecuente que proyectos que benefician un número significativo de habitantes (por ejemplo un proyecto vial) tengan impactos socialmente negativos, menguando sistemas de vida de grupos humanos vulnerables, inhabilitando el logro de metas sociales centrales como la igualdad y la equidad. Queda planteada así la discusión sobre cómo correlacionar la democracia de mayorías con la democracia que reconoce las minorías, lo cual a su vez se liga a la conocida tensión entre democracia representativa y democracia participativa.

“La nueva construcción echó abajo cientos de edificios, desplazó miles de personas, destruyó barrios enteros que existían hacía siglos. Pero abrió la totalidad de la ciudad, por primera vez en su historia, a todos sus habitantes. Ahora, finalmente, era posible desplazarse no sólo dentro de los barrios, sino a través de ellos. Ahora, después de siglos de vivir como una yuxtaposición de células aisladas, París se estaba convirtiendo en un espacio físico y humano unificado” (Berman, 1991:150).

Frecuentemente las ciudades entran, consciente o inconscientemente, en procesos de deslegitimación, olvido y depreciación de ciertas áreas urbanas y, con el paso del tiempo, ante su degradación y deterioro, encuentran argumentos y justificaciones para que, mediante la desmembración final del tejido social y espacial de ciertos grupos, se lleve a cabo la integración de sus tierras al proyecto urbano formal y a la reconquista de su renta económica o política; lo cual por lo general va de la mano de grandes proyectos de intervención urbana.

“Louis Chevalier, (...) hace una descripción atrozmente detallada y penosa de los destrozos a que fueron sometidos los viejos barrios del centro en las décadas anteriores a Haussmann: bombardeo demográfico, que duplicó la población mientras la edificación de viviendas de lujo y edificios de gobierno reducía considerablemente el parque total de viviendas; desempleo masivo recurrente, (...) terribles epidemias de tifus y cólera (...). Todo esto sugiere por qué los pobres de París, que tan valientemente lucharon

en tantos frentes durante el siglo XIX, no opusieron resistencia a la destrucción de sus barrios; es posible que estuviesen deseosos de irse, como en otro contexto dice Baudelaire, a cualquier otro sitio fuera de su mundo” (Berman, 1991:150).

Aquel proyecto del París universal para todos se construía a costa de la destrucción de muchos hábitats que sostenían la existencia de miles de seres. Los beneficios de oportunidad serían recogidos a veces por algunos de los mismos pobladores afectados, en lo cual, quienes vivían bajo condiciones indignas terminaron subvalorando sus propios sistemas culturales y aspirando a pertenecer a los dominantes; dentro de la típica relación de integración al proyecto de modernización. La institucionalidad, la estética formal y el propósito macro primaban sobre la mirada de lo real que había en las particularidades humanas y, en tal sentido, ante los grandes impactos que el proyecto reportaba para la ciudad en general, poco importaban sus impactos sobre seres precisos.

“Al lado del resplandor, los escombros: las ruinas de una decena de barrios céntricos –los barrios más antiguos, oscuros, densos, ruinosos y aterradores de la ciudad, el hogar de decenas de miles de parisinos– arrasados. ¿A dónde irían estas personas? A los encargados de la demolición y la reconstrucción no les preocupaba especialmente. Estaban abriendo al desarrollo nuevas y amplias vías en los márgenes del norte y el este de la ciudad; mientras tanto, los pobres se apañarían, de algún modo, como siempre lo habían hecho” (Berman, 1991:152).

Paradójicamente la pretensión de desaparecer los sectores más despreciados de la ciudad llevó a evidenciarlos socialmente. Tal fenómeno remite a pensar en la ciudad de Medellín casos como el *del Barrio Guayaquil*, el barrio central histórico más importante, donde estaban el mercado, la estación de trenes, la llegada de buses intermunicipales y la plaza de Cisneros. Cuando éste fue cercenándose gradualmente por obras viales y entró en abandono por las dirigencias, dejó de ser un lugar mixto socialmente, y quedó en esencia ocupado por comerciantes que se mantuvieron y aquellos habitantes de muy bajos ingresos, dando lugar al aumento de ofertas de prostitución, reciclajes, inquilinatos² o alojamiento de habitan-

tes de la calles, albergaron incluso casos gravísimas situaciones sociales y de drogadicción, como el de Las Cuevas (teniendo un caso similar con El Cartucho en Bogotá). En ello, sus habitantes antes invisibles cuando permanecían en sus propios territorios, ante ciertas intervenciones urbanas se hicieron visibles, se expandieron o fueron expulsados a ocupar nuevos territorios de la ciudad (sin que realmente su condición social fuese mejorada).

“Esta escena primaria revela algunas de las ironías y contradicciones más hondas de la vida moderna en la ciudad. En el marco de toda la humanidad urbana una ‘familia de ojos’ extensa, hace aparecer también a los hijastros abandonados de esa familia. Las transformaciones físicas y sociales que quitaron a los pobres de la vista ahora los traen de nuevo directamente al campo visual de todos. Haussmann, al destruir los viejos barrios medievales, rompió inadvertidamente el mundo herméticamente sellado y autoexcluido de la pobreza urbana. Los bulevares, al abrir grandes huecos a través de los vecindarios más pobres, permitieron a los pobres pasar por esos huecos y salir de sus barrios asolados, descubrir por primera vez la apariencia de su ciudad y del resto de la vida. Y, al mismo tiempo que ven, son vistos: la visión, la epifanía, es en ambos sentidos” (Berman, 1991:153).

En el siglo XX, el drástico cambio sufrido en Nueva York entre los decenios del 20 y el 60, liderado por Robert Moses, profundizó el proyecto racionalista de modernización, de apertura y conexión de la ciudad y hacerla más veloz, mediante grandes autopistas y flujos vehiculares, también a expensas de muchos sectores que albergaban grupos humanos económicamente vulnerables.

“El talento de Moses para la crueldad extravagante, junto con su brillantez visionaria, su energía obsesiva y su ambición megalomaniaca, le permitieron labrarse a lo largo de los años, una reputación casi mitológica. Se le veía como el último de una larga serie de constructores y destructores titánicos en la historia y la mitología cultural: Luis XIV, Pedro el

2 En Colombia equivale al conventillo en Uruguay, al tugurio en Ecuador o a la vecindad en México.

Grande, el barón Haussmann, José Stalin (aunque fanáticamente anticomunista, Moses era muy aficionado a citar la máxima estalinista: ‘No se puede hacer una tortilla sin romper huevos’) (Berman, 1991:308). Durante diez años, desde fines de los cincuenta hasta mediados de los sesenta, el centro del Bronx fue machacado, perforado y aplastado. Sin embargo, al final –después de cuarenta años– la leyenda que cultivara contribuyó a acabar con él: le acarreó miles de enemigos personales (...) A finales de la década de 1960 lo consiguieron finalmente: Moses fue paralizado y privado de su poder de construir” (Berman, 1991:306 y 308).

Tanto en París como en Nueva York, el modelo de ciudad fue impulsado por hombres que ejercían poderes desorbitantes, expresado en un urbanismo fundado en un claro desprecio no sólo hacia los hábitats, formas de vida y prácticas de los grupos más pobres de la ciudad hacia sus habitantes, como seres humanos.

“Sobre la actitud de Moses hacia la playa, un colega suyo, Frances Perkins, señaló: ‘atacaba a la gente humilde de una manera terrible. Para él eran personas despreciables y sucias que tiraban botellas por todo Jones Beach. ‘¡Se van a enterar! Les voy a enseñar!’ ...Ama a la gente pero no como pueblo’³. En particular, Moses intentó mantener a los negros fuera de Jones Beach, como de los parques públicos que creó, por considerarlos especialmente sucios” (Sennett, 1997:386-387).

La subvaloración y la pretensión de eliminar aquello que se enjuicia como atrasado, derivado expresamente de las instituciones del desarrollo, se perpetúa y difunde, mediante la comparación engañosa de las culturas populares frente a lo que se dice moderno, provocando una reacción social adversa hacia quienes se les asigna la condición pre-modernas, considerándolos como obstáculos en el camino del progreso. A tal grado que incluso los propios grupos tildados de tal condición y vulnerados por las acciones de modernización desean insertarse en su trama, llegando incluso a deslegitimar ante sí y ante otros su propio mundo. “Moses estaba des-

3 Citado por Sennett así: Citado en Robert Caro, *The power broker* (Nueva York: Knopf, 1974: 318).

truyendo nuestro mundo, y sin embargo parecía estar actuando en nombre de los valores que nosotros habíamos abrazado” (Berman, 1991:309).

Si bien la modernización en las ciudades latinoamericanas y al interior de cada país fue distinto (ejemplo, Santiago y Buenos Aires difieren sustancialmente de las ciudades colombianas, o éstas de las venezolanas, mexicanas o centroamericanas) en general, durante la segunda mitad del siglo XX, se produjo una notoria transformación de sus estructuras urbanas por la aceleración en sus procesos de urbanización, industrialización y crecimiento urbano. La planeación urbana ocupó un papel preponderante, persiguiendo metas modernas mediante la adopción de modelos foráneos fundados en nociones del funcionalismo: zonalidad, estratificación, fluidez vial, etc. A partir de allí, en Colombia se agudizaba el conflicto entre las expectativas de la ciudad planificada y la acelerada densificación y expansión derivada de las dinámicas de desplazamiento y del crecimiento del propio proceso poblacional. Frente a tal desfase, las formas de resolución oscilaron entre: promoción de normas y leyes inhibiendo tales desarrollos⁴; persecución, acoso y expulsiones forzadas, contra las ocupaciones ilegales⁵; reconocimiento a dichos procesos y acompañamiento a las ocupaciones⁶; legitimación de la autoconstrucción y apoyo al mejoramiento, rehabilitación y consolidación⁷; y búsqueda de su desaparición, a través del cambio de usos del suelo y la recuperación de la renta urbana, aumento de gravámenes prediales y de servicios o de renovación urbana⁸. “Hacia 1880, el modelo de Haussmann era generalmente aclamado como el modelo mismo del urbanismo moderno. Como tal no tardó en ser impuesto a las ciudades que surgían o se extendían en todos los rincones del mundo, desde Santiago a Saigón” (Berman, 1991:151).

4 Como por ejemplo: el establecimiento de perímetros urbanos, o la emisión de la Ley 66 del 68 que consigna la ilegalidad de la venta de terrenos sin urbanizar.

5 La historia está plagada de desalojos forzados en asentamientos ocupados mediante tomas de tierra.

6 Grupos políticos tanto como religiosos actuaron en tal dirección.

7 Para los años 80, la autoconstrucción y el mejoramiento empiezan a verse como opción para la acción estatal (ver a John Turner, y en Colombia las políticas de dicha década).

8 Siendo una práctica de ordenamiento territorial ligada al propósito de la competitividad.

Obviamente, el proyecto de modernización plasmado en nuestras ciudades no corresponde formal ni estructuralmente con los modelos de Haussmann ni de Moses, en su espacialidad, trazado y morfología, sin embargo, hay valoraciones asociables frente a la segregación socioespacial de la ciudad.

Desde mediados de siglo, Medellín se insertó en su proceso de configuración espacial desde un esquema segregacionista: desarrollándose diferencialmente desde dos polos que se pueden esquematizar así: en el norte los sectores de más bajos ingresos y en el centro y sur los sectores de más altos ingresos y representativos de la sociedad y la dirigencia local; configurando un imaginario desde el cual lo segundo sería digno de considerarse ciudad en razón a sus cualidades urbanísticas y lo primero “no sería digno de ello”. Tal división recae también sobre los habitantes, quienes se significan como quienes son o saben ser ciudadanos y quienes “no lo son” o “no lo saben” y son vistos como incivilizados o campesinos aún no integrados.

Los hábitats en uno de los extremos se ha significado como “no ciudad” y sus habitantes como “no ciudadanos”, siendo subvalorados tanto por lo que ocurre en su interior como con sus relaciones y filtraciones hacia el escenario más amplio de la ciudad. Su ejercicio espacial y forma de vida grupal es subvalorada, su presencia es rechazada y sus prácticas, usos y formas de apropiación, interacción y expresión en el espacio de la ciudad son cohibidas. Así, quienes “no siendo ciudadanos o no sabiéndolo ser” terminan sometidos por las reglas de la onda civilizatoria, absorbidos en un esquema de marginalidad y exclusión, que moviliza el proyecto de modernización dando preeminencia al espacio representativo, la fluidez vial y el control formal y del uso que sería el adecuado para el espacio público; en lo cual se invisibilizan, desconocen, e incluso se ultrajan, los órdenes individuales y culturales de los habitantes.

Reiterando que no deben forzarse comparaciones entre las estructuras urbanísticas (morfológicas, tipológicas, tecnológicas, de organización de actividades y del espacio, etc.) de nuestra ciudad con las europeas o norteamericanas, a lo que llevamos con su ejemplificación es a ver cómo el proyecto urbano prioriza y decide actuaciones, materialidades y concreciones formales y funcionales sobre el espacio urbano; en cuyo caso el mo-

delo o la estructura de sociedad se conecta con el modelo o estructura espacial, como pares sinérgicos, y el propósito de lo uno se soportaba en el de lo otro, yendo sus acciones de la mano.

En nuestro caso la discriminación social se concreta desde la discriminación espacial, en el ámbito público tanto como en el privado, llegando incluso a agudizarse, por ejemplo, en el espacio familiar, con el modelo de urbanización y de vivienda para los grupos de menores ingresos, mediante la minimización de áreas y la restricción tecnológica, hasta el punto de congelar de por vida la posibilidad de crecimiento, densificación y explotación de la renta urbana y de realización de actividades económicas en su propio hábitat. La planeación y el diseño profundizan el conflicto social urbano desde la aplicación de supuestos esquemas de “inclusión”, en lo cual, en lugar de reconocer la diversidad de formas de vida de los habitantes en el espacio, se genera segregación, exclusión y negación del ser y de su derecho a aprovechar socialmente el espacio urbano. Muchas veces los modelos de regulación del espacio desde su intención ordenadora o higienista tienen como trasfondo el deseo incontenible de control sobre los otros; guardando poca distancia con los discursos moralizantes que llegan a alimentar, en sus niveles más fanáticos, las llamadas limpiezas sociales⁹. Así, “el terreno para la guerra está preparado de antemano por parte de los mecanismos de inclusión y exclusión de los sectores de la sociedad, aparentemente ajenos y propiciadores de paz, vida decente, urbanidad”¹⁰.

Cómo entendemos...

Interesa indagar sobre el sentido asignado a ciertos asuntos, en la construcción de imaginarios y discursos sobre los otros, pues frecuentemente se van perfilando visiones hegemónicas sobre los problemas, desconocien-

9 Así se nombran popularmente los actos de control, agresión y eliminación violentos que ciertos grupos ejecutan contra personas o grupos que consideran negativos; por ejemplo contra grupos juveniles, homosexuales, mendigos, prostitutas, etc. conexos con fanatismo por xenofobia, homofobia u otros.

10 Notas de Javier González, antropólogo, miembro del grupo de investigación Vivienda y Ambiente, CEHAP.

do valoraciones que daría otras comprensiones sobre nuestro mundo urbano. Algunos de los asuntos a indagar se refieren a: pobreza y violencia; progreso y desarrollo; igualdad, inequidad e iniquidad; homogeneidad y heterogeneidad; diversidad e interculturalidad; conflicto, consenso y disenso; migrantes, desplazados o extranjeros.

Frente al desarrollo, se requiere revisar el paradigma del progreso y el crecimiento económico, desde el cual el mundo real aparece desajustado frente a sus idearios, e indagar concepciones sobre un desarrollo no convencional (Escobar, 1996; Múnera, 1994 y 2007). Frente a la pobreza, Escobar alerta sobre cómo la fuerza de las interpretaciones oficiales ha conducido a subvalorar los sistemas culturales de los grupos económicamente vulnerables. Por su parte, se advierte sobre la inconveniencia del modelo integracionista (Cortina, 1999) que pretende que los otros renuncien a sus formas culturales, reemplazándolas por el modelo hegemónico. En cuanto a la diversidad y la desigualdad, frecuentemente se confunde el propósito de lograr equidad eludiendo la diversidad y pretendiendo homogenizar de plano las distintas formas de vida. Si la diferencia no sólo remite a lo cultural sino que a su vez es construida socialmente (Ortiz, 1998), ésta conlleva elementos culturales tanto como económicos y políticos, lo cual exige entender la simultaneidad: enfrentar la desigualdad, proteger las diferencias y encarar la interculturalidad. Es común que reconozcan las diferencias como desigualdades a borrar o invisibilizar, induciendo prácticas excluyentes, de guetificación o de despojo de aquellas formas de vida que se tildan de atrasadas para someterlas al modelo hegemónico. Frente al conflicto, consenso y disenso (Hoyos, 2000), muchos esfuerzos institucionales sobre el proyecto colectivo urgen por lograr el consenso, obviando o invisibilizando diferencias, desigualdades y contradicciones, con lo cual se evade la naturaleza conflictiva en las relaciones entre las muy distintas lógicas e intereses de los actores sociales, que mueven los distintos poderes; frente a lo cual el autor destaca la necesidad de construir una relación entre consenso y disenso.

Al leer la relación entre conflicto y desigualdad suelen inferirse relaciones de causalidad y efecto poco adecuadas, desde donde se derivan orientaciones políticas, actuaciones específicas y prácticas intencionadas, en muchas esferas frente al mundo que construimos: social, económico, cul-

tural, político, espacial, material, cognitivo, pedagógico, etc. De un lado, las interpretaciones sobre el mundo terminan siendo determinantes en la orientación de las políticas, acciones y prácticas socioculturales y en el manejo de recursos, la disposición material y la organización social del espacio; entonces la percepción, la memoria, los imaginarios, los miedos y las pasiones que soportan tales interpretación terminan siendo altamente significativos. Del otro, es igualmente importante el enfoque desde el cual se produce el auto-reconocimiento por parte de los mismos habitantes y comunidades, en cuyo caso es clave como realizan la exploración, observación, descripción, interpretación, análisis, deducción, teorización, experimentación, innovación y actuación sobre los mundos propios.

Pobreza: ¿un concepto empobrecido?

Desde las invenciones de la pobreza y del Tercer Mundo de Escobar y la resignificación del desarrollo de Múnera, se convoca a una reflexión crítica sobre el concepto donde inscribimos nuestro juicio sobre lo pobre y sobre lo desarrollado, conducido generalmente por un paradigma de sociedad ideal desde el cual se avizoran las nuestras como sociedades incompletas. Hemos transitado desde la noción de países subdesarrollados hacia la de países en vía de desarrollo sin ningún cambio sustancial de enfoque, pues ambas implican la pretensión de alcanzar un modelo al cual todas las sociedades deberían llegar algún día (modelo, por lo demás, productor de grandes desequilibrios sociales y ambientales). En medio de las desigualdades entre países y a su interior, el reto sería reconocer y construir una base conceptual sobre cuáles son aquellas diferencias que forman parte de la desigualdad, iniquidad, sumisión y regulación hegemónica y cuáles las que forman parte de la identidad, del derecho a ser lo que somos y a realizar nuestros proyectos de vida. Se trataría de indagar nuevas categorías para despojarse de los juicios estéticos, sociales y culturales que contribuyen a ampliar más la brecha entre las fuerzas hegemónicas y los grupos no reconocidos.

Si bien el uso de indicadores universales ayuda a visibilizar un panorama sobre las diferencias frente a determinados asuntos, entre distintos

países o entre distintos grupos sociales y, en cierta medida, puede contribuir a evidenciar desigualdades; todavía debe hacerse una revisión cuidadosa sobre las lecturas planas a las que suelen conducir tales ejercicios; pues, a la par, ello generalmente conduce a ratificar el modelo hegemónico desde el cual se establecen metas para la sociedad planetaria, desde sus concepciones de desarrollo. Así, se establecen metas desajustadas frente a los sentidos cosmogónicos, culturales, sociales, tecnológicos y territoriales de la mayoría de las poblaciones del mundo, soportadas sobre ilusiones como la de la calidad de vida material, el consumo, el progreso, el orden y el crecimiento económico. En ello surgen preguntas como: ¿desde dónde, quiénes y con qué visión se define ese deber ser, hacia donde se pretende llegar, y con ello si estamos en el camino de lograr nuestra realización individual tanto como colectiva?

¿Combatir la pobreza supone superar la desigualdad y propender por la diversidad y la equidad? En términos sociales, utilizar la expresión pobreza puede ser bien intencionado, pudiendo movilizar la vocación solidaria y cierta tranquilidad interna cuando se la aplica. Sin embargo, políticamente la noción de desigualdad es más aguda, la cual tiene dos entradas, una más convencional, cercana a la misma idea de pobreza, y la segunda con más dientes, que no sólo se refiere a comparar las condiciones de dos o más grupos sociales (usando muchas veces los mismos indicadores de pobreza) sino a las diferencias entre las condiciones de realización de sistemas socioculturales de grupos (o individuos) y sus causas, que en sí mismos son distintos.

En tal caso, no sólo se trataría de descubrir las diferencias económicas entre quienes ostentan mayores y menores ingresos¹¹ en la ciudad sino, además, de descubrir cuáles son los factores que reproducen tal desigualdad y las posibilidades de reconocimiento, expresión, permanencia, sostenibilidad y crecimiento de los diferentes sistemas cosmogónicos (mitológicos, rituales, estéticos, creativos, técnicos, funcionales, sociales, políticos, etc.) y de su comunicación para co-participar dentro de un sistema múltiple y plural. Obviamente, ello supondría la coexistencia democrática

11 Según estudio de Naciones Unidas, América Latina, Colombia y Antioquia son, respectivamente, el continente, el país y la región de dicho país, más desiguales.

ca en un mundo de múltiples órdenes, donde realizar lo múltiple sea posible en términos no violentos; en sustitución del modelo actual, donde lo diverso y los fragmentos que constituyen el mundo real coexisten es bajo términos de agresión.

Pobreza, violencia y riqueza

Precisamente ahora, cuando UN-Hábitat propuso como lema “una ciudad segura es una ciudad justa”, es central definir conceptual y políticamente cómo entendemos el problema de la seguridad; pues dentro de sus preocupaciones emerge la relación pobreza-violencia¹².

Como argumento para dirigir las intervenciones de la sociedad en pro de un mundo más equitativo frecuentemente se esgrime una relación directa entre pobreza material y violencia; y se justifican intervenciones sociales hacia los grupos de menores ingresos para lograr el clima social de la paz esperado. Sin embargo, tal formulación implica señalar como causalidad aquello que es mero efecto de las fuerzas que generan violencia: desequilibrios entre los poderes internacionales, inadecuada gestión de diferencias políticas, narcotráfico, delincuencia organizada, desequilibrios en la distribución social de la riqueza, etc. De allí que, además de ser injusta, agrega un nuevo factor de estigmatización y exclusión hacia estos grupos sociales intensificando el daño ya causado. Al señalar los grupos sociales estratificados por sus precarias condiciones económicas como causantes de uno de los males más temidos en las ciudades contemporáneas: la violencia urbana, se los construye como el enemigo, propiciando el escenario ideal para movilizar las fuerzas ordenadoras en la ciudad hacia el debilitamiento de sus tramas de vida. Así, en lugar de atacar las causas estructurales de la violencia, frecuentemente se termina atacando a

12 La seguridad es hoy preocupación internacional. La Dirección Ejecutiva de la Oficina Regional para América Latina centró su interés sobre: delincuencia, violencia, acoso, violación, prostitución, embarazo juvenil, jóvenes en estado de pobreza, etc.; y sobre el terrorismo, la fuerza de la seguridad privada y parapolicial y el debilitamiento del Estado. Estos tres últimos tocan nuestro país asociado a narcotráfico, paramilitarismo y guerrilla, los cuales afectan nuestras cotidianidades regionales y urbanas y las relaciones con buena parte del mundo.

quienes son sus víctimas, deslegitimando y desconociendo su existencia y su derecho a realizarse y coexistiendo con su persecución y eliminación.

Al respecto se requiere transponer la mirada para indagar cómo la riqueza se relaciona causalmente con la violencia y preguntarnos por la profundización en las distancias entre adinerados y empobrecidos y su relación con: las prácticas de exterminio político; el establecimiento de condiciones de concentración, expoliación, marginamiento y empobrecimiento; la extensión de poderes y defensa de intereses y su relación con prácticas de violencia e intimidación, corrupción, narcotráfico y delincuencia organizada, etc. En sentido inverso, sería preciso preguntarnos cómo ha contribuido la riqueza en la estructuración de un sistema que busque nivelar las oportunidades para que las diversas etnias y formas de vida que componen nuestros países, nuestras regiones y nuestras ciudades logren su realización; e indagar sobre las implicaciones de la comunicación entre riquezas y pobrezas, poderes y contrapoderes, dominaciones, subyugaciones y subversiones, control de recursos y distribución de oportunidades.

“Qué es el neutralismo: La convivencia pacífica entre especies diversas. En la sabana por ejemplo (...) conviven ñus, cebras, gacelas y avestruces. Ñus y cebras mordisquean la hierba, por lo que deberían entrar en competición: sin embargo los ñus muerden las partes altas y tiernas de las hierbas, mientras las cebras, con sus robustos incisivos, arrancan las partes inferiores, más coriáceas. (...) Todos estos animales, por tanto, aunque pastorean en el mismo prado, comen cosas diversas y no se molestan unos a otros” (Sala, 1992:59).

En el orden de la naturaleza, bajo el equilibrio de las especies y las cadenas alimenticias, el asunto no plantea grandes contradicciones éticas e incluso de manera racional estamos tranquilos con la ley del más fuerte y la idea de los nichos ecológicos, desde la cual cada especie se relaciona con una función, referida a su hábitat, sin que se compita por el cumplimiento de tales roles. Mas en el orden humano, el fenómeno no puede entenderse desde allí, pues ningún grupo tendría que someterse a mantenerse en un nicho constante de subyugación o de menor posibilidad de acceso

a los recursos; y, además, cuenta con memorias y cosmovisiones desde las que se ubica en el mundo y se proyecta de forma constructiva creando sus propios marcos de significación y deseo, razón por la cual no tendría por qué limitarse a determinado nicho preestablecido por el establecimiento.

Progreso y desarrollo

Las diversas interpretaciones sobre el desarrollo llevarían incluso a preguntarse por la conveniencia del mismo término. Sin pretender revisar los distintos enfoques del desarrollo¹³, sólo señalaremos el riesgo de confundir crecimiento económico y progreso con desarrollo, cuando se aparea el deber ser de la realización de una sociedad y sus sujetos con el paradigma económico y su linealidad técnico-funcionalista. Lo que es central es revisar hacia qué tipo de sociedad apunta el paradigma del progreso que se pretende universalizar, desde el cual se soporta el cúmulo de demandas sociales, culturales, estéticas, funcionales, económicas y tecnológicas que se le reclaman a nuestros países, para que logren su estadio de desarrollados; exigencias que a su vez, en nuestros países, se les trasladan a muchos grupos vulnerables de la sociedad, al designárseles como atrasados, proponiendo para ellos igualmente sistemas de vida discordantes tanto con sus realidades, recursos, prioridades y capacidades, como, sobre todo, con sus formas de concepción del mundo y prácticas del habitar. El imaginario del progreso corresponde con su propósito hegemónico, desde lo cual lo que esté por fuera de éste termina siendo subestimado y visto como objeto de caridad, o satanizado y visto como fenómeno frente al cual hay que protegerse e incluso defenderse.

El marginalismo y la oposición desarrollo-subdesarrollo fácilmente llevan por el camino de las buenas malas intenciones que pretenden “enganchar a todos en su proyecto, buscando sacar a ciertos grupos humanos de su estado de incultura, atraso e incivilidad, proponiéndoles la renuncia a sus sistemas culturales, valorativos, estéticos, espaciales, técnicos y funcionales. Obviamente, en una sociedad excluyente y desigual, existen desfa-

¹³ Ver a Múnera (1994 y 2007) y Escobar (1996).

ses en las oportunidades de realización para muchos grupos humanos tienen. Pero al pretender embarcar homogéneamente a todos en el carro del progreso, se parte de suponer que muchas culturas y grupos étnicos del planeta están en un error histórico y, sobre dicho supuesto, no quedaría más alternativa que la de desconocer aquellos sistemas cosmogónicos, lógicas y racionalidades que se aparten de los idearios progresistas”. Nuestras ciudades reales, conformadas por sus fragmentos, donde se expresa una multiplicidad de órdenes culturales, sociales, estéticos, económicos, espaciales e incluso políticos, deben contar con un proyecto donde prime “el reconocimiento y potenciación de distintos sistemas de vida en el espacio urbano” (Echeverría, 2003) que no sólo se permita la sobrevivencia sino que se promueva la realización de sus distintos órdenes.

Igualdad, inequidad e iniquidad

La manera como se entiende la desigualdad es clave en estos asuntos pues, si bien en ciertas interpretaciones implica la intención, a veces loable, de nivelar a todos, su concepción podría también apuntar a su *igualación* en términos de la homogenización. Mientras el proyecto del progreso pretende universalizar la forma de vida moderna por encima de cualquier diversificación y heterogeneidad posibles, paradójicamente, tal igualación se ha fundado en la perpetuación de las desigualdades. En tal sentido, la igualdad debe perfilarse desde la noción de igualdad de derechos, oportunidades y acceso a instrumentos para realizar la diversidad de sistemas cosmogónicos, en sustitución de la pretensión de perpetuar el actual sistema de igualación dentro del modelo hegemónico de vida, que mantiene la desigualdad de oportunidades, marginando o aplastando aquellas formas de vida humana, hábitats, hábitos, rituales que no correspondan con su proyecto de progreso. Se propendería entonces por una igualdad de derechos para realizarse desde lo diverso y no por una igualación hegemónica en la cual se sufre de iniquidad e inequidad, vulnerando el derecho que tenemos a ser particulares.

Homogeneidad o heterogeneidad

Nuestras ciudades, embarcadas en su modernización funcional y espacial, provocadas por la exigencia de competitividad del mundo globalizado, han intensificado su propósito de ordenar su territorio. Desde razones políticas, asociadas a la función social del suelo se busca controlar los usos, actividades, estéticas y funcionamientos de los espacios urbanos; desde razones sociales se busca recuperar el espacio público para fines colectivos representativos; desde razones culturales y de identidad de ciudad se enuncian visones de ciudad supuestamente particulares pero que, paradójicamente, resultan similares: equitativas, saludables, sostenibles, seguras, justas, lúdicas, culturales, turísticas, etc.; y desde razones económicas se buscan ciudades atractivas para la inversión y recuperar la renta urbana mediante el desarrollo de obras estructurantes útiles a las demandas productivas y de servicios del ámbito internacional.

La planeación de los años 1950 en Medellín se movió con auge, siguiendo la industrialización y la acelerada urbanización, incursionado en funcionalmente en la estructuración vial y el sentido maquínico y representativo de la ciudad. Ya para las décadas de 1970 y 1980, podríamos decir que la planeación entró en cierto estado de latencia, sin lograr impactar realmente las dinámicas urbanas y estando un tanto a la zaga de lo que sus procesos poblamiento iban jalando; para luego, a fines del siglo XX y comienzos del XXI, resurgir con fuerza como discurso y práctica políticas público-privadas, acompañándose con la globalización y los cambios de sentido exigidos a la ciudad y la región; apuntalándose en la sustitución del método del planeamiento técnico que se centraba sobre lo físico por la planeación estratégica y el ordenamiento territorial.

La competitividad, la atracción de inversiones y la vocación de servicios emergen de la mano de un nuevo funcionalismo, que entra a dominar las formulaciones arquitectónicas y espaciales: la ciudad asume ahora el reto de hacerse necesaria dentro del sistema económico global dando prioridad a otro tipo de obras. Para ello busca reforzar su oferta de servicios e infraestructuras viales, de transportes y comunicaciones y ampliar la oferta de espectáculos atractivos para el turismo, como centro de oferta de atractivos urbanos; el espacio público, apuntalado en el discurso de

la calidad de vida, entra a concebirse como proyecto fuertemente ligado a la competitividad y al establecimiento de nuevas espacialidades representativas; e incluso se busca correlacionar la sostenibilidad con el discurso del crecimiento económico, encajando con las fuerzas dominantes de la época, perdiendo enfoques ambientales más cercanos a nuestras realidades.

En tal juego, la ciudad intenta posicionarse dentro de las cosmovisiones de la globalización económica, en cuyo caso pierden prelación otras perspectivas como la de una ciudad constituida desde sus diversos sistemas de hábitats que tejen relaciones de sobrevivencia y sostenibilidad local; o la de la ciudad como escenario de tránsitos interculturales con el exterior y a su interior; o la de una ciudad modesta que se liga a sus procesos y hechos en curso, primando la distribución de oportunidades sobre lo representativo y la expresión del poder.

En el proyecto de modernización de cara a la globalización económica, que se refuerza con la planeación, la perspectiva heterogénea no parece tener cabida, salvo cuando se la mira reducidamente como riqueza folclórica, como otro divertimento para las excentricidades de la demanda global. En tal sentido, el camino por recorrer es largo y arduo frente a un nuevo imaginario por construir, un nuevo proyecto político a diseñar y una nueva gestión de ciudad constituida desde sus particularidades frente a las otras y desde su heterogeneidad interna.

Diversidad: ¿inclusión o reconocimiento?

Es preciso diferenciar el sentido social de la equidad dentro del proyecto que gira sobre un sólo orden civilizatorio, hegemónico, de aquel sentido que tendría dentro de un proyecto fundado desde múltiples órdenes, que giraría sobre un sistema de órdenes coexistentes horizontalmente relacionados; cuya diferencia radica en el enfoque frente a la incorporación de las diversidades.

“...al caer la noche se corría el cerrojo en sus puertas, se cerraban los postigos de sus casas, y la policía patrullaba el exterior.

En esta campaña moral para reformar la ciudad tiene su origen el plan del gueto. Al segregar a aquellos que eran diferentes, para no tener que tocarlos ni verlos, los padres de la ciudad tenían la esperanza de que la paz y la dignidad regresarían a su ciudad” (Sennett, 1997: 232-233).

Al interior de un mismo grupo humano, que se supone homogéneo porque no se hallan grandes diferencias geográficas o raciales, de hecho hay matrices y rasgos socioculturales que diferencian sus miembros, relativas a cualidades socioculturales, tales como el género, la generación, la procedencia, el credo, el proyecto de vida, el perfil existencial, etc.; socioeconómicas, tales como la condición material, la inserción institucional, el control y acceso a recursos, el capital, los medios, la actividad y renglón laboral, etc.; y sociopolíticas, tales como la ideología, el proyecto social, el partido y la organización, etc. Adela Cortina formula con agudeza su reflexión sobre la interculturalidad:

“Los procedimientos ensayados para organizar las diferencias culturales componen una escala, cuyo peldaño inferior es el multiculturalismo radical, que se pronuncia por una política de *apartheid*, al estilo de Sudáfrica, y el siguiente es el asimilacionismo de mayor o menor calado. Las políticas de *apartheid* abogan por la separación de los diferentes grupos culturales, que viven en distintos lugares, incluso físicos, mientras que la asimilación de las culturas relegadas a la dominante ha sido el modo habitual de proceder con los grupos inmigrantes, a los que se les pide abandonar la propia cultura y adoptar la del nuevo país. Así funciona el *melting pot* de Estados Unidos, consistente en la fusión de grupos culturales diversos. Esta fusión, según Roosevelt, se produjo desde 1776 hasta 1789, de forma que la nacionalidad norteamericana queda conformada definitivamente en un solo tipo con el hombre de la época de Washington”¹⁴ (Cortina, 1999:179-180).

De lo anterior se infiere cómo, bajo argumentos sutilmente cercanos al propósito de garantizar la coexistencia y el desarrollo de las diferencias, la multiculturalidad ha sido explorada y asumida esencialmente desde pers-

¹⁴ Cortina (cita 89) alude a Will Kymlicka (1996). *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós: 30, nota 30.

pectivas que tienden es al control y a la desaparición de las diferencias, así como de los diferentes; y, en lugar de propiciar la realización de lo múltiple, lo que se propicia es una unificación, integracionista, de la diversidad dentro de una única totalidad que la eclipsa.

Conflicto, consenso y disenso

Paz no significa ausencia de conflicto y una perspectiva que aporte a fundar la construcción democrática debe trabajar no sólo sobre el consenso sino sobre el disenso como hecho potencial con capacidad constructiva. A pesar de nuestra experiencia acumulada por vivir en un país en guerra, aún no hemos logrado construir un proceso que asuma con rigor y disposición política los conflictos territoriales en la ciudad, para hacer de ello una oportunidad para dirigirse hacia su resolución pacífica. “La relación entre consenso y disenso debe ser pensada con especial cuidado. Absolutizar el consenso es privar a la moralidad de su dinámica, caer en nuevas formas de dogmatismo y autoritarismo. Absolutizar el disenso es darle razón al escepticismo radical y al anarquismo ciego” (Hoyos, 2000:104). “En el momento que tanto la comunicación al servicio del consenso, como el contrato social mismo tiendan a absolutizarse, se corre el peligro de que en aras del consenso o de las mayorías se niegue la posibilidad del disenso y los derechos de las minorías” (Hoyos, 2000:101).

Hasta ahora, los procesos urbanos de planeación estratégica y de ordenamiento territorial han buscado cumplir las exigencias normativas de la participación en la planeación pero, a pesar, de ello falta mucho camino para lograr relaciones adecuadas en el manejo entre conflicto, disenso y consenso. Se esgrime que a la planeación no le compete el ámbito de los acuerdos políticos que corresponden a otras instancias de gobierno. Sin embargo, ésta no escapa de formar parte de los conflictos territoriales pues su misma gestión puede provocarlos, detonar, agravar, evitar o resolver muchos de ellos. Si la planeación se dice a sí misma que ha cambiado, por ejemplo con los enunciados de la planeación estratégica, dado que con su naturaleza concertada y móvil para asumir las incertidumbres y cambios contemporáneos, entonces a ésta sí le compete vérselas con el

conflicto como factor clave de transformación social. De otra parte, en nuestra realidad nacional, es perentorio que todo actor social dirija estratégicamente sus acciones para apuntalar su acercamiento a la paz en los ámbitos que le conciernan, en cuyo caso asumir el conflicto si es de su competencia, tanto referidos a los que vive como los que sus mismas acciones causan.

Al revisar cómo se ha dado la comunicación entre actores en recientes procesos de planeación en Medellín se descubre, como debilidad, su dificultad para asumir conflicto y disenso como bases para fundar el consenso (Echeverría, 2002) y para generar concertaciones con fuerza política. A pesar de los esfuerzos institucionales y de algunos actores por hacer de los procesos de planeación espacios de consenso, en sus urgencias por enunciar acuerdos no se ha logrado establecer un esquema ni un proceso de comunicación profundo, donde se pongan sobre el tapete y en juego las diferencias y conflictos entre los distintos actores con sus imaginarios, intereses, poderes, acciones y prácticas. Precisamente la debilidad radica en que con la urgencia por llegar al consenso se evade el conflicto y el disenso. Si no se tiene la capacidad política para reconocer colectivamente las diferencias, disputas, contradicciones, pugnas y oposiciones que enfrentaban los distintos habitantes, grupos y actores sociales frente al destino de la ciudad, no se tendrá la posibilidad de entrar en un proceso real de negociación, concertación y compromiso; y los compromisos sobre el papel no lograrán fundar socialmente los acuerdos ni avanzar en su defensa.

“El consenso fundado en la negación del conflicto y en la disolución del sentido de los intereses particulares aparece como camino equivocado. En su lugar, es preciso asumir las diferencias y los conflictos como punto de partida para lograr acuerdos estructurales y sostenibles. El afán por llegar a acuerdos en la planeación, funda su comunicación en la desaparición de las diferencias e invisibiliza los núcleos centrales de desacuerdo y conflicto, en lo cual, en lugar de garantizar un fin exitoso en materia democrática, los conflictos se mantienen en estado de maduración, pudiendo explotar de forma imprevista y causar impactos mayores. Así como es preciso identificar núcleos de convergencia, también se requiere superar la lógica de negación o posposición de los problemas. Llegar a consensos

sólidos exige lograr que se pongan las cartas sobre la mesa de manera transparente, lo cual demanda una alta capacidad política para manejar el disenso, y que los diversos actores comprendan la perspectiva del otro, divergente y oponente, tanto como los beneficios sociales de sus esfuerzos y concesiones” (Echeverría, 2002: 66).

Migrantes, desplazados o extranjeros en su país

Las ocupaciones de terrenos, a partir de los años 1980 hasta la fecha, con fluctuaciones en su magnitud, presentan nuevas y peores condiciones para el desenvolvimiento de los asentamientos populares: Se encuentran ahora con una ciudad de mayor complejidad, la cual, aunque podría tener mayor capacidad para asimilar su población y no obstante su tamaño, es impactada de forma notoria por las dinámicas de sobrevivencia que obligatoriamente surgen de tal condición, así no sean visibilizadas ni asumidas social e institucionalmente. Los nuevos pobladores encuentran hoy un contexto urbano diferente al de mediados del siglo pasado: aquella estructura espacial, económica y de producción que venía transitando desde la mediana ciudad industrial de los años 1960, que en parte incorporaba nueva mano de obra no especializada (en fábricas, construcción, explotación de materiales, etc.), ahora, en el contexto de globalización económica, cambia en vocación, reorientándose hacia el comercio y los servicios (su máxima expresión se cristaliza en cierre de fábricas textiles y metalmecánicas, extrema multiplicación de centros comerciales, de servicios, de negocios e incursión de almacenes de cadena extranjeros y nacionales); en cuyo caso esta nueva ciudad ya no es propicia ni ofrece oportunidades laborales adecuadas a la naturaleza del conocimiento técnico de la población que recién se le incorpora.

Las precarias condiciones de llegada de los desplazados por el conflicto nacional y la agudización del conflicto intra-urbano derivaron en un problema muy diferente al vivido durante la urbanización de los años 1950 a 1970, expandiendo ahora aún más la brecha y profundizando la desigualdad y el abandono no sólo por parte del Estado sino, ahora sobre todo, por la sociedad en su conjunto. Se constituyeron enormes globos

territoriales, habitados bajo condiciones inconexión, exclusión y mayor estigmatización social y física, con bajísimas condiciones de habitabilidad y graves desigualdades y muy escasos procesos de comunicación, solidaridad y articulación organizativa entre la sociedad local y ellos. Las diferencias son enormes, sobre todo al confrontarse con los nuevos desarrollos tecnológicos, formas de vida urbana y estéticas de una ciudad que ha sido llevada a transformarse dentro del contexto de mundialización de la cultura y globalización económica, como aluden varios autores, que ha venido incursionando en nuevas formas de consumo de productos, de información y de ofertas culturales y lúdicas y, sobre todo, de los nuevos espacios de la ciudad competitiva, adecuada al turismo, los negocios y el espectáculo. Estos nuevos habitantes urbanos, que llegan buscando refugio en la ciudad, sufre desbalances mayores, evidenciándose más sus diferencias, desigualdades y otredades. Su condición de vulnerabilidad es fácilmente traslúcida y contrasta, tanto desde el simple contacto directo con otros habitantes urbanos como al encarar las formas de vida que circulan en los medios televisivos y telemáticos, las diferencias tecnológicas, las proyecciones de los discursos institucionales que idealizan el orden, la modernización y la ciudadanía competitiva, y aquellas rutinas ciudadanas contemporáneas de consumo de productos y espacios que cumplen un papel central en las representaciones sociales de inserción social que se hacen los mismos habitantes.

Este problema de reconocimiento, inclusión social y superación de la desigualdad de desplazamientos que no se originan exclusivamente en causas locales, desborda a los municipios receptores y, como tal, exige ser asumido causal y resolutoriamente desde un esquema de intencionalidad, inversión y gestión aliada en coordinación y coparticipación nacional-regional-metropolitana-municipal. El drama acumulado es aún desorbitante, y continúa, tanto por la magnitud del sometimiento, las frustraciones y las profundas pérdidas humanas impuestas por los poderes armados; como por las múltiples implicaciones que crea la condición de desesperanza para los desplazados, en la cual se funda una auto-imagen de arriados en su propio país, desde la cual llegan a la ciudad pretendiendo su protección; y porque, en medio de su incertidumbre, para el desplazado es casi certera su visión de que la restitución de su calidad de sujetos, en

el más profundo sentido (Correa, 2007) de su existencia simbólica, física y material y la recomposición del desmembramiento de sus tramas familiares, grupales, sociales, económicas y territoriales, no tenderá hacia su reconstrucción sino hacia su debilitamiento, durante al menos más de una generación.

Estos habitantes urbanos no pueden despojarse fácilmente de su condición de desplazados, de migrantes, de campesinos, de desarraigados, la cual cargan por años, porque sus miedos se suman al hecho de ser sujetos del estigma y el rechazo, impidiéndoles mostrarse transparentemente en la ciudad y porque su sola condición genera prejuicios sociales, como karmas, desde los que se los perpetúa como aquellos *otros* extraños, lo cual se expresa en enunciados como: qué harían, quiénes son, a qué grupo armado pertenecen, por algo será, van a dañar esto, qué mal arrastran hacia la ciudad...

Sin desconocer la importancia de las políticas de retorno y de restitución de sus derechos en su lugares de origen; la razón para reconocerlas no puede centrarse sobre el desequilibrio demográfico sino, en esencia, sobre la libertad que debe garantizarse a los ciudadanos colombianos, a todo lo largo y ancho del país, frente a la restitución de los daños, la recomposición de sus relaciones sociales y territoriales, la tranquilidad emocional, el impacto positivo sobre la calidad de vida de las víctimas y la reconstitución de sus tramas de hábitat; lo cual para muchos puede implicar hacer “borrón y cuenta nueva”, permanecer en el nuevo lugar y construir otros territorios. Organismos que trabajan sobre desplazamiento plantean que es preciso restablecer las condiciones para el retorno, la seguridad de tenencia o permanencia y los procesos socio-culturales y productivos, bajo condiciones de mejoramiento sostenible de condiciones; en cuyo caso, ello alude a superar aquellas indignas condiciones de salida de poblaciones que venían obligadas a aceptar o estaban acostumbradas a precariedades y controles sociales que son inimaginables para quienes habitamos la ciudad. De allí que, cuando tales condiciones no existan o el sujeto en su íntimo fuero no desee retornar, no debe forzarse a ello y menos mediante la negación de sus derechos en la ciudad o cerrándole su paso de ingreso e incorporación a ella.

Mientras muchos desplazados no buscan retornar sino permanecer en la ciudad, con su propósito de constituirse legítimamente en ciudadanos

de la misma, la ciudad les trata como “inmigrantes sin permiso de residencia” o “con permiso de tránsito” instando a su retorno, aunque ellos vengan permaneciendo por años en la ciudad. Si bien es cierto, el problema de la difícil situación para los municipios receptores, también lo es la obligación de abordarlo desde el reconocimiento de los desplazados como sujetos de derecho y ciudadanos en pleno ejercicio, como nosotros, de su derecho a la ciudad y a la vivienda. Tal entrada lleva a partir del respeto de su estatus de colombianos y a defender su derecho a optar libremente por residir en cualquier lugar del territorio nacional; como se lo respeta a quienes migran a cualquier municipio o capital a establecer sus familias, sus actividades laborales o sus ejercicios políticos¹⁵.

Conflictos frente al espacio en la ciudad

Esbozaremos un resumen de conflictos territoriales en Medellín que reclamarían una adecuada orientación frente a los puntos enunciados (Echeverría, 2003), muchos de los cuales son tan recurrentes o tan viejos que se van instaurando como guerras intestinas, nunca resueltas, entre grupos sociales, o de grupos de pobladores frente al establecimiento, acumulando significativos impactos sociales, ambientales, económicos, culturales, espaciales. Nos hemos acostumbrado tanto a los conflictos, que su perpetuación cuenta con el olvido colectivo o el silencio; y su resolución se produce sin que medien mecanismos de acercamiento y concertación entre las partes. En muchos casos la acción directa termina constituyéndose en una práctica acostumbrada o, lo que es peor, validada, tendiendo a configurarse en norma de actuación, con la complacencia de ciudadanos, dirigentes y fuerzas de la ciudad.

“...violencia o intimidación física, política, económica o simbólica por parte del Estado, de particulares o de organizaciones –armadas o no– que resulta efectiva al forzar prácticas sociales, culturales, espaciales o económicas de ciertos grupos que se ven obligados a actuar en contra de su pro-

15 Pero la mentalidad ordenadora y de control poblacional llega a ser tan fuerte que hemos oído la idea de impedir la llegada de nuevos habitantes a determinados municipios.

pia voluntad, de sus convicciones, de sus intereses y de sus gentes; limitando, vulnerando o destruyendo sus sistemas referenciales frente a los espacios de la ciudad donde solían establecer sus propias formas de vida, y llegando al abuso o atentando contra su vida y seguridad. Los grupos humanos implicados, a diferencia de una guerra en sentido estricto, no cuentan con capacidades similares de enfrentamiento, sino que hay francas diferencias en sus fuerzas. Tales confrontaciones casi crónicas, se modo de *guerras intestinas*, se han sostenido en el tiempo y constituyen en un viejo campo de lucha social dentro en la ciudad al cual se le ha negado su resolución por vía democrática” (Echeverría, 2003: 231).

Lo anterior se suma a las presiones del conflicto armado y sus efectos de retroalimentación, marcando categóricamente la vida cotidiana y social en ciertos territorios de la ciudad, al gestar “nuevas normas de comportamiento social, reglas de desplazamiento en el espacio, polarizaciones sociales que transforman el uso y las percepciones sobre los espacios”.

Conflictos entre lo micro, local, regional y global

Muchos sectores o barrios de la ciudad se ven sometidos a la acción de fuerzas, externas a ellos mismos, que confluyen en el mismo espacio y tiempo, transformando las lógicas internas de dichos territorios. Tales fuerzas proceden de “distinto orden (económico, cultural, social, político, cotidiano...), distinto carácter (estatal, privado, comunitario, privado, armado...) y distinta escala (global, [internacional], nacional, regional, local, micro)” (Echeverría, 2003:233).

Desde los años 1980, fuerzas derivadas de las acciones del narcotráfico, nacional tanto como internacional, así como de grupos armados como bandas, milicias, delincuencia organizada, guerrillas, autodefensas, se fueron asentado en la ciudad, marcando de manera notoria partes de las Zonas Nororiental y Noroccidental, de la Comuna 13 y de otros municipios, modificando sus relaciones sociales y culturales, sus actividades, sus lógicas de circulación y sus formas de vivir sus espacios. Tales territorios constituyeron un escenario particularmente propicio para que se alberga-

ran allí los conflictos y acciones directas, inscritas en la polarización y la violencia política que ha embargado a Colombia y, en particular, a Antioquia; así como las acciones de bandas, en ocasiones vinculadas a organizaciones más amplias, y de milicias inicialmente como respuesta internas de auto protección ante su inseguridad. Tal concentración sobre ciertos territorios no implicó que otros territorios de la ciudad, más tradicionales y consolidados social y espacialmente, estuviesen exentos de tales tensiones o de albergar, incluso, sus dirigentes; pero la fragilidad en los soportes de sobrevivencia local en los primeros, la falta de oportunidades y de bases sólidas en el sistema de relacionamiento social y la ausencia de institucionalidad pública, social y privada crearon condiciones favorables para el accionar de dichas fuerzas. Territorios que espacial y vivencialmente venían configurándose desde ejercicios micro-territoriales cotidianos muy elementales, explicados desde sus lógicas de sobrevivencia, fueron atravesados por fuerzas y ejercicios de territorialización desde otras lógicas como la del aprovechamiento y dominación del accionar delictivo y de los móviles armados. Así, mientras para unos éstos eran sus territorios, donde construían sus tramas de vida cotidiana, para otros eran los territorios para expandir su poder social, económico, político o armado, constituyendo así un conflicto entre sus órdenes lógicos. En ello, obviamente, la resolución de las contradicciones no se dio a partir de una comunicación horizontal sino totalmente jerárquica, fundada en la imposición de unos y la subyugación de otros.

Tal yuxtaposición entre las lógicas armadas y las lógicas cotidianas de los habitantes generaba una difícil situación para los actores internos ligados al desarrollo comunitario y territorial, quienes se movían con dificultad en medio de la fuerza dominante impuesta por las armas sobre las prácticas comunitarias organizadas y las prácticas cotidianas.

Para la institucionalidad, este aún es un escenario por desentrañar, pues la escala micro ya no es la escala en la que se mueve la gestión del territorio como tampoco radica allí la viabilidad de un proceso de concertación, llevando a que puedan ser más determinantes incluso gestiones que competen a escalas del orden regional, nacional o internacional, de acuerdo con sus implicaciones en cada territorio, que las propias del mismo territorio barrial o de comuna, por ejemplo.

De otra parte, la tensión local-global remite a pensar en cómo la demanda global por la competitividad sobre lo local presiona por la ejecución de grandes proyectos de desarrollo territorial y atracción de inversiones, apareciendo megaproyectos, comunicaciones, aeropuertos, transporte, vías, hidroeléctricas, sistemas viales, túneles, museos, equipamiento turístico y comercial, etc., donde el poder tecno-económico externo termina impactando sustancialmente las lógicas económicas y sociales de poblaciones enteras.

Desfase entre el orden normativo y el real

Las pugnas de los ciudadanos por existir en determinado lugar y desde una trama de espacios y por subsistir de la ciudad sobrepasan todo intento institucional por controlarlas, negarlas o exterminarlas. Hace más de 50 años que evidenciamos tal desfase, agravado en los años 1950 a 1970 con la fuerte ola migratoria y el acelerado proceso de urbanización y nuevamente a partir de la crisis de fines de los años 1980 asociada a la violencia por narcotráfico, guerrillas, paramilitarismos y milicias, hasta el presente, en medio de la polarización política y continuación del conflicto armado, y a sus consecuencias de desplazamientos forzado e intra-urbano. La ciudad ha venido sometida simultáneamente a aquellas fuerzas reales que expresan sus demandas por sobrevivir en y de la ella, provenientes de los desplazados y de los grupos de más bajos ingresos, sobre los que recaen los impactos de la crisis socioeconómica; como sometida a las fuerzas de modernización y ordenamiento territorial lideradas desde el Estado y del mercado. Si un orden niega la posibilidad de vida entonces la vida se impondrá sobre el orden pretendido propendiendo por un nuevo orden, inmerso en otras lógicas, en otros códigos valorativos, en otros impulsos vitales, en otras estéticas, en otras espacialidades y en otros sentidos frente a la razón primaria que debe tener un territorio (Echeverría, 2003).

Aquí aparece uno de los conflictos intestinos ligado al derecho a sobrevivir en y del espacio de la ciudad, encontrando controversia, estrategias y oposición por parte de la institucionalidad y el sector privado, en cuanto a la forma como asumen a los habitantes que viven de la ciudad en con-

diciones precarias, el desempleo, el empleo informal, las ventas ambulantes, la sobrevivencia en y de la calle y el derecho al trabajo y al espacio público. Mientras por lo general la visión oficial se ha orientado al control, la vía de la realidad se impone y termina por ablandarla o por evidenciar la imposibilidad de regular sobre las realidades de la vida misma.

Igual desfase ocurre entre al sector inmobiliario y las normativas de vivienda, que aprovechan al máximo el suelo minimizando los lotes y las viviendas e inhiben los usos mixtos, entrando en contradicción con las estructuras familiares, necesidades y prácticas de los habitantes y con las lógicas fluctuantes de sus economías; desfase que es más grave para las comunidades de escasos ingresos, que son quienes más requieren del espacio para generar una economía propia. La minimización a grado sumo de la vivienda, característica de las actuales ofertas estatales y privadas de vivienda, congela de por vida la explotación económica de la renta urbana para sus habitantes (siendo explotada totalmente y por única vez por los urbanizadores y propietarios), pues el tamaño del inmueble impide que éste se pueda densificar, crecer, subdividir o ampliar a futuro para albergar nuevos procesos y actividades económicas de soporte para las familias.

Con las demandas de la nueva ciudad competitiva resurge el proyecto urbano ideal, que no se detiene ante aquellos grupos vulnerables que han logrado construir y sostener sus sistemas de vida, en tanto hábitats, en el espacio de la ciudad; afectando sectores donde el intercambio y la socialización en el espacio han sido soporte esencial para sobrevivir, en su hábitat; como aquella “trama espacial en la que se desenvuelve la vida, se crean rutinas, se establecen formas de sobrevivencia, redes de socialización, prácticas culturales, soportes materiales y económicos, etc.” (Echeverría, 2003).

Desestabilización espacial, tramas del hábitat afectadas y reconfiguraciones futuras

A futuro se preciso investigar cuáles son los factores de inestabilidad y sus lógicas territoriales, cómo se desarticulan las tramas del hábitat, cómo se reconfiguran las tramas del hábitat, y reconocer alternativas para su prevención y manejo. Recordemos algunos factores e impactos señalados en una

ocasión anterior (Echeverría, 2003): violencia interna en barrios o sectores urbanos: fraccionamiento socioespacial, desestabilización del poblamiento, desocupación de viviendas, depreciación económica y social de asentamientos y deterioro de ingresos familiares; desplazamiento forzado externo e interno, masivo o a cuentagotas: desestabilización de sistemas de vida humana que afecta las estructuras espaciales y el parque habitacional y las condiciones de vida; y conflictos entre habitantes asentados y nuevos pobladores; territorios urbanos como soporte de la acción armada: imposición de lógicas de guerra sobre lógicas naturales del hábitat humano, alteración del orden funcional, simbólico y social; reacciones sociales y comportamientos individuales frente al conflicto armado: encerramiento, protección, falta de diálogo, negación del otro, satanización, autodefensa, limpieza social, exclusión, violencia; proyectos de modernización y competitividad privilegiando propósitos macro sobre micro: conflictos por uso del suelo, urbanismo descontextualizado, agravamiento de la crisis social, impacto sobre grupos vulnerables y sobre la trama de vida cotidiana; urbanizaciones cerradas y enclaves, 'auto-guetificación' y 'guetificación': espacio sin sentido público, límites al intercambio generacional y social, construcción de los otros como amenaza e imaginarios como: individualismo, miedo, seguridad, élite, exclusividad, estigmatización, marginamiento y exclusión.

En relación con los impactos de la crisis económica en el espacio, encontramos factores e impactos como: filtraciones negativas en sistema de vivienda, proceso regresivo: demanda de vivienda de más baja calidad y más alto precio y costo localización, sobrevivencia de destechados en el centro; conflictos en el espacio público: desempleo, informalidad y sobrevivencia copan espacios y escenarios, conflictos entre: control, permisividad y realidad, comercio formal e informal, lúdica, subsistencia y sobrevivencia, fluidez, nitidez y abigarramiento; deterioro de sectores urbanos y baja capacidad del espacio para aportar a la sostenibilidad económica de su población: desinterés por consolidación del patrimonio espacial, debilitamiento de su economía y del tejido sociocultural de hábitat, la rentabilidad inmobiliaria busca renovar versus propender por mejorar, rehabilitar y sostener sus hábitats.

En relación con la tensión de los espacios, entre lo interno y lo externo, ante fuerzas regionales, nacionales o internacionales que desestabili-

zan hábitats alterando su sentido endógeno, encontramos factores e impactos como: conflicto nacional, internacionalizado como narcotráfico o terrorismo: fraccionamiento microterritorial, alteración de prácticas cotidianas y afectación física; demandas de la globalización, macroproyectos, proyectos infraestructura: impacto sobre las lógicas económicas y sociales locales; expansión del centro hacia periferias, expansión de periferias hacia el centro: umbral atractivo y de alta tensión, el centro representativo incorpora terrenos valorizables y amplía su significación simbólica mientras la periferia se ve acosada por ampliar y desplegar su actividad económica; modernización sobre centralidades tradicionales con hábitats deteriorados: menoscabo o desmebramiento de viviendas y de la significación social, económica o política de los hábitats, de su memoria colectiva y su sentido funcional; guetos conectados nacional e internacionalmente, redes delincuenciales, narcotráfico o actores armados que operan en lo micro: las fuerzas externas normatizan el sentido micro, la cotidianidad, hábitos o rutinas, intimidan y cooptan.

Frente a la modernización del centro, acciones institucionales niegan, contradicen o eliminan lógicas reales, encontramos factores e impactos como: centro urbano en modernización en medio de conflictos y pobreza: Centro regulado versus centro practicado por estratos medios y bajos y por desplazados, masiva demanda para sobrevivir, comercio o servicios no formales o informales, manejo contradictorio entre protección y atropellos frente a habitantes en tales actividades; presión sobre lugares puntuales y específicos donde sobreviven grupos humanos: con marginamiento radical y alta degradación humana, vistos como desechables, acciones urbanísticas, policiales, acoso, persecuciones, desalojos o desplazamientos obligados de habitantes de la calle, chatarreros, recicladores, ambulantes, mendigos, niños y jóvenes trabajadores, prostitutas.

Visto el panorama anterior, quedan esbozadas algunas tensiones por el espacio de la ciudad, con respecto de las cuales deberíamos sondear la validez del rastreo conceptual inicialmente trazado, tomando como perspectiva el derecho a la ciudad. Al respecto, sería indicado indagar estrategias para deconstruir y reconfigurar imaginarios, idearios y políticas con el fin de elaborar nuestras imágenes sociales sobre los habitantes de la ciudad y los proyectos de ciudad.

De no avanzar en nuevas visiones sobre cómo lograr una sostenibilidad que se pregunte por la base social misma, probablemente no sólo mantendremos las tensiones actuales sino que iremos por el camino de su profundización y de la inviabilidad social del mejoramiento de las condiciones de existencia en nuestras ciudades. Asunto que, en nuestro país en conflicto armado, se liga no sólo a exigencias de corte ético para la planeación y el urbanismo sino que encierra e implica toda una gama de derechos: económicos, sociales y culturales, tanto como humanos y humanitario.

A modo de cierre

Indiscutiblemente, el momento actual de Medellín se nos representa desde el quiebre abrupto en la tendencia en que venía inscrita, pues lo que viene sucediendo nos muestra ahora este territorio como posibilidad y no como calamidad. Tal hecho es positivo, tanto por lo que real y objetivamente está ocurriendo como por lo que subjetivamente nos ocurre a nosotros, sus habitantes. Siendo demostrables muchas de las valoraciones que se hacen sobre los cambios vividos de la ciudad, hay otras estimaciones no demostrables que se refieren a las sensaciones o emociones que aquí acontecen, como fenómeno psicosocial, pues venimos en el proceso de cambio de nuestra auto-imagen, para nosotros mismos y sobre cómo nos sentimos ante los demás, e igualmente desde afuera venimos siendo observados con ojos diferentes. Lo anterior es importante, en tanto el territorio no sólo se construye física, social y políticamente sino también desde sus memorias e imaginarios y tal construcción no sólo se produce desde dentro del mismo territorio sino desde afuera de éste (Echeverría y Rincón, 2000). Tal cambio de imaginario finalmente afecta las prácticas cotidianas, las relaciones sociales e institucionales, que para nuestro interés sobre el habitar son centrales.

A diferencia del período entre los años 1980 y buena parte de 1990, cuando la ciudad estaba sumida en varias violencias cruzadas y en el pesimismo, hoy vivimos un sentimiento de posibilidad que debe aprovecharse como presente y hacia el futuro. No obstante, debemos ser cuidadosos y evitar que nuestro deseo de desencadenarnos del pasado no nos lleve a invisibilizar realidades tan crudas como las que aún permanecen.

De un lado, si bien el proceso de mejoramiento y transformación de la ciudad, liderado por el actual gobierno municipal con la participación de organizaciones y líderes vinculados desde fines de los años 1980 a construcción del tejido social, apunta a consolidarse con la elección del próximo alcalde¹⁶, tal transformación aún no es tan firme como para constituirse en una tendencia de la ciudad, y más cuando la esfera municipal en nuestro país está atravesada por factores de desestabilización tan categóricos como los del conflicto armado nacional y de la globalización.

Del otro, en un momento visualizado tan positivamente, debemos indagar por el estado de cosas en la ciudad y de valores de sus habitantes y por si ha sido posible, o no, desatar una perspectiva para el desenvolvimiento sostenible de oportunidades frente al hábitat urbano, cuáles vacíos tenemos y cuáles problemas sociales son recurrentes, siguen agravándose o no muestran perspectivas claras. Referido ello, por ejemplo, a la desigualdad socio espacial, a la incorporación de nuevos habitantes urbanos con bajísimo reconocimiento social y precarias condiciones de equidad, al acorralamiento de los grupos vulnerables en medio de la pujanza de las nuevas formas de urbanización, y al estigma y la exclusión de muchos de nuestros habitantes.

Lo anterior exige identificar, valorar y analizar nuestra ciudad no sólo desde sus logros sino desde sus problemas acumulados, recurrentes o nuevos y desde los vacíos, fracasos o tendencias negativas, lo cual no siempre, ni necesariamente, depende de la gestión municipal sino de fuerzas globales, nacionales, regionales y de otras fuerzas locales (económicas, sociales, políticas, culturales, delincuenciales, etc.) y de las memorias, imaginarios e intereses que se afincan espacialmente porque encuentran este territorio como estratégico para sus propósitos; entrando en confluencia o en conflicto con los mismos actores y habitantes municipales, sean ellos gubernamentales, políticos, privados, comunitarios o armados¹⁷. Queda así, aún, mucho camino por seguir andando... (Serrat).

16 Sergio Fajardo Valderrama (Alcalde 2003-2007) y Alonso Salazar (Alcalde 2008-2012), ambos del movimiento "Compromiso Ciudadano".

17 Estos actores han sido determinantes en Medellín, a diferencia de otros países y ciudades, donde los grupos y controles territoriales armados no suelen tener tal impacto.

Bibliografía

- Berman, Marshall (1991). *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*. Santafé de Bogotá: Siglo Veintiuno Editores.
- Correa M., Guillermo (2007). “Del rincón de la culpa al cuarto oscuro de las pasiones – Formas de habitar la ciudad desde las sexualidades por fuera del orden regular”. Medellín: Colección Maestría 4. Ed. Maestría en Hábitat, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.
- Cortina, Adela (1999). *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Ed. Alianza Editorial.
- Echeverría, María Clara y Análida Rincón (2000). *Ciudad de territorialidades: polémicas de Medellín*. Medellín: Serie Investigaciones 22, Centro de Estudios del Hábitat Popular CEHAP, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.
- Echeverría R., María Clara (2002). “Re-pensar lo estratégico desde la comunicación”. En *Mirada al hábitat, Ensayos Forhum 19*. Medellín: Escuela del Hábitat–CEHAP, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, Escuela Internacional del Hábitat y el Desarrollo Local. p. 54-68.
- _____ (2003). “Espacio y conflictos. Otras violencias y guerras en (de) la ciudad. Una mirada en Medellín”. En *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz*. Bogotá: Red de Estudios de Espacio y Territorio RET, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. p 227-250.
- Escobar, Arturo (1996). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Vitral, Grupo Editorial Norma.
- Hoyos V., Guillermo (2000). “Ética para ciudadanos”. En Torres, Carlos Alberto, Viviescas, Fernando, Pérez, Edmundo (comp.) *La ciudad: Hábitat de diversidad y complejidad*. Santafé de Bogotá: Ed. Universidad Nacional de Colombia. p. 82-108.
- Maffesoli, Michael (1990). *El tiempo de las tribus*. Barcelona: ICARIA.
- Múnera López, María Cecilia (1994). *Hacia un desarrollo no convencional*. Medellín: Serie Investigaciones 21, Centro de Estudios del Hábitat Popular CEHAP, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.
- _____ (2007). *Resignificar el desarrollo*. Medellín: Serie Investigaciones 26, Escuela del Hábitat CEHAP, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.
- Ortiz, Renato (1998). *Otro territorio*. Santafé de Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Sennett, Richard (1997). *Carne y piedra. El cuerpo y la ciudad en la civilización occidental*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sala, Virgilio (1992). *1000 preguntas sobre la vida de los animales*. Madrid: Ed. Susaeta.
- Touraine, Alain (1998). *¿Podremos vivir juntos? La discusión pendiente: El destino del hombre en la aldea global*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.