La Ciudad Latinoamericana en el Siglo XXI

Globalización
Neoliberalismo
Planeación

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE MEDELLIN
DEPTO. DE BIBLIOTECAS
BIBLIOTECA "EFE" GOMEZ

Peter Brand

COMPILADOR Y EDITOR

UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA
SEDE MEDELLÍN

La Ciudad Latinoamericana en el Siglo XXI: globalización, neoliberalismo, planeación / editor Peter Charles Brand. - Medellín : Universidad Nacional de Colombia, Escuela de Planeación Urbano-Regional, 2009.

346 p.
ISBN: 978-958-728-018-0

1. Ciudad 2 América Latina 3 Globalización 4. Neoliberalismo 5 Planeación

COPYRIGHT: UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, SEDE MEDELLÍN
Facultad de Arquitectura
Escuela de Planeación Urbano-Regional

Escuela de Planeación Urbano-Regional
Teléfono: (57-4) 4309425
Fax: (57-4) 4309425
planur@unalmed.edu.co
Dirección: Calle 59A No. 63-20, Bloque 24 -403, Medellín, Colombia
www.unalmed.edu.co/~planur/

PRIMERA EDICIÓN
Universidad Nacional de Colombia
Medellín, eneto de 2009
ISBN: 978-958-728-018-0

Editor: Peter Charles Brand
Corrección de estilo: Lucelly Carvajal
Diseño de carátula: Lina Crespo

Diagramación e impresión: Todográficas Ltda.
Tel: (57-4) 4115046
todograficas@une.net.co

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este libro, sin autorización expresa de la Escuela de Planeación Urbano-Regional, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Moisés Wasserman L.
RECTOR GENERAL

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE MEDELLIN
DPTO. DE BIBLIOTECAS
BIBLIOTECA "EFE" GOMEZ

Oscar Almario García
VICERRECTOR SEDE MEDELLÍN

Carlos Salazar M.
SECRETARIO DE SEDE

FACULTAD DE ARQUITECTURA

Juan Carlos Ochoa B.
DECANO

Juan David Chávez G.
VICEDECANO ACADÉMICO

Fabián Beethoven Zuleta R.
DIRECTOR DE EXTENSIÓN E INVESTIGACIÓN

Escuela de Planeación Urbano-Regional

Análida de la Cruz Rincón Patiño
DIRECTORA

I
307.76
C48
Ej.2

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE MEDELLÍN
DEPTO. DE BIBLIOTECAS
BIBLIOTECA "EFE" GOMEZ

Contenido

Presentación.
La globalización neoliberal y la planeación urbana: perspectivas para América Latina 7
Peter Brand

PARTE 1:
Transformaciones globales 35

Modernización capitalista y revolución urbana en América Latina: cinco tendencias genéricas 37
Carlos A. de Mattos

El segundo saqueo de América Latina: implicaciones para la planificación urbana 83
John J. Betancur

PARTE 2:
Desarrollo económico y ambiental 121

Políticas de desarrollo territorial y transformaciones productivas: el caso de la industria manufacturera colombiana 123
Jorge Lotero Contreras

Plataformas de sustentabilidad: soportes urbano-territoriales, problemáticas y gestión ambiental 149
Roberto Fernández

Sostenibilidad ecológica urbana: lo global y lo local-regional 173
Luis Carlos Agudelo P.

NC 12736A

PARTE 3:
Espacialidad y vivienda 195

Lugar y vínculo social: concibiendo futuros 197
Ana Clara Torres Ribeiro

El uso de la norma y la apropiación territorial en la disputa por la ciudad 219
Análida Rincón Patiño

Las ciudadelas de negocios en las megaciudades latinoamericanas ... 247
Silvia Arango

El hábitat popular en la ciudad (no) globalizada 259
Carlos Alberto Torres Tovar

PARTE 4:
Gobierno y planificación urbana 285

Las políticas y la planeación urbana en el neoliberalismo 287
Emilio Pradilla Cobos

Descentralización para la equidad 309
Darío I. Restrepo Botero

La Ley 388 de 1997: hacia un urbanismo democrático en Colombia .. 331
Samuel Jaramillo

Los autores 343

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE MEDELLÍN
BIBLIOTECAS

Presentación

La globalización neoliberal y la planeación urbana: perspectivas para América Latina

Peter Brand
Universidad Nacional de Colombia, Medellín

Deslumbramientos y sombras

¿Qué está pasando con la ciudad latinoamericana en el nuevo siglo? ¿Cómo entender sus transformaciones recientes y perspectivas de cambio hacia el futuro? ¿La globalización tiene efectos urbanos distintos y particulares en América Latina? Sin duda se trata de un tema complejo, diverso y multifacético. No obstante, la globalización ha imprimido su sello inconfundible a la manera de pensar, gestionar y construir las ciudades, y los resultados están a la vista: islas de opulencia, mares de pobreza, desigualdad, violencia y miseria. ¿Más de lo mismo en el caso de la ciudad latinoamericana? Este libro busca esclarecer estas preguntas mediante análisis agudos, reflexiones críticas y propuestas estratégicas de un destacado grupo de investigadores latinoamericanos.

El libro nació del seminario *Globalización Neoliberal y Planeación Urbano-Regional: Perspectivas para América Latina*, realizado en agosto de 2007[1]. El motivo del seminario fue la celebración de los 40 años de crea-

[1] El seminario se realizó los días 23 y 24 de agosto de 2007, en la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, en celebración de los 40 años de creación del programa de maestría en el área de la planeación urbana. Fue la oportunidad de reunir un grupo importante de investigadores para explorar y poner en discusión un tema todavía relativamente descuidado en Colombia y hasta cierto punto en América Latina. La calidad de las ponencias provocó la

ción del primer programa de maestría en planeación urbana en Colombia, cuando hacia finales de los años 60 varios países latinoamericanos iniciaron la formación profesional en este campo. Igual que ahora, se vivían tiempos de grandes transformaciones de las ciudades: las poblaciones urbanas se habían disparado, en buena parte mediante procesos informales de construcción, la consolidación industrial exigía nuevas infraestructuras, hubo demandas de mejores conexiones con el resto del mundo, la cultura urbana salía del provincialismo y adquiría visos más cosmopolitas, se vivían aires políticos de cambio radical. En fin, las ciudades conformaban el *locus* de las ideas de progreso y modernidad, y la arquitectura y la planeación de ese entonces proporcionaban los conceptos y las propuestas espaciales para intentar materializar tales aspiraciones.

Hoy en día, después de un largo estancamiento, estamos viviendo un fenómeno comparable de transformación urbana y fascinación por la ciudad y las nuevas formas que ésta está adquiriendo. En los años 70 las ciudades de América Latina eran las más modernas del mundo, por la rapidez y lo asombroso de su transformación en todos los órdenes. Luego vino la "década perdida" de los años 80 y un período de franco deterioro urbano, en el cual la posmodernidad apenas rozó la superficie de la ciudad latinoamericana en su arquitectura y cultura, y se empeoraron las condiciones sociales. En este mismo período la ciudad latinoamericana se sometía a procesos propios y profundos, relacionados con el retorno a la democracia luego de conflictos armados internos y dictaduras militares. En fin, la ciudad latinoamericana adquirió una importancia, sobre todo, política, pues en la ciudad se depositaban las esperanzas de la consolidación de la siempre frágil democracia de los países latinoamericanos, la creación de formas más amplias de representación electoral, la reforma del Estado hacia una organización más descentralizada, y la apertura de oportunidades auténticas de participación ciudadana.

Con América Latina todavía al margen de los procesos de globalización en pleno auge y con una visión sustancialmente introspectiva, las ciudades no cambiaron mucho en su estructura y apariencia sino a partir de la mitad de los años 90. La geografía económica de la globalización vio la nueva

---

publicación de este libro que contiene la gran mayoría de los trabajos presentados, muchos de ellos ahora en una versión actualizada. A todos los participantes, nuestros sinceros agradecimientos por su colaboración con trabajos originales que significan una contribución importante a los estudios urbano-regionales en América Latina.

riqueza petrolera del Oriente Medio, el surgimiento de los "tigres asiáticos" y la transición del ex bloque soviético hacia el capitalismo, antes de que los países latinoamericanos (con excepción de Chile) empezaran a integrarse de manera plena, heterogénea y frecuentemente traumática a la economía global. Mucho se ha escrito sobre la importancia de las grandes ciudades como nodos de articulación de la nueva economía global (Sassen, 2001, 2006; Taylor 2003; Brenner y Keil, 2006), y las metrópolis de América Latina empezaron a transformarse en consecuencia. Más tarde las ciudades grandes e intermedias también intentaron adaptarse a la lógica urbanística de la competitividad global mediante esfuerzos de reconstrucción de imágenes arquitectónicas y culturales, la renovación de infraestructura y equipamientos y la reestructuración de economías locales, todo acompañado por ciclos intensivos de construcción, que en su conjunto, cambiaron la cara de ciudades hasta hace poco atrasadas y sin rumbo definido.

No obstante cierto deslumbramiento por este tipo de transformación urbana, el juego de la competitividad es duro y riesgoso y no todos ganan; aún las grandes metrópolis están lejos de haber resuelto sus problemas y contradicciones. En la medida en que el neoliberalismo concentra la distribución del ingreso y de la riqueza, dirige las políticas urbanas hacia el capital privado y reduce el Estado de Bienestar a una estrategia de focalización del gasto en los más pobres de los pobres, es inevitable la agudización de la desigualdad social, impuesta además, en el caso latinoamericano, sobre ciudades ya sumamente injustas. Podríamos traer a cuenta aquí las palabras del urbanista catalán Oriol Bohigas, de visita a Medellín en días antes del seminario para conocer los nuevos proyectos del llamado "urbanismo social" desarrollados en los sectores populares de la ciudad: los Metrocable o sistemas aéreos de transporte público, los parques bibliotecas, los *boulevards*, los parques recreativos, los colegios de alta calidad y el mejoramiento del espacio público. Después de expresar su admiración por una política urbana que le pareció "fantástica, de una eficacia extraordinaria", añadió: "Hay que decir las cosas buenas y también las malas. Estamos hablando de una ciudad que en realidad es una catástrofe, con un alto porcentaje de la gente viviendo en tugurios [...] estamos hablando de una ciudad que tiene gravísimos problemas" (El Colombiano, 2007). Lo anterior sintetiza nítidamente la ciudad latinoamericana bajo condiciones de globalización neoliberal: fantástica y catastrófica, maravillosa y desastrosa al mismo tiempo.

Por lo demás, es bastante común intentar mantener la ficción de que lo maravilloso y lo desastroso no están relacionados entre sí. Se arguye que lo maravilloso se debe única y exclusivamente a la calidad de las administraciones locales (y la cuestión de gobernanza), especialmente a la honestidad, la capacidad de trabajo, la imaginación y la visión de los alcaldes; y lo desastroso, en cambio, a la ineficiencia pública, la politiquería y la corrupción. Además, con el resurgimiento de la ciudad en la globalización, se ha aumentado el perfil político de los alcaldes. De ser una mera etapa hacia altas cargas públicas nacionales, la alcaldía de una gran ciudad ahora constituye una figura institucional que abre camino político directo a un posicionamiento internacional. Indudablemente algunos alcaldes han sido importantes en la reorientación de las políticas públicas urbanas y la transformación de las ciudades, pero eso es sólo una parte de la historia. Todo se imagina, se proyecta, se viabiliza y adquiere forma concreta en el entorno implacable de la globalización y la competitividad. La ciudad competitiva se ha convertido en una doctrina que domina el discurso oficial del desarrollo urbano en la última década. Fácilmente se pierden de vista las condiciones en las cuales la estrategia urbana de la competitividad se construye, y las características y limitaciones que adquiere. Recuperarlas, someterlas al análisis crítico, explorar sus implicaciones para el futuro de la ciudad, es el objetivo de este libro.

Globalización, neoliberalismo y ciudad[2]

Si bien es comparable la escala de las transformaciones urbanas entre hace cuatro décadas y ahora, la naturaleza y las características de estas transformaciones son radicalmente distintas: ahora las ciudades crecen en contextos globalizados y no nacionales, no es el Estado sino el mercado que fija el rumbo urbano, y la fascinación por la ciudad gira alrededor de su espectacularidad y no su materialidad. En otras palabras, los fenómenos de la globalización y el neoliberalismo son imprescindibles para entender la ciudad del siglo XXI, y en la medida en que enmarcan y orientan las diversas contribuciones de este libro, se considera conveniente esbozar aquí sus facetas más sobresalientes en el caso de las ciudades.

---

[2] Este aparte está basado en el trabajo *La Globalización Neoliberal y la Escala Urbana: Perspectivas para las Ciudades de América Latina,* ponencia presentada al X Encuentro de Geógrafos de América Latina, 26-30 de marzo de 2007, Bogotá.

Nuevas geografías del poder

Antes que todo, entender la globalización de la economía, y con ella la transformación de múltiples aspectos de la vida política, social y cultural, no tiene sentido alguno sin explicitar, de entrada, su fuerza motriz en la forma del capitalismo desregulado y sin fronteras geográficas. De hecho, por esta razón el concepto de *neoliberalización* tiende a desplazar a él de globalización en muchos campos de debate actuales en las ciencias sociales (Sparke, 2006). En términos generales el neoliberalismo refiere a una nueva fase de acumulación capitalista, basada en la creencia de que "los mercados abiertos, competitivos y desregulados, librados de toda forma de interferencia estatal, constituyen el mecanismo óptimo para el desarrollo económico" (Brenner, 2004). Comúnmente se reconoce una primera fase de privatización y desregulación de la actividad económica, seguido por un período posterior de re-regulación, en un proceso largo, no lineal y heterogéneo, con una gran variedad y ritmo de manifestaciones en diversos contextos geográficos.

En uno de los primeros esfuerzos sistemáticos de teorizar la política, la dinámica institucional y los efectos socioespaciales del neoliberalismo a un nivel específicamente *urbano*, Brenner y Theodore (2002), identificaron siete características principales: a) la importancia de la ciudad-región como escala clave en la economía global y el surgimiento de la competitividad urbana, b) la naturaleza multi-escalar del gobierno urbano, con la ciudad como punto de intersección de políticas supranacionales, regionales, nacionales y locales, c) la reestructuración de los gobiernos locales y la introducción de técnicas de administración prestadas de la empresa privada, d) nuevas formas de gobierno y la promoción de una cultura de emprendimiento, e) la reestructuración de los mercados de trabajo, f) privatización y mercantilización, y g) el auge de sector de servicios y de la economía cultural. A la suma se produce una transformación de fondo enorme: en vez de un Estado que regula el mercado, el mercado actúa como el regulador interno del Estado (Lemke, 2001), imponiendo su ethos de productividad y eficiencia, mecanismos de control y evaluación más técnicos que políticos, y la consecuente "déficit democrático" del neoliberalismo (Swyngedouw et al, 2002; Geddes, 2006); todo lo cual se asienta y se siente en todo su peso a escala urbana.

El neoliberalismo no se limita a procesos puramente económicos. Mientras que su fundamentación teórica se atribuye a los *Chicago Boys* de Milton

Friedman, es necesario ubicar tales formulaciones teóricas tanto histórica como geográficamente. El énfasis de muchos análisis del neoliberalismo en su carácter de política económica contribuye a disimular su carácter histórico y clasista. Si bien se ha reconocido la importancia de nuevas prácticas de re-regulación estatal en múltiples aspectos de la vida económica, social y biopolítica, así como las amplias evidencias empíricas de los costos sociales y ambientales, el neoliberalismo se presenta con cierta facilidad engañosa –apoyado en el asombroso desarrollo científico y tecnológico– como una evolución natural del capitalismo como modo de producción, en la cual la producción de desigualdades sociales y diferencias geográficas son dificultades accidentales y transitorias.

Nada más erróneo. Harvey (2005), por ejemplo, clarifica que el largo proceso de neoliberalización fue, sobre todo, un proyecto para restaurar el poder de las élites y las clases dominantes. Argumenta Harvey que la crisis de acumulación de los años 70 amenazaba su poder económico y político, y que el proyecto neoliberal debe entenderse no simplemente como un "proyecto utópico para la realización de un diseño teórico para la reorganización del capitalismo internacional", con el cual, hipotéticamente, todo el mundo se beneficiaría del crecimiento económico; sino que más bien el neoliberalismo debe verse como un proyecto para reestablecer y concentrar el poder económico y político cedido por las élites en el período del Estado de Bienestar keynesiano y puesto en peligro absoluto por la crisis de acumulación de los años 70. Los efectos reales del neoliberalismo en términos de la concentración de la riqueza y la profundización de las desigualdades sociales, tanto entre cómo dentro de las sociedades nacionales, están ampliamente reconocidos.

Lo anterior resalta el carácter del neoliberalismo como un ejercicio de poder político en la promoción de una agenda económica nada rígida o pura en la práctica, que además dependía y simultáneamente reformaba el Estado. ¿Qué significaba para la ciudad? Los estudios urbanos en América Latina tienden a resaltar dos temas: la reestructuración económica y la reorganización socioespacial. Sobre el primero, se ha privilegiado el análisis de la recomposición y redistribución del aparato productivo (por ejemplo Cuervo, 2003; Lotero, 2005; Cao y Vaca, 2006) y la gobernanza económica (Helmsing, 2002; Méndez, 2002; Boisier, 2004; Sobrino, 2005; Dabat, 2006), mediante los cuales se confirma la tendencia general de la globalización neoliberal de concentrar el crecimiento económico en aquellas ciudades-región con mejores ventajas en términos del "[...] tamaño

del mercado, encadenamientos hacia delante y hacia atrás, derrames tecnológicos, mercados laborales densos, fuerza laboral calificada, alta inversión pública en infraestructura y estructuras productivas avanzadas" (Moncayo, 2004:22). En otras palabras, la actividad económica se amplía donde ya es abundante.

Por otro lado, la espacialidad urbana de la globalización ha ocupado muchos esfuerzos analíticos de urbanistas y geógrafos. La concentración de ingresos en aquellos sectores económicos y sociales articulados a la globalización resultó en la profundización de diferencias en el mercado del suelo, la fragmentación urbana, la segregación socio-espacial, la implantación de "islas" y "archipiélagos" urbanísticos para los ampliados servicios financieros, tecnológicos y de negocios internacionales, las unidades residenciales cerradas, los mega-proyectos infraestructurales en función de las empresas multinacionales y élites locales, el descuido y deterioro del hábitat de los sectores populares, etc. Estos fenómenos constituyen el eje del segundo tema principal de la reciente geografía urbana de la globalización en América Latina, con estudios importantes sobre la metropolización (Prévot Schapira, 2002; Pírez, 2006), las transformaciones en la estructura urbana (Janoschka, 2002; Azócar, Sanheuza y Henríquez, 2003), los patrones de segregación (Rodríguez, 2004; Hidalgo, 2004), las desigualdades socio-territoriales (Cariola y Lacabanca, 2001; Rodríguez y Sugranyes, 2004), los espacios de las élites (Cohen, 2005; Álvarez-Rivadulla, 2006) y las condiciones de vida (Da Silva, 2003).

Hasta dónde dichos fenómenos sean el resultado directo de la globalización o producto de tendencias históricas endógenas es un tema de debate, cuya elucidación está dificultada por las similitudes estructurales de los patrones socioespaciales antes de la plena inserción de las ciudades en la globalización. En América Latina, el bajo nivel de industrialización y las características propias del proceso de urbanización inhibieron la homogeneización territorial significativa bajo una política proteccionista y keynesiana de acumulación, telón de fondo que hace más difícil detectar la producción de nuevas diferencias geográficas bajo la lógica neoliberal. Así mismo, muchos de los fenómenos espaciales asociados con la globalización en las ciudades del mundo desarrollado ya existían en los años 80 en forma endógena, tales como la informalidad, la pobreza, la marginalidad y las migraciones, frecuentemente entremezclados con economías ilegales, corrupción y aparatos para-estatales.

Efectos políticos en la vida urbana cotidiana

Entendido como un proyecto político de las élites, la neoliberalización tiene otras connotaciones tal vez menos estudiadas a escala urbana en América Latina. Entre otras cosas pueden citarse la teoría neoliberal como discurso legitimador, su movilización mediante la toma de los centros estratégicos de planificación urbana, el papel de los medios de comunicación, los diversos usos de la violencia y la represión como mecanismos de imposición del proyecto neoliberal a escala urbana y el autoritarismo. Mientras que los temas del papel de las agencias internacionales, el conflicto, la gobernanza y las prácticas participativas dan rodeos a la cuestión del poder, son más escasos los estudios que lo enfrentan descarnadamente (ver, por ejemplo, Restrepo, 2002; Davis, 2006; Franco, 2005) o que hayan redundado en estudios empíricos y reflexiones teóricas equivalentes, por ejemplo, a la teoría de regímenes urbanos, desarrollada en relación con la urbanización neoliberal en los Estados Unidos.

Seguramente la desatención a estos temas a nivel urbano tiene que ver con las preocupaciones políticas propias de América Latina. Con las esperanzas centradas en la consolidación de la democracia participativa y sus mecanismos institucionales formales, los estudios urbanos han descuidado la reconfiguración de clases y la promoción de los intereses de las élites (facilitado por el desorden y el declive de los partidos políticos tradicionales), nuevas alianzas entre sectores socio-económicos, los efectos de la privatización, la aparición de nuevos actores tanto públicos como privados en el escenario de la política urbana, el redireccionamiento de la inversión pública a favor del capital nacional y extranjero, las políticas fiscales municipales, etcétera.

Por otro lado el proceso de neoliberalización, como hemos visto, no es simplemente una cuestión de ideología y de teoría económica, sino también de la transformación de las relaciones sociales, de la experiencia cotidiana, de la formación de subjetividades y de la creación de identidades. Harvey (2005) señala cómo el neoliberalismo en general apela a valores culturales nacionales (libertad, responsabilidad, oportunidad, justicia, fe religiosa, etc.) y la modificación de su sentido práctico en situaciones de cambio social radical. Tal apelación encuentra serias dificultades en el caso de América Latina por la fricción generada al ponerse en contacto con los valores culturales históricamente construidos en situaciones de inestabilidad política y brotes de oposición abierta a la globalización neoliberal. No

obstante, el campo se abrió con el desdibujamiento de las instituciones del Estado y las organizaciones sociales estables talea como los partidos tradicionales, los sindicatos y las comunidades locales. Así mismo son indiscutibles los efectos del discurso neoliberal en su intento de reconstruir y movilizar nuevas nociones del sentido común, las maneras aparentemente 'obvias' de entender el mundo, el carácter de los problemas actuales, las aspiraciones legítimas y los caminos aceptables para lograrlas, los horizontes del futuro y el lugar del individuo en el nuevo esquema neoliberal, en la 'narrativa' neoliberal (Cameron y Palan, 2004; Jessop, 1999).

Tal vez la implicación más importante de este fenómeno se concreta en la esfera de la vida urbana cotidiana. Aún más, en la medida en que es en la ciudad donde las políticas abstractas del neoliberalismo se materializan, toman forma concreta y se introducen en la vida material y cotidiana de los ciudadanos, se vuelve posible hablar de la "ciudad neoliberal". No es sólo que las ciudades sean cada vez más importantes para la economía global y para la realización de la competitividad internacional, sino que la globalización neoliberal construye actitudes y valores que transforman las subjetividades individuales y colectivas, los imaginarios urbanos y las identidades de los grupos sociales. Lo hace, por supuesto, acorde con las exigencias del mercado y la empresa como modelo sublime de organización social, con efectos radicales sobre las expectativas ciudadanas en esferas básicas de la vida urbana como el trabajo, la vivienda, los servicios públicos, la salud y la educación.

También se producen efectos importantes en cuanto al gobierno "a distancia" de las ciudades, que pretende operar sobre ciudadanos responsables por si mismos y auto-regulados (Merriman, 2005; Brand, 2007b). Una consecuencia de lo anterior es que las ciudades se convierten en lugares privilegiados para la construcción de la legitimidad gubernamental, la solidaridad territorial y una ciudadanía sumisa alrededor del proyecto neoliberal, mediante estrategias locales basadas en la reconstrucción de los derechos y deberes del ciudadano, las formas legítimas de participación política, las responsabilidades individuales, la relación con los demás y con el Estado, las expectativas frente a las instituciones y la esfera de lo público en general. Sin embargo este esfuerzo es siempre incompleto y provisional: tiene que renovarse todos los días frente a las oportunidades recortadas y las realidades contradictorias de la vida urbana.

Re-escalamiento geográfico y conflicto urbano

Entre las múltiples facetas de la globalización, un fenómeno preeminente concierne el proceso de re-escalamiento del orden mundial y el resurgimiento de la escala local (regional, urbana). A grandes rasgos, se argumenta que la globalización está sacudiendo la organización escalar heredada de la época moderna, construida sobre una jerarquía de escalas organizada alrededor de la escala nacional, tanto hacia arriba como hacia abajo. Sobre este esquema, se propone que el proceso de globalización ha conllevado a la preeminencia de la escala supra-nacional (organizaciones inter- y trans-nacionales) y al resurgimiento de la escala local (regional, urbana), dejando la escala propiamente nacional en una posición secundaria como locus de poder y principio de organización de la vida económica y social. En otras palabras, la globalización resalta las escalas tanto global como local, en un proceso de 'glocalización' (Swyngedouw, 1997; Borja y Castells, 1998), dentro de un proceso de descentramiento y desterritorialización, expansión y reterritorialización del capitalismo mundial integrado cuya regulación, según Hardt y Negri (2005) constituye el nuevo imperio.

El alto perfil de la ciudad-región –arquitectónico, mediático, político, económico y cultural– contribuye a reforzar la sensación de la ciudad como unidad territorial desprendida de su contexto nacional y movida directamente por las dinámicas propias de la globalización. Sin embargo, las tempranas interpretaciones académicas de este tipo han sido cuestionadas y revisadas. Si bien las grandes metrópolis constituyen nexos claves en la organización empresarial de la economía global, esto no necesariamente implica un debilitamiento del Estado nacional. Una concepción relacional de la cuestión de escala permite plantear un proceso más complejo de reconfiguración de relaciones multi-escalares, en el cual el Estado nacional sigue jugando un papel fundamental, como facilitador de la articulación de la ciudad en los circuitos económicos globales (Sassen, 2003) en un proceso de reelaboración o descentramiento del poder nacional y rearticulación de sus relaciones tanto sub-nacionales como supra-nacionales (Brenner, 2003). Este proceso involucra no sólo la redistribución de funciones estatales entre escalas sino también la transformación cualitativa de estas funciones escaladas, por ejemplo en términos del desarrollo económico o del bienestar social (Peck, 2002), así como la defensa de intereses existentes frente a los efectos frecuentemente disruptivos de la globalización (Jessop, 2004).

Sin embargo, la globalización neoliberal no es un proceso plano y homogéneo. Es cada vez más común hablar de "globalizaciones" y "neoliberalizaciones" (Castree, 2006), en plural, para captar las múltiples interacciones entre lo global y lo local, y la importancia de las condiciones propias de cada localidad o la dependencia de camino (*path dependency*). La globalización neoliberal tiene unas características distintivas y conlleva unos rasgos genéricos propios, pero no produce una ciudad única. En la producción de ciudades específicas, juegan tanto las experiencias nacionales como las trayectorias de cada localidad. En América Latina, por ejemplo, Chile, bajo la dictadura de Pinochet, se erigió como modelo neoliberal en los años 70, seguido por Brasil, Argentina y México. Aún así sus trayectorias en los años 90 y en el nuevo milenio han tomado cursos disímiles. Los países andinos y centroamericanos siguieron caminos muy distintos y diversos, a razón de sus propias experiencias políticas y coyunturas de conexión con la globalización. Si bien las experiencias nacionales, en toda su diversidad e improvisaciones, constituyen el marco general para la formulación de políticas urbanas, la concreción de estas políticas y la dinámica de cada ciudad en particular también depende de sus propias trayectorias, tradiciones y coyunturas locales.

Por otro lado, el proceso de re-escalamiento es inherentemente conflictivo. La versión ortodoxa de la globalización argumenta una lógica inexorable e implacable que hay que seguir racionalmente mediante la adopción de las políticas congruentes, intentando esconder o minimizar los conflictos de interés que la globalización produce. Sin embargo, la lógica espacial abstracta de la acumulación capitalista global entra en choque con las racionalidades concretas de las regiones y lugares, y las historias, tradiciones y configuraciones de poder en cada ciudad-región o localidad particular. En consecuencia, la globalización produce conflictos entre y dentro de niveles escalares: entre intereses nacionales, regionales, urbanos y locales, así como entre facciones económicas, políticas y sociales a cada nivel. Podría decirse que una buena parte de la investigación urbana en América Latina se dedica a explorar empíricamente estos conflictos y contradicciones, tan evidentes en las ciudades y regiones a lo ancho y largo del continente.

Esta nueva "economía política de la escala" (Jessop 1999, 2004) resalta la producción y las relaciones entre escalas no sólo en términos de una nueva geografía económica, sino también su relación con la regulación estatal, la reproducción social y las luchas sociopolíticas. Como ya vimos, la globalización no sucede homogéneamente sobre un plano vacío, sino en

interacción con territorios históricamente constituidos, lo que pone en juego una diversidad de fuerzas políticas y sociales. Las complejas dinámicas del re-escalamiento, argumenta Jessop, involucran no sólo la identificación de nuevas oportunidades económicas y nuevos actores, sino también la defensa de intereses existentes frente a los efectos frecuentemente disruptivos de la globalización. En este proceso inherentemente conflictivo, observa Jessop (2004:28), "el juego competitivo siempre produce, comparativamente, perdedores, así como ganadores", a nivel tanto inter- como intra-regional. Por lo tanto, es necesario estar atento no sólo a las tendencias generales del desarrollo urbano neoliberal sino también al desenvolvimiento de las trayectorias y experiencias particulares de cada ciudad.

La transformación estructural de la planeación

En sus inicios en los años 60, la planeación urbana en América Latina formaba parte de un proyecto nacional de desarrollo basado en la industrialización, liderado por el Estado, legitimado en la racionalidad instrumental y movilizado por el conocimiento experto. Los pioneros se habían formado en el Movimiento Moderno de la arquitectura y el urbanismo, portador de un proyecto político colectivo e ideas progresistas. Ahora la planeación de las ciudades es un proyecto internacional, orientado hacia afuera, liderado por el sector privado, legitimado en el mercado y movilizado por agentes empresariales.

La historia de este cambio radical en las condiciones, las características y los propósitos de la planeación, es larga y compleja. El aspecto que se quiere resaltar aquí es el cambio profundo en el significado del territorio. La planeación, tanto nacional como urbana, buscaba promover y distribuir los beneficios del desarrollo a lo largo y ancho del país, distribuyendo las actividades productivas para integrar las zonas geográficas y sectores sociales más atrasados al proceso de modernización y progreso. Las diferencias geográficas o el desarrollo territorial desigual se debían a las especificidades histórico-culturales heredadas y la geografía física de territorios relativamente cerrados, que la planeación proponía superar. Contenía, en fin, una meta de equidad territorial. Bajo las condiciones de globalización, la equidad territorial deja de ser una meta en sí, y la producción de la diferencia geográfica se vuelve un resultado afortunado de los mercados internacionales. Si bien la lógica de la acumulación global requiere la homogeneización del espacio –su disposición adecuada para la

producción uniformada de las empresas transnacionales y los circuitos internacionales del comercio– , esto no implica la eliminación de diferencias. Más bien resulta en la producción de diferencias geográficas mediante la especialización territorial, o aprovechamiento de las "ventajas competitivas" de cada unidad territorial. Ninguno de los dos modelos operó plenamente en la práctica, aunque las evidencias indican que el modelo planificador tuvo mayor éxito en términos de equidad socio-territorial, pues la globalización ha conducido a una mayor concentración de las actividades económicas en las grandes metrópolis, sin hablar de la concentración del ingreso y la riqueza en reducidos grupos sociales.

Sin embargo, este hecho trae implicaciones importantes para las políticas de desarrollo urbano-regional y las prácticas de planeación. Las políticas territoriales nacionales en la época de post-guerra buscaron eliminar las diferencias entre las ciudades y regiones, mediante la distribución homogénea de las actividades productivas y sus efectos sociales; la estrategia contemporánea neoliberal enfatiza la explotación de las diferencias. Esto fenómeno ha sido descrito como el ajuste territorial en función de la acumulación del capital, en contraste con el ajuste del capital al desarrollo territorial en la época de posguerra (Brenner, 2004:16). En otras palabras, las ciudades-región de ahora -en su organización, infraestructura, equipamientos, instituciones, fuerza laboral y cultura- deben ponerse al servicio del capital nacional y transnacional.

Este hecho trae sus propias contradicciones. Las promesas formales nunca se cumplen plenamente y las condiciones materiales de amplios sectores de la población se deterioran en términos absolutos o relativos. Dado que es en las ciudades donde se viven y se experimentan estas contradicciones neoliberales, son las administraciones urbanas, y no tanto los gobiernos nacionales, los que tienen que enfrentarlas, manejarlas, gestionarlas, en lo que se ha denominado un esfuerzo permanente de "administración de crisis" (Jessop, 2000). Una buena parte de las políticas urbanas relacionadas con los proyectos urbanísticos, el espacio público, los programas de cultura ciudadana, los presupuestos participativos, la gestión ambiental, etc., funcionan en este sentido: la creación de sensaciones de integración y bienestar social. Y una buena parte del éxito o no de una alcalde depende de su habilidad de captar la imaginación y la voluntad de cooperación de la ciudadanía en este entorno urbano vivencial, incluso convirtiendo a los pobres en autogestores de su propia desgracia.

Es inevitable, en tales circunstancias, que la construcción del bienestar urbano se vuelva un asunto simultáneamente simbólico y de represión. Las condiciones materiales de la población –sus condiciones de empleo, ingreso, vivienda, acceso a servicios públicos, de salud y seguridad social– se congelan o se deterioran en medio de crecientes niveles de desigualdad y agudizadas patologías sociales. Cuando se revienta el poder simbólico, la ciudad neoliberal está siempre dispuesta a poner en función un amplio aparato de vigilancia, control y represión.

Las contribuciones de este libro

Las contribuciones de este libro recogen y desarrollan los temas esbozados hasta ahora, organizadas en cuatro partes. ***La Primera Parte: Transformaciones globales***, ofrece dos visiones amplias sobre la naturaleza de las transformaciones urbanas en América Latina en los últimos dos décadas.

En el primer caso, **Carlos A. de Mattos** aborda la discusión sobre el papel de la globalización en el proceso de transformación de las ciudades latinoamericanas. ¿Obedecen estos cambios al impacto de la reestructuración productiva a escala mundial y la informacionalización de la economía, o tienen sus raíces en la historia propia de la urbanización latinoamericana? ¿Las transformaciones son específicas y diferenciables para cada ciudad, o responden a tendencias genéricas a todas las ciudades afectadas por dichos procesos? El autor aporta elementos de juicio a favor de la tesis de que la actual metamorfosis urbana solamente puede explicarse como resultado del impacto de un conjunto de rasgos constitutivos del modelo de desarrollo que se ha configurado en esta nueva fase de modernización capitalista.

Mattos identifica cinco tendencias genéricas que inciden en la transformación de las ciudades, relacionadas con: i) la localización de un número creciente de nodos de empresas-red globales en las ciudades, ii) la reticulación y ampliación del campo metropolitano de externalidades bajo las nuevas modalidades de movilidad, iii) la desestructuración-reestructuración de los regímenes laborales preexistentes, iv) la progresiva vigencia del criterio de subsidiaridad, que restringe en forma significativa el papel de la intervención pública en la gestión urbana, y v) la ascendente importancia de los negocios inmobiliarios en el desarrollo urbano. Mostrar el efecto del avance de estas tendencias y la consecuente conformación de un nuevo patrón de urbanización, sostiene Mattos, no significa que estamos

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE MEDELLÍN
SIST. DE BIBLIOTECAS
BIBLIOTECA "EFE" GOMEZ

evolucionando hacia una ciudad idéntica o genérica en todas partes, ni que con estos procesos estén diluyéndose los rasgos que definen la identidad específica de cada una de ellas.

Por su parte, John Betancur ofrece un análisis crítico desde la perspectiva de la economía política. Siguiendo la tesis de David Harvey sobre el neoliberalismo como "acumulación mediante el desposeimiento", al autor argumenta que el impacto más drástico de la reestructuración global de la economía ha tenido lugar no en los países desarrollados sino en las economías emergentes, y con consecuencias devastadoras. Apoyándose en abundantes datos, Betancur sustenta su proposición de que la globalización neoliberal constituye nada menos que el "segundo saqueo" de América Latina, cuyas economías adquirieron la tarea triple de servir la deuda externa, actuar como eslabón inferior de la cadena de transferencia de riqueza hacia arriba y hacia afuera, y sostener las élites locales cada día más reducidas pero a la vez más ricas y globalizadas. En consecuencia, arguye Betancur, se echó para atrás el proceso de desarrollo de la región, instaurando una economía altamente informal y una ciudad neoliberal predatoria.

En cuanto a las ciudades de la región, Betancur demuestra cómo la globalización neoliberal ha impulsando el proceso de urbanización (especialmente en las grandes metrópolis), a su vez acentuando y dando nuevas dimensiones a sus características preexistentes: élites ahora desterritorializadas, segregación socioespacial aguda, urbanización de la pobreza, degradación del trabajo, crisis de legitimidad de los gobiernos locales, informalidad e inhabitabilidad de los asentamientos populares, economías ilegales, y un nuevo desorden tanto en la institucionalidad como en la vida cotidiana. Termina cuestionando el papel de la planeación urbana en el proceso de "gobernanza económica" de la ciudad, y urge por una planeación alternativa "desde abajo", contestatario y humanizante, basada en el reconocimiento de la diversidad y la resolución creativa de las contradicciones urbanas.

La Segunda Parte: Desarrollo económico y ambiental, privilegia aspectos económicos y ambientales. Retomando el debate sobre el desarrollo económico territorial, Jorge Lotero explora los postulados ortodoxos al respecto, su traducción en políticas públicas y su impacto en el desarrollo regional efectivo en Colombia. Se esperaba que la apertura de las economías nacionales de la región iniciada en los años 80 iba a traer no sólo la reestructuración sectorial sino también la redistribución geográfica del aparato productivo. Más aún, fueron las entidades territoriales las responsables, en

el nuevo entorno desregulado y desprotegido, de promover estrategias que aprovecharan las ventajas comparativas de las localidades y construir plataformas de competitividad para insertarse "autónomamente" en los nuevos mercados mundiales. En otras palabras, el mercado iba a realizar plenamente lo que las políticas proteccionistas apenas lograron precariamente. Para tal efecto, sostiene el autor, los Estados nacionales promovieron una combinación diversa de políticas macroeconómicas y mecanismos de apoyo a la dinamización de las economías locales "desde abajo", privilegiando a escala local la consolidación de "cluster" y encadenamientos productivos.

Lotero demuestra, en el caso colombiano, el fracaso de dichas políticas, con la concentración inmodificable del aparato productivo en unas pocas grandes ciudades, con la excepción de algunas actividades de maquila. Se argumenta que dicho esquema es la reproducción a escala local del patrón de los sistemas internacionales de producción integrados, o la reorganización del capital privado transnacional organizado por actividades y no tanto sectores. Las debilidades institucionales y tecnológicas, así como la pobre integración empresa privada-sector público, han sido factores importantes en la incapacidad de romper o modificar significativamente este esquema. Concuerda Lotero con Betancur en el sentido de que la flexibilidad laboral y los bajos salarios han signado la reestructuración económica en Colombia, con efectos territoriales irrisorios o simplemente negativos.

Por su parte, **Roberto Fernández** aborda el tema de la sostenibilidad ambiental de las nuevas estructuras económico-espaciales. Toma como punto de partida el planteamiento audaz de la inequidad, en la práctica, de cualquier forma de sostenibilidad ambiental hacia el futuro. Rechazando los formalismos del desarrollo sostenible, y especialmente aquel que plantea la equidad como condición de esto, argumenta que estamos entrando en una etapa histórica en la cual es inevitable tener que seleccionar "estándares sociales desiguales de sustentabilidad". Este reconocimiento, ampliamente sustentado en los hechos, pero soslayado o negado en los estudios técnicos y mediante las prácticas ortodoxas de gestión ambiental urbana, conduce a un replanteamiento de la noción del desarrollo sostenible. Fernández propone la noción de "plataformas" de sostenibilidad que facilitan una estructura conceptual mediante la cual se pueden "negociar políticamente" los desequilibrios ecológicos y las desigualdades ambientales.

Esta situación está íntimamente relacionada con el desarrollo neoliberal que agudiza las desigualdades socioespaciales, profundiza la apropiación y el consumo desigual de los recursos naturales, y desarma la capacidad del

Estado para garantizar estándares mínimos en este o cualquier otro aspecto de la vida social. Como resalta Fernández al final de su texto, la noción de plataformas de sostenibilidad debe entenderse no como otro aparato técnico para racionalizar lo inalcanzable, sino más bien como un dispositivo de análisis crítico y de empoderamiento potencial de los estratos sociales más indefensos y marginados. Pues para Fernández, las nuevas economías y sus manifestaciones territoriales significan nada menos que el "colapso de la cultura del plan" y la obsolescencia de sus artificios técnicos.

El tema territorial está desarrollado por **Luis Carlos Agudelo** en su trabajo sobre la dependencia de las ciudades de los recursos territoriales regionales. La línea principal de su argumento consiste en la insustituibilidad del capital natural –recursos naturales y ecosistemas– y sus implicaciones para la organización y planificación urbano-regional. Agudelo arguye que el discurso de la competitividad ha distraído la atención de las ciudades de los agudos problemas territoriales locales, tales como la seguridad alimentaria, el suministro de agua, los efectos de emisiones contaminantes, la disposición de residuos sólidos, etc., –los bienes y servicios ambientales que proporcionan una región– con enormes consecuencias tanto sociales como ambientales. Los flujos ambientales de los espacios metropolitanos, argumenta el autor, exigen igual o mayor atención por parte de los planificadores que los flujos económicos a escala global.

La confianza liberal en la capacidad de la tecnología de reemplazar capital natural con capital humano –que se traduce en la versión débil del desarrollo sostenible del neoliberalismo rampante y privatizador– encuentran sus límites, sostiene Agudelo, en un doble sentido: por un lado, en los procesos propiamente ecológicos (la regulación del clima, la fotosíntesis, el almacenamiento y regulación de nutrientes, etc.); por otro lado, en aquellos recursos naturales apropiados directamente por las ciudades (el suministro de agua, la absorción de desechos, la oferta paisajística, etc.), debido precisamente a los costos involucrados y la capacidad diferencial de pago de los distintos grupos sociales. Por la vía de la economía ecológica aplicada al territorio, Agudelo llega a una conclusión semejante a la de Fernández en cuanto a la creciente desigualdad de acceso a los recursos naturales. Por su parte, propone que el urgente reconocimiento de los bioespacios regionales significa un freno necesario a la expropiación privada de los recursos naturales, y ha de conducir a nuevas formas de solidaridad social, superación de la pobreza y recuperación de la dignidad.

La Tercera Parte: Espacialidad y vivienda, se dirige a la dimensión social. Más allá de una descripción estadística, importante pero siempre provisional y controvertible, de las cifras de desigualdad y pobreza, los cuatro trabajos intentan una exploración más bien política de la condición social de la ciudad latinoamericana. **Ana Clara Torres Ribeiro** aborda el tema desde el punto de vista de la vida cotidiana de la ciudad neoliberal y la necesidad de reabrir el pensamiento sobre su futuro. Se aproxima al tema mediante una crítica de la fragmentación del conocimiento urbano, operacionalizada por los nuevos analistas y técnicos de la ciudad competitiva, para rescatar el sentido integral de la ciudad que el discurso neoliberal pretende reducir a los intereses de los agentes de la economía transnacional. La autora propone pensar el futuro de la ciudad –ejercicio congelado por la velocidad del presente– mediante la actualización de recursos intelectuales heredados de la modernidad y las resistencias locales a la hegemonía neoliberal. Esto implica, para la autora, el rescate en los análisis urbanos del sentido histórico y sus aperturas siempre imprevisibles, en contraposición al cerramiento del futuro bajo las condiciones injustas e insostenibles del neoliberalismo.

La globalización de la economía y sus operaciones urbanas son el pretexto para indagar en detalle cómo los intereses económicos dominantes se traducen y se imponen en múltiples esferas de la vida urbana. La acumulación de capital a escala global transforma y desfigura la vida urbana, argumenta Torres Ribeiro, y tanto los procesos (gerenciales, informacionales, técnicos, espectaculares) como los efectos (identidades, imaginarios, subjetividades, socialidades) despolitizan el debate sobre la ciudad. El resultado es una vida urbana empobrecida, superficial y controlada, bajo una superficie de libertades consumistas y la ilusión de igualdades ajenas a las realidades materiales. La autora hace una llamada no sólo por la repolitización, sino también la re-humanización de la ciudad, donde la vida cotidiana constituye la fuente de "los valores comunes, los cambios intersubjetivos, la acción espontánea y la negociación fraterna de intereses", recursos indispensables para una vida urbana mejor.

En el trabajo de **Análida Rincón** se explora el papel del derecho y de la regulación urbanística en las luchas por imponer/defender los intereses territoriales de diferentes grupos sociales. Insiste la autora, igual que Torres Ribeiro, en la necesidad de recuperar una visión histórica, en esta ocasión para entender el derecho positivo como forma de poder: lo que aparece como un asunto de competencia técnica se revela como un ejercicio políti-