

Dossier

**Entre la globalización,
la fragmentación y el renacimiento**

**Las ciudades latinoamericanas
a comienzos del siglo XXI**

Klaus Bodemer*

➤ Presentación

A comienzos del siglo XXI más del 75% de la población latinoamericana vive en ciudades. Dada la persistencia de profundas desigualdades, en las áreas urbanas se observa una concentración de la pobreza, lo cual genera problemas tales como un fuerte peso de la población inactiva sobre la activa y una creciente demanda de empleos y de bienes y servicios colectivos (salud, educación, deportes, cultura), la cual debe ser atendida por las instituciones gubernamentales. A eso se agrega una carga mayor para la seguridad social en materia de jubilaciones en el contexto de una creciente descapitalización de los fondos respectivos. Estos fenómenos no son sólo una consecuencia de la dinámica demográfica, sino principalmente de las modalidades que adquiere el empleo urbano.

Las ciudades generan la mayor parte del producto nacional e internacional y están cada vez más conectadas entre sí mediante redes regionales y/o globales. Esta interrelación se expresa en formas específicas de la división del trabajo, en la competencia por la localización y en la cooperación transnacional entre diferentes centros urbanos. Este proceso se ve acompañado por la transición de algunos segmentos urbanos a la sociedad de servicios y de conocimiento, por la digitalización de la producción de bienes y la difusión de ordenadores interconectados en oficinas y hogares (telemática, *e-commerce* y *e-government*), así como por la reforma del Estado y del sector público en el sentido de la desregulación y la privatización de servicios públicos, del aumento de la eficiencia de la administración y de la desconcentración y la descentralización. Con la globalización de capital, producción y servicios ha aumentado la aglomeración de las funciones centrales en unos pocos centros (como Ciudad de México, San Pablo, Buenos Aires y Santiago de Chile) que, en su calidad de *gateways*, ocupan posiciones medias-altas en la jerarquía internacional de ciudades y forman parte de un sistema de centros que compiten por atraer capital productivo y posibilidades de consumo, y por aumentar su capacidad de planificación y gestión económica. Pero la relación entre ellos también puede ser de cooperación. El binomio cooperación-competencia es uno de los elementos que marcan las relaciones actuales en el sistema urbano mundial y latinoamericano.

La realidad socioeconómica y política de las grandes ciudades latinoamericanas es compleja y llena de contrastes. Andrés Oppenheimer ha destacado recientemente un fenómeno que podría justificar una visión optimista del desarrollo urbano latinoamericano: a pesar del hecho de que la mayoría de los países de la región está en crisis, algunas de sus ciudades están cada vez más bellas (*El Nuevo Herald*, Miami, 14.11.2002).

* Klaus Bodemer es doctor en Ciencias Políticas y director del Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo <<http://www.dui.de/iik>>.

Varias ciudades grandes –como por ejemplo Bogotá, Lima, Quito y Guayaquil– están haciendo importantes obras de renovación. Los alcaldes han convertido algunos barrios en ejemplos de renovación urbana exitosos. Los sistemas de transporte y la política de medio ambiente de Curitiba, por ejemplo, son considerados como un modelo a imitar. En Bogotá, un nuevo sistema de transporte masivo ha reducido el tiempo de viaje de 750.000 bogotanos de un promedio de una hora y media a cuarenta minutos. En esa ciudad también se han construido decenas de kilómetros de ciclovías, alamedas peatonales, parques públicos y cuatro mega-bibliotecas en barrios pobres. Además, en los últimos siete años se ha reducido la tasa de homicidios a la mitad, en tanto que los crímenes violentos siguieron aumentando en el resto del país. También en otras ciudades como Guayaquil y Montevideo se observa un renacimiento urbano, expresión de una mejor gestión local. Estas señales positivas han dado motivo a que algunos especialistas se muestren optimistas con respecto al futuro de las ciudades latinoamericanas, a pesar de la expansión de la pobreza y las cifras de criminalidad callejera alarmantes.

La visión optimista se nutre también de otras fuentes. En primer lugar, la masiva migración del campo a las ciudades que caracterizara las últimas décadas parece haber llegado a su fin, lo cual ha permitido que las autoridades locales comiencen a hacer planes a más largo plazo. En segundo lugar, las ciudades latinoamericanas tienen cada vez mayor autonomía para administrar sus propios recursos, y los manejan mejor que los gobiernos centrales. Los gobiernos provinciales y municipales administran hoy un 15% del gasto público en América Latina, mientras que hace 15 años manejaban sólo el 7%.¹

Si bien estos fenómenos apoyan una visión más bien optimista del desarrollo urbano en América Latina, hay también una faceta más oscura. En las grandes aglomeraciones urbanas, junto a un sector de servicios moderno conectado con el mercado mundial, existe también un sector marginal que crece continuamente y se caracteriza por una infraestructura en quiebra, un alto grado de desocupación, subocupación e informalidad. A estos fenómenos se agrega una creciente inseguridad pública, violencia y criminalidad (organizada y no organizada), estructuras de administración y fuerzas de seguridad ineficientes, la debilidad del Estado de derecho, prácticas clientelistas, corrupción, y elites de mentalidad rentista. También debe mencionarse la existencia de una cultura cívica muchas veces poco arraigada, los efectos colaterales de un consumo creciente de drogas, la privatización de los servicios de seguridad, la despoblación de los centros urbanos y la segregación espacial entre los distintos estratos sociales. A la situación de penuria económica que afecta a grandes grupos de la población urbana, se agregan los mecanismos de exclusión social, tales como las dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales y la educación; la discriminación de género, la discriminación política y étnico-lingüística y la carencia de viviendas.

En América Latina la desigualdad y la polarización social se expresan territorialmente ante todo como segregación urbana, lo que constituye una clara expresión de la existencia de una ciudadanía restringida. Los (super)poblados barrios populares presentan grave déficit de servicios e infraestructura básica. Entre los grupos sociales más vulnerables pueden mencionarse las personas que –a causa de su edad (menores y ancianos), su estado físico y/o mental (enfermos y discapacitados), del ciclo económico, las migracio-

¹ En los países industrializados, los gobiernos locales administran alrededor del 35% del gasto público.

nes u otras circunstancias— quedan marginadas de la economía formal en algún momento de su vida y deben recurrir al apoyo gubernamental y/o a la asistencia social.

Desde una perspectiva político-social merecen atención además las consecuencias contradictorias de la (re)democratización y la implementación de programas económicos de ajuste. Las ciudades causan y padecen la mayor parte de los desequilibrios ecológicos y sociales. Los conflictos y los procesos de segregación social han aumentado en las ciudades latinoamericanas en los años ochenta y noventa como consecuencia de las crisis económicas y del cambio de paradigma económico en los noventa. La búsqueda de trabajo y medios de vida conduce a nuevas formas de movimientos migratorios, los cuales provocan además conflictos distributivos y polarización social. Estos fenómenos amenazan la estabilidad política a mediano y largo plazo. El potencial de conflicto se manifiesta no tanto en protestas sociales, sino más bien en el aumento de la criminalidad, lo cual a su vez provoca el crecimiento de la inseguridad personal y, con ella, una marcada pérdida de la calidad de vida. Además, la creciente privatización de la seguridad constituye una nueva dimensión de inequidad social. Al mismo tiempo han aumentado los reclamos de vastas capas de la sociedad por una mayor participación en la planificación y gestión urbana, lo que en algunos casos (por ejemplo en Curitiba, Porto Alegre y Montevideo) ha llevado a nuevas formas de coparticipación en el manejo de lo público a nivel local. Finalmente, los enormes daños ecológicos que se observan en todas las metrópolis latinoamericanas ponen en evidencia con mucha claridad los límites reales a que está sometido el desarrollo urbano.

Hasta ahora la mayoría de los gobiernos comunales no ha acertado a dar respuestas satisfactorias a estos problemas. El debate actual se concentra en cuestiones como el *local good government* y las nuevas formas de articulación y agregación de intereses y de participación ciudadana a nivel local, así como en las posibilidades de llevar a la práctica políticas urbanas activas en un contexto determinado por la globalización y la escasez de recursos públicos. *Local competitiveness, cluster building y best practices* son solamente algunos de los elementos que caracterizan este debate.

Dada la amplitud de la temática esbozada este dossier se propone sólo enfocar algunos aspectos del complejo cuadro que presenta la transformación de las ciudades latinoamericanas a comienzos del nuevo siglo. **Jürgen Ossenbrügge** toma como punto de partida el concepto de *city-development strategy* elaborado por el Banco Mundial y realiza un resumen crítico de las experiencias recientes de los procesos de reestructuración urbana en América Latina bajo las condiciones específicas de la globalización. Aborda especialmente las diferentes estrategias y enfoques para el mejoramiento de la competitividad regional (*clusters*, especialización regional o grandes proyectos). Partiendo de reflexiones teóricas, evalúa la aplicabilidad de los conceptos de *global city* y *gateways* a las principales metrópolis latinoamericanas y subraya que el desarrollo actual pone en primer plano las estrategias locales para la superación de los desafíos económicos globales.

Por su parte, **Martin Coy** se ocupa de los procesos de fragmentación de las estructuras socio-económicas y espaciales experimentados por las ciudades latinoamericanas en los últimos años y de sus efectos en cuanto a la transformación de los estilos de vida urbana. En ese contexto, destaca la decadencia de los centros urbanos tradicionales, el traslado de las funciones de servicios a las nuevas “ciudades de oficinas”, que se constituyen como nuevos centros de decisión, y la autosegregación de los grupos privilegiados, que se retiran a vivir en *gated communities*, un fenómeno que se asocia con el surgi-

miento de modernos enclaves de consumo y esparcimiento. La otra cara de este fenómeno es el deterioro de las condiciones de vida y la vulnerabilidad creciente de los grupos de bajo poder adquisitivo, el aumento de la pobreza en las regiones urbanas y el agravamiento de las condiciones de vivienda que afecta a amplios grupos.

La ambivalencia de la modernización y las rupturas del espacio urbano son cuestiones que no sólo preocupan a los especialistas en ciencias sociales, sino que también han sido tematizadas en diferentes expresiones culturales, entre ellas el cine. **Julia Tuñón** analiza la imagen de la ciudad predominante en las películas de la edad de oro del cine mexicano, que se desdobra en una urbe moderna y pujante –comparable al modelo presentado por Richard Sennet– y un barrio que otorga seguridades y sentido de pertenencia a sus modestos habitantes, para contrastarla luego con el cuerpo urbano que aparece en *Los olvidados* de Luis Buñuel, quien pone en escena un espacio en el que coexisten sin armonía el barrio y la urbe, el progreso y los atavismos, los altos edificios en construcción con los corrales de animales propios de la vida rural. Allí, las relaciones humanas, los extremos del anonimato y la promiscuidad organizan las lealtades y las deslealtades de la vida. Es una ciudad rota, maltrecha, en las que sus habitantes se han quedado atrapados sin salida.

En respuesta a la fragmentación y el carácter inabarcable de la urbe, la crónica urbana apuesta narrativamente a la reconstrucción de sentidos a través de diferentes lenguajes, tal como afirma **Anadeli Bencomo**, quien explora algunas de las estrategias representativas de este género, centrándose en el tópico de la mirada autorial como punto de partida de la realización discursiva. En este sentido, su artículo elabora una especie de análisis clasificatorio de diferentes posicionalidades subjetivas a la hora de abordar el fenómeno urbano desde la enunciación periodístico-literaria. Se busca entender, a partir de ejemplos concretos, cómo esta traducción discursiva de la urbe va ligada a una subjetividad ciudadana e intelectual responsable del modo de observar y leer estos espacios de lo múltiple y lo colectivo. En otras palabras, se trata de revisar la idea del cronista como urbanista (del) imaginario.

Uno de esos modos de observar, el del cronista cívico-político, podría asimilarse a la visión que finalmente nos presenta **Alicia Ziccardi** al analizar el avance del proceso de democratización del gobierno de las ciudades en el México actual. Este artículo aporta elementos para reflexionar sobre los obstáculos que enfrentan los gobiernos locales de las ciudades para otorgar mayor eficacia a las políticas públicas, a través de la democratización del proceso de gestión. La autora se pregunta por qué en el ámbito local –que es donde se dieron los primeros procesos de alternancia política y por ende donde los principales partidos que entonces formaban parte de la oposición acumularon experiencia en las funciones de gobierno– la democracia demora tanto en consolidarse. Luego de pasar revista a los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana concluye, que pese a los avances democráticos, sigue persistiendo el corporativismo, y subraya la necesidad de que las relaciones entre las autoridades locales y la ciudadanía se basen en la convicción de que la participación es requisito del buen gobierno.

Las ciudades latinoamericanas se enfrentan a la tarea de responder a los desafíos globales con mejores formas organizativas. Su futuro depende también en gran medida de que sus responsables sean o no capaces de implementar estrategias de inclusión social, es decir, de fomentar una convivencia sin exclusión y discriminación. Un desarrollo sustentable sólo puede surgir de una relación equilibrada entre la metrópolis y región. Eso

implica la necesidad de descentralizar funciones mucho más de lo que se ha hecho hasta ahora y de favorecer sólo aquellas propuestas que, en caso de no ser exitosas, puedan ser corregidas. Por otra parte, hay que abandonar el principio de la división funcional del espacio (separación de las áreas de vivienda, trabajo e instituciones públicas) para redescubrir lo urbano como espacio de integración social, porque una ciudad es algo más que un lugar donde están ubicadas las viviendas, las oficinas y los centros de compras y de diversión.