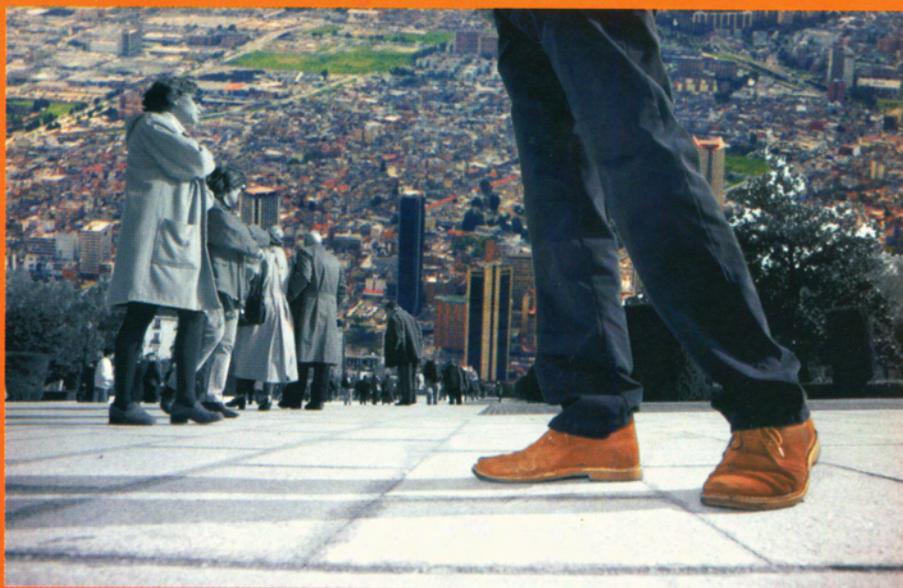


Ciudad e Inclusión: Por el derecho a la Ciudad

Fabio Velásquez Carrillo
Compilador




Fundación
Foro Nacional por Colombia


FEDEVIVIENDA



CORPORACION
REGION

DE CARA AL FUTURO

Fernando Carrión¹

Quiero agradecer a los organizadores la oportunidad que me brindan de elaborar y presentar a ustedes esta relatoría del evento. No se trata de reproducir lo que se ha discutido, sino contarles el procesamiento que he hecho a partir de las exposiciones realizadas. Es más una interpretación que un relato de lo ocurrido.

Hemos sido partícipes de un seminario Internacional que ha tenido una estructura compuesta por dos tipos de exposiciones: ponencias con temas transversales importantes para las ciudades colombianas, y paneles sobre distintas problemáticas. Hemos escuchado la presentación de casos de cuatro ciudades colombianas y visiones de sectores como la vivienda, la violencia, la educación, la salud, el empleo, etc., ante una asistencia de más de 250 personas provenientes de distintos lugares del país y de distintos sectores (agencias gubernamentales, universidades, sector privado, organizaciones no gubernamentales, dirigentes sociales, etc.). Hay una gran diversidad de voces. Quiero proponerles un decálogo de nueve puntos y algunas recomendaciones finales (una canción desesperada).

1. El proceso seguido en cada ciudad

La metodología de estudios y debates en cada una de las ciudades permite captar lo que está ocurriendo en las grandes ciudades de Colombia. El proceso no puede terminar aquí, sino que hay que seguir estudiando, proponiendo y participando en un diálogo productivo con las autori-

¹ Arquitecto. Director de FLACSO, Sede Quito. Este texto es la relatoría final del Seminario elaborada por Fernando Carrión.

dades locales actuales y las que inician su ejercicio en enero próximo. Habría que establecer algún mecanismo de monitoreo para que estas apuestas de inclusión puedan tener realización.

2. Los casos de las ciudades y los sectores

Los casos presentados en estos dos días representan a las ciudades más grandes del país. Bogotá ha incrementado su primacía urbana en los últimos años frente al resto de ciudades colombianas; luego, las tres ciudades más grandes, cada una con alrededor dos millones de personas, se han convertido en ciudades regionales o ciudades-región, plataformas de articulación con el proceso de globalización. Un rasgo que sobresale es el contraste que hay entre una ciudad como Bogotá, que en los últimos diez años ha logrado construir poco a poco un proyecto de ciudad, y las restantes que no necesariamente muestran ese mismo perfil. Un elemento que parece tener una gran importancia en ese aspecto es la continuidad de las políticas públicas en Bogotá en diez o doce años, con alcaldes de distintas vertientes políticas, lo que no necesariamente ha sido una característica de la gestión urbana en las otras tres ciudades.

Lo que dejan ver las exposiciones sobre las cuatro ciudades es que el trabajo ha tenido particularidades en cada una de ellas y, en consecuencia, no se ha seguido metodológicamente la misma pauta para derivar de ellos una apuesta nacional. Habría sido interesante tener una metodología parecida para las cuatro ciudades a fin de comparar y tener bases de datos similares sobre ellas. Quedan un par de preguntas: ¿cómo pensar en la formulación de una política nacional de ciudades desde casos no representativos pero sí mayoritarios? En Colombia hay más de mil municipios y solamente se han trabajado cuatro, lo que no es representativo del país, pero sí concentran la mayor parte de la población urbana en Colombia, lo que abre la posibilidad de pensar en una política urbana nacional. La otra pregunta es: ¿cómo hacer política de ciudades desde las ciudades? ¿Qué determinaciones existen desde el nivel nacional sobre las ciudades para que puedan construir su propia política urbana?.

En cuanto a los sectores, queda claro que lo sectorial está visto desde lo territorial, pero no desde una perspectiva urbana. ¿cómo vincular la temática urbana con los sectores y cómo saltar desde lo urbano a lo nacional?.

Pensando en lo que sigue de aquí en adelante, cabría pensar en algunas sugerencias:

- Ampliar el número de ciudades que cubre esta iniciativa a fin de que las reflexiones y las propuestas tengan mayor representatividad y las apuestas nacionales tengan mayor piso en la heterogeneidad del fenómeno urbano colombiano.
- Establecer un vínculo más estrecho en el trabajo entre los dos enfoques que han aparecido en el Seminario: el análisis de ciudades y el de sectores.
- Dar el salto hacia una reflexión de orden nacional que piense la política urbana desde los grandes problemas y retos de la ciudad colombiana y no desde las particularidades de cada una de ellas.

3. Repensar la ciudad en América Latina

Repensar la ciudad en América Latina significa devolver la política, la polis, a la ciudad. Estamos en una nueva coyuntura urbana que hace pensar en la existencia de nuevos conceptos y nuevas políticas. Por ello es preciso relanzar la discusión sobre la ciudad en América Latina, precisamente por la coyuntura de crisis que vive, pero también en razón del contexto que la rodea, el momento de internacionalización que vive actualmente. Las ciudades globales, en red, informacionales, son una realidad y ello está generando nuevos conceptos que antes no trabajábamos, por ejemplo, la planificación estratégica, la conectividad, la competitividad. Es necesario recalibrar el peso de las ciudades y lo urbano en lo global. Saskia Sassen señala que el proceso de globalización se concreta en el nivel local a través de lugares estratégicos, las ciudades, pero no todas. Ella menciona 42 ciudades globales estratégicas, muy pocas de ellas en América Latina.

También hay que pensar las ciudades en el contexto de la descentralización y de los efectos que ese proceso está generando en ellas. El núcleo de la política ha cambiado de lo nacional a lo local y, con ello, el protagonismo de la ciudad. Hoy no podemos eludir, por ejemplo, una reflexión sobre el mercado, actualmente en expansión, el estado, en situación de decadencia, y la ciudad, también en expansión por su peso económico y social. ¿Cómo hacerlo?

La ciudad es el espacio público por excelencia. Lo que se necesita es difundir la experiencia colombiana para que se reproduzca en otros niveles de la sociedad colombiana y en otros países, para que se logre mayores niveles de integración. No debemos desechar la idea de construir una red latinoamericana desde esta perspectiva. Quienes estamos aquí hacemos parte de algunas redes, por ejemplo RIADEL. Así podríamos ir acumulando estos conocimientos.

Además, este ejercicio tiene un valor agregado: pensar cada ciudad y pensar la ciudad en Colombia, teniendo en cuenta la coyuntura electoral. La idea de perfilar una Agenda Social Urbana que pueda ser entregada a los alcaldes electos puede ser uno de los aportes más importantes del ejercicio que se viene realizando, desde el punto de vista de su impacto real.

4. De la ciudad frontera a la ciudad en red

Dos temas importantes en este sentido: de una parte, la zonificación y los límites de la ciudad. Las experiencias de las cuatro ciudades están siendo pensadas en el contexto regional y con una importante dimensión internacional: las redes o la ciudad en red parece colocarse por encima de la “ciudad frontera”. Las ciudades están rompiendo sus propias fronteras. ¿Por qué operamos en la misma lógica? Los flujos supra-espaciales aparecen cada vez más como un elemento vital para la comprensión de las ciudades y para el diseño de políticas.

De otra parte, el aspecto de las políticas. Hoy no podemos comprender las ciudades ni diseñar sus políticas sin tomar en cuenta las relaciones internacionales, los flujos de importación y exportación, la conectividad (posicionamiento en el conjunto de redes de ciudades) y la competitividad (nichos de mercado). La ciudad no puede dejar de proyectarse a su ámbito regional, nacional e internacional, lo que implica un diseño de políticas que tome en cuenta esos nuevos contextos. La constitución de redes es, en tal sentido, una línea interesante y prometedora.

5. Proyecto local para un proyecto nacional

Otro elemento relevante es la articulación de lo local y lo nacional, la articulación de los distintos sectores en sus diferentes niveles. ¿Cómo desde un proyecto local se puede hacer parte de un proyecto nacional?. Ello alude a un elemento central: la organización del Estado y,

más concretamente, la descentralización. Lo que ella busca es la distribución equilibrada de poder dentro de la estructura del Estado y la reorganización del aparato estatal en su territorio. Aquí quizás -y eso ha estado explícito en algunas ponencias- las determinaciones más importantes tienen que ver con la relación entre macroeconomía y ciudad; o entre los estilos de desarrollo estructural y lo urbano. Es necesaria una armonización de las políticas locales con las políticas nacionales, tanto en la economía como en sectores como los de vivienda, la educación y la salud.

Un elemento crucial desde la perspectiva económica es el análisis de la competitividad y la productividad a partir de la innovación y la inversión productiva pública y privada. El tema es relevante por la tendencia actual a incrementar la competitividad por la vía de la reducción de los costos laborales. Hay que pensar en alternativas diferentes que privilegien el estímulo a la producción y el empleo, lo que aseguraría niveles de competitividad y productividad por la vía del aumento de la producción y no de las restricciones laborales. Se trata de evaluar los estilos de desarrollo y la posibilidad de tener una economía sana en el nivel local.

Estos fenómenos deben ser vistos bajo un supuesto de autonomía de lo local en el escenario nacional, es decir, de la posibilidad de que los municipios y las regiones puedan negociar sus propios intereses en la definición de las vocaciones territoriales y de las políticas que afectan al territorio y a su población.

¿Qué alternativas pueden ser consideradas en esa perspectiva? En primer lugar, la territorialización (urbanización de lo sectorial) o la discusión respecto del ámbito de competencias entre los distintos niveles verticales de la organización del Estado. Se trata de precisar qué le compete al municipio, a la gobernación, al ministerio. En segundo lugar, se requiere políticas sociales concurrentes y no exclusivas o que compitan entre sí. Este aspecto es importante para obtener una mayor coordinación interestatal de la acción pública. Esto es fundamental. En otras palabras, aportar al proyecto nacional desde lo local, ser parte de él y, así, reducir las mutuas fricciones. Las políticas también deben cruzar sectorialmente los distintos niveles del territorio para el logro de una integralidad en términos territoriales. Así, será factible impedir la competencia de lo local versus lo nacional., que impide, por ejemplo, que lo nacional juegue como una especie de “colchón” de los impactos negativos de la globalización. De lo contrario se llegará a un sistema

de pequeños “estados” municipales y departamentales con competencias que no pueden cumplir, como ya se está viendo en algunos casos en América Latina.

6. La territorialidad de la exclusión-inclusión

La territorialidad de la exclusión ha sido clara en las exposiciones realizadas. Es un factor regresivo para el desarrollo. Si planteamos un territorio que exprese una política equitativa, el desarrollo se va a potenciar y ciertas regiones excluidas podrán incluirse. En lo local, el nivel de segregación es tan grande que habrá que hablar de polarización o de segmentación, más que de segregación. Hay que romper esta lógica y reconstruir la unidad de la ciudad.

Debemos buscar una territorialidad de la inclusión, la cual implica redistribuir el poder en el territorio con base en una propuesta de descentralización, sea por la vía de la federalización, tema que en Colombia no está del todo resuelto, o bien por la vía de las ciudades-región. De esta manera rompemos la lógica de la “foraneización” de nuestras ciudades, que impide el encuentro entre los diversos grupos de población de la ciudad.

7. La planificación versus el urbanismo de proyectos

Probablemente Colombia es el país que más ha planificado sus ciudades en América Latina y lo ha hecho tanto desde el nivel nacional como del urbano. Y, sin embargo, ¿qué ha pasado? El país cuenta con una historia larga de debates y de decisiones en torno a la reforma urbana, las políticas urbanas, ambientales, etc. De igual manera, se ha pasado por la planificación física, estratégica, participativa, ambiental. Existe un marco de códigos y normas bastante amplio.

Pero hoy día, por el peso que tiene la lógica del mercado, estamos entrando a un urbanismo basado en mega-proyectos. Los casos de Guayaquil con el malecón 2000, Buenos Aires con Puerto Madero, La Habana Vieja en Cuba (o lo nuevo en lo viejo) y Transmilenio en Bogotá muestran que a través de esos proyectos se va produciendo enlaces que incorporan a distintos actores en el marco de un proyecto de ciudad. O en Cali, el proyecto de Desepaz que permitió una política urbana de inclusión social.

Es necesario avanzar hacia un concepto de planeación que combine las dimensiones normativas, culturales, ideológicas y políticas, de manera que puede convertirse en una poderosa herramienta contra el clientelismo y la acción a corto plazo. Frente a la planificación tecnocrática (los tiempos, las adhesiones, los resultados) aparece el desarrollo urbano a partir de los mega-proyectos vinculados al espacio público:

8. Inclusión social

Los diagnósticos presentados durante el seminario muestran que los niveles de exclusión se han incrementado en la última década, profundizando la tendencia estructural nacional y local a la emergencia de una serie de fenómenos como la violencia (exclusión física y desplazamiento) y la multiplicación de los excluidos (mujeres, niños y jóvenes, clase media). ¿Hasta qué punto este tipo de problemas pueden ser resueltos desde lo local, siendo que tienen determinantes muy fuertes supra-locales?

Aquí hay tres tipos de factores claramente señalados por los expositores en el seminario: el tema de la violencia, que es quizás la expresión más fuerte de exclusión física de las personas y se refleja en el desplazamiento de las personas. También han aparecido los sectores más gravemente afectados (mujeres, niños, jóvenes) y la clase media. Finalmente, el tema de la universalidad de las políticas o su focalización.

En cuanto a las políticas urbanas, es necesario precisar los ámbitos institucionales en los que se definen y ejecutan las políticas. Estas presentan siempre el dilema entre universalidad y focalización. También hay que fijarse en la cuestión de los presupuestos.

9. Marco institucional y gobernabilidad democrática

Aquí se ubica el tema de la modernización del Estado a través de la óptica de la privatización. El caso más interesante es lo que está ocurriendo en Quito, donde se cierran 180.000 empleos en el Estado, lo que significó el fin de la clase media y la generación de una base social popular. Algo parecido puede estar pasando en Bogotá. Quito no fue capaz de plantear una alternativa para resolver ese problema y, por ello, perdió capitalidad. La construcción de identidades nacionales es cada vez más complicada por los procesos de descentralización. Lo que ocu-

rió es que Quito se fue convirtiendo en una ciudad con una sociedad de base popular definida a partir de la informalidad. Es probable que en las próximas elecciones en Bogotá ese fenómeno tenga una expresión visible.

Algunas propuestas de gobernabilidad democrática serían las siguientes:

- Promover la legitimidad de origen y gobierno de la autoridad, la transparencia (rendición de cuentas) y la representación.
- Auspiciar la continuidad administrativa, no solo por las taras existentes (clientelismo, cortoplacismo, etc) sino porque las propuestas son de largo plazo. El ejemplo de Bogotá es elocuente.
- Finalmente, el tema de la participación: yo participo, tu participas, ellos deciden, o cómo ser más eficientes con estas iniciativas. Las políticas de participación y las Ongs, Organizaciones sociales, los organismos gubernamentales, las universidades, etc.

Recomendaciones

1. Hacia el grupo que ha formulado esta iniciativa:

- a. Continuar el proceso, presentar los resultados a las autoridades y monitorear su ejecución.
- b. Ampliar a otros rangos de ciudades y al nivel nacional . Construir una tipología de ciudades para que el ejercicio tenga mayor representatividad.
- c. Internacionalizar la experiencia.

2. Hacia la teoría:

- a. Volver a tener ciudad. Hemos perdido la ciudad por temas como desarrollo local, descentralización, sustentabilidad, etc (alguien decía hace poco que estos conceptos deberíamos desaparecerlos).
- b. Nuevas lecturas de la ciudad.
- c. Nuevas políticas urbanas.

3. Hacia las autoridades:

- a. Políticas sociales: vivienda, empleo, salud, educación
 - b. Política de seguridad ciudadana: los costos de la violencia, los impactos en la ciudad (tiempo, espacio, comunidad), exclusión, etc.
 - c. Políticas económicas: articulación macroeconomía y economía local.
 - d. Políticas internacionales: importaciones, exportaciones, relaciones internacionales, conectividad, competitividad.
 - e. Flexibilidad institucional: legitimidad, transparencia (rendición de cuentas) y participación - representación, cooperación público -privada.
- Creo que las instituciones organizadores se merecen un aplauso por este esfuerzo, Muchas gracias.