

DOSSIER

La ciudad como escenario de conflicto y debate de las políticas públicas en América

Latina

Pablo Isla

Leiden University

Desde comienzos del siglo XXI las ciudades latinoamericanas han experimentado diversas y significativas transformaciones impulsadas tanto por procesos internos como externos. Actualmente, aproximadamente el ochenta por ciento de la población latinoamericana vive en zonas urbanas, con altas tasas de concentración demográfica en las capitales y ciudades principales. Este espacio ha venido experimentando cambios políticos vinculados a la democratización, los desplazados, los procesos de paz y las políticas de reconciliación y memoria. A su vez, la modernización de las infraestructuras y servicios, las políticas de city branding y gentrificación, la migración y el turismo local y global han producido sucesivas transformaciones urbanas. Las luchas por el derecho a la ciudad y por el acceso a la ciudad derivadas de las nuevas demandas de ciudadanización, así como las políticas de seguridad ciudadana, de control de la criminalidad y de seguridad pública han evidenciado no sólo cambios en el espacio urbano de la región, sino también nuevas áreas de conflicto y debate.

El dossier que a continuación se presenta tiene por objetivo, justamente, dar cuenta de la reflexión y las acciones emprendidas en la región en relación con la ciudad. Intenta difundir el análisis académico acerca de las transformaciones que ha experimentado la ciudad en la región, poniendo en relieve las áreas de conflicto, encuentro y debate de sus diversos actores: Estado, administraciones locales, sociedad civil y colectivos específicos. De esta manera, se presentan los resultados y conclusiones de seis diferentes investigaciones empíricas realizadas recientemente en la región en el marco del Programa de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Leiden (Países Bajos).

En el primer estudio, se analizan las circunstancias que permiten explicar la violencia generada en el marco de la protesta social en Colombia entre 2013 y 2014, años en los que, como señala su autor, se registró un escalamiento sin precedentes en las últimas cuatro décadas, especialmente debido a la convergencia de peticiones representativas y aso-

ciativas desde diversos sectores sociales hacia el Estado, “así como por el impacto en la convivencia en relación con la alteración del statu quo de tranquilidad de manera simultánea en varias regiones del país y en ciudades donde se concentraron manifestaciones de protesta”. En su análisis, el autor realiza una aproximación descriptiva y diacrónica para comprender las dinámicas más allá de los procesos en los que la violencia se inserta en la protesta social, tomado estos hechos como estudio de caso y centrando su análisis en la afectación de la seguridad como categoría de la convivencia desde la perspectiva epistemológica de la Ciencia de Policía, analizando el papel del ente policía y empleando para efectos metodológicos y de delimitación, las cuatro fases del modelo de análisis de problemas públicos propuesto por Cobb, Ross y Ross, en la década de 1970.

Un segundo artículo analiza las transformaciones que la ciudad puerto de Acapulco, destino turístico mundialmente conocido durante la segunda mitad del siglo XX, ha experimentado en los últimos cinco años y que la han llevado a ser catalogada como una de las urbes más violentas de México, especialmente por el vertiginoso aumento de la tasa de homicidios, en un escenario marcado por las disputas entre grupos criminales, redes de narcotráfico, sumado a ascendentes niveles de corrupción de las administraciones locales y nacionales. El artículo pone atención en dos perspectivas que pueden explicar las transformaciones que han llevado a esta crisis en la ciudad: de un lado, “utilizando la idea de ciudad para explicar la centralización de procesos de violencia y crimen”, nos dice el autor. Y por otro, mediante un análisis de los factores y características geográficas de esta ciudad: su condición de zona portuaria y una infraestructura vial que la comunica con rutas y destinos clave para las operaciones de los mercados criminales. Teniendo como punto de partida ambas perspectivas de análisis, el autor plantea la necesidad de incorporar el llamado “enfoque de rutas y conexiones” en la elaboración de “políticas públicas para ciudades con altas con-

diciones de violencia y criminalidad”.

El tercer artículo contiene una investigación sobre las políticas sobre tratamiento de residuos de las ciudades y la búsqueda de energías renovables, tomando como objeto del análisis el macrocontexto de la ciudad de Río de Janeiro. Con el consenso actual sobre la necesidad de descarbonizar el sistema energético para disminuir sus emisiones de gas de efecto invernadero, con tal de mitigar el calentamiento global, el biogás ha concitado en todo el mundo atención favorable en tanto alternativa energética de bajo carbono. “El biogás se origina en la descomposición biológica de materiales orgánicos”, afirma la autora, un proceso que tiene lugar en los vertederos urbanos cuando los desechos orgánicos se descomponen y generan lo que se conoce como gas de vertedero. En cumplimiento de la Política Nacional Brasileña de Residuos Sólidos, en 2012 se determinó el cierre del vertedero Jardim Gramacho, barrio del municipio de Duque de Caxias, en el estado de Río de Janeiro, que había operado como el mayor vertedero de América Latina desde 1976. El cierre dejó aproximadamente a 1.700 personas que vivían de hurgar en la basura sin sustento. El vertedero no sólo era importante para esos trabajadores, sino también para aproximadamente unos 12.000 habitantes que dependían directa o indirectamente de las actividades de recolección de residuos. De acuerdo a fuentes de la época, Jardim Gramacho recibía, diariamente más de 7.000 toneladas de residuos químicos y orgánicos de los vecinos municipios de la Baixada Fluminense y del municipio de Río de Janeiro. Posterior al cierre se construyó una planta de biogás en el sitio para recolectar y procesar el metano originado en el antiguo vertedero. Esta empresa presentó mejoras ambientales en la región. Sin embargo, los residentes que trabajaban con la selección de materiales de reciclaje se quedaron sin una fuente de ingresos. Hasta el momento no se han implementado políticas públicas suficientes para asegurar la mejora de los medios de subsistencia de los recicladores y habitantes del distrito de Jardim Gramacho.

El cuarto artículo de este dossier aborda un fenómeno que desde hace más de dos décadas ha tornado a las ciudades latinoamericanas en objeto de una nueva conceptualización e intervención específica, conocida como política de seguridad ciudadana, concepto que paulatinamente se ha convertido en un tema central de debate social, mediático, político y académico. Este lugar central se ha debido, sostiene el autor, a la presencia de dos fenómenos convergentes en la región: por un lado, un supuesto o real aumento de la inseguridad asociada a la criminalidad y, por otro, la compleja evolución que la criminalidad misma ha tenido en las últimas décadas. La seguridad ciudadana ha relevado otros

problemas sociales de las urbes, incluso más profundos, “como la función del Estado como proveedor de seguridad, la pervivencia de una visión militar de la seguridad, el poder criminalizador de los sistemas penales, la violencia que generan la pobreza y la urbanización desarticulada, el quiebre de los procesos de integración y convivencia social y sus efectos en el capital social, la corrupción e impunidad institucional, el grado de eficacia del sistema judicial, la concentración de los medios de comunicación de masas y el riesgo de la manipulación en la información, entre otros”. El artículo aborda la génesis y desarrollo de las políticas de seguridad ciudadana y la construcción de imaginarios respecto de la delincuencia en Chile durante los tres primeros gobiernos posdictadura (1990-2006). Busca identificar los factores que en el contexto chileno han perfilado las primeras políticas sobre la materia y los discursos sobre delincuencia y delincuente, identificando los elementos políticos y culturales que perviven y que pueden explicar la preminencia de postulados cercanos al populismo punitivo y la justicia actuarial en el país.

El quinto artículo centra su atención en la ciudad colombiana de Medellín, cuyo gobierno local introdujo en 2004 “una política pública destinada a aliviar las grandes problemáticas socioespaciales existentes en la urbe”, inspirada en el urbanismo social. A su vez, en el marco de la incesante urbanización en la región y la creciente influencia de modelos de desarrollo neoliberales, que operan sobre la base de la descentralización de las administraciones estatales y el incremento de la competencia global por recursos, en los últimos años ha podido observarse cómo los actores políticos que gestionan el desarrollo de ciudades como Medellín han adquirido un papel predominante, asociado al concepto de city branding. En el caso de Medellín, se trata de un contexto que ha carecido de intervención pública adecuada y de planificación urbana selectiva, en el que por décadas se ha observado el surgimiento de un gran número de barrios informales, solventado mediante autoconstrucción por los habitantes locales y por la población desplazadas por el conflicto armado que ha padecido Colombia desde hace décadas, lo cual no solamente ha dado lugar a la creación de una geografía urbana idiosincrásica, “sino también a la producción de una fuerte dinámica de segregación socioespacial entre la ciudad formal e informal, lo cual, a su vez, ha influido de forma negativa en las condiciones de vida de un alto número de personas”. Las políticas urbanas que han transformado la cara de Medellín han tenido un fuerte valor publicitario “que simultáneamente se ha convertido en un elemento clave de la estrategia neoliberal de marca ciudad que el gobierno local y actores vinculados han creado para mejorar

la posición de competitividad global de la ciudad después de su pasado violento”. El artículo analiza las formas en las que este llamativo fenómeno de convergencia entre dos políticas que a primera vista suelen interpretarse como incompatibles, urbanismo social y city branding, ha impactado en la justicia espacial en la ciudad entre 2004 y 2016.

El sexto y último artículo de este dossier analiza otro fenómeno urbano en el contexto colombiano: el desarrollo urbano de una ciudad colonial latinoamericana en relación con los procesos de modernización y modernidad de Cartagena de Indias. El centro histórico y las fortificaciones de esta ciudad gozan de fama internacional como patrimonio mundial declarado por la UNESCO en 1984. Esto ha generado una serie de políticas que han transformado, de manera muchas veces controversial, la imagen y las dinámicas de la ciudad, con claros efectos de cierta modernidad sobre la identidad urbana. Al

mismo tiempo, su autora analiza cómo el concepto de patrimonio urbano se relaciona con la modernización de la ciudad y cuáles han sido los efectos que la economía del turismo ha tenido en la ciudad, un turismo considerado a priori como un factor dinamizador, que facilitaría la preservación del patrimonio cultural, pero que llegaría a problematizar la identidad urbana local, tomando en cuenta los contrastes entre la ciudad histórica y la ciudad moderna, entre las clases sociales y entre el área turística y la urbanizada. La autora de esta investigación también interroga en qué medida la patrimonialización de la ciudad colonial puede implicar, por un lado, un proceso de fosilización de la identidad urbana y, por otro, un paulatino fenómeno de gentrificación y segregación de sus habitantes en función de las potencialidades turísticas para el visitante, a expensas de la integración de sus habitantes.