



LA CUESTIÓN URBANA EN LA REGIÓN ANDINA

Miradas sobre la investigación y la formación

**Pascale Metzger
Julien Rebotier
Jérémy Robert
Patricia Urquieta
Pablo Vega Centeno**

EDITORES CIENTÍFICOS

 **Publicaciones**

Centro de

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

LA CUESTIÓN URBANA EN LA REGIÓN ANDINA

Miradas sobre la investigación y la formación

Pascale Metzger
Julien Rebotier
Jérémy Robert
Patricia Urquieta
Pablo Vega Centeno

EDITORES CIENTÍFICOS



*Al servicio
de las personas
y las naciones*



*La cuestión urbana en la región andina:
miradas sobre la investigación y la formación*

© 2016 Pascale Metzger, Julien Rebotier, Jérémy Robert, Patricia Urquieta
y Pablo Vega Centeno (editores científicos)

© 2016 Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Rector de la PUCE

Dr. Fernando Ponce León S.J.

Vicerrector de la PUCE

Dr. Fernando Barredo S.J.

Directora General Académica

Dra. Graciela Monesterolo Lencioni

Director del Centro de Publicaciones

Mtr. Santiago Vizcaíno A.

Decana de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Artes

Arq. Sylvia Jiménez

Edición y corrección de estilo

María Dolores Villamar y Cristina Carrión

Diseño y diagramación

María Dolores Villamar • mariadoloresvillamar@me.com

Fotografía portada

Henri Godard 2016

Con el apoyo de:

Institut de Recherche pour le Développement (IRD / PRODIG)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS / LISST)

Institut Français d'Études Andines (IFEA / CNRS)

Impresión: Babel • babeldyc@gmail.com

Primera edición, 2016, 500 ejemplares.

ISBN: 978-9978-77-276-8

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

Centro de Publicaciones

Av. 12 de Octubre 1076 y Robles

Quito, Ecuador

Teléfono: (593 2) 299 1700

publicaciones@puce.edu.ec

www.puce.edu.ec

Contenido

Introducción	
Para una contribución colectiva a un debate regional sobre los estudios urbanos	1
Julien Rebotier & Pascale Metzger	
Avances y desafíos de la investigación y la formación en temas urbanos en Bolivia	21
Patricia Urquieta Crespo	
La investigación y la formación en lo urbano regional en Colombia: entre avances marcados y grandes retos	77
Thierry Lulle, Angélica Camargo & Peter Brand	
La investigación urbana en Ecuador (1990–2015): cambios y continuidades	117
Nury Bermúdez, Santiago Cabrera, Andrea Carrión, Santiago del Hierro, Julio Echeverría, Henri Godard & Raúl Moscoso	
La cuestión urbana en Perú: balance y perspectivas para el siglo XXI	175
Julio Calderón & Pablo Vega Centeno	
Una mirada hacia la ciudad en la América andina y su tratamiento por parte de la investigación	223
Pascale Metzger & Julien Rebotier	
Los estudios urbanos en América Latina: un espejo donde mirarse	241
Fernando Carrión M. & Manuel Dammert Guardia	
Siglas	281
Autores y editores científicos	289





Los estudios urbanos en América Latina: un espejo donde mirarse

Fernando Carrión M.
Manuel Dammert Guardia

*A la memoria de Jorge Enrique Hardoy, Mario Lungo y Emilio Duhau
que marcaron los senderos de la investigación urbana latinoamericana.*

I. LOS MOMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN URBANA EN LATINOAMÉRICA

El estudio y debate sobre la ciudad y lo urbano poseen una importante tradición de reflexión y discusión en América Latina, abarcando una amplia diversidad temática y disciplinaria que va desde los estudios históricos hasta el ensayo y la literatura. El presente capítulo propone una periodización histórica de las transformaciones y continuidades de las características de las ciudades en la región, asociada a las claves interpretativas en la investigación urbana dominantes de cada etapa. Todo ejercicio de esta magnitud tiene el problema de ser una aproximación parcial a un cuerpo bibliográfico extenso y heterogéneo, con particularidades nacionales y de estudios de caso (anclados en las principales concentraciones urbanas de cada país) y disciplinarias, y que responden a lógicas diferenciadas de producción y difusión de la investigación. Por tal razón no se busca realizar una revisión de la literatura temática, sino destacar las principales tendencias regionales en la investigación urbana, para lo cual se hará referencia a trabajos centrales en los debates regionales y/o que han logrado incorporar nuevas claves analíticas en la agenda de investigación principalmente del urbanismo y las ciencias sociales.

Existen importantes antecedentes en la producción de la historia intelectual de la agenda de investigación urbana en América Latina. Se pueden identificar tres “momentos urbanos” en los que se han propuesto lecturas comprensivas sobre la situación de la agenda urbana. Un primer período abarca desde la segunda posguerra hasta fines de 1970, con cerca de más de tres décadas de vigencia; el segundo comprende las décadas de 1980 y

1990, con 20 años de existencia; y el último se refiere a este siglo con, por lo pronto, 16 años. Si se observa la temporalidad de cada período, destaca que cada uno ha tenido una duración menor respecto del anterior o que la velocidad del cambio es mayor que antaño. De allí surge una pregunta: ¿por qué se deben hacer las reuniones de Hábitat cada 20 años, si las eras urbanas se acortan en el tiempo? Otra pregunta importante: ¿es factible que estas cumbres mundiales produzcan “nuevas agendas urbanas” sin hacer un balance histórico de lo ocurrido? La experiencia muestra que las agendas urbanas son la ratificación de los procesos hegemónicos de concertación llevados a cabo entre pocos actores nacionales e internacionales, con escaso tiempo de anticipación a la reunión siguiente y sin referencia a los ciclos urbanos en los ámbitos de las políticas y transformaciones urbanas. Lo que sí se puede afirmar es que estas grandes reuniones son una excusa privilegiada para la reflexión de los procesos vividos tanto en la investigación como en las políticas aplicadas. Esto ocurrió con los seminarios y publicaciones previos a Estambul en 1996 (Carrión 1991, Stren 1995) y los esfuerzos por promover debates en torno a Hábitat III en Quito en 2016, como es el caso de esta publicación.

El capítulo se organiza en torno a los tres períodos señalados. El primer momento abarca desde el segundo cuarto del siglo XX hasta los inicios de 1980. Será una época que se inicia aproximadamente después de la Segunda Guerra Mundial con los procesos masivos de migración campo-ciudad, el incremento de la tasa de urbanización y el alto crecimiento urbano, que durarán hasta bien entrada la década de 1980. Por otro lado, y de manera concomitante, surgen distintas explicaciones de estos procesos —de corte predominantemente estructuralista y/o funcionalista— tendientes a enfrentar los retos que representa la creación de un campo nuevo para las ciencias sociales que se encontraban en franco desarrollo (momento fundacional) y el surgimiento de nuevos actores sociales vinculados a los procesos de migración e inserción en la ciudad. De esta manera, durante la década de 1950 y especialmente de 1960 empezará a consolidarse el campo de estudios urbanos en la región, gracias a la creación de distintas instituciones y programas de formación universitaria, y a la creciente política de publicaciones. Un primer balance de la agenda urbana se encuentra en los trabajos de Hardoy (1972), Hardoy & Tobar (1969), Hauser (1961) y Morse (1969).

Un segundo momento, situado en las décadas de 1980 y 1990, estuvo marcado básicamente por la reforma del Estado (apertura, descentralización, desregulación) tendiente al fortalecimiento del mercado, por la

revolución científico-tecnológica (globalización) y por el descenso relativo de las tasas de urbanización que —en su conjunto— plantearon una nueva coyuntura urbana. Como consecuencia de estos procesos, para la década de 1990 se produce la «reorganización del campo de investigación y, por consiguiente, la definición del objeto de estudio, de los conceptos y de los problemas a través de los cuales dicho campo se articula» (Duhau 2000: 18). En esa perspectiva, mucho ayudó, a finales de los años 1980 (1987), la organización del Seminario Internacional “La investigación urbana en América Latina, caminos recorridos y por recorrer”, organizado por el Centro de Investigaciones Ciudad. El balance del evento fue de alcance regional y el resultado la publicación de tres volúmenes, con tres entradas temáticas distintas: desde los países (Carrión 1990), desde los temas predominantes (Unda 1990) y desde las concepciones teóricas (Coraggio 1990). Se logró así una revisión comprensiva de la investigación urbana. Posteriormente se realizó un importante balance de los estudios urbanos en América Latina con los trabajos incluidos en el libro de Stren (1995), que es un intento por establecer un panorama general de la investigación urbana en distintas partes de la región. El objetivo central fue proponer una nueva agenda de investigación urbana y de política pública, que sirva como hoja de ruta para los debates académicos en el ámbito de la ciudad.

En esos mismos años se realizó el evento de Hábitat II en 1996 en Estambul (Turquía), donde se continuaron los debates celebrados en Quito y que aparecieron en la publicación de Stren (1995), principalmente alrededor de ejes centrales como la vivienda y el desarrollo sostenible de las ciudades. Para este período, algunos temas —que ya habían estado presentes desde la década anterior— adquieren mayor importancia en las agendas de investigación, como son los de pobreza y gobernanza, entre otros. Además, dos conceptos se sitúan como elementos transversales en la comprensión de las grandes transformaciones urbanas: la globalización y el neoliberalismo.

El tercer momento se ubica en este siglo, teniendo como aliciente la realización en 2016, en Quito, de Hábitat III. En este caso la urbanización cerró un ciclo caracterizado por la predominancia de la migración rural-urbana y abrió el de la migración interurbana con fuerte contenido internacional. En lo urbano se inició con una marcada crítica concentrada en la ciudad neoliberal (Rodríguez A. & P. Rodríguez 2008) y en la vivienda con subsidio a la oferta (Rodríguez A. & A. Sugranyes 2005), en un contexto de fuerte retorno de lo público en algunos países importantes de la región como Brasil, Venezuela, Uruguay, Ecuador, Bolivia y Nicaragua,

entre otros. Por ello parecería que es una coyuntura privilegiada para reflexionar y repensar la investigación urbana, reconociendo que se trata de un objeto que está en permanente cambio. La ciudad de hoy tiene importantes diferencias con aquella de hace un par de décadas, aunque no se cumplieron cabalmente algunas visiones catastróficas sobre ella, como la que llegaba a pensar en su fin¹. Estas interpretaciones iban en la línea, por ejemplo, de que la concentración mayoritaria de la población en las ciudades diluía la diferencia entre el campo y la ciudad, o de que la revolución científico-tecnológica en el ámbito de las comunicaciones redujo las distancias, redefiniendo el espacio y el tiempo.

El escenario urbano de hoy en día es distinto, tanto que se podría afirmar que las ciudades han logrado un importante protagonismo, con la expansión de los aparatos institucionales locales e interurbanos (*v. gr.* las asociaciones de municipios), la diversificación de las actividades urbanas, la aparición de las NTIC, la estructuración de vínculos interurbanos (sistema urbano), el fortalecimiento de la fragmentación urbana, los impactos de la globalización/localización, entre otros aspectos. Y son cambios que no se vinculan solo con la morfología, la estructura urbana, la infraestructura o el aumento de su densidad poblacional, sino también con las nuevas problemáticas urbanas y con la diversidad de las demandas sociales urbanas, que durante gran parte del siglo XX se relacionaron principalmente con la localización de la población en las urbes, el acceso a los servicios básicos y a la vivienda (acceso al suelo). En la actualidad, pese a persistir los temas anteriores, las nuevas demandas se vinculan con la seguridad ciudadana, la calidad de vida, el espacio público, los derechos ciudadanos, entre los cuales está el derecho a la ciudad, coexistiendo con demandas anteriores sobre la vivienda, la infraestructura y los servicios.

Además adquieren importancia los debates sobre los modelos de gestión de los servicios, la privatización, la descentralización, las tarifas, las ofertas y la distribución social y territorial. Pero la cuestión no queda allí, junto con el cambio de la ciudad también se han modificado los procesos de producción y distribución del conocimiento acerca de la ciudad. La actividad académica se ha reorganizado en términos de especialización,

1 Aunque esto no niegue las transformaciones que ha tenido la “ciudad” en tanto configuración socioespacial, ni que nos encontramos en una época —como adelantó Lefebvre— de lo urbano generalizado. En este documento se seguirá utilizando el término de ciudad para dar cuenta de estas configuraciones socioespaciales.

internacionalización y del peso otorgado a las revistas indexadas —como medio de difusión central— que influyen en los temas, las metodologías y los discursos. Tampoco se puede descartar la subsunción de los modelos de la academia del “Sur” y del “Norte”, bajo los *rankings* venidos de los centros de pensamiento mundial.

Este trabajo aborda cada uno de estos momentos, para lo cual se plantean algunas (in)conclusiones que promuevan el diálogo y el debate. Antes de continuar, se deben señalar algunas delimitaciones importantes para comprender el alcance del trabajo: a) dada la existencia de distintos balances sobre la investigación urbana para la segunda mitad del siglo XX, se pone mayor énfasis en las características de las últimas décadas; b) se priorizan los debates provenientes de las ciencias sociales y el urbanismo; c) se intenta continuar la línea de discusión propuesta hace casi tres décadas (Carrión 1990 y 1991), para el balance de la investigación urbana en América Latina; d) el texto se sitúa en los debates regionales, pero leídos desde la región andina; e) se debe tener en cuenta un aspecto metodológico, pues este tipo de trabajos descansan en tres aproximaciones interrelacionadas: la dinámica de la realidad urbana, los estudios realizados para comprenderla y la investigación de las investigaciones. Este trabajo se sitúa preferentemente en este tercer momento, interpretación de las interpretaciones, teniendo como telón de fondo la realidad urbana regional.

II. LA FUNDACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN URBANA: LA CIUDAD LATINOAMERICANA

Una de las mayores transformaciones de las sociedades latinoamericanas en el siglo XX fue el explosivo crecimiento urbano. Los procesos masivos de migración campo-ciudad, como resultado de la reestructuración del mundo agrario, de las transformaciones en el mercado laboral urbano y de los procesos de industrialización (con claras diferencias entre países), modificaron el conjunto de los arreglos estructurales de la sociedad. Las preguntas que organizaron y guiaron los debates y el desarrollo de una agenda de investigación urbana a nivel regional son un intento por comprender estas transformaciones: ¿cuáles fueron las implicancias de estos procesos de reestructuración social? ¿cómo caracterizar y conceptualizar este crecimiento urbano y los rasgos de la población residente en áreas urbano-populares? ¿cuál fue el peso de los mercados de trabajo y las políticas de industrialización que se implementaron en distintos países de la región? Además, ¿cómo enfrentar estos cambios desde la planificación y las políticas públicas?

Los grandes temas de la época estuvieron vinculados a lo que se llegó a caracterizar como la *urbanización latinoamericana*. Este cuasi concepto se va a posicionar como categoría central de reflexión y hará referencia a dos hechos: por un lado, el acelerado y polarizador proceso de urbanización (urbanización sin fin...) y, por otro, una ciudad compuesta por dicotomías entre lo formal y lo informal, lo legal y lo ilegal.

La *urbanización* fue acelerada², desigual, excluyente y polarizada. Se expresó en elevados niveles de primacía urbana³, es decir, en una diferencia significativa entre la primera y el resto de ciudades de un país que —finalmente— adquirió la forma macrocefálica en muchos lugares de la región, como es el caso de las capitales del Caribe, Centroamérica y el Cono Sur. La macrocefalia urbana hace referencia a la existencia de un gran centro urbano que concentra territorialmente los desplazamientos migratorios de población del campo a la ciudad. Los ejemplos más significativos se encuentran por ejemplo en el Cono Sur —Montevideo en Uruguay, Buenos Aires en Argentina o Santiago en Chile— pero también Lima en Perú. En Centroamérica sobresalen Ciudad de Panamá en Panamá, San José en Costa Rica o San Salvador en El Salvador, y en El Caribe La Habana en Cuba, Santo Domingo en República Dominicana y Puerto Príncipe en Haití, entre otras. De esta manera, uno de los rasgos distintivos de la región durante gran parte del siglo XX fue la consolidación de una rápida urbanización concentrada en pocos espacios.

El fortalecimiento de la primacía urbana se sustentó inicial y principalmente a través de las ciudades capitales, espacios en los que se localizaron los aparatos estatales de cada uno de los países (salvo ciertas excepciones), en detrimento de otras urbes, creando una jerarquización de ciudades (según rango-tamaño), bajo la forma de una pirámide trunca, entre el vértice que cuenta con una sola gran aglomeración urbana y la base con muchas ciudades pequeñas. En otras palabras, la urbanización de la época creció —desde el principio— de manera polarizada, entre muchas ciudades pequeñas y pocas muy grandes.

2 En 50 años América Latina casi logra duplicar el porcentaje de la población concentrada en ciudades: en 1950 el 41 % de la población residía en ciudades y en el año 2000 el valor llegó a casi el 80 %.

3 Este fenómeno se mide a través de una fórmula matemática que expresa la relación de la población de la ciudad más grande con respecto a la de las menores.

Este proceso tuvo lugar gracias a una economía sustentada en el modelo de sustitución de importaciones y en el desarrollo hacia adentro, así como en la continua conformación y expansión del Estado nacional, que condujeron a la creación de las grandes aglomeraciones metropolitanas, principalmente en las capitales de cada país, convertidas en los ejes de la economía y en el punto principal del centralismo estatal.

La ciudad que se impuso en esta coyuntura se caracterizó por la formación de áreas urbanas con grandes periferias populares, que dieron nacimiento a las llamadas villas miseria, favelas, barrios periféricos, ranchos, pueblos jóvenes o colonias populares. Con dichos nombres se designó una problemática común a las ciudades de la región. La aparición de estas configuraciones socioespaciales se explicó por la presión demográfica proveniente de la migración campo-ciudad y del crecimiento natural de la población (crecimiento vegetativo), sustentados en una doble ilegalidad: la invasión a la propiedad inmobiliaria pública y privada y el desconocimiento de las normas urbanísticas y arquitectónicas instauradas por los planes urbanos de la época. Con estos antecedentes se configuró una “ciudad dual” que paradójicamente fue construida desde las propuestas de planificación urbana, en tanto se determinó que lo que está dentro de la ciudad es legal y formal y lo que está afuera es ilegal e informal. La planificación física⁴ —componente principal de las políticas urbanas de aquella época— se sustentó en una propuesta bajo un orden homogeneizador único que —en una realidad altamente heterogénea— terminó por crear una realidad urbana ajena a estas configuraciones socioespaciales fuera de la ciudad, cuya existencia no reconocieron los actores estatales.

La planificación urbana generó un pensamiento sobre la ciudad altamente valorado y difundido, sobre el cual se ha trabajado poco hasta ahora. Sus propuestas definieron las lógicas del funcionamiento del mercado inmobiliario en toda la ciudad en dos sentidos. Por un lado, las zonas que quedaron fuera de las normas se convirtieron en terrenos especulativos a la espera de su incorporación al mercado formal del suelo, ya sea por la presión política (clientelismo), por la presión económica (intereses privados) o por ambas. Por otro lado, la totalidad de la ciudad se convirtió en un mercado donde cada espacio quedó clasificado en función de las posibilidades constructivas (uso de suelo, densidades, infraestructura) y, por tanto, de la fijación del precio del suelo como base material para la construcción. En este primer momento el enfoque predominante será el

4 En gran parte bajo la influencia de los CIAM, liderados por Le Corbusier.

de la planificación física que impulsó la construcción de esta imagen dual basada en la dinámica orden/desorden (legal/ilegal, formal/informal).

De allí se puede afirmar que no fue la producción del conocimiento la que fundamentó las políticas urbanas sino más bien que las políticas fueron las que definieron el objeto de estudio: el fenómeno de la perifерización de los barrios populares fue construido desde las lógicas y preceptos de la planificación urbana, excluyéndolos de la ciudad. Por esta razón aún prevalece la visión de que son externos a ella o, incluso, que no existen para las administraciones públicas. La dinámica de la planificación terminó por imponerse sobre la realidad y lo hizo, por ejemplo, segregando la ciudad entre los que estaban adentro y los que estaban afuera. Es más, definió el objeto por lo que no era: (in)formal o (i)legal.

La presencia de un pensamiento situado en la lógica orden/desorden fue el que definió las características de existencia de la periferia. ¿Qué planteaban los planes urbanos de esta época inicial de mediados del siglo XX? Básicamente las condiciones mínimas de urbanización (códigos de construcción y urbanismo) y los lugares que no las cumplían simplemente quedaban fuera de la ciudad. Es más, la urbanización se definió por el territorio que contaba con las infraestructuras básicas y urbanizar significaba dotar de las mismas. Pero estas barriadas populares, al no ser reconocidas por los Gobiernos, tampoco podían acceder a los servicios.

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta inicios de los años 1960 se puede considerar como la etapa fundacional de la investigación urbana en la región. En este hecho histórico confluyeron el nacimiento en 1957 de un organismo internacional como la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP)⁵, así como la creación de institutos, centros de investigación y de educación superior en distintos países: el Colegio de México (Colmex) en México, DESCO en Perú y el Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) en Brasil, entre otros. El desarrollo de distintos programas universitarios de formación, sobre todo en Brasil y México, impulsaron la profesionalización de los estudios. Además, se produce una significativa cantidad de publicaciones sobre estos temas, que empezaron con dos revistas claves: *EURE* (Revista de Estudios Urbano Regionales) en

5 La SIAP agrupó internacionalmente a muchos planificadores e investigadores urbanos. Realizó múltiples seminarios y debates y desarrolló investigación y asistencia técnica. Tuvo una producción muy importante de libros y, sobre todo, de su revista.

la Universidad Católica de Chile —que aún se mantiene— y la revista de la SIAP, que desgraciadamente desapareció.

Las disciplinas que estudiaron inicialmente la ciudad fueron pocas y estaban vinculadas a ciertos países, donde empezaron a sobresalir quienes hoy se podrían denominar los precursores: Gino Germani, Argentina (marginalidad); Jorge Hardoy, Argentina (historia); Paul Singer, Brasil (geografía); Oscar Lewis, México (antropología); Aníbal Quijano, Perú (dependencia); Richard Morse, EEUU (planificación); José Nun, Argentina (modernización); y Luis Unikel, México (urbanización), entre muchos otros. La preocupación central de ese momento —y que se va a mantener durante las siguientes décadas— será la comprensión de las transformaciones que producen los acelerados procesos de urbanización como consecuencia de la migración del campo a la ciudad⁶. Los primeros trabajos se centraron en temas como las consecuencias del rápido crecimiento de las ciudades, la relación entre el proceso de urbanización y el modelo de desarrollo económico, el aumento de los asentamientos irregulares de la población y los debates en términos de integración y cohesión social.

El desarrollo de la investigación urbana no ha sido homogéneo en la región, debido a las diferencias nacionales y locales. Existen países con poca presencia en la investigación urbana frente a otros con un importante y largo recorrido de reflexión sobre las transformaciones experimentadas en el escenario urbano. En general, son los países con mayor peso en los procesos de industrialización y rápida urbanización los que trataron de responder con reflexiones novedosas acerca de la nueva coyuntura urbana. Aquellos que destacan con una reflexión relevante sobre el tema desde mediados de los años 1950 son Brasil, Argentina, México, Chile, Colombia y Perú. Brasil se convertirá en uno de los referentes principales de la agenda urbana en la región debido principalmente a la rápida consolidación de un medio académico nacional (a diferencia del resto de países, salvo México, Argentina y en menor medida Chile).

En el caso de Argentina, las teorías de modernización y la figura de Germani (1963, 1967) tendrán un papel central en el debate sobre el proceso de urbanización y la manera de comprenderlo a través de las teorías de la modernización. Además, se debe destacar a Jorge Enrique Hardoy (1972 y 1977) como actor relevante no solo en la reflexión urbana sino en su continuo interés por establecer vínculos de diálogo y reflexión entre distintos

6 Esta fue la preocupación central en Hábitat I, realizada en 1976 en la ciudad de Vancouver, Canadá.

países de la región y de fuera de ella. México destacó por ser uno de los principales espacios de producción de conocimientos sobre la ciudad y, además, de producción editorial respecto de temas urbanos. Sin duda fue uno de los países que más influencia tuvo en la región, gracias a la producción de conocimientos, al importante apoyo a la difusión y a la generación de espacios de diálogo sobre la investigación urbana. En el caso de Colombia, se destacó el análisis de los sistemas urbanos, respondiendo a su particularidad respecto de la importancia de las ciudades que no son capitales y de la supuesta buena distribución de la población: una ciudad metropolitana (Bogotá), tres grandes (Medellín, Cali y Barranquilla) y luego un conjunto de ciudades menores dispuestas jerárquicamente por rangos de distribución poblacional. Tal supuesto equilibrio poblacional y jerárquico entre la ciudad capital y las demás ciudades del sistema urbano nacional fue considerado en su momento un modelo excepcional de la región.

Es relevante el caso de Chile tanto por la reflexión y el debate a nivel nacional, como por la institucionalidad que desarrolló en este período, con espacios fundamentales para el debate urbano, como la CEPAL, la Universidad de Chile y el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica que publicó la revista *EURE* en los años 1970, con el apoyo inicial del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). Finalmente en Perú se destacarán autores que realizaron estudios pioneros sobre las barriadas, como Rodríguez & Riofrío (1980) con el libro *De invasores a invadidos*, De Soto (1998) con *El otro Sendero* y John Turner (1976) con la tesis de la “libertad para construir”, inscrita en el concepto de la autoconstrucción, que sirvió para la gestión de las políticas públicas de los municipios y de los ministerios de vivienda quienes, de esta manera, lograron transferir la responsabilidad del sector público a los propios usuarios. También destacaron los trabajos de Quijano (1967, 1968, 1975) respecto de la urbanización dependiente. Todos estos países ocupan una posición central en el debate urbano en la región hasta la actualidad, con excepción de Perú que recientemente empieza de nuevo empieza a incorporarse con sus trabajos sobre la ciudad, superando la exclusividad del tema de las barriadas que dominó durante mucho tiempo.

En términos de los enfoques analíticos centrales durante el período, existe un cierto consenso respecto de cuáles fueron los “paradigmas” dominantes⁷.

7 Para una discusión más detallada de los estudios urbanos en esta época, ver los distintos trabajos señalados en la introducción de este texto. En la exposición de esta sección se utilizan los argumentos presentados en Carrión 1991.

En primer lugar, se encuentran los trabajos que tratan de reaccionar al rápido proceso de urbanización desde las teorías de la modernización (Germani 1963 y 1967) y de crecimiento de la ciudad con las teorías de la marginalidad (DESAL 1969, Nun 1971, Nun y otros 1968). Para la teoría de la modernización, la urbanización es parte de un proceso general de industrialización de la sociedad, es decir que una tendencia “natural” del desarrollo social explicaba la migración campo-ciudad (motivos laborales) y la industrialización como proceso dinamizador (en términos de la constitución de mercados laborales y la modificación de arreglos institucionales en la sociedad).

Además, estos planteamientos se acercaban a las teorías del dualismo estructural, que se expresaban en la constitución de la relación ciudad-campo como el binomio por excelencia de organización de la sociedad y, al interior de la ciudad, en la dinámica formal/informal, legal/ilegal. Las teorías sobre la marginalidad alcanzaron relevancia en la medida en que intentaban abordar el “desfase” entre los procesos de industrialización y la dificultad del mercado laboral moderno para absorber la mano de obra. Esta situación llevó a la constitución de lo que fue abordado como masa marginal y/o ejército industrial de reserva, en el contexto del binomio urbanización-industrialización como ejes centrales de discusión.

Aparece un planteamiento que diferencia las concepciones del proceso de urbanización. Por un lado están las que se estructuran desde posiciones “externas”, como si la urbanización fuera determinada por el imperialismo —vis a vis—, configurando la urbanización dependiente, que es una visión anclada en la teoría del reflejo. Esto significa que el espacio se encuentra subordinado a los procesos más generales, lo que condujo a ciudades con orfandad identitaria y a interpretaciones que no permitieron conocer un conjunto de problemas y especificidades de cada ciudad. En el debate sobre la urbanización dependiente, un libro clave será *Imperialismo y urbanización en América Latina*, que presenta textos de Martha Schteingart, Paul Singer y Manuel Castells (Castells 1973). Esta obra fue fundamental para la comprensión de las ciudades en América Latina de una manera distinta, pues puede ser vista como una renovación de los enfoques predominantes (teorías sobre la modernización y teorías funcionalistas) en el campo de los estudios urbanos.

A contrapelo de lo anterior se encuentran los estudios que desarrollan el concepto de la urbanización latinoamericana, a partir de los trabajos de Paul Singer (1973, 1975), que plantearon que la urbanización no se puede explicar desde la dependencia, sino desde el propio desarrollo del capital en nuestros países, en gran parte sustentado en el modelo hacia adentro (CEPAL), bajo dos opciones: la del Centro Latinoamericano y

Caribeño de Demografía (Celade) que desarrolla los estudios ecológico-demográficos al calor del acelerado proceso de urbanización y la de la CEPAL que trabaja dos elementos básicos: la metropolización y la marginalidad (Nun 1971, DESAL 1969).

En los años 1970 la agenda de investigación y las claves analíticas estuvieron fuertemente marcadas por la importancia de la economía política marxista y del estructuralismo francés (Topalov 1979 y 1990). Algunos de los autores que establecieron los núcleos duros de la investigación urbana fueron Lefebvre (1971, 1972, 1978) y Castells (1971, 1973, 1974 y 1979), con mayor presencia del segundo por su estancia física en América Latina, expresada en sus trabajos sobre movimientos de pobladores en Chile (Castells 1973b) y sobre la “cuestión urbana” sustentada en el consumo colectivo (1979). Allí surgen distintas explicaciones —de corte predominantemente estructural y/o funcionalista— que tendrán como un posible elemento transversal el carácter crítico respecto de la cambiante realidad urbana (Duhau 1992). Como textos seminales de la época están los de: Castells sobre movimientos sociales en un momento en que tomó fuerza la definición de “asentamientos humanos” que excluía a sus pobladores de la ciudad; Unikel sobre los procesos de urbanización más allá de las concepciones ecológico-demográficas; y Roberts (1980) sobre las ciudades de campesinos, que permite entender la dinámica de los migrantes campesinos en la ciudad y de la urbanización latinoamericana. En general estos enfoques compartían una postura crítica respecto del proceso de urbanización, es decir que el punto de partida era reconocer los conflictos, problemas e intereses que daban cuenta del tipo de procesos existentes, en lugar de asumirlos como algo neutro. En esta perspectiva, Kowarick (1979) muestra, con su trabajo sobre la “explotación urbana”, el problema que afrontan los sectores populares para vivir en la ciudad y cómo esta los excluye.

252

A mediados de la década de 1980 se empezarán a señalar las limitaciones de los enfoques dominantes de las épocas anteriores. La crisis económica y política —junto con la disminución de las tasas de crecimiento urbano y las reformas estatales de corte neoliberal— llevó a replantear los objetos de investigación y la forma de abordarlos.

Tres temas serán relevantes en esta década. En primer lugar el de los Gobiernos subnacionales —como resultado del retorno de la democracia y su ampliación, así como de la implementación de los procesos de reforma estatal— bajo el principio de la descentralización política y administrativa, que produjo un cambio importante en los estudios: mientras en la década de 1970 el Estado central adquirió relevancia como un eje de

análisis (vivienda y desarrollo urbano), a finales de los años 1980 el peso se ubicó en las investigaciones sobre los Gobiernos subnacionales (principalmente municipales). En segundo término, la pregunta relativa a las dinámicas políticas de la ciudad —que había sido importante durante los años 1970— se traduce en los estudios en una mayor atención a los movimientos sociales como actores fundamentales para entender el proceso de producción urbana. En tercer lugar, la pobreza se convierte en un marco de referencia central para el debate. No se puede negar que la precariedad y pobreza formaban parte del debate urbano en las décadas anteriores, pero, como resultado de la crisis que experimentaron distintos países y los procesos de descapitalización de los sectores medios, la pobreza urbana adquirió mayor importancia en la agenda de investigación y se convirtió en la clave analítica para discutir la ciudad.

III. LA CIUDAD RELACIONAL: GLOBALIZACIÓN Y NEOLIBERALISMO

Las décadas de 1980 y 1990 representaron un momento de inflexión importante en la investigación urbana porque la ciudad y sus relaciones cambiaron. En las décadas anteriores, los vertiginosos procesos de urbanización habían sido abordados principalmente desde las teorías de la modernización, la dependencia y la marginalidad, las cuales presentaban limitaciones para dar cuenta de los problemas de “integración” de los nuevos habitantes a la ciudad, del complejo entramado de relaciones entre actores sociales y económicos, del papel del Estado en la producción del espacio urbano, de las lógicas de articulación entre las dinámicas de lo local y los procesos extralocales, entre otros aspectos.

La crisis de los modelos desarrollistas —expresados principalmente en políticas de industrialización por sustitución de importaciones— fue un antecedente central para la reorganización en lo económico y político. Las transformaciones en el modelo de desarrollo y en el mercado laboral, al igual que la reforma del Estado, se producen conjuntamente con transformaciones en el escenario urbano (Portes y otros 2008) y se expresan no solo en modos de reorganización territorial, sino en la forma de gobernanza urbana y en el papel de los actores económicos e inmobiliarios en la producción del espacio urbano (De Mattos 2006). A esta situación se suman los cambios tecnológicos, la importancia de los flujos como elemento estructural del modelo de acumulación, y la globalización como fenómeno económico, cultural y político.

La agenda de investigación urbana en la década de 1980 presenta dos rasgos centrales: por un lado, la crisis de pensamiento debido a las

limitaciones para captar la realidad cambiante a partir de los conceptos y enfoques dominantes (la urbanización dependiente, por ejemplo), y por otro, una crisis tanto de alternativas para pensar el futuro de las ciudades, vitalizar áreas de investigación, planificación y gestión urbana ancladas en modelos previos, como de la gestión y los modos de gobierno de las ciudades.

Desde este momento adquieren importancia dos entradas y temas de discusión: el modelo económico neoliberal y la lógica de la “globalización”, que tendrán su impacto en el territorio urbano con más o menos fuerza según cada país. Las claves analíticas que adquieren relevancia se pueden ubicar en el trabajo de tres autores que intentan reflexionar —aunque con ciertas diferencias en sus planteamientos— sobre la relación global-local en las ciudades. Un enfoque que se volverá dominante será el de Sassen (1999) al afirmar la existencia de un sistema de ciudades globales. La “ciudad global” se convierte en una metáfora para señalar dos tipos de relaciones de articulación asimétrica: el de las ciudades respecto del flujo económico global —donde algunas concentran mayores atributos y posiciones de jerarquía frente al resto—; y el referido al interior de las ciudades, con vinculaciones selectivas y desiguales de lo local con lo global. Otro autor importante será Castells con sus trabajos sobre la “ciudad informacional” (1995), como una suerte de adelanto de lo que luego desarrollará en extenso en los tres volúmenes sobre la era de la información (2000), donde las NTIC y la economía tienen un peso central. Un tercer trabajo destacable será el texto de Borja y Castells (1998) que intenta ser una síntesis de los planteamientos alrededor de esa relación.

Algunas características centrales en esta coyuntura urbana son las siguientes. En primer lugar, frente a la reducción de las migraciones campo-ciudad y al descenso del crecimiento vegetativo de la población —que cierran un período de alto crecimiento y transformación de las ciudades— se produce un nuevo fenómeno interrelacionado: la aparición de nuevos orígenes y destinos migratorios⁸, marcados por la migración interurbana, principalmente con flujos internacionales y con la reubicación de la población en nuevos lugares dentro de los territorios nacionales como, por ejemplo, en las fronteras (Rodríguez & Villa 1998).

8 Este es el caso de las ciudades de frontera que en estas últimas décadas han tenido un crecimiento significativo en población, gracias a nuevas oleadas migratorias atraídas por el auge de la economía de frontera, en muchos casos de corte ilegal.

Se pueden destacar tres fenómenos de la distribución territorial de la población. Primero, el número de ciudades ha crecido considerablemente, como expresión del incremento de la población urbana sobre la rural; segundo, el importante aumento del tamaño de las urbes y la concentración de población en ciudades grandes y pequeñas⁹ evidencia la polarización de la urbanización; tercero, ya no hay una localización exclusiva de las ciudades en los frentes de mar, sino también hacia el interior del continente, lo que evidencia la importante reorientación territorial de la migración de población. Esto significa que la población urbana crece con tasas vertiginosas y que la urbanización se generaliza por el territorio continental, gracias al cambio de su patrón de localización: la urbanización implantada inicialmente en las costas del Pacífico o del Atlántico tiende a esparcirse más uniformemente por el espacio interior de los países. Los casos más sobresalientes tienen que ver con el crecimiento y desarrollo de las ciudades andinas al igual que de las de Centroamérica y el Caribe, la creación de la nueva capital de Brasil en Brasilia y el fortalecimiento de las ciudades mexicanas, que en su conjunto han dado una nueva forma urbana a Latinoamérica.

Si en el período anterior Roberts (1978) describió la “ciudad de campesinos” que nació de la migración campo-ciudad, en términos de la reproducción del origen (campo) en el destino (ciudad), en la actualidad se podría formular una concepción de la “ciudad de foráneos” producto de la migración interurbana/internacional, sin que se rompa el cordón umbilical entre las personas que viven aquí con las que viven allá, produciendo cambios significativos en los dos polos, gracias a la integración de los territorios derivada de las economías urbanas y del desarrollo de las NTIC.

Además queda claro que la primacía urbana y la jerarquía por rangos de ciudades resultan insuficientes para comprender los procesos urbanos. El incremento de los flujos de capital, de la movilidad de personas, de las NTIC y de los mercados ilegales¹⁰ —inscritos en el contexto de la nueva economía mundial— otorga nuevas formas a la urbanización y a

9 El 80 % de la población en América Latina reside en áreas urbanas y la mitad de esta población se ubica en ciudades que tienen una población menor a 500 mil habitantes (ONU-Hábitat 2012).

10 Otra de las formas de integración a la economía global de América Latina proviene de los mercados ilegales del narcotráfico (en 2014 se lavó tanto dinero como hubo inversión externa en la región), la migración internacional y la trata de personas, así como de la venta de armas y del contrabando.

la metropolización¹¹. Ya no se trata de ciudades aisladas sino de ciudades integradas dentro de la generalización de los sistemas urbanos según los ámbitos territoriales: locales, regionales, nacionales o internacionales. De igual modo, las ciudades dejan de crecer exclusivamente por la extensión de sus límites físicos (expansión urbana), sino que también lo hacen por la articulación de las ciudades bajo los procesos de conurbación, sistemas urbanos y ciudades binacionales donde la continuidad espacial pierde relevancia frente a la integración distante, discontinua y diferente de territorios.

En muchos casos las articulaciones se expresan bajo dos formas: según Sassen (1991), «el norte de las ciudades del sur se integra a las ciudades del norte», estableciendo inéditas formas de segregación en términos interurbanos; para Beck (1998), se forman ciudades que operan como «comunidades simbólicas» y están configuradas en «espacios sociales transnacionales». Esto significa que ciudades descompuestas en territorios distintos pero integrados por la economía y la tecnología, tienen una serie de repercusiones en la estructura y forma urbanas, y en los procesos de fragmentación y segregación en la ciudad.

Tal realidad tendrá algunas consecuencias centrales: se hace evidente la dificultad de pensar la ciudad a partir de la dicotomía campo-ciudad o rural-urbano. Esta nueva forma urbana conlleva una rearticulación de los procesos económicos con su entorno previamente catalogado como rural. Se ingresa en un debate sobre la expansión de lo urbano, lo difuso de sus límites y la constitución de nuevas “fronteras”. Además obliga a repensar el papel de estos sistemas urbanos en relación con los flujos globales de capital, servicios y personas, lo que significa reconocer la importancia que adquiere lo global —en tanto proceso selectivo de intercambio y acumulación de capital— respecto del territorio.

En segundo término y debido a la reducción del crecimiento poblacional, adquiere relevancia el “regreso a la ciudad construida”, en tanto la

11 La metropolización no dependerá, como en el período anterior, del desarrollo y fortalecimiento del Estado, ubicado en las ciudades capitales, sino del desplazamiento territorial de la economía que empujará el crecimiento de otras tantas metrópolis (Brasil tiene 29 regiones metropolitanas, México 59, Colombia 22), al igual que la aparición de nuevas temáticas de investigación: las ciudades intermedias, el patrimonio histórico inmaterial, los clústeres de ciudades (del salmón en Chile o del turismo en Perú, por ejemplo) y el fortalecimiento del municipalismo (nacional e internacional), entre otros.

ciudad deja de crecer por la presión demográfica (vegetativa y migratoria)¹², con lo cual los temas de centralidad urbana (policentralidad), patrimonio histórico, espacio público, gentrificación y servicios cobran nuevo sentido en los estudios. De igual manera los referentes de la movilidad poblacional intraurbana ponen de relieve la gentrificación, la renovación y la accesibilidad/movilidad.

Concomitantemente con el regreso a la ciudad existente se produce un cambio en las periferias: existe una expansión urbana diferente a la que se vivió en la época pasada, sustentada en la migración urbano-rural. Desde este momento la dinámica de la movilidad redefinida como intraurbana se convierte en un elemento central en el nuevo ordenamiento de la ciudad: existe redensificación de algunos lugares, cambio en la condición social de ciertas periferias y el desdoblamiento de la mayoría de las zonas centrales, que llevan a modificar las características morfológicas de la estructura urbana. El crecimiento de las periferias adquiere una nueva expresión: ya no proviene de la presión demográfica sino de la especulación sobre el suelo. Así se destaca que el suelo urbano en las áreas “periféricas” tiene un crecimiento bastante superior al poblacional, estimado en la región de 4 a 1, es decir que el área urbana crece cuatro veces más que la población.

Adicionalmente hay una relocalización de los estratos de población con mayores ingresos, justamente en estos lugares, pero bajo la forma de urbanizaciones cerradas por muros (Caldeira 2000), impulsando el urbicidio (Carrión 2015). Y existe la necesidad de reconocer el carácter heterogéneo de las periferias urbanas, donde se han dado trayectorias diferenciadas en términos de consolidación urbana, concentración selectiva de desventajas estructurales y procesos de movilidad social en ciertos sectores. Por eso los estudios sobre las periferias son muy distintos a los que se hacía en la fase anterior. En otras palabras, se ha producido una renovación temática.

En tercer lugar, las reformas del Estado que se iniciaron a fines de los años 1980 y principios de los 1990, en el marco del denominado “Consenso de Washington”, dieron paso a una nueva estructura institucional del aparato estatal que opera en las ciudades. Dos de estas reformas fueron fundamentales en la agenda pública y académica de los estudios de la ciudad. Por un lado, la descentralización de obligaciones, recursos y

12 En 1950 la tasa promedio de urbanización fue del 4,6% mientras ahora es del 2,2%, es decir la mitad, situación explicable porque en 1950 la disposición potencial de la masa migratoria bordeaba el 60%, mientras en 2010 no llega al 20%.

competencias modificaron la relación Estado-sociedad y la propia estructura de funcionamiento del Estado. Este conjunto de reformas —con distintos matices— fueron reivindicadas por todos: los partidos de signos políticos distintos, la cooperación internacional, las tecnocracias nacionales y los movimientos sociales, cada uno de los cuales encarnaba un proyecto, lo cual evidenció que se trata de un concepto polisémico.

En términos de la agenda de investigación urbana, la importancia de la descentralización hizo que la ciudad se viera opacada por el llamado desarrollo local, con lo cual quedó relegada a un segundo plano o se llegó a creer que lo local era sinónimo de ciudad. Se puso más énfasis en la búsqueda del equilibrio de poderes dentro del propio Estado, que en la ciudad como espacio público, constructora de identidades, comunidad política y base material de las infraestructuras. Junto con el tema de descentralización empieza a tomar importancia el tema del poder local, no solo desde la perspectiva global, sino desde los procesos institucionales a nivel local. Con ello el municipio termina convirtiéndose en el poder local por excelencia y empieza a cambiar sustancialmente su estructura, funciones, competencias y recursos. Desarrollo local, poder local y participación (como mecanismo institucional de vínculo de la sociedad civil con el Estado), se convierten en temas y objetos de estudio centrales durante la década de 1990.

Por otra parte, el proceso de desregulación y de privatización del Estado, que también supuso cambios en los vínculos Estado-mercado, se relacionó de manera muy estrecha con la urbanización de las ciudades, siendo uno de los ámbitos de mayor sensibilidad la privatización de los servicios e infraestructuras urbanas.

En la relación entre descentralización y privatización hay que tener en cuenta que, si bien la descentralización entregó más recursos a los Gobiernos locales y los democratizó, los servicios que ellos prestaban pasaron a manos privadas. Este hecho hizo que el Gobierno local sea más autónomo frente a los Gobiernos nacionales, pero más débil frente al mercado, lo que condujo a una tensión entre las fuerzas del mercado y la ciudadanía que demanda mayor democratización de la sociedad y un poder local más representativo de los territorios.

La agenda de investigación y las claves analíticas de interpretación se caracterizaron por la crisis del “pensamiento urbano” que tuvo tres repercusiones centrales: a) se modificó el papel de la teoría en la investigación urbana, perdiendo importancia los intentos y apuestas por elaborar

teorías desde la especificidad y generalidad de la región latinoamericana; b) se pasó de perspectivas compartidas a nivel regional a una diversidad de posturas teóricas y metodológicas que fragmentaron el conocimiento compartido sobre la región; c) el estudio de caso —en tanto aproximación teórica metodológica— adquirió una mayor relevancia en los estudios urbanos (Duhau 2000).

IV. LA AGENDA URBANA EN EL CAMBIO DE SIGLO: LA DISPUTA POR LO PÚBLICO

El cambio de siglo —de la mano con un ciclo de crecimiento económico gracias al peso de las mercancías— trajo consigo un mayor interés por lo político en las ciudades, mientras en la fase anterior predominó lo económico en su vertiente neoliberal. En esa perspectiva el capital privado se convirtió en el actor central de la producción del espacio urbano, y los sistemas de planificación y de gobierno local ingresaron en una fase de crisis, en términos de su capacidad de respuesta a las demandas sociales y a los problemas urbanos.

Mientras en 1985 solo en 7 países de América Latina se elegían las autoridades locales, para fines de la década de 1990 y principios del nuevo milenio, todas las autoridades locales eran elegidas popularmente. Este hecho revela que el poder local en América Latina es muy joven (Carrión 2015), lo que ha conducido a pocos estudios sobre el tema desde la perspectiva política. Este proceso se afina en el retorno a la democracia en algunos países y en los procesos de descentralización que se generalizan en la región. Si lo local cobra sentido, también se debe resaltar que lo hace en un contexto de retorno de lo público y como rechazo al proceso económico neoliberal, que permitió señalar que esta será una etapa de reivindicación del “derecho a la ciudad”.

Tal situación condujo al posicionamiento —desde la década de 1990— de una contradicción que configuró el eje de la conflictividad urbana de la ciudad latinoamericana de este siglo, entre la implantación de la ciudad neoliberal y la ciudad de los ciudadanos, encarnada en los procesos de redemocratización de los Estados, de ampliación de la democracia a nivel local y de la representación de una sociedad local altamente compleja (colectivos ciudadanos, redes sociales, movimientos sociales, cámaras, gremios). En otras palabras, que los municipios sean más representativos, tengan más competencias y reciban más recursos no es una condición suficiente para dirigir y producir una ciudad más democrática. Esta contradicción alienta la recuperación de la corriente marxista, donde se debe

destacar la recuperación de los postulados de Lefebvre¹³ sobre el derecho a la ciudad y lo “urbano generalizado”, así como la importancia de los trabajos de David Harvey (1990a y 1990b) en la comprensión de la relación entre ciudad y modo de acumulación capitalista, es decir un intento de aproximación crítica a la ciudad y lo urbano.

En términos de las condiciones de producción académica, estas también se han modificado siguiendo la tensión entre lo neoliberal y el pensamiento crítico. Se han consolidado especialmente dos dinámicas de la producción de conocimiento académico que venían desde décadas pasadas: por un lado un cambio en las instituciones académicas; y, por otro la internacionalización de la producción científica regida por estándares de productividad. Respecto de las instituciones vinculadas a la agenda de investigación urbana se pueden señalar los siguientes cambios importantes: han disminuido las fuentes de financiamiento de la investigación que en décadas pasadas daban soporte a la agenda de estudios urbanos. Junto con esta disminución de recursos, las prioridades para los organismos internacionales y de cooperación se han impuesto con un criterio homogeneizador: temas, metodologías y funcionalidades (consultoría). Esto ha llevado a que disminuya el interés por algunas temáticas urbanas o que surjan otras prioridades, y a que las ONG —como instituciones vinculadas a la actividad social y académica en distintos países de la región— pierdan fuentes de financiamiento para temas urbanos, experimentado una profunda crisis. En muchos países, ONG que eran relevantes para el debate urbano han desaparecido o se han reconvertido en ejecutoras de proyectos con bajos niveles de incidencia o reflexión sobre el contexto actual.

Así, el marco institucional de la investigación se trasladó de las fundaciones y ONG al sector académico, debido principalmente a que el mercado de financiamiento nacional e internacional para este tipo de actividades se contrajo o se redirigió hacia la consultoría, mientras se fortalecieron las universidades y se configuraron los sistemas nacionales de investigación, sobre la base de las carreras de investigadores¹⁴. La universidad en

13 El trabajo de Lefebvre (1991) sobre la producción social del espacio urbano adquiere importancia en los debates urbanos. Un análisis importante que da cuenta de la recuperación crítica de Lefebvre, se encuentra en De Mattos y Link (2015).

14 Nos referimos, por ejemplo, al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) en Argentina, al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) en México, a la Coordenação de aperfeiçoamento de pessoal

la región vivió un proceso de cambio significativo, sustentado en la presencia de universidades privadas y las transformaciones de las públicas. Con ello las relaciones entre la investigación, la docencia y el vínculo con la comunidad se redefinieron sustancialmente. Se debe destacar asimismo que los sistemas de educación superior empezaron a incorporar hace más de una década sistemas de evaluación del desempeño académico con base en productos. Las universidades y los investigadores se someten a las evaluaciones con los indicadores de “calidad” y “productividad” internacionalmente definidos desde los centros de conocimiento mundial, en un contexto donde adquieren importancia los *rankings* como criterio de evaluación personal e institucional.

La investigación y la institucionalidad se fortalecieron con la construcción de una multiplicidad de redes nacionales¹⁵ e internacionales que no solo produjeron constantes e importantes debates sobre los distintos tópicos de la ciudad, sino también modificaron las metodologías de las investigaciones, con estudios comparativos y, en muchos casos, colaborativos. Un ejemplo de ello se encuentra en el trabajo desarrollado por la Olacchi, que tuvo un proyecto editorial muy interesante, cuando publicó cuatro colecciones de libros que permitían tener visiones transversales sobre la ciudad latinoamericana¹⁶.

de nivel superior (CAPES) en Brasil y a la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt) en Ecuador, entre otros.

15 Se han formado asociaciones de investigadores urbanos en algunos países de la región, como la ACIUR en Colombia, la Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR) en Brasil y la RNIU en México.

16 La primera colección, “Textos Urbanos”, compiló los trabajos de pensadores destacados en la región: Alicia Ziccardi sobre los problemas sociales, Armando Silva sobre cultura, Saskia Sassen sobre globalización. En la segunda, “Ciudades», se reunieron textos de Alfredo Rodríguez sobre Santiago, Samuel Jaramillo sobre Bogotá, Lucio Kowarick sobre São Pablo y Emilio Duhau sobre Ciudad de México, entre otros. La tercera, “Violencia y Ciudadanía», recogió textos de Máximo Sosso sobre criminalidad crítica, Elena Azaola sobre los tipos de violencia, entre otros. Finalmente la cuarta, “Centralidades», presentó las centralidades de Colombia coordinada por Alice Beuf y María Eugenia Martínez, de Cuba por Patricia Rodríguez, de Uruguay por Mariano Arana, entre otros. Son en total 40 libros de una línea editorial que permite reconocer la ciudad latinoamericana actual.

En esta sección interesa destacar seis ejes temáticos relevantes —aunque no son los únicos— en la reflexión urbana en lo que va del siglo XXI¹⁷. No obstante se debe advertir que, si bien se trata de temas que han sido importantes a lo largo del siglo pasado, los cambios en la construcción de los objetos de estudio obligan a replantear las claves analíticas. Antes de avanzar en ese camino, se pueden señalar algunas características generales de la escena urbana actual.

Por un lado, se ha completado la transición demográfica que se originó en el primer tercio del siglo XX hacia las ciudades (Carrión 2001). El ciclo de migración campo-ciudad ha perdido su relevancia al igual que el crecimiento vegetativo de la población. Esto implica que el patrón de urbanización y el crecimiento urbano se han modificado. Además han adquirido significación nuevos ciclos como el crecimiento de ciudades intermedias y la migración interurbana e internacional como expresión de la inserción desigual en los procesos de globalización. En la actualidad aproximadamente el 82 % de la población reside en áreas urbanas.

Esta “era urbana” no solo involucra cambios en cuanto al lugar de residencia de la población, sino también la reorganización estructural de la relación entre lo urbano y lo rural (que redefine la visión histórica de la “contradicción”) y la importancia de las aglomeraciones urbanas en términos económicos y políticos. Además se consolida un modelo de ciudad que viene desde los años 1990, estructurada en función de los procesos de privatización enmarcados en la reforma del Estado y en la globalización, que terminan por superar la tradicional segregación urbana para dar paso a la fragmentación del espacio urbano, configurando “estructuras insulares” en torno a espacios urbanos altamente diferenciados (riqueza, producción, consumo y precariedad), que se traslapan entre ellas (Janoschka 2002, Duhau & Giglia 2008).

262 Referirse a la ciudad actual lleva consigo dar cuenta del debate que existe sobre la impronta neoliberal en las ciudades o posneoliberal como proponen algunos (en términos de la forma de su producción capitalista). Dentro del amplio debate sobre estos temas o sobre si es adecuado hablar de la existencia de la “ciudad neoliberal” se puede señalar que existe un hito divisorio en la década de 1990 con la crisis de los modelos desarrollistas y

17 Algunos temas adicionales que no se incluyen en este texto por motivos de espacio tienen que ver con la movilidad y el transporte, el medioambiente, entre otros.

un mayor énfasis en la globalización económica como flujo organizador del espacio urbano (Portes y otros 2008).

El reconocimiento de la lógica neoliberal en la ciudad ha sido un foco importante de discusión, aunque poco sustentado en procesos de investigación. En otras palabras, la temática neoliberal no ha generado investigaciones que identifiquen sus rasgos distintivos y su papel en la reorganización de las ciudades. Lo que ha dominado ha sido la comprensión de lo neoliberal como un paraguas analítico general que permite describir transformaciones en distintas dimensiones (económicas, políticas, culturales) y convertirlo en elemento explicativo.

Un trabajo pionero en esta línea es el de Rodríguez & Rodríguez (2008). En este análisis se incluye todo el debate sobre la privatización de los servicios y el proceso de desregularización que vivió Santiago de Chile después de la dictadura militar (1973–1990). El criterio de los economistas respecto de la ciudad neoliberal fue que, frente a una mayor oferta, los precios tenían que bajar. En relación con el uso del suelo, lo que se debía hacer, en su criterio, era eliminar los límites de las ciudades, los usos de suelo, el concepto de ciudad frontera —que nació con la revolución industrial— para que se genere un mayor nivel de oferta que bajaría los precios urbanos. Lo que ocurrió fue todo lo contrario: hubo un incremento de los costos bajo formas especulativas, que ahora viven muchas de las ciudades de Latinoamérica. Lo importante de este trabajo es que permitió observar cómo —desde la época de la dictadura militar en los años 1970 y 1980— se realiza una intervención y producción del espacio urbano con el fin de controlar la movilización, el encuentro de los ciudadanos y las dinámicas económicas de producción del valor de suelo.

Una pregunta que aún requiere mayor atención tiene que ver con la tensión entre lo novedoso y la historicidad de los fenómenos urbanos. Un camino importante ha sido señalar este tipo dinámicas en términos del territorio sobre el cual operan. Se han acentuado las diferencias internas de las ciudades al existir áreas con distintos grados de desarrollo y articulaciones con el mercado global (financiero y económico), y en función de las formas históricas de producción urbana. Esto hace referencia a la existencia de múltiples órdenes urbanos (Duhau & Giglia 2008) que obligan a repensar las distintas trayectorias de producción del espacio urbano, pero también la ciudad latinoamericana como “ciudad mestiza” (Ciccolella 2010) resultado de esta selectividad territorial en el funcionamiento del capitalismo.

La política y lo público en la ciudad

De la contradicción entre ciudad neoliberal y democratización de la escena local —con el retorno y ampliación de la democracia que se consolida a fines del siglo pasado— se verifica una suerte de recuperación de lo político y lo público en la ciudad, básicamente a través de dos vertientes que adquirieron relevancia en este principio de siglo.

La primera vertiente fue la vinculada a la política, donde destacan los debates sobre los modelos de gestión de los Gobiernos locales en términos del peso que se asignaba a lo público, a lo privado o a la denominada cooperación publico-privada, que mostraba visiones políticas distintas del gobierno de la ciudad. Allí están los temas de la gobernanza, la administración, la gestión y la eficiencia que han sido objeto de tantos documentos, manuales e investigaciones.

Sin embargo, también se debe tomar en cuenta que con la descentralización del Estado se produjo una descentralización de la política, en términos de que los sistemas de representación política hicieron que algunos partidos políticos nacionales incorporaran a los territorios (locales o regionales), que aparecieran partidos y movimientos políticos de corte local o regional, y que hubiera un refrescamiento de la representación con el surgimiento de nuevos liderazgos venidos de grupos etarios (jóvenes), géneros (mujeres), etnias (indígenas, afros) y temáticas (ambientalistas), entre otros. La política local se asentó tendencialmente en movimientos ciudadanos locales y en ciertos partidos políticos nacionales que supieron entender estos cambios. Mientras en una primera oleada los municipios gobernados por estas nuevas fuerzas se dedicaron al fortalecimiento de la sociedad civil (presupuesto participativo, descentralización intramunicipal, plan estratégico), lo cual les dio continuidad administrativa y apoyo ciudadano, en la segunda la tesis principal fue la del fortalecimiento de la esfera pública, obteniéndose resultados negativos: Gustavo Petro en Bogotá cerró un ciclo de tres Gobiernos municipales de tendencia progresista y Augusto Barrera en Quito perdió la reelección con una diferencia de más del 21 % de los sufragios respecto del triunfador.

La segunda vertiente está relacionada con el espacio público. Resulta interesante que en un contexto donde se realizan distintas declaraciones respecto de la crisis del espacio público, este tema adquiera tanta importancia en los estudios urbanos. Este aparece como el criterio central para comprender las crisis de las propias ciudades, en la medida en que la ciudad es definida precisamente como espacio público (Borja & Muxi 2000).

Al mismo tiempo —aunque desde otra clave analítica (Salcedo 2002)— se asume que estos espacios forman parte de complejos entramados de relaciones de poder. La preocupación en cuanto a los espacios públicos se divide en tres discusiones generales que han tenido un gran impacto en la agenda urbana. Por un lado, hay aproximaciones que enfatizan los vínculos existentes entre espacio público y ciudadanía, otras que los consideran como lugares de reconocimiento al otro (otredad) o de construcción de igualdad/diferencia, y la más difundida, que los considera como lugares de ocio, tránsito e intercambio.

Derecho a la ciudad

Un concepto que ha adquirido mayor relevancia en el debate público sobre las ciudades en las últimas dos décadas ha sido el de “derecho a la ciudad”. La trayectoria de este concepto está asociada al trabajo de Lefebvre (1978) quien, en el marco de un análisis sobre la expansión de lo “urbano generalizado”, propone el derecho a la ciudad como el vínculo político que los individuos y las colectividades deben tener en las transformaciones de las ciudades. Sobre el trabajo de este autor se han propuesto distintas lecturas e intentos por situar los alcances de esta categoría bajo los actuales modelos de acumulación capitalista y régimen urbano. Autores centrales en estos esfuerzos han sido Harvey (2013) y Borja (2013).

Es importante anotar que esta no es una categoría únicamente analítica. Por el contrario, forma parte de disputas políticas colectivas sobre la ciudad. En tal sentido su importancia radica en su presencia en dos esferas sociales. Por un lado se encuentra el uso que ha tenido para colectivos y organizaciones de la sociedad civil que buscan politizar las condiciones urbanas de vida y de producción de la ciudad. El referente más importante lo constituye la HIC, tanto por la elaboración de una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2004) como por su continua participación en los debates en la región (Sugranyes & Mathivet 2010). Por otro lado, como parte de los esfuerzos de organizaciones sociales y el tinte político progresista de los Gobiernos, el derecho a la ciudad ha sido incorporado de distintas maneras en los textos constitucionales (Brasil, Bolivia, Ecuador) y en la formulación de estatutos o marcos legales generales sobre el tema (México, Brasil). La incorporación del derecho a la ciudad en el campo jurídico constituye un avance fundamental en el debate sobre las ciudades en la actualidad, aunque ha presentado distintos problemas para llevarlo a la práctica.

Esta situación plantea una serie de retos para el debate sobre el derecho a la ciudad. En primer lugar, el debate jurídico disuelve muchas veces el

contenido crítico que posee este tipo de aproximación o demanda. Pese a su importancia, parece dejar de lado uno de los planteamientos básicos de Lefebvre, que era producir una mirada crítica y activa sobre los procesos de producción del espacio urbano. Parecería, en algunos casos, que el derecho a la ciudad se convierte en una forma de nombrar a otros derechos (a la vivienda, al espacio público) con lo que se genera una mayor confusión. En segundo término, y vinculado a lo anterior, el derecho a la ciudad se ha logrado instalar en la agenda de movimientos de pobladores, organismos internacionales, cooperación internacional, documentos legales y política urbana como si fuera un intento más de acceder a los servicios y equipamientos urbanos, situación que refuerza el vaciamiento de su contenido. Sin embargo, como señala Harvey (2013), el debate no debe consistir en defender una definición específica del concepto. Lo que está en juego es el tipo de contenido que se le puede otorgar como resultado de la acción de múltiples actores. En el seno del Clacso (a través del Grupo de Trabajo Derecho a la Ciudad) se ha intentado posicionar una visión política del concepto, en el sentido de que la ciudad se define como una “comunidad política” construida por la “ciudadanía” en el “espacio público”. Así, el derecho a la ciudad es el derecho (con los deberes que conlleva) de la ciudadanía a construir una ciudad reivindicada ante esa comunidad, para satisfacer las libertades y los derechos fundamentales.

Vivienda, hábitat y suelo

Uno de los temas centrales de la agenda urbana en América Latina ha sido el estudio de las configuraciones socioespaciales denominadas bajo distintos rótulos (barriadas, asentamientos irregulares o informales, ciudad popular, villas miseria, favelas, entre otros) que son el resultado de formas informales/ilegales de acceso al suelo y a la vivienda. Existe una extensa literatura en la región sobre estos temas, que abarca desde los momentos fundacionales de la investigación urbana en la región hasta estos días. Como parte de esta literatura, los intereses de investigación han estado guiados por la necesidad de comprender las lógicas de acción colectiva, las estrategias de acceso al suelo y la vivienda, así como las características de vínculos colectivos, entre otras, que han ido cambiando en el tiempo.

Todavía persiste un 25 % de la población urbana en la región que reside en asentamientos “informales”. Esta problemática sigue constituyendo un área fundamental de trabajo en la medida en que resulta necesario hacer un balance respecto del efecto que han tenidos las políticas urbanas y el papel de actores privados en la producción y continuidad de estos

espacios. En términos de las políticas de vivienda, se ha logrado demostrar el cambio del papel del Estado en su tránsito de promotor y constructor a operador de subsidios para los actores económicos privados (oferta). La lógica selectiva de producción de la ciudad en el modelo capitalista actual permite entender la continuidad de estos espacios de acumulación de desventajas, que son parte de los debates sobre las políticas públicas de vivienda (bajo formatos de construcción, créditos directos, inversión en mejora material y legal, entre otros) y de regulación del mercado inmobiliario, que es una de las competencias principales de cualquier administración pública subnacional y/o nacional respecto de las ciudades.

Sin embargo, al mismo tiempo se debe reconocer que se han modificado tanto las formas de producción de estos espacios urbanos como los tipos de claves analíticas utilizadas. Así, por ejemplo, se ha producido un desplazamiento de lecturas centradas en el barrio como configuración socioespacial hacia una descripción que intenta vincular estos espacios con el resto de la ciudad. A mediados del siglo XX la vivienda era vista principalmente como un lote que requería el acceso a servicios básicos. En el período neoliberal el problema de la vivienda era el déficit y por tanto resolverlo era sencillo si se contaba con financiamiento. Un caso importante en esta línea ha sido la política de vivienda aplicada en Chile, donde apareció este subsidio no a la demanda sino a la oferta, causando problemas bastante complejos (Rodríguez & Sugranyes 2005). Otro ejemplo es Ciudad de México, donde hay 6 millones de viviendas vacías porque se entregaron subsidios a la oferta con la finalidad de reducir el déficit cuantitativo. Esto elevó la densidad (hacinamiento) y produjo viviendas de bajo costo en lugares de alto precio del suelo, es decir producción de vivienda sin ciudad. Al problema de personas que no tienen acceso a vivienda de calidad o seguridad en la tenencia, se suman las dificultades de las personas “con techo” como resultado de cambios en los modelos de política social de la vivienda. Esto se expresa además en el cambio de papel del Estado en su relación con el capital privado y los actores inmobiliarios.

En términos de los mercados de suelo, los esquemas centrados en la conformación de una ciudad dual han dado paso a otros de mayor complejidad que dan cuenta de los vínculos e interdependencias en las formas en que intervienen actores económicos, estatales y sociales respecto del suelo. Dos temas han resultado fundamentales en el debate sobre suelo y mercados de suelo: en primer lugar, las políticas sociales para la captura de plusvalía urbana; en segundo término el avance en el reconocimiento de las particularidades que posee el mercado de suelo en áreas donde no

existe una oferta inmobiliaria “formal”. En torno a estos temas se ha producido un importante debate respecto de cómo captar y luego distribuir socialmente las plusvalías, bajo tres matrices analíticas: la del LILP de Boston, la del Estatuto de la Ciudad en Brasil y la de Ley del suelo proveniente de España.

Territorio, globalización y reestructuración urbana

Otro grupo temático tiene que ver con las transformaciones en la estructura y forma urbanas como resultado de la globalización económica y de los procesos de reestructuración del modelo de acumulación capitalista. Uno de los autores más relevantes en esta línea de discusión ha sido De Mattos (2006) quien ha explorado la relación entre el modelo económico y la forma urbana. Específicamente el desafío central en este caso es tratar de dar cuenta del tipo de transformaciones urbanas y nuevos arreglos organizativos en la ciudad que operan de manera paralela con el actual cambio de modelo económico.

Así, desde inicios de 2000 —aunque ya existieron trabajos importantes en la década de 1990— se van a discutir las transformaciones en la estructura y forma urbanas tomando como criterios centrales las acciones del capital privado (comercial, inmobiliario), las dinámicas en que lo global se vincula de manera desigual y fragmentada con el espacio urbano, entre otros aspectos. Se va a reiniciar un período importante de debate respecto del papel de las centralidades urbanas —en tanto concentraciones y funciones urbanas específicas— y del carácter aparentemente policéntrico que adoptan las principales ciudades de la región. La producción de conocimiento sobre estos temas ha girado principalmente en torno a la RII que funciona desde 1994. Se trata de una red de investigadores que cuenta con la participación de personas de varios lugares de la región, habiendo logrado una importante continuidad en el tiempo, lo que no es un rasgo común de redes de investigadores en temas urbanos, así como significativos impactos a nivel de la región.

Desigualdades urbanas, segregación y convivencia

Al tiempo que se destaca que América Latina es una de las áreas de mayor urbanización en las últimas cinco décadas, se suele señalar que es la región que presenta los mayores índices de desigualdad de ingresos. En esta línea se considera a menudo que la ciudad tiene un papel en la producción y reproducción de las desigualdades, en términos de acceso diferencial a los recursos simbólicos y materiales. Es decir que además de la relevancia

del mercado laboral y del sistema educativo en este proceso, se le asigna mayor importancia a la ciudad como escenario y productor de las dinámicas de generación y reproducción de desigualdades. De esta manera se reconoce que la desigualdad opera en dos planos, multidimensional e interdependiente, que se refuerzan mutuamente.

En esta perspectiva, surgen dos ejes en lo que va del siglo XXI. El primero tiene que ver con la segregación como tipo de organización socioespacial de la población (en términos de concentración y dispersión), en su relación con el modelo de acumulación capitalista y los impactos de la globalización en el territorio, vinculados con otras instituciones fundamentales que tienen que ver con el mercado de trabajo. El debate central en los trabajos sobre segregación no se refiere principal o exclusivamente a la descripción de la situación de la segregación en sí, o a discusiones metodológicas. Por el contrario, y en la línea de Sabatini (2006), su relevancia reside en la relación entre estructura urbana y estructura social, bajo la pregunta sobre cómo ella configura procesos de producción y reproducción espacial. Los estudios sobre el tema, vinculados a lo anterior, se centran en una discusión sobre la infraestructura y los servicios de la ciudad, y en cómo su distribución forma parte del proceso de reproducción de las desigualdades. En el segundo eje adquiere relevancia una pregunta sobre cómo el tipo de estructura urbana está vinculado con la experiencia y las dinámicas de interacción de la ciudad: se trata de reconocer las lógicas en la escala micro como elemento constitutivo en la reproducción de la desigualdad (Di Virgilio & Perelman 2014). Esto implica que las pautas de interacción urbana deben ser entendidas —en una relación de ida y vuelta— junto a los procesos de producción y reproducción de la desigualdad en sus distintas dimensiones.

Violencia y seguridad

Finalmente hay que señalar la importancia que ha adquirido la violencia urbana como tópico de investigación en la región. Usualmente se destaca el hecho de que América Latina posee el mayor nivel de incidencia delictiva (tasa de homicidios en ciudades y/o áreas urbanas) y de que la seguridad se ha convertido en el objeto principal de la demanda poblacional en la región. Sin entrar en la discusión sobre estas mediciones, es innegable que ellas (junto con los estudios respecto de las políticas agrupadas bajo el rótulo de seguridad ciudadana) representan desde la década de 1990 un elemento fundamental para comprender la producción del espacio

urbano latinoamericano y el tipo de habitar urbano —en tanto experiencia de la ciudad— (Imbusch y otros 2011).

Tres subtemas son relevantes para la agenda urbana en este siglo. En primer lugar identificar y analizar los papeles que desempeña la violencia en la configuración y producción del espacio urbano. Por un lado la inseguridad reorganiza la experiencia urbana llevando a los actores a adoptar estrategias en su vida cotidiana. Por otro la violencia adquiere rasgos diferenciados en la ciudad, entre espacios hiperseguros (protegidos) como forma de control y espacios donde las actividades criminales y violentas organizan las dinámicas a escala micro. En segundo término las políticas de seguridad constituyen un cambio fundamental en el tipo de gestión urbana en las últimas décadas. La prevención —como eje de política junto con medidas de “control”— requiere ser discutida no solo en términos de su eficacia, sino por los impactos que ha generado en la ciudad. En tercer lugar la violencia criminal se ha convertido en un tema de discusión que aparece distante a la investigación urbana. Es necesario establecer puentes que busquen comprender la particularidad y el carácter urbano de estos fenómenos, y las distintas implicancias que tienen el crimen organizado y el narcotráfico, entre otros tipos de actividades delictivas.

(IN)CONCLUSIONES

Un punto de partida para el diálogo es reconocer que estamos en una coyuntura urbana especial no solo por el cierre de un ciclo de crecimiento económico en la región —vinculado a procesos económicos y políticos que tienen efectos sobre las ciudades—, sino por la necesidad de hacer un balance de lo caminado en los estudios de la ciudad y de recuperar una mirada crítica sobre estos temas en la región. No es casual que el propio informe mundial de ciudades (ONU-Hábitat 2016) destaque el carácter “insostenible” del proceso de urbanización actual. La realización de Hábitat III constituye una oportunidad privilegiada para recuperar el debate sobre lo urbano en América Latina, pero considerando la propia trayectoria de los estudios urbanos y las particularidades regionales.

Con este artículo no se puede concluir y menos cerrar los debates. Todo intento de balance tiene como finalidad ubicarse en el momento de un proceso para corregir actividades o llenar vacíos, de tal manera que se puedan trazar líneas de acción más certeras hacia el porvenir. A manera de cierre, en esta última sección interesa dejar un conjunto de puntos que requieren mayor atención y profundización en el futuro, sin perder de

vista los rasgos centrales que ha tenido y tiene la agenda de investigación urbana en la región.

Primero. Reconocer que los estudios de la ciudad no han sido un continuo, sino un proceso en el cual se pueden identificar varios momentos diferenciados que permiten contar con una periodización. En el período fundacional —hasta la década de 1980— se destacan los estudios referidos a la denominada urbanización latinoamericana, compuesta por un patrón polarizado y una “ciudad dual”, en el marco de las teorías de la dependencia o de la modernización. En este período hubo un predominio de los estudios vinculados al Estado central, en unos casos para intentar detener el flujo migratorio del campo a la ciudad y en otros para solventar los procesos de crecimiento en las ciudades. En ese sentido, Hábitat I, realizada en Vancouver, logró sintonizar perfectamente con el momento, convirtiéndose en un espacio de debate de las tesis principales de estas dos corrientes.

Una segunda etapa abarca desde los años 1980 hasta fines del siglo XX y se inscribe en la corriente de reforma del Estado, enmarcada en el denominado “Consenso de Washington”, donde la ciudad se vinculó a la desregulación, la descentralización y la apertura, conceptos propios de las teorías neoliberales. En esa perspectiva el enfoque metodológico dio un giro clave: del Gobierno nacional hacia los Gobiernos subnacionales. Hábitat II, realizada en Estambul, fue el escenario perfecto para consolidar y discutir (aunque con varias limitaciones) estas tendencias.

La tercera etapa empieza con el cambio de siglo y se caracteriza por el fortalecimiento de lo subnacional sobre lo central, bajo dos aspectos interrelacionados: la descentralización del Estado (Gobiernos subnacionales) y el peso del mercado (privatización). En un contexto de retorno de lo público en buena parte de la región, se destacan dos entradas: por un lado, la importancia del espacio público en la ciudad —calle, plaza, parque, grilla— (Gorelik 1998, Ramírez 2016) y por otro el peso que adquiere lo público en el Gobierno local (municipalización competencial). Estas dos entradas podrían entenderse en la perspectiva de un posneoliberalismo, pero no de un poscapitalismo que ahora empieza a dar muestras de un cierto agotamiento.

Segundo. La ciudad como campo del saber que integra varias disciplinas. Al inicio de los estudios urbanos hubo pocas disciplinas que se preocuparon por la comprensión de la ciudad, siendo las más reconocidas la demografía, la historia, el urbanismo y la antropología. Con el paso del

tiempo se fueron integrando con fuerza algunas, tales como la geografía, la sociología y la economía, entre otras, y, lo que es más, no fue solo una suma sino que hubo cambios importantes en los enfoques predominantes, resultado de la interdisciplinariedad construida. Es innegable que se ha logrado históricamente una mirada multidisciplinaria para comprender las dinámicas de la ciudad latinoamericana. Se podrían seguir enumerando los procesos que deberían incorporarse para entender a la ciudad en su conjunto, sin que eso implique el regreso a miradas “mecanicistas” del pasado. En otras palabras, se trata de superar la ciudad vista unilateralmente (verbigracia, solo desde el urbanismo) o comprendida a partir de un conjunto de patologías: el problema de la vivienda, el del transporte, el ambiental, entre otros.

Como cada una de las disciplinas tiene sus propias tematizaciones, se produjo una explosión temática del conocimiento de la ciudad —esto es distintas entradas a la comprensión del objeto— que enriqueció grandemente la comprensión de la urbe. Hay que señalar también que viejos temas se renovaron, como los de las migraciones campo-ciudad hacia las migraciones interurbana e internacional, de la segregación urbana hacia la fragmentación urbana, de gestión urbana hacia Gobierno local, de la vivienda de los sin techo hacia la de los con techo, de los movimientos de pobladores hacia los de comunidades cívicas o de redes sociales, entre muchos más. Además, hay otros que volvieron a posicionarse, entre ellos los relativos a la renta del suelo y a las plusvalías. Pero asimismo hay temas que han desaparecido, mientras han surgido nuevos, entre los que se pueden mencionar el del medioambiente, la gentrificación, las diversidades —géneros, etnias, Lesbianas, Gays, Bisexuales y personas Transgénero (LGBT)— o NTIC.

Tercero. La ciudad como espacio a ser regulado e intervenido. La planificación urbana cambió en el tiempo, tanto que se pueden reconocer algunos períodos: a) el de la planificación física con la fuerte influencia de los CIAM; b) el de la planificación estratégica nacida bajo la lógica del mercado en Boston y de la participación concebida en Barcelona (Borja 1995) o en otras ciudades como Rosario¹⁸; c) desde la década de 1990, el de una severa crisis de la planificación, a tal punto que en algunos casos estuvo a las puertas de su desaparición, como en Ecuador, Perú y Venezuela,

18 La planificación estratégica fue uno de los temas principales de debate en Hábitat II realizada en Estocolmo. En Hábitat III ¿se discutirá alguna propuesta de planificación urbana?

por señalar algunos ejemplos. En este período la planificación urbana fue reemplazada por los llamados Grandes Proyectos Urbanos (GPU) o el urbanismo de los objetos propio de la llamada acupuntura urbana; d) en la primera década de este siglo, con el retorno de lo público, la planificación busca su espacio, en unos casos regresando a la situación anterior a la crisis, esto es sin un debate que conduzca a una nueva planificación que se ajuste al momento, reproduciendo las mismas características del período anterior y en otros casos renovando las propuestas desde el nivel nacional para regular el mercado inmobiliario a través del ordenamiento territorial, del uso del suelo, del tamaño del lote, de la densidad de población, de la infraestructura y, sobre todo, de la construcción de mecanismos de reparto de plusvalías. Probablemente el Estatuto de la Ciudad en Brasil sea la propuesta más interesante (Rolnik 2015), sin descartar las influencias —que habrá que evaluar en su momento— del LILP de Boston y de la Ley del suelo española que son extrarregionales.

Cuarto. La ciudad como objeto teórico. Se debe reconocer que la teoría y la metodología no han sido un núcleo importante de reflexión y debate en gran parte de la región, como tampoco lo han sido las lecturas críticas de marcos analíticos provenientes de otros contextos. Desde los años 1970 fue la literatura francesa y luego las vertientes anglosajonas las que marcaron influencia a través de ciertos autores y libros claves. Hoy, en cambio, lo que existe es un sistema académico construido desde los centros de pensamiento global que irradian sobre el mundo una lógica general de academia: el peso en los estudios de caso, la difusión en revistas indexadas, los puntos de rendimiento por productividad y los *rankings* con índices que definen las políticas de investigación y la competencia entre investigadores. Lo mismo se debe decir respecto de las influencias que llegan con las agendas de investigación y los sílabos que traen los estudiantes y profesores desde los países centrales. A lo largo de la historia de la investigación urbana en Latinoamérica se ha enfrentado el reto de producir una teoría de la ciudad. Actualmente el esfuerzo más importante en esta línea es la iniciativa de un grupo de investigadores de la región encabezados por Emilio Pradilla, en el marco de la *Relateur*¹⁹.

19 El esfuerzo contemporáneo más importante de establecer balances temáticos en la investigación urbana se encuentra en los dos volúmenes compilados por Ramírez Velázquez & Pradilla Cobos (2013), aunque presentan dos limitaciones: a) gran parte de los balances son escritos principalmente desde la academia mexicana, lo cual inevitablemente deja de lado cierta literatura principalmente proveniente del Cono Sur y de Brasil; b) la división temática

Quinto. Los cambios en la producción académica en las últimas décadas han redefinido y fragmentado las agendas de investigación urbana. Además han modificado el papel público del investigador urbano. La importancia que han tenido los centros de investigación y universidades al influir —directa o indirectamente— en la gestión de lo urbano ha sido un tema constante. Sin embargo, los mecanismos actuales de trabajo académico parecen generar una mayor distancia entre la investigación y la política urbana. En un contexto donde los actores políticos (Gobiernos nacionales y subnacionales) han visto disminuida su capacidad de hacer frente a los procesos urbanos (debido a su carácter local y global) y donde ha perdido importancia la planificación urbana a favor de un modelo que da prioridad a los proyectos urbanos, parecería que estamos frente a un doble reto, fundamental para las próximas décadas: ¿cómo acercar la investigación urbana a la intervención para mejorar las ciudades? y ¿cómo otorgar “centralidad” a los actores públicos en la producción del espacio urbano?

Sexto. ¿Qué se puede esperar de Hábitat III? En términos del balance de la investigación urbana se llegará con dos iniciativas interesantes: por un lado, respecto de las políticas urbanas aplicadas *ex post* de Hábitat II hasta ahora, auspiciada por el Observatorio Latinoamericano (OLA), y por otro lado, en cuanto a los estudios urbanos realizados en 4 países andinos y una aproximación latinoamericana, impulsada por el IFEA. Son dos trabajos que deben leerse y estudiarse en conjunto, para tener una visión más aproximada sobre lo ocurrido en este principio de siglo.

En relación con lo que vendrá luego, haciendo referencia a los objetivos propuestos para esta reunión de Hábitat de Naciones Unidas, en términos de construir una nueva agenda urbana tanto de investigación como de políticas, lo que se tendrá es una fragmentación temática. Si en la primera reunión en Vancouver ya se instalaron los conceptos de hábitat y asentamientos humanos para suplantarlo el concepto de ciudad, en Hábitat III se llegará al extremo de definir la ciudad por el calificativo que la acompaña, con lo cual se destroza el concepto: ciudad inteligente, ciudad inclusiva, ciudad segura, ciudad humana, ciudad resiliente, ciudad democrática, ciudad amigable, ciudad competitiva, ciudad innovadora, ciudad creativa, ciudad del conocimiento, ciudad emergente, ciudad equitativa,

ciudad histórica, ciudad de oportunidades y ciudad sustentable, entre muchos otros. La fragmentación que conllevan estas definiciones puede llegar al extremo de que el concepto ciudad termine por perder fuerza para impulsar el debate urbano, más aún cuando no estamos en un punto cero de dicho debate. Por el contrario, existe una importante tradición y trayectoria intelectual en la región que requiere ser revisada, discutida y leída a partir de los retos futuros que enfrenta. Hábitat III es una invitación a repensar la ciudad y lo urbano en la región, pero recordando su trayectoria e historicidad, así como la necesidad de incorporar la ciudad en el centro del debate, y asumiendo que esta no existe por fuera de relaciones con el mercado y la política.

Referencias bibliográficas

- Beck, U.
1998 *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Madrid: Paidós.
- Borja, J.
1988 *Estado y Ciudad*. Barcelona: ED PPU.
1995 *Barcelona, un modelo de transformación urbana (1980-95)*. Quito: Ed. PGU-Hábitat.
2013 *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Madrid: Ed. Alianza Editorial.
- Borja, J. & M. Castells
1998 *Local y Global, la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Ed. Taurus.
- Borja, J. & Z. Muxi
2000 *El Espacio Público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Ed. Electa.
- Caldeira, T. P. R.
2000 *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo*. Berkeley: University of California Press.
- Cardoso, F. & E. Falleto
1970 *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Carrión, F.
2015 El Urbicidio, o la producción del olvido, *Observatorio Cultural* 25: 76-83.
2016 *El giro a la izquierda en los gobiernos locales de América Latina*. Buenos Aires: Ed. Café de las ciudades.
- Carrión, F. (ed.)
1990 *La Investigación Urbana en América Latina. Caminos Recorridos y por Recorrer, Vol. 1: Estudios Nacionales*. Quito: Ciudad.
1991 *La Investigación Urbana en América Latina. Caminos Recorridos y por Recorrer, Vol. 4: Conversaciones sobre los Caminos por Recorrer*. Quito: Ciudad.
2001 *La ciudad construida, el Urbanismo en América Latina*. Quito: Flacso-Ecuador / Junta de Andalucía.
- Castells, M.
1971 *Problemas de investigación en sociología urbana*. México: Siglo XXI.
1973a *Imperialismo y urbanización en América Latina*. Barcelona: Gustavo Gili.
1973b Movimiento de pobladores y lucha de clases en Chile. *EURE* (3) 7: 9-35.
1974 *Movimientos sociales urbanos*. Ciudad de México: Siglo XXI.
1979 *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo XXI.
2000 *La era de la información*. Madrid: Alianza Editorial.
- CEPAL
2016 Informe Regional, Documento Borrador. Hábitat III. Mimeo.
- Ciccolella, P.
2010 La ciudad mestiza: metrópolis latinoamericanas atrapadas entre la globalización y la inclusión social. *Revista Tamoios*: 4-16.
- Coraggio, J. L. (ed.)
1990 *La Investigación Urbana en América Latina. Caminos Recorridos y por Recorrer, Vol. 3: Las Ideas y su Contexto*. Quito: Ciudad.

- De Mattos, C.
 2006 Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas, p. 41–73 en A.I. Geraiges, M. Arroyo & M. L. Silveira (coord.), *América Latina: cidade, campo e turismo*. São Paulo: Clacso.
- De Mattos, C. & F. Link (eds.)
 2015 *Lefebvre Revisitado: capitalismo. Vida cotidiana y el Derecho a la ciudad*. Santiago: RIL Editores.
- De Soto, H.
 1998 *El otro sendero*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana.
- DESAL
 1969 *Marginalidad en América Latina. Un ensayo de diagnóstico*. Barcelona: Herder.
- Di Virgilio, M. M. & M. Perelman, M. (eds.)
 2014 *Ciudades latinoamericanas: desigualdad, segregación y tolerancia*. Buenos Aires: Clacso.
- Duhau, E.
 1992 Ciencias sociales y estudios urbanos: ¿adiós a los paradigmas? *Sociológica* 7(18): 29–43.
 2000 Estudios urbanos: problemas y perspectivas en los años noventa. *Sociológica*, 15(42): 13–35.
- Duhau, E. & A. Giglia
 2008 *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI Editores.
- Garza, G.
 1980 Modo de producción y urbanización (bosquejo preliminar). *Demografía y Economía* (14) 1: 68–89.
- Germani, G.
 1963 Urbanización, secularización y desarrollo. *Revista Mexicana de Sociología* (25) 2: 625–646.
 1967 La ciudad como mecanismo integrador. *Revista Mexicana de Sociología* (29) 3: 387–406.
- Gorelik, A.
 1998 *La grilla y el parque: espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887–1936*. Buenos Aires: Ed. Universidad Nacional de Quilmes.
- Hardoy, J. E.
 1972 *Las ciudades en América Latina. Seis ensayos sobre la urbanización contemporánea*. Buenos Aires: Paidós.
 1977 *Asentamientos urbanos y organización socioproductiva en la historia de América Latina*. Buenos Aires: SIAP.
- Hardoy, J. E. & C. Tobar (eds.)
 1969 *La urbanización en América Latina*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Harvey, D.
 1990a Flexible Accumulation through Urbanization Reflections on “Post-Modernism” in the American City. *Perspecta* 26: 251–272.
 1990b *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. México: FCE.

- Harvey, D.
2013 *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: AKAL.
- Hauser, P.
1961 *Urbanización en América Latina*. París: Unesco.
- Hauser, P. M. & L. F. Schnore
1965 *The Study of Urbanization*. Illinois: Wiley and Sons.
- Imbush, P., M. Misse & F. Carrión
2011 Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review. *International Journal of Conflict and Violence* 5 (1): 87–154.
- Janoschka, M.
2002 El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *EURE* 28 (85): 11–20.
- Kowarick, L.
1979 *A Espoliação Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Lefebvre, H.
1971 *De lo rural a lo urbano*. Barcelona: Península.
1972 *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial.
1978 *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.
1991 *The production of space*. Oxford: Blackwell.
- Morse, R.
1969 Recent Research on Latin American Urbanization: a Selective Survey with Commentary, p. 474–506 en G. Breese (ed.), *The City in Newly Developing Countries. Readings on Urbanism and Urbanization*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc. / Englewood Cliffs.
- Nun, J.
1971 Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. *Revista Latinoamericana de Sociología* (5) 2: 180–225.
- Nun, J., J. C. Marín & M. Murmis
1968 La marginalidad en América Latina: informe preliminar. Documento de Trabajo N° 35. Buenos Aires: CIS.
- ONU-Hábitat
2012 *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*.
2016 *Urbanization and Development: Emerging Futures*. World Cities Report 2016.
- Portes, A., B. Roberts & A. Grimson
2008 *Ciudades Latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Pradilla, E.
1983 *El problema de la vivienda en América Latina*. Quito: Ciudad.
- Quijano, A.
1967 La urbanización de la sociedad en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología* 19 (4): 669–775.
1968 Dependencia, cambio social y urbanización en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología* 30 (3): 525–570.

- Quijano, A.
 1975 Urbanización y tendencias de cambio en la sociedad rural latinoamericana, p. 41–60 en L. Unikel & A. Necochea, A., *Desarrollo urbano y regional en América Latina. Problemas y Políticas*. México: FCE.
- Ramírez Velásquez, B. & E. Pradilla Cobos (eds.)
 2013 *Teorías sobre la ciudad en América Latina*. México: UAM.
- Ramírez, P.
 2016 *La reinversión del espacio público en la ciudad fragmentada*. México: Ed. UNAM.
- Roberts, B.
 1978 *Cities of Peasants: The Political Economy of Urbanization in the Third World*. Londres: Edward Arnold.
- Rodgers, D., J. Beall & R. Kanbur
 s.f. Latin American urban development into the 21st Century Towards a renewed perspective on the city. <http://kanbur.aem.cornell.edu>
- Rodríguez, A. & A. Sugranyes (eds.)
 2005 *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: SUR.
- Rodríguez, A. & G. Riófrío
 1980 *De Invasores a Invadidos*. Lima: DESCO.
- Rodríguez, A. & P. Rodríguez
 2008 *Santiago ciudad neoliberal*. Quito: Olacchi.
- Rodríguez, J. & M. Villa
 1998 Distribución espacial de la población, urbanización y ciudades intermedias: hechos en su contexto, p. 25–125 en R. Jordán & D. Simoni (comp.), *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana*. Santiago: CEPAL.
- Rolnik, R.
 2015 *Guerra dos lugares*. São Paulo: Bottempo Editorial.
- Sabatini, F.
 2006 *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Washington: Inter-American Development Bank, Department of Sustainable Development, Social Programs Division.
- Salcedo R.
 2002 El espacio público en el debate actual: una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno. *EURE* 28 (84): 5–19.
- Sassen, S.
 1991 *The Global City*. New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press.
 1999 *La ciudad global*. Buenos Aires: Katz.
- Schteingart, M.
 2000 La investigación urbana en América Latina. *Papeles de Población* 6 (23): 9–25.
- Singer, P.
 1973 Urbanización, dependencia y marginalidad en América Latina, en M. Schteingart (comp.). *Urbanización y dependencia en América Latina*. Buenos Aires: SIAP.
 1975 *Economía política de la urbanización*. México: Siglo XXI.

- Singer, P. & F. E. Cardoso
1972 *A Cidade e o Campo*. Documento de trabajo, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, São Paulo.
- Stren, R. (ed.)
1995 *Urban Research in the Developing World, Vol. 3: Latin America*. Toronto: University of Toronto.
- Sungrayes, A. & C. Mathivet
2010 *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile: HIC.
- Topalov, C.
1979 *La urbanización capitalista*. México: Ed. Edicol.
1990 Hacer la historia de la investigación urbana. La experiencia francesa desde 1985. *Sociológica* 5 (12): 175–207.
- Turner, J.
1976 *Libertad para construir*. México: Siglo XXI.
- Unda, M. (ed.)
1990 *La Investigación Urbana en América Latina. Caminos Recorridos y por Recorrer. Vol. 2: Viejos e Nuevos Temas*. Quito: Ciudad.
- Unikel, L. & A. Necochea
1975 *Desarrollo urbano y regional en América Latina. Problemas y políticas*. México: FCE.
- Unikel, L., G. Garza & C. Ruiz
1976 *El desarrollo urbano en México: diagnóstico e implicaciones futuras*. México: Colegio de México.
- Ziccardi, A.
1997 De la reforma urbana a la democratización de los gobiernos locales. *América Latina Hoy* 15: 21–29.