

# | 56 | CIUDADES EN TRANSFORMACIÓN: GOBIERNO, MERCADO Y CONFLICTIVIDAD SOCIAL: MEDELLÍN-COLOMBIA, SAO PAULO Y CAMPINAS -BRASIL

*Maria Lúcia Refinetti Martins, Analida Rincón Patiño*

La transformación urbana vivida en las últimas décadas ha generado cambios del Estado local, de las territorialidades del poder político y económico y de las formas de intervención. El impacto que provocan estos procesos requiere, aún, lecturas e interpretaciones de las expresiones territoriales propias de cada ciudad como también el reconocimiento de aquellos aspectos generales y comunes que ameritan consideraciones detenidas y cotejadas. Estas son las motivaciones que llevan a presentar la reflexión desde Medellín -Colombia- y Sao Paulo y Campinas -Brasil-.

En Medellín este proceso ha sido denominado “Urbanismo Social” y ha sido el Gobierno Local quien asume el liderazgo de semejante transformación urbana y claramente territorial. A lo largo de una década hemos sido testigos de transformaciones aceleradas de los territorios de nuestras ciudades (otros objetos urbanos, usos, apropiaciones, regulaciones, paisajes urbanos y nuevos conflictos sociales). Se re-significa el horizonte urbano: Las periferias parecen no estar tan lejanas y el centro ya no es uno: físicamente se multiplica y se dilata; social y políticamente se segrega y se fragmenta.

Estas transformaciones urbanas se han convertido no solo en una nueva forma de hacer gobierno sino en un nuevo ejercicio de poder político y económico en el territorio municipal. Años atrás, la expresión física de la intervención del Estado se realizaba a través del edificio público, la plaza, el parque, proyectos de vivienda o el espacio público. Hoy se evidencia que el Estado no solo interviene en el territorio sino que produce territorio. Las transformaciones urbanas recientes viabilizadas, en muchos casos, a través de los instrumentos urbanos de la Ley 388 -Colombia- o el Estatuto de la Ciudad -Brasil-, son nuevos ejercicios de territorialidad que permiten al Estado local, re-editar, transformar o re-construir nuevos sentidos territoriales (tratamientos urbanos, operaciones urbanas, proyectos integrales, planes parciales). Desde estos instrumentos de planeación y gestión se capturan nuevos territorios desde el poder político y económico. Se instala así una nueva jerarquía territorial. Hay una valoración estratégica de los territorios. Las ciudades tienen un “nuevo” norte, un “nuevo” sur, un “nuevo” oriente, un “nuevo” occidente, un “nuevo” rural, un “nuevo” centro. Es más los lugares urbanos son revalorizados como lugares metropolitanos e internacionales. Las periferias se integran al centro, se crean y se corren los bordes. Hay nuevas fronteras no solo urbano-rurales sino regionales dentro de la misma ciudad. Se crean nuevas periferias. Los límites de las centralidades se amplían. Se generan reapropiaciones territoriales. Los sentidos de pertenencia se desterritorializan y se re territorializan por causa de la movilidad poblacional (desplazamientos, desalojos, despojos, reubicaciones, reasentamientos).

Cuáles son esas nuevas territorialidades del Estado local? Cómo el Estado construye los nuevos territorios y sentidos territoriales? Cuáles son los recursos retóricos? Cuáles son esas nuevas lógicas y racionalidades del Estado Local que orientan la acción, intervención y construcción de territorios?

La sesión libre invita a realizar esta reflexión a través de los siguientes ejes analíticos:

La Reforma Urbana y las nuevas territorialidades del poder político y económico: Colombia y Brasil fueron, desde finales del siglo XX y en la primera década del siglo XXI, referentes latinoamericanos en términos de una legislación urbana progresista e innovadora logrando, a

través del Estatuto de la Ciudad y la Ley 388 de 1997, reconocimiento normativo de la función pública del urbanismo, la distribución equitativa de cargas y beneficios y la función social y ecológica de la propiedad. Sin embargo y a pesar de los propósitos sociales y los principios que direccionaron esta regulación, hoy esta transformación urbana está orientada y determinada por la negociación cotidiana o estratégica de la norma.

Podríamos decir que el Estado, mediante disposiciones contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial (Ley 388 de 1997), define y agencia las condiciones para futuras intervenciones urbanas y en el caso de los planes parciales los agentes privados (Promotores, inversionistas, propietarios, etc.) contando con tales condiciones, formulan y ejecutan el plan parcial, básicamente centrados en un uso eficiente y rentable del suelo urbano. Las experiencias de los planes parciales, como uno de los instrumentos más potentes de la Ley 388 de 1997 -Ley de Ordenamiento Territorial Colombiana- en Medellín evidencian una disputa por la apropiación de las rentas urbanas latentes en el centro de la ciudad y en el eje espacial del río Medellín por parte del capital organizado y sus agentes (empresas inmobiliarias y de construcción), visible en los esfuerzos dirigidos a la densificación y la paulatina expulsión de grupos sociales vulnerables que conlleva la incorporación de nuevos usos. En el caso del Estatuto de la Ciudad en Brasil, la alteración en la correlación de fuerzas a partir del siglo XXI, da como resultado un cuadro en el que los nuevos instrumentos, al incluir negociación, se tornaron más funcionales al mercado que a las conquistas sociales.

Las transformaciones urbanas como estrategias de control social y territorial del conflicto: Según Lefebvre el espacio es esencialmente político y conflictivo. Según el mismo autor el espacio del Estado es estrategia y control. El control de la acción social en el espacio y el control sobre el territorio hacen parte de la razón de Estado. Ya sea a través de la norma, la persuasión o la fuerza. Sin embargo se plantea como hoy el Estado controla y se legitima no desde la respuesta a cada una de las demandas sociales sino desde lo simbólico -nuevas representaciones colectivas en torno al bien común, al desarrollo, a la globalización, a la competitividad-. Hoy estamos frente a una ciudad que es, especialmente, controlada desde la dimensión simbólica.

Este neo-urbanismo parece transformar los territorios defendidos (por el control armado) en territorios defendibles por los transeúntes. Ya no estamos frente a un control que expulsa (vomita) sino frente a un control que incluye (traga). Los pobres son absorbidos dentro de un proyecto hegemónico y un orden que busca ser homogéneo. Se instalan micro-ordenes espaciales (espacios públicos estandarizados) que coexisten con los controles territoriales armados, este urbanismo llega a la periferia y se imbrica con el urbanismo comunitario/tácito constituido histórica y legítimamente con otra forma de producir ciudad. Las fronteras entre lo formal e informal, entre lo legal e ilegal, en términos de la producción del espacio parecen desvanecerse. La ciudad hoy parece ser una gama de legalidades e ilegalidades, con formas bastante explícitas, y otras por el contrario, invisibilizadas o disimuladas.

Cómo se reconstruye el control social y territorial del conflicto (social-espacial y armado) desde las transformaciones urbanas recientes? Cuales son las estrategias y recursos materiales y simbólicos que el Estado instituye?

Las transformaciones urbanas y la gobernanza: Las transformaciones urbanas recientes se articulan dentro de un enfoque que ha sido llamado "inteligencia territorial", con la gobernanza urbana. Esta última se fundamenta en un enfoque plural del poder y esgrime que éste se encuentra descentralizado. Este enfoque de gobernanza reconoce redes de acuerdo a la distribución de poder: poder para establecer acuerdos, negociaciones, coaliciones. Aquí es determinantes quienes toman las decisiones "realmente". En términos urbanos algunos autores hablan de gobiernos red (empresarios, académicos, representantes sociales) caracterizado por el fuerte liderazgo de los alcaldes, la repolitización de lo local y la

incidencia creciente en los temas de ciudad de actores provenientes del sector económico, académicos, representantes de Ongs, de organismos internacionales, etc.

Cómo se expresa en el territorio las relaciones público-privadas? Que beneficios y limitaciones ha traído para los territorios estas coaliciones, pactos o negociaciones? Quiénes construyen, realmente, la agenda urbana?. Quiénes son los grupos o actores que se constituyen en élites en la definición de esta agenda?

El Derecho a la ciudad: Según Lefebvre, el Derecho a la ciudad, más que un derecho positivo es una experiencia social y profundamente territorial. En este sentido el Derecho a la Ciudad es la utopía posible. La ciudad como derecho no es un mundo nuevo -apartado del mundo real-. El derecho a la ciudad es, esencialmente, una realidad territorial -urbana y rural- con contradicciones, conflictos, apropiaciones y propiedades sobre los suelos de la ciudad con disputas, paradigmas, luchas, órdenes y desigualdades.

En este sentido preguntamos: Las transformaciones urbanas que llegan a las periferias, a las favelas o asentamientos informales a través de los proyectos urbanos integrales u obras de arquitectura de gran formato (bibliotecas, parques), reconocen las formas legítimas de producir ciudad, consolidadas y conquistadas por más de medio siglo? El Estado las potencia, las cualifica, las re direcciona en el marco de un desarrollo humano y sostenible o las fragmenta espacialmente, segrega socialmente y jerarquiza el territorio?

Esta sesión libre partiendo de una caracterización, contextualización e interpretación de las principales transformaciones urbanas (urbano-rurales) vividas, a lo largo del siglo XXI, en nuestras ciudades: Medellín, Sao Paulo y Campinas pretende evidenciar el proceso contundente de fortalecimiento del Estado Local en especial los gobiernos municipales, su liderazgo y las renovadas estrategias de planeación y gestión para viejas y nuevas problemáticas sociales y territoriales. Los agentes de la transformación urbana (Estado, mercado), las alianzas y sus estrategias serán de especial interés así como las problemáticas y conflictividades socio-espaciales que permanecen, mutan o emergen como preocupaciones o resistencias en la nueva agenda urbana.

**Palavras-chave:** Transformaciones urbanas, fortalecimiento del Estado local, gobernanza y control.

## EM BUSCA DO DESENHO DA CIDADE DA REFORMA URBANA

*Maria Lúcia Refinetti Martins*

### **Resumo**

O presente texto tem por objetivo aprofundar o entendimento de dois movimentos simultâneos e aparentemente opostos que parecem ocorrer nas últimas décadas nas metrópoles latino-americanas: um forte avanço do capital imobiliário como determinante da conformação urbana simultaneamente à criação de leis de desenvolvimento urbano que buscam assegurar direitos sociais e que privilegiam a redistribuição de mais valias urbanas e a participação social. Para tanto se buscará, a partir dos desafios e questões presentes atualmente na cidade de São Paulo compreender correlações entre planejamento e projeto urbano-metropolitano e opções macroeconômicas de desenvolvimento nacional. Expondo as condições concretas da cidade de São Paulo e de seu Plano Diretor, inseridos no quadro nacional que abrange o Estatuto da Cidade e o recente programa Minha Casa Minha Vida, o texto discute a aplicação desses instrumentos e o debate sobre seu potencial em atender aos objetivos que expressam. A conjugação do proposto por essas duas leis nacionais, que fazem

algum enlace entre economia e produção do espaço urbano e conseqüentemente forma urbana, nos leva a refletir sobre o conceito e desenho das metrópoles. Essas leis contêm proposições que colocam em foco objetivos quanto ao desenvolvimento urbano, mas que sofrem de duas faltas, em escalas muito diversas: não contemplam elementos do que seja a materialidade (desenho urbano) da almejada “cidade da Reforma Urbana” deixando campo aberto que permite ao capital imobiliário tirar o melhor proveito dos novos instrumentos; são descoladas do modelo de desenvolvimento e da política macroeconômica de inserção internacional.

**Palavras-chave:** Desenho Urbano, Estatuto da Cidade, Instrumentos Urbanísticos

## ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS

*Paula Francisca Ferreira da Silva*

### **Resumo**

O texto é produto de pesquisa que aborda a produção habitacional na Região Metropolitana de Campinas, no que se refere à articulação de suas políticas públicas em suas diferentes instâncias e como tais políticas e articulações são coerentes com as questões colocadas pelo território e forma de expansão urbana dos diferentes municípios. Constata que ocorre visível falta de compreensão das lógicas de crescimento urbano (e prioridades de cada município) e metropolitano, assim como dos fluxos, processos de uso, ocupação e localização no território e condições ambientais do conjunto, o que resulta em políticas públicas desconectadas entre si e desvinculadas do território real. Considerando o disposto no Estatuto da Cidade e seus desdobramentos, o trabalho tem por perspectiva compreender as contradições da rigidez do sistema hierárquico legislativo – federal, estadual, metropolitano e municipal para a promoção de políticas públicas para habitação, frente à necessidade de articulação entre as diferentes instâncias de governo.

**Palavras-chave:** Política Urbana, Habitação de Interesse Social, Estatuto da cidade

## TRASFORMACIÓN DEL ESTADO LOCAL Y SUS PRÁCTICAS DE INTERVENCIÓN EN SECTORES DE ORIGEN INFORMAL.

*Laura Upegui Castro, Carlos Velásquez Castañeda*

### **Resumo**

Esta ponencia pretende analizar el proceso de transformación de los Estados Locales durante los últimos años, y la importancia que han adquirido las ciudades dentro del contexto actual de la globalización. Estamos ante la formación de un Estado Local que se impone como parte importante del modelo económico capitalista, convirtiendo a la ciudad en un actor global capaz de relacionarse con sus pares, negociar sus actuaciones con agentes privados y planear estratégicamente su territorio sin depender del gobierno central, es decir, la ciudad se erige

como un ente independiente, auto gestionado y competitivo. Medellín (Colombia) no escapa a las dinámicas globales y se ha insertando en ellas de una manera rápida e incluso se ha convertido en un referente latinoamericano de ciudad competitiva. Se presentarán los principales cambios de ese Estado Local a través de sus prácticas de intervención en sectores de origen informal e históricamente marcados por el conflicto social y armado, en los que se han implantado grandes proyectos urbanísticos que no han contado con la participación efectiva de la población en las decisiones que se toman sobre el territorio, pues su principal propósito ha sido fortalecer el proceso de internacionalización de la ciudad.

**Palavras-chave:** Estado local, informalidad, proyectos urbanísticos

EL URBANISMO SOCIAL EN MEDELLÍN, LAS TRANSFORMACIONES DEL  
PODER ESTATAL Y SU INCIDENCIA EN EL CRIMEN. ESTUDIO DE CASO  
PROYECTO URBANO INTEGRAL -PUI-

*Alba Victoria Sigencia Sánchez, Andrea Catalina Buitrago, Andrés Felipe Borraez*

**Resumo**

La ponencia analiza las lógicas que hicieron posible que la Ciudad de Medellín emprendiera una reconquista de su territorio, mediante la puesta en marcha de una estrategia de gestión pública denominada "Urbanismo social", que tiene como principal objetivo el reinventarse territorialidades, bajo ejercicios de intervención física-social y simbólica, enmarcada en la hegemonía del estado como actor protagónico. Para el análisis se presenta el estudio de caso del PUI (Proyecto Urbano Integral) ubicado en la zona Nororiental de la ciudad de Medellín y se analiza las obras de carácter emblemático elevadas a verdaderos proyectos detonantes de desarrollo urbano. Se parte de la premisa de que las transformaciones urbanas han tenido incidencia sobre el crimen, por lo tanto, este trabajo busca analizar las nuevas territorialidades del Estado local y como éstas, a través del proyecto urbano integral, afectan la actividad criminal en una zona de la ciudades considerada como de mayor conflictiva. Por un lado se analiza como este sistema de transporte y sus obras complementarias disuaden el crimen en la zona de estudio puesto que estas actividades restan incentivos a los delincuentes por el incremento de la presencia de la fuerza pública, mejoramiento del espacio público y mayor flujo de personas en el área. Por otro lado, se presentarán los efectos espaciales de desplazamiento del crimen en las vecindades del área de influencia.

**Palavras-chave:** reconquista del territorio, territorialidades públicas, disminución del crimen.

CIUDAD Y GOBERNANZA: EL ACCESO AL AGUA POTABLE EN MEDELLÍN

*Juan Esteban Santa Zuluaga*

**Resumo**

La ponencia explora la prestación del servicio de agua potable en las grandes ciudades de hoy, bajo el marco de la ley 142 de 1994, que modificó la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, en consonancia con las transformaciones políticas que cuestionan la función tradicional del Estado y le proponen nuevas directrices. Se aborda el tema desde la perspectiva conceptual de la gobernanza, es decir, desde las nuevas relaciones entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil en el cumplimiento de las funciones públicas. A su vez, se tienen en cuenta algunos de los debates discursivos en torno al Mínimo Vital de Agua Potable y en torno al agua como Derecho Humano fundamental, los cuales permiten evidenciar los conflictos entre los diferentes actores sociales urbanos con injerencia en este importante recurso. Por último, se analiza cómo se establece la morfología de la inequidad en la distribución de agua en Medellín a partir de la reciente estructura empresarial ligada a las dinámicas económicas neoliberales y, cómo estas afectan en términos de uso y consumo de agua potable el derecho a la ciudad. Partiendo de tres categorías o variables, a saber: 1) el régimen tarifario; 2) el estrato socioeconómico, y; 3) el hábitat urbano residencial, se determinará -cualitativa y cuantitativamente- la emergencia de una nueva pobreza urbana que se relaciona directamente con la informalidad y el acceso a los servicios públicos domiciliarios.

**Palavras-chave:** acceso al agua, gobernanza, geografía de la inequidad