

Transformar la ciudad a través de las márgenes urbanas del Estado. Políticas de territorialización y cooperación Medellín-Río de Janeiro

Resumen

A finales del siglo pasado, en algunas ciudades de América Latina fue puesto a prueba el modelo de sociedad. Las condiciones espaciales, estrechamente vinculadas con las desigualdades sociales, ampliamente ignoradas, se tradujeron en importantes fragmentaciones urbanas, producto de un proceso de territorialización a través de la violencia, que transformó los barrios desfavorecidos en “márgenes urbanas”. En este contexto, saldrá a la luz un nuevo “paradigma” de intervención urbana, que dará lugar a un proceso de cooperación entre dos denominadas ciudades del “sur”. Es el caso de las ciudades que nos interesarán a lo largo de este texto, Medellín y Río de Janeiro. ¿Cómo los barrios desfavorecidos se convierten en “márgenes urbanas”? ¿De qué forma nace este nuevo “paradigma” de intervención urbana? ¿Cómo este “paradigma” será objeto de cooperación entre dos ciudades del “sur”? Estas son las tres preguntas que aborda el presente artículo.

Palabras clave: Ciudad, fragmentación urbana, desigualdad social, intervención urbana.

Transforming the City by Way of the State Urban Margins. Medellín-Rio de Janeiro Territorialization / Cooperation Policies

Abstract

At the end of last century, the model of society was put to the test in some cities of Latin America. The geographical conditions closely linked to constantly ignored social inequalities resulted in large-scale urban fragmentation, caused by a violence-bound process of territorialization that transformed deprived neighborhoods into “urban margins”. In this context, a new “paradigm” of urban intervention will emerge, one that will lead towards a process of cooperation between two cities: Medellín and Rio de Janeiro. How do deprived neighborhoods transform themselves into “urban margins”? How is this new urban intervention “paradigm” born? How will this “paradigm” be the object of cooperation between two South American cities? These are the three questions addressed by this article.

Keywords: City, Urban fragmentation, social inequality, urban intervention.

César González García. Magíster en Estudios Comparativos del Desarrollo de la Ehess. Actualmente, doctorando en la formación “Territoires, Société et Développement” de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París Ehess. Co-coordinador del Grupo de Investigación y de Estudios Críticos sobre América Latina en París, Greal.

Transformar la ciudad a través de las márgenes urbanas del Estado. Políticas de territorialización y cooperación Medellín-Río de Janeiro

César González García

Introducción

Las ciudades de Medellín y de Río de Janeiro son el producto de culturas, historias y espacios alejados, que se acercan en la actualidad gracias a una realidad común. Durante las dos últimas décadas del siglo xx, las bases que sostenían el “orden social” se estaban desmoronando. La conjunción de las crecientes desigualdades socioeconómicas (ampliamente ignoradas por el Estado) y una geografía caracterizada por el difícil acceso produjeron en los dos casos una fragmentación urbana que sirvió de base para llevar a cabo un proceso de territorialización por parte de actores no estatales.¹ Esta situación exacerbó el aislamiento espacial y simbólico de los barrios desfavorecidos que estudiamos

1 La noción de territorialización en el presente texto se basa en los trabajos desarrollados por Gervais-Lambony et al. En la introducción de libro *La justice spatiale et la ville. Regard du sud*, el autor explica cómo el debate de esta noción está referido a dos tipos de estudios: los que se interesan en los procesos de territorialización desde “arriba”, en los cuales se estudian las marcaciones territoriales establecidas por los poderes, especialmente a través de políticas públicas, y de otro lado los estudios que se interesan en la territorialización desde “abajo”, que se refieren a la identificación de un territorio local por parte de grupos de ciudadanos con el fin de presentar en la escena pública sus reivindicaciones (Gervais-Lambony, Musset et al, 2014, pp. 8-9).

desde hace tres años; el conjunto de favelas del Complejo do Alemão de Río de Janeiro y las comunas 1 y 2 del nororiente de Medellín.

Así como ha ocurrido en muchas otras ciudades, estas dos zonas urbanas se convirtieron en verdaderas fortalezas definidas y percibidas como fuera del control del Estado. Dos implicaciones se derivan directamente. En primer lugar, en el ámbito local, esto se traduce en la incapacidad de los poderes públicos para garantizar una mejor “cohesión social”, una mejor fluidez urbana y un desarrollo capaz de mejorar las condiciones de vida de los habitantes. En segundo lugar, en la escala global, dichas condiciones alimentaron los discursos estereotipados y las representaciones cognitivas en términos de violencia y de miedo: los barrios que estudiamos eran considerados entre “los más violentos” de las ciudades, ellas mismas consideradas entre las “más violentas” del mundo.² Sin embargo, es en este contexto flamante de competitividad internacional entre las diferentes metrópolis del mundo que dichos problemas sociales van a ser parte esencial de la agenda pública en el caso de Medellín y de Río. Ello, entre otras razones, debido a que la difusión de una imagen atractiva y propicia para la llegada de inversionistas se constituyó en uno de los retos estratégicos urbanos más importantes en la era de la globalización.

Los barrios desfavorecidos “al margen” del Estado

Históricamente, ha sido el crecimiento de las desigualdades sociales, sumado a las difíciles condiciones geográficas (principalmente debido al relieve de las montañas y colinas), lo que ha favorecido el aumento del poder de diferentes actores no estatales (como las bandas organizadas de narcotráfico o milicias, entre otros), que han contribuido a la zonificación de estos barrios en términos de territorios urbanos “al margen del Estado” y de enclaves, a la vez pobres y “peligrosos”. Las “márgenes del Estado” (Das y Poole, 2004) evocadas aquí hacen referencia a una realidad urbana, social y económica múltiple que, más allá de la cuestión de la violencia y de la presencia de poderes locales en concurrencia con el Estado, incluye

2 Medellín y Río no solo encarnaron un drástico aumento de los homicidios en razón de los procesos de territorialización del narcotráfico, sino que también se convirtieron en referentes de la violencia en América Latina. Así, en 1991 Medellín era considerada la ciudad más peligrosa del mundo, con 352 homicidios por cada 100.000 habitantes; es decir, un total de 6.349 (Giraldo, 2009). En 1995, Río de Janeiro estaba a la cabeza de las tasas nacionales de homicidios, con una tasa de 70,6 homicidios por cada 100.000 habitantes, es decir un total de 7.187 (Waiselfisz, 2012).

las prácticas cotidianas marginales, o “ilegales” de sobrevivencia. Es este caso, se trata por ejemplo de la economía informal, predominante también en las situaciones de autoaprovisionamiento de servicios urbanos, alternativos a aquellos “oficiales” del Estado —sea en las prácticas de vivienda, del suministro de agua, de electricidad, de gas o de transporte—, que conlleva a la creación espontánea y “desde abajo” de mercados de servicios urbanos que, a través de pequeñas iniciativas privadas locales, llenan el vacío dejado por el Estado.

Partiendo del análisis de la vida cotidiana en estos barrios,³ se entiende rápidamente que existe una cantidad de normas y de formas de regulación ejercidas por los actores que se sitúan por fuera del Estado y que, en razón de ello, son capaces de detentar un importante poder en la organización de la vida local. Aquí se alude especialmente a los grupos de narcotraficantes y a las milicias en los años ochenta y noventa, pues su control del territorio y su influencia en la organización urbana local ha sido preponderante durante varias décadas. Es precisamente en estas condiciones de competencia por el poder territorial que los barrios objeto de nuestro estudio devienen en la actualidad en verdaderas “arenas” de lo político, especialmente en la medida en que estos mismos barrios son definidos por los gobernantes como amenazadores del orden y del desarrollo del resto de la ciudad. Retomamos el concepto de “arena”, pues este se refiere a la idea de un espacio en y por el que “diferentes grupos estratégicos heterogéneos se afrontan, movilizados por intereses (materiales o simbólicos) más o menos compatibles, los actores todos dotados de poderes relacionales desigualmente distribuido” (Olivier de Sardan, 1995, p. 228).⁴

Primeros pasos de un nuevo “paradigma” urbano

Con dicho contexto, después de más de una década de enfrentamientos entre el Estado y los grupos organizados de narcotraficantes y las milicias urbanas por el control territorial de Medellín, en 2004 el gobierno de la ciudad —en ese entonces bajo el mandato de Sergio Fajardo— busca responder a los retos locales e

3 Entre 2014 y 2015 realicé dos trabajos de investigación de varios meses que me permitieron adquirir mis primeros acercamientos a la vida local “real” de Río de Janeiro. Por otra parte, en 2011 hice parte de un proyecto de mejoramiento integral de barrios propuesto por la Alcaldía de Medellín, en el cual realicé un estudio socioeconómico de 50 familias del barrio La Cruz, en la comuna 3 de Medellín.

4 “Différents groupes stratégiques hétérogènes s’affrontent, mobilisés par intérêts (matériels ou symboliques) plus ou moins compatibles, les acteurs étant tous dotés de pouvoirs relationnels plus ou moins inégalement distribués” (Olivier de Sardan, 1995, p. 228).

internacionales con la creación de un nuevo “paradigma” (Hall, 1986) de políticas urbanas.⁵ Este consistía en transformar la ciudad, al concentrarse en los barrios más desfavorecidos y más estigmatizados por la violencia. El nombre “urbanismo social” fue dado entonces a este tipo de políticas urbanas, que se caracteriza por un modo de intervención que pretende garantizar “la integración” urbana. Desde esta perspectiva, la integración se lograría esencialmente con la instalación de una gran infraestructura urbana de transporte público, apoyada por otras intervenciones complementarias sobre el territorio, todo ello hecho en el marco de los principios de “participación democrática de los habitantes”. El objetivo mayor, según la alcaldía de la época, era “la reparación de las deudas sociales acumuladas durante años, reparación que pasa por la integración de las poblaciones de habitantes de los barrios en cuestión” (Echeverri y Orsini, 2010, p. 130).

Estas políticas son diseñadas a través de la armonización de los “referenciales” entre las diferentes escalas de poder,⁶ en los ámbitos local, nacional e internacional, concretamente a partir de la conferencia de Estambul, Habitat II-1996, y a partir de las experiencias urbanísticas implementadas en el contexto latinoamericano, gracias a la financiación del Banco Interamericano de Desarrollo —BID. No se trata solamente de un “paradigma” de política urbana local, sino de un nuevo programa de transformación urbana erigido en “modelo”, más allá de las fronteras colombianas. Esto fue posible, en gran parte gracias a la valoración del “urbanismo social” por parte de importantes organismos internacionales, como ONU-Habitat y el bid, para quienes este tipo de urbanismo alcanza a crear soluciones innovadoras. Entre ellas se ubican los primeros teleféricos urbanos,⁷ entonces vistos como tecnología de transporte sostenible,

5 Concretamente, la noción de cambio de “paradigma” la retomamos de la obra del geógrafo inglés Peter Hall. Este explica que hay un cambio de “paradigma” en las políticas públicas cuando se puede constatar a la vez: un cambio de los objetivos de las políticas (y, más generalmente, de los marcos normativos que orientan la acción pública), un cambio de instrumentos que permiten concretizar y poner en marcha la acción pública en un sector específico, y finalmente un cambio en los marcos institucionales que estructuran la acción pública en el sector preciso (Hall, 1986, p. 137).

6 Desde el enfoque de la teoría neoinstitucionalista, Pierre Muller explica que la construcción de las políticas pasa por la elaboración de una imagen de la realidad sobre la cual se dirige la acción. El referencial es esa imagen cognitiva con relación a la cual los actores organizan su propia percepción de los problemas, confrontan sus soluciones y definen sus posiciones de acción. Esta visión del mundo es el referencial de una política (Muller, 2013, p. 55).

7 La instalación de teleféricos urbanos en los barrios más desfavorecidos de las colinas no solo corresponde a una solución de movilidad, sino también al modelo Barcelona de la acupuntura urbana, en la cual el objetivo consiste en instalar una fuerte infraestructura

participando de la integración y la movilidad de los habitantes de los barrios precarios situados en lo alto de las colinas.⁸ En otros términos, responder al problema del relieve urbano extremo tenía por objetivo mejorar la fluidez urbana, e integrar así dichos barrios al resto de la ciudad “formal”.

En 2007, el gobernador del Estado de Río de Janeiro de la época, Sergio Cabral, visita Medellín con el fin de conocer los programas de seguridad y de urbanización en los barrios desfavorecidos. Es el inicio de un conjunto de intercambios entre los dos poderes públicos, uno municipal y otro regional. Producto de las relaciones entre los actores, de las redes de políticas públicas (Le Galès y Thatcher, 1995) y de “la transferencia de políticas” (Delpeuch, 2008), el “modelo” de Medellín se convierte en la fuente de inspiración para repensar las formas de intervención en las favelas de Río de Janeiro.⁹ Para las dos ciudades, los retos eran similares. La misión consistía en reconquistar los territorios que se encontraban bajo el control de poderes no estatales, con el objetivo de garantizar la presencia del Estado y de dar lugar a la rehabilitación urbana capaz de integrar estos barrios en la ciudad.¹⁰ De cara a estos retos comunes, en las dos ciudades la solución adoptada fue la instalación de teleféricos, según los principios de la acupuntura urbana. El teleférico aparece entonces como un puente entre los barrios al margen y la ciudad formal.

Por una deconstrucción de la transformación urbana

En la actualidad, una década después del nacimiento de dichas políticas —que recibieron el reconocimiento de organismos internacionales—, los gobiernos locales ponen de manifiesto la intención de un cambio “del miedo a la esperanza” (Fajardo, 2007). Cambio centrado alrededor de la dialéctica “violencia

urbana en las zonas neurálgicas y degradadas de la ciudad para así “curar”, bajo el efecto de propagación del desarrollo del territorio (véase Borja, 2009).

- 8 Aunque la instalación del primer teleférico urbano haya sido ampliamente atribuida al modelo del “urbanismo social”, la decisión de construirla fue anterior a la toma de poder del alcalde Sergio Fajardo.
- 9 La idea de instalar un teleférico urbano como herramienta de integración a través de la movilidad ha sido retomada en otras ciudades como Caracas, en Venezuela, y La Paz, en Bolivia. En la actualidad, nuestra investigación se reestructura para realizar un estudio comparativo de Medellín, Río y la Paz.
- 10 En Río, la puesta en marcha de los programas urbanos fue precedida por el programa de ocupación de la fuerza pública, conocido como Unidades de Policía de pacificación, igualmente inspirado en las experiencias de Medellín.

cia, seguridad innovación e integración”. En correspondencia con los discursos oficiales, dicha transformación urbana permitiría alcanzar los objetivos de reducción de las desigualdades socioespaciales, al corregir los efectos perversos de las antiguas formas de poblamiento y de la urbanización informal. Sin embargo, nuestra hipótesis es que las políticas ejecutadas en los barrios desfavorecidos,¹¹ que a la vez fueron instituidas en “modelos” de transformación urbana y objeto de transferencia, armonizan las ciudades con los “referenciales” urbanos globales, gravitando en torno a una lógica de reducción/reproducción de las desigualdades socioespaciales.¹²

De “barrios desfavorecidos” a “márgenes del Estado”

La consolidación de estos barrios, más que un fenómeno interpretado en términos de *centro-periferia*, implica un análisis a partir de la noción de “margen”, que nos parece más pertinente para explicar su complejidad. Para determinar las relaciones entre los barrios desfavorecidos y la ciudad, partiremos de la perspectiva desarrollada por Veena Das y Deborah Poole, quienes aportan un instrumento conceptual de gran relevancia para interpretar dichos espacios. Las márgenes son definidas como sitios

[...] no meramente territoriales: [pues] son también —y quizás sea este su aspecto más importante— sitios de práctica en los que la ley y otras prácticas estatales son colonizadas mediante otras formas de regulación que emanan de las necesidades apremiantes de las poblaciones,

11 Puesto que no se trata de analizar dos ciudades enteras, sino de comprender en detalle los procesos sociales y las realidades locales y localizadas en la escala de los barrios objeto de análisis, nuestro estudio se delimita al “proyecto urbano integral de barrios de la comuna 1 y 2 de Medellín”, y al Programa de Aceleración del Crecimiento (pac) de urbanización del Complejo do Alemão en el norte de Río de Janeiro.

12 Esta investigación, que se focaliza en las relaciones entre espacio y poder, halla en la *justicia espacial* una herramienta de análisis crítica, esencial para comprender las políticas orientadas hacia los barrios desfavorecidos. Con dicha perspectiva, la tarea consiste en “analizar las consecuencias de la organización del espacio en términos de justicia y de injusticia espacial, al mismo tiempo que las consecuencias de las injusticias sociales en la organización del espacio; ello es reflexionar sobre las interacciones entre justicia e injusticia sociales y espaciales (Gervais-Lambony y Musset, 2014, p. 9). En articulación con la noción de *justicia espacial* —pues cuando hablamos de espacio hablamos de formas, de prácticas y de representaciones—, es central *el análisis cognitivo de políticas públicas* (Muller y Jobert, 1987). Esta herramienta analítica es utilizada con el fin de evidenciar los acercamientos entre “lo local” y “lo global” en la construcción de referenciales y de cambios de “paradigma” de la acción pública.

con el fin de asegurar la supervivencia política y económica (Das y Poole, 2004. p. 24).

A causa de la acumulación de diversos procesos históricos de segregación, de condiciones espaciales y de desigualdad, los dos barrios, en esta perspectiva, se convirtieron en “márgenes al margen” de las ciudades que pretendían “incluirlos”. Estos son barrios “al margen” en correspondencia al sistema centro-periferia. Pero son igualmente “barrios márgenes” en razón de la territorialización caracterizada por la economía informal, la ausencia del Estado en diferentes formas, la utilización de diversos tipos de prácticas de sobrevivencia y de autoabastecimiento de servicios (vivienda, agua, electricidad, televisión por cable, gas). Y particularmente, por la existencia de otras normas y otras formas alternativas de regulación detentadas por los actores “fuera del Estado”, quienes tenían —y tienen— un importante poder en el ámbito local, los grupos “al margen de la ley”.¹³

Así, fue necesario esperar la territorialización a través de la violencia por parte de dichos grupos para que el Estado advirtiera que su proyecto de ciudad había sido puesto a prueba por los barrios desfavorecidos que, considerablemente ignorados, se convirtieron finalmente en espacios al margen. El reto para la acción pública sería aun más complejo. Ahora se trataba no solo de responder a los problemas de urbanización de los barrios precarios con la reducción de las desigualdades, sino también de reparar el tejido social urbano; es decir, de crear la unidad de una ciudad con la integración de los excluidos.

Las prácticas de control territorial,¹⁴ que se traducen en la territorialización, la cual designaremos como construida a través de “violencia”, pusieron en evidencia la gravedad de la fractura social acumulada durante décadas de desigualdades. Acá la territorialización es la consecuencia de lógicas complejas de violencia, en ausencia del Estado. Esta situación común a las dos ciudades se combinará con los tres elementos mencionados hasta ahora: las condiciones de desigualdad en los barrios precarios, la geografía de difícil acceso, y la insuficiencia de políticas

13 Actualmente, la diversidad de grupos paraestatales, tanto en Medellín como en Río, trasciende ampliamente los grupos de narcotraficantes. En el caso de Medellín, los grupos paramilitares continúan ejerciendo una fuerte presencia en varias de las comunas de la ciudad. Dada la complejidad de este fenómeno, no puede ser tratado en el presente texto.

14 En este texto “el control territorial” es entendido en términos de la capacidad que puede tener un actor para ejercer poder de forma más o menos hegemónica sobre un espacio geográfico y una población dada.

institucionales desarrolladas por el Estado.¹⁵ Así que en estos territorios urbanos, los grupos al margen del Estado ejercían un poder a través del clientelismo, su puesta en práctica, así como la amenaza de la violencia homicida, el monopolio de la economía informal, centrada en la subcomercialización y distribución de las drogas, pero también con el abastecimiento de los servicios que no eran garantizados por el Estado.

La visualización de las condiciones de desigualdad de las diferentes zonas de esas dos ciudades es el resultado, a nuestro juicio, de la consolidación de la característica de “margen” (a la misma vez en el sentido social, cultural, económico y político). La existencia de estas “márgenes” fragilizó la cohesión social, no solo poniendo en cuestión las formas, hasta allí implementadas, para planificar la ciudad, sino exigiendo también la creación de nuevos modelos. A partir de ello, la intervención en los barrios desfavorecidos se convirtió en el paso ineludible para la construcción de la ciudad y de la sociedad misma. El “Complexo do Alemão” y las comunas 1 y 2, puesto que eran referentes de los barrios territorializados por la violencia, se habían constituido en espacios de contestación que develaban las contradicciones de los proyectos de ciudad y de sociedad. Es principalmente este el problema frente al cual será confrontada la acción pública entre finales del siglo xx e inicios del xxi; todo ello en el contexto de la globalización neoliberal.

Cambio de percepción de los barrios desfavorecidos

Las desigualdades socioespaciales, que continúan multiplicándose en estas ciudades desde hace más de un siglo, develan la crisis del modelo de sociedad centrado en la acumulación de la riqueza y la producción de un orden espacial desigual que se materializa en los barrios desfavorecidos. Frente a dicho panorama, es pertinente preguntarnos: ¿qué pasa hoy con el Estado, con la acción pública y con las políticas urbanas? Las relaciones de fuerza mantenidas entre el Estado (en sus diferentes niveles) y los habitantes que encontraron un lugar en las colinas y las pendientes de estas dos ciudades están en constante transformación. La forma de intervenir dicho fenómeno dependerá de varios

15 En las dos ciudades, la segregación socioespacial ha conducido a las clases más desfavorecidas hacia lo alto: a las colinas, en el caso de Río, y hacia las pendientes de las montañas, en el caso de Medellín. La geografía se convierte así en una dimensión importante para la comprensión de la configuración de las desigualdades socioespaciales.

elementos: la percepción del problema, las formas institucionales, los marcos normativos, así como las expresiones de resistencia ciudadana.

Es difícil establecer la dimensión temporal de las políticas implementadas, pues no existe una lógica progresiva en el tiempo. Las acciones ejecutadas se cruzan, se complementan, se yuxtaponen o se contradicen, y algunas se conservan con los años. Se pueden identificar tres grandes formas de políticas aplicadas a los barrios desfavorecidos: los programas de erradicación (a través de la expulsión de los habitantes y la destrucción de sus ranchos), los programas de delimitación (a través de la delimitación de zonas específicas para el hábitat de los más pobres, por ejemplo con la construcción de muros) y los programas de reubicación en la periferia (con la construcción de grandes complejos habitacionales en las periferias alejadas de todos los servicios sociales y los centros de laborales).

La afirmación creciente de la fragmentación urbana, resultado de los procesos de territorialización a través de la violencia, ha implicado un cambio en la percepción del fenómeno de los barrios desfavorecidos, en la medida en que a partir de este fenómeno estos se convierten en un problema político que implica el ordenamiento territorial del conjunto de la ciudad. Este cambio de percepción, así como un nuevo “compromiso” de los gobiernos por mejorar la situación, pondrán en cuestión el mismo modelo institucional. La misma acción pública será llevada a rediseñarse y readaptarse para inventar nuevas soluciones y nuevos dispositivos de intervención. Estos cambios de percepción pueden ser identificados en los mecanismos concretos de inscripción del problema en la agenda pública de gobernantes y en las nuevas formas de diseñar las políticas públicas (Muller, 2013, p. 27). La teoría del cambio de la acción pública, que combina a la vez los obstáculos de la estructura y el sentido del trabajo de los actores, nos parece pertinente para llevar a cabo dicho análisis.

El nuevo “paradigma” de políticas urbanas: entre lo local y lo global

Los proyectos urbanos integrales —PUI— de Medellín

En 2004, una nueva fuerza política llamada Alianza Social Independiente, alternativa a los partidos tradicionales colombianos, el Conservador y el Liberal, ganan las elecciones municipales de la ciudad de Medellín. Su representante y nuevo alcalde de la ciudad, Sergio Fajardo, originario de una familia de empresarios y de arquitectos, más que un político era un universitario, dotado de un largo trayecto como profesor de matemáticas y director de centros de

investigación en la Universidad de los Andes. En su plan de gobierno, Fajardo dedicará una esmerada atención a las intervenciones orientadas hacia las zonas de la ciudad que, en razón de su bajo nivel de calidad de vida, requerían un trato especial. El propósito es entonces “reducir las profundas deudas sociales acumuladas durante décadas”. Y es bajo esta consigna que nace el “urbanismo social”, creado por Fajardo y su equipo de gobierno, como una filosofía de la acción que implica poner el urbanismo y la arquitectura al servicio de los habitantes, a través de un esquema “participativo” de intervención integral del territorio. Todo ello será materializado en los “proyectos urbanos integrales” —PUI—.

Para realizar el diseño de los pui de Medellín, tres políticas latinoamericanas sirvieron como fuente de inspiración: en Chile, el programa Chile-Barrio; en Brasil, Favela-Bairro, en la lógica de mejoramiento de los barrios y de intervenciones *in-situ* financiadas por el bid; y en Ecuador, el Programa de Rehabilitación del Centro Histórico, financiado por el Banco Mundial.

Los medios de búsqueda utilizados para rastrear dichas experiencias internacionales se limitaron en principio a las fuentes informáticas, donde los registros disponibles en internet desempeñarían un rol importante en la elección de referentes. Así, estos tres casos no solo tienen ciertas características geográficas, culturales y lingüísticas similares, sino que también tenían en común la financiación de organizaciones internacionales que, a nuestro juicio, influyen en la difusión y la comunicación (o promoción) internacionales de dichos programas.

Los pui, según la municipalidad, fueron concebidos en un contexto político que pretendía trascender “el urbanismo moderno” para alcanzar los objetivos de desarrollo: aumentar la calidad de vida, la inclusión social y la equidad. Con su proyección hacia un desarrollo posterior, según lo anuncia el alcalde de la época, se buscaba ofrecer “igualdad de oportunidades territoriales para todos los habitantes de la ciudad. En particular a aquellos tradicionalmente excluidos, con el fin de pagar las deudas sociales acumuladas” (Laboratorio Medellín, p. 82).

Los pui buscarán alcanzar tres objetivos: la disminución de la exclusión y de la segregación, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y, finalmente, la instalación de espacios propicios a la seguridad ciudadana. Presentado como “el modelo” de gestión de la transformación urbana de Medellín, el *proyecto urbano integral del urbanismo social* se traducirá de manera estratégica, a través de una política de intervención del territorio que aborda simultáneamente la transformación física, la intervención social, la gestión institucional y la participación de la comunidad. “Esta política ambicionaría promover la equidad

territorial, permitiendo la acción del Estado en las regiones periféricas de la ciudad con las tasas más bajas en el índice de desarrollo humano idh (Alcaldía de Medellín, 2008).

A partir de 2008, cuatro años después del inicio del urbanismo social, Medellín comienza a recibir diferentes premios internacionales,¹⁶ gracias a sus intervenciones en los barrios más desfavorecidos. De un lado, el reconocimiento de Medellín como “la ciudad más innovadora del mundo” (según Urban Land Institut and *Wall Street Journal*, 2013), o el Premio Verde en Diseño Urbano, otorgado por la Universidad de Harvard, por los Proyectos Urbanos Integrales, 2013). De otro lado, en 2009, el programa onu-Habitat firmará un acuerdo con la alcaldía de la ciudad para la elaboración de una herramienta de gobierno (el libro blanco de Medellín). En 2014 la ciudad fue elegida como sede del séptimo foro urbano onu-Habitat.¹⁷

El programa de aceleración del crecimiento (PAC) de Río de Janeiro

En cuanto a Río, la llegada de un nuevo discurso que condujera al cambio de representación de los actores institucionales sobre los modos de intervención de las favelas obedeció a otra realidad institucional y política a escala nacional. Dos elementos fueron decisivos para la reconstrucción política del problema de los barrios desfavorecidos: la creación en el año 2003 del “Ministério das Cidades” —Midades—, y el diseño de un programa nacional de desarrollo bajo la iniciativa del presidente de la época, Lula da Silva. Con el Ministerio de las Ciudades, las políticas públicas federales puestas en marcha por los gobiernos estatales y las municipalidades, así como los programas de intervención en las zonas urbanas consideradas como precarias, van a adquirir una nueva dimensión en el ámbito de la urbanización. Concretamente, la ejecución de trabajos urbanísticos orientados a la regulación, el abastecimiento de servicios públicos y de instalaciones comunitarias, la garantía del derecho al hábitat, la recuperación de zonas degradadas y la preservación del medio ambiente (Brasil, 2010).

Sumado a los avances institucionales de este nuevo ministerio, bajo la iniciativa del presidente Lula da Silva, en 2007 el gobierno federal lanza en todo el

16 Toda la información sobre los premios otorgados la ciudad está disponible en la página de la Agencia de Cooperación y de Inversión de Medellín, aci. En: <http://www.acimedellin.org>.

17 En efecto, la acumulación del capital de legitimidad de las políticas locales es posible gracias al reconocimiento de los diferentes organismos internacionales. Y es justamente este capital de legitimidad el que facilita que una política se convierta en “modelo”.

país el Programa de Aceleración del Crecimiento —pac—, con el objetivo de promover inversiones en la infraestructura y en la ciudadanía en las regiones más pobres del país. Para ello, el gobierno federal, en cooperación con las administraciones estatales y municipales, propondrá un modelo de desarrollo económico y social que se concentrará en el desarrollo humano más que en el aumento del pib. Una de las líneas centrales del pac gestionada por el Ministerio de las Ciudades sería la urbanización de los establecimientos precarios.

La iniciativa nacional del pac será acogida en la capital carioca por Sergio Cabral, quien había sido elegido como gobernador del Estado de Río de Janeiro en 2007. Cabral es originario de un partido político fundado en la década de 1980 llamado Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Es gracias a la proximidad entre Sergio Cabral y el presidente Lula que el pac destinado a las grandes favelas de Río de Janeiro será principalmente coordinado por el estado regional y no por la prefectura de la ciudad.¹⁸ Así, con las directrices de la perspectiva de desarrollo del pac, en 2007 Sergio Cabral lleva a cabo un primer viaje a Medellín, en compañía de varios de sus secretarios del estado. El objetivo principal era conocer la experiencia del urbanismo social y las políticas de seguridad pública experimentadas durante los últimos años. En dicho encuentro político inicial, los mandatarios de Río fueron recibidos por el alcalde Sergio Fajardo.¹⁹

Los acuerdos políticos entre las dos ciudades, gracias a la iniciativa de los mandatarios, constituirán la base para futuros intercambios de conocimiento, la creación de redes institucionales y diversas transferencias de políticas públicas. De esta forma, el pac, orientado a la urbanización de zonas urbanas precarias, será, al menos por el caso de Río de Janeiro, ampliamente inspirado en el “urbanismo social” de Medellín. Así, el pac del Complejo de Alemão contemplará esencialmente tres dimensiones: en primer lugar, está el proyecto urbanístico con las obras de infraestructura, de circulación y de habitación; en segundo lugar, presenta el proyecto de regularización de la propiedad de las tierras informales; y finalmente, la dimensión técnico-social (con un conjunto de acciones de “desarrollo” de la población afectada, con el fin de garantizar la sostenibilidad de las intervenciones). De este modo, para avanzar hacia una nueva territorialización de las favelas, el objetivo principal de los pac será “integrar el Complejo do Alemão a la ciudad formal, mejorar las condiciones del hábitat, el acceso y la

18 Ello se ha establecido a partir de las entrevistas realizadas con los funcionarios de la Secretaría de Obras Públicas del gobierno del Estado de Río de Janeiro.

19 Según testimonio de una funcionaria de la Secretaría de Obras Públicas del gobierno del Estado de Río de Janeiro, el 10 de septiembre de 2014.

movilidad, con la consolidación de la presencia del Estado para ofrecer servicios públicos de base” (Relatoría ipea, 2010, p. 12).²⁰

¿Cómo entender la cooperación? Entre creación e intercambio de “modelos” urbanos

Marco de análisis de la cooperación entre las ciudades del “sur”

Inspirado en los trabajos del neoinstitucionalismo,²¹ Pierre Müller describe cómo la construcción del referencial de una política pública se produce gracias a la relación global sectorial, es decir, al encuentro entre un referencial de orden global y un referencial de orden local, que tratan un sector particular. Producto de un proceso de globalización, el primero concierne a un conjunto de normas prioritarias en un momento dado; estas se sitúan en un lugar de lo global (instituciones internacionales, tales como el Banco Mundial, los foros de producción de ideas, etcétera), teniendo por función “la construcción de marcos generales de interpretación del mundo y la construcción del compromiso social sobre el cual se basan los sistemas políticos” (Müller, 2013). Por su parte el referencial sectorial es una representación del sector particular, en el ámbito local. Con ello, en el marco de nuestro estudio, más que de un sector se trata de una problemática territorial que toma en cuenta varios sectores. En el análisis cognitivo de las políticas públicas, la configuración de cada sector será determinado por la representación del lugar que este ocupa en la sociedad, al mismo tiempo que este último generalmente adhiere a la jerarquía global de las normas concernientes al sector.

Así, la imagen que sirve de referente para la política pública articula diferentes elementos entre lo global y lo local (Müller, 2013, p. 59). En cuanto a las ciudades de Río y de Medellín, la aparición de “nuevos programas urbanos” es el resultado de la armonización de referenciales producidos: por un lado, por la transferencia de políticas públicas y de saberes sur-sur, gracias a la acción de mandatarios. Y de otro lado, por la lógica de reproducción/legitimación de los organismos internacionales en función de sus propios referenciales. Esta armo-

20 En realidad, más que una simple transformación espacial de los barrios desfavorecidos, se trata de la integración de la ciudad formal a estos barrios. Todo ello, gracias a una nueva organización del territorio, basado en la llegada de nuevas formas oficiales de espacios y de prácticas (Gonçalves, 2001).

21 Para Thierry Delpuech (2008), el neoinstitucionalismo “se centra en el rol de los factores macro sociológicos: formas institucionales y organizaciones legítimas, roles sociales establecidos, representaciones dominantes, creencias compartidas, estereotipos culturales”.

nización de referenciales es, a nuestro juicio, la base para la aparición de nuevos modelos de políticas públicas, gracias a múltiples cruces entre las escalas, las ciudades y los actores.

La transferencia de saberes y de políticas públicas

En el estado del arte llamado “*analyse des transferts internationaux de politiques publiques*”, Thierry Delpeuch explica cómo el fenómeno de crecimiento de transferencia de políticas públicas se debe esencialmente a tres factores.²² En primer lugar, se trata de la disputa producida por la competencia entre las naciones a causa de la globalización económica y financiera; en segundo lugar, los fenómenos de armonización de políticas en el marco de los procesos de integración de regímenes internacionales. Y, finalmente, se trata de “la aparición desde mediados de los años 90 de programas internacionales de ayuda al desarrollo que se acompañan de discursos para la transición democrática centrada en la buena gobernanza” (Delpeuch, 2008, p. 4).

En consonancia con la construcción de “referenciales descrita por el análisis cognitivo de las políticas públicas”, Delpeuch plantea cómo los intercambios de información y la transferencia de formas institucionales son principalmente motivados en una situación de incertidumbre en cuanto a la eficiencia de diferentes soluciones posibles. Así, los actores serán motivados a imitar los comportamientos de los “similares” en las situaciones juzgadas parecidas, y a reproducir así los modelos o estándares cargados de un fuerte capital de legitimidad, especialmente por la correspondencia con las ideas, valores y esquemas culturales dominantes en el campo social considerado (Delpeuch, 2008, p. 12).

La cooperación a través del intercambio de problemas y soluciones comunes

Durante la primera semana de visita a Medellín, el gobernador del Estado de Río de Janeiro, Sergio Cabral, tal y como se mostró antes, tenía dos objetivos

²² Los politólogos David Dolowitz y David Marsh definirán las transferencias de políticas públicas como “el proceso por el cual informaciones y saberes concernientes a las políticas públicas propias a un sistema político —pasado o presente— son tomados y utilizados en el marco del desarrollo de políticas públicas en otro sistema político (Dolowitz et al, 2000, p. 5) Esta definición indica que para que la transferencia pueda tener lugar, son necesarios un modelo de referencia, actores intermediarios responsables de la transferencia, y la utilización de mecanismos de intercambio de los modelos.

mayores: “conocer la política de seguridad y observar la instalación del teleférico en las pendientes de las montañas ocupadas por los barrios precarios”.²³ Recibido por el alcalde Sergio Fajardo, el mandatario brasilero tuvo la oportunidad de apreciar detalladamente la materialización de la filosofía del “nuevo urbanismo social”, así como el principal dispositivo de intervención, los Proyectos Urbanos Integrales —pui. Por otra parte, con relación a la seguridad, el mandatario local describió los programas llevados a cabo, así como las operaciones de control del territorio efectuadas en la ciudad. Con relación a la infraestructura urbana de la seguridad, es presentado el ejemplo de los Centros de Atención Inmediata —cai. Estos son unidades de policía instaladas en los barrios periféricos, que se caracterizan por una arquitectura diferenciada de las formas urbanas del lugar en el cual son implantadas. De otro lado, se describe la ejecución de la “operación Orión” en la Comuna 13,²⁴ que junto con los cai servirán de inspiración para la creación de las Unidades de Policía de Pacificación de Río —upp.

Con ello, durante este primer encuentro de orden político los intercambios de saberes se orientaron a los procesos de territorialización y de integración de los barrios al margen de la ciudad, a través de la puesta en marcha del teleférico. Así, las relaciones se construirán en primer lugar entre el gobernador de Río y el alcalde de Medellín; seguidamente, entre los directores de las secretarías de seguridad y de planificación urbana.

Una vez construido el puente político entre las dos ciudades, los intercambios técnicos vendrán con las visitas frecuentes de los funcionarios de Río a Medellín, y viceversa. Estos encuentros se produjeron en orden descendente en la jerarquía institucional, comenzando por los mandatarios políticos, los directores de secretarías, seguidos por intercambios entre los directores institucionales responsables de la puesta en obra de los proyectos urbanos edu y emop,²⁵ así como de los responsables de los diferentes componentes de los proyectos, el sector social y de participación, y el de espacio público.²⁶ Más allá de los inter-

23 Según testimonio de una funcionaria de emop, el 12 de noviembre de 2014.

24 El 16 de octubre del 2002, más de mil agentes del Ejército, la Policía y las diferentes fuerzas del orden rodearon la Comuna 13 de Medellín, a bordo de camiones blindados y de tanques, en el marco de la Operación Orión, comandada por el presidente de la época, Álvaro Uribe, con el fin de erradicar las milicias urbanas (Cinep, en línea).

25 La primera es la Empresa de Desarrollo Urbano de la ciudad de Medellín, edu, y la segunda es la Empresa de Obras públicas de Río, del Estado de Río de Janeiro. Estas dos empresas son las responsables de la implementación de las políticas urbanas en los barrios desfavorecidos de las respectivas ciudades.

26 Según testimonio de una funcionaria de emop, el 16 de octubre de 2014.

cambios políticos e institucionales, los jefes de las empresas responsables de la gestión del teleférico se desplazaron a Medellín para conocer los mecanismos de gestión de este sistema de transporte.²⁷

La transferencia de las políticas entre Río y Medellín contendrá esencialmente tres elementos retomados de los pui del urbanismo social, para el diseño del Programa de Aceleración del Crecimiento del Complejo do Alemão de Rio. En primer lugar, el modelo de intervención integral, caracterizado por la acción institucional común sobre un mismo territorio, asegurando la permanencia estatal en el espacio y en el tiempo. En segundo lugar, el componente social, relacionado con los mecanismos de participación comunitaria (así como el conocimiento detallado de las lógicas de los actores y de la toma en cuenta de las decisiones de los habitantes). Y finalmente, se retomará la idea de desarrollar una gran infraestructura urbana, en la cual el teleférico fue concebido como “el motor de la transformación”. Los tres componentes, así como el aprendizaje del modelo de intervención, fue responsabilidad del director de la emop, quien entre 2007 y 2010 haría por lo menos diez desplazamientos a Medellín.

Conclusiones

Una forma de esclarecer uno de los principales retos de los programas urbanos desarrollados en los barrios estudiados consiste en resaltar la idea según la cual lo que está en juego es la reconquista de territorios sitiados, es decir, las “márgenes” del Estado (Das et Poole, 2004. p. 24). Pensar “la cohesión social” de una ciudad fragmentada pasa, en primer lugar, por la refundación de los territorios a través de la acción localizada de los poderes públicos. Así, la intención de desarrollar políticas de transformación urbana con el objetivo de reducir las desigualdades se construyó de la mano de otra ambición bastante diferente: aquella de afirmar la soberanía y el control del Estado en dichos barrios desfavorecidos. El reto consistía entonces, para el objeto de nuestro estudio, en intervenir con el urbanismo sobre un territorio en el que el Estado no detentaba el monopolio de la fuerza (en el sentido de Weber o de Bourdieu) ni la legitimidad, capaces de garantizar el poder.

No se trata solamente de reconquistar el territorio, sino también de borrar las huellas de las prácticas, de las representaciones y de los modos de funcionamiento que hacían parte de eso que hemos llamado “la territorialización a

27 Según testimonio de un funcionario de SuperVía, 23 de septiembre de 2014.

través de la violencia”. Los dispositivos puestos en marcha parecen constituirse alrededor de tres prácticas: en primer lugar, se trataba del aseguramiento de las zonas con la “neutralización” de los enemigos y con la presencia de fuerzas de orden legal (e ilegal); seguidamente, la implementación del dispositivo de participación democrática, aportando a la legitimación de las acciones y la presencia del mismo Estado; y, finalmente, un dispositivo de “formalización” de los espacios y de las personas en vista de su “integración”, a la vez al Estado y al mercado. Esas tres prácticas serán incorporadas a la retórica de la “transformación urbana”.

Respecto a la construcción de los procesos a través de los cuales una política se convierte en “modelo”, parece que corresponde a dos lógicas. La primera, lo hemos mencionado en el caso de Medellín, consiste en articular todas las “recetas” (Gervais-Lambony y Musset, 2014) legitimadas del desarrollo urbano para responder a los problemas locales, concentrándolas a la vez sobre un mismo territorio. La segunda, corresponde al proceso de legitimación y difusión del “nuevo modelo” (sin conocer los reales efectos de este). Los procesos de difusión ponen en evidencia las relaciones de dominación y de poder, en las que la posibilidad de que una política se imponga en tanto que modelo apto para ser transferido depende del lugar asignado en los “referenciales” globales por el detentor del discurso dominante.

En cuanto a las relaciones entre lo local y lo global, se trata claramente de la acción pública a prueba de la escala. Uno de las principales causas de la “difusión” de una política se presenta cuando la escala local diseña la forma de la acción pública, así que del contenido de las políticas se proyectan en función de las dimensiones valoradas por la escala global. De este hecho, los barrios desfavorecidos se convierten cada vez más en laboratorios de las ciudades, para llevar a cabo una lista de “recetas innovadoras” más allá de reales transformaciones en términos de desigualdades. La reproducción del teleférico en Río de Janeiro y en Medellín constituye el mejor ejemplo.²⁸

Los elementos descritos anteriormente facilitan la visualización del funcionamiento del sistema de acción en el ámbito local que construye y transfiere la política pública en cuestión. Este proceso resulta de diferentes iniciativas de actores políticos y de intercambios entre las instituciones y las empresas, principalmente a través del trabajo de los técnicos. De hecho, la articulación entre

28 Actualmente existen dos teleféricos en las favelas de Río, y uno en construcción. Por su parte, en Medellín existen tres teleféricos, y dos en construcción.

dos referenciales de acción pública, durante la transferencia de una política, nos parece, está fundado en dos tipos de “mediadores”: en aquellos que participan en la construcción del vínculo y la producción del significado (mandatarios políticos), y en aquellos que facilitan los intercambios de saberes, de técnicas, de tecnologías (académicas y técnicas). De esta forma, el intercambio que parte del interés de programas de seguridad y de una solución técnica para la movilidad en zonas geográficas similares, se convirtió en una transferencia de política pública entre dos ciudades del “sur”.

Sin embargo, no encontramos una correlación directa entre los procesos de legitimación que transformaron las políticas urbanas de Medellín en “modelo” de exportación y su importación a Río. La acción de legitimación de Medellín comenzó principalmente a partir de 2008, periodo en el cual las relaciones entre las dos ciudades ya estaban bien establecidas. Así, pues, a pesar de esta legitimación internacional, la cooperación entre Medellín y Río se desarrolla antes del reconocimiento “del modelo”: el rol de los actores políticos y técnicos en el marco de las redes de políticas públicas implicó la transferencia estudiada en este texto, lo que nos hace pensar que la misma cooperación ha podido participar en la absorción del modelo por parte de los organismos internacionales.

La cooperación parte así de la representación de los mandatarios sobre la similitud de los problemas y las potenciales soluciones. Los intercambios se proseguían entre político, institución y técnico. Actualmente, tienen lugar relaciones e intercambios entre los militantes de los barrios y las organizaciones sociales de las dos ciudades, con el fin de poner en cuestión los programas urbanos desarrollados que conllevan a procesos de gentrificación.

Referencias bibliográficas

- Borja, Jordi. (2009). *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona*. Barcelona: ouc.
- Brasil. (2010). *Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal n.º 11.977/2009*. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos.
- Das, Veena y Deborah Poole. (2004). *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press, Advanced Seminar Series.
- Delpuech, Thierry. (2008). *L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques: un état de l'art*. Questions de Recherche/Research in Question N.º 27, Décembre/2008. Centre d'études et de recherches internationales Sciences Po. En: <http://www.ceri-sciences-po.org/publica/qdr.htm> [consultado el 12 de septiembre de 2014].

- Dolowitz David et al. (2000). *Policy Transfer and British Social Policy*. Learning from the USA. Buckingham: Open University Press.
- Echeverri, Alejandro y Francesco Orsini. (2010). *Informalidad y urbanismo social en Medellín*. Medellín: Fondo Editorial Universidad Eafit, Centro de Estudios Urbanos y Ambientales-Urbam.
- Gervais-Lambony, Phillippe, Alain Musset et al. (2014). *La justice spatiale et la ville. Regard du sud*. París: Karthala.
- Giraldo Ramírez, Jorge. (2009). *Seguridad en Medellín: el éxito, sus explicaciones, limitaciones y fragilidades*. Medellín: Universidad Eafit.
- Gonçalves, R. (2001). *Les favelas de Rio de Janeiro. Histoire et droit. XIX-XX Siècles*. París: L'Harmattan.
- Hall, P. (1986). *Governing the Economy. The Politics of State intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press.
- Le Galès, P. y M. Thatcher. —Dirs.— (1995). *Les Réseaux de politique publique. Débats autour des policy networks*. París : L'Harmattan.
- Muller, Pierre. 2013. *Les politiques publiques*, collection Que sais-je?. París: puf.
- Muller, P. y B. Jobert (1987). *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Recherches Politiques. París: puf, coll.
- Olivier De Sardan, Jean-Pierre. (1995). *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*. París: Karthala.
- Velásquez Monsalve, Elkin. (2011). El urbanismo social: construyendo el puente entre la seguridad humana y el derecho a la ciudad. En: Alcaldía de Medellín. *Laboratorio Medellín. Catálogo de diez prácticas vivas*. Medellín: Mesa, pp. 14-15.
- Waiselfisz, Julio Jacobo. (2012). Mapa Da Violência 2012, Os Novos Padrões Da Violência Homicida No Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Sangari. Em [Http://Www.Mapadaviolencia.Org.Br/Pdf2012/Mapa2012_Rj.p](http://www.Mapadaviolencia.Org.Br/Pdf2012/Mapa2012_Rj.p) [consultado el 18 de noviembre de 2014].