

Editores: Fernando Carrión, Marcelo Corti,
Patricia Ramírez Kuri, Pedro Abramo

Editora general: Paulina Cepeda

El futuro de las ciudades



© 2022 FLACSO Ecuador
Julio de 2022

ISBN: 978-9978-67-611-0 (impreso)
978-9978-67-612-7 (e-pub)

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

Corrección de estilo:

Juana Garabano Caporossi; Martina Sipowicz

Apoyo editorial:

Emilia Silva; Mayra Dominguez

El futuro de las ciudades / editado por Fernando Carrión, Marcelo Corti,
Patricia Ramírez Kuri, Pedro Abramo y Paulina Cepeda. Quito : FLACSO
Ecuador, 2022

ix, 630 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978676110 (impreso)

ISBN: 9789978676127 (e-pub)

PLANIFICACIÓN URBANA ; CIUDADES ; SOCIOLOGÍA URBANA ; POLÍTICA URBANA ; ECONOMÍA ; ZONAS URBANAS ; ESPACIOS PÚBLICOS ; URBANISMO ; DESARROLLO URBANO. I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR II. CORTI, MARCELO, EDITOR III. RAMÍREZ KURI, PATRICIA, EDITORA IV. ABRAMO, PEDRO, EDITOR V. CEPEDA, PAULINA, EDITORA

307.76 - CDD

Índice

Presentación	ix
INTRODUCCIÓN	
El futuro de las ciudades	3
<i>Pedro Abramo, Marcelo Corti, Patricia Ramírez Kuri y Fernando Carrión M,</i>	
METRÓPOLIS GLOBALES	
Las ausencias en nuestros análisis	29
<i>Saskia Sassen</i>	
París 2021 - Trayectoria metropolitana y gobernanza Viejos problemas y nuevos desafíos	45
<i>Marie-France Prévôt-Schapira</i>	
Ciudad de México Espacio público y neoliberalismo urbano en tiempos de pandemia	61
<i>Patricia Ramírez Kuri</i>	
La gobernanza de las metrópolis y los desafíos de la inclusión: la trayectoria de São Paulo	89
<i>Eduardo Marques</i>	
Trayectoria, transformaciones e incertidumbres de la ciudad de Chicago a través de los cambios de régimen socioeconómico del capitalismo	107
<i>John Jairo Betancur</i>	
Un nuevo urbanismo de transformación y reciclaje de la ciudad existente: Proyecto Madrid Centro	125
<i>José María Ezquiaga</i>	

Historia y perspectivas del desarrollo urbano sostenible en Seúl.	151
<i>Federico Poore</i>	
Informalidad urbana en Corea del Sur	169
<i>Pedro Abramo y Arantxa Rodríguez</i>	
Los desafíos de la ciudad futura: Pospandemia, desarrollo urbano y derechos humanos.	201
<i>María Mercedes Di Virgilio</i>	
METRÓPOLIS CONTINENTALES	
Santiago, la pandemia neoliberal	215
<i>Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez</i>	
Bogotá, el futuro incierto al fragor de la sindemia metropolitana	235
<i>Óscar Alfonso Roa</i>	
Montevideo, memoria y futuro	251
<i>Mariano Arana y Salvador Schelotto</i>	
Panamá metropolitana: entre espejismos y desigualdades	263
<i>Magela Cabrera Arias</i>	
Caracas o la gobernabilidad metropolitana frustrada. Ideas para repensarla	287
<i>Carlos Mascareño Quintana</i>	
Retos y oportunidades del crecimiento de la Ciudad de Guatemala en el inicio del siglo XXI	303
<i>Jean Roch Lebeau</i>	
Quito: crónica de una crisis anunciada	321
<i>Fernando Carrión M. y Paulina Cepeda</i>	
CIUDADES DE INTERMEDIACIÓN	
Ressurgências do passado, emergências do presente e o futuro pós pândemico das cidades, indicações a partir do caso brasileiro e sua capital.	353
<i>Benny Schvarsberg y Neio Campos</i>	
Ciudad Juárez en el contexto actual: Recuperar la inteligencia de la ciudad para proyectar su futuro posible	365
<i>Luis Alfonso Herrera</i>	

Covid-19 na fronteira Brasil-Uruguai: ilegalismos e políticas públicas nas cidades de Sant’Ana do Livramento e Rivera	393
<i>Letícia Núñez Almeida y Camilo Pereira Carneiro</i>	
Centro, periferia y fuego Córdoba en discusión.....	409
<i>Marcelo Corti</i>	
Aproximaciones a las lógicas de apoyo mutuo en Cochabamba durante el confinamiento rígido por el Covid 19	425
<i>Juan E. Cabrera, José Martínez, Carla Quezada y Margoth Salazar</i>	
Asunción: Posibilidades para la gestión participativa en el gobierno local	447
<i>Ana Raquel Flores</i>	
DEBATES CENTRALES	
La ciudad neoliberal en América Latina	465
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Por una teoría crítica del mercado del suelo urbano	493
<i>Samuel Jaramillo</i>	
La Ciudad por Partes El plan de sector como un instrumento de planificación para periferias complejas. Experiencias recientes en Córdoba, Argentina	509
<i>Fernando Díaz Terreno</i>	
Pensar la infraestructura urbana en América Latina.....	519
<i>Pedro Pérez</i>	
Producción social del hábitat en América Latina	533
<i>Enrique Ortiz</i>	
Historia y presente de las iniciativas de Producción Social del Hábitat desde el prisma del Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV): ¿Alternativa para la(s) desigualdad(es) urbana(s) en el contexto del COVID-19?	545
<i>María Mercedes Di Virgilio y Alejandro Lorences</i>	

DEBATES EMERGENTES

Ciudad, ciudadanías y expresiones solidarias en la producción urbana y en contextos de crisis sanitaria	571
<i>Yutzil Cadena</i>	
Espacio público y ciudadanía en la centralidad urbana.	579
<i>Vladimir Morales</i>	
Criar Paisajes Sanos. En busca de una ciudad mejor	589
<i>Karina Borja</i>	
Turismo urbano y COVID-19	605
<i>Victor Llugsha G.</i>	
Pandemia y Ciudades de Frontera.	613
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
¿Hacia dónde vamos?	623
<i>Valeria Reinoso Naranjo</i>	

Espacio público y ciudadanía en la centralidad urbana

Vladimir Morales¹

Introducción

El presente artículo reflexiona sobre las relaciones existentes entre centralidad urbana, espacio público y ciudadanía, con el objetivo de aportar al conocimiento y abordaje futuro de estas tres categorías analíticas en los estudios urbanos y con perspectiva latinoamericana. El texto se divide en tres partes. En la primera se analizan brevemente las condiciones estructurantes del actual tejido urbano latinoamericano y que han sido heredadas del pasado, poniendo énfasis en los tres conceptos mencionados y subrayando su perspectiva ideológica. En la segunda parte se constata que en la actualidad, en el ámbito de disputa por el espacio público y la construcción de ciudadanía, la centralidad urbana es un nuevo espacio estratégico para el desarrollo económico local, nacional y mundial, debido a sus funciones, alta productividad, competitividad y generación de plusvalía. Estas características, en el actual sistema neoliberal, potencian una ciudad constituida por fragmentos urbanos que siempre están en interdependencia. Finalmente, en la tercera parte se esbozan criterios para que, en el futuro, la producción del espacio urbano no debilite ni erosione a las tres categorías analizadas.

¹ Doctor en Urbanismo. Arquitecto y Maestro en Estudios Urbanos. Consejero Académico del Área de las Humanidades y de las Artes (CAAHyA) de la UNAM (2018-2021). Becario Senescyt y Clasco-Conacyt. Correo electrónico: arqritica.ec@gmail.com

¿De dónde venimos?

El actual tejido urbano latinoamericano es el resultado de espacios a partir de los cuales se estructuró el crecimiento metropolitano y que se basaron en: 1) centros prehispánicos; 2) centralidades políticas y religiosas coloniales; 3) espacio público, jerarquización de las vías y centralidades definidas por corredores comerciales, parques y plazas a partir del siglo XIX; y 4) espacios resultantes de las modalidades de urbanización, que desde la segunda mitad del siglo XX han operado como dispositivos para la producción de nuevos espacios urbanos, entre ellos, nuevas centralidades ubicadas en la periferia o en áreas intraurbanas (Duhau y Giglia, 2008). Estos últimos espacios, producidos en el último siglo y correspondientes al proceso de expansión urbana ocasionada por la incorporación de nuevas áreas al desarrollo urbano, se producen por fraccionamientos habitacionales (suburbios residenciales dependientes funcionalmente de la ciudad central y destinados a todos los estratos sociales), vivienda de interés social (en muchos casos producida masivamente), barrios populares no regulados y nuevas centralidades a manera de grandes conjuntos urbanos que integran residencia, comercio y servicios.

Los nuevos espacios urbanos se han convertido en modalidades dominantes tanto de la expansión regulada, racional y normativa; como de la renovación y rehabilitación del espacio público y se presentan como elementos de ruptura con las formas precedentes del espacio urbanizado de antes del siglo pasado. En este sentido, en la visión racionalista y normativa del siglo XX existieron por lo menos dos acepciones para el espacio público: por un lado, se lo consideraba como el espacio físico definido por un criterio jurídico, es decir como un contenedor; y por otro lado, se lo relacionaba con un espacio social cargado de valores positivos, o sea como contenido. Así, existía la tendencia a confundir las dos acepciones y se deducía, por ejemplo, la ausencia de interacción social en espacios públicos con características físicas deficientes, o se infería por el contrario que en un espacio público “óptimo” habría automáticamente interacciones en público (Duhau y Giglia, 2004). Por esto, la doble acepción del espacio público cayó en una crisis (Duhau, 2001) ocasionada tanto por el ordenamiento estatal que profundiza segregación socio-espacial, pobreza e inseguridad;

como por la supremacía del poder del mercado que privilegia la mercantilización de la ciudad y restringe su acceso (Delgadillo, 2016).

Frente a esta crisis, los discursos políticos de las últimas décadas han asumido al espacio público como elemento esencial e ideologizado de la ciudadanía y la democracia, así como también de la arquitectura y el urbanismo que ellas producen. De esta forma, aparece el valor ideologizado para caracterizar al espacio público que fomenta la reproducción capitalista de la ciudad y desplaza fuera de él los comportamientos de las clases populares que desentonan con la idea de ser el paraíso de la ciudadanía (Delgado, 2011). Así, el espacio público es la realización de un valor ideológico en el que se materializan tanto la democracia como la ciudadanía, junto con todos los valores políticos que ellas representan y que generalmente pregonan convivencia y civismo.

Cabe señalar que la ciudadanía, desde su origen, se ha ubicado en un ámbito institucional que remite a leyes, normas, derechos y obligaciones que se tipifican de manera formal, por lo que su referencia más hegemónica radica en la normatividad del Estado-Nación y refiere a prácticas, deberes y derechos observados tanto por el Estado como por su población. Existe entonces una ciudadanía formal, que reconoce a las personas y acredita los derechos y obligaciones individuales (estableciendo igualdad ante la ley y otorgando membresía al Estado-Nación); y una ciudadanía sustantiva, surgida por las prácticas sociales que buscan la inclusión efectiva de toda la sociedad a los recursos de la Nación justamente por la real desigualdad social existente. Así, la primera acredita ciudadanía y la segunda lucha por hacerla efectiva (Álvarez, 2016).

¿Dónde estamos?

En la actualidad, las ciudades son el locus estratégico del orden económico y de la urbanización neoliberal. Sus programas políticos han creado instituciones y estrategias urbanas que priorizan al mercado en la gestión del desarrollo urbano, produciendo centralidades que benefician sobre todo a los agentes privados que los promueven, apropiándose así de recursos sociales (Ramírez Kuri, 2017). Esta situación afecta al espacio público

y debilita a la ciudadanía al limitar su derecho a conocer el impacto de las intervenciones urbanas y los cambios introducidos en las funciones y en las actividades de las nuevas centralidades producidas. Se reduce así la participación ciudadana en decisiones sobre asuntos públicos de estas centralidades urbanas al introducir planes y normas que legalizan formas de privatización, restringen los derechos de habitantes y usuarios al acceso a bienes públicos y potencian el uso predominante del automóvil privado en la movilidad.

En este contexto, la ciudad latinoamericana se describe como una trama continua de asentamientos organizada alrededor de focos nodales especializados en una vasta región multicentrada; es decir, espacio urbano organizado alrededor de fragmentos dispuestos por la explosión del centro de la ciudad. En este escenario, las nuevas centralidades cobran relevancia en la organización y el funcionamiento de la ciudad, toda vez que la economía mundializada no solo se refiere a flujos sino también a polos territoriales. Estas centralidades albergan expresiones urbano-arquitectónicas que tienen funciones comerciales y de servicios de salud, educación, cultura, esparcimiento, religión, administración pública y privada, entre otros. La diferencia de estas centralidades y las tradicionales históricas radica en el aumento de su complejidad, producto de una diversificación del consumo y de servicios (De Mattos, 2010); aunque siguen refiriendo, junto al espacio público, al conjunto de espacios de la vida social en los que se encuentran grupos sociales complejos y diversos y dónde se producen relaciones desiguales entre la ciudadanía y las instituciones (Ramírez Kuri, 2015).

Así, el proceso de producción y organización del espacio urbano hace énfasis en la ciudad como escenario y como conjunto de proyectos diferenciados que separan funciones y grupos sociales. Este funcionalismo, que se diferencia del pregonado por el racionalismo normativo que concibió por ejemplo Brasilia en términos de un plan maestro, no se interesa por un plan conjunto de ciudad, sino que desarrolla tres procesos concurrentes: minimización del modelo público de ciudad junto con el poder estatal regulador (minimizando las contribuciones de la ciudadanía); implantación de espacios comerciales en nodos viales sin que sean necesarias áreas habitacionales ni espacio público; y conectividad y movilidad a través del automóvil (Carrión, 2016).

En este sentido, a pesar de la privatización de lo público urbano generada tanto por el neoliberalismo en América Latina (Pradilla, 2010) como por la planificación racional normativa del Estado-Nación (Greene, 2005), algunos autores continúan considerando a la ciudad como el espacio público por excelencia (Bohigas, 2003). Esta concepción parece tributaria de la teoría política contemporánea multidisciplinar, que abarca también a la economía, la comunicación, la sostenibilidad ambiental o la educación y la salud (Delgadillo, 2014), y que de cierta forma postula una declaración de principios ideológicos que apuntalan la definición de ciudadanía. Hay que resaltar aquí que es en la época contemporánea cuando el espacio público se idealiza y se pone al servicio de la reappropriación capitalista de las ciudades, al ser el elemento inmanente de la morfología urbana, estar abierto legalmente a la población y organizar el vínculo social y de relación con el poder. Pero cabe señalar también que, como concepto político, el espacio público es la esfera en la que coexiste la heterogeneidad de la sociedad y es la base institucional para la racionalización de la política (Delgado, 2011).

La ciudad hace referencia así al espacio físico construido de forma intergeneracional por una ciudadanía que se reconoce como comunidad política en una unidad territorial político administrativa propia; y remite al lugar donde esa ciudadanía, para adquirir tal denominación, se ha emancipado del poder conquistando libertades y derechos en la alteridad (Delgadillo, 2014). En la democracia moderna, la comunidad política por excelencia ha sido el Estado-Nación y sus atributos han sido el reconocimiento del poder general, de un territorio compartido, de un sistema normativo (contrato social establecido entre gobernantes y gobernados) y de un sentimiento de pertenencia. Por esto, y como las ciudades del siglo XXI presentan esos mismos atributos, existe entonces la tendencia de denominar comunidad política a la ciudad misma (Álvarez, 2016).

Sin embargo, en la ciudad y sobre todo en las centralidades urbanas, se destacan procesos especulativos en los usos del suelo y de la propiedad, de expansión del trabajo informal, de mercantilización del espacio público, de privatización de bienes y servicios públicos; así como aumento de desigualdades sociales e incremento de inseguridad y de violencia urbana. Es decir, con la llegada de la privatización de la gestión urbana al espacio público a través de la entrada del sector empresarial privado (nacional e internacio-

nal), existe una tendencia de cambio en los marcos institucionales y políticas urbanas que conducen a nuevas formas de construcción de identidades. Así, la centralidad urbana empieza a ser víctima del abandono de lo cívico, de la pérdida de su condición de espacio público y de la erosión del sentido de la ciudadanía (Ramírez Kuri, 2017).

A manera de cierre: ¿adónde vamos?

Los fragmentos urbanos, específicamente los considerados como centralidades urbanas, se deben abordar como contradicciones propias del sistema neoliberal, toda vez que la centralidad urbana se define como el más importante espacio público de la ciudad, al contener la mayor escala y una gran funcionalidad, así como por recibir una considerable población y por ende una significativa conflictividad. Sus contradicciones se muestran sobre todo en las relaciones de interdependencia existentes entre los fragmentos urbanos y que ocurren en una base material constituida justamente en el espacio público que, al ser el lugar con mayor densidad de infraestructuras, viabiliza el funcionamiento y la especificidad de la ciudad tanto por su condición urbana como por su cualidad histórica (Carrión, 2016). Esta situación, de interdependencia y fragmentación, conlleva a que el espacio público tenga diversos significados o dimensiones, entre ellas el de propio espacio urbano, y amplía su concepto a la “cosa pública” o la política (Delgadillo, 2014).

Así, con el capitalismo neoliberal y los fenómenos de privatización, segregación, deterioro o desaparición del espacio público, se hace necesario considerar las transformaciones normativas, funcionales, morfológicas y las representaciones simbólicas para abordar la problemática del espacio público en su relación con las formas de organización del espacio urbano. Estas formas pueden ser: espacios centrales (históricos y centralidades secundarias), barrios o unidades equivalentes, equipamientos públicos, o nodos de circulación y transporte. Cabe señalar que el espacio público ideal de la ciudad moderna se basa en espacios urbanos que están bajo dominio del poder público y asignado al uso de toda la sociedad; es decir, son espacios que se desarrollan vinculados a las funciones económicas y sociales del Estado (Duhau y Giglia, 2016).

El espacio público así, como instrumento ideológico, se corresponde con el territorio de la mediación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil; y es donde se supone que estos tres estamentos generan discursos que teóricamente cancelan los antagonismos sociales, aunque en realidad camuflan, por un lado, las relaciones de explotación o exclusión, y por otro, el rol de los gobiernos en la generación de asimetrías sociales. En ese sentido, es menester considerar que la noción de espacio público se convierte en un mecanismo con el que la clase dominante oculta las contradicciones que lo sostienen, al mismo tiempo que obtiene la aprobación de la clase dominada y la convence de su neutralidad (Delgado, 2011).

En este sentido, el reconocimiento de la ciudad como una comunidad política conlleva ciertas problemáticas, como la que da cuenta de la autonomía relativa de la ciudad al sujetarse necesariamente al ordenamiento del Estado-Nación y que ocasiona tensiones entre los poderes nacionales y locales, o la que remite a la capacidad de las ciudades de garantizar los derechos de toda la ciudadanía; por lo que la ciudad, aunque presente los atributos, no es una comunidad política plena (Álvarez, 2016). Es de suponer que estas tensiones surgen también en las centralidades de la ciudad al tratar de obtener una autonomía tanto de la propia ciudad como del propio Estado. Es por esto que se debe plantear que el espacio público no expresa una sola voz, ya sea de la autoridad o de la sociedad, sino que su noción debe ser analizada dentro de las coordenadas del sistema político para que, ni el espacio, ni la opinión públicos remitan a un consenso normativo que solamente se ligue con la moralidad, sino que aporte a la comunicación y se reduzca la contingencia de lo políticamente posible (Rabotnikof, 1997).

Es preciso señalar esto toda vez que, considerando que tanto el espacio público como la ciudad del siglo XXI son el escenario natural de la ciudadanía al constituirse en el ámbito político-territorial que la reconfigura y le da nuevo sentido, el locus de la ciudadanía se ha desplazado fuera del Estado-Nación; por lo que es factible pensar en una pluralidad de ciudadanías y en nuevas comunidades políticas (Álvarez, 2016), que empiezan a expresarse justamente en las centralidades urbanas existentes y producidas en el sistema neoliberal. Estas expresiones se oponen a las consecuencias provocadas por los procesos de reestructuración global del capitalismo que

se producen en las centralidades urbanas, donde a veces la ciudad se reconfigura con una limitada acción de las instituciones y de las políticas públicas, favoreciendo al mercado en la organización social, en la gestión económica y cultural y en la planeación urbana (Ramírez Kuri, 2017).

Es decir, la centralidad urbana se convierte en el lugar privilegiado de la tensión entre Estado-sociedad y público-privado (Carrión, 2016), al ser el lugar que más mutaciones tiene en la ciudad. Así, la centralidad se convierte en un espacio urbano que debe ser reconocido, no por sus partes aisladas, sino por el significado público que tiene como un todo para la ciudadanía. Esta condición pública trasciende el tiempo y el espacio, por lo que produce un legado transgeneracional que potencia la construcción de la ciudadanía, tanto formal como sustantiva, y que se expresa cívica y colectivamente en el espacio público toda vez que la centralidad tiene una heterogeneidad de funciones, personas, tiempos y espacios. Es en esta condición pública de la centralidad en las que se deben basar las particularidades del marco legal, así como las múltiples organizaciones públicas que conforman el marco institucional.

Bibliografía

- Álvarez, Lucía (2016). Ciudad y ciudadanía: una reflexión conceptual. En Álvarez, Delgado y Leal (coords.), *Los desafíos de la ciudad del siglo XXI*. México: Senado de la República, CEIICH, PUEC/ PUES.
- Bohigas, Oriol (2003). En defensa de la urbanidad. En Borja, Jordi y Zaida Muxi, *Espacio público; ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa.
- Carrión, Fernando (2016). El espacio público es una relación, no un espacio. En Patricia Ramírez Kuri (coord.), *La reinención del espacio público en la ciudad fragmentada*. México: UNAM, IIS
- De Mattos, Carlos (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: OLACCHI-MDMQ.
- Delgadillo, Víctor (2014). *La política del espacio público y del patrimonio urbano en la Ciudad de México: discurso progresista, negocios inmobiliarios y buen comportamiento social*. XIII Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona.

- Delgadillo, Víctor (2016): Ciudad de México, quince años de desarrollo urbano intensivo: la gentrificación percibida. *Revista INVI*, 31(88). Santiago de Chile
- Delgado, Manuel (2011). *El espacio público como ideología*. Madrid: Catarata.
- Duhau, Emilio (2001). Las metrópolis latinoamericanas en el siglo XXI: de la modernidad inconclusa a la crisis del espacio público. *Cadernos IPPUR*, XV, 1. Rio de Janeiro.
- Duhau, Emilio y Giglia, Ángela (2004): “Espacio público y nuevas centralidades. Dimensión local y urbanidad en las colonias populares de la Ciudad de México”. México: Papeles de Población, vol. 10, núm. 41.
- Duhau, Emilio y Giglia, Ángela (2008). *Las reglas del desorden: Habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI/UAM.
- Duhau, Emilio y Giglia, Ángela (2016). *Metrópolis, espacio público y consumo*. México: FCE.
- Greene, Ricardo (2005). Pensar, dibujar, matar la ciudad: orden, planificación y competitividad en el urbanismo moderno. *Revista EURE*, 31(94). Chile.
- Pradilla, Emilio (2010). Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina. *Cadernos Métopole*, 24. Sao Paulo.
- Rabotnikof, Nora (1997). *El espacio público y la democracia moderna*. México: IFE.
- Ramírez Kuri, Patricia (2015). Espacio público, ¿espacio de todos? Reflexiones desde la ciudad de México. *Revista Mexicana de Sociología* 77(1). México: UNAM-IIS
- Ramírez Kuri, Patricia (2017). *La erosión del espacio público en la ciudad neoliberal*. México: UNAM, IIS, FA.