

CLEMENTE J. NAVARRO YÁÑEZ
MARC PARÉS
MARC MARTÍ-COSTA
FERNANDO DÍAZ ORUETA
ANDRÉS WALLISER
MARÍA JESÚS RODRÍGUEZ GARCÍA
OCTAVIO VÁZQUEZ AGUADO (eds.)

INNOVACIÓN
EN POLÍTICAS URBANAS
PERSPECTIVAS,
METODOLOGÍAS Y CASOS

Icaria  Ακαδημία
POLÍTICA

Este libro ha sido impreso en papel 100% Amigo de los bosques, proveniente de bosques sostenibles y con un proceso de producción de TCF (Total Chlorine Free), para colaborar en una gestión de los bosques respetuosa con el medio ambiente y económicamente sostenible.



Este libro es producto del proyecto REPOLURB «Los nuevos retos de las políticas urbanas: gobernanza, innovación y co-producción». Proyecto financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. (CS02016-81806-REDT)

Fotografía de la cubierta: Saint Sulpice, París, de Clemente J. Navarro

© Clemente J. Navarro Yáñez, Marc Parés, Marc Martí-Costa, Fernando Díaz Orueta, Andrés Walliser, María Jesús Rodríguez García, Octavio Vázquez Aguado (eds.)

© De esta edición:

Icaria editorial, s. a.

Bailèn, 5, 5ª planta

08010 Barcelona

www.icariaeditorial.com

Primera edición: diciembre de 2019

ISBN: 978-84-9888-938-3

Depósito legal: B 23.138-2019

Fotocomposición: Text Gràfic

Impreso por ULZAMA (Navarra)

Printed in Spain. Impreso en España.

ÍNDICE

Introducción.

Algunas preguntas sobre
la innovación en políticas urbanas: ¿qué?, ¿por qué?,
¿con qué resultados?, *Clemente J. Navarro Yáñez* 7

PARTE I

¿QUÉ ES LA INNOVACIÓN EN POLÍTICAS URBANAS?

- I. La innovación en las políticas urbanas,
Marc Parés y Marc Martí-Costa 15
- II. Transformar la ciudad a través de sus márgenes.
Experiencias de innovación y circulación
de políticas urbanas en Medellín, Río de Janeiro
y El Alto, *César González García* 25
- III. Protesta e innovación urbana. Una propuesta
de estudio a partir del análisis del Movimiento
de las Indignadas, *Daniel Marín Gutiérrez* 35
- IV. El acoso callejero como reto. La necesidad
del diálogo entre el enfoque feminista y las políticas
de movilidad urbanas, *Lionel S. Delgado* 45

PARTE II

¿QUÉ FACTORES FOMENTAN O INHIBEN
EL DESARROLLO DE INNOVACIÓN EN POLÍTICAS URBANAS?

- V. Desarrollo de la innovación social en contextos
de gobernanza local multinivel,
Fernando Díaz Orueta y Andrés Walliser 57
- VI. Murales y regeneración urbana en Paisaje Tetuán.
¿Fomentando la innovación democrática?,
Luis Menor Ruiz 67

- VII. La innovación social en la producción de las memorias urbanas. El caso del Monumento a los Caídos de Pamplona-Iruña, *Ion Martínez Lorea* 75
- VIII. El contexto urbano y la difusión de la innovación preventiva, *Ángel R. Zapata Moya* y *Cristina Mateos Mora* 85
- IX. La influencia de la Unión Europea en la innovación en política urbana nacional: el caso español (1991-2014), *Alejandro Fernández* 97

PARTE III

¿QUÉ RESULTADOS E IMPACTOS TIENE LA INNOVACIÓN EN POLÍTICAS URBANAS?

- X. Los efectos de la innovación en políticas urbanas: servicios municipales, gobernanza y cohesión social, *María Jesús Rodríguez García* y *Octavio Vázquez Aguado* 111
- XI. Un avance en la planificación urbana: la convergencia de la colaboración ciudadana y las tecnologías. La oportunidad de analizar el impacto de las políticas antes de formular el plan, *Irene Luque Martín* 121
- XII. El impacto de los planes de regeneración en el asociacionismo, *Cristina Mateos Mora* y *Ángel Ramón Zapata Moya* 133
- XIII. El impacto de la innovación en políticas urbanas. El caso de las «intervenciones basadas en área», *Lucía Muñoz García* 143
- Breves conclusiones. Algunas respuestas..., pero no todas, *Clemente J. Navarro Yáñez* 153
- Bibliografías 165
- Biografías de los autores 181

II. TRANSFORMAR LA CIUDAD A TRAVÉS DE SUS MÁRGENES. EXPERIENCIAS DE INNOVACIÓN Y CIRCULACIÓN DE POLÍTICAS URBANAS EN MEDELLÍN, RÍO DE JANEIRO Y EL ALTO

César González García¹

Desde hace algo más de una década, nuevas formas urbanas emergen en diferentes barrios desfavorecidos de América latina. En nombre de la «integración» y del «reconocimiento» de los más pobres, las políticas urbanas se multiplican en la región, teniendo como *función* transformar el espacio, las prácticas, las representaciones y las normas características de estos territorios. Dichas políticas se materializan en forma de: «Parques biblioteca», centros de emprendimiento, centros de salud, escuelas y colegios de «calidad», ensanchamiento de las calles, creación de espacios públicos y de recreación, «casas de justicia», puestos de policía periférica, teleféricos urbanos, entre otros.

La siguiente reflexión, basada en una perspectiva interdisciplinar (entre la geografía urbana, la antropología y la sociología políticas), pretende explicar *la transformación de la ciudad a través de sus márgenes* (Das y Pool, 2004; A. Días, 2013; M. Agier, 2015). Para ello, a partir del método etnográfico, desde el año 2015 hemos realizado un estudio comparativo de tres procesos sociales en tres espacios urbanos de América latina. A saber, La comuna 1 en Medellín, El Complejo do Alemão en Río de Janeiro y el distrito 5 en El Alto. Es en este contexto que, el principal objetivo del

1. Doctorando en l'École des Haute Études en Sciences Sociales EHESS-Paris. Centre de recherches historiques. Grupo GGH Terres. Co-coordonateur GRECAL EHESS-IHEAL

presente texto es comprender el cambio de *paradigma* (P. Hall, 1986) de estas políticas urbanas a partir de la noción de *innovación* entendida como un momento de *ruptura*, como un *proceso* y como un *producto* (Kim, S. y Chang, G. 2009). Con tal fin, el siguiente análisis se estructura en los tres momentos mencionados.

La ruptura: hacia un cambio en la percepción de los barrios desfavorecidos

En principio, las tres zonas urbanas objeto de análisis no se desmarcan de los barrios desfavorecidos de América latina. Ocupados y autoconstruidos por poblaciones entre *proletariado* y *precariado* (D. Harvey, 2012: 11), este conjunto de barrios se caracteriza por la ausencia del Estado y de todo lo que viene con él (Bourdieu, 1993: 159) tanto las instituciones (policía, escuelas, centros de salud) como el conjunto de servicios urbanos (electricidad, agua, gas, transporte público). Sin embargo, más allá de las desigualdades socioeconómicas y la segregación socioespacial, existen dos factores que acentúan la fragmentación urbana en estas tres ciudades.

En el primero de ellos se ubican las condiciones topográficas que moldearon la distribución social y urbana, produciendo una separación entre un «arriba» y un «abajo». Compuesto por colinas, laderas y mesetas, el «arriba» se convirtió en la alternativa habitacional para las clases desfavorecidas desde la década de los cincuenta. El «abajo» hace referencia a la ciudad «formal» planificada en la que especialmente habitan la clase media y la clase alta. El segundo factor, es el surgimiento de formas de *territorialización de grupos al margen del Estado*. Si bien dichos grupos se expresan de diferente manera en las tres ciudades, es posible identificar un conjunto de *prácticas*, de *representaciones* y de *normas* que constituyen las expresiones de un control territorial *marginal*. Con ello, una característica común a estos grupos es que son *societales*.

Así, partiendo de estos dos factores, la producción espacial de estos barrios, más que un fenómeno entendido a partir de la noción de *centro-periferia* (Castells, 1968, Reynaud, 1972) puede

ser explicada por su carácter marginal, es decir, de *margen*. Aquí la idea de margen no se reduce a la marginalidad como precariedad o exclusión, al contrario, lo que se busca es observar la dimensión creativa y creadora de estas formas de construir el territorio (Veena Das y Deborah Poole, 2004: 24).

Es concretamente a finales de los años noventa e inicios del dos mil que la cristalización de las desigualdades sociales, la fragmentación urbana y las formas de control territorial se materializan en una *crisis social urbana*. En Medellín, las confrontaciones entre los grupos paramilitares, las milicias de las guerrillas urbanas y los grupos delincuenciales desangran la ciudad con una década de homicidios sin precedente. En Río de Janeiro la lucha por el control territorial entre las fracciones del narcotráfico y los enfrentamientos con la policía militar, fortalece la barrera social y simbólica que estigmatiza a las y los habitantes de las favelas. En la ciudad de El Alto, es a inicio de los años 2000 que en el marco de la llamada «guerra del gas» las movilizaciones bloquean el acceso a la ciudad de La Paz produciendo enfrentamientos letales entre manifestantes y el ejército nacional. En los tres casos, un elemento central es *el lugar* de la confrontación, pues es en el interior estos barrios al margen del Estado donde tiene lugar la disputa por el control y el desarrollo de la ciudad.

De ahí, estas zonas urbanas que pasaron de barrios desfavorecidos a márgenes urbanas pueden ser consideradas a la vez como *arenas políticas*, pues allí se desafiaba el desarrollo del resto de la ciudad. Así, las bases para *la ruptura* cognitiva que daría lugar a la *necesidad de innovar* en materia de políticas urbanas, fueron en principio sociales espaciales y políticas.

Proceso: la creación de una política pública urbana local

Partiendo de los elementos precedentes, que permiten en alguna medida identificar el momento de *ruptura* en la forma de diseñar las políticas urbanas, en las siguientes líneas la atención se centra en el proceso.

Para el caso de Medellín, *la ruptura* en la forma de hacer las políticas urbanas se sitúa en el año 2004. Es a partir de allí que

inicia un proceso de innovación en el que el gobierno municipal de la ciudad, bajo el mandato de Sergio Fajardo, buscará responder a los retos locales e internacionales con un cambio de *paradigma*² (Hall, 1986) de políticas urbanas.

Este cambio consistía en «transformar la ciudad al concentrarse en los barrios más desfavorecidos y estigmatizados por la violencia». El nombre *Urbanismo social* fue entonces dado a este tipo de políticas urbanas caracterizadas por un modo de intervención que pretende garantizar «la integración». Desde esta perspectiva, la denominada «integración» se alcanzaría a través de 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». Así, el dispositivo que reagruparía dichos objetivos será los *Proyectos Urbanos Integrales* (PUI). 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.

Está política urbana fue diseñada así a través de la armonización de *referenciales*³ de las diferentes escalas de poder, en los niveles local, nacional e internacional. Específicamente, fueron tomados como referentes a nivel internacional, las bases de la conferencia de Estambul Habitat II-1996 y algunas experiencias urbanísticas implementadas en el contexto latinoamericano. Como es el caso del programa Chile- Barrio, de Brasil, con Favela-Bairro, en la lógica de mejoramiento de barrios con intervenciones *insitu* financiadas por el Banco interamericano de Desarrollo (BID). Así mismo, se

2. La noción de cambio de «paradigma» aquí hace referencia a la obra del geógrafo inglés Peter Hall. Para este Este hay un cambio de «paradigma» en las políticas públicas cuando se puede constatar a la vez: un cambio de los objetivos de las políticas, un cambio de instrumentos de la acción pública, y finalmente un cambio en los marcos institucionales (Hall P. 1986: 137).

3. Pierre Muller explica que: *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, 2010: 55).

toma también como referente el programa de rehabilitación del centro histórico de Quito, financiado por el Banco Mundial.

Conversión de una política urbana local en modelo latinoamericano

Transcurridos cuatro años de la creación del *Urbanismo Social* ya no se trataba solamente de un nuevo «paradigma» de política urbana local, sino de un nuevo programa de transformación urbana instituido en «*modelo*», más allá de las fronteras colombianas. Esto fue posible en gran parte, gracias a la valoración del *urbanismo social* por parte de ONU-Habitat y del BID para quienes este tipo de urbanismo crea soluciones *innovadoras*. Entre ellas, se ubica los primeros teleféricos urbanos, entonces vistos como tecnología de transporte sostenible, participando a la integración y a la movilidad de los habitantes de los barrios precarios de las colinas. A partir de 2008, la ciudad comienza a recibir premios internacionales gracias a sus intervenciones en los barrios más desfavorecidos. Entre ellos, el reconocimiento de Medellín como «*la ciudad más innovadora del mundo*» (según Urban Land Institut y Wall Street Journal, 2013).

En síntesis, la transformación de una *política local* en un *modelo de desarrollo urbano* es una lógica bidireccional. En primer lugar, son utilizados *referenciales* internacionales para la solución de problemas locales. Y, en segundo lugar, la acumulación del capital de legitimidad de las políticas locales es posible gracias al reconocimiento de los organismos internacionales quienes establecen la aparición de «*un modelo urbano*».

Circulación y aplicación del «modelo urbano»

Las relaciones entre los gobiernos, las y los mandatarios, locales regionales y nacionales, es central a la hora de integrar la noción de innovación en la creación de políticas urbanas. Ello es posible ilustrarlo con dos ejemplos del contexto latinoamericano, uno en Río de Janeiro y otro con el área metropolitana de las ciudades de La Paz y de El Alto.

En el año 2008, Río de Janeiro comenzaba a prepararse para la realización de la copa del mundo FIFA y para los juegos Olímpicos.

El gobierno de Estado, bajo el mandato de Sergio Cabral y enmarcado en las políticas sociales del presidente Lula, implementa a partir de este año el *Programa de la aceleración del crecimiento*⁴ (PAC). Para el caso del Complejo do Alemão (un conjunto de 15 favelas del norte de la ciudad) el PAC será inspirado ampliamente del *Urbanismo Social* de Medellín. Para tal fin, diversos encuentros entre mandatarios y funcionarios de las dos ciudades se llevaron a cabo. Ello tendrá como resultado la instalación de un teleférico urbano, la creación de las *Unidades de Policía de Pacificación* (UPP) y el diseño de un plan urbano inspirado en los *Proyectos Urbanos Integrales* (PUI).

Por su parte, en Bolivia con la llegada al poder de Evo Morales y el nacimiento del Estado Plurinacional, un conjunto de políticas públicas lideradas por el gobierno central comienza a ver el día. Con un discurso centrado en el «reconocimiento» de las comunidades indígenas históricamente abandonadas y la «redistribución» a los más necesitados, las intervenciones urbanas abrieron un lugar al Estado, en el suelo urbano de la denominada «ciudad insurgente», El Alto. Es en el año 2012 que el presidente Morales presenta el proyecto de ley para la construcción de un teleférico que tendrá como función integrar la ciudad de El Alto y la ciudad de La Paz. Así, desde el año 2014 el sistema «*Mi Teleférico*» ha servido de puerta de entrada para la ejecución de intervenciones en zonas urbanas en las que, hasta la época, la presencia del Estado era inexistente. En este caso no se hace ninguna alusión directa a la reproducción del «*modelo Medellín*». Sin embargo, antes de la implementación y funcionamiento dicha infraestructura urbana una comisión de dirigentes, funcionarios y arquitectos bolivianos fue encargada de visitar Medellín con el fin de nutrirse de la experiencia colombiana. (Entrevista a funcionarios de la empresa de Estado «*Mi Teleférico*» La Paz, 30 octubre 2016).

4. PAC es creado con el objetivo de promover inversiones en la infraestructura y en la ciudadanía en las regiones más pobres del país. Una de las líneas centrales del PAC gestionada por el Ministerio das Cidades, sería la urbanización de los Establecimientos precarios.

El producto: efectos de la innovación en términos de transformación socioespacial

En este punto, la observación se focalizará en el *producto* de la innovación en dichas políticas urbanas. El análisis del *producto* se organiza en tres dimensiones que a la vez están interrelacionadas entre sí. Estas son: *la dimensión estructural, la dimensión cognitiva temporal y la dimensión espacio/territorial.*

Pasada más de una década desde la creación y puesta en circulación del conjunto de políticas urbanas relacionadas con el llamado *Urbanismo Social* es posible observar algunos cambios referidos al aparato estatal. Es a lo que hemos llamado «*la dimensión estructural*». En primer lugar, en las tres ciudades la creación o ejecución de políticas urbanas pasa por el establecimiento de un marco normativo que, en la mayoría de los casos, amplía, flexibiliza y diversifica las leyes que enmarcan la acción pública.

Esta nueva normatividad se materializa generalmente en los Planes de ordenamiento territorial (POT Medellín) o con el «*Estatuto da cidade*» en Río de Janeiro que orienta a la vez los «*plano diretos municipal*» e igualmente el Plan de desarrollo urbano en la ciudad de El Alto. En segundo lugar, nuevas formas institucionales aparecen en el marco de la *ruptura o proceso* de innovación. Un ejemplo es el Ministerio das Cidades en Brasil, que amplía las competencias a la *Empresa de obras públicas* (EMOP) para las intervenciones en Favelas. En Medellín es la *Empresa de Desarrollo Urbano* (EDU), la institucional garante de la puesta en marcha y de la difusión de los principios del *Urbanismo Social*. Por su parte, en el caso boliviano ha se concentrado la acción pública en la nueva empresa nacional del Estado «mi teleférico». Esta es la responsable de la acupuntura urbana e insignia de las políticas de «*reconocimiento e integración*» del Estado Plurinacional de Bolivia. Concretamente, los cambios en las estructuras institucionales y normativas son producto y productores de la *innovación en las políticas urbanas*, pues son estas quienes retroalimentan y perpetúan la innovación como carácter y característica de la acción pública.

En segundo lugar, pasamos a la *dimensión cognitiva/temporal* en la cual se evidencia la integración cognitiva de la *innovación* en

tanto que categoría central de la acción del Estado. Es decir, las representaciones, creencias y formas de entender los problemas y soluciones en materia de políticas urbanas han integrado la noción de *innovación* a su repertorio mental. En ello, hablar de la integración de la categoría de innovación en la acción pública implica tomar en cuenta la temporalidad gubernamental. Si bien la sostenibilidad de los programas urbanos analizados, en este caso, puede ser afectada por condiciones externas a los campos de representación y las formas de acción de los gobiernos locales, es posible identificar líneas de continuidad en los modos de intervención de las tres ciudades. En Medellín, se ha hecho de la *innovación* una de las categorías centrales en las agendas públicas desde hace más de 14 años. Los distintos gobiernos locales ponen en marcha programas cada vez más ambiciosos en los que se pretende conservar la línea de «*la ciudad más innovadora del mundo*». Por su parte, en Bolivia, la permanencia en el poder del presidente Evo Morales desde hace más de una década, ha facilitado la continuidad del proceso de *innovación* en la ciudad de El Alto. En efecto, bajo el discurso del reconocimiento y la consigna «*lo mejor para los guerreros de El Alto*», la implementación de grandes obras de infraestructura moderna sigue multiplicándose. Para el caso de Río de Janeiro, antes de entrar en la actual crisis social y política, el gobierno de Estado, así como la prefectura municipal intentaron llevar a cabo una reproducción a otras favelas de la ciudad la experiencia del Complejo do Alemão.

Finalmente, en la dimensión *espacio/territorial*, el producto de la innovación en las políticas urbanas se retroalimenta con dos procesos. Con la transformación espacial de los márgenes urbanos se asiste a *la espacialización del Estado*. Es decir, el Estado que se materializa en las instituciones públicas, ha modificado el paisaje urbano de los barrios desfavorecidos con la implantación de formas espaciales propias de «la ciudad formal». Estas formas espaciales vistas como *dispositivos de espacialización estatal* participan así al segundo proceso, la territorialización estatal. En otras palabras, a la modificación de las prácticas, normas y formas de representación propias a los barrios en margen.

Conclusión

Hasta aquí, han sido abordados brevemente tres dimensiones de *la innovación* en las políticas urbanas, para el caso de las tres ciudades objeto de estudio. En primer lugar, *La Ruptura*, como el momento en que se produce un cambio en la concepción «del problema y de la solución» en términos de urbanizaciones de los barrios desfavorecidos. Esto, a partir de diferentes crisis sociales y urbanas. Y, en segundo lugar, *El Proceso*, a través del cual fueron creadas, legitimadas y puestas en circulación nuevas formas de intervenir en los territorios al margen del Estado. Aquí las políticas urbanas son el resultado de la armonización de *referenciales* globales-locales y de la acomodación de las normatividades nacionales. Y en tercer lugar, *El Producto*, en el cual se identifican los efectos y resultados en términos de transformación socioespacial consecuencia de la integración de *la innovación* en las políticas urbanas.

En suma, para entender la *innovación* en las políticas urbanas es necesario situarla en tanto que categoría de percepción y de acción. Pues esta, se ha convertido en las últimas décadas en un imperativo para la acción pública en la concepción y ejecución del desarrollo urbano. Así, la innovación no solo abre un campo de representación en los sistemas de acción política, sino que a la vez flexibiliza las formas institucionales y multiplica el mundo de posibles de los dispositivos y formas urbanas dirigidas a los barrios desfavorecidos al margen del Estado.

