

Lo urbano en  
su complejidad:  
una lectura desde  
América Latina

Marco Córdova Montúfar, coordinador

Lo urbano en  
su complejidad:  
una lectura desde  
América Latina



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito – Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 3237960  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

**Ministerio de Cultura del Ecuador**  
Avenida Colón y Juan León Mera  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 2903 763  
[www.ministeriodecultura.gov.ec](http://www.ministeriodecultura.gov.ec)

ISBN:  
Cuidado de la edición: Paulina Torres  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Crearimagen  
Quito, Ecuador, 2008  
1ª. edición: julio, 2008

# Índice

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Introducción</b>	
<b>El sentido de lo urbano en América Latina</b> .....	11
<i>Marco Córdova Montúfar</i>	
<b>I. TRANSFORMACIONES SOCIO-TERRITORIALES EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN</b>	
<b>Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano</b> .....	37
<i>Carlos A. de Mattos</i>	
<b>Estado, instituciones y desarrollo urbano</b> .....	65
<i>Ricardo Carlos Gaspar</i>	
<b>O Estado-Nação e as cidades –a redefinição do papel do Estado e a emergência das cidades no cenário internacional– uma questão paradigmática</b> .....	83
<i>Chyara Sales Pereira</i>	
<b>Lima Metropolitana y la globalización: plataforma de integración subordinada o espacio de autodeterminación en América Latina</b> .....	101
<i>Roberto Arroyo y Antonio Romero</i>	

---

## II. DESAFÍOS DE LA GESTIÓN URBANA

**Repensando las formas de gobierno y gestión pública en grandes ciudades de la Argentina. Análisis en términos de políticas de articulación multiactoral y gobernanza democrática . . . . .** 123  
*Rodrigo Carmona*

**Ciudadanos y vecinos: la crisis de la institucionalidad democrática de los Centros Vecinales de la ciudad de Córdoba frente a la complejización del espacio público local . . . . .** 147  
*Corina Echavarría*

**As políticas urbanas e o exercício de uma nova esfera pública na gestão das cidades . . . . .** 163  
*Márcia Helena Batista Costa*

**Gestão democrática das cidades e a participação dos movimentos sociais urbanos no Brasil . . . . .** 183  
*Evaniza Rodrigues*

### PRESENTACIÓN DE CASOS

**Gestión comunitaria de los servicios públicos: las mesas técnicas de agua como herramienta para el desarrollo comunitario . . . . .** 205  
*Maria Gabriela Matos, Unaldo Coquies y Rosa Núñez*

**Gestión pública e integración urbana: una mirada al programa Bicentenario en Concepción, Chile . . . . .** 221  
*Alfredo Palacios Barra*

**Análise da implantação do “Boa-Noite Teresina” como política de prevenção à criminalidade . . . . .** 233  
*Katherine Lages Contasti Bandeira*

---

### III. LO URBANO COMO PROCESO DE COMUNICACIÓN Y APRENDIZAJE

<b>Crónica urbana, la experiencia de vivir en la ciudad</b>	
<i>Brenda U. Iglesias Sánchez</i> . . . . .	245
<b>Ciudad, espacio público y comunicación:</b>	
<b>Una reflexión en torno al discurso</b>	
<b>pedagógico de y sobre la ciudad</b> . . . . .	259
<i>Alexander Buendía Astudillo</i>	
<b>Mediaciones pedagógicas para construir ciudad</b> . . . . .	269
<i>Nobora Aydee Ramírez y Yolanda Hernández</i>	
<b>La Facultad de Arquitectura de La Habana en la ciudad</b> . . . . .	289
<i>Eliana Cárdenas</i>	

### IV. CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LO URBANO

<b>Velhas fazendas cafeeiras: patrimônio</b>	
<b>e turismo em espaços esvaziados</b> . . . . .	311
<i>Mateus Rosada y Maria Ângela P. C. S. Bortolucci</i>	
<b>Popayán, entre el tiempo colonial y el tiempo moderno</b> . . . . .	327
<i>Jose Enrique Urreste Campo</i>	
<b>Sociología, ciudad y política: Cali en los últimos veinte años</b> . . . . .	321
<i>Francisco Javier Ocampo Cepeda</i>	
<b>Motivaciones para pensar la exclusión territorial urbana</b> . . . . .	359
<i>María Clara Echeverría R.</i>	

# Gestión pública e integración urbana: una mirada al programa Bicentenario en Concepción, Chile

Alfredo Palacios Barra\*

## Resumen

El Bicentenario es un hito simbólico en la historia nacional de Chile. Su proximidad, ha abierto un tiempo para evocar el pasado y resaltar las proyecciones de una nación con doscientos años de vida republicana. Por ello, el estado chileno se dio a la tarea de recibir el Bicentenario con una nueva imagen de país que diera muestra del “nuevo rostro” que pretende proyectar Chile hacia el futuro, teniendo como una de sus metas fundamentales desarrollar una serie de planes y proyectos urbanos en las principales ciudades. No se trata sólo de crear obras nuevas o de intervención urbana, sino también de preservar, mantener y proteger aquellas donde se rescata el pasado y el espíritu nacional y se recupera el patrimonio y los espacios que reflejan nuestra historia, al tiempo que valorizar nuestro carácter de nación de ciudadanos libres, solidarios e iguales en derechos y oportunidades. El concepto pasa entonces, por aprovechar el Bicentenario como una oportunidad para efectuar una suerte de balance nacional, al romper simbólicamente con las cadenas del ayer y enfrentar el porvenir con distintos escenarios, tanto tradicionales y revalorizados como nuevos y recién jerarquizados. En el caso específico del Proyecto Bicentenario en Concepción, este texto se identifica con la fundamentación sobre el desarrollo del principal eje de conectividad entre el casco histórico central de Concepción y el nuevo centro cívico que se propone a expensas de la recuperación del principal referente geográfico como es el río Bio Bio y que ha de imprimir una nueva identidad urbana a los habitantes de esta ciudad.

Palabras claves: Eje Bicentenario, obras urbanas, patrimonio, centro cívico, costera fluvial.

---

\* Académico de la Universidad del Bio Bio, Concepción-Chile. Editor de la Revista URBANO.

## El nacimiento de la Comisión Bicentenario

Con motivo de la celebración de los 200 años de la constitución de la Primera Junta de Gobierno del 18 de Septiembre de 1810, el estado chileno se dio a la tarea de recibir el bicentenario de la independencia con una nueva imagen urbana, que diera muestra del “nuevo rostro” que pretende proyectar el país.

En vista de esa consideración, a comienzos del año 2000 se creó la Comisión Bicentenario con la misión de elaborar “programas para canalizar y coordinar los esfuerzos que todos los sectores de la sociedad desarrollen en el marco de esta celebración”. Teniendo como una de sus metas fundamentales desarrollar una serie de planes de intervención urbana en las principales ciudades del país, los proyectos urbanos serían realizados en lugares significativos del espacio público, sea remodelándolos o recuperando zonas subutilizadas o sin utilizar.

Respondiendo a la convocatoria del ejecutivo, entidades e instituciones públicas, corporaciones privadas, empresas y universidades, se plantearon el 2010 como horizonte objetivo para las diversas iniciativas de rescate patrimonial, preservación de valores e inventario de los bienes históricos que nos identifican como pueblo. Aprovechando la oportunidad para efectuar una suerte de balance nacional, se intentaba romper simbólicamente con las cadenas del pasado y enfrentar el futuro con nuevos aires.

Originalmente, se contempló la generación de proyectos en las grandes ciudades de Antofagasta, Valparaíso, Santiago y Concepción, pero sin embargo, dado el entusiasmo que despertó la iniciativa en las autoridades locales a lo largo del país, se hizo extensiva la invitación a todos los centros urbanos con más de 75 mil habitantes. En la actualidad, el Proyecto Bicentenario ha incorporado obras en las quince regiones del país, dotando a sus principales centros urbanos de nuevas obras de vialidad, parques y áreas verdes, paseos peatonales, edificios institucionales, además de la habilitación de bordes ribereños, lacustres y marítimos.

Para tal efecto se creó el Directorio Ejecutivo de Obras del Bicentenario, cuya misión es seleccionar, patrocinar y promover las obras que se presenten, asignándole la categoría de proyecto bicentenario. Su principal

función “es coordinar esfuerzos y voluntades, en la búsqueda de vías de financiamiento a través de la alianza de capitales públicos y privados”.

El Departamento de Planificación y Diseño Urbano de la Facultad de Arquitectura, Construcción y Diseño de la Universidad del Bio Bio, ha participado como entidad consultora y asesora de este Programa desde el año 2001.

## Los objetivos del Programa Bicentenario

La fundamentación del Programa, se sostiene en base a tres ejes fundamentales:

- la necesidad de mejorar la infraestructura nacional que permita abordar los desafíos de la creciente integración a un mundo globalizado;
- la idea de un proyecto de país, expresado en un proyecto de modernización nacional compartido por sus principales fuerzas políticas, económicas y sociales; y
- la necesidad de que la ciudadanía asuma como propias las iniciativas enmarcadas en la celebración del Bicentenario.

La Comisión establece, en sus líneas de acción, que tal conmemoración “pertenece a todos los chilenos y chilenas, por ello, la Comisión se ha propuesto impulsar, coordinar y orientar las ideas e iniciativas que desarrolle cada persona, grupo u organización pública o privada y de la sociedad civil de aquí al 2010”.

Los objetivos concretos que persigue el Programa, se expresan en tres principios fundamentales:

- La integración de Chile y sus Regiones, que se traduce en la preocupación por mejorar la infraestructura del país;



- La interrelación con el entorno natural, referida a la necesidad de propiciar un mejoramiento en la relación de la población con los entornos naturales en que habita, posibilitando el acceso a los diferentes elementos que configuran su geografía; y
- La valoración de las condiciones de habitabilidad de las ciudades, que apunta a la configuración de ciudades más modernas y amables, lo que debiese traducirse en el progresivo mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

El Estado ha instalado el Bicentenario como un hecho social en el seno de la opinión pública, para su discusión, y sobre todo como medio de legitimación social. Antes de comenzar un debate, que se presupone libre y espontáneo, sobre la importancia de cumplir dos siglos de vida independiente, ya se habían decidido las líneas generales a seguir, los objetivos que se buscaban e incluso el sentido que debieran adoptar las iniciativas propuestas.

Bajo un marco ideológico aparentemente inexistente, cuidadosamente despolitizado con el argumento de que los intereses superiores de la nación están por sobre las opiniones políticas de cada ciudadano, y ante la actitud condescendiente de la población, el Proyecto Bicentenario pretende aparecerse, naturalmente, como la suma solidaria de los esfuerzos de todos los estamentos de la nación, es posesión de un ideal superior como es la modernización nacional.

### Situación urbana de Chile

Al “liberalismo-oligárquico” del siglo XIX (y principios del siglo XX), le correspondieron ciudades en expansión, escasamente planificadas, con un naciente urbanismo de corte “arquitectónico” (o de los trazados) y temerosas de los riesgos que implicaba el incremento de la marginalidad urbana. Mientras que el “nacional-desarrollismo” de mediados de siglo XX (1930-1973) es coincidente con la urbanización de las formas de vida del grueso de la población, la consolidación de las clases medias y un mayor

desarrollo de la planificación urbana preocupada de los elementos funcionales de la ciudad, que caracterizó a la metropolización de las grandes capitales latinoamericanas. Siguiendo la misma lógica, en América Latina los efectos del actual modelo de modernización sobre la ciudad, derivan en la progresiva privatización y fragmentación de los espacios urbanos.

Es ese el marco donde se instala la celebración del bicentenario. De cierto modo, condensa en una iniciativa gubernamental, una serie de discursos que de modo fragmentario se vienen oyendo, con mayor o menor fuerza, al menos desde de los años 1980, cuyos principales ejes son:

- la importancia de abrir la economía hacia el exterior;
- la necesidad de controlar el gasto fiscal, mediante la reducción del tamaño del Estado;
- la decisión de dejar en manos de privados la administración de las empresas estatales, así como, la salud, la educación y las pensiones; y
- la búsqueda de una política de consensos, que inhiba la polarización política de la sociedad, lo que ha derivado en su despolitización.

Por todos estos factores, el análisis del proyecto, sea en dimensión arquitectónica, funcional, social, o discursiva, no puede dejar de considerar estos elementos.

En relación al Proyecto Bicentenario el análisis de su discurso expresado en lenguaje urbanístico o arquitectónico, presenta dos grandes dimensiones, por un lado nos enfrenta al problema de la interacción cotidiana de los interlocutores, en este caso los habitantes de la ciudad, con los textos (obras, edificios, autopistas o parques), y la comprensión tácita o manifiesta de su significado, entendiendo que el significado se da en la interacción de los habitantes con los espacios urbanos. Y por otro lado, al problema de la intertextualidad, es decir, al hecho de que el mensaje que conlleva cada signo (obra, emplazamiento, elemento estructural, detalle constructivo o color), en el caso de la intervención urbana, es la traducción de un discurso concreto desde un tipo de lenguaje, en este caso la

lengua castellana (escrita y hablada) a otro, el lenguaje urbanístico y arquitectónico.

En síntesis, al analizar cualquier proyecto de intervención urbana como el impulsado por la Comisión Bicentenario, tenemos que: comprender las implicancias del discurso promovido por el Estado (la modernización nacional); establecer en qué medida las obras impulsadas efectivamente “materializan” ese discurso de acuerdo a ciertos parámetros de validez socialmente aceptados por los principales tipos de poder en juego (el mercado, el Estado y la ciudadanía); y, a partir de la interacción de los habitantes con las obras llevadas a cabo, aventurar en qué medida éstas representan simbólicamente los principios que se pretendían plasmar.

### El Proyecto Bicentenario en Concepción

Uno de los principios fundamentales del proyecto en la zona, es la recuperación del río Bio Bio, abriendo la ciudad hacia sus márgenes para romper con siglos en los cuales le ha dado la espalda, rescatando la idea formulada en el plan de desarrollo urbano propuesto por Pascual Binimelis en el siglo XIX. “La idea es transformar a Concepción en una ciudad fluvial, lo que representa una nueva proyección inmobiliaria y urbanística del borde del río que ahora se entrega a la ciudad como reconocimiento e integración”.

En consecuencia, el centro de las preocupaciones del proyecto en Concepción se concentra en el programa de recuperación del río y en la construcción del Barrio Cívico. Del mismo modo, en otras zonas de la intercomuna, se están desarrollando proyectos como la remodelación de la bahía de San Vicente, la ruta Interportuaria Lirquén-Talcahuano, la recuperación (y descontaminación) del canal El Morro y la remodelación del Parque Laguna Grande en San Pedro, todas enmarcadas en el principio de mejorar la interrelación con el entorno natural.

En Concepción, la construcción del Barrio Cívico que es la obra central de todo el Proyecto Bicentenario en la ciudad, se fundamenta en el principio de valoración de las condiciones de habitabilidad de las ciudades, tendiente al mejoramiento de la calidad de vida de la ciudad, y su relevancia se explica tanto por su envergadura como por el significado

asociado a él. Contempla cinco grandes obras individuales: el edificio Servicios Públicos, la Plaza Bicentenario, la Av. Nueva Prat, el Parque Central y el Parque Ribera Norte, al costado del cual se emplazará el futuro Teatro Pencopolitano, proyectado a orillas del río, al otro lado de la avenida Costanera.

La obra más importante de las cinco, es sin duda es el Edificio de Servicios Públicos, pues constituye la pieza que le da sentido a todo el conjunto. El objetivo perseguido por las autoridades es que se constituya como “el espacio de comunicación entre la comunidad y el gobierno central que permitirá descentralizar y al mismo tiempo concentrar e interrelacionar los distintos servicios públicos regionales en pro de una mejor atención de la comunidad”.

Para comprender la concepción de ciudadanía condicionada por el discurso del mercado, que subyace al proyecto, nada más ilustrativo que las palabras del Ministro de Obras Públicas, Ing. Clemente Pérez, quien comparó al Barrio Cívico con un gran *mall* del ciudadano, tanto por la concentración de servicios que conlleva, “donde la gente podrá encontrar respuesta a todas sus inquietudes relacionadas con los servicios públicos”, como por su estética “vanguardista”, en acero, hormigón y vidrio, que puede ser percibida como una analogía a un gran centro comercial. Resulta paradójico que el edificio cuya misión es convertirse en un importante referente urbano, cargado de significados sociales e históricos, se acerque a la imagen de un gran *mall*, a través de su estética neutra, abstracta y monumental, cercana a los diseños desterritorializados de la arquitectura sobre-moderna, sin buscar su referencialidad en el entorno socio, histórico cultural de la ciudad.

Junto con las obras del barrio cívico y la recuperación del río, que dado su carácter simbólico y su emplazamiento se espera que conlleven un alto impacto como referentes urbanos, existen otros dos grupos de obras de obras que vienen a completar el programa de intervención urbana en la comuna. Por un lado, las obras tendientes a la remodelación del centro histórico (Proyecto Zócalo de Concepción y Boulevard Barros Arana), y por otro, las relativas al mejoramiento de la conectividad vial entre los distintos sectores de la intercomuna, que se fundamentan en el principio de mejorar la integración de Chile y sus Regiones.

## Legitimidad histórica

En este contexto, la importancia del discurso, manifiesto e implícito, es crucial. Dada la relevancia e impacto social que significan las obras promovidas, los mecanismos comunicacionales utilizados para explicar, difundir y materializar dichas iniciativas, adquieren una especial centralidad, así pues, lejos de ser un apéndice operacional neutro, constituye una poderosa herramienta de legitimación social. Es decir, cumple un rol de doble legitimador, pues sirve para justificar la obra y para reafirmar la ideología que la sustenta.

Detrás del Proyecto Bicentenario, como discurso específico del modelo de modernización nacional, descansa la intención cultural de construir un tipo de sociedad concreta, impulsada por determinados grupos de poder, político y económico, que aprovechan, por un lado, la aparente inevitabilidad de los procesos económicos y culturales que implican la globalización, y por otro, el debilitamiento progresivo de la sociedad civil, y su pérdida de poder de ingerencia en los asuntos públicos, para llevar adelante sus intenciones.

Circunscribiendo el análisis sólo al Proyecto Bicentenario en Concepción, y mirando un poco más allá de la funcionalidad de las obras, no resulta difícil identificar el objetivo que se persigue con dicha iniciativa: “Queremos hitos que sean un recuerdo histórico y que, al mismo tiempo, permanezcan en la memoria histórica como emblema del avance de esta Región”. Es decir, los hitos que marquen el nacimiento de una nueva etapa en la historia de Chile, y por ende, de cada una de sus regiones. Levantando los edificios patrimoniales del futuro, y los hitos urbanos que debieran simbolizar el momento en el que se plasmó en el espacio urbano local el desarrollo nacional.

Así pues, la construcción de grandes obras sirve, además de su utilidad funcional, para que las futuras generaciones reconozcan, a través de ellas, a los gobiernos que marcaron nítidamente un antes y un después, sentando las bases del Chile del mañana. No está demás recordar, que junto con cambiar el rostro de las principales ciudades de Chile, el “proyecto de país” contempla una serie de reformas a la salud, la educación, los servicios públicos, las fuerzas armadas o la justicia, que vienen a complemen-

tar las profundas transformaciones efectuadas a fines de los años 1970 y principios de los años 1980 por el Gobierno Militar.

## Reflexión final

El Proyecto Bicentenario, más allá de sus objetivos manifiestos, representa la condensación de una serie de discursos fragmentarios, que se materializan en el espacio urbano en la forma de una iniciativa de intervención urbana, cuya finalidad responde a intereses comunicativos y simbólicos, y tienen como horizonte la idea de alcanzar el umbral de las naciones desarrolladas.

En este sentido, el Estado, en co-implicancia con los municipios, hace uso de un discurso asociado a la celebración del bicentenario de la independencia para promover y legitimar las obras tendientes al mejoramiento de la infraestructura y la remodelación de los espacios urbanos de las principales ciudades del país, en cuyo esfuerzo buscó alianza con el sector privado y con la ciudadanía.

Los objetivos del proyecto, y de cada una de sus obras, en términos generales responden al objetivo de asegurar la conectividad vial, mejorando la infraestructura caminera, portuaria y aeroportuaria del país. Probablemente falten algunos perfeccionamientos como por ejemplo, crear espacios para el fortalecimiento de la ciudadanía, y la integración de los diversos espacios públicos proyectados con la trama urbana de la ciudad. En el caso de Concepción, en relación al Parque Costanera, se echan de menos espacios flexibles de mayor magnitud capaces de acoger grandes actividades urbanas en contacto con el río, además de un mejor manejo de la escala urbana, un mejor diálogo con la ciudad, no obstante que nuevos agregados ya visualizan la solución de esos aspectos.

Es digno de reconocerse que el programa Bicentenario es un gran acontecimiento para el país, cuya finalidad es intrínsecamente comunicativa y simbólica y cuyos mensajes es posible resumirlos al menos, en tres distintas visiones:

- le está diciendo al resto del mundo que Chile constituye un país eficiente y confiable, en el cual las promesas se cumplen y los proyectos se ejecutan, al mismo tiempo que actualiza su infraestructura –vial, portuaria y de comunicaciones– de acuerdo a parámetros internacionales;
- le comunica al sector privado que Chile volvió a constituir una comunidad, donde es posible reunir mancomunadamente al estado a capitales privados y a los representantes locales, para lograr objetivos comunes; y
- le dice a la ciudadanía, que por fin el país está dejando atrás la condena del subdesarrollo, preparando el terreno para integrarse plenamente al primer mundo.

Información detallada sobre el Programa Bicentenario ha sido recogida en las Publicaciones Comisión Bicentenario (PCB):

#### Cuadernos Bicentenario

- Mistral, Gabriela (2004). “Pensando a Chile. Una tentativa contra lo imposible”. En Quezada, Jaime (comp.) *Cuadernos Bicentenario* No. 2, Santiago de Chile: Ed. PCB.
- Montecino, Sonia (2005a). “Reencantando Chile. Voces populares”. *Cuadernos Bicentenario*. Santiago de Chile: Ed. PCB.
- Montecino, Sonia (comp.) (2005b). “Revisitando Chile: identidades, mitos e historias”. *Cuadernos Bicentenario*, N° 1. Santiago: Ed. PCB.

#### Colecciones Temáticas

- Aguilera, Máximo (2006). *Una visión de Chile a partir de los datos del Censo 2002, ¿Cuántos y como somos los chilenos?* Santiago: Ed. PCVB.

#### Ediciones Especiales

- Comisión Bicentenario (2004). “Guía de Obras Bicentenario”. Santiago: Ed. PCVB.
- Comisión Bicentenario (2003). “Chile Hoy: ¿acercándonos al umbral del Desarrollo?, Exposiciones Foro Bicentenario. Santiago: Comisión Bicentenario.
- Ottone, Ernesto y Carlos Vergara (2004). *Chile: Un caso de desarrollo progresivo*. Santiago: Ed. PCB