

## ***Democracia participativa y segregación espacial y territorial. Elementos para el análisis.***

***Presentado en la IX Conferencia Internacional del OIDP: “Jóvenes, ciudadanía y democracia participativa”.*** Reggio Emilia (Italia) 18 – 20 de Noviembre de 2009

**Integrantes del GT:** Observatório das Metrôpoles de São Paulo (Coordinador), Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Gobierno Del Distrito Federal de México, COPEVI y Secretaría Técnica OIDP.

Contacto: [frsanche@uol.com.br](mailto:frsanche@uol.com.br) y/o [oidp@bcn.cat](mailto:oidp@bcn.cat)

## RELATÓRIO DE AVANCE

### Índice

1. A modo de Introducción
2. Los resultados
3. América Latina
4. Democracia participativa y Segregación Social
5. Ciudades Latinoamericanas: el presupuesto participativo y la diversidad de herramientas de política urbana para superar los factores de segregación
6. Segregación y territorio

### 1. A modo de introducción

Fueron incorporados a los trabajos preparatorios del GT estudios de caso sobre segregación espacial y territorial producidas en 7 ciudades latinoamericanas: Porto Alegre, São Paulo y Santo André por el Brasil, Montevideo por el Uruguay, Cuenca por el Ecuador, Ciudad de México DF por México, y la novel experiencia de los Territorios Sociales Solidarios (TSS) en el Paraguay. También fueron producidos documentos metodológicos por decisión del grupo: el primero escrito por el coordinador del GT y los otros por el ObservaPoa y COPEVI. Hay un acuerdo entre los miembros del grupo de recomendar una mayor participación de gobiernos locales del área europea y una mayor interacción con el equipo que prepara las reuniones del FALP para presentar una propuesta definitiva en el II FALP en Getafe 2010.

### 2. Los resultados

Discutir el tema de la segregación espacial y el territorio en los grandes centros urbanos plantea un conjunto de desafíos de análisis y de posibilidades de actuación directa. Es una realidad cada vez más acuciante la transformación del espacio de las ciudades en la localización privilegiada de los grandes contingentes de población que habitan nuestros países.

Vivimos un mundo que se ha urbanizado completamente. Y ese proceso ha ocurrido transformando las aglomeraciones urbanas. Ha puesto al desnudo brechas sociales de diverso orden: generacionales, étnicas, socioeconómicas, políticas y tantas otras más. Ha sido un objetivo siempre desafiador, y más o menos lejano, llevar en las ciudades una vida armoniosa y respetuosa<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> DAVIES, Mike. "Planeta de ciudades-miseria. Involución urbana y proletariado informal", NLR, s/d. Los retos de la gestión territorial se han vuelto complejos y la aplicación de fórmulas milagrosas y fáciles ha fracasado ante la envergadura de los problemas. "La dinámica de urbanización del Tercer Mundo compendia y confunde al mismo tiempo los precedentes de la Europa y la Norteamérica del siglo XIX y principios del XX. En China, hallamos la mayor revolución industrial de la historia en la palanca arquimedea que está trasladando a una población del tamaño de la europea de aldeas rurales a ciudades ahogadas en humo neblinoso que se elevan hacia las nubes. Por consiguiente, «China deja[rá] de ser el país predominantemente rural que ha sido durante milenios»."

La segregación urbana es ya una realidad cotidiana para los habitantes que vivimos en las grandes ciudades. Los modelos económicos y formas de gobernar vigentes han tenido mucha dificultad para restablecer democracia, bien estar y armonía. Contrariamente, tales mecanismos han sido incapaces y, muchas veces, responsables del crecimiento de tipos variados de discriminación y de exclusión de las poblaciones que viven en las ciudades.<sup>2</sup>

Un estudio pionero conducido en el Observatorio de las Metrópolis de Brasil constató también semejanzas y aproximaciones<sup>3</sup> en lo que concierne al crecimiento de las desigualdades y de la pobreza, al punto que se habla con mucha frecuencia de la “tercer mundialización” de las grandes ciudades desarrolladas y hasta de la “brasilianización” (Lipietz, 1996) de algunas sociedades desarrolladas. Mike Davies en su brillante estudio sobre las ciudades<sup>4</sup> subraya la aparente paradoja entre la urbanización integral del planeta y el crecimiento de los factores de empobrecimiento y de insostenibilidad que castigan a sus poblaciones. En realidad, esa aparente paradoja responde a las brutales condiciones que rodean el capitalismo contemporáneo que está atrapado bajo una convergencia de crisis financiera, económica, climática y de alimentos que sacrifica preponderantemente a las poblaciones de los países periféricos (o “emergentes” como se los denomina hoy), que están asentadas en sus ciudades.

Para observar estos nuevos procesos<sup>5</sup> de urbanización se hace necesario un abordaje menos tendencioso, tanto para glorificar como para cuestionar *tout cort* dichas tendencias. La globalización es aquí entendida como un proceso inacabado y contradictorio, comandado no solo por el mercado, sino también por fuerzas políticas, y que no anulan la importancia de las dinámicas locales<sup>6</sup>.

De forma creciente, hoy se asiste al refuerzo de los niveles sub-nacionales del Estado. Eso genera nuevos roles para las personas y hace que las nociones de ciudadanía y de derecho se transformen para dar lugar a la gestación de nuevos sujetos sociales.<sup>7</sup>

Los procesos de segregación social se alimentan de los patrones excluyentes de localización y de asentamiento que llevan a las poblaciones a la búsqueda de soluciones de vivienda y de convivencia caracterizados por la escasa o ausente sostenibilidad. Por la inserción de dichos contingentes humanos en redes de consumo marcadas por la precariedad y la baja calidad, donde la mercantilización general de las relaciones alimenta un circuito de violencia simbólica que fortalece procesos de racismo, “apartación” social y de discriminación de diversos órdenes.

Esa situación que hoy se diseña para el desarrollo de las ciudades genera nuevos retos a la hora de concebir la función de los poderes del Estado y de la sociedad. Retos que están relacionados a la forma como las políticas del Estado son pensadas y que se derivan de las nuevas configuraciones que la sociedad, la economía y la política van adquiriendo. Como

<sup>2</sup> Toda esta reflexión se ha enriquecido mucho con las contribuciones del GT “Segregación Social en las grandes ciudades” del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa” que es coordinado por el Observatorio de las Metrópolis (SP- Brasil).

<sup>3</sup> PRETECEILLE, Edmond y RIBEIRO, Luiz César Queiroz. “Tendências da segregação social em metrópoles globais. Paris e Rio de Janeiro nos anos 1980”, São Paulo, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 14 no 40 junho/99.

<sup>4</sup> DAVIES, Mike. “Planeta de ciudades-miseria. Involución urbana y proletariado informal” in NLR, nº26, 2004, mimeo.

<sup>5</sup> SASSEN, Saskia. *The global city. New York, London & Tokyo*. Princeton, Princeton University Press, 2ª edición, 2001.

<sup>6</sup> PRETECEILLE, Edmond y RIBEIRO, Luiz César Queiroz, idem, ibidem.

<sup>7</sup> SASSEN, Saskia. *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2003.

diría el fallecido profesor Milton Santos: “llegamos (hoy) a la actual fase de la pobreza estructural globalizada. Hay una producción globalizada de la pobreza que es, también, una producción científica de la pobreza.”<sup>8</sup> Un estadio de evolución (o, talvez de su *involución*) impuesto por la mercantilización generalizada de los bienes y servicios que afecta los espacios y los lugares y que transforma en su propia naturaleza a los territorios adonde encontraban sus lugares el Estado y la ciudadanía. La redefinición de papeles que esa nueva situación genera da lugar al surgimiento de nuevos sujetos y reconfigura el papel de instituciones tradicionales como las municipalidades e instancias de gobierno locales.

Realmente, durante los años 1990, cuando la hegemonía neoliberal dominaba la agenda de los gobiernos nacionales bajo la impronta del llamado “*consenso de Washington*” hubo un giro hacia los gobiernos locales y a las innovaciones políticas e institucionales como los presupuestos participativos y el movimiento de alter globalización. Ese giro hacia lo local y a la innovación política encontró como sus más elevadas concreciones el *Fórum Social Mundial* y la administración municipal de *Porto Alegre* (Brasil).<sup>9</sup>

“En ese trasfondo de experimentación candente y de creatividad institucional de las bases sociales populares” afirma Boaventura Sousa Santos <sup>10</sup> hay un derecho y una globalización alternativa y contrahegemónica que pugnan por afirmarse. Las ideas de protagonismo social, de participación ciudadana y de radicalización democrática se suman a experiencias de gestión e innovación de lo público que resignifica la noción de Estado y de democracia. Ese es el saldo principal de la enorme hecatombe neoliberal descrita en todos sus detalles y con toda dramaticidad por Naomi Klein.<sup>11</sup> El aspecto más interesante para el debate que proponemos está en la lucidez con que dicha autora aborda la extensión de la ofensiva neoliberal y de la globalización hegemónica que se apoya en la tiranía de los mercados y de los gobiernos obedientes al orden neoliberal. Principalmente en los efectos de las políticas preconizadas por esos actores y el generalizado deterioro de las condiciones de vida de las poblaciones que abre camino a soluciones populares que ponen en tela de juicio esa lógica excluyente y antidemocrática. Al mismo tiempo, no dejan de ser movimientos defensivos frente al deterioro de las relaciones en lo económico y en lo social. El refugio en las “invenciones” indica que las poblaciones empobrecidas y tradicionalmente marginalizadas de la sociedad han “retomado” el camino de sus identidades étnicas y/o raciales frente a la pérdida de efectividad de otras formas de subjetivación derivadas del virtual “vaciamiento” de las fuentes de identificación con las relaciones sociales oriundas del mundo del trabajo.

### **3. América Latina**

América Latina conoció un proceso semejante en el siglo XX con la luminosa experiencia de la revolución mejicana en 1910, el levante estudiantil en Córdoba (Argentina) en 1918 que se arrastró como un reguero de pólvora por el continente americano en las

---

<sup>8</sup> SANTOS, Milton. “O futuro das megacidades: dualismo entre o poder e a pobreza” in *Cadernos Metrópole*, nº 19, São Paulo, Educ, 2008. Traducción do autor.

<sup>9</sup> GOLDFRANK, Benjamin. “¿De la ciudad a la nación? *La democracia* participativa y la izquierda latinoamericana” in Revista Nueva Sociedad, nº 212, 2007.

<sup>10</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura & RODRIGUEZ GARAVITO. César (Eds.). *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, Barcelona, Anthropos, 2007.

<sup>11</sup> KLEIN, Naomi. *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*, Buenos Aires, Paidós, 2008.

décadas siguientes, la huelga general de 1917 en São Paulo y su coincidencia con el vaciamiento de los ensayos republicanos oligárquicos que se hundieron bajo el peso de la crisis de 1929.<sup>12</sup>

Esos procesos anunciaron la apertura de procesos políticos marcados por el populismo y sus tentativas de instalación de regímenes nacional-populares y por intentos de generar alternativas obreras, campesinas, indígenas y populares.

Eso ya forma parte de la historia del continente. Y a lo que se asiste hoy es a una situación que encuentra paralelos y semejanzas con procesos históricos anteriores pero también con situaciones muy diferentes debido a la herencia del ciclo neoliberal y su legado de pobreza, de pérdida y de precariedad en los derechos conquistados.

Hay un repertorio de respuestas que hoy se diseñan para responder a los efectos perversos de la informalidad en las relaciones de trabajo y a la degradación de las políticas sociales del pasado populista que fueron barridas por el “aluvión” neoliberal. Principalmente rediseñan con perfiles nuevos la relación entre redistribución, territorialización y protagonismo social.

Tales respuestas a la segregación y a la exclusión intentan modular afirmativamente, o como superación<sup>13</sup> el objetivo de una ciudad capaz de acoger la diversidad social y cultural pero también asumir con democracia su heterogeneidad estructural derivada de su historia y de sus patrones de asentamiento.

#### **4. Democracia Participativa y Segregación Social**

En ese sentido, el GT del OIDP ha hecho un intento parcial e incompleto para pensar la articulación entre los temas de democracia participativa y segregación espacial y territorial. De modo resumido. El GT ha llegado provisoriamente a las siguientes conclusiones:

- A pesar de que la segregación socio-territorial produzca condiciones desfavorables a la participación social de los ciudadanos, destituyendo roles y generando asimetrías de poder; la vivencia en un determinado territorio bajo las mismas condiciones y problemas puede conducir a la participación sociopolítica que produce capital social y permite que los ciudadanos luchen por la afirmación de derechos por ciudadanía y por inclusión.

- Los procesos de democracia participativa pueden empoderar grupos sociales segregados de forma a reducir el impacto de las relaciones asimétricas de poder en la ciudad. Las relaciones asimétricas de poder son entendidas como la capacidad diferenciada de los grupos y clases para desencadenar acciones que les permitan disputar en el espacio público proyectos y demandas.

- La segregación espacial y territorial se relaciona con la desigualdad en la distribución y en el acceso a bienes y a servicios públicos. Así, las experiencias de democracia participativa pueden contribuir al protagonismo de los grupos más vulnerables y segregados pudiendo revertir esa situación.

<sup>12</sup> La literatura sobre ese ciclo es prolífica y ampliamente conocida porque alimentó una buena parte del nacimiento de la sociología latinoamericana.

<sup>13</sup> WACQUANT, Lïc. *Las cárceles de la miseria*, Madrid, Alianza Ensayo, 2000. “La mutación política en que se inscribe esta transición podría resumirse en la siguiente fórmula: *desaparición del Estado económico, reducción del Estado social (y) fortalecimiento del Estado penal.*”

- Las experiencias en democracia participativa permiten ampliar las posibilidades y potencialidades de instituir nuevas relaciones socio-espaciales, que se refieren a la discusión, la formulación y la gestión social y urbana. Pueden ser importantes experiencias de protagonismo social. Principalmente cuando ellas expresan una nueva forma de democracia participativa, forma esta en que las relaciones de poder y la organización del territorio vía planeamiento y gestión de un presupuesto público pueden concretizar un proceso de organización socio-espacial, en que sociedad y espacio no son analizados como entes separados de un conjunto, mas sí siendo parte del mismo movimiento de constitución, creación y reproducción socio-espacial<sup>14</sup>.

### **5. Ciudades Latinoamericanas: el presupuesto participativo y la diversidad de herramientas de política urbana para superar los factores de segregación**

El GT se enriqueció con los estudios sobre las ciudades de Porto Alegre (Brasil), México DF (México), Montevideo (Uruguay), São Paulo y Santo André (Brasil), Cuenca (Ecuador) y los Territorios Sociales Solidarios (TSS) del Paraguay<sup>15</sup>. Una parte de esos estudios ha tratado de los efectos sobre la segregación urbana de una importante herramienta de democracia participativa que es el presupuesto participativo<sup>16</sup>. Otro estudio se refiere también al mapeo de los factores de segregación territorial en Ciudad de México, producido por COPEVI para el Gobierno del DF. Finalmente, el Paraguay participa con el estudio sobre la implantación por la Secretaria Nacional de la Niñez de Territorios Sociales Solidarios (TSS).

Esta propuesta aporta una innovación importante por proponer una herramienta de enfrentamiento a los procesos de segregación que tiene un corte intergeneracional asociando la participación de niños, niñas y adolescentes y las comunidades de vecinos de las municipalidades del país organizadas alrededor de la integración de la red de servicios públicos, del fortalecimiento de las instancias nacional, regional e municipal de los Consejos de Derechos de la Niñez y Adolescencia y el refuerzo de los espacios locales a través de la implantación de centros culturales recreativos comunitarios. Estos últimos gestionados por las organizaciones sociales de la localidad<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar de; ALVES DOS SANTOS JUNIOR, Orlando. Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira. **EURE (Santiago)**, Santiago, v. 29, n. 88, dic. 2003.

<sup>15</sup> Los estudios de caso sobre la instrumentación del presupuesto participativo en las ciudades de Cuenca, Ecuador; Montevideo, Uruguay; Santo André y Sao Paulo en Brasil, que se realizaron en el marco del proyecto "Incidencia del presupuesto participativo para enfrentar la exclusión social y la segregación espacial en las ciudades", coordinado por COPEVI de Perú.

<sup>16</sup> El estudio sobre Porto Alegre consiste en la elaboración del Mapa de la Exclusión y la Inclusión Social, que tuvo un aporte importante de los participantes del Presupuesto Participativo de aquella ciudad.

<sup>17</sup> Un aspecto muy atractivo de esta propuesta, que está en proceso de implantación, es la fuerte identificación con el discurso que articula la participación protagónica de la niñez, de las mujeres y de los sectores en situación de mayor vulnerabilidad de la sociedad. Al mismo tiempo, ella propone una innovadora solución de *democracia territorial* apoyada en el protagonismo intergeneracional que se sostiene en la realización de asambleas locales en cada uno de los *Territorios Sociales Solidarios*. Los TSS aspiran a contribuir una **cultura política** para restituir, devolver y fortalecer un **proyecto de emancipación** para la sociedad. Defiende la profundización de la democracia para ampliar la participación protagónica. **Sánchez, Félix**, São Paulo (Brasil), 2009.

Los *Territorios Sociales Solidarios* configuran una propuesta de *protagonismo social* dirigido a los niños, adolescentes y jóvenes, que constituyen algunos de los sectores más numerosos de la sociedad que experimentan hoy mayores situaciones de exclusión y de marginalidad social. Al lado de ellos, se ha visto crecer la importancia de la participación de las mujeres. Esa convergencia de pobreza con un creciente protagonismo social de tales sectores sociales requiere la adopción de programas explícitamente orientados hacia el enfrentamiento de las situaciones de mayor gravedad con carácter de prioridad.

## **6. Segregación y territorio**

Los debates trabados por los miembros del GT identificaron la importancia de hacer del territorio el *locus* para la integración de los servicios públicos, como un factor suplementar que contribuye a reforzar mecanismos públicos capaces de favorecer la eclosión de una nueva cultura política democrática.

La distribución espacial de la población responde a múltiples factores articulados en el territorio, pero es claro que la concentración espacial excesiva de la desigualdad y exclusión en determinadas zonas de las ciudades - que generalmente se asocia a la segregación espacial de la población en condiciones de pobreza - puede exacerbar problemas sociales tales como la delincuencia y la deserción escolar, así como representar un obstáculo para la movilidad social ascendente de aquellos individuos que viven en hogares pobres ubicados en dichos territorios.

Así, el territorio se refiere no sólo a los aspectos objetivos de la realidad vivida por las personas sino que también integra una dimensión subjetiva (“sufrir”, deseos, expectativas) de la vida individual y colectiva. Aquí, Dirce Koga retoma dos conceptos fundamentales de Guy di Meo: 1) espacio de vida, que es el territorio material, donde se desarrollan las prácticas cotidianas de los sujetos; y 2) espacio vivido, espacio ilimitado reconstruido mentalmente por los sujetos o representado por su imaginario.

La dimensión territorial abarca tres dimensiones de acuerdo al planteamiento de meta-estructura de Guy Di Meo: 1) conjunto de lugares frecuentados; 2) interrelaciones sociales; y, 3) valores psicológicos proyectados y percibidos. Boaventura de Souza Santos, en tanto, postula 4 constelaciones de relaciones sociales vinculadas a la dimensión territorial espacial: 1) relación espacio – tiempo doméstico; 2) relación espacio – tiempo de producción; 3) relación espacio – tiempo de ciudadanía; y, 4) relación espacio – tiempo mundial. Es interesante este planteamiento ya que resalta la importancia que tiene el territorio en función de procurar condiciones de desarrollo de las actividades humanas y sociales que resulten en una relación social satisfactoria en las diversas “constelaciones” que implica la vida actual.

Un factor clave de la segregación territorial es su estrecha vinculación con la exclusión y la desigualdad social que históricamente han imperado en la ciudad y que el actual modelo neoliberal reproduce y profundiza.