**VI Jornada de Becarios y Tesistas 2016**

**Universidad Nacional de Quilmes**

**Ser alguien en la ciudad: *modelos, gobierno del territorio y sujetos emergentes. El caso Rosario***

Gelfuso, Alejandro

[alegelfuso@gmail.com](mailto:alegelfuso@gmail.com)

Lic. en Comunicación Social, Doctorando en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario- UNR)

Beca Interna Doctoral- CONICET

Tema de tesis actual: Acción política de los sujetos emergentes en los procesos de urbanización latinoamericanos.

Directora de la beca: Ester Schiavo (Universidad Nacional de Quilmes)

Departamento de Ciencias Sociales (UNQ); Redes: Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior.

**1-La competencia al poder. Ciudad competitiva y neoliberalismo del siglo XXI.**

Según el economista ecuatoriano Pablo Dávalos (2010), la transición conceptual que da nuevos fundamentos al neoliberalismo tiene fecha precisa: 1997, cuando el Banco Mundial publica en su informe de desarrollo humano la necesidad imperiosa de “reconstruir el estado”[[1]](#footnote-1) (Banco Mundial, 1997)

El proceso de intervención sobre los marcos institucionales y sobre las sociedades de forma directa por el Banco Mundial ha sido denominado por el autor como *reforma estructural*. De esta manera, mientras el FMI se concentraba en definir la hoja de ruta a través de los cambios en la macro-economía, el Banco Mundial creaba el entramado institucional que le era correlativo, ayudado por la hegemonía teorica del neo-institucionalismo en la Ciencia Política. La ortodoxia y el fundamentalismo del FMI habían cerrado los espacios políticos a las transformaciones necesarias y habían movilizado a la sociedad en contra de los cambios institucionales previstos en la agenda neoliberal. El Banco Mundial necesita recomponer su figura y deslindarse, al menos en el ámbito de los simbólico, de las tareas del ajuste macrofiscal del FMI porque necesita un espacio político para situar la reforma del Estado.

Laval y Dardot (2013) definen al neoliberalismo como el conjunto de discursos, prácticas y dispositivos que determinan un nuevo modo de gobierno de los hombres según el principio universal de la competencia.Su originalidad respecto de otros enfoques del mismo concepto, reside en que el neoliberalismo no es solo destructor de reglas, de instituciones, de derechos, es también productor de ciertos tipos de relaciones sociales, de ciertas maneras de vivir, de ciertas subjetividades, un sistema de normas ya profundamente inscritas en las prácticas gubernamentales, en políticas institucionales y en estilos empresariales. En otras palabras, no es el reino de la economía suprimiendo el de la política, sino la creación de un mundo político, una gubermentalidad que surge como proyección de las reglas y requerimientos del mercado de competencia (Gago, 2014)

Abordar la cuestión del neoliberalismo por esta vía significa abandonar la premisa de que son solo los mercados los que colonizan externamente al Estado. Contrariamente, se propone pensar el protagonismo del Estado para introducir y universalizar la lógica de la competencia y el modelo de la empresa en sus políticas económicas, urbanas, sociales y hasta en su propio seno organizativo. Es por eso que se prefiere hablar de *modelo de ciudad* antes más que de *proceso de urbanización*.

La transición conceptual de la reforma estructural es movilizada por la pregunta central de la época: ¿sobre qué bases repensar la intervención gubernamental luego de la pérdida de legitimidad de las políticas neoliberales en Latinoamérica hacia finales de la década del 90? (Laval, Dardot, 2013)

La novedad conceptual del neo-institucionalismo como doctrina explicativa de esta reforma, consiste en superar la mera búsqueda de beneficios según el interés particular, como lo indicaba la tradicional conductivista de la ciencia política, para referirse a decisiones y actuaciones estratégicas por parte de actores políticos autoconscientes. ¿Quiénes son esos actores? Desde una oficina burocrática, una secretaría municipal hasta una comisión parlamentaria, todos son escenarios para la lucha de las fuerzas sociales, pero son también conjuntos de procedimientos estandarizados y estructuras que definen y defienden intereses. Esto es lo que autores como March y Olsen (1993) definen como *cambio institucional*. Se trata de decisiones estratégicas adoptadas por actores estratégicos.

Dávalos (2010) identifica como el agente del cambio institucional al empresario que responde a los incentivos del marco institucional, y el ámbito donde se despliega su actividad es la “firma”*.* El sector inmobiliario, orgánicamente articulado al sector financiero, aparece como el actor sustituto de la industria en lo que hace a la generación localizada de valor, plusvalía y empleo (Pradilla, 2013)

El cambio institucional propuesto por el Banco Mundial consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas, normas y cumplimientos obligatorios que posibiliten la expansión de dicho sector. La escala jerárquica privilegiada para estos cambios son las ciudades y sus respectivos municipios, aunque no necesariamente las principales sino también otras localidades “secundarias”, de “bajo perfil”, pero con potencialidades. Las reformas se enmarcan en un horizonte presentado bajo el nombre de Ciudad Competitiva (Banco Mundial, 2015). El modelo se sustenta en un estudio sobre 750 ciudades entre 2005-2012, que establece como diagnostico que el 72% de dichas localidades superó a sus países en cuanto a crecimiento económico. Sin embargo, esta realidad podría profundizarse si las ciudades aprovecharan sus ventajas comparativas para facilitar la generación de empleos, productividad e ingresos, implementando categorías de intervención como: instituciones y regulaciones, infraestructura y tierra, y, finalmente, apoyo empresarial y financiero.

El informe del Banco Mundial, como en otros momentos de la historia, se presenta como un conjunto de respuestas a una situación contextual que se considera difícil de administrar y exige coordinaciones inéditas.

Entre otras, se destacan dos “respuestas” para hacer competitiva a una ciudad. Por un lado, basándose en que la principal fuente de creación de empleos ha sido el crecimiento de empresas del sector privado, los “líderes de las ciudades” tienen que estar familiarizados con los factores que contribuyan a atraerlo, retenerlo y expandirlo. Por otro, se considera a las instituciones, regulaciones y la infraestructura como los conductores determinantes de la competitividad. Como fenómeno económico relacionado con la capacidad de consumo, para el Banco Mundial, la pobreza se convierte en una dimensión de la noción de crecimiento económico, cuyos ejes rectores están en el sector privado y en la lógica de los mercados autorregulados. Para reducir la pobreza el único camino considerado como plausible es aquel del crecimiento económico, precisamente, por la vía de estos mercados autorregulados (Dávalos, 2010).

La reforma estructural del pensamiento neoliberal, en “tándem” con el paradigma neo-institucionalista como doctrina, implica un giro decisivo que instaura una nueva lógica normativa capaz de integrar y de reorientar de forma duradera políticas y comportamientos en una nueva dirección. En consecuencia, no nos enfrentamos a una simple retirada del Estado, sino a un nuevo compromiso político del Estado sobre nuevas bases, con nuevos métodos y nuevos objetivos.

Según Laval y Dardot (2013), lo que ha pasado desapercibido es el carácter disciplinario de esta nueva política, que da al gobierno local el papel de guardián de reglas jurídicas, urbanas, comportamentales, atribuyéndole la funciona oficial de controlador de las reglas de competencia en el marco de una coalición oficiosa con grandes oligopolios, y asignándole el objetivo de crear situaciones de mercado. El modelo de ciudad competitiva se centra no solo en el “que”, sino en el “quien” y el “como” de la competitivdad. Si decidiera por apoyarse en en la competitividad empresarial, una administración municipal tomaría los siguientes pasos para elaborar una estrategia: 1. Identificar fuentes de crecimiento, 2. Colaborar con diversos sectores interesados en determinar un curso de acción. 3-Organizar el papel que jugara en el proceso.

Para motorizar estos objetivos existen, según el informe del Banco Mundial, dos canales fundamentales: 1-*Las ventajas del alcalde*: convertir el desarrollo económico en una prioridad explicita de los municipios. 2-*Coaliciones de crecimiento*: el fomento de las coaliciones público-privadas para resolver problemas específicos. No importa quien lleva a cabo las intervenciones claves, siempre y cuando alguien lo haga(Banco Mundial, 2015)

Por su parte, los gobiernos locales encuentran que la actividad inmobiliaria, casi siempre muy visible, aporta legitimidad en término de las ideológicas en boga de la modernización urbana, la creación de iconos globales y la inserción en la globalización. Paradójicamente, esta integración de la economía mundial, lejos de reducir la importancia de las diferencias entre lugares ha venido a exacerbarla, acrecentando los factores de localización, de lo que se deriva que los territorios compitan entre sí a fin de atraer inversiones y puestos de trabajo. Sin embargo, lo que parece estar en competencia no son las ciudades como un todo, sino los portadores de intereses económicos que en ellas están radicados. Las diferencias exacerbadas del lugar, en la práctica real del marketing municipal, tienden a reducirse a unos pocos rasgos publicitables, adelgazando sus complejidades y escondiendo contradicciones y conflictos.

El neoliberalismo se ha constituido, así, no solo en una posibilidad teórica para la economía, sino en una razón de la Historia con mayúsculas (Dávalos, 2010). En su abordaje institucional, no solo se propone reducir la pobreza, sino también suturar las grietas abiertas por la crisis de representación política y de legitimidad de otras recetas económicas del “primer” neoliberalismo, que comenzó en la década del 80 y sufrió rápidas contra-corrientes en Latinoamérica hacia finales de los 90.

En ese periodo, se asiste a un retroceso en la centralidad del Estado (Abad, Cantarelli, 2010), que pierde recursos cuantitativos como cualitativos. Es decir, pierde potencia e iniciativa como recursos para llevar adelante intervenciones profundas en su propia jurisdicción. Y, en segundo término, pierde representación de la sociedad como una unidad política, y comienza a ser interpelado por otras fuerzas que disputan poder y lo impugnan. La hoja de ruta del Banco Mundial para refundar el Estado no parece proponerse resolver esta cuestión. Por el contrario, ubica en pie de igualdad al sector público y al sector privado, en una mesa donde cada uno tiene un voto, independientemente de quien representa al conjunto y quien a un interés corporativo.

**2-Neliberalismo realmente existente. Rosario como caso paradigmático**

Como se dijo anteriormente, en las ciudades latinoamericanas, el programa concreto de materialización y reestructuración neoliberal combina, por un lado, el desmantelamiento de formas institucionales estatales que le son ajenas (como los sistemas redistribucionistas y colectivos) desregulando la economía al servicio de intereses corporativos; y por otro, el lanzamiento de nuevas modalidades de regulación institucional y nuevas formas de gestión estatal. Lo que Theodore, Brenner, Peck (2009) *denominan neoliberalización o neoliberalismo realmente existente*.

Un proyecto conectado globalmente, pero geográficamente variable, en el que se destaca la inserción contextual (nacional, regional y local) cuya especificidad es determinada por el legado de marcos institucionales, políticas estatales, prácticas regulatorias pre-existentes y conflictos políticos. Más que un proceso único, existen diversidad de proyectos neoliberales de interacciones contextualmente específicas de dichos proyectos con la regulación urbana heredada.

En este sentido, se considera a la ciudad de Rosario como un paradigma de ciudad competitiva, cuya concreción supuso un “giro decisivo” en la gestión municipal a partir del año 2003 y que continua hasta la fecha, aunque en un escenario distinto, aquejado por una inédita crisis de violencia urbana, cuyos orígenes atraviesa, críticamente, la política llevada adelante durante más de una década. Desde mediados de la década del 90 con la recuperación de la tradición planificadora y el rol activo del gobierno local, hasta la ventana de oportunidades que significó el escenario macro económico luego de la crisis de 2001, las iniciativas municipales experimentaron un cambio significativo en la percepción de propios y ajenos sobre el espíritu y la esencia de la ciudad.

En la actualidad Rosario posee 948.312 habitantes (INDEC, 2010), tiene escala metropolitana, y constituye el tercer núcleo urbano más poblado del país, después de Buenos Aires y Córdoba. Se ubica en la zona sur de la provincia de Santa fe y tiene una posición estratégica en la región MERCOSUR. Rosario puede ser considerada como una contra-corriente de los procesos a nivel nacional, dado que es gobernada por el mismo partido político hace 25 años, el Partido Socialista, a través de una alianza con otras fuerzas políticos; a diferencia del gobierno nacional que estuvo durante los últimas dos décadas en manos del Partido Peronista y actualmente bajo la alianza Cambiemos, liderada por el PRO.

En términos de gobierno, el accidentado final de la etapa neoliberal (1995-2003) coincidió con la Intendencia de Hermes Binner, quien dio los primeros pasos hacia la elaboración del Plan Estratégico. Rosario era una de las ciudades con mayores niveles de indigencia y desocupación del país. En ese contexto, se realizan diversos intentos por configurar nuevas lógicas de gestión estatal. Simultáneamente, el Banco Mundial lanzaba el Informe sobre el Desarrollo Mundial, remarcando la evolución del papel del Estado para impulsar al mercado construyendo un sistema público con capacidades, hasta ese momento, inexistentes.

El municipio de Rosario decidió elaborar un plan propio donde lo distintivo residió en la recuperación de la tradición planificadora, en cuyas manos se puso el desafío de re-equilibrar la ciudad mediante la combinación de políticas urbanas con promoción socio-comunitaria. La pretensión del gobierno municipal era que una serie de aspectos relevante -transporte, salud, urbanismo, cultura, turismo, vivienda- entraran en su órbita bajo modalidades de articulación que involucraran actores estatales, privados y públicos en vistas de direccionar el desarrollo de la ciudad.

La sucesión de Binner por otro socialista, Miguel Lifschitz (2003-2011), se yuxtapuso a un escenario de crecimiento del excedente como ventana de oportunidades para profundizar y consolidar el camino, que presentaba un obstáculo claro: la parálisis privada.

Con los efectos comerciales de la devaluación de 2002 y la consolidación del modelo exportador de bienes agrícolas se generó un escenario donde la inversión privada y los negocios inmobiliarios tuvieron claros incentivos. Después de la crisis del año 2001 Rosario apareció como uno de los sitios más favorecidos por el nuevo escenario macroeconómico. La base de sustento de la economía de la ciudad y su región radica en el modelo de agro negocios y productos exportables, actividad que posicionó a este territorio como una de las mayores concentraciones de export­ación de granos del mundo. A partir del 2003, los excedentes del sector agropecuario se volcaron en el sector de la construcción, dando origen a un “boom inmobiliario” (Barenboim; 2010).

En este nuevo escenario, la gestión municipal decidió organizar el desarrollo y construcción de bienes inmuebles, y convertidos en el eje de la generación de valor en la ciudad. Entre el 2004 y el 2008 se produjo un aumento tanto de la compra-venta de inmuebles como de la superficie construida, sumando la concreción de importantes obras como el Puerto Rosario-Victoria, el nuevo Aeropuerto Internacional, y la autopista Rosario-Córdoba. Tambien grandes proyectos urbanos como shoppings, casinos, hoteles 5 estrellas, concesionarias de autos de alta gama, emprendimientos comerciales de marcas internacionales, y hasta el Congreso Internacional de la Lengua, incluyendo la visita del Rey Juan Carlos. Así comenzó a gestarse el paradigma que orientaría las políticas urbanas y la forma de gobierno durante toda la gestión de Miguel Lifschitz.

¿Quiénes son los actores que llevaron adelante la concreción material del modelo Rosario? Si se considera actor a un sujeto individual o colectivo con capacidad de acción estratégica (Acuña, 2013) con intereses identificados, traducidos en objetivos claros y con relativa autonomía de recursos para implementarlo, solo quedan el Estado municipal y los desarrolladores urbanos. Lo público y lo privado, expresados en sus principales estandartes.

La capacidad de presión del capital privado en combinación con una estrategia de gestión estatal que le concedió, en el discurso y en la práctica, roles y funciones protagónicos en el desarrollo de la ciudad, marcó un giro especulativo-inmobiliario en el periodo del intendente Lifschitz, fuertemente acentuado en la atracción de capitales e inversores privados, propiciando la diseminación de una serie de intervenciones urbanas como tipologías exclusivas, que lejos de contrarrestar procesos de injusticia espacial, tendieron a multiplicarlos y acentuarlos.

Sin embargo, lo que diferencia a Rosario de otros casos latinoamericanos es que esa alianza contó con un fuerte intento de formalización y organización. Un Plan cuya materialización tiene un actor central: los grupos empresariales locales que, ante la ventana de oportunidades, crearon la Fundación Ciudad de Rosario con el objetivo de generar una articulación sinérgica entre los sectores público y privado para fortalecer los rasgos de identidad de la ciudad de Rosario y potenciar su desarrollo, promoviendo y acompañando el acontecer destacable de la región en el propio ámbito urbano, en el país y en el mundo[[2]](#footnote-2).

La sinergia se consolidó a punto tal de ser el Intendente quien primero presidió la Fundación, entre la que se destacan sus socios más activos: Rosental, la Fundación Libertad, los grupos de medios La Capital y Televisión Litoral, la Bolsa de Comercio; también distintas personalidades reconocidas del ámbito periodístico y cultural. Este “complejo institucional” (Davalos, 2010) es quien impone el marco político del Estado de competencia. Un Estado cuya acción tiende a hacer de la competencia la lógica de la gestión de la ciudad y su política urbana.

El Plan Urbano 2007-2017 se hizo público en el 40º aniversario del Plan Regulador que desde 1967 orientaba el desarrollo y el crecimiento, y fue la máxima expresión de los instrumentos diseñados por el Estado local y su principal instrumento fueron los convenios urbanísticos: la formalización legal del acuerdo entre la municipalidad y los actores privados en torno a proyectos de gran escala en el centro y la periferia, como Puerto Norte y el Shopping Alto Rosario (centro) o el Parque Habitacional Ludueña (noroeste). El encuentro entre privados y municipio se denominó, técnicamente, “Convenio Público-Privado”. En el mismo momento en que se acordaba formalizar los convenios urbanísticos en la normativa, la Fundación Libertad organizaba el evento “Urbanismo y negocios”, abierto por el Intendente Lifschitz y la secretaria de Planeamiento Mirta Levin, expresando la orientación de una nueva orientación por parte del municipio, que da libertad a los actores privados que se benefician de un mejor conocimiento para intervenir más eficazmente que el Estado local en asuntos tales como obras de infraestructura y vivienda, entre otras.

Pero esta libertad indica un posible vacío que, a futuro, tendrá consecuencias negativas: por más que se presente una conducción política solida bajo una Fundación, en lo concreto contiene practicas dispares que multiplican y generalizan la competencia, y le imprimen una dirección global al modelo de ciudad, sin que nadie sea el “instigador” de ese avance. Convierten la acción público-privada en una racionalidad política indiscutible, que avanza hacia un supuesto fin estratégico, disminuyendo el control sobre las practicas reales en las que se materializa esa racionalidad.

Los convenios entre el municipio y los empresarios inmobiliarios se sustentaron sobre algunos supuestos cuestionables. La innovación, porque modifican el rol tradicional de control e intervención por parte del Estado, para convertirlo en promotor y articulador; eficiencia, porque generan interés en el sector privado facilitando un plusvalor al emprendedor y concretando obras para toda la ciudad*;* por último, transparencia, ya que surgen de una ordenanza (de urbanización y subdivisión de suelo Nº 6592/97) y se aprueban con otra ordenanza (primero se realiza el convenio y los planes de detalle, para luego pasar al Concejo Municipal en su aprobación (Levin, 2010) . Otro supuesto fundamental es el concepto de *concertación*. El espíritu del Plan disminuyó la posibilidad de conflictos y, por el contrario, se apoyó en la posibilidad de acuerdos entre diferentes actores, fueran de la naturaleza que fueran. El Estado apeló a la *plusvalía urbana* como mecanismo por el cual una parte del incremento en el valor del suelo urbano, producto de la inversión social, es recuperado por el sector público para ser colectivizado.

Sin embargo, como se describe a continuación, los supuestos que sostienen el modelo de ciudad se complejizan a la hora de su puesta en práctica. Producto del choque de lo planificado con la realidad del accionar de los actores principales de la política pública urbana, surgen una serie de anomalías que interpelan a la ciudad concebida en el Plan Urbano. La excesiva sinergia con el sector privado inmobiliario-financiero afecta de manera importante la capacidad de generar o decidir sobre las políticas públicas desde el Estado.

La coalición de crecimiento conformada por la Municipalidad de Rosario, la Fundación Libertad y la Fundación Ciudad de Rosario construyó una política y una forma de gobierno del territorio que consistió en buscar el aumento de sus cuotas de mercado a nivel mundial la solución a sus problemas interiores. La competitividad, y su carrera de la exportación para conquistar inversiones, se presentó como una necesidad vital.

**3-Un relámpago en cielo azul: anomalías del modelo y sujetos emergentes**

El proceso de neoliberalización de las ciudades promovido por el Banco Mundial mediante el modelo de ciudad competitiva, la inserción contextual realmente existente del neoliberalismo, se mostró inmutable a los cambios macro-políticos, incluso a las políticas promovidas por lo que Emir Sader (2008) denomina gobiernos posneoliberales. La discusión sobre la nacionalización o estatización de los bienes comunes, de gran consenso a favor de la recuperación de lo público, que estos promovieron, no solo no modificó la estructura ni la hoja de ruta del sector financiero-inmobiliario de las ciudades, sino que, paradójicamente, le dio más protagonismo gracias al crecimiento económico, abriendo una brecha entre quienes realmente producen la ciudad y quienes se apropian de los beneficios (Harvey, 2013).

Una década después de implementada, parece importante elaborar algunos interrogantes críticos sobre algunos resultados del modelo de ciudad de Rosario. El primer interrogante critico es ¿por qué luego de un proceso de urbanización que significo la construcción de más de 7 millones de m2, la población de la ciudad de Rosario solo creció un magro 4,3% en 10 años, mientras que otras zonas residenciales del Gran Rosario, como Funes y Roldan, crecieron poblacionalmente en un 162% y un 52% respectivamente? (Gobierno de Santa Fe, 2013). Si existe un consenso generalizado que no pone en duda el crecimiento exponencial de la ciudad ¿A qué sectores concretos benefició y a quienes perjudicó?

Estas preguntas habilitan a reflexionar sobre una consecuencia política de la aplicación del modelo de ciudad competitiva. Lo que Queiroz Ribeiro (2007) caracteriza como disociación entre *urbs* (la forma espacial y arquitectónica de la ciudad) y *civitas* (las relaciones humanas y políticas que se generan en ellas). Consideradas como dos dimensiones de la condición urbana, al unificarse representan el valor fundamental de las ciudades como invención social y, al disociarse, se transforman en una anomalía política que se reproduce a escala intraurbana, abriendo grietas entre el progreso material, la urbanización, la economía y el territorio. Grietas que no pueden ser reconstruidas por el paradigma imperante de la competencia.

En consecuencia, se afirma que la primera anomalía del modelo Rosario es política. La conciliación entre los intereses particulares de determinados grupos de desarrolladores urbanos (Fundación Ciudad de Rosario) con los intereses y valores de los decisores políticos (el gobierno municipal y parte del arco opositor), produjo una articulación inédita en la historia de la ciudad, clausurando la posibilidad de incorporar otros actores cuyo objetivo no es la competencia hacia afuera, sino la igualación de derechos básicos como infraestructura y servicios hacia dentro.

Por otra parte, mientras públicamente los actores políticos y empresariales se posicionaron dentro del modelo de la sinergia que fortalece la gobernanza y el contacto con la sociedad civil (Evans, 1996), en cuanto a la planificación y las definiciones sobre los grandes emprendimientos urbanos, la gestión política se mostró más cercana al modelo de la elite estatal-privada que emprende sus acciones sin negociaciones rutinarias ni institucionales con grupos de la sociedad civil (Mann, 2006). No se registraron discusiones profundas en instancias legislativas del Concejo Municipal, que intentaran presentar alternativas a las propuestas realizadas por el Departamento Ejecutivo y los desarrolladores. Solo una audiencia pública relacionada al Plan Urbano, convocada por el legislativo local en el mes de marzo de 2010. En el plano participativo, el modelo se mostró muy precario a la hora del control político de la ciudadanía

Este tipo de conducción y ejecución de la política pública dio como resultado una agenda sesgada, que se tradujo en la orientación de la inversión pública direccionada solo hacia las áreas centrales, los barrios consolidados cercanos, y las “áreas de nuevo proyecto” como el caso del noroeste en la periferia urbana y rural. Es decir, la ciudad comenzó a expandirse según las directivas y conveniencias del sector inmobiliario, obturando el criterio básico de la planeación urbana, entendida como previsión y regulación a futuro. En todo caso, abundaron instrumentos de regulación de uso de suelo para promover proyectos privados por parte del municipio, y carecieron aquellos destinados a resolver problemas heredados y garantizar que no se produjeran a futuro. Se observa que la preocupación central de los actores decisivos del modelo de crecimiento es crear situaciones de competencia, regladas y legisladas, aunque desentendiéndose de las consecuencias.

En lo concreto, el modelo de ciudad se asemeja a una sumatoria pragmática e inconexa de grandes proyectos inmobiliarios privados y algunas obras públicas visibles de los gobiernos locales. La coalición de crecimiento se volvió, de una u otra manera, incontrolable. Un ejemplo es la extensión de la urbanización por fuera del área central, escasamente sostenible en el tiempo, replicada en una gran porción de ciudades latinoamericanas, con elevado consumo de suelo, baja densidad ocupacional, escasa conectividad mitigada por el uso masivo de automóvil, falencia de infraestructuras y servicios públicos, alto costo de funcionamiento y, finalmente, monofuncionalidad. También los desalojos producidos en la periferia rural por parte de empresas que especulan con tierras; la gentrificaciòn en zonas donde se instalaron grandes proyectos urbanos, y, finalmente, la crisis de violencia, sin duda el quiebre más significativo que haya sufrido el modelo de ciudad, a partir de la “masacre de Villa Moreno”, donde fueron asesinados tres jóvenes militantes por una banda de narcotraficantes, en enero de 2012.

A decir de Pradilla (2013), y parafraseando a Touraine, las anomalías del modelo de ciudad y su proceso de neoliberalización trajo consigo “el retorno del sujeto”. La capacidad de los ciudadanos sin poder económico o influencia para mejorar sus condiciones depende de un conjunto de circunstancias. Una de ellas es la manera como se organiza la ciudad en la que viven.

La forma de organizar y gobernar el territorio de Rosario, a través del Plan Urbano, se fundó, siguiendo a Agamben (1998), en la escisión entre la vida y su forma. Ya no se puede vivir la vida que se desea, no solo en momentos críticos o conflictos particulares, sino en el cotidiano, lo cual convierte un estado de excepción en regla. La ciudadanía solo es representada electoralmente, mientras se acotan las posibilidades de decisión y gestión de recursos comunes. La disociación ente las urbs y las civitas, entre la ciudad y sus relaciones políticas y sociales, entre todos los que no formaron parte de la coalición de crecimiento, construyó una ciudad donde los afectados debieron solucionar sus problemáticas por su propia cuenta.

Históricamente, las ciudades en América Latina fueron escenarios de disputas por la tierra, la vivienda y los servicios públicos, entre otras problemáticas de sectores populares que buscaban expandir sus márgenes de inclusión en la vida urbana.

Sin embargo, los sujetos emergentes a los que hacemos referencia en este trabajo, son más un reflejo de la combinación entre la crisis del modelo de ciudad y la sociedad liquida (Bauman, 2002) que le es consustancial, que la continuidad de los tradicionales movimientos sociales urbanos de las décadas del 60, 70 y 80. Sujetos colectivos particularmente heterogéneos y, en buena medida, irrepresentables (Hupert, 2011). Es decir, que no pueden ser tramitados hacia el interior del modelo vigente ni por los partidos tradicionales, porque son, justamente, su anomalía. Una “nueva familia de movimientos” (Adamovski, 2007) que se aparta de los anteriores agrupamientos, incluyendo a muchos de los surgidos durante la crisis del 2001, rompiendo con lo que se consideran “vicios” políticos, como por ejemplo las actitudes de desdén y elitismo que cierta militancia ha expresado frente a los procesos encabezados por “gente común”.

En todo caso, estos sujetos emergentes son “sociales”, por su carácter colectivo y sus objetivos, y son “urbanos”, porque la ciudad no es para ellos un escenario en el que plantean sus demandas sino también el objeto mismo de dichas acciones. Probablemente carezcan del repertorio habitual de discursos y símbolos de los movimientos sociales tradicionales y, obviamente, de los partidos de izquierda. También ante un simple análisis pueden parecer limitados para hacer frente a las “reglas del juego” del modelo de ciudad. No obstante, el carácter genuino de sus reclamos logró, en buena medida, condicionar a otros actores e incluso a promover cambios institucionales y políticos.

Pero para aproximarse a un entendimiento mayor de los sujetos emergentes se debe comprender la diversidad de motivaciones, actores, prácticas e ideas en que los sustentan

Un caso paradigmático es Ciudad Futura, instrumento político que nace de la unión de dos movimientos sociales autónomos, el Movimiento Giros y el Movimiento 26 de Junio, y de 10 años de construcción territorial y un proceso de disputa y visibilizacion en las periferias urbanas y rurales. El primero, Movimiento Giros, proveniente de la organización de vecinos en la zona rural de Nuevo Alberdi, noroeste de Rosario, contra los desalojos silenciosos motorizados por desarrolladores privados que concentran la propiedad de la tierra donde habitan 1500 familias. El segundo, radicado en la zona sudoeste y sur, cuyo accionar se remite al trabajo territorial y el reclamo por justicia frente a la creciente violencia en territorios periféricos ante la emergencia del narcotráfico, luego del triple crimen de Villa Moreno.

Es posible afirmar que Ciudad Futura es, en primer lugar, un producto de dos de las consecuencias negativas del modelo de ciudad: la especulación inmobiliaria y la violencia urbana.

En segundo lugar, Ciudad Futura puede entenderse como un “partido de movimiento”, que anticipa en el presente nuevas formas de politización de los problemas urbanos, mixturando la construcción territorial efectiva de propuestas de gestión alternativa de problemáticas como la educación, la cultura o la producción, con la disputa electoral e institucional en la ciudad. Retornando a la original lectura de Agamben (1998), la necesidad de abordar las consecuencias del modelo de ciudad de Rosario, la escisión entre la vida y sus formas, la volatilidad del electorado ante la disolución de las identidades políticas tradicionales y la escasa participación de la ciudadanía en las decisiones sobre sus problemáticas más cercanas, orientaron las practicas territoriales hacia la invención de nuevas instancias que garanticen la democratización del espacio urbano.

La premisa principal que guía la construcción de Ciudad Futura es pasar del reclamo de determinados derechos a la conducción de los mismos por parte de la comunidad (García Linera, 2012), lo que significa también el avance hacia nuevas formas de participación ciudadana en la gestión de dichos derechos. Afirmar la existencia y el derecho al uso de estos bienes significa que hay un contexto común en la ciudad que no se agota en los regímenes de propiedad que afecta, sino que se extiende como un recurso compartido. Indudablemente, una idea contenida en el concepto de *derecho a la ciudad* (Lefebvre, 1968; Borja, 2013)

Sin embargo, para entender la particularidad del caso al que se hace referencia, es interesante la noción de *partido de movimiento* (Kitschelt, 1999; De Sousa Santos, 2014; Iturriza, 2010), que intenta aplicar las estrategias organizativas y las prácticas de los movimientos a los partidos políticos, como una red extensiva de organización e identidades múltiples, que supera la lógica meramente electoral. Su punto de partida no es la ocupación estatal, sino las experiencias de transformación social cotidiana en territorios concretos, asumiendo la heterogeneidad que compone la acción colectiva de ciudadanos organizados espontáneamente a partir de reclamos específicos. La creación de una base material para organizar la autonomía frente a los actores principales del modelo de ciudad y sus decisiones. Esa base material acrecentó su poder electoral hasta convertirse, en 2015, en la tercera fuerza política de Rosario, con 90 mil votos y tres representantes en el Concejo Municipal.

Como otro elemento clave de su identidad, Ciudad Futura funda una forma de materialización de nuevas institucionalidades, cuestionando la ineficiencia de las políticas desarrolladas por la coalición público-privada, a la vez que mostrando otras formas posibles de gestión global de las problemáticas urbanas en el plano productivo, educativo y cultural por fuera del modelo de ciudad competitiva. Se propone enfrentarla, pero también desbordarla.

Entre estas formas de gestión se pueden citar las siguientes experiencias: la cadena láctea La Resistencia (ubicada en el corazón de la zona rural de Nuevo Alberdi, compuesta por un Tambo y una fábrica de dulce de leche y queso que industrializa la totalidad de la producción lechera; dos escuelas secundarias de gestión social (ETICA y Bachillerato Popular de Tablada, ubicadas en Nuevo Alberdi y barrio La Tablada, más de 150 jóvenes estudiantes y 40 docentes, y un jardín de 4 años); el Distrito 7, espacio cultural y bar, ubicado en el área céntrica de Rosario, cuyo objetivo principal es la promoción de la cultura expresada en un modelo alternativo al negocio de la noche, otra problemática central en la agenda de la ciudad; Misión Anti Inflación, sistema de consumo colaborativo que abarca a más de 600 hogares de Rosario, permitiendo la compra de la totalidad de la canasta básica con un ahorro del 40% gracias a la compra directa a productores y fabricas recuperadas.

Ciudad Futura es un partido de movimiento que no admite la posibilidad de aislar cada uno de sus elementos identitarios (partido y movimiento) y en su apuesta por re-politizar los procesos urbanos, se propone a la vez romper con la escisión entre la vida y sus formas, para constituir una forma-de-vida (Agamben, 1998). Una nueva gubermentalidad que surge como proyección, ya no de las reglas y requerimientos del mercado de competencia, sino a los desafíos colectivos planteados por numerosos sectores de la población, que interactúan en común frente a las elites publico privadas y las autoridades locales.

El Partido de Movimiento opera mediante una racionalidad política basada en la expresión, y con ello la tendencia a una ampliación de la potencia política de lo social que se despliega sobre lo estatal, y tiene como referencia central a la 'sociedad en movimiento'. Esto se traduce en un modelo organizativo de tres ejes que, si bien funcionan de forma articulada, responden a lógicas y modos de hacer singulares: la institución, el territorio y las prácticas prefigurativas

**Reflexiones finales: Proceso de urbanización y forma de gobierno. El rol de las ciudades en la instauración del neoliberalismo en el siglo XXI**

En las últimas décadas, las escalas jerárquicas en las que se organizan las actividades humanas cambiaron radicalmente (Harvey, 2003) profundizando la centralidad que ocupa la ciudad en relación a la planificación, las decisiones políticas sobre el territorio y con ella, al cambio de competencia de los gobiernos locales, afectados a la conducción de nuevos procesos de urbanización y a la gestión de los bienes comunes urbanos.

Entre la diversidad de experiencias a las metrópolis latinoamericanas en las últimas dos décadas, prima como patrón particular la importación del modelo de ciudad competitiva, un arquetipo cuyo andamiaje teórico es promovido principalmente por el Banco Mundial, y que coincide con profundos cambios en la perspectiva neoliberal. Lo que, siguiendo al economista ecuatoriano Pablo Dávalos (2010) se denomina “reforma estructural” del Banco Mundial”, a partir de un documento del año 1997, centrado en la reconstrucción del Estado. La antesala del modelo de ciudad competitiva, cuya característica principal es la preeminencia del urbanismo de mercado, apoyado en la articulación entre el sector inmobiliario-financiero y los gobiernos locales.

Siguiendo a Pradilla (2013) es posible afirmar que estos modelos no solo no solucionaron los problemas heredados sino que además crearon nuevos y más graves. No obstante, por lo descrito anteriormente, este trabajo pretende ampliar la lectura de los procesos urbanos que entienden al neoliberalismo como una ideología y sus correspondientes políticas económicas que se abren paso sobre los estados nacionales y, casi como “efecto derrame”, a los territorios provinciales y municipales, como usualmente se posicionan los análisis críticos sobre los procesos de urbanización en Latinoamérica.

Por el contrario, se propone pensar al neoliberalismo como una racionalidad política (Laval; Dardot, 2013), es decir, no como la sumatoria de una ideología y sus consecuentes medidas económicas, sino como una forma de gobierno. El neoliberalismo como un sistema de normas ya profundamente inscritas en las prácticas gubernamentales, en políticas institucionales y en estilos empresariales. En otras palabras, no es el reino de la economía suprimiendo el de la política, sino la creación de un mundo político, una gubermentalidad que surge como proyección de las reglas y requerimientos del mercado de competencia (Gago, 2014)

La lectura que se centra en los procesos de urbanización solo como conjunto de materialidades que reflejan un paradigma económico determinado, excluye del análisis al verdadero rol cumplido por las ciudades en la instauración del neoliberalismo como racionalidad, y el entramado institucional que hace posible el “derrame”. Esto es, la forma de gobierno sobre el territorio urbano que asume el proceso de neoliberalización de la ciudad, azuzado por el contexto de crisis de representación, sintetizado en el modelo de ciudad competitiva como nueva receta ante la pérdida de legitimidad de las políticas promovidas por organismos internacionales en el continente hacia finales del siglo XX. La primera hipótesis es que este nuevo “giro decisivo” en el esquema global hace de las ciudades su principal hilo conductor para materializarse.

Para ayudar a precisar la inserción de esas políticas en contextos específicos, lo que Theodore, Brenner y Peck (2009) llaman “neoliberalismo realmente existente”, el caso de Rosario es útil como referente empírico ya que permite un enfoque desde una doble mirada global/local. El modelo construido por el municipio desde mediados de los noventa, ligado a la tradición planificadora, y su propio “giro decisivo” producido en 2003, gracias a la ventana de oportunidades abierta luego de la crisis económica, que se materializará en un Plan Urbano, tienen estrecha relación con los principales postulados de la “reforma estructural” del Banco Mundial como en su posterior modelo de “ciudades competitivas”. Principalmente, en lo que hace a la importación de un modelo cuyo rol central lo ocupa el sector privado inmobiliario-financiero, aliado al municipio, construyendo una “coalición de crecimiento” que funciona como conducción política del proceso.

La segunda hipótesis es que la principal consecuencia, o anomalía, de dicho modelo es política: la disociación entre la forma espacial y arquitectónica de la ciudad y las relaciones humanas y políticas que se generan en ella. Una agenda sesgada, conducida por una elite público-privada que solo produce ciudad allí donde hay inversión externa, que no mantiene una negociación rutinaria con otros sectores de la sociedad, y que deja al actor inmobiliario-financiero el crecimiento y la expansión, produciendo conflictos políticos con los territorios, con la sociedad civil y también con el Estado. De la pérdida de control político ciudadano sobre la forma de gobierno del territorio que les es consustancial, sumado al surgimiento de nuevos temas y problemas sociales (tierra, especulación inmobiliaria, inseguridad y violencia urbana, contaminación ambiental, igualdad de género) y sus formas de organización, emergen nuevos sujetos que reflejan otra cara de los modelos de ciudad supuestamente homogéneos. La tercera y última hipótesis es que estos sujetos emergentes son irrepresentables (Hupert,2011), es decir, no pueden ser absorbidos por el paradigma imperante de la ciudad competitiva, por lo que no solo visibilizan las problemáticas más acuciantes de la vida en las ciudades del siglo XXI, sino también en algunos casos construyen modelos alternativos de gestión de lo común, en permanente conflicto y negociación con el Estado, profundizando acciones colectivas tanto en la calle como en las instituciones. En esto, la ciudad de Rosario también es un caso paradigmático. Particularmente la experiencia de Ciudad Futura, partido de movimiento surgido de la periferia, que combina un modelo de gestión socio territorial con participación electoral y ocupación institucional, interpelando no solo la política urbana sino al modelo de ciudad en su totalidad, es decir, a su forma de gobierno. A la vez, prefigura nuevas claves para la construcción de instrumentos políticos locales desde la ciudad.

**Referencias bibliográficas**

Abad, S; Cantarelli, M. (2010) *Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*, Buenos Aires, Hydra.

Acuña, H. (comp). (2013) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI

Adamovski, E. (2007) Más allá de la vieja izquierda: seis ensayos para un nuevo anticapitalismo, Buenos Aires, Prometeo.

Agamben, G. (1998)  *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*, Valencia, Pre–Textos.

# Banco Mundial (1997) *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: el estado en un mundo en transformación*,Work Bank Group, Suiza.

Banco Mundial (2015) *Ciudades competitivas para el empleo y el crecimiento*, Work Bank Group, Suiza. Informe y los documentos complementarios en:

[www.worldbank.org/competitivecities](http://www.worldbank.org/competitivecities)

Baremboin, C. (2010) *Dinámica Inmobiliaria en la Ciudad de Rosario (Período 1998-2009).* En Revista Proyección N° 8. Mendoza: Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT) de la Facultad de Filosofía y Letras – UNCuyo, Págs. 1 – 25.

Baumann, Z. (2002) *Modernidad liquida*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.

Borja, J., (2013) *Revolución urbana y derechos ciudadanos.* Buenos Aires, Ediciones Café de las ciudades.

Dávalos, P. (2010) *La democracia disciplinaria: el proyecto posneoliberal para América Latina*, Ecuador, CODEU.

Evans, P. (1996) *El Estado como problema y como solución*. Desarrollo Económico- Revista de Ciencias Sociales, Nº 140.

Gago, V. (2014) *La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular*, Buenos Aires, Tinta Limón.

García Linera, A. (2012) *Propiedad privada, propiedad pública y comunidad*. En: Vi Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos Humanos, 2012, Buenos Aires, Argentina, Centro de Estudios Económicos y Monitores de las Políticas Públicas, Universidad de las Madres de Plaza de Mayo.

Harvey, D. (2013) *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.

Hupert, P. (2011) *El Estado post-nacional, más alla del kirchnerismo y el anti kirchnerismo*, Buenos Aires, edición propia.

Kitschelt, H. (1999). *Panoramas de intermediación de intereses políticos: Movimientos sociales, grupos de intereses y partidos a comienzos del siglo XXI*. RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, vol. 1, núm. 2, pp. 7-25, Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, España

Laval, C. Dardot, P. 2013. *La nueva razón del mundo: ensayo sobre la sociedad neoliberal*, España, Gedisa

Lefebvre, H., (1968). *El derecho a la ciudad*. Barcelona, Península

Mann, M. (2015). *El poder infraestructural revisitado*, en Capacidades estatales: 10 textos fundamentales. Banco de Desarrollo de América Latina

March, J. Olsen, J. 1993. *El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política,* España, Zona Abierta 63/64.

Pradilla Cobos, E*. Empresarios, gobiernos y ciudadanos en la disputa por la ciudad,* en Ana Clara Torres Ribeiro y Otros*. Politica giovernamental e acao social no espaco*, ANPUR, Río de Janeiro, Brasil

Queiroz Ribeiro, L. (2007) Metropolis brasileñas: ¿Cómo gobernar las urbs sin cívitas?, Nueva Sociedad, 212, ISSN 0251-3552, www.nuso.org

Sader, E., (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*, Buenos Aires, Argentina, Ediciones CTA ­- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Theodore, N. Brenner, N. Peck, J. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados, Santiago, Temas Sociales Nº66. Pp1-11.

**Artículos y bibliografía digital:**

De Sousa Santos, B. (2014). *La ola Podemos*, Publico.es. Recuperado de http://blogs.publico.es/espejos-extranos/2014/12/08/la-ola-podemos/

Gobierno de Santa Fe. 2013. *Informe Crecimiento del Gran Rosario en los últimos 30 años*. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/179264/876067/file/Gran%20Rosario.pdf>

Iturriza, R. (2010). *Del partido-maquinaria al partido-movimiento,* lahaine.org, recuperado de <http://www.lahaine.org/mundo.php/del-partido-maquinaria-al-partido-movimi>.

Levin, M. (2010). *Ladran Sancho, señal que cabalgamos*. La Capital. Recuperado de: http://www.lacapital.com.ar/ed\_impresa/2010/3/edicion\_516/contenidos/noticia\_5000.html

Municipalidad de Rosario. (2008). *Plan Urbano 2007-2017*. Recuperado de:

http://www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/pur\_07.pdf

1. Dávalos, P. 2010. *La democracia disciplinaria: el proyecto posneoliberal para América Latina*, Ecuador, CODEU. [↑](#footnote-ref-1)
2. [www.fundacionrosario.org.ar](http://www.fundacionrosario.org.ar) [↑](#footnote-ref-2)