



VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA

Instituto de Iberoamérica  
Universidad de Salamanca

---

Documentos de Trabajo

FERNANDO CARRIÓN MENA

La ciudad y su gobierno en América Latina



instituto de iberoamérica  
universidad de salamanca

---

**DT 20/2014**



Instituto de Iberoamérica  
Universidad de Salamanca  
Documentos de Trabajo

---

**Autor:**

Fernando Carrión Mena, Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Sede Ecuador y Presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos.  
(Email: [fcarrion@flacso.org.ec](mailto:fcarrion@flacso.org.ec))

**Título:** La ciudad y su gobierno en América Latina

**Fecha de publicación:** 15/01/2014

**ISSN:** 1989-905X



## Índice

<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>6</b>
<b>II. EL GOBIERNO DE LA CIUDAD: UNA REALIDAD HISTÓRICAMENTE CAMBIANTE.....</b>	<b>9</b>
ii. 1. EL GOBIERNO DE LA CIUDAD FRONTERA: PERIFÉRICA Y METROPOLITANA (1930-1990).....	10
ii. 2. EL GOBIERNO DE LA CIUDAD RELACIONAL: INTROSPECCIÓN COSMOPOLITA (1990-2010) .....	15
<b>III. DETERMINACIONES Y UNIVERSO DE LA CIUDAD RELACIONAL.....</b>	<b>16</b>
iii. 1. LAS TRES DETERMINACIONES DE LA CIUDAD RELACIONAL.....	16
iii. 1. 1. TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA.....	16
iii. 1. 2. LA REFORMA DEL ESTADO.....	19
iii. 1. 3. LA GLOBALIZACIÓN.....	21
iii. 2. EL UNIVERSO DE LAS CIUDADES.....	23
iii. 2. 1. CIUDADES PEQUEÑAS Y MEDIAS EN CONTEXTOS REGIONALES DE INTEGRACIÓN.....	23
iii. 2. 2. LAS CIUDADES METROPOLITANAS COMO NODOS DE ARTICULACIÓN MUNDIAL.....	26
<b>IV. EL GOBIERNO DE LA CIUDAD RELACIONAL: UN ACTOR ESTRATÉGICO INTERNACIONAL.....</b>	<b>30</b>
iv. 1. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO EQUILIBRIO.....	30
iv. 2. EL NUEVO ESCENARIO LOCAL.....	32
iv. 3. EL GOBIERNO DE LA CIUDAD.....	37
iv. 3. 1. LOS MODELOS POLÍTICOS.....	37
iv. 3. 2. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	40
iv. 3. 3. EL ENSAMBLE DE LOS SERVICIOS URBANOS.....	43
iv. 3. 4. LAS DEMANDAS PRINCIPALES DE LA SOCIEDAD.....	50
iv. 3. 4. a. VIOLENCIA URBANA.....	50



IV. 3. 4. b. LO AMBIENTAL URBANO.....	52
IV. 3. 4. c. POBREZA URBANA.....	53
<b>V. CONCLUSIONES: LOS DESAFÍOS DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD.....</b>	<b>54</b>
<b>VI. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>55</b>



## Figuras

Figura I. América del Sur: localidades de 20 mil y más habitantes, según rangos de tamaño demográfico, 1950 y 2000.....	11
Figura II. Ciudades fronterizas México-Estados Unidos.....	25



**Resumen:** El gobierno de la ciudad en América Latina debe ser entendido a partir de una doble óptica interrelacionada: por un lado, en su condición histórica, en términos de que en las últimas décadas se prefiguran claramente dos momentos; el primero vinculado a la ciudad frontera, donde prima la jerarquía urbana y el gobierno intra urbano, que terminó siendo desbordado por las demandas del crecimiento demográfico, lo cual condujo a políticas de planificación que negaron la existencia de grandes grupos de población (marginales, ilegales) y de la participación entendida como autoconstrucción (deja la responsabilidad a la sociedad); y el segundo, inscrito en la ciudad relacional donde la lógica inter urbana construye un sistema urbano, justo en un momento en que la descentralización y la privatización llegan para impulsar políticas urbanas. Por otro lado, la comprensión de que el gobierno de la ciudad no es homogéneo y menos que se presenta bajo una forma única; por eso en este último momento existe un modelo empresarial-privado y también otro en que lo público rige tanto en la gestión como la propia ciudad.

**Palabras clave:** Ciudad, gobierno, desarrollo urbano, descentralización, políticas urbanas.

**Abstract:** The government of a city in Latin America has to be understood from a double interrelated optic: on the one hand, in his historical condition, in the last two decades two moments are clearly prefigured; first one, linked to the border city, where prevail the urban hierarchy and intra-urban government, which was finally overwhelmed by demands of demographic grown. This lead to planning politics which denied the existence of big groups of population (marginalized, illegals) and participation understood as self-construction (lends responsibility in the society). The second one, enrolled in the relational city where the inter-urban logic builds an urban system, while decentralization and privatization start boosting urban politics. On the other hand, the understanding of government of the city as something not homogeneous, that is why in the last moment exist a private model and also another one in which the public applies both in the management and in the city itself.

**Key words:** city, government, urban development, decentralization, urban politics



## I. Introducción

En el año 2010 el planeta tierra superó la barrera del 50% de la población concentrada en ciudades, mientras América latina traspasó el 80%, para convertirse en la región más urbanizada de cuantas existen en el mundo. En esta región viven alrededor de 580 millones de personas repartidas en 41 países, de las cuales 460 millones habitan en ciudades. El hecho innegable y de gran relevancia para Latinoamérica del aumento de las personas que residen en el ámbito urbano implica un conjunto de nuevos retos, entre los que sobre sale el gobierno de la ciudad.

Pero esta distribución no es equilibrada en el territorio porque es el resultado del desarrollo desigual y excluyente que conduce a una significativa polarización de la urbanización: mientras 63 ciudades metropolitanas con más de un millón de habitantes concentran el 41% de la población, alrededor de 16 mil urbes consideradas pequeñas - entre 2.500 y 500.000 habitantes- contienen el 49%. Si se relaciona el rango-tamaño de las ciudades con la dinámica poblacional se pueden obtener dos conclusiones preliminares: que existe la tendencia a la concentración bipolar de la población y que el universo urbano tiene un comportamiento heterogéneo.

En la década de 1990 del siglo pasado las ciudades pequeñas crecieron un 3,7%; las ciudades medias en 1,5% mientras las ciudades grandes en un 2,4% (Arriagada 2000: 19); y, lo más asombroso, que la tendencia se mantiene con pequeños cambios en esta primera década de este nuevo siglo, cuando se suponía que debería modificarse gracias a la reforma del Estado. Sin embargo eso no ha ocurrido debido a que todavía no se logra cimentar una democracia territorial sólida en la región.

Pero este fenómeno demográfico cuenta con una contraparte cualitativa: en la actualidad el proceso de urbanización transita de una jerarquía de ciudades -que viene de una primacía urbana que distribuye las ciudades según el atributo rango-tamaño de forma anacrónica- hacia una lógica relacional que integra las urbes bajo un sistema urbano; convirtiéndose en una situación verdaderamente alentadora.

Las ciudades no pueden existir por sí mismas o aisladamente; tan es así que en sus orígenes la relación de las urbes con el campo fue su razón de ser y hoy es imposible



comprenderlas por fuera de su esencia relacional interurbana. Si la revolución industrial de mediados del siglo XIX generalizó la urbanización a nivel mundial, la globalización - sustentada en la revolución científica tecnológica de las comunicaciones- ha provocado que el vínculo entre las ciudades sea un elemento constitutivo de su existencia. Por eso hoy el planeta es más interurbano que internacional, lo cual empieza a mostrar la emergencia y expresión de un nuevo orden mundial de relaciones.

Las ciudades se convierten en espacios estratégico de los países y de la red urbana global; porque mientras las ciudades metropolitanas asumen la condición de nodo de articulación internacional y de ejes de integración nacional, las ciudades pequeñas conforman una nueva relación con el campo, comportándose como intermediarias de la ruralidad con la urbanidad y viceversa. Y tercero, porque las ciudades medias, cumplen una función de articulación de los sistemas urbanos nacionales entre las ciudades metropolitanas y las pequeñas.

Esta diversidad y dinámica de ciudades vive una gran transformación a nivel de la organización territorial y de los actores, la cual conduce a singulares mutaciones en las formas y contenidos del gobierno de la urbanización y de la ciudad. En este proceso de cambio el aporte de los gobiernos locales, la cooperación intermunicipal, la integración supramunicipal y la conformación de asociaciones nacionales (AME, Ecuador; FAM, Argentina) e internacionales (FLACMA, UCCI) han sido determinantes, más aún por la lógica relacional de la articulación interurbana que está presente.

Para comprender este proceso es preciso comparar el hecho histórico precedente, cuando el Estado central era el actor principal. En esa época era muy difícil construir una estrecha vinculación entre ciudades, porque los municipios priorizaban la relación con el gobierno nacional porque carecían de recursos y competencias;<sup>1</sup> dejando de lado los temas de representación, participación y respuesta a las demandas sociales urbanas, lo cual les debilitaba frente a las comunidades locales y a los propios Estados nacionales.

El crecimiento demográfico de las ciudades, el carácter heterogéneo de los tipos urbanos y la dinámica de la urbanización latinoamericana demandaron gobiernos próximos a esta

---

<sup>1</sup> En esa época el gobierno nacional operaba como mediador con otros municipios, interlocutor directo con cada municipio y como referente y base para la cooperación internacional.





realidad, bajo tres premisas generales: no es posible tener un modelo único de gobierno para este universo tan amplio de situaciones urbanas, tampoco se pueden construir marcos institucionales rígidos frente a situaciones cambiantes, y mucho menos profundizar las relaciones gubernamentales interurbanas con municipios enclaustrados. De allí nace el desafío de contar con gobiernos locales que se adecuen al cambio de la realidad urbana, -como actores proactivos y privilegiados- para que le impriman dirección al proceso, en tanto sujeto institucional con voluntad política (protagonismo).

La urbanización y la Reforma del Estado introdujeron nuevos desafíos al gobierno de la ciudad, justo en un momento de retorno a la democracia en muchos de los países de la región y de consolidación de la globalización. Allí se impulsa la descentralización que tiende a fortalecer las urbes y a pensar en una democracia territorial que rompa con la polarización dentro del sistema urbano. Pero también viene de la privatización, que redefine la esencia político-administrativa del gobierno local, con la presencia del mercado, lo cual construye el reto de la cooperación público-privado en el gobierno local. No se puede dejar de lado la apertura que significó un cambio relativo en los esquemas de competencia, de los estados nacionales hacia los gobiernos locales.

Y no se digan los desafíos que introducen las nuevas tecnologías de la comunicación, que transforma el sentido de la ciudadanía sobre la base de las redes sociales y de los sistemas urbanos, con la aproximación de los territorios distantes y de la existencia del tiempo real. Aquí se construye la infraestructura -como base material del proceso- a partir de la cual es posible impulsar nuevas y más estrechas relaciones interurbanas.

América Latina vive una nueva forma de proximidad entre política y sociedad, que supera aquella tradicional relación construida por los partidos políticos bajo formas clientelares o paternalistas, que han conducido a la ausencia de políticas urbanas explícitas. En este ámbito emerge el municipio como el actor institucional fundamental y como núcleo central de la representación e identidad de la sociedad local para el ejercicio del gobierno de la ciudad. Por eso no es casual el apareamiento de nuevos liderazgos como los femeninos, dirigentes barriales, religiosos, indígenas, jóvenes.



## II. El gobierno de la ciudad: una realidad históricamente cambiante

En esta época de transformaciones resulta pertinente reflexionar sobre el tema del gobierno de la ciudad en América Latina, debido a la mutación del patrón de urbanización y al cambio de la célula básica de este proceso: las ciudades.

La ciudad se presenta como el resultado de un complejo proceso histórico de producción social que tiene, primero, a la ciudad frontera, donde dos son sus expresiones más claras: primero, la ciudad medieval, que se la concibió amurallada (fortaleza y guarnición), y la ciudad anglo-germánica, que se la entendió a la manera de un recinto cerrado (*town*). Sin embargo, las dos ciudades construyeron las fronteras como mecanismos de encuentro, en el primer caso, a través de las guerras de conquista (integración forzosa) y en el segundo, de la distinción con el campo (subsunción).

Y segundo, bajo la lógica actual hay una mutación significativa: se pasa de la ciudad industrial nacida en el contexto de la primera modernidad, a la ciudad relacional propia de la modernidad tardía, en la que mucho tienen que ver los procesos concurrentes de desarrollo de las nuevas tecnologías de comunicación. En las últimas décadas, este proceso ha generado un impacto importante sobre la organización y reconfiguración de las ciudades, originando formas de interconexión a escala mundial y de relación con el sistema económico, a través de las llamadas “ciudades globales” (Sassen 1999) o de la red urbana global (Castells 1999).

Si se hace una aproximación histórica a los cambios acaecidos en la ciudad latinoamericana, en esta última centuria, se pueden identificar explícitamente dos coyunturas urbanas, donde las estructuras de poder y sus gobiernos asumen características particulares. Estas dos coyunturas se definen en función del tipo de ciudad que se configura: primero, la ciudad frontera, propio del urbanismo moderno, nacida con la revolución industrial, que se desarrolla desde mediados del siglo pasado y hasta fines del mismo; y segundo, la ciudad relacional, expresión del proceso de globalización, que emerge desde la década de 1990 del siglo pasado hasta la presente fecha; lo cual termina por modificar la urbanización y lo urbano.



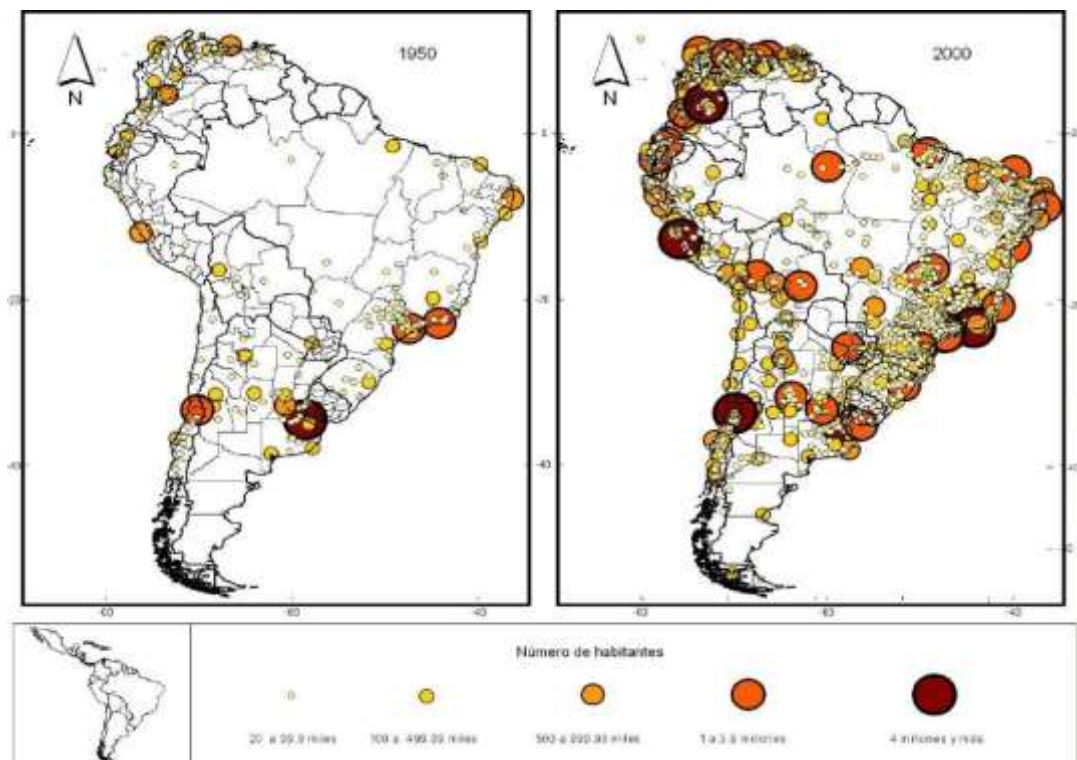
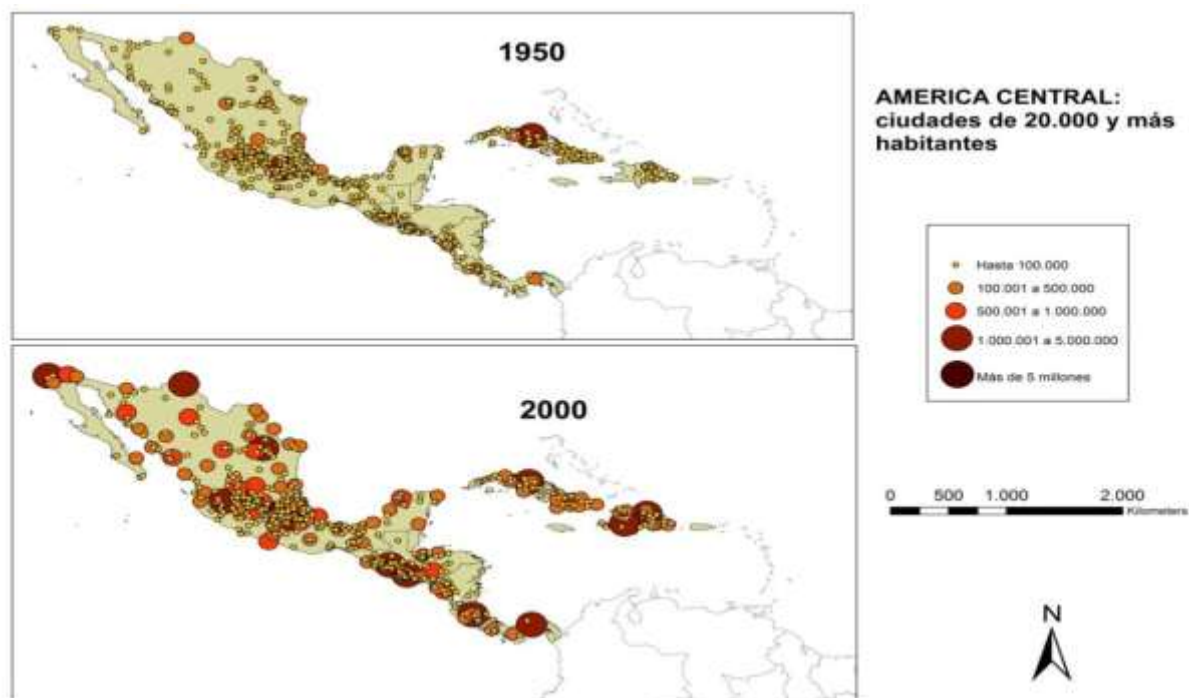
## II. 1. El gobierno de la ciudad frontera: periférica y metropolitana (1930-1990)

La primera coyuntura urbana -ciudad frontera: periférica y metropolitana- se inicia en el período entre guerras, en unos países con más fuerza que en otros, aunque todos inscritos en una tendencia signada por la hiper-urbanización, propia del ciclo acelerado de la migración campo/ciudad. A partir de este momento cobra sentido y significado la categoría proceso de urbanización; constituida principalmente por el traslado masivo de la población rural hacia la ciudad, produciendo un ritmo de rápido crecimiento urbano y de una transformación del territorio en la región.

En los siguientes gráficos se mira claramente tres fenómenos que deben ser resaltados: primero, el significativo crecimiento del número de ciudades; segundo, el importante aumento del tamaño de las urbes y tercero, el importante re-direccionamiento territorial de la población, que produce un proceso interesante de urbanización de la región. Esto quiere significar que la población urbana crece con tasas vertiginosas y que la urbanización se generaliza por el territorio continental, gracias al cambio de su patrón de localización: la urbanización implantada inicialmente en las costas del Pacífico o del Atlántico tiende a esparcirse más uniformemente por el espacio interiorano de los países. Los casos más sobresalientes tienen que ver con el crecimiento y desarrollo de las ciudades andinas de las ciudades de centro América y El Caribe, la creación de la nueva capital del Brasil en Brasilia y el fortalecimiento de las ciudades mexicanas que, en su conjunto han dado una nueva forma urbana a Latinoamérica, tal como se describe en los mapas adjuntos.



Figura 1. *América del Sur: localidades de 20 mil y más habitantes, según rangos de tamaño demográfico, 1950 y 2000.*



Fuente: Base de datos DEPUALC, 2009. CELADE-División de Población de la CEPAL.



Sin embargo, no se puede desconocer que el proceso de urbanización -impulsado por el modelo de desarrollo hacia adentro, el Estado de Bienestar y la sustitución de importaciones- generó una lógica concentradora de la población en los lugares donde la industria empezó a localizarse, impulsando la dinámica de la primacía urbana que desembocó en la macrocefalia que, a su vez, condujo a la constitución de las llamadas áreas metropolitanas, como nodos nacionales de articulación del territorio circunvecino (continuo).<sup>2</sup> Esta realidad de la elevada primacía urbana condujo a una jerarquía urbana de forma piramidal, aunque trunca; debido a la nada regular distribución de las ciudades según su rango-tamaño.

A nivel de las ciudades el proceso generó dos cuestiones importantes que deben ser resaltadas: primero, se empezó a sentir el peso de la presión demográfica sobre la ciudad y sus instituciones, sustentado en la migración rural-urbana y en las crecientes demandas sociales de los nuevos habitantes de la ciudad; lo cual terminó por desbordar la institucionalidad pública y el cauce tradicional de la mancha urbana, produciendo una respuesta de política urbana inscrita en lo que se podría denominar gestión del déficit: clientelismo político, asistencialismo, cooptación social y profundización de las inequidades (segregación urbana). Pero también y en segundo lugar, en la producción de una ciudad de la cantidad mediante la construcción de más vías, más servicios, más vivienda, y más equipamiento, entre otros, generando una respuesta de política pública urbana inscrita en el proyecto de provisión del servicio y no, como debió ser, de producción de ciudad.<sup>3</sup>

El patrón de urbanización de la ciudad fue expansivo y centrífugo, sustentado en la dispersión de los asentamientos populares,<sup>4</sup> que produjo una forma de urbanización periférica apoyada en dos formas de irregularidad: la localización/ocupación de la población en terrenos invadidos y en el irrespeto a las normas urbanísticas diseñados por

<sup>2</sup> Nodos que adquirieron la condición de polos de desarrollo o economías de enclave que generaron jerarquías urbanas sobre la base de la localización industrial.

<sup>3</sup> La concentración de población no es condición suficiente para definir una ciudad, sobre todo porque se trata de una comunidad política (polis) que se constituye como espacio público donde se desarrolla un pensamiento cívico. Por eso los datos de población concentrada en ciudades son relativamente engañosos: el hecho de que sea concentrado no significa que sea producción de ciudad.

<sup>4</sup> La masificación de la urbanización popular se desplegó por las ciudades y adoptó un mosaico de nombres tales como: Villas Miseria en Argentina, Favelas en Brasil, Callampas o poblaciones en Chile, Pueblos jóvenes en Perú, suburbios o barrios periféricos en Ecuador, Barrios piratas en Colombia, Barrios de Rancho en Venezuela y Colonias Populares en México, entre otros.



los planes reguladores urbanos que empezaron a implantarse por América Latina. Esta doble irregularidad se tradujo en la justificación de la ausencia de inversión pública en estos barrios populares y, también, en el punto de partida para la estigmatización la barriada popular en la ciudad de Latinoamérica.

En esta época el gobierno de la ciudad asumió los postulados y principios del urbanismo moderno, que reforzaron la dinámica de la ciudad frontera, mediante el señalamiento de los límites de la ciudad (perímetro), la definición de los usos del suelo (zonificación), la ubicación de la población (segregación residencial), la concentración de puntos significativos (centralidad) y la producción de los servicios que legitiman cada uno de los compartimentos estancos (densidades).

La ciudad se caracterizó por el desarrollo de la ciudad dual y de la urbanización polarizada, explicables por el crecimiento desigual y excluyente de la organización territorial. En este momento y contexto nace el concepto de ciudad latinoamericana, como realidad particular de la región, que cuenta con los siguientes sellos distintivos: primero, un proceso de urbanización sustentado en el incremento acelerado de la migración rural-urbana; segundo, la concentración poblacional con alta primacía urbana en algunos lugares -macrocefalia-<sup>5</sup> y tercero, el desarrollo urbano dual venido de los asentamientos humanos irregulares, informales e ilegales, nacidos de la invasión del suelo y del irrespeto a norma urbanística. Este conjunto de elementos produjeron esta urbanización y la particularidad de la ciudad de América Latina, que es totalmente diferente a la de otras regiones del mundo.<sup>6</sup>

Los planes urbanos se presentaron como el sueño de un orden urbano (por eso regulador o de ordenamiento), lo cual produjo una ciudad segregada con una importante cantidad de población y de territorio urbano marginados del gobierno urbano y de la ciudad. De esta manera la estructura urbana se consagró como una ciudad dual: informal/formal;

---

<sup>5</sup> “Es sugerente que de las quince ciudades más pobladas del mundo a mediados de los años noventa, cuatro se localizaran en América Latina (Buenos Aires, Ciudad de México, Río de Janeiro y São Paulo); este hecho es aún más llamativo si se considera que en 1950 sólo Buenos Aires se encontraba entre las diez mayores del mundo y que, además, en 1995 la población latinoamericana representaba apenas el 8% de la total del planeta (Rodríguez y Villa 1998: 43).

<sup>6</sup> “Sin duda, uno de los rasgos más destacados del proceso de urbanización de América Latina y el Caribe ha sido la constitución de enormes aglomerados urbanos que sobresalen dentro de los sistemas de asentamientos humanos, tanto por su envergadura demográfica, como por su gravitación en términos económicos, socioculturales y políticos” (Rodríguez y Villa 1998: 49).



legal/ilegal, que se asentó en la presión social de una urbanización que requirió de la participación (cooptación) y que impulsó la autoconstrucción para la solución de sus problemas; es decir, la búsqueda de una contraparte que subsane -por su cuenta- la limitada acción de la institucionalidad pública. La ciudad creció sobre la base de estos asentamientos populares masivos, solo invisibles para las políticas públicas porque no las reconocieron por su ilegalidad; lo cual condujo a una crisis urbana -por no poder responder a la demanda- vinculada a los déficits de servicios e infraestructuras propias de la localización de la población migrante, como fueron la vivienda, la accesibilidad, el agua potable, los desechos líquidos y sólidos, y la energía eléctrica.

Esta baja capacidad de respuesta produjo grandes movilizaciones sociales en el marco de los llamados paros cívicos, la reivindicación de las poblaciones y la constitución de los movimientos sociales urbanos, como formas de presión social para acceder a los mismos.

La ciudad dual trajo tres temas vinculados al gobierno de la ciudad, que apuntalaron a las demandas de descentralización desde los territorios:

- Las demandas sociales desbordaron la institucionalidad municipal debido a su rigidez y a la incompatibilidad con los procesos dinámicos de urbanización. Allí, por ejemplo, la baja capacidad competencial, la estructura Institucional conservadora, la escasa organización administrativa y los débiles recursos humanos, entre otros, que pusieron como punto de partida la necesidad de discutir la descentralización administrativa, la reforma institucional y el fortalecimiento del aparato municipal.
- Las demandas sociales evidenciaron la insuficiencia de los recursos económicos para la prestación de los servicios y equipamientos urbanos, lo cual imprimió la nueva lógica del gobierno de la ciudad en esta coyuntura urbana: la gestión del déficit, la baja capacidad de respuesta institucional y la ausencia de recursos propios que alimentaron la necesidad de reivindicar la llamada descentralización fiscal del Estado.
- La demanda social requirió de la participación social, como mecanismo para canalizar las demandas de la población carenciada a través de la autoconstrucción, el clientelismo y la cooptación. Frente a esta acción pública nació la necesidad de enfrentar el problema desde una visión más estructural, la cual se dirigió hacia la búsqueda de la democratización del gobierno de la ciudad mediante la descentralización política.



Los elementos causales vinculados al agudo proceso de urbanización –tal cual hemos reseñado-produjeron no solo los conflictos particulares del gobierno de la ciudad, sino también salidas estructurales a las localidades mediante la descentralización del Estado, como la forma más eficiente para impulsar la democracia territorial. Es decir, la crisis urbana se convirtió en una gran oportunidad.

## II. 2. El gobierno de la ciudad relacional: introspección cosmopolita (1990-2010)

La segunda y actual coyuntura urbana -ciudad relacional: introspección cosmopolita- nace en la década de 1980 del siglo pasado en el marco de la crisis de la deuda externa, del ajuste estructural y de la globalización.

Este período se caracteriza por una urbe que pasa de la condición de frontera a la relacional, en el marco de la lógica de la globalización,<sup>7</sup> donde lo global no es externo a lo local porque la localización y la internacionalización son dos caras de la misma moneda. Pero también de las relaciones entre ciudades tienden a conformar un verdadero sistema urbano, donde cada una de ellas se convierte en un nodo de interconexión y no solo una cantidad de población contenida en un territorio; es más, se trata de un fenómeno que va más allá de los linderos de los territorios nacionales . Situación factible en esta coyuntura porque las economías urbanas adquieren una funcionalidad de interacción mayor, el poder local se incrementa para adquirir un protagonismo más allá de sus límites y las expresiones culturales se potencian y multiplican, produciendo un cambio sustancial: los estados nacionales pierden relevancia ante las ciudades, al extremo que lo internacional o transnacional cede a lo interurbana.

Una situación de este tipo requiere un gobierno cualitativamente distinto, porque deja atrás los espacios y los servicios cerrados, para empezar a actuar sobre las relaciones: la construcción de ensambles multinacionales de servicios, las migraciones internacionales (remezas) o el significado de las nuevas tecnologías de la comunicación (la nube).

---

<sup>7</sup> “El sistema urbano global es una red, no una pirámide” (Borja y Castells 1998).





### III. Determinaciones y universo de la ciudad relacional

La ciudad no existe sino es en su contexto histórico, por eso es muy importante conocer las determinaciones más importantes en la configuración de las ciudades, así como reconocer que la realidad urbana es altamente diversa; cuestión que conduce a un universo heterogéneo y cambiante de las ciudades, propios de este proceso estructural.

#### III. 1. Las tres determinaciones de la ciudad relacional

El conjunto de las transformaciones que se advierten en el siglo XXI nos encuentra con más ciudades que tienen más población, que son epicentros de la cultura, política y economías, que cuentan con más poder (protagonismo) y que la organización territorial tiende a articularse al conjunto del sistema urbano mundial.

Mientras el siglo XX se caracterizó por la consolidación y articulación de los Estados nacionales -que llevaron a construir un espacio internacional planetario-, este milenio será el de las ciudades integradas -como un fenómeno mundial que va más allá de los ámbitos locales o regionales- bajo una lógica interurbana; produciendo un salto de lo nacional-estatal a lo local-urbano de ámbito planetario.

Esta nueva coyuntura urbana, de retorno a la ciudad construida (centrípetas) en el marco del proceso de mundialización (introspección cosmopolita), se afina en cambios que vienen principalmente de los siguientes tres órdenes explícitos: la transición demográfica, la reforma del Estado y la globalización.

##### III. 1. 1. Transición demográfica

En América Latina se percibe un proceso de transformación de su patrón de urbanización debido, entre otros factores, a la reducción de las tasas de urbanización y a la modificación de las corrientes migratorias.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> El fenómeno es tan significativo que se podría decir que Los Ángeles es la cuarta ciudad de México, Miami la segunda de Cuba, Nueva York la segunda de El Salvador; como también Quito la primera ciudad otavaleña; Ciudad de México la primera mixteca o La Paz la ciudad aymara más grande.



Mientras en 1950 la población concentrada en ciudades era del 41% y para el año 2010 se llegó al doble; lo cual condujo a una disminución de las tasas de urbanización a la mitad: en 1950 la tasa promedio fue de 4,6% mientras ahora lo es de 2,2%; explicable porque en 1950 la disposición potencial de la masa migratoria bordeaba el 60%, mientras en el 2010 no llega al 20%. Es decir, que la eventual masa migratoria se redujo a la tercera parte y, por lo tanto, la disponibilidad de desplazamientos definitivos de la población. De los datos de reducción de las tasas de urbanización se desprenden dos efectos singulares:

- La urbanización muestra que el ciclo de la migración rural-urbana se empieza a cerrar mientras comienzan a abrirse nuevos destinos migratorios, entre los que se deben destacar: la migración urbana-urbana, la transferencia internacional de población<sup>9</sup> y la ocupación de nuevos lugares de poblamiento al interior de los territorios nacionales.<sup>10</sup>
- La migración internacional es significativa no solo porque expresa un cambio en términos demográficos de origen y destino, sino porque posibilita la integración internacional a las redes urbanas. En otras palabras, es un poderoso mecanismo de incorporación de las ciudades Latinoamericanas a la red urbana global, mediante los flujos continuos de población y servicios, las remesas económicas que en la actualidad bordean los 60 mil millones de dólares anuales, la construcción de puntos urbanos de encuentro en las ciudades de destino<sup>11</sup> y el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación, en tanto potencian los contactos de los migrantes con sus lugares de origen.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Según la OIM (2010) cerca de 30 millones de latinoamericanos viven fuera de su país de origen (6%). Una cifra de esta magnitud viene a ser el doble del promedio del porcentaje mundial (3%).

<sup>10</sup> Allí, por ejemplo, algunas las regiones transfronterizas (norte mexicano, norte del Ecuador, Brasil-Paraguay-Argentina) o las mutaciones del eje urbano boliviano alrededor de Potosí, La Paz y Oruro (norte-sur), al de de Santa Cruz, Cochabamba, La Paz (este-oeste), que han diversificado el patrón de migración interna. Pero adicionalmente el despoblamiento de las zonas centrales de ciertas ciudades que se compensa con el crecimiento demográfico de sus áreas periféricas.

<sup>11</sup> Allí algunos casos de interés: el Parque del Retiro en Madrid para los migrantes ecuatorianos, la Plaza de la Constitución en Santiago para los migrantes peruanos y el Parque de La Merced para los migrantes nicaragüenses en San José, entre otros; lugares donde construyen redes de Información, laborales y de encargos.

<sup>12</sup> En esa perspectiva la penetración de la telefonía celular y el internet en los sectores populares ha sido clave, no solo para el contacto en tiempo real entre el migrante y su familia, sino también para emprender novedosas actividades económicas, intercambios de información y compras con el sistema *delivery*-internet-tarjeta de crédito: adquisiciones por el migrante en el país de destino y entrega de la mercadería su familia en el lugar de origen.



Sin temor a equivocación, se puede afirmar que la emigración internacional se ha convertido en uno de los componentes fundamentales de integración de los países y ciudades de menor desarrollo relativo o, en otras palabras, de las principales formas de inserción de las ciudades de la pobreza al circuito mundial de ciudades, aunque se trata de un fenómeno de alta asimetría. A ello deben sumarse algunos intangibles beneficiosos: las remesas culturales (de ida y vuelta), la formación y calificación de la fuerza de trabajo, el desarrollo de la tecnología (telefonía e Internet) y el impulso de ciertos sectores económicos (aviación, servicios), entre otros. De esta manera, la migración internacional conforma, como afirma Beck (1998), “comunidades simbólicas” configuradas en “espacios sociales transnacionales” que se sustentan a su vez en comunidades transnacionales. Es decir que se trata de una de las formas de integración y cohesión social de nivel mundial más significativa.

- Las ciudades tienen un crecimiento menor al que tenían, que conduce a una doble expresión interrelacionada: por un lado, a la clausura del crecimiento centrífugo de las ciudades y al inicio del desarrollo centrípeta encarnado en la dinámica del retorno a la ciudad construida<sup>13</sup> y, por otro, del comienzo de una condición histórica única: dejar de lado las políticas urbana del sentido la ciudad de la cantidad y empezar a pensar en la construcción de una ciudad de la calidad. Sin duda que este salto le pone a la ciudad latinoamericana en una cualidad estructural única y al gobierno de la urbe en uno de los desafíos más importantes.

Este comportamiento de la urbanización se expresa bajo dos formas de articulación de los territorios al proceso de globalización: por un lado, a través de las grandes ciudades metropolitanas, debido a su tamaño y a su condición funcional de nodos, y por otro, mediante las regiones emergentes de ciudades pequeñas e intermedias que operan como epicentros de las dinámicas del territorio y de sus gobiernos locales. La emergencia histórica de un sistema urbano de estas características obliga a contar con nuevas formas de gobierno de la ciudad, abiertas y articuladas, que superen las entidades administrativas cerradas y aisladas.

---

<sup>13</sup> Un elemento central en esta afirmación es el cambio sustancial que se vive en la centralidad urbana de la ciudad latinoamericana: de la centralidad fundacional se pasa en el siglo XX a la centralidad funcional (actividades financieras y comerciales) y a inicios de este siglo la consolidación de la centralidad temática, típica de la globalización.



Una constatación demográfica como la señalada lleva a un conjunto de reflexiones adicionales: ahora las ciudades grandes son más y tienen un tamaño mayor que en la coyuntura urbana anterior, y la región se ha convertido en un continente eminentemente urbano, si se lo mide por la cantidad de población concentrada; por el peso económico y cultural, amén de la significación política adquirida.

### III. 1. 2. La reforma del Estado

En el contexto del retorno a la democracia que viven buena parte de los países de la región, el Estado entra en un profundo proceso de Reforma que –para el caso que nos ocupa- se expresa en tres dimensiones que transforman notablemente el gobierno del territorio: la apertura económica, que hace que las ciudades compitan y cooperen entre sí, por encima de los Estados Nacionales; la privatización, que le otorga un mayor peso al mercado y que imprime una lógica empresarial en sus políticas públicas; y la descentralización, que logra construir nuevos equilibrios de poder dentro de los Estados nacionales con las sociedades locales.

Sin duda que la descentralización se convierte en un elemento clave en la revalorización del espacio urbano y en el peso que adquieren los gobiernos locales. En la región se observa un proceso de fortalecimiento del municipio, como actor central del proceso, en tanto es el depositario principal de la transferencia de competencia y de recursos del ámbito nacional al local. Pero también y desde la sociedad, el municipio se convierte en el principal sujeto de demanda colectiva, que finalmente termina por construir nuevas formas de participación social que, a su vez, producen nuevas instituciones y nuevas formas de representación que van más allá de lo político. Allí están, por ejemplo, entre las más significativas, el llamado presupuesto participativo, la planificación estratégica o participativa y la cooperación público-privado, entre otras.

Sin embargo uno de los cambios más visibles e importantes tiene que ver con la elección popular de alcaldes: si en 1980 había muy pocos alcaldes electos, hoy todos son elegidos democráticamente. Este hecho histórico sin precedentes produce un cambio sustancial: las campañas electorales se convierten en un espacio de debate sobre la ciudad y su futuro, encarnado por la construcción de consensos alrededor de los planes y programas de gobierno.



De esta manera todas las urbes eligen popularmente sus máximas autoridades, siendo Ciudad de México y Buenos Aires las últimas en entrar en esta lógica democratizadora (1997); lo cual permitió debatir el sentido de un proyecto colectivo de ciudad y generar una adhesión de la población a una propuesta mayoritaria y representativa. El sentido de esta reforma expresó la ruptura de un tipo de municipio delegado desde un poder central y distante, hacia otro construido -inversamente- desde la comunidad y, por tanto, más próximo a la sociedad local; convirtiéndose en el primer eslabón del nuevo poder público estatal constituido autónomamente. En otras palabras, estos hechos democráticos cierran el ciclo de la autoridad delegada y abren el de la representación que, a su vez, sienta las bases de una democracia local que combina formas de representación con las de participación.

Pero el proceso de fortalecimiento de la democracia local prosigue en el ejercicio del gobierno, en tanto se instauran, por un lado, los mecanismos de rendición de cuentas (Brasil, Costa Rica), de transparencia (Chile, Paraguay) y de revocatoria del mandato (Ecuador, Colombia), que aparecen como elementos y mecanismos ex post a la elección de autoridades para garantizar la ejecución de las ofertas y, por otro, al impulso de los dispositivos de consulta popular establecidos legalmente (Valdivia-Chile, Manizales-Colombia, Ouro Preto-Brasil).

Pero también la Reforma del Estado introdujo la lógica privada en la gestión de la ciudad y lo hizo bajo dos formas claras: una nueva política urbana basada en la necesidad de regular el mercado, dado el incremento de su peso en la producción de la ciudad. Y, adicionalmente, un cambio sustancial en el marco institucional municipal, expresado en el apareamiento de la dinámica de la cooperación público-privada en la producción de servicios e infraestructuras. Este conjunto de elementos modifican la relación entre la autoridad local y la sociedad local, permitiendo fortalecer la democracia; así como también cambiar las relaciones de la sociedad y el Estado. Por eso los municipios son hoy más autónomos, contribuyendo al equilibrio de poderes al interior del Estado.

En esta perspectiva se percibe la constitución del municipio como el eje articulador del conjunto de los poderes locales, bajo una doble óptica interrelacionada: es el depositario principal de la transferencia de competencias y recursos desde el gobierno central, dada su condición de órgano estatal más próximo a la sociedad civil, bajo el principio de la



subsidiaridad,<sup>14</sup> y su conversión en la instancia pública con mayor representación y participación social dentro del Estado.

Por eso la gestión urbana y el gobierno local sufren una profunda reorganización institucional en términos de su estructura orgánica y de su institucionalidad.

### III. 1. 3. La globalización

En el contexto de la globalización se percibe la tendencia a redefinir las funciones y el peso específico de las ciudades; en tanto la mundialización de la economía, la cultura y la política tiene como contraparte la localización de sus efectos, con lo cual las ciudades se convierten en los lugares estratégicos del proceso de desarrollo mundial, debido a su condición de nodo de integración al proceso general y a su modificación como nuevo actor mundial. Las ciudades -dado el peso demográfico, político, cultural, social y económico que tienen- alcanzan un protagonismo de tal magnitud y envergadura que se puede afirmar -sin temor a equivocación- que se han convertido en uno de los tres actores mundiales más relevantes junto con el Estado en decadencia -debido a su crisis en apariencia irreversible (Touraine 1996: 18)- y las empresas transnacionales que cada día son más vigorosas y difundidas por el territorio planetario (Sassen y Patel 1996).

Sin las urbes la globalización no tendría un sustento territorial donde desplegarse, porque ellas asumen la condición de nodo principal del sistema tecno-político-económico mundial y porque adquieren una creciente función protagónica en el escenario internacional, que en muchos casos termina por competir con los Estados Nacionales (Borja 1994). En este proceso la revolución científico-tecnológica es un puntal, porque aproxima los territorios distantes (ciudad relacional) y modifica la geografía planetaria (interurbana)

Pero también quiere decir que no todas las ciudades tienen las condiciones estratégicas; porque dependen de su ubicación, funciones y protagonismo dentro del sistema urbano, así como de la generación local de las condiciones de competitividad y conectividad. En otras palabras la condición estratégica se especifica en la dinámica global-local entendida

---

<sup>14</sup> Allí se ubica el principio de subsidiaridad: “cualquier asunto debe ser resuelto por la autoridad normativa, política o económica más próxima al objeto del problema”.



por la descentralización y la integración, como condiciones imprescindibles para que las ciudades y las regiones más exitosas sean las que conjugan estos dos procesos.

Lo global para existir tiene que localizarse y lo local para desarrollarse tiene que globalizarse; lo cual supone una política que genere las condiciones de competitividad-cooperación y conectividad que fortalezcan la capacidad de las ciudades y sus gobiernos municipales.

Los municipios deben construir una institucionalidad que formule políticas de relaciones internacionales, caso contrario tenderán a quedarse, porque hoy la ciudad es un actor internacional,<sup>15</sup> que requiere de políticas de cooperación (La Paz), de construcción de su marca (Medellín), de exportación-importación (San Pablo), de producción de eventos internacionales de deportes (Rio de Janeiro, Guadalajara) o de música (Guanajuato, Lima), así como la organización de ferias tecnológicas (Monterrey), Taurinas (Quito), comerciales (Santiago, FISA), del libro (Bogotá) y de turismo (Buenos Aires, FIT), entre otras.

El movimiento cosmopolita de la ciudad permite pensar en el paso de la definición clásica de la ciudad enclaustrada y delimitada, hacia otra que multiplica sus mutuas y plurales relaciones -propias de la ciudad relacional- gracias a las nuevas líneas de política urbana que terminan por desbordar el sentido clásico del gobierno municipal -aislado y auto centrado- bajo una triple dimensión:

- Las ciudades que crecieron significativamente por efectos demográficos, por conurbación o por extensión de la mancha urbana, terminaron por superar el territorio del gobierno municipal para conformar instancias de gobierno supramunicipales (Caracas o Lima), metropolitanas (San Pablo o Montevideo) o mancomunidades (Bolivia).
- Lo municipal quedó corto cuando sus modelos de gestión se transformaron debido al peso adquirido por el mercado, en el contexto de la reforma del Estado (privatización). El municipio y las políticas municipales se transforman con la introducción de la modalidad de gobierno que nace de la cooperación público-privado

---

<sup>15</sup> “El desafío político de la ciudad en la globalización es el de obtener un reconocimiento de actor político a escala global” Jordi Borja (2011: 31).



(Santiago o Monterrey); en otras palabras surge y se establece una nueva relación entre lo público y lo privado, así como entre Estado y sociedad en los territorios.

- Gracias al proceso de globalización se constituyen redes de municipios que logran formar una institucionalidad supramunicipal de gobierno de la ciudad, que va en la línea de convertir a las ciudades en actores políticos con protagonismo internacional. En esta perspectiva, la más significativa y ambiciosa termina siendo la organización interurbana: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) que plantea un cambio de lo internacional, propio de los Estados, a lo interurbano esencia de las ciudades. Pero también existen un conjunto de organizaciones y redes sobre temas particulares nacidos de los propios municipios: lo ambiental, la seguridad, la planificación, las capitales y el género, entre otras.

La ciudad gana protagonismo por su empoderamiento como actor y también porque su expresión institucional: el Municipio, ahora tiende a representarse por sí mismo, dejando de lado la tradicional ventriloquía municipal que le obligaba a representarse a través de los Estados nacionales. En la actualidad los municipios se representan directamente y sin mediación alguna, sea a través del conjunto de las asociaciones nacionales, de las organizaciones internacionales que han creado para el efecto (FLACMA), de su articulación en red como nodos del sistema urbano<sup>16</sup> o directamente por sí mismo.

### III. 2. El universo de las ciudades

El nivel de concentración urbana y de la redefinición de las funciones de los territorios han conformado espacios donde sobresalen dos formas urbano-territoriales de articulación mundial: las ciudades medias y pequeñas inscritas en regiones emergentes y las grandes aglomeraciones urbanas convertidas en nodos de avanzada de este proceso.

---

<sup>16</sup> Allí están, por ejemplo, las Cumbres Hemisféricas de Alcaldes, similares a las cumbres presidenciales que se realizan periódicamente.





### III. 2. 1. Ciudades pequeñas y medias en contextos regionales de integración

Las ciudades pequeñas y medias integradas dentro de las llamadas regiones emergentes consiguen -en el marco de la nueva funcionalidad que viene de la reestructuración general de los territorios- jalonar, articular y proyectarse en un subsistema urbano-regional con inserción internacional. De esta manera se conforman sistemas de ciudades pequeñas pero globales, que logran posicionarse gracias a tres tipos de expresiones:

- El estímulo de algún sistema productivo regional, como son los casos del *Cluster* del Salmón en Chile, del turismo en Machu Picchu-Cuzco en Perú o de la Media Luna en Bolivia, que cuentan con múltiples ciudades articuladas al mundo gracias a la exportación de servicios o productos. No se puede dejar de mencionar los casos de las ciudades medias y pequeñas articuladas a las grandes ciudades: San Pablo, Buenos Aires, Lima o Bogotá.
- El peso de las regiones ricas que se encuentran en ámbitos estratégicos para la globalización, imponen sus condiciones para construir una plataforma política de privatización y autonomía que busque anclarse a las regiones económicamente más dinámicas: Monterrey en México por el NAFTA hacia los EE.UU., Santa Cruz en Bolivia por el peso del MERCOSUR; Guayaquil en Ecuador hacia la cuenca del Pacífico y Panamá por su posicionamiento de intermediación, entre otras ciudades.
- El fortalecimiento de la lógica de las asimetrías complementarias existente en las fronteras nacionales debido al auge económico, a la atracción poblacional y a la condición de plataformas internacionales que hoy tienen estas regiones. Sin embargo, hay una contraparte negativa en las fronteras: las altas tasas de homicidios vinculadas a los mercados ilegales. A pesar de esta ambivalencia se han generado espacios interesantes de integración multinacional, donde las ciudades y sus gobiernos adquieren una función significativa. A manera de ejemplo se pueden señalar algunas formas de gobierno intermunicipal de carácter internacional:
  1. Mancomunidad de municipios de distintos países, para la gestión conjunta de uno o varios servicios. Este es el caso del manejo de residuos sólidos y medio



ambiente entre las ciudades de Tulcán en Ecuador e Ipiales en Colombia, nacido justamente en un contexto de la ruptura de las relaciones diplomáticas entre los dos países. Casos parecidos a los que existen entre las ciudades ecuatorianas y peruanas o entre argentinas y chilenas; y, mucho más, en las ciudades fronterizas de los 6 países de Centro América.

2. El hermanamiento municipal, que tiene un caso emblemático constituido entre cuatro municipios de cuatro países distintos: Manaus en Brasil, Iquitos en Perú, Leticia en Colombia y Nueva Loja en Ecuador para el desarrollo de infraestructura internacional y para enfrentar el tema de los narcóticos.
3. La asociación entre municipios, como es la que opera a partir de los acuerdos de Paz firmados entre Perú y Ecuador, donde se ha consagrado una rotación de los cuadros directivos máximos y se busca una personería jurídica para la llamada Asociación Binacional de Municipios del Sur del Ecuador y del Norte del Perú (ABIMSENOP). También se debe mencionar el caso de la Región del Trifinio donde 45 municipios fronterizos que tienen 670 mil habitantes de Guatemala, El Salvador y Honduras proponen el Plan de Desarrollo Trinacional Fronterizo.
4. La formación de áreas metropolitanas en las ciudades fronterizas entre México y los Estados Unidos, organizados de forma espejo, tal cual se puede mirar en el mapa siguiente, o en la región de las ciudades ubicada en la llamada Triple Frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay con Foz do Iguazu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguay) y Puerto Iguazú (Argentina).



Figura II. *Ciudades fronterizas México-Estados Unidos.*



Fuente: Reyes *et al.* (2001: 17)

Estos cuatro casos de integración municipal muestran que el ámbito de lo local es altamente flexible para encarar el desarrollo urbano integrado, incluso en situaciones conflictivas a nivel internacional.

### III. 2. 2. Las ciudades metropolitanas como nodos de articulación mundial

Por otro lado, las ciudades metropolitanas logran vincularse al sistema urbano gracias a su condición de nodos articuladores interurbanos (funciones centrales), al tamaño de sus mercados, a la vocación productiva, a la innovación, al peso de sus instituciones y al protagonismo internacional que portan. En otras palabras, las aglomeraciones metropolitanas son parte medular del anclaje del sistema urbano de América Latina al mundo.

Las aglomeraciones metropolitanas son unidades territoriales complejas, grandes, y fusionadas, que buscan nuevas formas de gobierno. Ya no son suficientes la mancomunidad, el sindicato o la fusión de municipios; es imprescindible pensar en un gobierno metropolitano integrado, que además cuente con una lógica supra e inter municipal, y que incorpore las dimensiones provincial y estatal, según cada uno de los contextos.



Pero no es fácil porque el tema no es solo técnico: la construcción de una nueva instancia institucional de gobierno pone en entredicho el tradicional equilibrio de poderes frente al gobierno nacional. Esta consideración es mucho más significativa en aquellos países donde la urbanización tiene alta primacía urbana, porque podría significar la existencia de una disputa de poderes entre el gobierno del país y el de la ciudad metropolitana.

El caso de Chile lo ilustra interesantemente: la región metropolitana de Santiago concentra el 41% de la población nacional, desplegada en seis provincias y en 52 comunas. Dos reflexiones: la primera, Santiago tiene un nivel muy alto de concentración de población y una expresión elevada de fragmentación institucional (múltiples comunas); y la segunda, si se constituyera una sola autoridad de gobierno metropolitano, por ejemplo, un intendente regional con poderes significativos, tendría un peso político tan alto como el del Presidente de la República y un grado de representación y legitimidad del territorio metropolitano muy complejo y difuso. En otras palabras, la creación de una nueva instancia de poder en las grandes aglomeraciones metropolitanas implica una reestructuración del el poder nacional y una reconfiguración de las instancias de gobierno local, que deberían superar la cultura política local de los municipios y sectorial de los gobiernos nacionales.

En esta coyuntura urbana las aglomeraciones metropolitanas que más cambian son las capitales de los países y las que más limitaciones tienen para asumir una nueva forma de ejercicio del poder. Primero, porque la descentralización del Estado cuestionó la capitalidad en tres de sus formas fundamentales: el imaginario de la representación nacional, la lógica de localización de los poderes centrales y el sistema de redistribución de recursos económicos. En segundo lugar los procesos de privatización condujeron a la disminución de la oferta de empleo estatal y con ella a generar un cambio de su naturaleza: de ciudad político-administrativa pasó a sustentarse en una base económica diversificada de servicios y producción.

Sin embargo las ciudades capitales, que se bien sufren un impacto significativo por los procesos simultáneos de descentralización y privatización, tienen un capital social que les permite procesar este impasse en buenas condiciones y renovar su vocación productiva para constituirse en unidades de servicios de avanzada (Putnam 1994). Las funciones propias de la capitalidad, como son la ubicación de los aparatos estatales, la concentración de las misiones diplomáticas y la localización de las firmas de punta, les



permite convertirse en un motor económico de punta articulado a un mercado de trabajo que tiene umbrales de servicios regionales y una estructura de administración pública particular. Pero no es una cuestión de inercia, porque se requiere de un gobierno local que genere una política urbana altamente creativa.

Por eso muchas de las capitales iniciaron procesos de transformación de sus estructuras: la ciudad de Quito adquiere la condición de cantón especial con la creación del Distrito Metropolitano (1992) y, con la Constitución aprobada en 2008, debe dotarse de un estatuto autonómico. Bogotá asume la condición de Distrito Capital con la Constitución de 1991, lo cual le permite contar con un Alcalde Mayor y 20 alcaldes menores, bajo formas desconcentradas. La ciudad de México tiene un estatuto diferente a los 32 estados que forman el Estado de la Unión, cuando en 1993 se aprueba el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que permite elegir sus representantes ante la Asamblea de Representantes. En 1997 se constituye en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y se elige por primera vez al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Y los casos de Buenos Aires, Caracas, Lima, Montevideo y La Paz, entre otros, no dejan de tener elementos similares.

Estos cambios en los gobiernos de las ciudades capitales se configuran en cada realidad nacional e internacional, cuestión que se asienta en salidas diversas, tal como se puede apreciar en la siguiente tipología:

- La conformación de un área Metropolitana, como la de San Salvador (AMSS), que cuenta con una unidad urbanística compuesta por 14 municipios. Su gobierno parte de la conformación del Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS) que, a su vez, crea la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) como Secretaria Ejecutiva de la anterior con fines de Planificación y de Control del Desarrollo Urbano del área metropolitana.
- Los procesos de absorción de espacios circunvecinos bajo la modalidad de conurbación, nacida del crecimiento de la mancha urbana que demanda gobiernos supramunicipales y pluriestatales para formar una aglomeración metropolitana a la manera de un enjambre de jurisdicciones entrecruzadas, donde sobre salen: Ciudad de México (Estado de México, Distrito Federal, Ciudad) y Buenos Aires (Gran Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires).



- La articulación de lugares distintos, discontinuos y distantes -gracias a que la globalización conduce a la existencia de ciudades configuradas en espacios sociales transnacionales (remesas, migración, inversión)- requieren de un gobierno local con enfoque de relaciones interurbanas, de competitividad, de conectividad y de marca, entre otras.
- La unicidad del territorio genera un tipo de gobierno donde no hay subdivisiones en su interior y tampoco incorporaciones de jurisdicciones territoriales distintas. Allí están los casos de Montevideo y de Quito, que sin perder la unidad político-administrativa del territorio producen una desconcentración de unidades administrativas, pero mantienen una lógica de gobierno centralizado único.
- Sin embargo, el modelo que tiene mayor peso en la región es el fragmentado o atomizado, con la presencia al interior del mismo territorio de un conjunto de gobiernos locales independientes y autónomos. En este caso los más llamativos son los de Santiago con seis provincias y 52 comunas, Lima con dos municipios provinciales y 46 municipios distritales, y el Distrito Metropolitano de Caracas que agrupa al Distrito Capital y a cinco municipios.

Con el crecimiento sostenido de ciertas aglomeraciones metropolitanas el gobierno inicialmente de proximidad ha ido perdiendo sentido; lo cual ha exigido su reestructuración en la línea de la desconcentración de las entidades al interior de los municipios, pero sin perder la condición de gobierno de totalidad. Allí están los casos de Bogotá con 20 alcaldías menores; San Pablo con treinta y una sub alcaldías, agrupadas en nueve regiones; Montevideo con ocho municipios y Quito con 11 administraciones zonales, entre otras.

Desde la perspectiva de la capitalidad, hay dos casos que llaman la atención por la capitalidad compartida entre ciudades: Chile con la creación de la sede del Parlamento en Valparaíso, distante de Santiago sede del Gobierno Nacional, más por alejarlo del ejecutivo en la época de Pinochet que por acercarlo a la población. Y el de Bolivia, donde Sucre es la capital Constitucional con poderes limitados y La Paz sede de los poderes ejecutivo y legislativo. Pero también el caso de Brasil es interesante, con la reubicación de la Capital de Río de Janeiro a Brasilia a principios de la década de 1960.



Pero no solo que cada gobierno de las ciudades metropolitanas responde a las condiciones propias del territorio que las contiene, sino que –acordes a cada situación– también desarrollan modelos de gestión específicos. En este caso se pueden observar tres modelos explícitos.

- Concentrado públicamente, donde la función principal está enfocada en la gestión del desarrollo económico y la producción de servicios, bajo lo que podría denominarse como una especie de ciudad-Estado. Los casos paradigmáticos pueden ser las ciudades de los países federales como Ciudad de México, San Pablo y Buenos Aires.
- Fragmentado públicamente, que se asienta en una variedad muy alta de agencias públicas y privadas locales, como son las empresas, las direcciones, las corporaciones, los patronatos o las fundaciones. Los casos de Lima y Bogotá lo ilustran bien.
- La cooperación público/privado, que se ancla en los planes estratégicos, la promoción económica de la ciudad (marketing) y la política de asociaciones con cámaras o sectores de capital.<sup>17</sup> Los casos más relevantes se refieren a las ciudades de Guayaquil, San Salvador y Santiago.

#### **IV. El gobierno de la ciudad relacional: un actor estratégico internacional**

Grandes cambios se producen en las ciudades latinoamericanas en esta coyuntura urbana, siendo uno de los más visibles la emergencia de un nuevo gobierno local. En otras palabras, la nueva funcionalidad de la ciudad tiene como contrapartida el fortalecimiento del poder del órgano principal del desarrollo urbano y de la sociedad local: el municipio, que auspicia un incremento del protagonismo de las ciudades. Esta emergencia viene de la confluencia de varios elementos, entre los que deben destacarse dos: el proceso de descentralización que privilegia la vía municipal y el cambio de la sociedad local que logra construir nuevas formas de participación y representación en este aparato municipal.

---

<sup>17</sup> En Córdoba el sector privado tomó un rol importante junto con la Municipalidad en la definición del futuro de la ciudad plasmado en el Plan Estratégico.



#### IV. 1. La descentralización como equilibrio

La descentralización es un proceso histórico que tiende a distribuir equilibrada y democráticamente la centralidad -es decir, el poder-, entre entidades públicas recíprocamente autónomas, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo económico y mejorar la calidad de vida de la población. En ese sentido es un medio y no un fin en sí misma, que tiene tres implicaciones que vienen de la existencia de un centro:

- La descentralización no puede confundirse con dos conceptos claves que contienen la categoría centro:<sup>18</sup> desconcentración y descentramiento. La privatización es descentramiento porque produce pérdida de la centralidad de lo público o estatal, en tanto existe una transferencia de funciones, competencias y recursos del Estado (lo público) hacia el mercado (lo privado). Tampoco la desconcentración es descentralización, porque la centralidad se delega (funciones y recursos) dentro de una misma unidad institucional hacia otra de nivel o ámbito diferente, sin crear autonomía sino dependencia.
- La descentralización -es decir, el equilibrio de poderes- tiene tres formas de construirse. a) horizontalmente, cuando el equilibrio de poderes se produce al interior de un mismo nivel territorial;<sup>19</sup> esto es, en el ámbito nacional o municipal, entre las funciones ejecutiva y legislativa. b) verticalmente, cuando se busca una relación armónica entre los distintos niveles que tiene el Estado, lo cual supone la distribución del poder entre las diferentes instancias sub nacionales.<sup>20</sup> Y c) territorialmente, cuando se pretende la equidad en el conjunto los espacios nacionales.

¿Por qué tienen importancia estas definiciones? Porque de ellas nacen algunas tensiones que vale la pena analizarlas:

<sup>18</sup> Centro es una definición que encierra una relación, fuera de ella no existe; por eso tiene que ver con la totalidad (nacional-local) y no con una de sus partes constitutivas. Por eso no es un tema exclusivamente local sino global, en tanto involucra a la sociedad mundial.

<sup>19</sup> El Estado Moderno se construye sobre la base del equilibrio de poderes para contrarrestar la hegemonía del “Príncipe”; para ello se tiene un sistema parlamentario que diseña leyes y fiscaliza su acción y hay un órgano que hace justicia; cada uno de ellos constituidos autónomamente.

<sup>20</sup> Como no fue suficiente el equilibrio entre las funciones principales del Estado moderno, se busca contrarrestar los efectos concentradores y excluyentes desde los niveles subnacionales.





La primera, nacida de las reivindicaciones de los territorios que se expresa en dos formas: por un lado, las regiones ricas demandan la privatización del Estado y la mayor autonomía frente a la ciudad capital; en tanto lo público y la ciudad capital menoscaban las posibilidades de vincularse a las regiones económicas más dinámicas: Santa Cruz a Mercosur y Guayaquil a la cuenca del Pacífico.

Por otro lado, las regiones pobres reivindican mayor presencia del Estado, bajo las modalidades del aumento de la inversión pública (Colombia, Brasil), de la mayor representación (pueblos y nacionalidades indígenas) o de creación de nuevas entidades territoriales (Ecuador,<sup>21</sup> Bolivia). Esto significa que existen dos proyectos distintos de descentralización, el uno que pretende menos Estado y el otro lo contrario: más Estado.

Segundo, que la descentralización puede menoscabarse si no existe un equilibrio en las tres formas señaladas: Horizontal, vertical y territorial.

- Se fortalecen los poderes ejecutivos en desmedro de las otras funciones del Estado, situación que se percibe con algunas Reformas Constitucionales, así como en el ejercicio del gobierno. Este fenómeno que existe a nivel nacional (ejecutivo, legislativo) tiende a reproducirse en los gobiernos intermedios (Gobernador, Prefecto o Intendente) y en los gobiernos locales, donde el alcalde (Jefe de Gobierno, Intendente Prefecto) tiene preeminencia sobre el Concejo Municipal (Cámara, Concejo deliberante, Asamblea). En otras palabras, lo que ocurre a nivel nacional se reproduce en las provincias y cantones, lo cual abona a la crisis del sistema parlamentario en la región y en la recentralización horizontal contrapuesta a la descentralización vertical.
- Se redefinen los poderes al interior del Estado, pero sin modificar la lógica concentradora y excluyente que se desarrolla en los territorios. En América Latina se han transferido recursos económicos y competencias a los niveles sub nacionales sin que se atenúe el crecimiento de las grandes aglomeraciones metropolitanas. Por ello es imprescindible introducir la propuesta de la descentralización territorial o, en su defecto, la distribución del presupuesto y la generación de condiciones de localización de las actividades económicas dentro del conjunto de las ciudades.

<sup>21</sup> En el Ecuador en los últimos 30 años se han creado tantos municipios como a lo largo de la historia nacional: 45% de los municipios tienen menos de 25 años de vida y el 78% tienen menos de 50.000 habitantes. Son municipios nuevos y pequeños y ha prevalecido el fraccionamiento sin fin del territorio nacional por encima de la integración.



- La transferencia de recursos económicos y competencias a los gobiernos sub nacionales -como de hecho así ha ocurrido- ha generado gobiernos locales con más peso relativo frente al gobierno nacional, pero más débiles para la gestión de la ciudad, debido al fortalecimiento del mercado por la vía de la privatización. En otras palabras, los procesos simultáneos de descentralización y privatización no pueden ser considerados aisladamente.
- La descentralización no puede descuidar el significado estructural que tiene el centro; porque mientras mayor autonomía exista es más necesaria una centralidad sólida y fuerte. Caso contrario tendremos una realidad centrífuga que crea nuevas soberanías, que genera poderes locales inconexos, que rompe los equilibrios y que no genera redistribución económica. La necesidad de un centro fuerte (no significa centro grande) es importante en América Latina, porque se requiere un filtro y un colchón que atenúe los impactos negativos y potencie los efectos positivos de la globalización. Las localidades con economías débiles, con tasas de creciente de pobreza, con infraestructuras obsoletas no podrán enfrentar los procesos de globalización sin la existencia de los Estados Nacionales. Se debe superar la idea de que el centro debe ser eliminado, cuando en realidad lo que se busca es su distribución democrática. Por eso la autonomía -como resultado de la descentralización- debe ser entendida como un concepto de subordinación; porque ella solo es posible al interior de un Estado; caso contrario se construye soberanía, lo cual implica crear otro Estado.
- Descentralización sin integración no existe, lo cual tiene dos versiones: la una, desde la perspectiva de la construcción de territorios y gobiernos vinculados internacionalmente;<sup>22</sup> y la otra, desde la necesidad de incorporación de la población al desarrollo y al Estado, en sus distintas escalas (local, regional, internacional).
- La descentralización de una competencia implica una descentralización de la sociedad: cuando se transfiere la educación se descentralizan los docentes y estudiantes. Entonces, a la descentralización de una competencia le corresponde una descentralización de una porción de la sociedad civil; lo cual conduce a una modificación

---

<sup>22</sup> El caso más interesante de la integración puede encontrarse en el Caso de la Unión Europea, donde gracias a esta política ha sido posible tener una de las experiencias más exitosas de descentralización.



de la relación sociedad/Estado y a la existencia de fuerzas sociales favorables o contrarias al proceso.

#### IV. 2. El nuevo escenario local

La transformación del municipio proviene desde el Estado y sus reformas, pero también de su nuevo vínculo con la población. Así tenemos que un profundo cambio en el conjunto de la sociedad local se produce, principalmente por los cambios en la base productiva y en el sistema político, que conducen a transformaciones en los tipos de liderazgo, en la participación popular y en los mecanismos de representación social.

En 1980 los gobiernos centrales, con excepción de siete países, nombraban a los alcaldes. Catorce años después la mayoría de países elegían localmente sus autoridades municipales, momento a partir del cual se rompe la tradición de delegar desde los gobiernos nacionales la autoridad a los alcaldes. En este momento se cierra el ciclo de la delegación y se abre el de la representación en la escena local.

El ciclo de la representación local tiene importantes antecedentes en los municipios de Brasil y Ecuador, que tienen una vieja tradición de la autonomía política municipal, porque eligen ancestralmente sus alcaldes. Sin embargo, el fenómeno se generaliza desde fines de la década de 1980 del siglo pasado: Bolivia inicia en 1985 esta nueva fase de selección de alcaldes, que luego siguen, entre otros países Colombia (1988), Venezuela (1989),<sup>23</sup> Chile (1992) y Paraguay (1991), Panamá (1994) y Costa Rica (1998). Hoy tenemos que en América Latina todos los alcaldes y concejales son electos democráticamente, sin que se los delegue desde un órgano superior.

La elección popular de los alcaldes en Buenos Aires (1996) y en la Ciudad del México (1997), cierra el ciclo de la representación por la vía electoral en América Latina, en tanto son las últimas ciudades en elegir democráticamente sus autoridades, con lo cual todas las autoridades municipales de la región son nominadas de manera directa por la ciudadanía. Estos resultados determinan que todas las ciudades tengan autoridades electas democráticamente y que los gobiernos locales de la región abran un nuevo cauce:

---

<sup>23</sup> Venezuela definido como un Estado federal, elige por primera vez a los Gobernadores en esta misma fecha.



profundizar la vía ciudadana de salida a la crisis de gobernabilidad de la gran ciudad latinoamericana.

El paso a la representación es posible por la alternativa que tiene la ciudadanía de optar entre programas y candidaturas a la Alcaldía, respecto del rumbo que cada ciudad debe tomar; porque cada candidatura expresa una opción distinta de modelo de desarrollo urbano. Antes esta situación era imposible, debido a que la delegación de la autoridad y de su programa de gobierno desde un poder vertical, impedía interpretar la diversidad de la población y, además, interesar a la ciudadanía en participar en la solución de sus necesidades.

Uno de los aspectos que mayor incidencia tiene es la elección popular de alcaldes, porque produce re significación de lo público por la vía democrática. Primero, porque expresa la ruptura de un tipo de municipio delegado desde un poder central y distante, hacia otro construido inversamente desde la comunidad y, por tanto, más próximo a la sociedad local. En este sentido, se convierte en el primer eslabón del nuevo poder político estatal.

Segundo, porque hay una nueva forma de construcción de la voluntad colectiva de la ciudadanía, que surge de la discusión, debate y adscripción a los programas de gobierno propuestos, a las candidaturas, al llamado voto programático y a las consecuentes adhesiones que suscitan. Esto no ocurría, porque no se debatía la ciudad desde una perspectiva de general y menos desde una posibilidad de gobierno, porque era una realidad que no se cuestionaba en tanto la población estaba enajenada de esa posibilidad.

La elección de las máximas autoridades de las ciudades metropolitanas, introduce un elemento de equilibrio de poderes, en tanto su construcción se realiza de manera autónoma respecto de los poderes superiores del Estado, y también permite augurar el paso de la democracia representativa a la participativa.

De aquella época para acá, los municipios se convirtieron en el escalón previo para llegar al gobierno nacional y en una escuela de formación de cuadros para el desarrollo de las políticas públicas; procesos que han dado resultados magníficos, independientemente del signo político de las administraciones.



En América Latina hay muchos ejemplos de buenas gestiones locales gobernadas por fuerzas de izquierda o centroizquierda (Montevideo, Rosario, Bogotá), así como también de derecha y centro derecha; lo cual demuestra que es más una tendencia general y menos una opción de cierta tenencia política. Una y otra tendencia se afirma en las ciudades, para desde allí proyectarse a nivel nacional, tal cual se evidencia con los siguientes casos:

- El Frente Amplio (FA) en Uruguay con Tabaré Vázquez a la cabeza, intendente de Montevideo, luego llega a ser presidente de la República. El Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, después de gestiones municipales exitosas (Porto Alegre, San Pablo), promueven a Lula a la presidencia. En México el Partido de la Renovación Democrática (PRD) tuvo dos intentos de proyección nacional con dos Jefes de Gobierno de la Ciudad de México (Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador). En Argentina, luego de sucesivas prefecturas Socialistas el Ex intendente de la ciudad -Hermes Binner- llegar a la Gobernación de Santa Fé y postularse a la Presidencia de Argentina.

- Desde el otro andarivel tenemos los casos interesantes y pioneros de Bogotá con Virgilio Barco alcalde 1966-69 y Presidente 1986-90 del partido Liberal y Andrés Pastrana 1988-90 alcalde y 1998-2002 presidente por el Partido Conservador. De Quito con Sixto Duran y Jamil Mahuad que llegaron a ser Alcaldes y luego Presidentes o de Guayaquil con Abdalá Bucaram. En El Salvador tenemos a José Napoleón Duarte que fue alcalde (1964-70) y luego presidente (1984-89) así como Armando Calderón Sol en 1988-94 es alcalde y luego presidente entre 1994-99.

Otro elemento novedoso que debe ser resaltado tiene que ver con el comportamiento político de las ciudades capitales: la mayoría de ellas son antigobiernistas, en el sentido que el signo político de la presidencia de la República no es compartido por el alcalde o vice versa. Allí están los casos de: Ciudad de México manejado por el PRD y el gobierno nacional por el PAN; en Colombia Alonso Moreno y Juan Manuel Santos son de tiendas políticas distintas, igual a lo que ocurre en Venezuela y Caracas; Perú y Lima, Chile y Santiago, Argentina y Buenos Aires, entre otros.

Las ciudades capitales se convierten en referentes opositores a los gobiernos nacionales, lo cual pone a las máximas autoridades locales en un dilema importante: anclarse en las sociedades locales para hacer oposición al gobierno nacional -con el costo que ello



supone-, o subordinarse al poder político nacional para convertirse en una cadena de transmisión del poder nacional hacia la sociedad local, mediada por la municipalidad.

Probablemente este comportamiento tenga que ver con el hecho de que las capitales son el asiento del poder nacional, lo cual puede generar un imaginario contrario al gobierno nacional; pero también de distancia a los procesos de descentralización porque les convierte en blancos de los ataques de las localidades; así como también de los procesos de privatización que dejaron en la calle a muchos empleados y trabajadores públicos. En ese sentido, la sociedad local de las capitales también juega a dos aguas: construye una representación social en la oposición al gobierno nacional -porque difícilmente la representa- pero tiene esa condición de ser asiento del poder central en su territorio que le hace vulnerable y visible a las demandas locales.

#### **IV. 3. El gobierno de la ciudad**

De manera correlativa a todo este proceso se vive un cambio acelerado en los municipios de América latina que, incluso, conlleva un cambio en su denominación: de Municipio a Gobierno Local. La mutación tiene que ver, por un lado, con la transformación de la sociedad local, en tanto se promueven nuevos sujetos sociales, tales como mujeres, indígenas, pobladores, ambientalistas y jóvenes, que conducen a la renovación de los liderazgos. Y, por otro, con la profundización de la vía municipal de descentralización, que lleva a una hegemonía del municipio entre los poderes locales gracias al incremento de los recursos económicos, al aumento de las competencias y a la ampliación de la representación-participación social. Con ello el núcleo de la política también se descentraliza alrededor de lo local y al hacerlo tiende a plantear proyectos distintos y, en algunos casos, contradictorios.

El municipio se fortalece, sobre la base de tres componentes puntuales: primero, por la ampliación de los niveles de representación y participación de la sociedad en el Estado, que abriga un ensanchamiento de la democracia; segundo, por el reconocimiento a la autonomía local, expresado en la posibilidad que tienen los municipios de diseñar las modalidades de gobierno que crean más conveniente, hecho que representa un respecto a la diversidad y apunta hacia la descentralización; tercero, porque las autoridades electas obtienen el mandato de conducir y orientar el desarrollo urbano de la ciudad.



#### IV. 3. 1. Los modelos políticos

Existe una construcción histórica del peso del aparato municipal sobre los otros órganos del poder local, en el gobierno de la ciudad; tanto que se ha convertido en el eje de la acción. De allí que el modelo principal del gobierno de la ciudad esté vinculado al municipio; lo cual permite -por primera vez- que la ciudad latinoamericana tenga un órgano público con amplia legitimidad y poder. El municipio se convierte en el eje institucional de cooperación y coordinación con otros poderes locales, lo cual le convierte en el referente público de representación de la sociedad local y en el ente principal del desarrollo urbano.

La municipalización de la escena local sustentada en su fortalecimiento y en su conversión en elemento articulador de las políticas urbanas, le otorga la condición de gobierno de la ciudad. Este proceso proviene de una doble situación: por un lado, del proceso de descentralización del Estado, que privilegió al municipio como depositario central de las transferencias de recursos y competencias, lo cual le otorga una mayor capacidad de respuesta ante las demandas de la sociedad y, por tanto, de mayor legitimidad social. Y, por otro, porque en las ciudades se fortalecen y amplían las bases sociales de sustentación del municipio, gracias al proceso de democratización de la escena local por la elección de las autoridades, rendición de cuentas de los planes y programas, manejo con transparencia de los recursos e inéditas responsabilidades que desbordan su tradicional radio de influencia y jurisdicción territorial. La consolidación de la vía municipal del gobierno local lleva al posicionamiento interno y a la proyección internacional de la ciudad, gracias al paso que vive de municipio de servicios a gobierno local de totalidad.

Sin embargo este proceso no es homogéneo, porque unos municipios tienen mayor dinamismo que otros, sea por su ubicación en la red urbana nacional e internacional o porque han logrado un posicionamiento favorable en la coyuntura. También, es heterogéneo porque al interior de la administración municipal se producen cambios con distinta intensidad y bajo lógicas de gestión diferentes.

En esta nueva coyuntura urbana el ejecutivo municipal presenta una mutación importante: transita del municipio de notables (caciquil, patronal) hacia un municipio



moderno y democrático donde aparece con mucha claridad el posicionamiento de distintos modelos de gestión y de políticas de intervención urbana que se expresan, finalmente, la existencia de actores diferentes que encarnan distintos modelos de gobierno de la ciudad. Si esto ocurre al interior de la administración municipal, en el ámbito de los concejos municipales también existen modificaciones. Se observa un debilitamiento relativo de los concejos municipales expresado en las siguientes situaciones:

- La profusión de las empresas municipales privilegian lo sectorial y las decisiones de política urbana se trasladan de los concejos municipales, originados por voluntad popular, hacia los directores de las empresas, constituidos corporativamente, lo cual construye una nueva forma de representación.
- El desarrollo de los planes estratégicos conforman cuerpos de decisión supramunicipales –a la manera de asambleas locales– donde la representación se hace funcional a la cooperación entre los sectores público, privado y comunitario.
- La necesidad de democratizar la toma de decisiones para definir prioridades de inversión, lleva a la generalización del presupuesto participativo, donde las partidas las discuten con las organizaciones de base territorial (organizaciones barriales, comunitarias) y sectorial (salud, educación) de la ciudad.

Este debilitamiento relativo de los concejos municipales se produce en el contexto de la crítica a lo político y de ampliación de la representación social, a través de cauces distintos a los partidos. Mientras en el primer caso, hay una representación sectorial, corporativa y delegada, en el segundo y tercero, hay un intento de ampliar la representación y socializar el manejo de la ciudad, más allá del ámbito municipal.

Sin embargo y en términos políticos, se pueden encontrar dos modelos explícitos de gobierno de la ciudad:

- El uno de tipo empresarial que impulsa la vía mercantil privada y la soberanía del consumidor, en la que lo público es visto como un freno al desarrollo. La nomenclatura de Alcalde cede ante la de Gerente porque busca la eficiencia a partir de la administración de los servicios y la propuesta se inscribe en la profundización de la ciudad del mercado





como salida a la ciudad del caos, sustentada en un modelo privatizador basado en una doble crítica: a) lo público es ineficiente, lo privado es eficiente, y b) lo estatal es centralización, lo privado es descentralización.

El modelo de la ciudad del mercado parte de la crítica a lo estatal y a lo público y lo hace desde la perspectiva de la sociedad civil. En este caso, la estructura municipal se compone principalmente de empresas, fundaciones y corporaciones de carácter privado, que corporativizan la representación social y sectorizan la acción municipal en los servicios. Por esta vía se modifican las relaciones de equilibrio y contrapeso entre ejecutivo/legislativo en todos los niveles de la estructura estatal,<sup>24</sup> tanto que la aprobación del presupuesto municipal, el plan de obras o la planificación de la ciudad se hace en escenarios fragmentados de representación; produciendo una concentración de las decisiones en el ámbito privado sobre el público, en el alcalde sobre el concejo y en el capital sobre el trabajo. La administración privilegia la prestación de servicios, lo cual conduce a una estructura de ingresos presupuestada sobre la base de tasas más que sobre impuestos. Los casos exitosos de esta corriente son: Guayaquil, Monterrey, Santiago y Lima.

- El otro, que pretende atemperar la crisis bajo un enfoque que le asigna un mayor significado a la ciudadanía, tiene un enfoque de derechos y de peso en lo público. El Alcalde se define como Jefe de gobierno, conceptúa la acción municipal desde una visión de totalidad e incorpora la participación en su esquema de gobernabilidad. El modelo de la ciudad de lo público parte de su necesaria re significación en una doble dimensión: la referida al aparato municipal, para fortalecerlo (estatal, público, gobierno, participación) y la relacionada al espacio público, en el entendido que la ciudad es el espacio público (organización espacial, identidades, integración, constructor de derechos). En este caso se habla más de gobierno local, con un amplio abanico de competencias. Se postula la ciudad de todos, el presupuesto participativo, planificación estratégica y el alcalde se convierte en el jefe del gobierno local. Los casos más llamativos son los de Ciudad de México, Poto Alegre, Bogotá y Montevideo, entre otros.

---

<sup>24</sup> Esta es una tónica general en América Latina, por cuanto hay un crecimiento significativo del presidencialismo que genera dos efectos contrarios a la descentralización: por un lado, se tiene un incremento del peso de los ejecutivos sobre los parlamentos en todas las instancias nacionales y sub nacionales que rompe con los equilibrios de poder y, por tanto de las autonomías y, por otro lado, en la relación nacional local se introduce este factor discordante: más competencias y recursos en el ámbito sub nacional en un contexto de fortalecimiento de la figura presidencial.



#### IV. 3. 2. El ordenamiento territorial

Uno de los elementos fundamentales de la acción municipal tiene que ver con la gestión del territorio, teniendo como instrumento fundamental a la planificación urbana. La planificación urbana nació en Inglaterra a mediados del siglo XIX, en el contexto de los procesos de cambio introducidos por la Revolución Industrial, para mitigar los efectos ambientales nocivos que produjo en la población el acelerado crecimiento urbano, debido al traslado de los medios de producción y de la migración de la población del campo a la ciudad.

Su enfoque estuvo encaminado a incentivar el ordenamiento del territorio a través de la disposición de los usos de suelo (zonificación), producción de ciertos servicios y el manejo de las densidades poblacionales, a través de los conceptos de zona homogénea (un uso del suelo en un mismo espacio) y de un código moderno de construcción. De esta manera, se buscaba, por razones de salud pública, garantizar la separación de la industria con la residencia, así como reducir las densidades de población con la finalidad de reducir las epidemias. El concepto de zona homogénea, vinculado al de cuarentena, reduciría drásticamente los efectos sanitarios negativos producidos por la contaminación, que se expresaban en las plagas, epidemias o incendios.

Con el transcurso del tiempo, esta motivación de la planificación cambió gracias a los avances de la salud pública, con lo cual la noción de zona homogénea empieza a perder sentido, convirtiéndose en una “externalidad” económica que debe reducirse.<sup>25</sup> La productividad de la ciudad se convierte en la preocupación central de la planificación, con lo cual la zona homogénea incrementa los tiempos de viaje, hace más distantes las actividades urbanas, impone restricciones a la industria de la construcción y al capital de promoción.

La planificación urbana en América Latina entró con fuerza alrededor de la década de 1930 del siglo pasado y lo hizo como elemento central de las políticas urbanas a nivel local. Fueron propuestas normativas que regulaban y ordenaban el territorio desde sus tres instrumentos básicos: la zonificación, las densidades y los servicios.

---

<sup>25</sup> La separación de las funciones urbanas incrementa los costos de la ciudad, sobre todo los referidos a los servicios y a la transportación.



Posteriormente y con la recesión generalizada de la planificación centralizada de los años noventa, este instrumento entra en crisis; lo cual abre una posibilidad inédita de construir varias salidas: muchas ciudades y países la descartan, otros la asumen parcialmente y en muchos casos se produce una redefinición significativa en la línea de recuperar esta facultad planificadora para los gobiernos locales.

En otras palabras, con la descentralización también la planificación encuentra un terreno fértil, en tanto se pasa de la planificación central hacia la planificación local. Allí están los casos de Brasil con los planes directores municipales, de Chile con los Planes de las Comunas, de Bolivia con la emergencia de las municipalidades de Colombia con los planes de ordenamiento territorial, entre otros. Esto significa que no hay una secuencia lineal y homogénea en los planes, tanto que en la actualidad podemos encontrar algunas situaciones:

- Un remozamiento de la planificación urbana clásica (de origen Inglés), que encuentra en países como México, Colombia y Brasil un espacio propicio para su desarrollo. Se la impulsa desde las políticas nacionales mediante instrumentos jurídicos nacidos en los parlamentos. El caso de Brasil se convierte, sin duda, en un caso emblemático cuando crea el Ministerio de las ciudades y lo hace en un contexto de alta descentralización. Pero los casos más interesantes y exitosos está precisamente a nivel local: Bogotá se convierte en un caso importante, como ocurre con Curitiba, Porto Alegre y Quito.
- El desarrollo de la planificación estratégica, nacida en los ámbitos empresariales privados (Harvard-Boston) da un giro y penetra en las políticas públicas de la ciudad. El ejemplo emblemático es el de Barcelona que tiende a difundirse por el conjunto de la región. De la propuesta normativa se pasa a la búsqueda de una visión compartida de ciudad, donde los agentes económicos y los actores sociales construyen un consenso alrededor de las líneas principales del desarrollo urbano. Hay casos interesantes de planificación estratégica en las ciudades de Rosario en Argentina, de Santiago en Chile, de Puebla en México y de ciudad de Guatemala en Guatemala, entre otras urbes; pero también existen planes estratégicos parciales como el de Cultura en Buenos Aires, el de seguridad ciudadana de la Provincia del Chaco, el de desarrollo local de Trujillo en Perú o el del Centro Histórico de Quito (1991).



- La propuesta de los de los llamados grandes proyectos urbanos (GPU), nacida en los EE.UU. alrededor de los mega-proyectos, logra posicionarse con fuerza en América Latina desde la década de 1990 del siglo pasado, operando bajo la lógica de cooperación público-privada. Se trata de operaciones urbanas que logran generar un fuerte impacto en el desarrollo urbano y en el imaginario de la población como ilusión movilizadora, tanto que pueden concebirse como elementos constructores de proyectos de ciudad. Este fue el caso y en su momento de los proyectos de ciudad que se construyeron alrededor de los juegos olímpicos en Barcelona, de Malecón 2000 en Guayaquil o de la Costa Verde en Lima.

Los GPU tienen un concepto de proyecto tipo locomotora, en tanto arrastra vagones de distinta procedencia: La Habana Vieja en Cuba, que permite el desarrollo del Barrio Chino y, además apoyar al gobierno nacional con la entrada de divisas; el caso del proyecto Transmilenio de transporte en Bogotá, que es capaz de impulsar el espacio público y una disminución de los índices de violencia; la propuesta de la ciudad del Saber en Panamá, que logra equilibrar el desarrollo modernista de las grandes inversiones inmobiliarias; o el desarrollo de Puerto Madero y sus alrededores en Buenos Aires, que jalonan la construcción de la gran centralidad de la ciudad.

La nueva planificación de las ciudades es un híbrido que busca recuperar su condición de vértice ordenador del conjunto de la ciudad, pero bajo un criterio policéntrico, donde la motivación no es el “sueño de un orden” homogeneizador, sino más bien, la posibilidad de construir “múltiples ordenes simultáneos”. La planificación urbana debe superar –no dejar de lado- su tradición física y estratégica para construir el gran proyecto de ciudad, desde la relación gobierno local-ciudadanía; en tanto sujeto social (municipio) con voluntad (deseo, objetivo) con voluntad consciente (diagnóstico).

#### **IV. 3. 3. El ensamble de los servicios urbanos**

Las infraestructuras urbanas son la base material sobre las cuales se desarrolla la ciudad y son elemento crucial de las políticas urbanas, por eso la relación entre ciudad, gobierno local e infraestructuras urbanas es indisoluble, tanto que cada coyuntura urbana se caracteriza por el tipo de vínculo que tengan.



La funcionalidad de las infraestructuras en la ciudad se caracteriza por las siguientes lógicas concurrentes:

- Las infraestructuras son el soporte principal de las actividades urbanas, por cuanto las viviendas no pueden existir sin agua potable, el comercio sin energía eléctrica y la industria sin la recolección de residuos sólidos; pero también el funcionamiento de la ciudad depende de ellas, porque el flujo de los servicios, información y personas depende de ellas, tanto como la necesidad de integrar la producción con el consumo; la recreación con la educación, la administración con el comercio.
- Las infraestructuras urbanas son los componentes que permiten organizar la ciudad y dotarle de una estructura identificable. El transporte y la vialidad permiten delinear el modelo expansivo de la Ciudad de México; el agua potable definir la cota urbanizable de Quito y el espacio público en Buenos Aires construir la grilla sobre la cual se asienta.
- Las infraestructuras son un instrumento poderoso de política urbana, porque a partir de ellas se pueden definir líneas de acción pública destinadas a la redistribución social (tasas) y territorial (segregación urbana), a la definición de la accesibilidad (centralidad), a la construcción de los estímulos para la localización industrial (parques industriales), a la ubicación del comercio (centros comerciales), a la producción de los niveles de competitividad (talento humano), a la construcción de centralidades urbanas (nodos temáticos) y a la mejora de la calidad de vida de los habitantes urbanos.

El tema de las infraestructuras es de vieja data en el desarrollo urbano, al extremo que se puede afirmar que son consustanciales y co-constitutivas de la ciudad. Por eso son históricas y construyen una realidad cambiante que se expresa -en la actualidad- en un nuevo sentido venido de los requerimientos relacionales de la demanda del mercado mundial.<sup>26</sup> Esta afirmación supone que el conjunto de las infraestructuras se modifican históricamente en relación con la ciudad: así por ejemplo, en la ciudad frontera, las infraestructuras principales estaban destinadas a la construcción de los asentamientos humanos de la periferia y a buscar los mecanismos de integración con la ciudad central.

---

<sup>26</sup> “La insuficiencia de servicios urbanos limita el aumento de la productividad de las empresas comerciales y las unidades familiares urbanas y, por lo tanto, la contribución de las ciudades al desarrollo económico”. Banco Mundial (1991: 451).



En este período el tema de la accesibilidad fue fundamental, pero bajo formas distintas según el lugar: mientras en la periferia era la infraestructura vial, en la centralidad fue más bien el transporte.

Las infraestructuras en esta coyuntura urbana estuvieron básicamente destinadas a la habilitación de suelo urbano para la localización de población; lo cual significó solventar una demanda puntual para uso residencial con: energía eléctrica, agua potable y desechos. Sin embargo, por el crecimiento exponencial de la demanda y por su carácter ilegal, fue muy difícil solventar universalmente estas infraestructuras, lo cual condujo en muchos casos a la provisión de los servicios bajo mecanismos informales o ilegales, que reprodujeron geoméricamente la problemática.

La provisión de la energía eléctrica se hizo mediante tomas ilegales del sistema formal, lo cual producían incendios y accidentes con consecuencias funestas; el acceso al agua potable se realizó mediante tanqueros informales que vendían el líquido tomado ilegalmente de fuentes formales, lo cual generaba pérdidas económicas a la administración de la ciudad, el pago de tarifas a precios más altos del servicio formal y a producir problemas de salud pública por la forma de colectar el agua; la evacuación de los desechos líquidos se los hizo a través de las vías a cielo abierto y los residuos sólidos se los botaba en los terrenos baldíos de la barriada con las consecuencias respecto a la calidad de vida de los pobladores.

De esta manera, estos asentamientos humanos no produjeron ciudad, así como tampoco los proyectos de infraestructuras y, lo más grave de todo, que los servicios que brindaban estas infraestructuras eran más costosos y de inferior calidad a los producidos formalmente por la ciudad toda; por lo cual la ciudad formal perdía y la informal también. Las ciudades de pobres son pobres y los pobres de las ciudades pagan mucho más y reciben servicios de menor calidad que los habitantes formales de la ciudad. La pobreza resultó ser muy cara, en todo sentido.

Las demandas por las típicas infraestructuras de esta coyuntura urbana se cierran y simultáneamente se abren las de otro ciclo. Se pasa del ciclo de las infraestructuras de agua potable, residuos líquidos y sólidos, energía eléctrica y vialidad —en muchos casos porque son cubiertas— hacia las nuevas de la ciudad relaciona: conectividad, cooperación-competitividad y posicionamiento. Este salto significa un cambio de la funcionalidad de



las infraestructuras, un incremento del peso relativo de otras y también el apareamiento de nuevas; de tal manera que hoy son mucho más los servicios y mucho más complejos de lo que fueron.

En la ciudad relacional, las infraestructuras demandadas son distintas, porque las relaciones interurbanas son el elemento central de su desarrollo. Por eso los servicios urbanos vinculados a las nuevas tecnologías de las comunicaciones, como la telefonía, los puertos, los aeropuertos, el internet y las autopistas son esenciales; pero también lo son las infraestructuras ligadas a las finanzas (teletrabajo, Internet), a la producción (energía eléctrica, agua potable) y a la calidad de vida (seguridad, educación).

Las infraestructuras que tienen que ver con la calidad de vida tienden a redefinirse más por los requerimientos de la competitividad de la ciudad (educación y salud) que por las necesidades del buen vivir. En esa perspectiva, un elemento central de las infraestructuras son las relacionadas con la innovación, como capacidad instalada (ciudad) para procesar información dirigida a las actividades económicas y como condición básica para contar con una institucionalidad local flexible (pública, privada) capaz de desencadenar y conducir estos procesos. Es el paso de la sociedad de la información a la del conocimiento, lo cual supone contar con universidades, recursos humanos de alta calidad y ser parte de un subsistema importante de ciudades vinculadas al mundo.

En los procesos más significativos de innovación hubo siempre una ciudad que se destacó o que fue el punto focal del proceso; como lo ilustran los casos de Manchester o Detroit en su momento. En la actualidad la innovación se desarrolla no en una ciudad en particular sino en un conjunto de ciudades articuladas y estratégicas como son California-Silicon Valley, el eje Stuttgart-Munich, el entorno de Londres y la megalópolis de Tokaidoeva. En América Latina Campinas-San Pablo y Ciudad de México-Puebla-Toluca, a una escala menor, están cumpliendo una función similar.

En este momento, cuando los procesos de reforma del Estado se desarrollan, toma impulso la discusión respecto de las modalidades de gestión de las infraestructuras, convirtiéndose en uno de los elementos cruciales de las políticas urbanas de esta coyuntura urbana. La descentralización y la privatización son los ejes que conducen esta situación, porque:



- Por un lado, la localización de algunas fases del proceso productivo y la internacionalización de otras generan una nueva división internacional del trabajo y lo hacen de una manera interconectada. Allí están los enlaces que se perciben, por ejemplo, de la telefonía, donde la gestión del servicio es global, a través de empresas transnacionales españolas o mexicanas, y la producción es del ámbito local, pero bajo regulaciones nacionales; lo cual incrementa la tensión entre una gestión cada vez más global de los servicios y una producción más local. En este caso la función de los Estados nacionales es importante y deseable.

- Por otro lado, está la definición de quien las produce: el sector público, el privado o una combinación de los dos; la que está matizada por las definiciones de monopolio natural, como es el caso del agua potable en México o de la infraestructura estratégica que viene del transporte masivo en Medellín con su metro.

Si bien estas son tendencias generales es difícil afirmar que las salidas encontradas sean homogéneas y comunes. No se puede negar que en unas ciudades las infraestructuras son producidas desde el ámbito público local, como es el caso de la recolección y disposición final de la basura (Loja, San José); o desde el nivel nacional, tal cual ocurre con el transporte masivo en Santo Domingo y Chile. En otros casos son más privados, como ocurre con la transportación del Transantiago o también de ciertas urbes donde la cooperación público-privado se impone: el caso de la Empresa Eléctrica Quito es interesante, porque es una sociedad de economía mixta donde hay capitales privados, municipales y nacionales.

Un elemento central del modelo de gestión municipal de las infraestructuras tiene que ver con las políticas de ingresos a tres niveles: primero, si se tiene mayor peso en los impuestos quiere decir que existe mayor flexibilidad y discrecionalidad; segundo, si el énfasis está en el cobro de las tasas se puede afirmar que la acción municipal es fundamentalmente sectorial; y tercero, si el cobro de los servicios se realiza por medio de tarifas quiere decir que hay un predominio del modelo privado de gestión. Sin embargo, es difícil que no encontrar en la realidad una combinación de estas tres opciones, aunque siempre pueda existir la hegemonía de uno de ellos.

También se debe señalar que en la actualidad las infraestructuras son mucho más numerosas que antes, porque las infraestructuras se producen históricamente. Por





ejemplo, no hace mucho tiempo las infraestructuras del internet no existían; la radio y la televisión no han estado presentes siempre; y las infraestructuras de los dispositivos de seguridad ciudadana se han modificado con el transcurrir de la historia.

Adicionalmente en las ciudades pequeñas el tema de la transportación urbana no es tan importante para su funcionamiento, porque probablemente sea suficiente con la vialidad; en una urbe grande será más significativa la transportación o incluso la movilidad. Es más, históricamente se podría afirmar que inicialmente las ciudades solo demandaban infraestructura vial para la tracción animal o la movilidad peatonal; luego es más relevante la infraestructura del transporte –sobre todo cuando aparece el vehículo a motor–, posteriormente el de la movilidad multimodal y en la actualidad la conectividad.

Una ciudad portuaria como Valparaíso necesita una infraestructura diferente a una ciudad turística como Cancún; una centralidad histórica como Guanajuato requiere infraestructuras distintas a las de Cartagena o una ciudad capital como Tegucigalpa demanda servicios diferentes a una ciudad como San Pablo. Las ciudades de altura, como La Paz, requieren una climatización diferente a las del llano, como Santa Cruz, en el mismo país.

En otras palabras: el tamaño, el tipo y el momento histórico de cada ciudad determina las características de las infraestructuras que requiere. No hay, ni debe haber soluciones únicas a realidades diferentes. Pero aún más: las infraestructuras no pueden pensarse aisladas unos de otras; hoy más que nunca están absolutamente relacionadas entre sí, a la manera de un enjambre de redes. Además todas las infraestructuras son multifuncionales; por ejemplo, la basura tiene un ciclo claro de producción, recolección disposición final; pero también, sirve para reciclar como compostaje, vidrio o plástico, para generar energía; lo cual quiere decir que los enlaces también son múltiples, según cada una de las fases o cada una de sus derivaciones.

Si antes el agua potable se distribuía de manera autónoma de la energía eléctrica y ésta independiente de la telefonía, ahora esto es impensable. Las infraestructuras -como base material de la ciudad relacional- dejan de ser autónomas y cerradas, para abrirse y relacionarse. Ahora los servicios no solamente están vinculados entre sí, formando una verdadera trama integrada de servicios, sino que también los ámbitos socio-territoriales han variado notablemente, al extremo que hoy existe un verdadero acople de



infraestructuras; que permite entender a la ciudad relacional como un ensamble que posibilita unirla, juntarla y ajustarlas (según el DRAE). El ensamble tiene cuatro modalidades: interacción de infraestructuras (ensamble funcional), de territorios (ensamble multinacional), de medios globales (ensamble global) y de base material de existencia de la ciudad (ensamble urbano):

- La interacción múltiple de las distintas infraestructuras conforman una “red de redes” a la manera de un ensamble funcional: si en el período anterior la energía eléctrica cumplía esta función, porque era el nodo a partir del cual dependía la climatización de los espacios cerrados, la refrigeración de los productos de primera necesidad, la iluminación interna y externa, la difusión de los medios de comunicación como la radio y la televisión; hoy esa función empieza a desplazarse hacia la telefonía celular.

Sin duda la telefonía celular generó una revolución en el ámbito de las infraestructuras urbanas: se trata de un medio de comunicación en tiempo real -con imagen y voz-, que tiene internet, que controla la seguridad del domicilio, del lugar de trabajo y de las personas, que tiene entretenimiento, que es un GPS que permite definir gestión, ubicación y trayectos del transporte; oír la radio, ver la televisión y leer los periódicos; desarrollar formas de seguridad ciudadana; integrar las redes sociales para formar parte de la ciudadanía universal y realizar transacciones financieras, entre muchas otras más. Pero adicionalmente se debe relieves el nivel de penetración que ha alcanzado: En el año 2005 la penetración de la telefonía celular fue del 40%, mientras en la actualidad bordea el doble. En otras palabras, se pasa de la electricidad a la telefonía celular, como organizadores del ensamble de las infraestructuras en esta coyuntura urbana.

- La producción de un vínculo entre los ámbitos territoriales locales, nacionales e internacionales, conformando un ensamble multinacional. Probablemente el sueño más ambicioso de esta realidad sea la construcción institucional de la iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA),<sup>27</sup> que busca impulsar la integración y

---

<sup>27</sup> Es un proyecto de alto contenido político, orientado a crear sólidas bases sobre las cuales sustentar un proceso de integración regional para alcanzar una inserción competitiva, eficiente y equitativa de la región en el contexto de la globalización. IIRSA se sustenta en dos ámbitos de acción: el ordenamiento espacial del territorio regional para la exportación a los mercados globales mediante la infraestructura de energía, transporte y telecomunicaciones. Y en segundo lugar, la búsqueda de la convergencia de normas y mecanismos institucionales.



modernización de la infraestructura física bajo una concepción regional del espacio Suramericano.

La energía eléctrica -por ejemplo- que en muchos países nació localmente pronto logró conformar los llamados sistemas nacionales interconectados gracias a las grandes represas hidroeléctricas. La producción a gran escala permitió enlazar los nodos existentes en las localidades y, sobre todo, ser una base importante para estructurar los sistemas urbanos nacionales. Pero este proceso no queda allí: hoy en día los sistemas interconectados empiezan a ser internacionales: Colombia, Ecuador y Perú interactúan entre ellos; Brasil y Paraguay crean una empresa binacional para la producción de energía eléctrica con la represa de Itaipú; y Centro América crea el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC) que lo integran seis países.

- La revolución científico tecnológica en el ámbito de las comunicaciones y las demandas venidas de una economía internacionalizada permiten crear un ensamble global de ciertas infraestructuras vinculadas al internet, al turismo, a la migraciones y a los mercados. El espacio de los flujos se fortalece y las distancias territoriales se reducen, con lo cual las infraestructuras de movilidad-conectividad asumen una función privilegiada y también establecen una brecha tecnológica entre los países y entre las ciudades.
- La ciudad es el espacio público y el espacio público es el lugar donde deben desplegarse las infraestructuras, como base material de la urbe. Pero no solo eso: el espacio público es el lugar donde es factible construir la red de redes que constituyan el ensamble urbano de las infraestructuras. Es el lugar común donde la gente se encuentra, es el espacio donde las infraestructuras y sus servicios se integran y es el ámbito donde se construye el pensamiento cívico a la manera de una comunidad política.

#### **IV. 3. 4. Las demandas principales de la sociedad**

En la actualidad, las demandas de la población no están primordialmente vinculadas a la habilitación del suelo urbano para la localización de la población migrante, que llegó abrumadoramente a la ciudad, sino a dos líneas complementarias: por un lado, a los temas estructurales de la ciudad relacional (conectividad y competitividad-cooperación) y,



por otro, a las reivindicaciones provenientes de la vida cotidiana: violencia urbana, movilidad, pobreza y medio ambiente

#### **IV. 3. 4. a. La violencia urbana**

Si bien la violencia urbana existió desde que existe la ciudad, es difícil desconocer que durante estos últimos años se ha convertido en uno de los temas más importantes de la urbe latinoamericana. La violencia ha crecido significativamente y se ha transformado desde su condición inicial de violencia tradicional -estrategia de supervivencia de sectores empobrecidos (ingresos y desempleo), expresión de factores culturales que vienen de la asimetría familiar o manifestación de la cultura lúdica-; hacia una violencia moderna, que se expresa a través de una disposición explícita a cometer un hecho delictivo, para lo cual se organiza, adquiere tecnología y se internacionaliza.

La región es ahora el continente más violento del mundo y ha ido construyendo un territorio unificado para las operaciones delictivas.<sup>28</sup> Al momento, según las encuestas de opinión pública aplicadas en las principales ciudades latinoamericanas (Latinobarómetro), la seguridad es la principal demanda de la población, convirtiéndose en un factor de organización de la ciudad y en componente significativo de la productividad urbana.

El peso adquirido por las violencias tiene que ver, entre otras cosas con las nuevas formas que ha asumido el delito; el incremento alarmante de su magnitud; el proceso de transnacionalización de la delincuencia; el alto desarrollo tecnológico que ha alcanzado y el incremento sofisticado de los niveles de organización. Es así como las violencias se han extendido rápidamente en todos los países y ciudades de la región, pero con peculiaridades y ritmos de intensidad propios a cada urbe y cultura.

La violencia urbana se expande cada vez con mayor fuerza en las ciudades de la región, provocando mutaciones manifiestas en las urbes latinoamericanas. Allí están las transformaciones en el urbanismo (amurallamiento de la ciudad, en nuevas formas de segregación residencial); en los comportamientos de la población (angustia, desamparo); en la interacción social (reducción de la ciudadanía, nuevas formas de socialización) y en

---

<sup>28</sup> En 1980 América Latina tuvo una tasa de 12,8 homicidios cien mil habitantes, en 1991 subió a 21,4 y en 1999 al 24,6. Esto significa que en 20 años duplicó la tasa promedio de homicidios para la región.



la militarización de las ciudades, amén de la reducción de la calidad de vida de la población.

El impacto mayor de la violencia en la ciudad tiene que ver con la erosión de la esencia de la ciudad en una triple dimensión: reducción de la condición de ciudadanía (menos solidaridad, participación y más exclusión, segregación); disminución del tiempo urbano (horarios restringidos) y reducción del espacio de la ciudad (principalmente el de encuentro).

En América Latina los casos de mayor repercusión positiva de las políticas de seguridad no están a nivel nacional sino en los ámbitos locales; allí, por ejemplo, deben resaltarse los casos de las ciudades de Bogotá y Medellín en Colombia; San Pablo y Porto Alegre en Brasil, de Santiago en Chile o de Ciudad de México en México

#### **IV. 3. 4. b. Lo ambiental urbano**

Se trata de un cambio de óptica de la ciudad que viene de la emergencia de lo ambiental como un tema urbano, en tanto reorganiza la totalidad de este campo de actuación. Nadie pasa desapercibido los problemas ambientales urbanos unos nacidos globalmente bajo el principio del aleteo de la mariposa<sup>29</sup> y otros de la alta contaminación, del efecto del cambio climático y del incremento de la vulnerabilidad natural y antrópica. Sin duda que esta problemática relativamente nueva ha generado un conjunto de actores de la sociedad civil que reivindican y demandan su tratamiento, gracias a la conciencia pública y privada que han logrado. De allí que la respuesta haya sido la construcción de un marco institucional especializado, que cuenta con normas, órganos y políticas explícitas.

El incremento de la productividad de la ciudad genera impactos ambientales que trascienden al ámbito de la economía, de la calidad de vida de la población (por ejemplo, la salud), de la estética urbana y, lo más grave, que en algunos casos tiende a negar la funcionalidad de la ciudad; como por ejemplo, el caso del transporte que contamina, lleva a políticas restrictivas en el servicio: prohibir la circulación vehicular en determinadas zonas, vías u horarios según el número de la matrícula.

---

<sup>29</sup> Es una metáfora recogida en un proverbio chino que dice: "El aleteo de una mariposa se puede sentir al otro lado del mundo"; adicionalmente es retomada por la llamada teoría del caos, cuando en un sistema caótico un pequeño cambio puede provocar alteraciones profundas gracias al efecto amplificación.



Pero la globalización conduce al proceso de universalización de las normas ambientales y a la presencia de nuevas tecnologías (limpias o verdes) que imponen nuevas lógicas a los mercados; así como, a generar una tensión creciente entre la propiedad local de los recursos naturales y su gestión en un mundo progresivamente más transnacional. Allí están los ejemplos aleccionadores del gas en Bolivia, del petróleo de Venezuela y del agua en la cuenca amazónica, entre otros.

Por otro lado, la temática ambiental tiene la pretensión -por su concepción holística- de ser la organizadora del llamado “sistema artificial”, con el que algunas corrientes buscan introducir el concepto de ciudad sustentable. Obviamente que este ha sido un aporte innegable a las políticas urbanas de la región.

#### **IV. 3. 4. c. Pobreza urbana**

América Latina se caracterizó durante mucho tiempo por tener “ciudades de campesinos” debido al acelerado proceso de migración del campo a la ciudad; sin embargo, esta realidad empieza a transformarse. Hoy, esta imagen de ruralidad de la ciudad, propia de la urbanización de los años cincuenta, no tiene cabida. Se vive un proceso de urbanización de la pobreza que lleva a que la mayoría de los pobres estén localizados en las ciudades, haciendo de la ciudad el escenario más significativo de la polarización económica y de la desigualdad social.

Existe un desplazamiento de los empleos del sector productivo hacia los servicios y del empleo formal al informal, produciendo una reducción del empleo y de los ingresos estables. Por otro lado, existe un déficit significativo en los servicios de educación y salud, así como un incremento sustancial del problema de la vivienda, aportando de manera considerable a la pobreza.

Se observa, además, un cambio en el rostro de la pobreza: la pobreza se ha feminizado y envejecido; hay un mayor número de pobres y una mayor intensidad de la pobreza; los bolsones de concentración de los pobres están en la periferia y en la centralidad de las ciudades, provocando que la segregación urbana y la exclusión social se agudicen y generalicen, para dar paso al fenómeno de la fragmentación urbana.



Las ciudades pequeñas y medias tienen un problema de pobreza vinculada al empleo, mientras las urbes más grandes están relacionadas con la desigualdad, principalmente de acceso a los servicios y las infraestructuras.

Sin embargo de esta tendencia general, hay casos interesantes de países que han logrado éxitos indudables la reducción de la pobreza; allí están Brasil, Paraguay, República Dominicana, Uruguay, Argentina y Chile, lo cual no disimula la existencia de alrededor de 180 millones de pobres en la región

## V. Conclusiones: los desafíos del gobierno de la ciudad

Hoy los municipios son el poder local por excelencia y, por lo tanto, el elemento central para el gobierno de la ciudad en América Latina. No solo porque cuentan con más recursos y competencias, sino porque superaron la condición de ser un órgano representativo de los notables de la localidad para convertirse en una institución democrática y moderna. Hoy día la ciudad Latinoamericana se gobierna a partir de las políticas urbanas que emanan de los municipios.

La ciudad de América Latina que se caracterizó por ser receptora de grandes masas migratorias del campo a la ciudad, que produjo aglomeraciones metropolitanas de gran tamaño en oposición a un número alto de ciudades pequeñas, que generó una ciudad dual (formal e informal) y que se caracterizó por una política de la cantidad; da la impresión que empieza a redefinirse sobre la bases de las migraciones internacionales, la reducción de la primacía urbana, la integración al mundo y a pensar –por primera vez- en la posibilidad histórica de construir una ciudad de la calidad.

Uno de los desafíos más grandes de los municipios tiene que ver con la violencia y, dentro de ella, del peso que adquiere el narcotráfico. En este caso hay cinco manifestaciones complejas:

- La primera, referida al lavado de dinero que generan: se estima un monto no inferior a los 100 mil millones de dólares que estarían circulando en la región que, según normas internacionales, entre el 30% y 35% se destina a la reproducción del ilícito



(armas, sobornos, sueldos, logística) y la diferencia penetra a los mercados legales en sectores de la economía como: el inmobiliario, el comercial, el turístico.

- La segunda, la expansión del consumo a lo largo de toda la región, sobre todo en el grupo etario de los jóvenes, que tras de sí genera la lucha por mercados del micro tráfico.
- El tercero, el incremento de los delitos conexos al narcotráfico y de los grados de violencia existente. Algunas de las formas más extendidas son el ajuste de cuentas y el sicariato.
- Cuarto, la desinstitucionalización local y nacional producto de la corrupción, intimidación y extorsión, así como por la pérdida del monopolio de la fuerza del Estado.
- Y Quinto, el expansivo proceso de control de ciertos territorios vía peajes, vacunas y extorsiones por parte de grupos ilegales, confirma el cambio de estrategia de estos grupos: la participación directa e indirecta en los procesos electorales, con la finalidad de contar con representantes directos en los poderes locales o, al menos, tener la posibilidad de influir o aliarse con las autoridades. El objetivo tras esta nueva estrategia es la búsqueda de autoridades que les garanticen su movilidad en los corredores del narcotráfico; controlen la Policía del pueblo, realicen acciones para desplazar o eliminar a sus enemigos de ciertos territorios, permitan el control en zonas estratégicas de producción, procesamiento o circulación de las economías ilegales y que brinden protección privilegiada. Les interesa mucho menos el presupuesto municipal y mucho más estas acciones, porque con ellas logran exponencialmente más recursos económicos. De esta mutación quedan flotando algunas preguntas respecto de ¿Cuál es la relación existente entre política y narcotráfico en América Latina? ¿Cuántos municipios están bajo esta influencia nociva? ¿Qué sentido tiene la descentralización cuando estos intereses están presentes?

## VI. Bibliografía

Arriagada, Camilo. 2000. *Pobreza en América Latina, nuevos escenarios y desafíos de política para el hábitat urbano*. Santiago: CEPAL.





- Banco Mundial. 1991. *Política urbana y desarrollo económico: un programa para el decenio 1990*. Washington.
- Beck, Ulrich. 1998. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Madrid: Paidós.
- Borja, Jordi. 1994. *Barcelona un modelo de transformación urbana*. Quito: PGU-HABITAT.
- Borja, Jordi. 2011. *La revolución urbana y el derecho a la ciudad*. Quito: Olacchi.
- Borja, Jordi y Manuel Castells. 1998. *Local y global*. Madrid: Taurus.
- Carrión, Fernando. 2001. *La ciudad construida: urbanismo en América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Carrión, Fernando. 2005. *Pobres las ciudades de pobres*. La Paz: OXFAM.
- Castells, Manuel. 1999. *La era de la información*. Barcelona: Siglo XXI.
- Choay, Françoise. 1970. *El urbanismo, utopías y realidades*. Barcelona: Lumen.
- Cuadrado Roura, Juan y José Fernández. 2005. "Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad". En: *Gobernar las metrópolis*. Eduardo Rojas (ed.). Washington: BID.
- Gorelik, Adrián. 2009. "Buenos Aires: el fin de la expansión". En: *Buenos Aires, la formación del presente*. Pedro Pérez (ed.). Quito: OLACCHI.
- Putnam, Robert D. 1994. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Reyes, Cristina. 2001. *Explorando la geografía de México*. México: Nuevo México.
- Robertson, Roland. 1992. *Globalization: Social Theory and global culture*. Londres: Sage.
- Rodríguez, Jorge y Miguel Villa. 1998. "Distribución espacial de la población, urbanización y ciudades intermedias: hechos en su contexto". En: *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana*. Ricardo Jordán y Daniela Simoni (compiladores). CEPAL.
- Sassen, Saskia. 1999. *La ciudad global*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Sassen, Saskia y Sujata Patel. 1996. "Las ciudades de hoy: una nueva frontera." *La Era Urbana* 4 (1): 1-3..
- Silva, Armando. 2008. *Los imaginarios nos habitan*. Quito: OLACCHI / INNOVAR.
- Touraine, Alain. 1996. "El Silencio del fin del siglo." *Revista Quehacer* (100): 18-21.



## Documentos de Trabajo

Dirección: Flavia Freidenberg

Editores: Hugo Marcos Marné y Tomáš Došek

Contacto: [dt.ibero@usal.es](mailto:dt.ibero@usal.es)

### Colección

Nº	Fecha	Autor/es	Título
DT#20	01/2014	Fernando Carrión	<i>El gobierno de la ciudad en América Latina</i>
DT#19	12/2013	Diego Reynoso	<i>Territorio y representación. Antecedentes y diagnóstico de la asignación de escaños a las provincias en Ecuador</i>
DT#18	10/2013	Margarita Corral, Diana Orcés	<i>Economic Development, Corruption and Satisfaction with Democracy across the Americas: A Comparative Multilevel Analysis</i>
DT#17	09/2013	Andrea Pozas Loyo, Julio Ríos Figueroa	<i>The Changing Political and Constitutional Roles of the Mexican Supreme Court: Jurisprudence on Military Jurisdiction, 1917-2012</i>
DT#16	06/2013	Noam Lupu	<i>Brand Dilution and the Breakdown of Political Parties in Latin America</i>
DT#15	05/2013	Miguel Carrera Troyano, Montserrat Casado Francisco, Dorotea de Diego Álvarez	<i>Pobreza y desigualdad en "Un mundo para Julius"</i>
DT#14	03/2013	Miguel Carreras, Scott Morgenstern y Yen-Pi Su	<i>The theory of partisan alignments and an empirical exploration of Latin America</i>
DT#13	02/2013	Francisca Noguero	<i>Literatura argentina trasterrada y dictadura: versiones desde el margen</i>
DT#12	12/2012	John M. Carey	<i>Transparency and Legislative Behavior</i>
DT#11	11/2012	Herbert Kitschelt y Steven Wilkinson	<i>Vínculos entre ciudadanos y políticos: una introducción</i>
DT#10	10/2012	Magdalena López	<i>La distopía crítica como exorcismo: "Muerte de nadie" de Arturo Arango (2004)</i>
DT#9	09/2012	Ana Natalucci	<i>Los Dilemas Políticos de los Movimientos Sociales: El caso de las organizaciones kirchneristas (2001-2010)</i>
DT#8	08/2012	David Scott Palmer y Alberto Bolívar	<i>Shining Path of Peru: Recent Dynamics and Future Prospects</i>



DT#7	07/2011	Laurence Whitehead	<i>Las aproximaciones de América Latina "a lo político"</i>
DT#6	06/2011	Ernesto Calvo y Marcelo Leiras	<i>The Nationalization of Legislative Collaboration: Territory, Partisanship, and Policymaking in Argentina</i>
DT#5	05/2011	Oswald Lara Borges, Andrea Castagnola y Aníbal Pérez Liñán	<i>Estructura Institucional e Inestabilidad en las Cortes Latinoamericanas</i>
DT#4	04/2010	Lorena Recabarren y Gerardo Maldonado	<i>Objections to Democracy. Non Democratic Citizens in Latin America</i>
DT#3	03/2010	José Ignacio Antón, Rafael Muñoz de Bustillo y Miguel Carrera	<i>How Are you doing in your Grandpa's Country? Labour Market Performance of Latin American Immigrants in Spain</i>
DT#2	02/2010	Fernando Martín Mayoral	<i>Convergencia en América Latina. Un análisis dinámico</i>
DT#1	01/2010	Ignacio Antón y Miguel Carrera	<i>Excluded or included socio-economic deprivation among ethnic minorities in Chile 1996-2006.</i>