

Presidente de la Organización Latinoamericana y Caribeña de Centros Históricos

From the Selected Works of Fernando Carrión Mena

2012

El desafío político de gobernar una ciudad-región

Fernando Carrión Mena, Arq.



Available at: https://works.bepress.com/fernando_carrion/540/



QUESTIONES

URBANO REGIONALES

Revista del Instituto de la Ciudad • Quito, Ecuador • Volumen 1 • No. 1 • 2012





QUESTIONES

URBANO REGIONALES

Revista del Instituto de la Ciudad • Volumen 1 • Número 1 - 2012 • Quito, Ecuador



Editorial	5
Diego Mancheno	

EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS



El sistema de ciudades y el polimetropolitano en Colombia	9
Óscar A. Alfonso R.	



Quito, una propuesta de ciudad-región	39
Augusto Barrera	



América Latina: metrópolis en mutación	53
Luis Mauricio Cuervo	

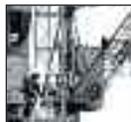


Reestructuración económica y metamorfosis urbana en América Latina: de la ciudad a la región urbana	77
Carlos A. de Mattos	



Santiago, una ciudad neoliberal	101
Alfredo Rodríguez & Paula Rodríguez	

DEBATES



- El desafío político de gobernar una ciudad-región 127
Fernando Carrión



- La ciudad-región en América Latina: Un concepto
entre el neoliberalismo y el posliberalismo 139
Diego Mancheno y Juan Fernando Terán

ESTUDIOS SOBRE EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO



- El antiguo Hospital Militar: Intersecciones
entre seguridad, patrimonio y memoria social 155
Alejandro Cevallos N.



- El proceso de rur-urbanización del Distrito Metropolitano
de Quito y su incidencia en la comuna indígena San José
de Cocotog 173
Ximena Cabrera Montúfar

DOCUMENTACIÓN



- Cosntitución Quiteña de 1812
(15 de febrero de 1812)
"Pacto Solemne de Sociedad y Unión entre las
provincias que forman el Estado de Quito" 197



El desafío político de gobernar una ciudad-región*

Fernando Carrión**

América Latina tiene unas 16 mil 500 urbes¹, de las cuales 63 tienen más de 1 millón de habitantes, concentran el 41% de la población urbana y tienen una tasa de crecimiento promedio del 2.4%. Luego están las ciudades pequeñas –que van desde 2500 a 500000 habitantes– que crecen a un ritmo del 3.7% y concentran el 49% de la población. Finalmente están las ciudades intermedias que tienen entre los 500000 y un millón de habitantes y que crecen a 1.5 por ciento.

De lo anterior, se puede concluir que el universo de ciudades latinoamericanas es muy heterogéneo y está polarizado entre ciudades pequeñas y grandes. Si sumamos el 41% de la población concentrada en las urbes grandes y el 49% en las pequeñas, se evidencia que América Latina no tiene ciudades intermedias.

Lo más interesante es que las ciudades grandes, pequeñas y medias no pueden explicarse por sí mismas, como ocurría antiguamente con la llamada *jerarquía urbana*, sino en el contexto de las relaciones con las otras ciudades, lo cual permite pensar por primera vez en la posibilidad de la existencia de un real *sistema urbano*, de ámbito nacional e internacional.

Vivimos un nuevo orden mundial en el cual se ha superado las relaciones internacionales –propio del vínculo entre naciones– para pasar a constituir relaciones interurbanas, propio de la articulación entre ciudades. Este cambio es significativo porque los Estados empiezan a perder peso mientras las ciudades y los municipios comienzan a tener una fuerza cada vez más gra-

* Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Ciudad-Región: perspectivas y planteamientos desde Quito”, realizado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito-Ecuador, 5 de marzo del 2012.

** Presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI).

vitante. Este nuevo orden mundial está asentado principalmente en estos elementos: una nueva economía de carácter global; un nuevo territorio donde se despliega la estructura productiva y una relocalización del sector terciario.

Estas transformaciones producen, según Saskia Sassen, una nueva institucionalidad y un reposicionamiento de tres actores fundamentales a escala mundial: el Estado Nacional en decadencia, la emergencia de nuevas empresas globales y las ciudades con inédito protagonismo. Si existe entonces una nueva economía, un nuevo territorio y una nueva institucionalidad, se torna lógico que aparezcan nuevas formas de gobierno eminentemente urbanas.

El gobierno de la ciudad debe ser entendido con referencia a un contexto histórico cambiante. Hoy en día, si la institucionalidad de la ciudad no es flexible ni responde inmediatamente a los cambios económicos, políticas y tecnológicos difícilmente podrá administrarlas. Por eso, sin duda, en la discusión de los desafíos principales de los gobiernos de las ciudades tiene que tener un lugar destacado la construcción de una institucionalidad altamente flexible.

Gobierno de ciudad frontera: coyuntura periférica y metropolitana

El gobierno de la ciudad cambia con el tiempo. Por eso se puede percibir claramente un recorte temporal que evidencia un quiebre de aguas entre un antes y un después de 1990; estableciéndose dos coyunturas urbanas claramente identificadas. Obviamente

este hecho cronológico varía según los países y las ciudades.

Antes de la década de los años noventa existía un proceso de urbanización sustentado en una *jerarquía urbana* que debía tener la forma de una pirámide: una base con muchas ciudades pequeñas, un vértice con una ciudad grande y en el medio otro tanto de urbes que le darían la forma². Sin embargo lo que ocurrió en la región fue muy distinto: hubo un crecimiento desmedido de las ciudades grandes que condujo a la existencia de una *pirámide trunca*, en tanto la *primacía urbana* entre la primera y las demás ciudades fue muy grande, al extremo que en muchos casos se definió como una urbanización macrocefálica.

Esta urbanización fue posible gracias a la existencia de una *ciudad frontera*, que es tributaria de la revolución industrial y que se caracteriza por la separación y disociación en dos ámbitos: por un lado, frente al campo, gracias a la llamada contradicción campo-ciudad y, por otro, frente a la ciudad, debido a la diferenciación explícita de varios tipos de actividades (segregación urbana) y de diversos grupos sociales (segregación residencial), bajo la forma explícita de la zonificación (zoonnig).

La revolución industrial produjo dos hechos sustanciales: impulsó la urbanización sustentada en la migración de los factores de la producción del campo hacia la ciudad y, en la urbe se desarrollaron un conjunto de problemas sociales, entre los cuales el determinante fueron las fuertes epidemias que minaron a la clase obrera en Inglaterra, tal cual lo describe Federico Engels en su libro clásico. En este caso, las políticas de salud y am-

1 En comparación con los países europeos, esta cifra no parecería mayor. Por ejemplo, Alemania tiene aproximadamente 17 mil municipios en un territorio más pequeño que el nuestro.

2 Siempre se planteo el caso colombiano como un modelo a seguirse: una ciudad grande (Bogotá) seguida por tres ciudades inmediatamente menores (Medellín, Cali y Barranquilla) y así sucesivamente hasta llegar a la base de la pirámide constituida por múltiples pequeñas ciudades.

bientales contribuyeron a las políticas urbanas, a través del nacimiento de la planificación urbana moderna. Su concepción nace principalmente de la delimitación de la ciudad frente al campo y de la construcción de una serie de espacios separados entre sí bajo la lógica de la “cuarentena”, de tal manera de separar los lugares de trabajo con los de residencia.

En Latinoamérica empieza a constituirse, desde principios del siglo XX, lo que podría definirse “la ciudad latinoamericana”, como un proceso que tiene particularidades propias frente al proceso general que se difumina desde Europa y que se caracteriza por lo que ocurre en dos ámbitos: la urbanización y la ciudad.

En términos de la urbanización se tiene un acelerado proceso de migración del campo a la ciudad, que se expresa en el hecho de que en 1950 América Latina tenía el 41% de la población concentrada en ciudades y a principios del siglo XXI más o menos el 80% de la población estaba concentrada; esta situación condujo a la reducción de la tasa de urbanización a la mitad.

Este proceso migratorio cuyo destino fue la ciudad llegó a definirse como de hiperurbanización o urbanización sin fin. Sin embargo, la movilidad de la población no se dirigió hacia todas las ciudades de manera homogénea; sino más bien –siguiendo una lógica gravitatoria– hacia las urbes más grandes, produciendo una jerarquía urbana altamente polarizada y un desarrollo desigual de los territorios nacionales, tanto que por esta

Antonio Mena



Quito, sector norte

vía se generó una primacía urbana muy fuerte con pocas ciudades grandes y con muchas pequeñas. Pero lo más llamativo fue que las ciudades grandes empezaron a adoptar la forma metropolitana, que en algunos países presentó la forma macro cefálica³.

En términos de las ciudades, sobre todo de aquellas que recibieron el grueso de la migración campesina, empezaron a desarrollarse asentamientos humanos en los bordes y periferias de las ciu-

dades, conformando lo que después se conoció con los nombres de favelas en Brasil, villas miseria en Argentina, pueblos jóvenes en Perú o barrios periféricos en Ecuador. Este crecimiento acelerado hizo que la “ciudad de América Latina” fuese apreciada como expansiva en su crecimiento, centrífuga en su forma y dual en su estructura.

La dualidad nació, según Hardoy y Satterthwaite, cuando se diferenció la ciudad legal de la ilegal, justamente cuando se presenta la dicotomía al interior de la ciudad básicamente por dos razones nacidas de estos nuevos asentamientos humanos; por un lado, porque la localización masiva se realiza por medio de invasión a la propiedad privada⁴, ubicándose al margen de la legali-

3 Allí están los casos de Montevideo en Uruguay, Santiago en Chile y Lima en Perú., entre otros.

4 Las acciones de invasión en esta época fueron de migración rural, en la periferia y con buena organización social. Hoy la nueva generación de invasiones se producen en espacios no solo periféricos, son residentes urbanos desplazados por las grandes inversiones en las zonas centrales y el lugar de invasión termina siendo en mecanismo de negociación para obtener vivienda en otros lados.

dad y, por otro, por el irrespeto a las normas urbanísticas que los ubicaba fuera de la “modernidad”. Esas normas no fueron otra cosa que los sistemas de planificación que empezaron a desarrollarse en la década de los años treinta del siglo pasado y que definieron automáticamente cuales asentamientos cumplían o no las normas lo que, finalmente, se tradujo en el hecho de que la mitad de la población se quede fuera de la ciudad legal o formal. Los planes reguladores y los planes rectores fueron adicionalmente el mecanismo regulador del mercado del suelo urbano y del sector inmobiliario de las ciudades en América Latina

Posteriormente, la idea de la ciudad dual fue legitimándose como un factor explicativo del fenómeno urbano latinoamericano y sobre todo, como un elemento central en el diseño de las políticas urbanas. Es que la migración y el crecimiento poblacional vegetativo generaron una presión muy significativa a las instituciones del gobierno urbano de la ciudad; tanto que la institucionalidad pública se vio desbordada al no poder responder a este crecimiento desenfrenado de las ciudades. Desde entonces y no hasta hace mucho, en América Latina proliferaron los famosos paros cívicos y las movilizaciones de los pobladores de los barrios para poder acceder a los principales servicios de localización: vialidad, agua potable, energía eléctrica, entre otros.

Por eso en aquella época los movimientos sociales crecieron para demandar principalmente a los municipios pero también a los ministerios del gobierno nacional; los cuales quedaron sin capacidad de respuesta evidenciando “un desborde institucional”. Tal situación evidenció la rigidez, la ausencia de competencias y la carencia de recursos económicos de la institucionalidad pública municipal y, en contrapartida, las falencias del sector privado para asumir la problemá-

tica; sea por la ilegalidad de la propiedad, la ausencia de servicios o por que los habitantes no eran considerados demanda solvente.

Los municipios tenían una baja capacidad de respuesta, dado que las competencias y los recursos eran reducidos frente al tamaño de la demanda. También los recursos humanos eran pocos, precarios y sin formación universitaria significativa, porque la universidad no había penetrado con fuerza en el aparato tecno-burocrático municipal. Los reducidos recursos económicos de los municipios generaron una gestión caracterizada principalmente por tres situaciones: la focalización de inversión, el impulso del clientelismo (lealtades por favores), la autoconstrucción y la llamada participación de los sectores marginales y periféricos. Probablemente Lima sea la que más aportó al conocimiento de América Latina; allí están los trabajos de John Turner (autoconstrucción), Hernando de Soto (economía informal) y Gustavo Riofrío (de invasores a invadidos).

Gobierno de ciudad relacional: introspección cosmopolita

Para entender el gobierno de la ciudad desde la década del noventa del siglo pasado, hay que tener en cuenta tres determinaciones fundamentales.

Primera, la *transición demográfica*. Es evidente que a principios de este siglo tiende a cerrarse el ciclo de la migración del campo a la ciudad, tanto por la reducción de las tasas de urbanización, como por la reducción drástica de la población rural: si en 1960 el 60% de la población estaba en condiciones de migrar, para principios de este siglo esta disposición no llega al 20 por ciento.

Simultáneamente se abre un nuevo proceso vinculado a la migración internacional, representando un giro muy significativo.

Gracias a esta migración muchas de las segundas, terceras o cuartas ciudades de un país latinoamericano se ubican fuera de los territorios nacionales e incluso, continentales. Este cambio genera tres elementos que auspician la relación interurbana: primero, las remesas económicas que envían los migrantes a sus lugares de origen representan un flujo –según el BID– de una cifra anual mayor a los 65 mil millones de dólares, equiparable a la mitad de la inversión externa a la región; segundo, impulso de las remesas culturales que se expresan en nuevos patrones de consumo, la formación de familias binacionales con hogares que tiene dos viviendas, y la difusión de idiomas, entre otros; y tercero, la comunicación directa entre los lugares de origen con los de destino gracias a las nuevas tecnologías de la comunicación vinculadas al celular, la computación y las cámaras de video. Obviamente estos hechos forman parte de la inserción de los sectores pobres a la economía, la cultura y la tecnología de punta; así como, la integración más fuerte entre las ciudades.

La ciudad frontera empieza a perder sentido a partir de los años 90 porque la urbanización ya no pasa por la migración campesina y la contradicción campo/ciudad; sino por el hecho de que la ciudad logra una cierta autonomía frente al campo, cuestión que le permite privilegiar las relaciones interurbanas. Pero a su vez y hacia el interior de la ciudad, también la segregación de las actividades urbanas pierde sentido para dar lugar a los usos mixtos del suelo, gracias al desarrollo tecnológico y a las mismas propuestas del desarrollo urbano inscritas en la ciudad relacional.

Simultáneamente se constata otro cambio: el regreso a la ciudad construida por la inexistencia de una presión demográfica debido a la disminución del crecimiento poblacional. Este es un regreso completamente

sui-generis porque gran parte de las inversiones públicas o privadas se efectúan en las zonas centrales⁵; lo cual conduce a una gran paradoja: se produce una inversión muy significativa en la centralidad urbana, la que termina por expulsar a la población.

Por eso gran parte de las centralidades de las ciudades están perdiendo población. En los últimos 20 años, por ejemplo, el centro histórico de Quito, ha tenido una inversión promedio anual de alrededor de 30 millones de dólares y, simultáneamente, el 42% de la población fue expulsado de esa zona. Ese es un cambio substancial de la centralidad, por cuanto se vacía de sociedad y se llena de mercado. Entonces aquí lo que tenemos no es una gentrificación, sino *boutiquización*: cambio de usos de suelo hacia actividades comerciales de alto prestigio y destinado al turismo o al consumo suntuuario; allí los casos de los hotel-boutique, los restaurante-boutique, los bar-boutique y las boutique-boutique. Y lo mismo ocurre en otras zonas de centralidad en Quito, como es el caso de la Mariscal Sucre, lugar donde se pierde población residencial y se concentran funciones centrales vinculadas al ocio, a la recreación y al consumo en el tiempo libre, tanto que terminan por conformar una nueva centralidad vinculada a la lógica de la *boutiquización*.

En segundo lugar, está la *reforma del Estado*, que para el caso que nos ocupa hace referencia a tres situaciones: la *descentralización*, proceso principalmente municipalista y altamente cuestionador de la capitalidad, tanto en su universo simbólico de representación como en la lógica de funcionamiento del Estado. Seguimos con el tema de las *privatizaciones*; que llevan a dotarle al mercado de un peso importante por encima del que

5 Así sucedió, por ejemplo: en Quito con el trolebús, en Guayaquil Malecón 2000, en Buenos Aires Puerto Madero, en México Reforma y así sucesivamente.

tenía lo público. Esta situación condujo a que los municipios latinoamericanos tengan más recursos económicos, más competencias e, incluso, más democracia y, sin embargo, tengan menos poder local porque el mercado —gracias a las privatizaciones— logró más poder en la ciudad; en otras palabras, los municipios son más fuertes ante el gobierno nacional pero más débiles frente al gobierno de la ciudad.

Adicionalmente se debe tener en cuenta que la elección de las autoridades locales les otorga más legitimidad en la escena local, lo cual tiene dos aristas que deben señalarse: por un lado, la elección de autoridades permite ampliar la representación de la sociedad local y sostener procesos de participación más reales; y por otro, esa legitimidad puede deteriorarse por la disminución de su capacidad de respuesta ante las demandas de la población, dado que el mercado segmenta la oferta, opaca la ciudadanía y asume más responsabilidades en la administración de la ciudad.

Tercero, el *proceso de globalización*, que se manifiesta en el desarrollo tecnológico y en la integración de los mercados a escala mundial. Por ejemplo, se constituye un territorio unificado a partir de la integración de las unidades de producción desplazadas en distintos lugares a escala mundial, gracias a desterritorialización de algunas fases del proceso productivo, que asumen las modalidades de tercerización, franquicia y holding.

Saskia Sassen señala que a escala planetaria existe un reacomodo de los tres princi-



Quito, Centro Histórico

pales actores internacionales: el Estado nacional con una crisis en apariencia irreversible, las empresas transnacionales que dominan los mercados y la emergencia de la ciudad como un lugar trascendental del conjunto de este proceso. Esta autora nos dice que en la globalización las ciudades se convierten en los espacios estratégicos y en los lugares que desarrollan un protagonismo singular.

El municipio concebido como local, cerrado, aislado y auto centrado se ve superado históricamente, tanto que el elemento principal de su existencia viene de las relaciones no solo con el campo sino también con otros municipios y ciudades. Los gobiernos municipales y las ciudades solo pueden ser entendidos en el marco de las relaciones, donde lo global es una forma constitutiva de lo local y no algo externo. De esta manera, aparecen tres formas a través de las cuales se desborda lo municipal: la primera forma tiene que ver con el carácter supramunicipal que surge de la constitución de grandes aglomeraciones metropolitanas, donde se percibe una articulación de distintos municipios conurbados —como es el caso de la OPMS en El Salvador— o mancomunados para el común manejo de una o varias competencias (un caso interesante es el de Bolivia).

Una segunda forma de superar la localidad de los municipios está vinculada a la constitución de redes de municipios bajo una forma institucional de carácter supramunicipal, como son los casos de las orga-

nizaciones representativas de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) o de la Unión de Ciudades Capitales de Iberoamérica (UCCI). Se trata de organizaciones interurbanas que cuentan una organización y burocracias propias (FLACMA, CIDEU) creadas por los propios municipios para convertirse en estructuras que van más allá de lo estrictamente local. Además, se debe resaltar, la existencia de las integraciones municipales alrededor de temas particulares o de actores específicos; así, por ejemplo, la articulación de los municipios vinculados a los centros históricos, a la seguridad ciudadana o al cambio climático, entre otros; pero también a la integración de las mujeres municipalistas o las que tienen que ver con los niños y los jóvenes.

Y, finalmente, existe una ruptura del ámbito público de acción municipal debido a la fuerte presencia de lo privado en el ámbito local; allí se ubica el debate respecto de la privatización de los servicios, la representación corporativa en algunas entidades públicas y las modalidades público-privadas del gobierno municipal; todas las cuales desbordan la acción pública municipal e incorporan de manera directa a los representantes del capital: se trata de la llamada cooperación público-privada.

Debido al desborde de la ciudad y de lo municipal es posible encontrar dos formas de integración de los territorios al ámbito mundial: por un lado, cuando ciertas ciudades medias y pequeñas inscritas en regiones emergentes empiezan a tener un peso económico importante gracias a la presencia de un nuevo regionalismo: el MERCOSUR para beneficio, entre otros, de la zona sur de Brasil o de Bolivia (Media Luna); o la fuerza que adquiere la cuenca del Asia-Pacífico, que es la más dinámica de la economía mundial y a la que todos quieren articularse. Como ejemplos se pueden señalar las ciudades me-

dias y pequeñas vinculadas al clúster del salmón en Chile, donde se constituye una red de ciudades en el marco de una región que se inserta al proceso de globalización a través de la exportación de este producto. También está el caso de la zona del Cuzco-MachuPichu que constituye un sistema de ciudades para proyectarse al mundo como una región turística. En otras palabras las ciudades pequeñas y medias tienen que articularse entre sí para tener expresiones directas en esta nueva forma de organización

En el caso de las grandes aglomeraciones urbanas es distinto porque se convierten en nodos avanzados del proceso de reorganización del territorio a escala planetaria. Son, en realidad, los nodos principales del sistema urbano internacional y lo hacen a partir de la constitución de nuevas centralidades urbanas que operan como plataformas de integración del norte de las ciudades del sur con las ciudades del norte. En esta perspectiva, las ciudades capitales son los puntos de avanzada de este proceso; porque la privatización neoliberal les golpeó con fuerza a través de la reducción del empleo público y la descentralización por el cuestionamiento a su “capitalidad”. Sin embargo, estas ciudades construyeron a lo largo de la historia un capital social importante y sólido como para asimilar este impacto y poder salir de la crisis.

Las ciudades capitales mostraron la importancia del capital social, tanto que gracias a la institucionalidad pública y social construida a lo largo de la historia lograron procesar el embate neoliberal y adecuarse a las nuevas circunstancias. Por eso, actualmente, gran parte de las ciudades capitales latinoamericanas están en un proceso de redefinición de su estructura: en Quito, desde la Constitución del 2008, se discute el estatuto autonómico; en Lima se piensa en un régimen especial; en Ciudad de México se busca redefinir el estatuto de la ciudad. En otras

palabras, hoy día las ciudades capitales están repensándose para lograr la flexibilidad institucional que la alta dinámica de transformación demanda.

También hay que mencionar el caso de las ciudades fronterizas, como una forma de integración internacional. El caso de la frontera México-Estados Unidos probablemente sea el más importante en la región: la zona de frontera del lado mexicano tiene una tasa de 75 homicidios por 100 mil, mientras el promedio nacional del país está en 18. Al otro lado de la frontera, en la parte de EEUU, las tasas están bajo un dígito. Sin embargo lo interesante es que las ciudades de un lado y otro se necesitan, tanto que se arman por pares, bajo la llamada “ciudades espejo”, una lógica que tiende a reproducirse en casi todas las fronteras de nuestros países.

Por el tamaño y las características de la frontera México-EEUU se tiene que mientras Ciudad Juárez es una de las zonas más violentas, El Paso es una de las ciudades menos violentas de Estados Unidos, y, a pesar de ello, una y otra se necesitan y se integran; tanto que existe un proceso de discusión buscando construir un área de integración interurbana, lo cual sería algo absolutamente inédito porque su integración formal se produciría por encima de los dos países que las cobijan. De estos casos tenemos muchos, incluso de tres o cuatro ciudades interfronterizas.

En la frontera colombo-ecuatoriana se registran 36 homicidios en territorio ecuatoriano y menos de 25 en territorio colombiano. Esta frontera está viviendo un auge económico que atrae población. Se trata de una “atracción fatal” pues la población sabe que podría morir pero ahí encuentran la “oportunidades de su vida”. No solo tenemos estas formas de conurbación sino que empezamos a tener estas expresiones transfronterizas: Tulcán e Ipiales tienen acuerdo

de mancomunidad para el manejo de residuos sólidos.

En América Latina las modalidades de los gobiernos de las ciudades podrían estar reseñados en la siguiente tipología: ciudades metropolitanas, como San Salvador que organizó una oficina para la definición de la planificación del conjunto del área metropolitana, conformada por todos los municipios circunvecinos: catorce. El caso de Quito podría pensarse desde esta óptica, si se sumaran los cantones de Rumiñahui y Pedro Moncayo al Distrito Metropolitano.

Una segunda forma de gobierno viene de los procesos de conurbación de los espacios circunvecinos a la ciudad central o matriz, como pueden ser, entre otras, las ciudades de México o Buenos Aires; donde además de las circunscripciones territoriales locales se superponen la de los gobiernos intermedios (Estados).

En tercer lugar, están las urbes que se vinculan desde lugares distintos, discontinuos y distantes. El caso más significativo es San Pablo por el peso de su economía y por su articulación con otras ciudades. Al respecto, la vinculación entre Sao Paulo y Campiñas está produciendo un relación que tiende a generar una especie de ciudad del conocimiento y de la innovación de carácter interurbana.

El cuarto tipo proviene de las ciudades que cuentan con un gobierno que mantiene la unicidad del territorio, como sucede en Montevideo o Bogotá. Se trata de un espacio que tiene un solo gobierno municipal, aunque en muchos de los casos se hayan planteado como mecanismos de gestión el contar con administraciones municipales desconcentradas: Montevideo tiene 18 y Bogotá 20.

En quinto lugar aparece el caso de gobiernos que tienen un territorio altamente fragmentado: Lima y el Callao son dos provincias autónomas e independientes, pero inscritas en un territorio unificado por la

misma mancha urbana. Pero no solo que hay dos provincias sino que la provincia del Callao tiene 7 alcaldías distritales y la provincia de Lima 42; además cada una de ellas se eligen en circunscripciones territoriales claramente demarcadas, con recursos propios y competencias explícitas. Una situación como la descrita conduce a un escenario extremo como el actual: la Alcaldesa de la provincia de Lima, Susana Villarán, fue electa por



Cumbayá

Antonio Mena

blico pero fragmentado, que cuenta con múltiples entidades municipales, como pueden ser las empresas, direcciones u órganos dependientes de la estructura municipal. Ciudad de México podría ser un ejemplo relevante. Y el tercero, el correspondiente a la lógica de cooperación público-privado, donde generalmente la inversión es pública y los beneficios son privados. En este caso, probablemente, Santiago representa la

una fuerza política distinta a la de los 42 Alcaldes distritales y diferente a la del gobierno nacional. Imagínense lo que significa gobernar en esas condiciones, más aún si tiene un presupuesto de alrededor de 400 millones de dólares para una ciudad de cerca de 9 millones de habitantes⁶. El caso de Santiago no es muy distinto: cuenta con 54 comunas y no tiene una autoridad sobre la totalidad del territorio, principalmente, porque sería como elegir un presidente paralelo al nacional, debido a la característica de la urbanización chilena: macrocefalia urbana.

Los modelos de gestión

En América Latina se pueden percibir tres modelos organizativos de la gestión municipal: el primero caracterizado como público altamente concentrado, tal cual sucede en el caso de La Habana. El segundo es uno pú-

forma más avanzada.

Frente a esto aparecen dos modelos políticos de gobierno en América Latina. El primero, de tipo empresarial privado, que tiene como autoridad no a un alcalde sino a un gerente y se especializa en la dotación de los servicios urbanos. Los casos más llamativos son los de Santiago, Monterrey, Lima y Guayaquil. El segundo es un modelo que reivindica lo público en la gestión y en la ciudad. Su alcalde se denomina jefe de gobierno, el municipio se califica como gobierno local y su acción se dedica a la re-significación de la ciudad como espacio público. Los casos de Bogotá, Ciudad de México y algunas ciudades brasileras son evidentes.

Lo interesante de estas dos formas de políticas de gobierno es que han producido resultados caracterizados como exitosos. No se puede desconocer los casos de Santiago y Porto Alegre; tampoco los casos de Curitiba y Ciudad de México. Estos dos modelos aparecen reflejados también en el manejo presupuestario: mientras los municipios empresariales manejan más las tasas (pago por la re-

6 Compárese esta situación con el Municipio de Quito cuyo presupuesto es 1400 millones de dólares y una población de dos millones doscientos mil habitantes.

tribución de un servicio), los municipios progresistas operan más con impuestos (generales y con efecto redistribuidor). Los primeros operan como municipio de servicios, donde el contribuyente es un cliente y los segundos más como gobiernos de totalidad, en que la ciudadanía paga los impuestos. Al respecto, la cooperación internacional impulsa las tasas porque especializa al municipio en la gestión de los servicios, pero bajo criterios de eficiencia, es decir, sin subsidios y de corte sectorial.

Los municipios que ponen más peso en lo público, retoman la noción de planificación, pero superando los contenidos físicos que regularon el mercado inmobiliario y definieron lo que estaba dentro (legal, formal) o fuera de la ciudad (ilegales, informal). La planificación estratégica, nacida para el manejo empresarial en EEUU, pronto es re-significada para lo urbano, tanto dentro de los gobiernos progresistas que recibieron la influencia de Barcelona como los de derecha, tributarios de las ciudades norteamericanas como Boston. Pero la planificación estratégica significó un cambio de las formas de representación: de la representación política a las corporativas que, en realidad, terminaron por modificar la relación capital-trabajo.

Pero como la planificación opera como un texto ideológico que demanda larga duración, hoy ha entrado con fuerza los llamados “grandes proyectos urbanos (GPU) que, por su magnitud y ubicación se comportan como elementos desde los cuales se pueden



Antonio Mena

Quito, avenida Amazonas

desarrollar transformaciones profundas, visibles y a corto plazo. En general se trata de grandes proyectos inmobiliarios y de servicios, entre los que se puede mencionar: Malecón 2000 en Guayaquil, la Costa Verde en Lima, Puerto Madero en Buenos Aires o Transmilenio en Bogotá.

Los grandes desafíos

¿Cuáles son los grandes problemas de las ciudades latinoamericanas? La seguridad ciudadana, la movilidad, la pobreza, el medio ambiente y la base económica. Estos nuevos desafíos son muy diferentes a los que se tuvieron en la coyuntura urbana de la ciudad frontera.

Uno de los principales retos que tiene la ciudad actual es la producción de las nuevas infraestructuras, en tanto son la base material sobre las cuales descansan las ciudades. En muchos casos ellas tienen un peso gravitante: en la coyuntura urbana de la ciudad frontera, por ejemplo, en Quito durante mucho tiempo la cota de agua potable determinó el límite de la ciudad. Hoy las infraestructuras deben dirigirse hacia la recuperación de la geografía para volver a ser una ciudad en la “mitad del mundo”.

En otras palabras, estamos pasando de las infraestructuras de localización y consumo de la población local, dígame agua y luz como sucedía en la antigua urbanización, hacia infraestructuras de la conectividad y del desarrollo económico. Para graficarlo se podría decir que en la fase anterior sin electricidad

no había refrigeradora y en el período actual, sin celular la oficina se aísla del mundo.

Actualmente, las infraestructuras son articuladas entre ellas y en territorios cada vez más distantes; por eso el gobierno de las mismas se realiza mancomunadamente; el caso de ETAPA en Cuenca y de las Empresas Varias de Medellín (EEVVM) son aleccionadores. La articulación de las infraestructuras se realiza a la manera de un ensamble que tiene distintas formas: primero en términos funcionales, cuando distintas infraestructuras están atadas entre sí; segundo cuando tienden a integrar territorios cada vez más distantes⁷; tercero, cuando las infraestructuras están articuladas globalmente (internet); y la cuarta, cuando se trata de un “ensamble urbano” en el sentido de que el espacio público es la “infraestructura de las infraestructuras” de la ciudad.

Finalmente, a futuro, en América latina, el gran desafío del gobierno de la ciudad será el manejo de los mercados ilegales. Actualmente, en nuestra región, el lavado de droga está calculado en alrededor de 120 mil millones de dólares, el doble de las remesas económicas de los migrantes y similar a la inversión privada externa a la región. Según estándares internacionales, se supone que el 70% de esa cantidad entra a los mercados legales, mientras el restante 30% está destinado a la reproducción de los ilícitos. Este 70% se estima que se distribuye en las actividades: inmobiliarias, comerciales, transporte y turismo. En Ecuador, según el

Grupo de Acción Financiera Internacional del Sur (GAFISUD), el lavado superaría los 2 mil millones de dólares, una cantidad muy grande comparada con el presupuesto del Municipio de Quito.

Al margen de lo que sucede en el plano económico, los recursos ilegales están teniendo también un impacto político. Y esto pudo apreciarse en las elecciones colombianas de septiembre del 2011; que según la Fundación Arco Iris, de los 1102 municipios colombianos alrededor de un 11% pasaron al control de los grupos irregulares e ilegales. En otras palabras, actualmente, no se puede entender lo que es la ciudad latinoamericana sin conocer lo que significan los mercados ilegales. Este es un nuevo sector económicamente poderoso y, sin duda, políticamente más influyente.

Según las encuestas de opinión pública, la principal demanda de la población es la seguridad ciudadana. Sin embargo, no podemos caer en la lógica de las tradicionales políticas de mano dura, populismo penal o casos exitosos; porque estas no han dado los resultados esperados, siendo absolutamente necesario diseñar nuevas propuestas.

Si hemos pasado del espacio de los lugares al de los flujos (Castells) y si el éxito de una ciudad depende de su velocidad, es imprescindible buscar nuevas opciones de transporte, movilidad y conectividad; no solo intra urbana sino también entre las distintas ciudades. No puede quedar fuera el tema ambiental, sobre todo ahora que el cambio climático nos ha hecho percibir un conjunto de problemas antes no sentidos: las inundaciones y sequías, los terremotos, los incendios; así como los problemas de abastecimiento del agua potable y el tratamiento de los residuos sólidos y líquidos 

7 La energía eléctrica nació localmente, luego se construyeron los sistemas nacionales interconectados y hoy estamos bajo la articulación internacional, como lo grafica el caso de Ecuador que se integra a los sistemas colombiano o peruano; pero también tenemos fuentes comunes de energía eléctrica, como es el caso de Iguazú que abastece a Brasil, Argentina y Paraguay.