

# Pobres Las ciudades de pobres



Fernando Car



Oxford

# Pobres las ciudades de pobres

Fernando Carrión



© 2005  
® EDICIONES OXFAM  
*Todos los derechos reservados*

D.L.: 4 - 1 - 1522 - 05

*Fotografías.: Sonia Vergara*

*Diagramación e impresión:  
Artes Gráficas Editorial "Garza Azul"  
Teléfono 2232414 - Casilla 12557*

*Septiembre, 2005  
La Paz, Bolivia*

## CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>5</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>11</b>
<b>2. EL NUEVO PATRÓN DE URBANIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA .....</b>	<b>19</b>
Globalización y localización .....	22
La transición demográfica .....	26
La nueva realidad urbana regional .....	39
<b>3. LA POBREZA EN LA NUEVA COYUNTURA URBANA .....</b>	<b>63</b>
La urbanización de la pobreza .....	67
El empleo: la precariedad .....	74
Estrategias de inserción residencial: el tugurio y la periferia .....	80
La distancia entre la riqueza y la pobreza: el fin de la otredad .....	86
<b>4. LAS POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA .....</b>	<b>95</b>
Las políticas sociales .....	98
Las propuesta nacionales .....	100
<b>5. CONCLUSIONES DEL DIAGNÓSTICO .....</b>	<b>111</b>
<b>6. LINEAMIENTOS DE UNA ESTRATEGIA URBANA GENERAL .....</b>	<b>117</b>
<b>7. PROPUESTA URBANA EN EL AMBITO INTERNACIONAL .....</b>	<b>121</b>

<b>Desarrollo urbano</b> .....	<b>123</b>
<b>Desarrollo económico</b> .....	<b>126</b>
• La competitividad .....	126
• La conectividad .....	128
<b>El Marco Institucional.</b> .....	<b>130</b>
• Cooperación público-público .....	130
• Cooperación público-privado .....	130
• Cooperación público - comunitario .....	131
• Flexibilidad de la gestión pública. ....	131
<b>Integración social</b> .....	<b>131</b>
• El Estado de la integración. ....	132
• La ciudad de la integración .....	132
• La sociedad de la integración .....	132
<b>8. PROPUESTA URBANA EN EL AMBITO NACIONAL</b> .....	<b>133</b>
<b>Políticas transversales</b> .....	<b>135</b>
• Provisión pública descentralizada de los servicios .....	135
• Ciudad de las Oportunidades .....	136
• La Sostenibilidad .....	137
<b>Políticas territoriales</b> .....	<b>137</b>
• El Sistema Urbano (Relaciones Interurbanas) ..	137
• Red Urbana .....	138
• Los nodos de la red. ....	138
• La ciudad (Relaciones Intra urbanas) .....	139
• La ciudad de la gente .....	139
• La ciudad del desarrollo .....	142
• La ciudad de la democracia .....	143
<b>9. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>147</b>

## *Presentación*

**E**n América Latina y el Caribe 500 millones de habitantes viven en las ciudades y un tercio de éstas viven bajo la línea de la pobreza, razón por la que Oxfam desde 1999, planteó la necesidad de entender y profundizar la pobreza urbana. Para ésto se realizaron investigaciones en Bolivia, Brasil, Ecuador, Chile, Colombia y Perú, permitiéndonos conocer las distintas realidades de la pobreza urbana en la región.

Es, en este contexto que se desarrolla el trabajo de Fernando Carrión “Pobres las Ciudades de Pobres” que además de posibilitarnos una mirada sistematizada de la pobreza urbana, nos permite hacer reflexiones a partir de nuevas conceptualizaciones que nos ayudarán a desentrañar la pobreza urbana y definir acciones que posibiliten encontrar respuestas, no sólo a Oxfam, sino y más que todo, a los actores y habitantes de esa “nueva ciudad” que queremos construir.

En América Latina existe un proceso acelerado de urbanización de la pobreza, esto quiere decir que más allá de los índices estadísticos, hoy la ciudad, ya no representa el espacio de encuentro y convergencia, más bien representa la diversificación del impacto de la pobreza como la segregación social, la inseguridad ciudadana, la distancia evidente que se traduce en el espacio y en el tiempo que ocupan pobres y ricos. Es por ello que la ciudad de hoy, traduce un mosaico de fragmentaciones que influye directamente en la atomización del ejercicio ciudadano y también en el proceso de construcción de la democracia.

Las ciudades latinoamericanas son pobres y concentran muchos pobres, la urbanización es progresiva e informal, priorizándose la cantidad por la calidad. Los pobres crecen y las viviendas, infraestructuras, equipamiento y servicios son realizados con materiales de bajo costo o deshecho, lo que significa poca durabilidad en el tiempo y a corto plazo, un mayor costo de inversión, perpetuando la pobreza urbana.

Así también, el cambio que viven los gobiernos locales en América Latina es evidente e importante, porque tiene que ver con el fortalecimiento de la sociedad local, de los nuevos actores y liderazgos. De esta manera, se va cerrando el ciclo de la representación para abrirse el de la participación ciudadana.

Si bien la centralidad de la ciudad concentra la pobreza de la población residente y la de los emigrantes que llegan diariamente, dónde uno de los grandes problemas es la falta de vivienda y cuyo resultado es la tugurización, es en la centralidad precisamente, dónde existen mejores condiciones para superar la pobreza desde la perspectiva de la integración social, porque permite generar identidad, que debe recuperarse como elemento esencial para el cambio, enfrentando el gran flagelo de la pobreza.

Éstos y otros factores, nos hace ver Fernando Carrión en el presente trabajo, y lo más importante, la necesidad de comprender el verdadero rol de la ciudad como uno de los actores políticos y económicos, “rol que surgirá de inéditos procesos de recentralización y de redefinición de su capitalidad” como señala el autor.

Promover en las organizaciones de la sociedad civil la capacidad de influenciar en el cambio de las políticas, en el diseño y la fiscalización efectiva de los programas para combatir la pobreza, así como la capacidad de tomar decisiones sobre la asignación de los recursos y la exigibilidad de información transparente de los presupuestos, es el desafío que OXFAM está dispuesto a enfrentar en la región, es decir construir ciudades dignas para ciudadanos con dignidad.

Ivonne Delgado M.  
Gerente de Programa  
OXFAM en Bolivia









## *Introducción*

**E**n América Latina, los años ochenta, en términos socio-económicos, fueron definidos como la “década perdida”. Las políticas de ajuste estructural dirigidas a solventar las llamadas variables macroeconómicas dejan –a estas alturas– una considerable deuda social que, en lugar de reducirse con el paso del tiempo, se incrementa considerablemente. Según el Banco Mundial, América Latina es la región del mundo con mayor grado de desigualdad social, lo cual hace que la pobreza sea impermeable al crecimiento económico y al gasto social.

Si bien la pobreza no es un fenómeno nuevo, sí se puede afirmar que durante los últimos años creció, se transformó y diversificó. Esto significa que la era de los ajustes deja notables cambios en las características de la pobreza; entre los que se puede mencionar: la existencia de una nueva distribución territorial, entre el campo y la ciudad; aparecen otras formas de pobreza y emergen nuevas categorías sociales vinculadas a ella. En suma, hoy hay más pobres; los pobres son más pobres, la pobreza es más diversa, la



diferenciación es mayor y su localización tiene nuevos patrones.

América Latina vio incrementar notablemente el número de pobres en sus ciudades, al extremo que la pobreza se convirtió en una problemática fundamentalmente urbana. A fines de los años noventa, el 61.7 por ciento de los pobres vivía en zonas urbanas, cuando en 1970 era el 36.9 por ciento; esto significa que se dio un proceso acelerado de urbanización de la pobreza: según la CEPAL (2001), el 37 por ciento de los habitantes urbanos son pobres y el 12 por ciento, indigentes. En la actualidad existen más de 130 millones de pobres viviendo en las ciudades de América Latina.

Estas cifras nos llevan a pensar en dos importantes efectos sobre las ciudades de la región: por un lado, que las ciudades latinoamericanas son pobres porque concentran población pobre o, dicho de otra manera, **que las ciudades de pobres son ciudades pobres**. Si bien es necesario distinguir la pobreza en la ciudad y la pobreza de la ciudad, por que la primera se refiere a los pobres y la segunda al contexto en que opera, no se puede desconocer que están mutuamente interconectadas.

Tan es así que, no sólo la mayoría de la población urbana es pobre sino que las ciudades en su totalidad también lo son, situación que ha ocasionado que América Latina pase de las «ciudades de campesinos» que nos mostrara Bryan Roberts (1978), propia de la coyuntura urbana anterior, a las «ciudades de pobres»<sup>1</sup> actualmente existente.

---

1 Roberts intenta mostrar que a partir de 1940 se produce una "explosión urbana" en América Latina producto de la industrialización y la urbanización, que lleva a concentrar en las ciudades ingentes cantidades de migrantes campesinos.

Por otro lado, que los impactos de la pobreza al interior de cada ciudad son desiguales, produciendo segregación urbana, exclusión social, y generando una mayor diferenciación social y un círculo perverso de más pobreza; en otras palabras, que la pobreza opera bajo la forma de una “causación circular” que agrava la calidad de vida de la población<sup>2</sup>. Es decir, las ciudades de pobres son pobres y se empobrecen más aún en el tiempo.

Las ciudades de pobres son pobres porque, así como el Rey Midas todo lo que toca convierte en oro, la pobreza donde llega encarece y erosiona su contexto. Tenemos, entonces, ciudades de pobres que tienen gobiernos locales con finanzas débiles, economías urbanas altamente excluyentes y sociedades muy poco integradas.

Existen varios estudios que demuestran cómo la pobreza es más cara que la riqueza. Al respecto, se pueden dar varios ejemplos: el acceso al agua potable por tanque cisterna es más costoso y de menor calidad que su provisión por la red del sistema formal. El abastecimiento de víveres es de peor calidad y de mayor precio en las comunidades urbanas distantes -donde los productos de primera necesidad llegan a las tiendas y bodegas minoristas- que en los grandes supermercados. La vivienda, el transporte, la salud, la educación y el crédito tienen un comportamiento similar: menor calidad y mayor costo.

También existen investigaciones que muestran como la pobreza deteriora el hábitat en el que se asienta. Un

---

2 El Plan de Acción Regional sobre Asentamientos Humanos de la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos identificó algunos ejes temáticos que debían convertirse en áreas prioritarias de acción, entre los que “se reconocían los obstáculos que para el desarrollo y la convivencia social democrática ponían la extensa pobreza, la falta de equidad y la consecuente segregación urbana” (Mac Donald y Simiodi, 1999)

segmento importante de la pobreza tiende a localizarse en la periferia o en la centralidad -urbana o histórica- debido a las condiciones ventajosas de localización que presentan y, al hacerlo, tiende a degradar el patrimonio natural e histórico del sitio, convirtiéndole en un hábitat erosionado que, a su vez, es un factor adicional de la pobreza; es decir, un círculo sin fin de pauperización y de erosión patrimonial.

Los impactos de la pobreza, la inequidad social y la segregación en la ciudad afectan, además, al desarrollo económico y al fortalecimiento de la democracia en América Latina.

Enfrentar esta tarea es -sin duda alguna- un elemento fundamental para que la población mejore su calidad de vida y para que las ciudades latinoamericanas adquieran la cualidad urbana mínima. En otras palabras, para entrar en la lógica de construir "más ciudad para más ciudadanos y más ciudadanos para más ciudad".

Esta propuesta parte de la afirmación de que la ciudad no es exclusivamente un lugar de concentración de la población o de consumidores, pues ella adquiere su cualidad de tal el momento en que asume la condición de polis; es decir, cuando se satisfacen los derechos y deberes de sus vecinos (ciudadanía), pero también cuando éstos pueden realizarse en el marco de la representación, la integración y la participación<sup>3</sup>. Por ello, las metrópolis o megalópolis no pueden ser simplemente escalas superiores, demográficamente hablando, de ciudad.

Es necesario, además, partir de una visión optimista de la ciudad, en el sentido que *la ciudad es menos un problema y*

---

3 La ciudad fue la primera forma de participación ciudadana y es el escenario de construcción histórica de la trilogía compuesta por la Ciudad, el Estado y la Ciudadanía.

*más una solución.* Esta visión tiene que ver con la necesidad de superar el estigma y pesimismo que se creó en torno a ella, en un doble sentido: por un lado, como una fuente de anomia y de caos que se expresa, por ejemplo, en una condición de selva de cemento, en una fuente que genera violencia, en un espacio creador de pobreza (neomaltusianismo) y, por otro, con la consigna permanente de superar el decreto de muerte que se hace periódicamente de la ciudad. Borja (23, 2004) nos dice que: “¿La ciudad ha muerto? Ahora es la globalización la que la mata. Antes fue la metropolización que se desarrolló con la Revolución Industrial. Y antes fue la ciudad barroca, que se extendió fuera del recinto medieval. Periódicamente, cuando el cambio histórico parece acelerarse y es perceptible en las formas expansivas del desarrollo urbano, se decreta la muerte de la ciudad”.

De estas concepciones negativas sobre la ciudad se llegó a concluir que para resolver estos problemas había que –entre otras medidas- detener el proceso de migración del campo a la ciudad, para que no sigan creciendo las urbes y, de esa manera, no crezcan los problemas.

A estas alturas, en este siglo y después de haber comprobado el acelerado proceso de urbanización en América Latina, se puede afirmar, sin temor a equivocación, que en las ciudades se reduce la pobreza. Es más, se puede considerar a la ciudad en una oportunidad positiva para reducir la pobreza, debido a la institucionalidad y a la concentración de los factores de escala existentes<sup>4</sup>. Jordan y Simiodi (15, 2002) aportan en esa dirección cuando reconocen que: “En todos los países,

---

4 “Tomando nota del alto grado de urbanización alcanzado por la región, el Plan de Acción Regional se propuso el reto de transformar esta característica en una ventaja, en vez de seguir considerándola un problema como fue el discurso habitual en la década anterior” (Mac Donald y Simiodi, 1999:7).



la pobreza tiende a ser mayor en las áreas rurales que en las urbanas, y tiende a ser menor en las ciudades más grandes que en las intermedias y pequeñas. (...) Por el contrario, en la mayoría de los países la concentración urbana no ha sido un factor negativo, pues ha permitido el acceso a bienes y servicios en una medida bastante mayor que la prevaleciente en tiempos de predominio rural”

También se puede afirmar que en las ciudades es más factible cambiar los patrones inequitativos de género que en el campo (Arboleda, 2004), porque mientras en el campo están asentadas las tradiciones culturales que le asignan roles asimétricos y específicos a la mujer, en la ciudad la mujer se hace pública, se visibiliza y se hace libre<sup>5</sup>.

El presente trabajo se inscribe en esta línea de reflexión propositiva y tiene una lógica expositiva compuesta por los siguientes acápites: el primero, de carácter general, busca ubicar la pobreza en el contexto de la nueva coyuntura urbana o en el marco del nuevo patrón de urbanización que se vive en la región para analizar qué alternativas estructurales se le presenta; el segundo, hace una descripción de las características que tiene la pobreza urbana y como este contexto la acoge; el tercero, presenta las políticas y sus resultados; y finalmente, se plantea, de manera general, algunas líneas estratégicas dirigidas a superar la pobreza en el contexto urbano.

Este trabajo se desarrolló gracias a Oxfam-GB y a la tenacidad de Ivonne Delgado, quien aceptó liderar la

---

5 “Según Anderson, esta presencia creciente de mujeres en las ciudades revela factores y procesos sociales y económicos complejos, entre los cuales se puede incluir el que las ciudades proveen condiciones de “viabilidad” para mujeres solteras, mujeres que desean independizarse y madres solas. La independencia y la iniciativa a que tales situaciones hacen referencia son parte de la llamada “vitalidad” de las ciudades” (Arboleda, 1999).

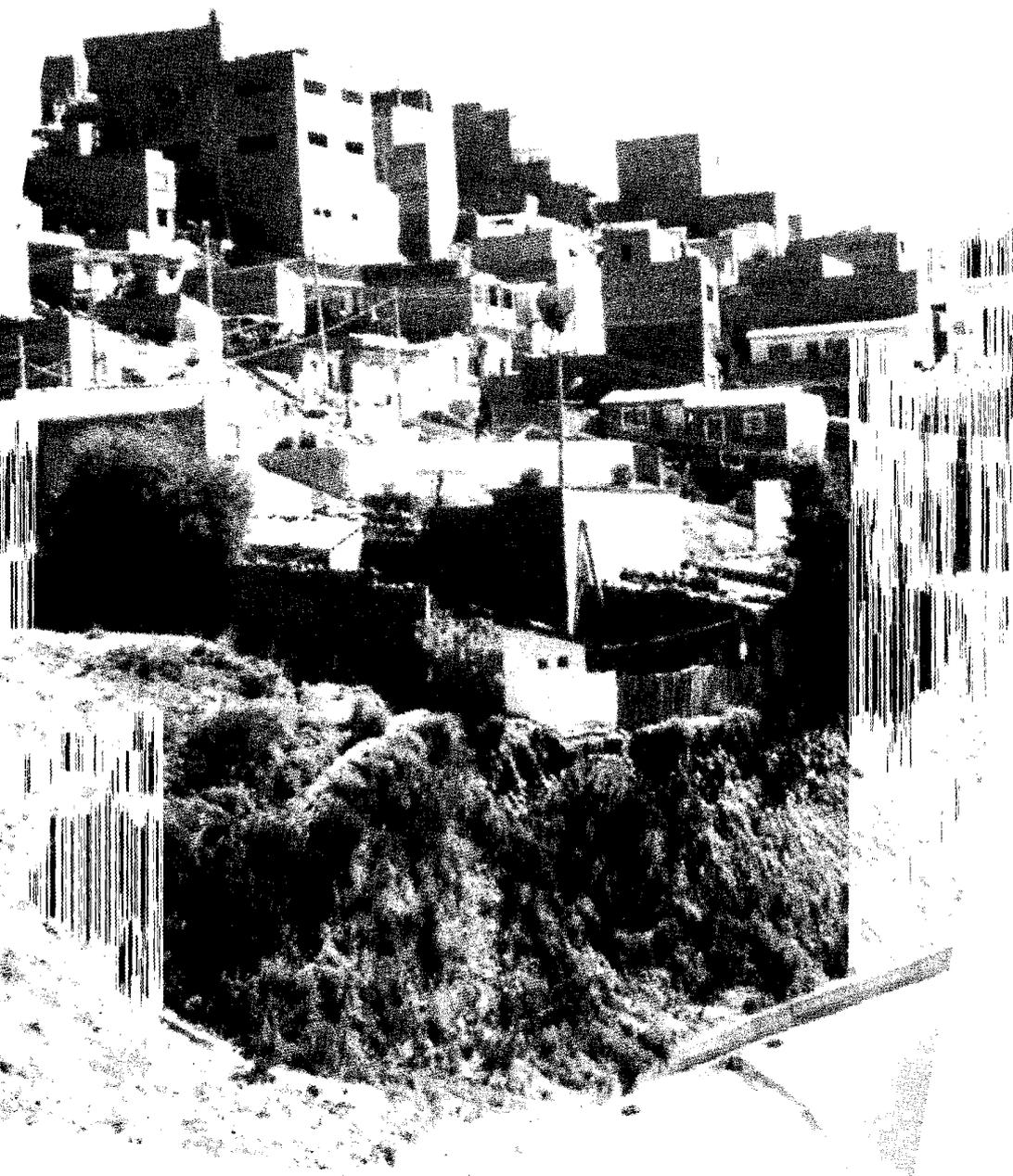


temática urbana de la región dentro de esta institución. Sin este apoyo hubiese sido muy difícil realizar esta publicación y, menos aún, difundirla. Espero que los aportes del texto – si es que los tiene – sean un testimonio de gratitud a esta confianza.





## 2. EL NUEVO PATRÓN DE URBANIZACIÓN EN AMERICA LATINA





En América Latina, el patrón de urbanización vive un franco y profundo proceso de transformación, pues mientras en la década del cuarenta, la lógica de la urbanización se dirigió hacia la expansión periférica de las urbes, en la actualidad esa lógica va hacia la ciudad existente, provocando una mutación en la tendencia tradicional del desarrollo urbano, exógeno y centrífugo, hacia uno endógeno y centrípeto, desde una perspectiva internacional. Esto significa que estaríamos entrando en una urbanización caracterizada como *introspección cosmopolita* (Carrión, 2002); es decir, de regreso a la ciudad construida, pero en un contexto de mundialización o globalización<sup>6</sup>.

Esta nueva condición de la urbanización en América Latina produce una mutación importante en el concepto de ciudad: de la tradicional ciudad frontera nacida en el contexto de la primera modernidad, al de ciudad en red propio de la post modernidad, en la que mucho tienen que ver los procesos concurrentes de globalización (integración de mercados, reforma del Estado y desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación) y de transición demográfica (nuevas formas de migración y paso de las ciudades de campesinos

---

6 Situación que hoy es posible gracias al proceso simultáneo de globalización y de localización descrito por Robertson [1992], bajo el neologismo de *glocalización*, así como a la transición demográfica que vive América Latina.



a las ciudades de pobres) que conducen a una nueva coyuntura urbana en América Latina.

### a. Globalización y localización

*«Porque toda situación es el símbolo de muchas, lo grande habla a través de lo chiquito y el universo se ve por el ojo de la cerradura».*  
(Galeano, 1996:7).

A escala mundial se vive el fenómeno de la globalización social, cultural y económica que produce, paradójicamente, una tendencia creciente hacia la concentración de sus efectos a nivel local (Borja, 1994). En otras palabras, la globalización requiere de ciertos lugares estratégicos -las ciudades- para proyectarse de manera ubicua por el conjunto del territorio planetario (Sassen, 1999). Sin embargo, lo local solo tiene viabilidad en un «número reducido de sitios»<sup>7</sup> y de acuerdo al lugar que tengan dentro del sistema urbano global. Ahí nace la condición estratégica que tienen las ciudades, según el posicionamiento venido de la conectividad y la competitividad. Esta condición, según Randolph (28, 2000), está atada a que: “El tamaño o la importancia de un actor dependen del tamaño de las redes que puede comandar, y el tamaño de las redes depende del número de actores que puede agrupar. Como las redes consisten en el número (grande) de actores que tienen posibilidades diferentes para influenciar a otros miembros de la misma red, el poder específico de un actor depende de su posición dentro de la red.»

Es decir, la globalización no es un fenómeno externo sino parte constitutiva de lo local, ya que lo local existe y se

---

7 «...cuanto más globalizada deviene la economía, más alta es la aglomeración de funciones centrales en un número relativamente reducido de sitios, esto es, en las ciudades globales.» [Sassen, 1999:31].



fortalece gracias a las mutuas determinaciones existentes. En otras palabras, estamos asistiendo -según Robertson (1992)- a un proceso de *glocalización* en un contexto de crisis del Estado nacional y de revolución científico-tecnológica, principalmente en la rama de las comunicaciones<sup>8</sup>, que introduce cambios notables, al menos, en los siguientes tres aspectos que tienen que ver con el tema que nos ocupa:

- **Primero**, se produce la reducción de la distancia espacial por la aproximación relativa de los territorios distantes y la modificación de la geografía planetaria, fenómenos que llevan a una reducción de la barrera espacial que se opone a la generalización del mercado y a la anulación del espacio por la disminución del tiempo de traslado (Martner, 1995)<sup>9</sup> y, en términos metodológicos, a un cambio en los conceptos principales del desarrollo urbano por las mutaciones de la accesibilidad, centralidad, velocidad<sup>10</sup> y por el paso de su consideración físico-espacial a una mucho más comprensiva e integral (económica, cultural).
- **Segundo**, se aceleran y multiplican las historias en espacios cada vez más distintos y distantes, por lo que la diversidad se convierte en un elemento fundamental de la democracia (el respecto a la heterogeneidad). A partir de este momento la distinción entre igualdad y equidad se hace visible, porque el segundo hace referencia al reconocimiento del otro.

8 «en la década perdida de los ochenta la única industria que se desarrolló en América Latina fue la de la comunicación.» [García Canclini, 1997:26].

9 En la relación tiempo y espacio que esta determinación plantea, se debe señalar que la sociedad de la riqueza se mueve más en el ámbito del tiempo (espacio de los flujos) y la de la pobreza más en nivel de\_lo territorial (espacio de los lugares), con lo cual, por un lado, la pobreza y la riqueza no se encuentran como *antaoño* y, por otro, que la "glocalización es un proceso de nueva estratificación a nivel mundial" [Beck, 1998:88].

10 «La ciudad que dispone de la velocidad, dispone del éxito.» Le Corbusier.

- **Tercero**, el espacio principal de socialización de la población queda circunscrito al ámbito de las nuevas tecnologías de la comunicación y a los modernos medios de comunicación, convertidos en el punto central de la industria cultural y en el eje de la integración social. Mientras en épocas pasadas la socialización se hizo en la ciudad (Ágora o Polis) o en el aula de la escuela, en el presente se la hace en los medios de comunicación. García Canclini (2000) muestra que el 28% de los migrantes que llegan a Ciudad de México, no llegan para vivir el espacio público urbano sino para recluirse en el mundo doméstico para ver la televisión. Y ven básicamente lo mismo que en las zonas campesinas de las cuales provienen: las noticias, el fútbol y las telenovelas.

La ciudad evoluciona en relación a la dinámica de la globalización: cuanto mayor es la internacionalización de la economía urbana mayor es la aglomeración de las funciones centrales, aunque en un número pequeño de lugares (Sassen). De igual manera, la alta densidad de las funciones económicas que tienen las ciudades estratégicas conducen a una nueva lógica de concentración espacial, donde hay nuevos elementos que definen el carácter de la aglomeración y el de su plataforma de integración: la centralidad urbana (Ciccolella y Mignaqui, 1999).

Las nuevas centralidades, que se inscriben en la definición de los “*no lugares*” (Augé, 2000) y que se construyen en las periferias urbana con tecnología de punta y accesibilidad altamente diferenciada y excluyente, son las que se convierten en los polos de punta de la articulación a la globalización. Los ejemplos más emblemáticos e interesantes son los casos de las centralidades de la Ciudad de México (Centro Corporativo Santa Fe), de San Pablo (Centro Berrini) o Santiago (Ciudad Empresarial de Huechuraba).

Adicionalmente, están aquellos lugares centrales de menor escala pero altamente especializados y fragmentados que aparecen bajo las formas de *artefactos de la globalización*, como son los aeropuertos (Río de Janeiro), los puertos (Valparaíso), los *World Trade Center*<sup>11</sup> (Bogotá), los *malls* (Lima), los estadios deportivos (Buenos Aires), los centros de convenciones (Cartagena), los recintos feriales (San Pablo), los parques temáticos (Ciudad de México) y los centros de negocios (Santiago<sup>12</sup>), entre otros.

En el caso concreto de las ciudades, este proceso de glocalización se evidencia en tres aspectos interrelacionados:

- **En términos económicos**, la ciudad es un elemento fundamental de la competitividad de las unidades económicas (empresas), porque allí se concentra el mercado (oferta y demanda), la infraestructura (servicios, tecnología), las comunicaciones (telefonía, vialidad), los recursos humanos (consumo, producción) y la administración (pública, privada). Y, adicionalmente, las ciudades se convierten en el polo de punta y eje de la articulación de la economía mundial.
- **En términos culturales**, las ciudades permiten la integración social y cultural, con proyección *internacional*, y operan como mecanismo de mantenimiento y fortalecimiento del sentido de pertenencia a la pluralidad de culturas locales. La ciudad es el espacio de representación y el espacio

---

11 Este tipo de artefactos de la globalización existen en más de cien países y se han convertido en una de las formas emblemáticas de la presencia de la globalización en el territorio urbano ([www.worldtradecenter.org](http://www.worldtradecenter.org)).

12 La Ciudad Empresarial de Santiago es un ejemplo interesante, que además se denomina así misma como ciudad y no como centralidad de negocios. Está localizada en Huechuraba en una de las comunas de la periferia del Gran Santiago.

representado, aquí la sociedad se visibiliza, en un doble sentido: cobra existencia y se expresa simbólicamente.

- **En términos políticos**, se vive un proceso de desnacionalización del Estado en tanto se desarrollan procesos simultáneos de internacionalización (bloques regionales) descentralización (localización) y modernización (privatización); inscritos en el impulso de la llamada reforma del estado (apertura, presidencialismo). En este contexto el municipio adquiere una función mucho más importante que hace pensar en un regreso a la ciudad-Estado, donde las ciudades se convierten en los puntos de avanzada de este proceso<sup>13</sup>. Hay un incremento significativo del protagonismo político y económico de las ciudades que conduce a la existencia de tres actores a escala mundial: el Estado nacional en decadencia, la consolidación del mercado y la emergencia de la ciudad (Sassen, 1996).

## b. La transición demográfica

En el último medio siglo se observa un rápido crecimiento de la población urbana y del número de ciudades en todos los países de América Latina. Hoy, el universo urbano de América Latina se caracteriza por tener dos ciudades con más de 15 millones de habitantes; 28 urbes que tienen más de un millón y 35 que sobrepasan los 600 mil habitantes. Esto significa que hay 65 áreas metropolitanas, producto

---

13 En esta perspectiva apuntan los procesos de reforma del Estado que se viven en América Latina, a través del impulso a la apertura económica, la transnacionalización de los mercados, la descentralización de competencias y recursos, la modernización, el ajuste y la generación de las condiciones de competitividad, entre otras.

del proceso de urbanización, que son el eje a partir del cual la globalización tiene su plataforma de sustentación y desarrollo.

Esta creciente concentración de la población en áreas urbanas tiene su contraparte en la reducción significativa de las tasas generales de urbanización, así como de las tasas de las ciudades más grandes (Villa, 1994).

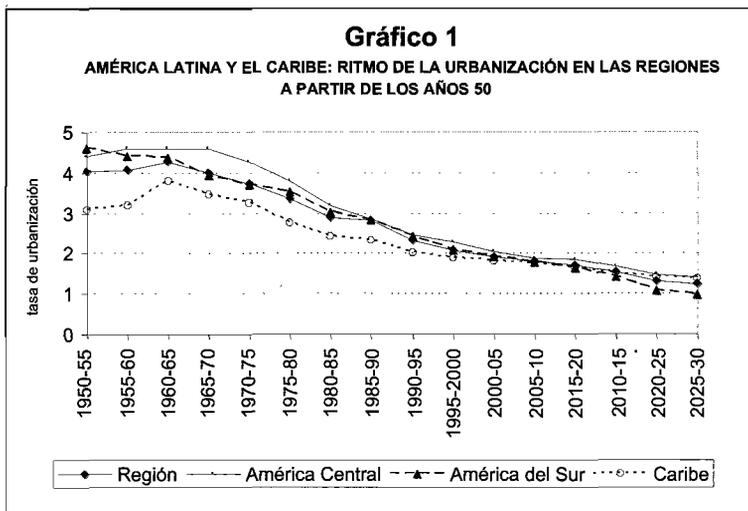
Por un lado tenemos que en 1950, el 41 por ciento de la población vivía en ciudades; en 1975 subió al 61.2 por ciento y para el año 2000 se estimó que sería el 75 por ciento (Lattes, 2001:50). Es decir, en medio siglo casi se duplica el porcentaje de la población concentrada en ciudades y, también, la población mayoritaria de la región tiene a la ciudad como su «modo de vida» fundamental<sup>14</sup>. En el inicio de este tercer milenio, América Latina se ha convertido en el continente con mayor porcentaje de población urbana del mundo, gracias a una urbanización tardía pero más rápida que en otras latitudes.

Por otro lado y como consecuencia del proceso anterior, la tasa de urbanización para América Latina se ha reducido paulatinamente desde 1950 cuando de 4.6 pasó a 4.2 en 1960; a 3.7 en 1970; a 3.2 en 1980; a 2.6 en 1990 y a 2.3 en el 2000 (Hábitat, 1986) y se prevé que en el año 2030 se ubique en alrededor del 1 por ciento. Este fenómeno se produce, primero, porque al descender las tasas de migración campo-ciudad y de crecimiento vegetativo de la población urbana y rural, éstas tienen cada vez menos significación en la tasa de crecimiento urbano. Pero también tiene que ver con la importante reducción de las tasas de crecimiento vegetativa de la población, tanto del campo como de las ciudades.

---

14 Más de 300 millones personas viven en las urbes Latinoamericanas.

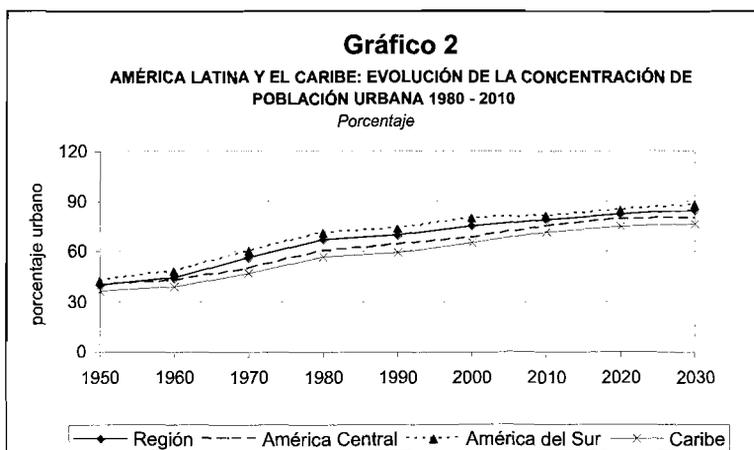




FUENTE: MAC DONALD, Joan y SIMIODI Daniela, "Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos", Ed. CEPAL, Santiago, 1999 (p. 12).

Esta disminución de las tasas –que se observa en el gráfico anterior (No. 1)- es lógica porque a menor población residente en el campo, menor volumen potencial de migración existe. Si partimos del hecho que la migración es un proceso finito, tenemos que en 1950 había un 60 por ciento de la población potencialmente migrante, situación que en la actualidad se reduce a una cifra cercana al 20 por ciento.

En el gráfico siguiente (No 2) se puede percibir el movimiento de crecimiento de la concentración de población en ciudades, inverso al de la reducción de las tasas de urbanización que se observó en el Gráfico No. 1. Esto es, mientras la concentración de población en ciudades sube las tasas de urbanización tienen un comportamiento hacia la baja.



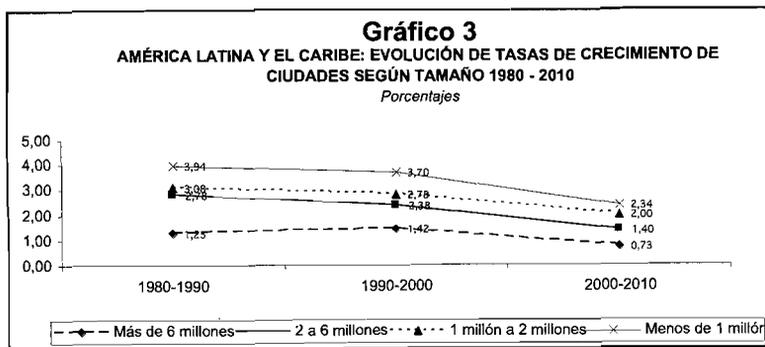
FUENTE: MAC DONALD, Joan y SIMIODI Daniela, "Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos", Ed. CEPAL, Santiago, 1999 [p. 12].

Si se observa el Gráfico siguiente (No. 3), donde se tiene una aproximación del crecimiento urbano por el tamaño de ciudades, se puede constatar, en primer lugar, que las tasas de urbanización caen, prácticamente, de manera paralela y parecida en todos los rangos de ciudades considerados.

Sin embargo, si se mira más detenidamente el Gráfico en mención, el rango de ciudades que tiene la caída relativa más pronunciada es el de las ciudades más pequeñas (las de menos de un millón de habitantes), lo cual puede obedecer justamente al hecho de que reciben cada vez menos población del campo y son, a su vez, las que más emigración generan hacia las ciudades más grandes. En otras palabras, esto significa, que no existe la llamada migración en escalera, porque se producen saltos migratorios entre distintos rangos de ciudades y no hay una secuencia de la migración de la ciudad pequeña a la media y de esta a la más grande<sup>15</sup>.

15 Lo que si queda claro es que el flujo migratorio es más inter urbano que entre el campo y la ciudad, como fue en el período anterior.

Llama la atención el hecho de que únicamente las ciudades más grandes crecen hasta el período 1990-2000, para luego tener una caída significativa hasta la mitad de su tasa.



FUENTE: Naciones Unidas: "World Population Prospect, 1998.

Estas cifras que dan cuenta de un proceso, permiten afirmar que en la región se cerró el ciclo de la migración del campo a la ciudad como elemento caracterizador de la urbanización latinoamericana -desde mediados del siglo pasado- y del crecimiento vertiginoso de las urbes que produjo, entre otras cosas, una lógica de urbanización sustentada en la periferización y la metropolización.

Si bien concluyó este ciclo migratorio, no se puede desconocer que se abrió un inédito proceso de distribución territorial de la población, donde destacan dos de sus expresiones más relevantes:

- La movilidad poblacional al interior de los territorios nacionales se desarrolló sobre la base del re-direccionamiento de los flujos poblacionales desde los lugares históricos de la urbanización hacia los territorios peri-urbanos de las grandes ciudades (crecimiento sin par de sus bordes) y, hacia la constitución de nuevos territorios, como por ejemplo, en México, a lo largo de la zona de frontera con los

Estados Unidos por sobre la ciudades primadas (Distrito Federal o Guadalajara); en Bolivia, el eje La Paz-Cochabamba-Santa Cruz que sustituye al anterior Sucre-Potosí-La Paz; en el Brasil donde la región que absorbe la nueva población está directamente vinculada al MERCOSUR; o en Paraguay hacia las áreas fronterizas con Brasil; y en Colombia donde se añade el fenómeno de los desplazados por la guerra, entre otros.

- El flujo poblacional dirigido hacia el exterior de los países e, incluso, de la región bajo la modalidad de la migración internacional.

El fenómeno de la migración internacional de la población se ha convertido en un componente fundamental del proceso de globalización para América Latina. A nivel mundial, cerca de 200 millones de personas dejan su país de origen para establecerse en otros lugares, hecho que ha llevado a algunos autores a calificar este fenómeno como una nueva forma de nomadismo, definición exagerada, aunque es cierto que hemos entrado en la era de las migraciones internacionales, donde los países del Tercer Mundo son los que mas población expulsan. Ahora, si bien este fenómeno es significativo en números absolutos, en términos relativos no lo es porque involucra a menos del 3 por ciento de la población mundial. Entonces, cabe preguntarse ¿qué hace que este proceso tenga la importancia actual?

El impacto de las migraciones es tan significativo que se podría afirmar que es la forma fundamental de inserción de las ciudades de la pobreza al proceso de globalización, pero se trata de una inserción asimétrica pues se vinculan al proceso sólo una parte de las ciudades, añadiendo un nuevo elemento a la segregación urbana, esta vez, de carácter interurbano.



Hoy las migraciones internacionales, en muchos de nuestros países, tienen los siguientes impactos:

*Demográficamente*, las migraciones internacionales han provocado que las segundas y terceras ciudades de algunos países de América Latina se localicen por fuera de los territorios nacionales y continentales, constituyendo, por esta vía, verdaderas redes interurbanas transnacionales. Según García Canclini (1999), la quinta parte de los mexicanos y la cuarta parte de los cubanos viven en los Estados Unidos. A lo que se puede añadir que Buenos Aires es la tercera ciudad de Bolivia<sup>16</sup>, que Los Ángeles es la cuarta de México, que Miami la segunda de Cuba, que Nueva York es la segunda de El Salvador. Adicionalmente, se debe consignar el impacto que tiene en la configuración de ciudades articuladas en red, la caracterización de su pluri-nacionalidad, expresada en hechos tales como que Quito puede ser la primera ciudad otavaleña, México la de mayor población mixteca o La Paz, la ciudad aymara más grande.

*Económicamente*, la región recibe un promedio anual superior a 30 mil millones de dólares por concepto de remesas (Ávalos, 2002<sup>17</sup>). México aporta con más de 10 mil millones de dólares anuales, convirtiéndose en la tercera fuente de divisas del país. En Brasil, es equiparable a los ingresos de las exportaciones de café. En El Salvador es la primera fuente de ingresos y en el Ecuador, la segunda.

---

16 En Buenos Aires se jugó en el año 2003 la Copa de Campeones Boliviana de fútbol, pensando en los réditos económicos que significaría la asistencia mayoritaria a los estadios de los migrantes bolivianos en Argentina.

17 "De acuerdo al Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID, las remesas en América Latina alcanzan alrededor de 25.000 millones de dólares al año y se proyecta que de continuar con las tasas de crecimiento actuales, el valor de las remesas acumuladas para la siguiente década 2001-2010 podría alcanzar los 30.000 millones de dólares" (Avalos, 2002). Hoy, al año 2005, se estima en US 45.000 mil millones de dólares el flujo de remesas hacia América Latina y la tendencia es creciente



Fenómeno similar ocurre en los países caribeños como Cuba o República Dominicana; centroamericanos como Nicaragua o Panamá; cono sureños como Uruguay y Argentina; y, andinos como Colombia y Perú.

*Políticamente*, las migraciones suponen la constitución de redes urbanas transnacionales que producen cambios en diversos ámbitos, entre los que se puede mencionar, por ejemplo, la discusión del carácter de la ciudadanía y la tendencia hacia la formación de “ciudadanías múltiples”<sup>18</sup>, que nacen de las reformas constitucionales de nuestros países cuando reconocen la doble y la triple nacionalidad, así como con el otorgamiento del derecho al voto del emigrante. Empieza a plantearse un debate respecto de la división política-administrativa de los territorios nacionales, donde El Salvador piensa en su Departamento número 15, en Chile se discute su Región Virtual y en el Ecuador aparece una reflexión sobre la Provincia número 23, justamente compuestas por estas “comunidades transnacionales” que se desarrollan.

*Culturalmente*, estas redes urbanas constituidas a partir de la migración internacional conforman, como afirma Beck (1998) “comunidades simbólicas” configuradas en “espacios sociales transnacionales” que se sustentan, a su vez, en comunidades transnacionales. En otras palabras, estas comunidades transnacionales suprimen la vinculación histórica de una sociedad particular a un lugar concreto, generalmente al territorio del Estado nacional. Y lo han hecho porque esta población migrante no rompe los lazos de identidad con el país de origen y, mas bien, como ocurre en estos casos, tienden a reproducir la cultura del lugar de origen en el de destino y también a establecer vínculos

---

18 En Europa se camina, más bien, hacia la formación de la “ciudadanía única” o de una ciudadanía supranacional.

importantes entre ellos, que hace pensar en la existencia de una territorio continuo –aunque distante– entre el espacio de origen y el de destino. Este hecho hace pensar también en la existencia de importantes remesas culturales que son difíciles de cuantificar.

**En términos urbanos**, empiezan a constituirse enlaces entre la Ciudad de México con Los Ángeles, La Paz con Buenos Aires, Lima con Santiago, Quito con Murcia porque los emigrantes tienden a reproducir la cultura del lugar de origen, en el lugar de destino; y, empiezan a establecer lazos interurbanos tremendamente significativos sobre la base de los flujos económicos, culturales y sociales, que hacen pensar en la existencia de un *continuo urbano-urbano discontinuo y distante* por sobre el continuo rural-urbano típico de la fase anterior de la urbanización. Adicionalmente, se vive un cambio significativo de la geografía de los estados nacionales, al extremo de que la organización territorial y la división político administrativa tienden a transformarse de manera significativa. Ahora la organización de los territorios nacionales mira más hacia fuera, como pueden ser los bloques regionales como el MERCOSUR, la Cuenca del Pacífico o hacia las zonas de libre comercio como pasa con México.

Indudablemente, este escenario demográfico descrito genera, al menos, tres conclusiones significativas:

- La primera, existe un cambio integral en las demandas sociales urbanas que ahora se inscriben menos en los requisitos cuantitativos (mas agua y transporte) y mas en los cualitativos (mejor agua y transporte), una transformación en las prioridades de inversión en las ciudades que hoy día se dirigen hacia la ciudad existente o construida y menos hacia la periferia, y una mutación en la lógica de urbanización que

privilegiaba la periferización y la metropolización hacia la introspección cosmopolita;

- La segunda, ningún modelo de desarrollo se ha expresado de manera equitativa en el territorio; por tanto, es necesario tener en cuenta que las tendencias generales de los procesos demográficos se caracterizan por su alta heterogeneidad y diferenciación; y
- La tercera, la conformación de “comunidades transnacionales” con espacios urbanos globales<sup>19</sup>. En consecuencia, es absolutamente pertinente e importante plantearse la pregunta:

¿Cómo pensar en las ciudades de hoy que no solo que están dispersas en el territorio sino que están en otros países e, incluso, en otros continentes?

El predominio de la población urbana sobre la rural, el incremento del número de ciudades y la generalización de la urbanización a lo largo del territorio de América Latina, permiten concluir que América Latina *se ha transformado en un continente de ciudades*. Sin embargo, esto no significa que haya asumido la condición de una verdadera región urbana pues la carencia de un sistema urbano integrado con características regionales y una estrecha comunicación interurbana impiden la definición de esta cualidad<sup>20</sup>. Abonan en la misma dirección, el escaso desarrollo urbano de nuestras ciudades, la alta diversidad de urbes y las grandes distancias espaciales, sociales e históricas que las separan.

---

19 Esta sería la forma privilegiada de articulación de la “ciudad en red” desde América Latina, que si bien se apoya en las nuevas tecnologías de la comunicación (NTIC), no tendría tanto peso el determinismo tecnológico como ocurre con las “ciudades globales”.

20 En esa perspectiva, Europa puede tener menos población concentrada en ciudades que América Latina, pero sí considerarse un continente urbano.

Esta doble determinación demográfica —reducción de las tasas de migración rural-urbana e incremento de las migraciones por fuera de los territorios nacionales, en un contexto de globalización de la sociedad- plantea una contradicción propia del patrón de urbanización actual: el regreso a la “ciudad construida” (introspección) en un contexto de internacionalización (cosmopolita); es decir, un patrón de urbanización caracterizado como de *introspección cosmopolita*.

Estos cambios demográficos conducen a dos órdenes de modificaciones con referencia a la temática urbana:

- *Cambios en el sistema de ciudades*

El sistema de ciudades en América Latina tiende a cambiar de un patrón concebido a partir de los atributos, especialmente del tamaño de las poblaciones —que definían una jerarquía y rangos de ciudades según la cantidad de población concentrada en la aglomeración, sin que cada una de ellas esté relacionada con la otra- hacia una verdadera red urbana donde el flujo de las relaciones interurbanas tiende a intensificarse y, sobre todo, a insertarse en ámbitos que superan las fronteras nacionales<sup>21</sup>.

Borja y Castells (p. 318, 1998) afirman que: “Los tradicionales sistemas urbanos basados en la jerarquía nacional —capital, centros regionales, centros comarcales- pierden su lógica al desarrollarse mecanismos de inserción de los núcleos urbanos en los sistemas mundiales de producción, comunicación e intercambio. Las ciudades se integran en sistemas urbanos que no siguen la lógica de la continuidad

---

21 Usando el ejemplo de la geometría se podría decir que la jerarquía urbana se fundaba en una pirámide de puntos inconexos clasificados por sus atributos de tamaño y que el sistema urbano es un plano compuesto por puntos articulados entre sí.



territorial sino que se estructuran en función de unos nódulos -los centros urbanos- y unos ejes -los flujos de mercancías, personas, capitales, e información- entre ellos”.

La jerarquía urbana tradicional fundada en la clásica contradicción campo-ciudad pasa a un continuo que va de lo rural a lo urbano, ya que el campo y las ciudades pequeñas, medias y grandes se articulan entre sí en una red de relaciones interurbanas. Esto es, de rangos de ciudades constituidos por atributos, a un sistema urbano definido por una red de relaciones. Pero, no todas las ciudades se articulan de igual manera porque cada una de ellas tiene particulares características de competitividad y posicionamiento.

Este sistema urbano se construye entre las ciudades y de éstas con el campo. En este contexto, el crecimiento demográfico del campo tiende a estabilizarse<sup>22</sup>, aunque debe resaltarse la existencia de tasas negativas desde el año 2000 y la existencia de mayor pobreza en una doble condición: mayor proporción de pobres y mayor cantidad de indigentes<sup>23</sup>. Según el Panorama Social de CEPAL (2004), en el año 2002 la región tenía 221 millones de pobres y 97.4 millones de indigentes. El 61.8 por ciento de los habitantes rurales son pobres y el 19.4 por ciento es indigente.

Por otro lado, las ciudades medias tienen un ritmo de crecimiento mayor al del campo y también al de las ciudades grandes. Las ciudades más grandes han disminuido sus tasas de crecimiento, aunque se percibe una tendencia

---

22 “La población rural se ha mantenido constante, en torno a 125 millones de habitantes, desde hace un par de décadas” (CEPAL, 2004).

23 “En 1997, un 54% de la población rural vivía en la pobreza, y más de la mitad de estos pobres eran indigentes. En cambio, en las ciudades, un 30% era pobre, y solo un tercio de esos pobres se incluía en la categoría de indigentes” (Mac Donald y Simiodi, 1999:22).



interesante de mayor aumento de la población de su *hinterland* inmediato, que estaría conduciendo a la formación de ciudades región o de nuevas áreas metropolitanas.

- *Cambios en la ciudad*

La desaceleración general de la urbanización y la concentración de la población en las grandes ciudades podría generar –estructural e históricamente– dos cambios interesantes: por un lado, el tránsito de la urbanización de la cantidad hacia la de la calidad, en tanto la presión demográfica se ha reducido y ahora las demandas sociales presionan más por la mejora de los servicios que por la dotación de ellos; y, por otro, la búsqueda de solución a los problemas de la pobreza del “hábitat popular urbano”, en tanto las ciudades en general y las más grandes en particular ofrecen mejores posibilidades de reducir la pobreza por la vía de mitigar las necesidades básicas insatisfechas (NBI).

De acuerdo a la información existente y superando las visiones neo-malthusianas, hoy se puede afirmar que a mayor nivel de urbanización, mayores posibilidades que la pobreza sea menor, lo cual deja de lado el discurso estigmatizador de la ciudad y de las políticas de control migratorio del campo hacia la ciudad que nunca dieron resultado. Ricardo Jordán (2002) justamente sostiene que: “En todos los países, la pobreza tiende a ser mayor en las áreas rurales que en las urbanas, y tiende a ser menor en las ciudades mas grandes que en las intermedias y pequeñas”.

De allí que la alta tasa de urbanización debe ser entendida como una fortaleza y no como una debilidad para reducir la pobreza, si nos atenemos al hecho de que las ciudades más grandes tienen niveles de pobreza más bajos, debido a que allí se puede proveer con mejores posibilidades los

servicios y equipamientos y, por tanto reducir la pobreza desde la perspectiva de las necesidades básicas insatisfechas. Por eso Mac Donald y Simiodi (7, 1999) llegaron a la conclusión de que el alto grado de urbanización es más una ventaja que un problema, como fue considerado en décadas anteriores.

Hoy lo que tenemos es un estancamiento de la urbanización, gracias a la disminución de la disposición a la migración del campo –por que cada vez hay menos población que vive en el campo- y la reducción importante de las tasas de crecimiento vegetativo. Por otro lado y correlativamente, existe una estabilización del crecimiento de la proporción de los pobres urbanos. Estos son dos datos demográficos importantes para las políticas de reducción de la pobreza en las ciudades.

La conclusión anterior no significa que se deje de invertir en el campo y en las ciudades pequeñas y medias. Por el contrario, la afirmación anterior evidencia la necesidad de dirigir ingentes esfuerzos hacia la totalidad de las zonas donde se concentra la pobreza absoluta y relativa.

### **c. La nueva realidad urbana regional**

Sin duda, la situación de transformación compuesta, entre otros, por los procesos interrelacionados de globalización y demográficos, tiende a modificar la lógica de la urbanización en América Latina. Sobre esta base nos interesa formular la hipótesis de que nos encontramos viviendo en una ciudad totalmente diferente a la teníamos hace un poco más de una década o, lo que es lo mismo, que en América latina se ha entrado en una nueva coyuntura urbana.

En el último siglo, se pueden encontrar dos momentos de cambio por los que han a travesado las ciudades de América

Latina, cada uno de los cuales permite caracterizar a un patrón de urbanización en particular.

- A partir de la segunda posguerra se implanta una urbanización caracterizada por su desarrollo periférico-expansivo y de modalidad metropolitana con alta primacía urbana, elementos propios del modelo del Estado de bienestar y de la sustitución de importaciones.
- Medio siglo después, se perfila otro patrón de urbanización sustentado en la “introspección cosmopolita”, expresión del regreso a la ciudad construida y de la formación de la ciudad en red<sup>24</sup>, en el contexto de la globalización.

Sin duda que la situación de transformación extrema —compuesta, entre otros, por los procesos señalados— tiende a modificar el patrón y lógica de la urbanización en América Latina. La hipótesis de que nos encontramos viviendo en una nueva ciudad puede verificarse, entre otros, por los siguientes 10 temas clave:

- *El Siglo de las ciudades o la ciudad como actor.*

Con la crisis del Estado nacional, irreversible en apariencia, la globalización en camino y la urbanización de la población<sup>25</sup> es posible pensar que el siglo XXI será el de las

---

24 Quizás las iniciativas más interesantes que se desarrollan en América Latina sean las que tienen lugar dentro del MERCOSUR —con las mercociudades—; en la frontera México-Estados Unidos o con las urbes más grandes del continente.

25 En América Latina, cerca del 80 por ciento de la población vive en ciudades, hay 45 ciudades con más de un millón de habitantes y se ha generalizado la urbanización por el territorio. A nivel mundial, estamos en el umbral del promedio de población que vive en el campo y la ciudad.



ciudades. Esta realidad otorgará un nuevo protagonismo a las ciudades, el cual las llevará a constituirse, junto con los estados nacionales y el mercado, en uno de los actores internacionales fundamentales. La gran ciudad latinoamericana emergerá como uno de los actores políticos y económicos más importantes, donde su nuevo rol surgirá de inéditos procesos de recentralización y de redefinición de su capitalidad<sup>26</sup>. Sin duda, uno de sus ejes será una *cosmopolitización* que integre su *hinterland* inmediato y que articule el sistema urbano nacional con el mundial.

En la actualidad, se vive ya la conversión de la ciudad en un actor político y económico fundamental que supera su propio ámbito de existencia: lo local. Y, es en este sentido que tiene cabida la generalización del neologismo propuesto por Robertson (1992) de la *glocalización*, por cuanto se establece una relación de complementariedad entre lo global y lo local, producto de las mutuas determinaciones. Esto significa que lo global no es algo externo a lo local, sino un elemento constitutivo; es decir, no se excluyen entre ellos sino que son parte de lo mismo.

- *La cosmopolitización de la ciudad*

Así como la globalización requiere de la localización para existir, lo local necesita de la internacionalización para desarrollarse; es decir, de articularse en red mediante la generación de las condiciones de **competitividad** (ubicación en el mercado) y **posicionamiento** (función en la red urbana y ubicación en el territorio). Una y otra llevan a la

---

26 Ya se observan procesos de reforma política, económica y cultural en ciudades como Ciudad de México, Quito, Montevideo, Porto Alegre y Bogotá, que han llevado a la aprobación de leyes especiales para su gobierno. O, el caso de Buenos Aires donde se encuentran discutiendo su Constitución, a partir de la elección -por primera vez- de su intendente.

cosmopolitización de la ciudad porque generan radios de influencia interconectados<sup>27</sup> en espacios cada vez más distantes, distintos y discontinuos.

Es decir, frente a la continuidad espacial que generó la ciudad metropolitana en su *hinterland* inmediato, hoy se percibe que la nueva ciudad tiende a manifestarse de manera ubicua en un espacio que no requiere de una continuidad territorial. En ese contexto, se percibe la proyección mundial de lo local o, lo que es lo mismo, su internacionalización.

Sin duda que uno de los ejes de esta nueva situación proviene del «estallamiento territorial» de sus funciones y de su distribución ubicua en el espacio. Tal situación se expresa bajo una triple dimensión: La metropolización de la ciudad bajo la modalidad de una ciudad-región, la rearticulación de los sistemas urbanos nacionales en contextos regionales internacionales (Mercociudades o Comunidad andina de ciudades) y una cosmopolitización integradora bajo la lógica de la ciudad en red o ciudad global.

- *El regreso a la ciudad construida*

Paradójicamente, frente al cambio de escala y a la internacionalización de la ciudad hay también una mutación del sentido del urbanismo: la introspección. El patrón urbano que se desarrolló en América Latina, fundado en su *periferización*<sup>28</sup>, entra en una nueva etapa. Es decir, frente a la internacionalización, se observa un movimiento hacia el interior de la ciudad. El urbanismo de la expansión urbana entra en crisis, avizorándose su salida a partir de la década

---

27 El espacio de flujos según Castells o el sistema informacional según García Canclini.

28 Entendido como el paso de lo rural a urbano, la dotación de servicios urbanos a terrenos que no lo tienen, el diseño de normas y la expansión urbana precaria, entre otras.



de los noventa a través de lo que puede definirse como el retorno hacia la ciudad existente. Este proceso se fundamenta en:

- a. La ciudad se caracteriza por estar en permanente construcción-reconstrucción; esto es, que a la par que se produce también se reproduce, porque mientras más se consume más se produce; se trata de un caso único dentro del conjunto de los productos sociales (mercancías).
- b. La ciudad latinoamericana tiene la cualidad de ser joven pero con vejez prematura. Joven, en términos de que su origen no se remonta a épocas tan antiguas como las urbes europeas o asiáticas; pero también a que sus desarrollos mayores tuvieron lugar recién desde la mitad del siglo pasado, pero con una velocidad elevada. Vejez prematura porque las condiciones de pobreza extrema de sus pobladores<sup>29</sup> y sus instituciones hace que se construya la ciudad con materiales y técnicas precarias y con una falta de previsión en la calidad del desarrollo urbano, por lo menos, para el mediano plazo; lo cual exige su mantenimiento, reposición y renovación constantes.

En otras palabras, las ciudades latinoamericanas son pobres y concentran muchos pobres, lo cual produce una urbanización progresiva e informal que a la larga es de mayor costo y, como se la hace con materiales de baja calidad o de desecho, su vida útil es más reducida. Tal lógica de urbanización ha conducido a que las ciudades de América Latina tengan una vejez prematura. La calidad y cantidad de los servicios, infraestructuras, equipamientos y viviendas

---

29 El urbanismo de las sociedades pobres se desarrolla igual que la construcción de las viviendas populares: materiales precarios, tecnologías obsoletas y progresivamente.



han sido insuficientes y, además, de baja calidad, poniendo en evidencia la necesidad del mantenimiento y renovación del conjunto y las partes de toda ciudad.

Por eso es que hasta el Banco Mundial (68,1991) ha visto que: «En otras regiones, como América Latina, el problema del mantenimiento es más grave. Posiblemente no se necesite realizar grandes inversiones adicionales si se administran y mantienen eficientemente los bienes existentes. En la mayoría de las ciudades, sin embargo, el mantenimiento en sí ha pasado a ser una de las prioridades del desarrollo. Ello significa que es preciso continuar y reforzar, como objetivo prioritario, los renovados esfuerzos desplegados recientemente por mejorar la capacidad de los gobiernos de las ciudades y por mantener las redes, las instalaciones y los servicios de infraestructura existentes.»

- c. La disminución relativa de la presión demográfica hace que los procesos de urbanización se dirijan principalmente hacia la ciudad construida y a que la cantidad ceda a la calidad.

Si la lógica de urbanización de la ciudad -sus procesos reales y normativos- se dirigió fundamentalmente hacia la expansión periférica, en la actualidad lo hace hacia la ciudad existente, hacia la urbe consolidada (Borja, 1988). Se observa una mutación en la tradicional tendencia del desarrollo urbano (exógeno y centrífugo), que privilegiaba el urbanismo de la periferia; a uno que produce una redirección hacia la ciudad existente (endógena y centrípeta). De esta manera, pasamos de la urbanización de un espacio vacío o plano, a la urbanización de un territorio configurado; esto es, a una urbanización de lo urbano o a una re-urbanización.

Se observa, por tanto, un cambio de mirada en las políticas, en la planificación y en la intervención urbanas, que empieza

por descartar aquella concepción que niega la posibilidad de urbanizar un terreno dentro de la ciudad, porque este solar ya es urbano, o aquélla que no se puede volver a urbanizar la ciudad.

Los ejemplos de actuación en los lugares centrales de nuestras ciudades son claros, tanto por el impacto que tienen en la urbanización existente como por la magnitud de las inversiones y, es por ello que requieren -como contrapartida- de verdaderas propuestas de planificación del conjunto de la zona de implantación del proyecto, como también de la totalidad de la ciudad existente. Sin duda, esto nos plantea el reto de desarrollar nuevas metodologías, técnicas y teorías urbanas que sustenten esquemas de planificación para ciudades construidas y por construir, teniendo en cuenta siempre que la ciudad es un producto sin fin que requiere permanentemente su puesta al día.

Este cambio de óptica en las políticas urbanas y de la planificación fortalece la restitución de la prioridad en la urbe previamente construida o existente<sup>30</sup>. Allí está, por ejemplo, el servicio de transporte que cobra un sentido sustancialmente diferente en relación a los usos de suelo y actividades, porque nos plantea nuevos retos vinculados a las accesibilidades y a la centralidades intraurbanas.

## Los servicios

El tema de los servicios es de vieja data en el desarrollo urbano, aunque en el contexto actual cobre un nuevo sentido puesto que la búsqueda de competitividad y

---

30 Que exige políticas y acciones urbanísticas dentro de ciudades, es decir: la urbanización de la ciudad o reurbanización.



posicionamiento de las ciudades en el mercado mundial<sup>31</sup> estimulan el redireccionamiento de la función de los servicios, pasando del consumo de la población (calidad de vida) hacia la producción (productividad) y, es por esto que el cobro de las tasas de los servicios se ha convertido en una necesidad más importante en las políticas urbanas que la ampliación de las coberturas sociales.

Consecuente con lo señalado anteriormente, el conjunto de las prioridades de los servicios también se modifican de manera sustancial. Mientras los servicios urbanos vinculados a la comunicación (teléfonos, aeropuertos, carreteras), las finanzas (teletrabajo, internet) y la producción (energía eléctrica, agua potable, seguridad) serán prioritarios, los que tienen que ver más directamente con la calidad de vida tienden a perder significación (saneamiento, educación, salud).

Debido a los procesos de reforma del Estado que vive la región, toma impulso la discusión respecto de las modalidades de gestión de los servicios. La descentralización y la privatización son los ejes que conducen a la desnacionalización de los servicios y a la formación de mercados segmentados por tipos de servicios y a la conversión del ciudadano en cliente; pero también al incremento de la tensión entre una gestión cada vez más global de los servicios y una producción más local. El ejemplo de la telefonía es interesante: empresas transnacionales (españolas, francesas, norteamericanas) se asientan en nuestras ciudades gracias a los procesos de

---

31 «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: **Política urbana y desarrollo económico: un programa para el decenio de 1990**" Washington, 1991 [p. 45].

privatización e imponen las condiciones de producción a los gobiernos locales que les regulan gracias a los procesos de descentralización.

La demanda de servicios se incrementa conforme la sociedad y la tecnología evolucionan. En la actualidad, por ejemplo, con las necesidades de conectividad y del crecimiento de las finanzas, el número de los servicios ha aumentado; pero, además, el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación ha generado nuevos servicios, antes impensados.

Los servicios no pueden pensarse aislados unos de otros. Antes el agua potable podía distribuirse de manera autónoma de la energía eléctrica y ésta independiente de la telefonía. Ahora, estos servicios no solamente se han vinculado 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 *ensamble multinacional de servicios*<sup>32</sup>. Se da, por tanto, la interacción de los servicios entre sí pero además se produce una interacción en espacios con radios cada vez más amplios dando lugar a la conformación de «red de redes», que se estructuran con múltiples centros, donde importa más la velocidad que el lugar (espacio).

## El gobierno local

El cambio que vive el gobierno local es muy importante en América Latina y tiene que ver, por un lado, con el

---

32 El caso de la energía eléctrica es interesante porque nació en ámbitos locales de gestión (municipios) para posteriormente entrar en la lógica de "sistemas nacionales interconectados" que provenían de mega proyectos hidroeléctricos, para en la actualidad tener estas interconexiones en espacios cada vez más supra nacionales.



fortalecimiento de la sociedad local, proveniente de la promoción de nuevos sujetos sociales como mujeres, indígenas, pobladores, ambientalistas, jóvenes, etc., así como de la renovación de los liderazgos. Y, por otro lado, la descentralización del Estado que lleva a la profundización de la vía municipalista de gobierno local. Existe una hegemonía del municipio en la sociedad y en el conjunto de los poderes locales, cuya raíz está en el incremento de los recursos económicos y de las competencias, vía transferencias del gobierno nacional al municipio; y de la ampliación de la representación-participación social<sup>33</sup>, que hace pensar en un retorno a la ciudad-estado.

Esta tendencia produce, al menos, dos cambios importantes dentro de los municipios, que se expresa en:

- a. Empieza a definirse la existencia de dos claros modelos de gestión: el uno, de tipo más privado, que busca normar la ciudad sobre la base del mercado como salida a la crisis urbana; define al alcalde como gerente, delimita su ámbito de acción a los servicios y la búsqueda de la eficiencia marca el pulso de la gestión. Su visión es de tipo empresarial. Y, el otro, de características participativas, pretende resignificar la ciudad de lo público como opción frente a los problemas urbanos; designa al alcalde como jefe de gobierno y su actividad pasa por múltiples competencias (servicios, representación). Su óptica es la de un gobierno local.
- b. La modificación de la correlación de fuerzas entre el concejo municipal y la alcaldía. Se percibe una pérdida

---

33 Con la elección de los alcaldes de ciudad de México y de Buenos Aires, se cerró el ciclo de la representación y se abrió el de la participación. Se trató de los últimos alcaldes en ser electos de manera popular y directa (Carrión, 1997).



de poder de los concejos municipales correlativo al incremento de los ejecutivos municipales; tendencia relacionada con los procesos del nivel nacional. Además, tiene que ver con el peso que adquieren las empresas municipales, el desarrollo de los planes estratégicos, el impulso de los presupuestos participativos y la creación de mesas de concertación. En todos estos casos, no solamente cambian los contrapesos institucionales, sino que también hay un cambio en las formas de representación: de las modalidades político electorales a las funcionales, territoriales y gremiales (corporativas).

Por otro lado, se debe reconocer la realidad de la escena local que se compone de múltiples poderes locales, originados desde instancias diversas: públicas (central, provincial, local); privadas (empresas, ONG) y comunitarias (gremial, barrial). Este cúmulo de poderes locales se inscriben en el denominado complejo institucional que puede asumir la forma de un modelo articulado (Quito) o desarticulado (Guayaquil) de gestión urbana.

### **Lo ambiental urbano**

No se trata de un cambio de óptica, sino de la emergencia de lo ambiental como un tema urbano, porque en la actualidad existe un marco institucional y un conjunto de actores que reivindican y demandan su tratamiento gracias a la conciencia pública y privada que se ha logrado debido a los problemas ambientales urbanos.

El incremento de la productividad de la ciudad produce impactos ambientales que trascienden al ámbito de la economía, de la calidad de vida de la población (por ejemplo, en la salud) y de la estética urbana y, lo más grave, en algunos casos tiende a negar la funcionalidad de la ciudad; como

por ejemplo, el caso del transporte que contamina, llevando a políticas restrictivas en el servicio: prohibir la circulación vehicular en determinadas zonas, vías u horarios según el número de la matrícula.

Pero, la globalización está conduciendo a un proceso de universalización de las normas ambientales de producción y a la presencia de nuevas tecnologías (limpias o verdes) que imponen una lógica general en 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 conjunto del llamado «sistema artificial», principalmente a partir del concepto de ciudad sustentable.

### **El suelo urbano**

El suelo urbano y ciudad tienen una relación indisoluble, al extremo que algunas teorías las entendían como sinónimos. Se trata de una relación consustancial, porque es impensable la una sin la otra; pero ni son lo mismo ni hay una determinación unívoca. Hay una relación asimétrica entre ellas que hace que la funcionalidad cambie a lo largo de la historia de la ciudad.

Si antes el suelo fue la variable explicativa fundamental, como soporte de las actividades urbanas, en la actualidad lo es menos. El desarrollo urbano fue inicialmente entendido desde la organización del espacio urbano –como uso del suelo y densidad de población–, en la actualidad lo es a partir



del incremento de la productividad de la ciudad. Efectivamente, hoy, el suelo urbano se ha convertido en un freno para el conjunto del desarrollo urbano y en una variable que tiene un valor menos significativo porque en la era de la información, la distancia y la localización tienen menos relevancia que antes pues estamos pasando del espacio de los lugares al espacio de los flujos (Castells, 1998).

El suelo urbano expresa y es el resultado de una relación social y, por tanto, cambiante e histórica, contenida en un complejo de enlaces sociales más amplio: la ciudad que hace que, a lo largo de la historia, el suelo urbano cambie su función. Por ejemplo, en un momento asume la condición de soporte material de relaciones y actividades sociales, y en otro, puede ser motivo de restricción o estímulo a la acumulación económica (ahorro o inversión).

Pero también es cambiante en su forma histórica de «producción»<sup>34</sup>. Se la hace, atendiendo a una lógica mercantil o estatal y a las distintas etapas que contiene su proceso de «habilitación». Es así como el suelo urbano adquiere la condición de tal cuando se produce el paso de tierra rural a urbana por medio de la construcción de las obras de urbanización.

Hoy se modifica el rol del suelo urbano porque el tiempo de la ciudad se acelera, las accesibilidades se transforman, nuevas centralidades se definen y se desarrollan discontinuidades espaciales. Estos procesos de modificación de las distancias y de reducción de las barreras espaciales provienen de fenómenos como los siguientes:

---

34 En estricto sentido es una condición de la producción, no producible, monopolizable y bien escaso. El suelo urbano se habilita mediante obras de (re)urbanización o de eliminación de las restricciones que impone su propiedad al capital de promoción (inmobiliario, de la construcción, industria, comercio, etc.)

- La «flexibilidad de la producción», en tanto permite reorganizar la producción y el trabajo con el fin de ahorrar tiempo, disminuir los costos de producción y obtener un mejor posicionamiento en el mercado; ocasionando el cambio de la lógica general de implantación de los «usos de suelo» tradicionales, como por ejemplo, el comercio y la industria. La industria sigue un proceso de metropolización de su emplazamiento, produciendo un desdoblamiento de sus actividades al interior de la misma firma o empresa, pero en dos espacios distintos: los lugares de producción se localizan en la periferia y los de administración en el centro. De esta manera, la industria se beneficia de las ventajas de aglomeración que trae la centralidad para la administración del negocio (cercanía a la banca, al mercado, a los servicios, a la información) y al mismo tiempo obtiene utilidades en la periferia por los bajos precios de la tierra, la existencia de infraestructura, buena vialidad, etc. Con esto, la segregación y suelo urbanos adquieren una nueva cualidad inscrita en la relación centro-periferia.
- El comercio asiste a un proceso paulatino de concentración/descentralización, gracias a la nueva lógica que asume la realización mercantil de punta, a través de los grandes centros comerciales (shopping center o mall). Adoptan nuevos patrones de venta y, consecuentemente, otra estrategia de ubicación en la ciudad; surgidas no de la demanda concentrada, sino de la creación de la demanda por la oferta. Se observa, así, una relocalización del comercio hacia la periferia de las urbes, provocando un desplazamiento de la centralidad urbana de la plaza pública -centralmente constituida por el Estado y lo público- al centro comercial privado, producido por el mercado. Indudablemente, las centralidades se multiplican y



cambian de contenido, paralelas al cambio de la funcionalidad que tiene el suelo urbano.

- La «productividad de la ciudad» se incrementa notablemente y esto ha permitido percibir ciertas barreras impuestas por la funcionalidad actual del suelo urbano a la acumulación de capital. Y, como consecuencia, se buscan establecer políticas urbanas desreguladoras que reduzcan las fricciones y barreras que impone el suelo urbano a la productividad de la ciudad. En otras palabras, hay una tendencia a la homogeneización del suelo urbano por la vía de la generalización del mercado. Al respecto, el Banco Mundial (1991) ha sido muy explícito cuando señala que «La modificación del marco regulador que gobierna a nivel de toda la ciudad los mercados de tierras y viviendas en las zonas urbanas, constituye una de las metas más urgentes de la reforma política.»
- La “desregulación del suelo urbano” es uno de los elementos fundamentales de las propuestas dominantes de diseño de la política pública de la ciudad. Dos ejemplos emblemáticos: En el Chile de Pinochet desapareció el límite urbano como instrumento de planificación urbana, señalando que por esta vía la oferta del suelo se incrementaría y los precios bajarían; el resultado fue distinto.

En México, se eliminaron las restricciones a la propiedad ejidal para que estas tierras puedan ingresar al mercado. Como impacto se observa que: «Las reformas a la legislación agraria, que privatizan la tierra rural periférica a la ciudades, amenazan con eliminar la vía de urbanización popular, al introducir estas tierras al libre mercado y exacerbar la competencia por ellas con los usos capitalistas más rentables. La desregularización, rentabilización y privatización de los organismos y las acciones estatales de vivienda de interés

social, en el marco del crecimiento del desempleo y el deterioro de los salarios de los trabajadores, cierran su acceso a sectores crecientes de población, al mismo tiempo que pierden la posibilidad de resolver su necesidad por las vías irregulares. El abandono de la política de reserva territorial, inadecuadamente aplicada en el pasado, conduce al dominio del mercado privado del suelo y, por tanto, a una nueva estructura del sector vivienda, más excluyente para la mayoría.» (Grupo Democracia y Territorio, p.13, 1996).

- La «innovación tecnológica» tiende a modificar la distancia -en unos casos incrementándola y en otros reduciéndola- como elemento de caracterización del espacio, al tiempo que valora la calidad y la cualidad de los espacios urbanos (Martner, op. cit. 75). Las accesibilidades se redefinen y los espacios y sus usos se rearticulan. El territorio se fragmenta con espacios continuos y discontinuos, que dejan entre sí intersticios separados, y otros integrados y homogeneizados.
- Con el acelerado proceso de transformación de la ciudad, la funcionalidad del suelo urbano tiende a cambiar a distinto ritmo de acuerdo a la zona de la ciudad de la que se trate. En nuestras urbes tenemos un suelo urbano a «múltiples velocidades». Este carácter dinámico tiene que ver con la articulación de usos del suelo que fueron producidos en épocas distintas (colonia o república), que tienen tiempos históricos diferentes de constitución y que tienen un contenido socioeconómico (populares o altos ingresos), una actividad (comercio o industria) o una ubicación (centro, periferia) diferentes. Esta integración de suelos urbanos con funciones y velocidades heterogéneas nos debe llevar a formular políticas de suelo inscritas en criterios de respecto a la diversidad, integralidad y de continuidad en el

cambio, pues la ciudad está en un proceso constante de (re)funcionalización diferenciada del suelo urbano<sup>35</sup>.

Por tanto, es necesario detenerse un momento a revisar el rol del suelo urbano en el contexto del urbanismo actual.

### La comunicación

Con la reurbanización (regresó a la ciudad construida), la internacionalización de la ciudad (la ciudad en red), el crecimiento de las urbes (distancias) y la complejidad social (concentración de la diversidad) cobra mayor peso la necesidad e importancia de la comunicación urbana. A nivel urbano, se observa un desencuentro entre medios de comunicación y ciudad que se expresa, al menos, en tres situaciones claras:

- Las relaciones interurbanas se desarrollan sobre la base de bajos niveles de comunicación entre ellas (conectividad), tanto en el orden nacional como en el internacional; lo que explica que el continente esté compuesto por un conjunto de ciudades dispersas.
- Hay problemas de comunicación entre la población, que crece y cambia aceleradamente, y la estructura urbana que se manifiesta en la marginación,

---

35 Pensemos, por un momento, en el caso de la zona de la Mariscal Sucre en Quito, que requiere urgentemente de una propuesta que vaya más allá de la que tradicionalmente se ha planteado, tanto por los contenidos de centralidad que tiene como por los procesos naturales de reciclaje de edificación y de cambios de usos de suelo que vive. Solo de esa manera podrá salir de la degradación urbana en que se encuentra y dejará de ser un espacio de despilfarro urbano y obstáculo para la urbe, con el alto costo que implica para la ciudad. Tendrán que modificarse las centralidades, usos de suelo, las accesibilidades, entre otros aspectos.



fraccionamiento, aislamiento, ruptura del tejido social e imposibilidad de que la población urbana potencie sus formas de socialización e identidad. Los habitantes pierden el derecho a la ciudad y a las posibilidades de ciudadanía, minando las bases de sustentación de la ciudad. El vandalismo urbano que se ha generalizado en nuestras ciudades tiene mucho que ver con esta situación.

- La relación de los habitantes con el gobierno local se deteriora y aleja, al no existir canales institucionales de representación-participación, y porque los gobiernos conciben la comunicación social como una relación vertical del emisor al receptor y de culto a la personalidad, que conduce a la pérdida de la condición de cohesionador social, entre otros.

Estos niveles de incomunicación añaden una dimensión adicional a la crisis urbana por las restricciones que le impone a la ciudad como espacio privilegiado para la socialización, la mediación social y la tolerancia. Por ello, el proceso de construcción de un proyecto social para la ciudad requiere de una política de comunicación que rompa con el desencuentro señalado y parta de la consideración que todo pacto social urbano -para ser tal- requiere la incorporación de un proyecto de comunicación.

La búsqueda de una nueva articulación entre lo urbano, la ciudadanía y lo municipal no podrá llegar si no se tienden los respectivos canales de comunicación. Y lo deberá hacer en un contexto de internacionalización de la ciudad, que le exige trastocar el antiguo enclaustramiento conceptual - como sociedad local- a uno del tipo de sociedad urbana a escala mundial, donde adquieren peso el tema de las identidades e integración social, la participación y representación popular, la rendición de cuentas, el carácter de la inversión urbana y la tecnología, entre otras.



## 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, *tradicional*, como una estrategia de supervivencia (ingresos y desempleo) o por factores culturales (asimetría familiar, cultura lúdica), a una *moderna*, cuando se expresa a través de una disposición explícita a cometer un hecho delictivo, para lo cual se organiza, adquiere tecnología y debe internacionalizarse.

La región es ahora el continente más violento del mundo y ha ido construyendo un territorio unificado para las operaciones delictivas<sup>36</sup>. Al momento, según las encuestas de opinión pública aplicadas en las principales ciudades latinoamericanas (ver 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 organizada; el alto desarrollo tecnológico que ha alcanzado y, con el incremento y sofisticación 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.

---

36 En 1980 América Latina tuvo una tasa de 12.8 homicidios por 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 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 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 mas exclusión, segregación); disminución del tiempo urbano (horarios restringidos) y reducción del espacio de la ciudad (principalmente el de encuentro).

### **La planificación urbana: la crisis**

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 el acelerado crecimiento urbano produjo en la población, 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 los cambios de uso de suelo y de las densidades poblacionales, a través de los conceptos de zona homogénea (un uso del suelo permitido 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 y el comercio de las zonas residenciales, así como reducir las

densidades de población. El concepto de área homogénea, vinculado al de cuarentena, buscaba reducir drásticamente los efectos sanitarios negativos que la contaminación, las plagas o los incendios causaban en la población urbana.

Con el transcurso del tiempo, esta motivación central de la planificación cambia gracias a los avances de la salud pública y la noción de la zona homogénea pierde sentido convirtiéndose, más bien, en una «externalidad» económica que debe reducirse<sup>37</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 tradicional entra en crisis y aparece la planificación estratégica como salida. De la propuesta normativa se pasa a la búsqueda de una visión estratégica de ciudad, compartida por los actores de una ciudad que exige competencia y, por tanto, regulación mercantil.

La nueva planificación urbana busca recuperar su condición de vértice ordenador del conjunto de la ciudad, pero bajo un criterio policéntrico, donde la motivación no sea el «sueño de un orden» homogeneizador, sino más bien, la posibilidad de construir «múltiples ordenes simultáneos», que supone que la planificación urbana pase de su tradición física a estratégica; de uniformadora a integradora, y se la conciba como un proceso en el que la tríada planificación-gobierno-ciudadanía guíe la gestión urbana desde una perspectiva de largo plazo y no teleológica; más aún si la ciudad fue la primera forma de participación ciudadana.

---

37 La separación de las funciones urbanas incrementa los costos de la ciudad, sobre todo los referidos a los servicios y a la transportación.



La planificación debe buscar la recuperación de la polis como expresión de una ciudad democrática. La polis griega, fundada en la democracia, integraba el ciudadano a la actividad de la polis y este ciudadano, a su vez, asumía la problemática de la polis como suya, como propia. Este sentido histórico se ha ido perdiendo. El crecimiento urbano desmesurado alejó esta relación, la distanció. El Estado se hizo cada vez más complejo, hasta establecer una distancia extrema. Los mecanismos de participación se transformaron en delegaciones, en sufragios simples que no comprometen en lo inmediato al votante.

La recuperación del sentido de la polis debe seguir el propio devenir de su constitución, esto es, desde una perspectiva de futuro construido socialmente, ir formando consensos hegemónicos. En este contexto, encuentra ubicación la planificación como metodología que permite fusionar la prefiguración del futuro con la formación de los consensos. En este proceso es de vital importancia definir el concepto de estrategia y cuales son las que guían este proceso.

Sin embargo, de un tiempo a esta parte -por el peso que tiene el mercado en la ciudad, por el debilitamiento de las políticas públicas y por el pragmatismo reinante- la planificación está siendo sustituida por los llamados grandes proyectos urbanos (GPU), que logran cambios en la ciudad de manera inmediata operando bajo la lógica público-privada.

### **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 en una nueva condición social: la constitución de «ciudades de pobres». 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, hay un tránsito acelerado hacia la informalización (subempleo) y terciarización, que producen una reducción importante del empleo e ingresos estables. Por otro lado, existe un déficit significativo en los servicios de educación y la 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 mayor intensidad de la pobreza; los bolsones de concentración de los pobres están en la periferia y la centralidad de las ciudades, provocando que la segregación urbana y la exclusión social se agudicen y generalicen. Por ello, es imprescindible conocer algunas de las características más sobresalientes de la pobreza en nuestras ciudades en el contexto histórico actual.



A EN LA  
URA  
A

**A BASURA**

**ESTE RIO ES  
UN BASURERO**

Las operaciones serán conducidas por el DE AGUAS Y RESERVA MUNICIPAL.  
El vecino productor de basura debe pagar esta cuota.

D.M.P. - S.A. MEXICO, D.F.





Se debe mencionar que en esta nueva coyuntura urbana el perfil de la pobreza cambió notablemente. Hoy hay más pobres, los pobres son más pobres y más diversos. Sin embargo, lo que más llama la atención es el proceso de diferenciación y, sobre todo, la separación de la pobreza con respecto a la riqueza, al extremo que los ricos y los pobres no sólo se distanciaron económicamente sino que ahora no tienen un espacio de encuentro. En otras palabras, al fenómeno del incremento de la pobreza se añadió el de la diferenciación.

Tal vez, lo más significativo de esta mutación tenga que ver con los siguientes dos aspectos relevantes: por un lado, las transformaciones experimentadas en la organización de los territorios, tanto en términos del proceso de urbanización de la pobreza -con el tránsito del campo a la ciudad-, así como con las nuevas formas que asume la segregación urbana. Esta situación, paradójicamente, trajo consigo un movimiento contradictorio de reducción de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) en América Latina, pero como contrapartida se produjo un agravamiento y profundización de los mecanismos de diferenciación de la población frente a los servicios y equipamientos de consumo colectivo, propios de la nueva fase de urbanización en que nos encontramos.



“América Latina ha experimentado un cambio en la estructura de la pobreza, con un reemplazo bastante avanzado de una pobreza “estructural” (compuesta tanto por NBI e ingresos insuficientes) por otra, expresada a través de indicadores monetarios” (Arriagada, 2000:11). Adicionalmente, tenemos una asociación más fuerte de la pobreza al carácter del empleo (precario) y al déficit educativo de la población.

Por otro lado, las nuevas manifestaciones de la pobreza asociadas al carácter del empleo (precario), al déficit educativo<sup>38</sup> y a la exclusión social, terminan por impactar de manera diferenciada, según la composición de género (feminización), étnica (afro-americanos e indígenas) y grupos etéreos (tercera edad y juvenil). En otras palabras, se entra en un círculo vicioso de “causación circular”, donde un componente de la pobreza - como el ingreso o la calidad de la vivienda- hacen más precaria las condiciones de vida de la población.

Esta situación puede encontrarse, por ejemplo, dentro del sistema escolar: “La insuficiencia de ingreso de los hogares y los diversos déficit de bienestar material de los niños y adolescentes de estratos pobres, constituyen un factor decisivo para su mayor frecuencia de retraso y abandono escolar en comparación con los hogares de ingresos medios y altos (CEPAL, 2002)”. Una escolaridad deficiente tiene relación directa con la mayor dificultad de obtener ingresos buenos. También puede percibirse en el ámbito de la vivienda: el déficit en América Latina, según la CEPAL, supera los 25 millones de viviendas, lo cual requeriría no menos de 125 mil millones de dólares para solventar esta carencia.

---

38 La educación termina siendo causa y efecto de la pobreza porque por falta de recursos la población de bajo ingresos no se educa, pero también la ausencia de educación hace que la población tenga peores condiciones para entrar al mercado laboral y por esa vía tener condiciones menos favorables para superar la pobreza.

### a. Urbanización de la pobreza

América Latina tuvo una urbanización acelerada en un período muy corto de tiempo. Si en 1950 la región tuvo una tasa de urbanización de 41.4 por ciento, para el año 2000 llegó a superar el 77 por ciento. Este alto nivel de urbanización de América Latina es sólo comparable con los que tienen Europa y América del Norte, cuyos procesos se iniciaron con mayor anticipación, aunque con una velocidad bastante menor. Esto es, que son procesos que se hicieron en un mayor tiempo, lo que les permitió construir una institucionalidad y unas políticas que acompañen los procesos, así como una sociedad civil que se fortaleció paulatinamente.

El ritmo de crecimiento de la población total de América Latina es uno de los más altos del mundo y el crecimiento de la población urbana ocupa un segundo lugar después de África (Lattes, 2001), tal como se puede percibir en la descripción contenida en el siguiente cuadro. Este comportamiento demográfico es un factor central de la urbanización de la pobreza.

**Nivel de Urbanización de grandes regiones del mundo, Años seleccionados 1925 - 2025) (Porcentajes)**

Regiones	1925	1950	1975	2000	2025
Total mundial	20.5	29.7	37.9	47.0	58.0
África	8.0	14.7	25.2	37.9	51.8
América Latina	25.0	41.4	61.2	75.3	82.2
América del Norte	53.8	63.9	73.8	77.2	83.3
Asia	9.5	17.4	24.7	36.7	50.6
Europa	37.9	52.4	67.3	74.8	81.3
Oceanía	48.5	61.6	71.8	70.2	73.3

Fuente: año 1925: estimado a partir de Hauser y Gardner (1982); años 1950 a 2025: Naciones Unidas (2000).



La velocidad en la concentración poblacional es una variable importante de la urbanización en la región, como también es la pobreza. La CEPAL (2000) señala que mientras en 1970, el 36.7 de los pobres eran urbanos, en 1999 llegan a ser el 62.9 por ciento. Esto significa que existe un proceso manifiesto de urbanización de la pobreza o, como señalan Jordán y Simioni (2002) "el proceso de urbanización de la región ha sido acompañado de un aumento de la pobreza urbana"; en la actualidad seis de cada diez pobres viven en las áreas urbanas. Sin embargo, esto no debe conducir a creer que la calidad de vida de la ciudad sea inferior a la del campo<sup>39</sup>.

Desde el año 1970 hasta 1999, existe un incremento sostenido del número de pobres: pasan de 119.800 a 210.800; es decir, casi se duplica en treinta años, sobre la base de la premisa: mientras el campo prácticamente logra estabilizar su crecimiento poblacional, el área urbana lo triplica. Estos datos evidencian una rápida urbanización de la población, así como un traslado de los pobres del campo a la ciudad, sin que exista una correlación de la institucionalidad urbana a estos cambios ni tampoco mecanismos adecuados para procesarlos en las ciudades<sup>40</sup>. Es decir, se observa una urbanización de la pobreza.

---

39 "Por el contrario, en la mayoría de los países la concentración urbana no ha sido un factor negativo, pues ha permitido el acceso a bienes y servicios en una medida bastante mayor que la prevaleciente en tiempos de predominio rural" (Jordán y Simioni, 2002).

40 "A pesar de la importante disminución de las tasa de deserción en América Latina en los últimos 10 años, los adolescentes del 25% de hogares urbanos de menores ingresos triplican a la de los jóvenes del 25% de hogares de ingresos más altos. Estas desigualdades entre estratos socio-económicos extremos son mayores en el medio urbano que en el rural; mucho más elevadas cuando se refieren al abandono temprano de la escuela y, por regla general, más altas en los países de la región que han avanzado en mayor medida hacia la universalización del acceso a la educación primaria y secundaria". (CEPAL, 2002).



Además, el contexto económico del momento no fue favorable porque, según Arriagada (2000:8), “la mayoría de los pobres de la región se encontraban en el medio rural hasta principios de los años ochenta. Como resultado del negativo impacto social que tuvo la “crisis de la década perdida” y del avance del proceso de urbanización, la pobreza pasó a localizarse mayoritariamente en zonas urbanas a mediados de los ochenta. Durante el período posterior de mejoramiento económico social, la urbanización de la pobreza prosigue manifestándose, hasta estabilizarse alrededor del 62% entre los años de 1994 y 1997”.

### AMERICA LATINA (1970 - 1999): EVOLUCION DE LA POBREZA URBANA

(Números absolutos y porcentajes)

	1970	1980	1986	1990	1994	1997	1999
POBLACIÓN POBRE							
Total	119.800	135.900	170.200	200.200	201.500	204.000	210.800
Urbana	44.200	62.900	94.400	121.700	125.900	125.800	132.600
Rural	75.600	73.000	75.800	78.500	75.600	78.200	78.100
Urbanización de la Pobreza	36.9	46.3	55.5	60.8	62.5	61.7	62.9

Fuente: CEPAL 1994 y 1999

“Con respecto a la pobreza, el proceso de urbanización en América Latina muestra dos caras. Desde un punto de vista relativo, la pobreza tiene mayor incidencia en las áreas rurales que en las urbanas: en 1997, un 54 por ciento de los habitantes rurales vivían por debajo de la línea de pobreza, la mayoría de ellos en condición de indigencia, mientras que en las áreas urbanas solo 30 por ciento de los habitantes eran pobres (10 por ciento de indigentes)<sup>41</sup>. Sin embargo, la

41 La deserción escolar en la zona rural es mayor que en la urbana y se produce con más frecuencia en el ciclo primario. Las mujeres abandonan con más frecuencia en la zona rural que los hombres y en el campo es al revés.

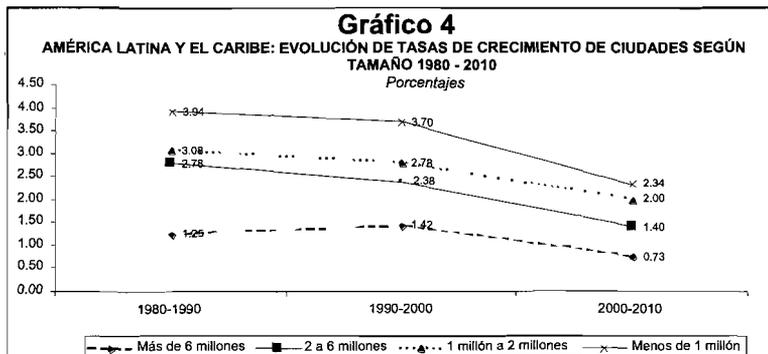
mayoría de los pobres de la región se encuentran en las ciudades: de los 200 millones de pobres (de los cuales 90 millones son indigentes), 125 millones son urbanos. Además, la mayoría de los 64 millones de pobres que se añadieron en los ochenta a los que y estaban en esa condición fueron urbanos” (MacDonald y Simiodi, 1999).

Adicionalmente, se debe señalar que la distribución territorial de la pobreza se caracteriza en América Latina porque los procesos de urbanización de la población y de la pobreza son diferentes según el tipo y rango de ciudad. Sin embargo, de partida se debe reiterar que en todos los países de la región, la pobreza es mayor en el campo que en la ciudad, y es menor en las ciudades más grandes que en las intermedias y pequeñas. Tal afirmación es más evidente desde los años noventa cuando se empieza a reducir el índice de pobreza en las ciudades no metropolitanas, que hace sobrerrepresentar la pobreza en las ciudades más pequeñas.

Además, es necesario consignar que la pobreza no sólo se concentra de manera diferente en el territorio, sino que es distinta según el rango-tamaño de la ciudad: mientras en las ciudades medias y pequeñas existe un peso mayor de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y la informalidad del empleo, en las grandes opera con más fuerza la pobreza vinculada a la desigualdad.

Demográficamente, las ciudades pequeñas (menores al millón de habitantes) crecieron a una tasa promedio anual del 3.7 por ciento durante el período 1990-2000, las ciudades medias (entre 1 y 6 millones de habitantes) en un 1.5 por ciento y en 2.4 por ciento las ciudades metropolitanas (más de 6 millones) (Arriagada, 2000:19). Esto significa que, en la última década, las ciudades medias han sido las menos dinámicas en cuanto a crecimiento de la población y las ciudades pequeñas las de mayor crecimiento.

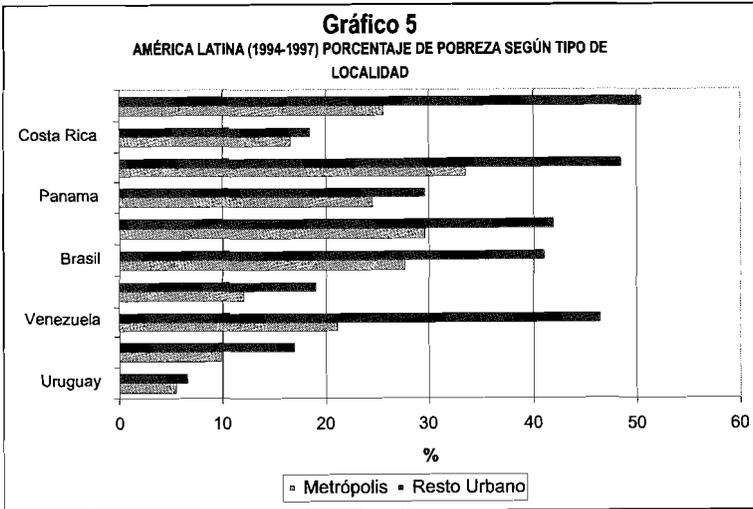




FUENTE: Naciones Unidas "World Population Prospect, 1998. Citado por MAC DONALD, Joan y SIMIODI Daniela, "Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos", Ed. CEPAL, Santiago, 1999.

Comparando los porcentajes de pobreza en las ciudades metropolitanas con las de ciudades medias y pequeñas, se puede afirmar que existe más pobreza y es más compleja en estas últimas que en las más grandes. En las ciudades no metropolitanas, el sector informal tiene un mayor peso en la estructura del empleo urbano o, dicho de otra manera, que la inserción laboral de los pobres es más precaria en las localidades urbanas no metropolitanas. Adicionalmente, tenemos que la pobreza de las ciudades no metropolitanas tiene un componente importante de pobreza rural, percibido en el hecho que las tasas de urbanización tienen todavía un componente importante del factor demográfico migratorio sobre el vegetativo.

En síntesis: en las ciudades grandes hay, en términos relativos, menos pobres que en las pequeñas y en las medias; pero es el alto nivel de desigualdad, la cualidad fundamental. En cambio, en las ciudades pequeñas la pobreza se caracteriza por los niveles altos de necesidades básicas insatisfechas y por la informalidad del empleo. Esto significa que, en los tres tipos de ciudades la pobreza es distinta.



FUENTE: CEPAL, Panorama Social, Santiago, 2002.

Del gráfico anterior (#5) se desprende la tendencia generalizada, aunque en unos países más que en otros, de menor pobreza en las áreas metropolitanas que en las ciudades medias y pequeñas; pero con una característica adicional: las brechas de pobreza según el tamaño de las ciudades ha ido en aumento. Probablemente, esta situación pueda explicarse por dos hechos concurrentes: mientras en las ciudades metropolitanas existe un mayor nivel de inversión pública en la satisfacción de las necesidades básicas, en las ciudades no metropolitanas gravita con mayor fuerza la precariedad del empleo y la influencia del medio rural.

No se puede dejar de mencionar el impacto que producen - en esta situación de diferenciación- las características regresivas que tienen la distribución del gasto público y la desigualdad existente en la construcción institucional, dos componentes básicos de cualquier política de descentralización del Estado. Pero también tienen un peso

preponderante las características de los dos polos del sistema urbano; esto es, lo rural en las ciudades más pequeñas y las áreas metropolitanas en las medianas. Allí, precisamente, radica la importancia de generar políticas simultáneas e integrales en todo el sistema urbano (campo, ciudades pequeñas, medias y grandes), partiendo del diseño de una reforma real del Estado (descentralización) que impulse la llamada democracia territorial.

De esta comparación inicial entre urbanización y pobreza se puede concluir que la urbanización no fue una fuente de pobreza sino, por el contrario, un medio para reducirla, a través del acceso de la población a los bienes y servicios de manera más generalizada que en el campo. En otras palabras: la urbanización no es causa de la pobreza, sino por el contrario, la posibilidad para atenuarla, lo que nos lleva a pensar que la ciudad es menos un problema y más una solución.

En términos de política pública, es evidente que se debe atender todo el sistema de ciudades, pero con énfasis y particularidades propias a las características de cada una de ellas. En las ciudades grandes, el tema central para reducir la pobreza, es la integración social y urbana; en el campo, las condiciones de vida; y, en las ciudades medias y pequeñas, la formalización del empleo formal. Las ciudades medias requieren de mecanismos económicos para que la población pueda insertarse de manera más dinámica al proceso de desarrollo, pero también para que se conviertan en un medio de articulación de las ciudades grandes con las pequeñas y de éstas con el campo, formando en su conjunto la condición de sistema. En las ciudades grandes, es necesario prestar mayor atención a la problemática de la integración; y, en el campo a mejorar las condiciones de vida de la población.



### **b. El empleo: la precariedad**

Hoy, como nunca antes, la pobreza en América Latina tiene un vínculo muy estrecho con la situación laboral. Asistimos a un proceso de urbanización de la pobreza, pero además a una precarización del empleo que se expresa en la informalidad y en el agravamiento de las tasas de desempleo.

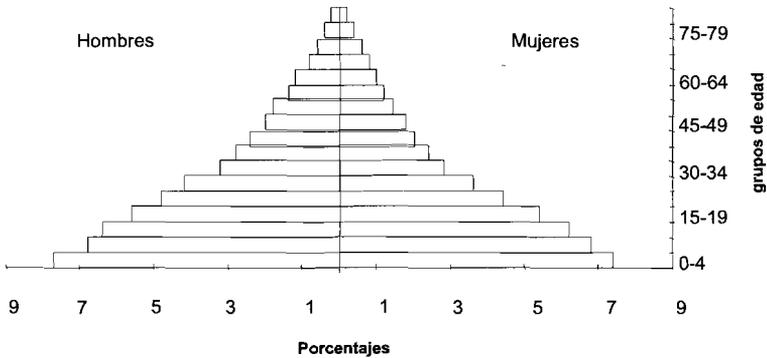
En América Latina, hasta fines de la década del setenta, la pobreza tendía a reducirse en el marco del crecimiento del empleo en el sector industrial; pero, desde la década del noventa se asiste a una transformación significativa del empleo urbano en la región, caracterizado por el hecho de tener un mayor componente de subempleo antes que de desempleo y donde la informalidad tiene una preeminencia significativa. En otras palabras, debido a la caída de la oferta de empleo en el sector moderno de la economía, tenemos una pérdida de la calidad del empleo y un impacto diferencial de éste en la población y en el territorio.

Según la OIT (2003), América Latina experimenta un incremento significativo del desempleo abierto urbano que va de 8.6 en 1992 a 12.2 en el 2002; es decir, un incremento del 42 por ciento en la década. Actualmente, hay 19 millones de trabajadores urbanos desocupados. La situación es más complicada desde la perspectiva de género y de los grupos étnicos: las tasas de desocupación femenina y de los jóvenes tiende a aportar con mayor fuerza a la tasa general de desocupación.

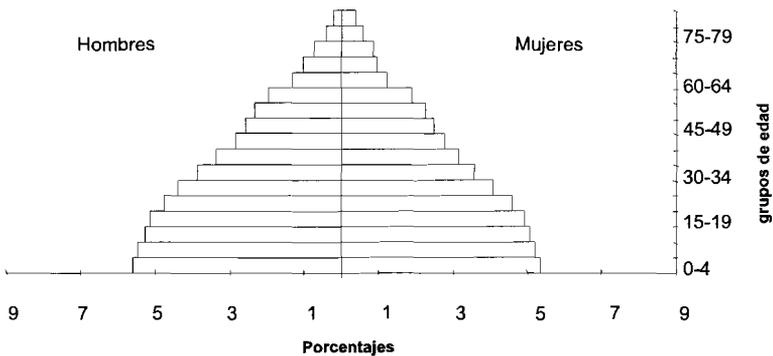
La tasa de desempleo urbano no tiene un desempeño igual por sexo y por grupos de edad. En el período 1975-2000, la pirámide de edades por sexo se transformó radicalmente. La pirámide se viene angostando considerablemente debido al incremento de las expectativas de vida y a la reducción de la fecundidad, lo cual trae consigo un incremento de la

población económicamente activa y una presión sobre el mercado laboral de la población de la tercera edad.

**Gráfico 6**  
América Latina: estructura por edad y sexo de la población, 1975



América Latina: estructura por edad y sexo de la población, 2000



FUENTE: MAC DONALD, Joan y SIMIODI Daniela, "Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos", Ed. CEPAL, Santiago, 1999 (p.18).

**Desempleo Femenino.** En la mayoría de los países donde el desempleo crece, las mujeres tienen un porcentaje mayor que los hombres; es decir, hay un incremento mayor de la desocupación femenina que masculina o, en otras palabras, que vivimos una feminización acelerada del desempleo y, por esta vía, de la pobreza; más aún si se tiene en cuenta que se incrementó la importancia de los hogares con jefatura femenina<sup>42</sup> y que éstos muestran mayor vulnerabilidad social y económica, debido a que tienen menor número de ocupados y a que la mujeres se insertan al mercado laboral en actividades precarias vinculadas al sector servicios y en la informalidad. En 1998, la tasa de informalidad del empleo femenino estaba 7 puntos por encima de la tasa masculina (OIT, 1999). En el año 2002, en las zonas urbanas, el 43 por ciento de las mujeres no obtienen ingresos propios y en el área rural, el 57 por ciento; mientras que sólo el 22 por ciento de los hombres se encuentran en esta situación en las ciudades y el 20 por ciento en el campo (CEPAL, 2004).

**Desempleo juvenil.** Se observa una reducción constante entre las tasas de desempleo juvenil y total desde principios de esta década, pero con una particularidad: el desempleo en el grupo de adolescentes (15-19 años) es 2.8 veces la tasa de desempleo total en el último sexenio. En el grupo de adultos jóvenes (20-24 años), la tasa de desempleo es cerca de dos veces la tasa total (OIT, 2003). Probablemente, en este grupo etéreo tenga mayor impacto en el mercado laboral la variable de la escolarización, tal como lo afirma la CEPAL (2003): “Las fuertes disparidades de tasas de deserción escolar entre niños y adolescentes de distintos estratos socio-económicos contribuyen muy decisivamente, y desde temprano, a la reproducción de las desigualdades sociales”.

---

42 Uno de cada cinco hogares está encabezado por una mujer.

***Precarización del empleo.*** En los últimos 12 años, se mantienen los cambios de la estructura ocupacional, en tanto hay informalización<sup>43</sup> y terciarización<sup>44</sup> del empleo<sup>45</sup>. “A fines de la década del noventa, 48 de cada 100 trabajadores urbanos de la región se desempeñan en el sector informal”, con una tendencia muy clara: “entre 1990 y 1998 este sector ha generado 7 de cada 10 nuevos puestos de trabajo, lo cual ha significado un deterioro de la calidad del empleo regional, puesto que dos tercios de los nuevos trabajos informales corresponden al segmento más precario” (Arriagada, 2002; OIT, 1999).

***Territorialización del empleo.*** En términos urbanos, la centralidad urbana se convirtió en el lugar privilegiado de concentración del empleo informal, en su segmento más precario, el ambulante, debido a que opera bajo una lógica mercantil en la que convergen las siguientes situaciones: uso privado del espacio público gracias al no pago de tasas y rentas que demandan la localización; no pago de los tributos al consumo y a las transacciones mercantiles, así como tampoco los aranceles de importación a través del contrabando; y, finalmente, la existencia de una demanda cautiva bastante amplia, aunque de bajos recursos económicos<sup>46</sup>. La lógica de la implantación de este tipo de actividad comercial responde entonces, por un lado, a una concentración de la demanda propia de las cualidades

---

43 “De cada 10 nuevos ocupados desde 1990, aproximadamente 7 han sido informales en el período” (OIT, 2003).

44 “9.4 de cada 10 nuevos ocupados trabajan en el sector servicios desde 1990” (OIT, 2003).

45 “Sólo 4 de cada 10 nuevos ocupados tienen acceso a los servicios de seguridad social y únicamente 2 de cada 10 ocupados en el sector informal cuenta con protección social entre 1990 y 2002” (OIT, 2003).

46 En Lima se calcula que un millón y medio de personas llega diariamente al centro, en Quito 10 veces su población residente y en México no menos de 3 millones de personas.

típicas de la centralidad urbana y, por otro, a la informalidad característica de esta actividad.

El empleo callejero logra una integración de los lugares de residencia con los del trabajo, así como una vinculación de los ciclos del capital: producción, bodegaje, distribución y consumo. Pero, adicionalmente, en muchos casos se tiene una lógica de articulación entre el campo y la ciudad (por ejemplo con las ferias semanales) y de enlaces entre las ciudades metropolitanas con las ciudades intermedias y pequeñas, nacionales e internacionales. De allí surgen los nombres característicos de estos mercados, donde sobresalen, por ejemplo, la Calle Ipiales en Quito o los San Andresitos en Bogotá, vinculados con las fronteras o las zonas francas. Esta situación condujo al crecimiento desmesurado del comercio callejero<sup>47</sup>, al extremo que las ciudades sufren una verdadera invasión que reduce notablemente el espacio público y significa una merma al derecho ciudadano de su uso.

En la centralidad se concentra la pobreza de la población residente y la de los usuarios que llegan diariamente. En ella, la centralidad, confluyen el comercio ambulante y la prostitución que tiene un anclaje en la zona por la presencia de meretrices, pero también por las actividades paralelas que se desarrollan: bares, cantinas, consumo y expendio de drogas, mercados ilegales, etc. El problema de vivienda es notable y se desarrolla con un alto nivel de tugurización. La inseguridad ciudadana es significativa tanto en términos de percepción e imagen como de hechos reales. Los servicios básicos y el equipamiento urbano están concentrados, aunque su relación por persona sea deficitaria y su calidad no sea la mejor.

---

47 En Lima se calculó en 1999 sobre los 20.000; en México 35.000; y en Quito alrededor de 10.000 los vendedores callejeros.



Sin embargo, en los ámbitos de la centralidad existen mejores condiciones para superar la pobreza que en la periferia, porque "cuando se tienen ingresos insuficientes y además se vive en barrios caracterizados por la *exclusión física*, las posibilidades de movilidad social y económica se ven complicadas por las *características del vecindario*. Se requerirá en estos casos aplicar una *combinación de políticas sociales y urbanas*" (MacDonald, 2003). En la centralidad, por su cualidad funcional y por su condición simbólica, la *exclusión física* es menor y lo es en la medida en que las *características del vecindario* contienen una red de relaciones sociales y un conjunto de soportes materiales (capital social). Por ello, la movilidad social y económica sólo será posible si se aplican políticas urbanas y sociales que mejoren la integración física y funcional a la ciudad.

Adicionalmente, hay un capital social desarrollado (red social, instituciones) y una infraestructura de servicios (transporte, energía) y equipamientos (educación, salud) con el que no cuenta ningún otro espacio de la ciudad. Por eso, la centralidad es, sin lugar a dudas, uno de los lugares de la ciudad más proclives para generar mejores oportunidades para la mayoría de los miembros de la familia y, por lo tanto, cuenta con las mejores ventajas comparativas frente al resto de la ciudad para atenuar la pobreza.

La centralidad tiene buenas posibilidades de superar la pobreza porque es un lugar privilegiado para la integración social, porque es una entidad urbana donde lo simbólico (identidad) y lo simbiótico (encuentro) confluyen simultáneamente<sup>48</sup>. La centralidad tiene la cualidad de

---

48 "Mientras la pobreza económica se refiere a la insuficiencia de ingreso para financiar un consumo normativo mínimo en un momento dado, la exclusión pone acento en procesos, dinámicas y relaciones sociales que determinan desventajas o limitaciones a la ciudadanía" (MacDonald, 2002).



generar identidad y permitir la integración social, así como, contar con una importante riqueza acumulada (cultural y servicios) que le permite ser sustento para diseñar políticas de reducción de la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población de la centralidad y de la ciudad toda, por los mutuos enlaces.

### **c. Estrategias de inserción residencial: tugurio y barriada**

Si la distribución de la pobreza es distinta según el tamaño de las ciudades, también lo es al interior de cada una de ellas. Es decir, en las ciudades existe una proyección territorial de la pobreza que hace necesario entenderla; sobre todo a la hora de definir políticas para erradicarla. Si las ciudades tienen una territorialización desigual de la pobreza, la superación de la misma tiene que atender a esta diversidad. Pero además se tiene que tener en cuenta que con la reducción de la pobreza, estas zonas cambian de funcionalidad, accesibilidad y centralidad. El estímulo a la movilidad social (ascenso social) -y no la expulsión como ha sido la política tradicional- conduce a fortalecer la integración social.

En la diferente territorialidad de la pobreza operan, entre otros, el mercado inmobiliario (rentas territoriales), la distribución de los equipamientos e infraestructuras urbanas (NBI), las políticas urbanas (inversión), los ingresos de las personas<sup>49</sup> y las estrategias de los sectores populares. Por eso los impactos de la pobreza al interior de cada ciudad son desiguales produciendo, a su vez, segregación urbana y exclusión social.

---

49 "La pobreza económica es, sin duda, la más clara expresión de exclusión que sufren los pobres; sin embargo, la exclusión urbana trasciende el ámbito del ingreso, y se sitúa en el campo social, político, cultural y físico." (MacDonald, 2003).

Los sectores de bajos recursos económicos tienen dos lógicas de inserción residencial en las ciudades latinoamericanas, que -a su vez- determinan dos explícitas expresiones territoriales: la una, en la centralidad; la otra, en la periferia; cada una de las cuales genera una importante intensidad del uso del patrimonio, que termina por erosionar el ambiente donde se localiza y por disminuir la calidad de vida de la población que allí habita; construyendo así un perverso círculo vicioso<sup>50</sup>, donde el deterioro del medio ambiente urbano, natural o construido, se convierte en causa y efecto de la existencia de la pobreza de la población.

“Hogares que habitan en barrios y viviendas consolidadas, pero cuyos empleos e ingresos -tanto formales como informales- los califican de pobres. Esta expresión de pobreza urbana se incrementó de manera significativa en las ciudades de la región. La encontramos por una parte en los barrios centrales y pericentrales en deterioro o estancados, y por otro parte en conjuntos habitacionales de estándares mínimos que se construyeron para alojar a los más pobres. Por su vulnerabilidad ante las fluctuaciones económicas y del mercado de empleo, estas familias demuestran hoy, en muchos casos, un empobrecimiento asociado a su localización residencial, al deterioro de sus viviendas y a la incapacidad de costear la formalidad residencial” (MacDonald, 2003).

La primera lógica se ubica en la periferia, donde los sectores de bajos ingresos se asientan residencialmente en los lugares de renta nula. Esto es, donde las condiciones del sitio son más complejas para el desarrollo urbano y donde los servicios no existen o son precarios. Este proceso se inicia

---

50 “Estudios recientes [PNUD/CEPAL, 1999] comprueban con datos de Montevideo que el nivel social del vecindario o barrio tiene efectos propios sobre el rezago escolar y la inactividad juvenil, aún incluso después de controlar el clima educacional del hogar” (Arriagada, 2000:17).



en América Latina en el primer tercio del siglo pasado, en muchos casos, a partir de invasiones.

Y, la segunda, en los lugares centrales de la ciudad, donde los pobres pueden residir sólo si logran incrementar el uso del espacio mediante el aumento de la densidad y del hacinamiento<sup>51</sup>; esto es, bajo la modalidad del *tugurio*, que no es otra cosa que una estrategia de supervivencia de la población de bajos recursos económicos para residir en zonas de alta renta pagando entre muchos esta localización; es decir, una lógica económica donde *muchos pocos hacen un mucho*. La tugurización, a pesar de la baja calidad de vida que encierra, es un mecanismo de integración de los pobres a la ciudad, justo en un lugar de alto contenido simbólico, como es la centralidad.

La tugurización ha sido una forma tradicional de acceso de los sectores populares a los mercados de tierra y vivienda, sobre la base de costos relativamente bajos, gracias a la utilización intensiva de los soportes materiales previamente producidos y no a la producción de nuevos. Esta estrategia sintetiza el privilegio que se le asigna al factor ubicación sobre los restantes, con lo cual se minimiza la distancia entre empleo y residencia, y el transporte deja de ser una variable relevante de la canasta familiar. No se puede dejar de mencionar que esta zona urbana cuenta con los servicios y equipamientos propios de la vida urbana: agua potable, energía eléctrica y transporte; lo cual no debe llevar a creer que su población habita en buenas condiciones; porque, a la hora de analizar la relación de la infraestructura *per cápita* la situación es altamente deficitaria.

Sin embargo, esta lógica tiende a agotarse cuando se operan cambios en los usos y mercados del suelo en la zona, que

---

51 "Claramente, el hacinamiento corresponde a la forma de necesidades básicas insatisfechas (NBI) más extendida" (Arriagada, 2000:12).

conducen a la expulsión de la población. Cuando se satura la lógica del tugurio y la demanda es mayor que su capacidad de retención, se convierte en una causa para el crecimiento de la periferia. Con el agotamiento de esta lógica, se produce un proceso de despoblamiento que lleva a la formación de un tugurio nuevo y al desarrollo masivo de las barriadas populares en las periferias de nuestras ciudades.

En definitiva, estamos ante la presencia de la saturación del tugurio, debido a la imposibilidad de seguir incrementando la densidad en una estructura urbana que ha llegado al límite, tanto por su capacidad actual como por la imposibilidad legal de reemplazarla, y, por otro lado, de competir con usos de suelo más rentables. Pero también estamos ante una realidad inobjetable de vinculación de la periferia con la centralidad como dos caras de una misma moneda, que conducen a la distribución espacial de la pobreza urbana, según la lógica de la segregación urbana.

Se debe consignar que el tugurio tiende a reproducirse en las inmediaciones de la centralidad (urbana e histórica), pero bajo nuevas connotaciones. Las diferencias se evidencian, por ejemplo, en que los soportes materiales tienen orígenes históricos diferentes, al extremo que las edificaciones del *tugurio clásico* fueron construidas para ser habitadas por una familia; no así el *nuevo tugurio*, donde las edificaciones son más nuevas y provienen de sectores sociales empobrecidos, que encuentran en el alquiler un medio adicional de ingresos (no de rentabilidad). En el nuevo tugurio, gran parte de la población es propietaria y reside en sus inmuebles, pero lo hace de manera hacinada porque busca incrementar sus ingresos gracias al inquilinato. La informalidad es también su tónica, no sólo en la parte constructiva del inmueble, en el acceso a los servicios, sino también en la propiedad. De allí que la tugurización fundada en el inquilinato no facilite la organización de la población por una doble condición:



por un lado, existen muchos inquilinos con pocos propietarios y por otro, una lógica legal irregular que lleva a un estado de informalidad conducente a la exclusión, que tampoco permite la organización.

Por ello, es necesario desarrollar programas de *regularización* del tugurio con el fin de obtener cuatro objetivos:

- Legalización de la propiedad que permita resolver el problema sucesorio o hereditario y el del inquilinato.
- Mejoramiento urbano y de vivienda para reducir el hacinamiento, proveer servicios en condiciones óptimas y auspiciar la calidad constructiva.
- Integración social mediante la generación de oferta de empleo, promoción de la educación y desarrollo de la participación que permita potenciar el derecho a la ciudad (ciudadanía).
- Seguridad humana, de tal manera de atenuar los impactos de la violencia interpersonal (tolerancia y convivencia), de formalizar las relaciones sociales (propiedad, comercio) y de generar posibilidades de ahorro hacia el futuro (seguridad social y legal)<sup>52</sup>.
- Fomentar la participación de la población en los procesos urbanos desde una condición de actor legítimo.
- Formalización del empleo precario y recuperación del espacio público ocupado por la venta callejera.

---

52 "Los programas de regularización deben tener por objetivo no solamente el reconocimiento de la seguridad individual de la tenencia para sus ocupantes, sino principalmente la integración socio espacial de los asentamientos informales." (Fernández, 2003, 12).

El desalojo de la población residente ha ocasionado presiones sobre las zonas urbanas periféricas incrementando la pobreza general de la ciudad y la exclusión social urbana; dando lugar al apareamiento de los asentamientos humanos precarios en el conjunto de las periferias urbanas, formando las llamadas *favelas* en Río de Janeiro, *villas miseria* en Buenos Aires, *pueblos jóvenes* en Lima o *suburbios* en Guayaquil. Esta expresión inédita de la implantación residencial de los sectores populares significó una modificación del conjunto de la segregación residencial de la ciudad y un nuevo patrón de urbanización caracterizado por la cantidad y la periferización.

La estrategia periférica se desarrolla, inicialmente, en los peores terrenos, aquéllos que se conoce como de renta nula por sus grandes pendientes, su mala consistencia geológica, la alta vulnerabilidad y la irregularidad jurídica. La ubicación y su lógica de crecimiento siguen al carácter especulativo de la expansión urbana, sobre la base de una fuerte demanda social surgida de la expulsión de población residente en las zonas centrales de la ciudad y de la migración campesina procedente de las regiones rurales expulsoras de población.

Esta estrategia se estructura sobre el hecho que la ubicación periférica brinda costos de residencia relativamente más bajos que las zonas de tugurio, pero, en contrapartida, en sitios precarios y con altos costos de servicios y equipamientos colectivos. Es una estrategia de reproducción que se inserta en las relaciones establecidas entre la centralidad urbana y su periferia, porque los pobladores desarrollan en la ciudad consolidada, sus actividades productivas, y en la periferia las reproductivas. Para ellos, la propiedad inmueble sirve para su inserción residencial en la ciudad (asentamiento humano) y como bien de ahorro. Este sentido de la propiedad es explicable, en gran parte,

por el sentimiento de inseguridad y vulnerabilidad que existe, incluso deducido de la propia localización.

Los costos de localización en la periferia son aparentemente inferiores a los del tugurio, porque los precios de la tierra son menores conforme se aleja de la centralidad urbana, pero existe una compensación al momento del análisis de los costos y calidad de los servicios y equipamientos. En la periferia, los servicios, donde existen, tienen precios altos y de menor calidad.

Así, por ejemplo, el transporte, un componente fundamental de esta estrategia, es más caro por dos situaciones: por el incremento del tiempo promedio que se utiliza para los desplazamientos; y, porque no existe articulación de los sistemas de transportación: el *informal*, regido con sus propias normas y precios más elevados dadas las condiciones de producción (vialidad, gestión, equipos), y el *formal*. Es decir, porque la articulación al sistema formal de transportación exige el pago de un precio adicional (monetario y temporal) y socialmente más alto que el que rige en el anterior. El servicio de agua potable es muy parecido, su precio será mayor y de menor calidad, simplemente por el pago adicional que se debe realizar por la transportación en cisternas, por la carencia de las redes formales hasta estos confines, y por la forma de distribución para el consumo. En contrapartida, los precios del suelo son más bajos que en la centralidad.

**d. La distancia entre la riqueza y la pobreza: el fin de la otredad**

La pobreza y la riqueza tienden a distanciarse paulatinamente, cuestión que se expresa a través de múltiples formas. Quizás, sea la ciudad el espacio donde tiene lugar este fenómeno con mayor fuerza, porque la



ciudad esencial y semánticamente es el ámbito de encuentro con el otro. Sin embargo, hoy se ha convertido en un espacio de exclusión social.

Existe una significativa polarización entre ricos y pobres que hace que la “relación de dependencia, o al menos de compasión, que subyacía hasta ahora bajo todas las formas de desigualdad se despliega ahora en un nuevo “en ningún lugar” de la sociedad mundial” (Beck, 1998:91). De alguna manera, se puede afirmar que se ha llegado a disociar estas dos categorías sociales por el hecho que los ricos viven principalmente el tiempo, y los pobres, el espacio. Los últimos tienden a anclarse territorialmente y los primeros a aferrarse a la velocidad que le impone el cronos. El tiempo virtual reduce la distancia y con ello se produce una subsunción adicional del rico sobre el pobre.

Por ello, cada vez es más difícil que unos y otros se encuentren en algún momento, en algún lugar y que, por tanto, la alteridad pueda construirse. “Lo nuevo de la era global es que se ha perdido el nexo entre pobreza y riqueza, y esto es, según Bauman, a causa de la globalización que divide la población mundial en ricos globalizados, que dominan el espacio y no tienen tiempo, y pobres localizados, que están pegados al espacio y tienen que matar su tiempo, con el que no tienen nada que hacer” (Beck, 1998:90).<sup>53</sup>

**Polarización.** En términos del ingreso, tenemos una polarización significativa que se expresa en la existencia de

---

53 Un ejemplo singular de esta situación puede ser el turismo. Mientras la población residente tiene un espacio vivido y sujeto a las normas restrictivas de la zona, la población que llega de paso (turistas) actúa en un espacio que no le pertenece pero que se lo apropia integralmente. Esto hace que el “visitante” no genere una identidad frente al sitio y lo haga sólo desde la perspectiva del consumo; es decir, desde una ciudadanía restringida. Es más, el residente termina siendo expulsado de la zona y el turista estimulado por que llegue.



cada vez menos ricos pero más ricos y cada vez más pobres y más indigentes. Según la CEPAL (2002:85), en América Latina, la desigualdad en la distribución del ingreso registró un aumento, en el último cuarto del siglo XX, al extremo que “América Latina y el Caribe muestran la mayor desigualdad en la distribución del ingreso de todo el mundo”, lo cual plantea repercusiones en los planos del crecimiento económico y del desarrollo de la democracia.

**Fragmentación.** La ciudad empieza a vivir una nueva forma de segregación urbana caracterizada por la fragmentación. Se hace obsoleta la segregación urbana caracterizada por la existencia de espacios unifuncionales, compartimentos estancos (usos de suelo) destinados para la industria, el comercio, la vivienda, la administración bajo el instrumento clásico del *zoning*, donde la unidad de la ciudad no desaparece ni se diluye, porque las partes se integran al todo. En cambio, la fragmentación se desarrolla a través de la desarticulación de cada una de los componentes del conjunto urbano, produciendo la ruptura de la unidad urbana.

Castells (1999) llega a proponer que las ciudades se convierten en “constelaciones discontinuas de fragmentos espaciales”, a la manera de un mosaico de espacios inconexos y desarticulados, que tienden a diluir el sentido de unidad desde la perspectiva de las identidades, de la funcionalidad de sus componentes y del gobierno. Por eso hoy, la ciudad es un mosaico de fragmentos dispersos en el espacio y en el tiempo. Quizás el caso más interesante sea el de Santiago en Chile, donde el gobierno de la ciudad se encuentra dividido en 36 comunas, todas ellas autónomas entre sí y frente al gobierno nacional que tiene su sede en la misma ciudad. Hoy Santiago no existe como unidad urbana siendo, más bien, una constelación de fragmentos autárquicos de gestión comunal.



La fragmentación lleva al habitante de la ciudad a ser visto como extranjero porque cuando no camina por los senderos habituales hacia el lugar de trabajo o de residencia y sale de su territorialidad (barrio), inmediatamente se le hace sentir forastero y, por tanto, se le exige identificación, como si fuera necesario un pasaporte para ir de un barrio hacia otro. Ahora nuestras ciudades no son de ciudadanos sino de extranjeros porque, además, la fragmentación conduce a la pérdida de los espacios referenciales para la construcción social y el sentimiento de pertenencia, abonando a la *foraneidad*.

Estas constelaciones se expresan en dos lugares diferenciados: la centralidad y la periferia. En la centralidad se vive, por un lado, la *gentrificación*, pero no bajo el esquema clásico del reemplazo de la población de bajos ingresos por la de altos ingresos -como ocurre en Estados Unidos o Europa- sino más bien por el recambio de la población por negocios de prestigio<sup>54</sup>. Y por otro, la turgurización, a partir de la estrategia del pago entre muchos de los costos que la localización central demanda; o sea, mediante el hacinamiento y la densificación.

Y, en la periferia también existen dos modalidades excluyentes: los tradicionales barrios ubicados en las zonas marginales que adoptan los nombres de barrios piratas, favelas, villas miserias, pueblos jóvenes, propios de los sectores de bajos ingresos y los desarrollos urbanos para los sectores de altos ingresos económicos que tienen la modalidad de auto segregación, que son grandes

---

54 En la Candelaria en Bogotá se cambia la población por universidades, por centros culturales y por restaurantes de elite; en Lima sale la población de bajos ingresos y entran negocios de prestigio y servicios turísticos; en Quito entran restaurantes y hoteles para el turismo calificado. Es una gentrificación por "boutiquización" (Carrión, 2005).

urbanizaciones cerradas y autárquicas con escuelas, supermercados y servicios públicos<sup>55</sup>.

**Segmentación.** Ahora como nunca la ciudad se encuentra segmentada, al extremo que, por ejemplo, el espacio público no genera el encuentro de los diversos (alteridad), porque se llegó a la situación en que los ricos y los pobres ya no tienen ningún contacto en la ciudad. Pero esta nueva situación tiende a reproducirse en múltiples esferas del convivir ciudadano.

Ilustrando la afirmación: en el sistema escolar ya no hay posibilidad de que puedan encontrarse el rico con el pobre; la persona que empezó estudiando en escuela privada terminará en universidad privada y la que empezó en escuela pública terminará, en el mejor de los casos, en universidad pública. En la salud ocurre exactamente igual, hoy con los sistemas de aseguramiento es imposible que una clínica particular pueda atender a una persona que no pague. En la fábrica tampoco se encuentran, porque la unidad productiva, en la que desarrollan su actividad los trabajadores, está dissociada de la parte gerencial, donde se localizan los empresarios. Al centro comercial sólo pueden llegar los que tienen vehículo, por las autopistas urbanas circulan los que pagan peajes, a los clubes sociales y deportivos únicamente pueden asistir los socios, a las nuevas tecnologías de la comunicación acceden exclusivamente los que están en red; lo mismo que a las urbanizaciones cerradas, la población con demanda solvente y garantía, para residir en esos espacios. Y es esta segmentación de la sociedad, por tipos de mercados, la que ha hecho una sociedad urbana altamente excluyente y desintegrada donde la alteridad es imposible.

---

55 Se recomienda el libro de Gonzalo Cáceres y Francisco Sabatini: *Barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial*, Ed. LILP-PUC, Santiago, 2004.



Con esta segmentación, el espacio público queda circunscrito únicamente para los pobres, mientras que los ricos construyen sus propios escenarios privados, a la manera de los "espacios públicos"<sup>56</sup>. Hoy el espacio público se ha convertido en el lugar de expresión del mundo popular, motivo por el que vive un acoso permanente (agorafobia). La plaza, símbolo principal del encuentro social y urbano, es hoy una especie en vías de extinción.

*Inseguridad.* Si partimos de considerar que la violencia es una forma extrema de relación social que implica la imposición, confrontación o eliminación del otro, sea en representación de un orden, como medio de autodefensa o contraria a la convivencia se puede convenir que es la expresión más acabada del fin de la alteridad. Pero su contrario, que es la seguridad, también se ha convertido en un factor de exclusión en la hora actual, porque con el proceso de privatización que se vive, el que tiene recursos económicos puede acceder a ella y el que no queda librado a su suerte. Mientras los pobres participan; los ricos contratan la seguridad, determinando que el acceso a la seguridad se produzca por la vía mercantil, con lo cual se crean mayores fracturas y escisiones en nuestras ciudades y sociedades.

La violencia en América Latina ha crecido asombrosamente: el promedio de homicidios entre 1984-1994 se duplicó. Según el Banco Interamericano de Desarrollo, 140.000 personas son asesinadas anualmente de promedio en la región. Existe un impacto social innegable, en términos de homicidios, robos y hurtos; pero además, un impacto respecto de la economía.

---

56 Sino como entender el conjunto de las urbanizaciones cerradas que nacen en las ciudades, el variado número de centros comerciales ubicados en las periferias o el desarrollo de clubes sociales y deportivos que recrean el espacio público en el ámbito privado.

En el trabajo del BID llamado "Asalto al Desarrollo", se señala que América Latina pierde el 14.2% del PIB; esto es, en términos absolutos alrededor de 170.000 millones de dólares por año a causa de la violencia. Pero también corroe las instituciones democráticas porque las infiltra, las corrompe y las deslegitima. Y no se diga lo que ocurre en las ciudades donde los edificios se cierran bajo barrotes y la fragmentación urbana aumenta. Esto significa que la violencia tiene impactos sociales, culturales, económicos, urbanos y políticos.

Este conjunto de evidencias llevan a plantear que la mejor política de seguridad ciudadana es aquella que le asigna mayor importancia a la condición ciudadana: esto es, que puede reducir el déficit presupuestario a la par que reduce la violencia. En otras palabras, que una buena política económica corresponde a una buena política de seguridad ciudadana. Ya es hora que las políticas de ajuste dejen de crear fracturas sociales, que los recortes fiscales no generen conflictos y que la reducción del gasto social no produzca inequidades; se debe encontrar fórmulas creativas en lo económico e integradoras en lo social. Si el BID llegó a estas conclusiones y detectó esta situación, se debería impulsar una política interesante de reducción del déficit que sea incluyente y que mejore la seguridad de las personas.

Una línea interesante en el ámbito de los presupuestos nacionales tiene que ver con el destino de los recursos. Los tres países que tienen las mayores tasas de violencia en América Latina -Colombia, El Salvador y Guatemala- son los que destinan los mayores recursos del presupuesto a seguridad. Y, los tres países de América Latina que tienen las tasas de violencia más bajas, son aquéllos que tienen los presupuestos de inversión en políticas sociales más altos- Costa Rica, Uruguay y Chile. Es decir, mientras más se invierte en seguridad mayor es la violencia y mientras más se invierte en políticas sociales la violencia es menor.



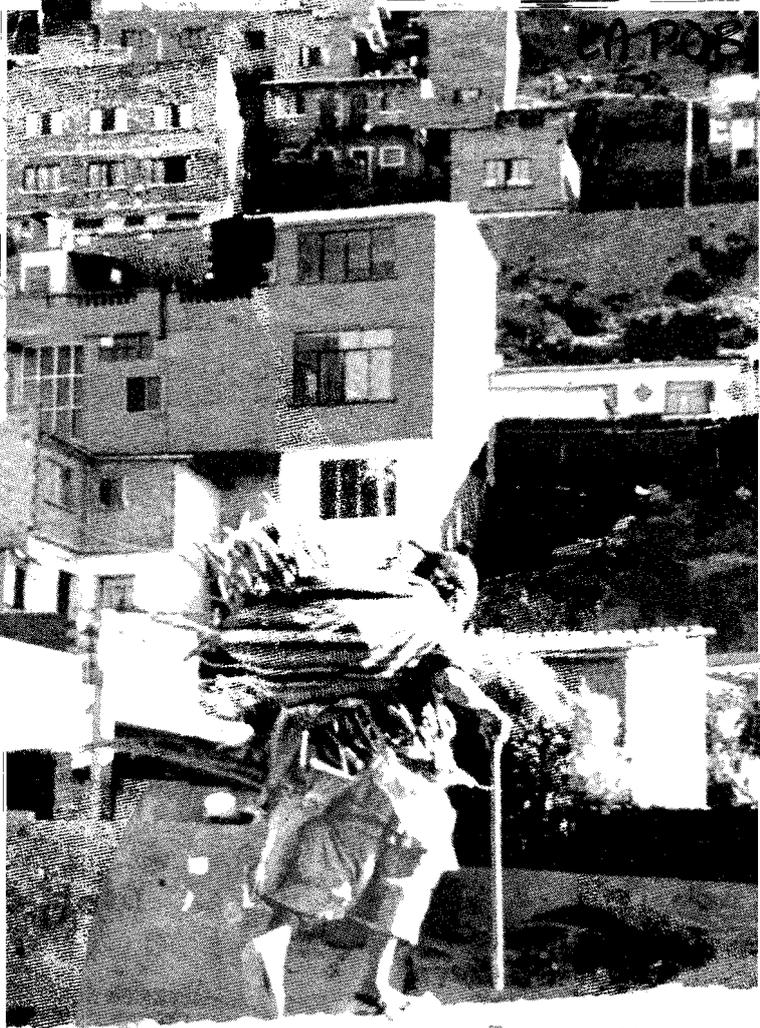
¿No será importante empezar a debatir la composición y características de los presupuestos de nuestros países desde la perspectiva de la seguridad, es decir de la integración social? Pregunta pertinente porque si tenemos una buena política de seguridad sustentada en políticas sociales, tendremos una reducción del gasto y, por esa vía, las políticas de ajuste no serán necesarias y, por consecuencia, la fragmentación que provocan no producirá más violencia.

Las ciudades en América Latina se han vuelto altamente inseguras en estos últimos quince años, a tal punto que la violencia impacta a la ciudad en tres de sus condiciones esenciales: *reduce el tiempo* de la urbe, porque deja de ser usada durante las 24 horas del día; *disminuye el espacio*, cuando los lugares por donde se puede transitar son cada vez menores, siendo los mayormente afectados los espacios públicos; y *constríne las posibilidades de fortalecer la ciudadanía* por el incremento de la desconfianza y la pérdida del sentido de lo colectivo. En suma, la violencia *erosiona la ciudadanía* y el sentido de comunidad cuando, por ejemplo, la solidaridad frente a la adversidad desaparece: ayudar a una persona accidentada o a alguien que ha sido asaltada es imposible. Lo que existe en la actualidad es una población temerosa frente a la ciudad y, especialmente, a su espacio público, que en la búsqueda de su seguridad desarrolla enclaves cerrados (urbanizaciones, viviendas, comercios), monofuncionales y especializados (Giglia, 2001)<sup>57</sup>.

---

57 "Diversas encuestas sugieren que el miedo al crimen constituye un factor central en la explicación de porqué ciertos grupos de población están constantemente abandonando los espacios públicos y privilegiando la seguridad de los espacios cerrados" (Dammert, 2002).







No se trata de establecer políticas sociales aisladas que maquillen la pobreza en la ciudad, se requiere de un nuevo proyecto de ciudad, de la construcción de una utopía urbana. El proyecto actualmente vigente ha mostrado sus limitaciones a través de la anarquía y crisis que reinan. Los problemas señalados nos relevan de mayor comentario. Y el problema es mayor si vemos que tenemos crisis de ideas para salir de esta situación. La crisis urbana que experimentan algunas urbes es también una crisis respecto de las ideas y conceptos que la definen; pero, por sobre todo, de la carencia de alternativas. No hay idea de futuro ni en las propuestas de planificación y peor en el análisis urbano de la ciudad. No existe utopía de ciudad<sup>58</sup>.

Es decir, la crisis urbana es más clara ante la ausencia de utopías: no sabemos qué tipo de ciudad queremos alcanzar aunque, por lo pronto, sólo estemos en capacidad de afirmar que se requiere de un nuevo proyecto o modelo de ciudad, de la construcción de una utopía urbana. Y, afirmamos que la crisis urbana es grave porque si partimos de su raíz griega

---

58 A diferencia de la problemática del sector agrícola, donde de alguna manera se avizoran planteamientos alternativos (reforma agraria, desarrollo agrario, etc.), en lo urbano ello no acontece: a lo sumo las soluciones se inscriben dentro de planteamientos exclusivamente redistributivos de los servicios, equipamientos, suelo, etc. tendientes a solventar lo que se llegó a definir como eje del problema: los déficit.



-que significa un momento de decisión, un momento de cambio- veremos que no se conoce la dirección y las características de su salida. Crisis y utopía son, entonces, conceptos pares.

### **a. Las políticas sociales**

Las políticas sociales en América Latina siempre fueron tributarias de otras políticas públicas y nunca gozaron de autonomía, aunque sea, relativa. En los años sesenta y setenta fueron dependientes de las propuestas desarrollistas basadas en la industrialización, en el sentido que el bienestar social vendría con el desarrollo, aunque al ser un modelo excluyente, se requería de ciertos correctivos como: la universalización y gratuidad de la educación y la salud, la regulación de las relaciones laborales y la seguridad social.

Posteriormente, se impusieron las propuestas neoliberales que buscaban construir los equilibrios macroeconómicos a partir de sanear "lo económico" de todo lo que le era ajeno: eliminar la función del Estado en la regulación de los procesos económicos y entrar en una lógica de compensación social a las políticas de privatización, apertura y ajuste. De esta manera, lo que se dará como política social serán las acciones de emergencia y de focalización basados en los famosos mapas de pobreza que se hicieron por todo lado.

Estas políticas económicas nacen en el contexto del retorno a la democracia, cuestión que abre una interrogante inevitable: ¿cómo el sistema político en construcción puede enfrentar los retos de este proceso económico altamente excluyente y con altos costos sociales? En otras palabras, la democracia también es puesta en cuestión por esta lógica económica dominante.

De estos momentos históricos por los que han pasado las políticas sociales en América Latina quedan algunas lecciones importantes que vale la pena destacar.

La primera: hemos tenido políticas sociales erráticas y cambiantes que han conducido a propuestas con poca continuidad en el tiempo y altamente subordinadas a las políticas económicas.

Segunda: si el desarrollo económico busca el bienestar, la equidad y la integración social, las políticas sociales deben construir instituciones y propuestas que lo viabilicen.

Tercera: las políticas sociales deben ser integrales y estructurales al extremo que no puedan verse por fuera del fortalecimiento de la democracia. En el caso contrario, se deslegitiman y no se las puede aplicar.

Cuarta: se requiere de una política social integral y de largo plazo que vaya más allá de la compensación, de la coyuntura y de la emergencia hacia la redistribución del salario directo e indirecto y hacia el desarrollo de la economía social.

La cooperación internacional acompañó el diseño de estas políticas, preocupada de la situación social de la región, buscó insistentemente revertir la tendencia a la precariedad social y al deterioro de la democracia pero con propuestas que no cuestionen la lógica económica del ajuste, la apertura y la privatización. Así tenemos las propuestas de: "Ajuste con rostro humano" (UNICEF), "Pago de la deuda social" (PREALC), "Transformación productiva con equidad" (CEPAL) y "desarrollo humano" (PNUD), entre otras.

## b. Las propuestas nacionales

En esta parte del trabajo se presenta una sistematización de diferentes estudios nacionales donde se plantean elementos para el combate a la pobreza urbana, que servirán de base para la propuesta regional.

### **BOLIVIA**<sup>59</sup>

Bolivia ha tenido algunas experiencias de política social dirigidas a la superación de la pobreza, que van desde programas específicos hasta políticas macro. Así tenemos, en el primer caso, algunos de los siguientes proyectos: el Programa de Donación de Alimentos que generó algunos efectos importantes en el cambio de los patrones de consumo de las familias, volviéndolas más vulnerables y dependientes del mercado, además que introdujo distorsiones en los precios con un impacto negativo en los pequeños productores.

También existen programas de intercambio de alimentos por trabajo que mantienen los mismos efectos de los programas de donaciones aunque se rompe con la lógica de subordinación (ya que la transferencia requiere una contraprestación) y aumenta la carga del trabajo femenino. Los proyectos de autoconstrucción de viviendas también generaron un incremento de la carga de trabajo femenino e infantil. En general, se observa que la entrega de bienes y servicios sin nada a cambio aumenta la dependencia de los beneficiarios y puede esterilizar las iniciativas propias. Por otro lado, la exigencia de entregar algo a cambio conduce a la sobreexplotación.

---

59 Sección basada en el trabajo de Roberto Laserna y Humberto Vargas: *La pobreza de las ciudades*, mimeo, 2003



En el segundo caso, se debe resaltar las políticas de carácter macro destinadas a la erradicación de la pobreza. Por ejemplo, el Fondo Social de Emergencia dirigido a aliviar las tensiones causadas por las políticas de ajuste estructural, basado en proyectos pequeños de rápida ejecución, intensivos en mano de obra. La Estrategia Social Boliviana (1991), buscaba articular acciones multi-sectoriales para un uso más eficiente de los recursos disponibles. La Ley de Reforma Educativa facilitó el incremento del gasto y fomentó la creación de planes municipales de desarrollo educativo. El Seguro de Maternidad y de Niñez, y el de Vejez en los municipios, con gestión descentralizada y participativa. La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, en el marco de las estrategias de reducción de la deuda para países de bajo desarrollo se desarrolló con amplia participación. Se expidió la Ley de Diálogo, a través de la cual se distribuye recursos a los municipios en función de sus niveles de pobreza.

En cuanto a las estrategias urbanas, existieron algunas iniciativas. Merece mencionarse la Reforma Municipal (mediante la Ley de Participación Popular), cuyo objetivo es el fortalecimiento de las municipalidades sobre la base de un crecimiento de los ingresos recaudados por impuestos de renta interna. También establece la realización de planes anuales operativos de desarrollo (los cuales han estimulado la búsqueda de recursos adicionales). Algunas limitaciones de la ley son las siguientes: a) se mantiene una lógica paternalista, aunque los recursos se distribuyen de acuerdo a la población se mantiene el divorcio entre los ingresos que puede generar el municipio y la dinámica económica local (esto hace que los recursos se asignen más por las dinámicas de consumo que la producción). De alguna forma se trató de corregir esta anomalía a través de la asignación de ciertos rangos proporcionales de recursos a los sectores descuidados: producción, infraestructura rural, etc. Se requiere mayores atribuciones en la creación de ingresos



locales para concretar la idea de “municipio productivo”; y, mejorar la representatividad y legitimidad de las estructuras políticas municipales.

## **BRASIL<sup>60</sup>**

En Brasil existe la tendencia a la exclusión social y al aumento de las desigualdades sociales, generadas por los procesos de reestructuración de la lógica de acumulación, por los problemas fiscales y distributivos así como por ciertas herencias del autoritarismo. Todo esto genera un debilitamiento del potencial regulador del Estado, una desinstitucionalización importante y el colapso de las políticas sociales. La tendencia al debilitamiento de las instituciones democráticas aportó al colapso de las políticas sociales, pese al importante proceso de municipalización de las políticas públicas, porque los gobiernos municipales demostraron baja capacidad para responder a sus nuevas funciones.

Como contraparte a este cambio, en el aparato estatal se desarrolla la tendencia a la fragmentación del tejido social que produce un impacto negativo sobre las capacidades asociativas de la población y de la participación sociopolítica. Es importante recobrar en los diversos actores sociales, la posibilidad de convertirse en protagonistas de las políticas públicas, para construir una estrategia capaz de impulsar y fortalecer los procesos sociales que sean capaces de romper con las actuales tendencias en curso y contribuir a ampliar una base social que legitime los cambios impulsados desde el gobierno federal. En esta perspectiva hay la necesidad de:

---

60 Sección basada en el documento de: Orlando Alves: *Ciudadanía e a questao urbana no Brasil: indicaciones de um projecto de cidades democráticas*, mimeo, 2003

- Fortalecer los movimientos sociales de presión por políticas públicas, para garantizar el acceso de la población a los servicios de las ciudades (vivienda, saneamiento, uso y ocupación del suelo urbano, salud, educación, etc.). Esto supone articular las demandas por los derechos a la ciudad con los civiles, políticos y sociales. Lo anterior implica unir la lucha de los movimientos sociales urbanos con la exigibilidad por los derechos.

Adicionalmente, los movimientos deben presionar por su articulación a una plataforma de economía popular y solidaria, lo cual supone colocar la cuestión económica en el centro de la agenda de las ONG y de los movimientos sociales. Esta estrategia puede combinar un fortalecimiento del asociacionismo y cooperativismo con experiencias de articulación de cadenas productivas que abarquen a pequeños y medianos productores en torno a planes estratégicos de carácter local.

Este proceso no será posible si no se promueven nuevas formas de cohesión social a través de la creación de espacios de representación de los diferentes segmentos populares en la escena pública, lo que implica impulsar dinámicas sociales y políticas que combinen la democracia representativa con la democracia participativa, para lo cual habrá que incorporar las variables de género, etnia y grupos étnicos en las intervenciones urbanas.

- Control social sobre el poder público de las ciudades para hacer un monitoreo social de las políticas públicas. Esto requiere fortalecer los canales de integración entre gobierno y sociedad, y la elaboración de un proyecto pedagógico que valore y promueva el poder en la perspectiva de un proyecto de fortalecimiento del protagonismo popular y de valorización de los sujetos colectivos. Tal proyecto debe colocar en el centro de la disputa al campo de la comunicación, en especial a los medios masivos, para pensar

en una estrategia de competir la hegemonía, a partir de la formación de la opinión pública.

- Articulación con movimientos de carácter regional, nacional y continental para superar visiones localistas y asumir la construcción de un nuevo sujeto nacional con un nuevo proyecto social.

## COLOMBIA<sup>61</sup>

En Colombia se han hecho intentos de política social desde el ámbito nacional como también del local. Por ejemplo, como política para aumentar el empleo se recortó el pago de horas extras y se creó incentivos a los trabajadores, de manera que se redujeran los costos laborales y las empresas contrataran más mano de obra. Pese al éxito de la estrategia en función de su objetivo expansivo del empleo, se profundizaron las desigualdades en la distribución del ingreso.

Se han implantado políticas de retorno a sus territorios para los desplazados por grupos armados y para los emigrantes indígenas. El tema de los desplazados requiere de un trabajo conjunto entre gobiernos municipales y el gobierno nacional, que coordine los procesos rurales y los fenómenos de crecimiento de la emigración y desplazamiento urbanos, y logre una adecuada solución en el problema de la tenencia de la tierra. Los indígenas en particular son el grupo con el mayor nivel de participación en los procesos y actividades comunitarias desarrolladas en los municipios locales. Por ley, se estableció la atención básica bajo un régimen de subsidio a la salud a través de un sistema de focalización a

---

61 Sección basada en el trabajo: Estudio sobre Pobreza y Desarrollo Urbano en Colombia, mimeo, 2003.



los sectores con menores ingresos aplicado por el SISBEN (Sistema de Selección de Beneficiarios). El nuevo tratamiento de los planes de desarrollo tradicionales está dirigido hacia un plan de ordenamiento territorial (POT), en miras a lograr la integración de los ámbitos económico y social con el ambiental y físico-espacial, en una perspectiva de largo plazo.

Debe mencionarse que Colombia apostó a las políticas de participación ciudadana, para lo cual se establecieron diversos instrumentos para involucrar a los actores sociales en los asuntos locales. Se formalizaron los *encuentros ciudadanos*, las *juntas administrativas locales* y las *consultas populares* para la definición de criterios y prioridades de ejecución del plan de desarrollo propuesto por las alcaldías. En materia de programas de desarrollo local con participación ciudadana, Medellín cuenta con el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales (Primed) y el Plan Estratégico de Medellín. Pasto ha llevado a cabo una iniciativa para implantar un programa de presupuesto participativo, el cual otorga a los ciudadanos el derecho de la asignación de un 30 por ciento del presupuesto consignado en el plan de desarrollo. La Administración Distrital de Bogotá tomó a la educación como una prioridad, para lo cual se desarrollaron proyectos de mejoramiento en la utilización de la capacidad instalada, construcción de colegios y otorgamiento de subsidios a estudiantes de bajos recursos en colegios privados.

La conformación de redes de apoyo comunitario constituye un importante soporte para la creación de capacidades. A través de ellas se crean escuelas, guarderías y comedores comunales organizados, principalmente, por mujeres voluntarias. Se crea una serie de estrategias de supervivencias y actividades autogeneradoras de sustento para los individuos cesantes. Otra actividad comunitaria son

las granjas y zonas de cultivos en las áreas urbanas periféricas.

## CHILE<sup>62</sup>

Los factores que permiten disminuir los niveles de pobreza son: la evolución positiva del empleo, las bajas tasas de inflación que no devalúan los salarios reales y el aumento en las remuneraciones. Adicionalmente, se requiere de un nuevo enfoque en las políticas sociales, que contemple: a) inversión social orientada a la calidad de la educación, salud y acceso a la justicia; b) generación de capacidades, dotación de instrumentos y posibilidad de acción autónoma de los más pobres; c) reforzar y ampliar modalidades de descentralización en la ejecución de programas sociales, mediante participación de terceros (ONG, organizaciones sociales, sector privado); d) convocar al sector privado a participar de las estrategias contra la pobreza.

Basados en este nuevo esquema se crea un marco institucional compuesto, entre otros, por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Instituto Nacional de la Juventud (INJ), la Corporación de Desarrollo Indígena (CONADI), el Fondo Nacional de Discapacidad (FONADIS) y se fortalece la acción sectorial a través de los ministerios, y territorial mediante los municipios.

El gobierno incrementa el gasto social, financiado con recursos provenientes del crecimiento económico y una reforma tributaria, focalizado hacia la educación, en

---

62 Sección basada en el trabajo de: Francisca Márquez, Informe Pobreza Urbana en Chile, Los efectos de una larga crisis: 1998-03, mimeo, 2003.



programas específicos de pobreza (grupos vulnerables), en salud, vivienda, y previsión social. Institucionalmente, se elabora el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza y se crea el Consejo Nacional de Superación de la Pobreza, con el propósito de orientar la acción pública hacia programas y segmentos bajo los principios de integralidad, descentralización, participación y colaboración intersectorial. Se incorpora una perspectiva de “derechos integrales”, se abren espacios de participación efectiva en las dimensiones sociales, económicas y culturales, y se genera un marco ético para la definición de políticas específicas basadas en la promoción, protección, resguardo y garantía de condiciones mínimas de bienestar y desarrollo individual y colectivo.

Se ejecuta el Programa ProEmpleo enfocado al área de obras públicas e infraestructura para la generación de empleos de corto plazo y bajo nivel de calificación. Se logran acuerdos con el sector privado para aunar esfuerzos hacia la creación y mejoramiento de la calidad del empleo, mediante acuerdos de seguro y reforma laboral que incluyen subsidios a la mano de obra por parte del sector privado. En el mercado laboral, y debido básicamente a la dinámica de la economía y a una activa política fiscal concentrada en los estratos más pobres, aumenta el número de ocupados, disminuye el desempleo abierto y aumenta la tasa de participación femenina.

Respecto a la educación, por ley se establece la obligatoriedad del Estado de garantizar un nivel educacional de doce años en todos los niños y adolescentes que, comprobadamente, incide en las oportunidades de inserción laboral. La reforma a la educación contempla, aparte de la instauración de la jornada escolar completa y el perfeccionamiento de la infraestructura escolar, el combate a la deserción y discriminación y el mejoramiento en la calidad de la educación pública. Como política de cobertura



de déficit de vivienda, se aplica con éxito el Programa Chile-Barrio de viviendas sociales, destinado a la obtención de vivienda con apoyo en el campo laboral y de organización. La reforma en salud define una serie de garantías explícitas, como el Plan AUGE (Acceso Universal con Garantías Explícitas) que ofrece atención gratuita frente a enfermedades de costoso tratamiento para las familias pobres.

Por iniciativa del FOSIS y del Gobierno, se crea el Sistema "Chile Solidario", que busca combinar dos aspectos: asistencia y promoción. Consiste en la incorporación de las familias en extrema pobreza a la red de protección social del Estado de modo preferencial. Los beneficios que otorga la red de protección social son: apoyo psicosocial, bono de protección a la familia, subsidios monetarios garantizados, acceso preferente a programas de promoción social, prestaciones laborales y de previsión. En atención a la discriminación indígena se crea la Ley Indígena y se constituye la comisión nacional de pueblos indígenas, con el fin de elaborar y proponer políticas de desarrollo económico, social y cultural de este grupo de la población.

### **ECUADOR<sup>63</sup>**

En el Ecuador se han entendido como políticas sociales a las acciones sectoriales desarrolladas por los ministerios de educación, salud y vivienda; a las que se han sumado las políticas de salarios y empleo (Ministerio del Trabajo), así como también el papel desarrollado por los municipios en el ámbito de las necesidades básicas insatisfechas.

---

63 Esta sección se basa en el trabajo de: Gaitán Villavicencio: La pobreza en las ciudades del Ecuador a inicio del Siglo XXI, mimeo, 2003



A ello hay que agregar la creación de fondos específicos para la atención de propuestas de focalización y compensación social, además de programas puntuales. Entre los primeros, tenemos el Fondo de Inversión Social (FISE) o el Bono de Solidaridad que son una expresión del deterioro vivido en el gasto social en el presupuesto nacional. Y, entre los segundos están los proyectos de desarrollo rural, el seguro campesino, programa de educación bilingüe, el PRODEPINE, entre otros. Y no se puede dejar de mencionar las propuestas de modernización de los sectores de salud (MODERSA) y de la educación impulsados por la cooperación internacional, que se desarrollaron de manera independiente de las regulaciones presupuestarias y administrativas del sector público.

Una estrategia de superación de la pobreza urbana tiene que asumir una propuesta de flexibilización del servicio a la deuda externa, que redimensione la posibilidad de un desarrollo auto-centrado en los países endeudados, en base a la promoción de nuevas formas de cooperación internacional para el desarrollo local y el impulso a proyectos productivos que permitan conformar pequeñas y medianas empresas integradas en un sólido sector de economía popular basado en una dimensión de innovación tecnológica apropiada.

## PERU<sup>64</sup>

En el Perú se cuenta con un caso emblemático a nivel local: las experiencias del Parque Industrial de Villa El Salvador en el cual, a diferencia de los parques industriales convencionales, se crean lotes más pequeños con una red

---

64 Sección basada en el trabajo de: Gustavo Riofrío: Pobreza y desarrollo urbano en el Perú, mimeo, 2003.



adecuada de equipamiento y con *maquicentros* que alquilan maquinarias al pequeño empresario. También cuenta con centros de capacitación y de exposición ferial de sus productos. Esta es una experiencia importante para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa.

Otra experiencia previa importante es el Programa Mi Vivienda y Techo Propio, para la entrega de créditos hipotecarios y subsidios para la adquisición de viviendas. Existe un plan de desarrollo urbano que tiene en cuenta la forma y las características de la ciudad.

Del caso estudiado, se pueden sacar propuestas que pueden generalizarse en los ámbitos de la política de vivienda: para atender las necesidades de los sectores de menores ingresos debe determinar las prioridades de inversión, a través de una propuesta integral de acondicionamiento territorial. Debe existir un monto de subsidio adecuado y sostenible y que la construcción de las viviendas debe ser de bajo costo. Un proceso de densificación de vivienda podría producir más casas en un mismo lote que ya cuente con los servicios y equipamientos mínimos.

Sin duda, se debe aplicar mecanismos que promuevan la participación y gobernabilidad local, mediante la provisión de recursos para la capacitación de funcionarios y sociedad civil con el objeto de efectuar los procesos participativos de manera gradual. De esta forma, se permitiría el enrolamiento de los actores locales en los procesos de asignación de presupuestos en función de sus propios planes de desarrollo.

D  
STICO

PROPIEDAD MUNICIPAL  
AREA VERDE  
2004-G.M.L.P.





A manera de conclusiones del análisis realizado, se puede plantear un decálogo que recoge los principales puntos que deben ser resaltados:

- En América Latina hemos entrado, desde no hace mucho tiempo, en nuevo patrón de urbanización o en una nueva coyuntura urbana que nace de las condiciones que vienen del proceso de globalización (apertura, NTIC's, privatización) y de la transición demográfica (nuevas migraciones, menor crecimiento vegetativo). Se pasa de una urbanización basada en la periferización y en la metropolización hacia una introspección cosmopolita, que produce cambios significativos en el rol político de las urbes (ciudad-estado), en los servicios, en el medio ambiente, la seguridad ciudadana, el gobierno de la ciudad y los servicios, entre otros componentes de su nueva realidad.
- En esta nueva ciudad tenemos también un crecimiento importante de la pobreza, en términos del número de pobres, así como en su profundización (indigencia) y mayor desigualdad. Es decir, hoy hay más pobres y ellos son más pobres. Pero, como la pobreza es un fenómeno histórico, no se puede desconocer el proceso de cambio que ha tenido. Hoy la pobreza es distinta a la de ayer y su incremento lo que ha hecho es



profundizar la pobreza de las ciudades; esto es, que las ciudades de pobres son pobres y que los pobres con los ricos no tengan ninguna posibilidad de encontrarse.

- Uno de los cambios más significativos de la pobreza tiene que ver con las mutaciones territoriales que ha tenido. Probablemente, el rasgo distintivo en este aspecto tenga que ver con la urbanización de la pobreza que ha llevado a un cambio en el contenido de nuestras ciudades: paso de las ciudades de campesinos a las ciudades de pobres y de las ciudades con segregación urbana –donde la unicidad de la ciudad no estaba en discusión- a la fragmentación urbana, que se expresa en la existencia de una constelación de unidades dispersas, discontinuas y distantes entre sí. En otras palabras, que se vive el paso de la segregación urbana a la fragmentación, donde la foraneidad es su máxima expresión
- La pobreza no sólo es distinta en el tiempo (historia) sino también en el espacio (territorio). La pobreza del campo es distinta a la de la ciudad y en ésta también se diferencia por el tamaño y el tipo. En el campo, la proporción de pobres e indigentes es mayor que en la ciudad. En la ciudad grande la pobreza tiene que ver con la desigualdad. En las ciudades medias con la informalidad. Y al interior de la ciudad se profundiza la segregación urbana bajo la modalidad actual de la fragmentación.
- La pobreza también se expresa en la diferenciación social. En estos últimos años, se observa un proceso manifiesto de feminización de la pobreza, así como de terciarización del empleo vinculado al sector de los servicios. Adicionalmente, y como una de las formas más claras de la diferenciación, el crecimiento de la brecha que conduce a la desigualdad, polarización e inequidad sociales.

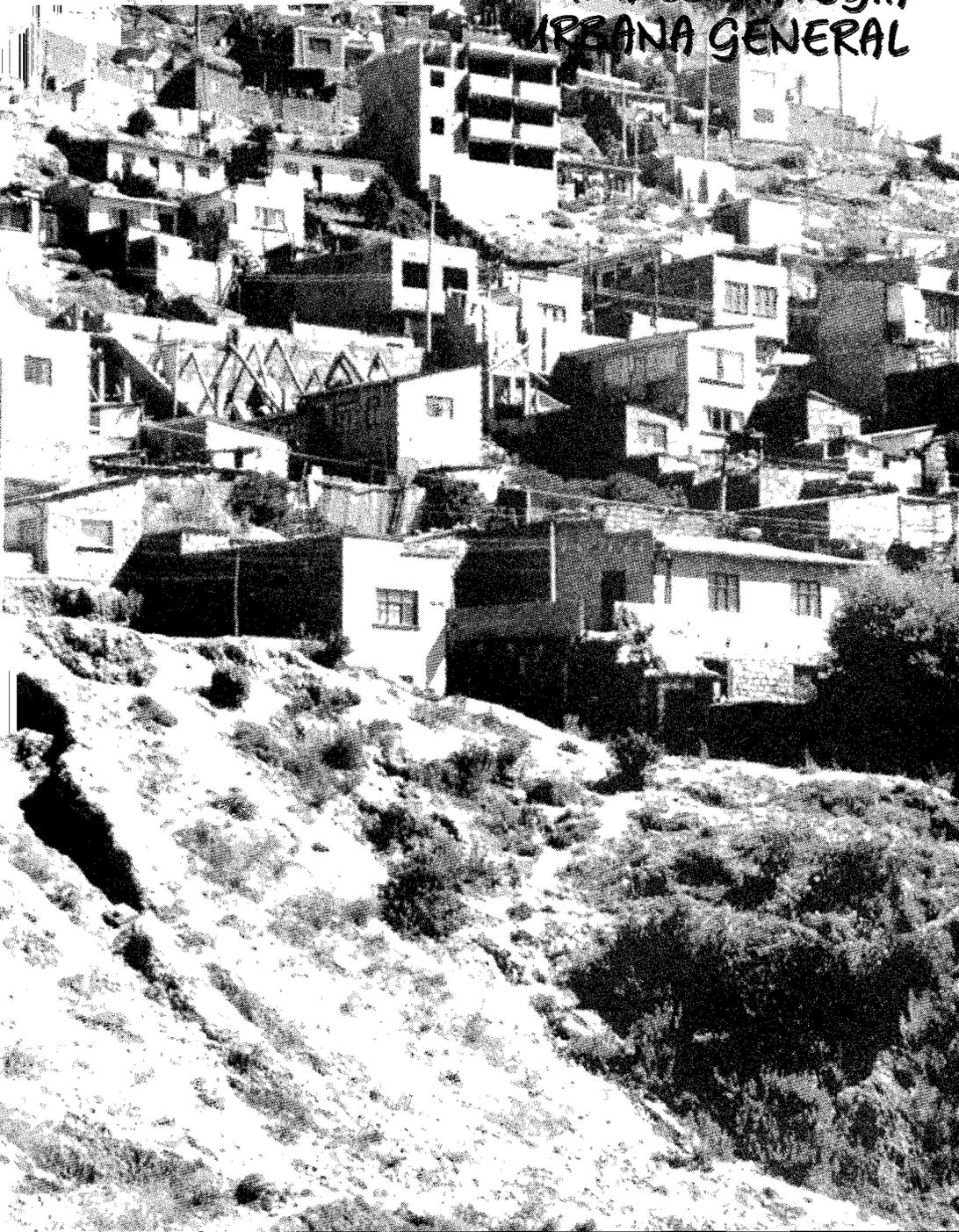


- Uno de los componentes más preocupantes de la pobreza es el impacto que recibe la alteridad. Hoy, es prácticamente imposible que el pobre se encuentre con el rico, al extremo que hemos entrado en un mundo urbano altamente dual. Por ejemplo, el espacio público de la ciudad, entendido como el locus privilegiado del encuentro de los diversos, vive un asedio insoportable (agorafobia). Los ricos lo han reemplazado por el club social y deportivo, y los pobres lo usan en condiciones cada vez más precarias. El comercio está compuesto por centros comerciales (malls, shopping centres) y por mercados o ferias. La vivienda en la periferia, por barrios cerrados y villas miserias, y en la centralidad por tugurios y gentrificación.
- Las políticas sociales diseñadas hasta la actualidad no han tenido la eficiencia que se propusieron para reducir la pobreza. Ésta sigue creciendo y cambiando de manera evidente por encima de las propuestas. El signo que han tenido ha sido o la dependencia a las políticas económicas (industrialización, crecimiento económico o compensación) o el desarrollo de programas aislados. Por ello, se impone el planteamiento de una política social integral. Hay que recordar que la pobreza es una construcción social de largo aliento que requiere de prácticas y estilos de vida, que no se transforman por simple voluntad o de un año para otro, sino que necesitan de condicionantes estructurales. En ese sentido, se debe contemplar, además de soportes de corto plazo, otros que promuevan la movilidad intergeneracional como medidas en torno al trabajo, la educación, la vivienda y el fortalecimiento del capital social.
- Es necesario partir con una visión optimista de la ciudad, que supere aquella que se generalizó en la fase anterior de la urbanización cuando se la entendió más como un problema y menos como una solución,

- Una política social que no tenga una política urbana es inviable en América Latina, no sólo porque es el espacio privilegiado de concentración de los pobres y la pobreza, sino también porque la ciudad presenta una posibilidad. Si los sistemas urbanos se estructuran a partir de las ciudades grandes y si la mayor pobreza está concentrada en el campo, hay que tener una propuesta en ese continuo rural-urbano, de la ciudad grande hacia el campo y del campo hacia la ciudad. Es imprescindible una reforma del Estado donde la descentralización sea considerada como un componente medular para el establecimiento de la llamada democracia territorial. Esto supone fortalecer la institucionalidad sobre la cual descansa: el municipio, pero dentro de una estructura de Estado sustentada en la democracia representativa y participativa.
- Se requiere de una política social integral que parta del concepto de que toda política es política y, por lo tanto, es un ejercicio explícito del poder. La pobreza debe tratarse como una problemática multidimensional, bajo los principios de respeto a los derechos económicos (empleo, ingresos) y sociales (salud, educación), además de los derechos civiles (libertad, integración), políticos (participación, representación), de género (equidad) y de las minorías (etnia, integración). La existencia de un desajuste entre las demandas sociales globales y la incapacidad de respuesta estatal produce crisis de gobernabilidad del Estado que se expresa en la pérdida de su legitimidad. La política social debe partir de una alianza de las fuerzas sociales que la viabilicen, en un contexto de restitución de esa legitimidad perdida, sustentada en la eficacia y eficiencia de sus acciones.



# 6. LINEAMIENTOS DE UNA ESTRATEGIA URBANA GENERAL





Sobre la base de los estudios de caso presentados en el acápite anterior y del diagnóstico general realizado (problemas y políticas), se presentan en esta sección algunos lineamientos generales de lo que podría ser una estrategia general de combate a la pobreza urbana, inscrita en la necesidad de construir un proyecto colectivo para las ciudades. La propuesta se desarrolla dentro de una matriz de doble entrada compuesta por: los niveles de intervención (internacional, nacional y local) y los objetivos estratégicos de cambio, en el marco de una estrategia *glocal* de actuación.

Se trata, con la propuesta, de generar un impacto en las ciudades latinoamericanas dada la importancia de la temática (pobreza urbana) y a su amplia cobertura regional (todos los países) y en el nivel local (varias ciudades), en un contexto de desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación. El enfoque general de la estrategia urbana se define a partir de una tríada expresada en la relación ciudad, ciudadanía y gobierno, que guía los principios metodológicos de la estrategia general.

- Ciudadanía sin Estado no existe, porque los derechos y los deberes se definen y concretan en relación con el Estado. Es en la dinámica relación Estado-sociedad civil que se pueden encontrar las soluciones a los problemas generales de reducción de la pobreza,

puesto que la ciudadanía –como expresión más acabada de su condición política- solo existe en la relación con el Estado.

- Ciudadanía sin ciudad no existe, porque la primera forma histórica de participación ciudadana es la ciudad. Por ello, la democracia local es el ejercicio pleno de la ciudadanía, nace del derecho y del deber de la población a la ciudad. Socializar la condición de ciudadanía es hacer más ciudadanos para más ciudad y más ciudad para más ciudadanos; es decir: la ciudad democrática.
- Si la ciudadanía existe en la relación con el Estado y la ciudad, es necesario pasar de los llamados casos exitosos (que muestran precisamente que son la excepción) a las políticas exitosas que conducen a un proyecto de política urbana pública, que es una propuesta colectiva (ciudadanía) de ciudad (polis).

La construcción del proyecto colectivo de ciudad debe ser parte de un proyecto nacional, así como aportar al mismo. Esto significa, **que no se trata de un plan exclusivamente municipal sino de un plan de ciudad que debe estar vinculado a un proyecto nacional**. Además, debe ser una propuesta socialmente compartida de la ciudad en construcción, que debe tener como base la cooperación público-privada-comunitaria. Esto significa pensar en propuestas integradoras y no excluyentes de ciudad y sociedad y tener una visión de totalidad y de largo plazo en la construcción de una voluntad colectiva. Por tanto, los componentes de esta propuesta deben estar relacionados y ser vistos dentro de la unidad. Los objetivos de cambio nos llevan a plantear la definición de ejes estratégicos a dos niveles: internacional y local.



A  
INTERNACIO





**E**l diseño de una estrategia para la ciudad latinoamericana en la hora actual, con énfasis en el combate a la pobreza y en el contexto de la glocalización, puede encontrarse en cuatro ejes centrales: desarrollo urbano (territorio), desarrollo económico (economía), marco institucional (Estado) e integración social (sociedad).

#### a. El desarrollo urbano

El *desarrollo urbano* se piensa hacia dos niveles: por un lado, para aportar a la reforma general del Estado y, por otro, hacia el desarrollo local con fortalecimiento de la democracia y el crecimiento económico. Con una organización estatal, muy pequeña para lo global y grande para lo nacional (Borja y Castells), es poco lo que se puede hacer para democratizar la sociedad, mejorar la calidad de vida de la población y aportar al desarrollo económico. Se debe acercar la población al Estado (descentralizar), integrar la población (espacio público) y redistribuir la riqueza, social y territorialmente (democracia territorial). Para ello se debe desarrollar:

- **La descentralización.** Impulsar un programa amplio de descentralización que tienda a distribuir equitativamente la centralidad (el poder) al interior del conjunto del Estado mediante la asignación de recursos (autonomía económica), la transferencia de



competencias (autonomía administrativa) y el fortalecimiento de la democracia (autonomía política: representación, participación, transparencia). Impulsar el fortalecimiento de los gobiernos locales sobre la base de una ampliación democrática de su base social de sustentación (participación), de la modernización institucional (eficiencia y eficacia), de la legitimidad política, de la rendición de cuentas (transparencia), de la legitimidad (eficiencia y eficacia) y de la representación social (identidad).

- ***El espacio público.*** Dotar al espacio público del rol estratégico que tiene como componente fundamental para la organización de la estructura urbana, la vida colectiva (integración, estructura) y la representación (cultura, política) de la sociedad<sup>65</sup>, que encuentra su razón de ser en la ciudad y es uno de los derechos fundamentales a la ciudad: el derecho al espacio público, como derecho a la inclusión; porque el “respeto al derecho ajeno es la paz”: la alteridad. El espacio público para ser tal debe ser un ámbito simbólico (identidad), simbiótico (encuentro) y de la polis (ciudadanía).
- ***Democracia territorial.*** Distribuir la inversión pública en el campo y en la ciudad, de acuerdo a sus condiciones específicas. Mientras en las ciudades grandes debe dirigirse la inversión hacia la integración social, en las ciudades medias y pequeñas hacia la generación de empleo y en el campo hacia el

---

65 “Lo que es importante, a mi entender, es la misma intención, la voluntad de crear, de poseer esos espacios, de tener un lugar donde reunirse para las más disímiles ocasiones, un lugar que no es de nadie y es de todos, la esencia misma de un valor público. Y también de tener algo representativo, que hable con la voz de todos y que exprese la singularidad de la comunidad que lo ha hecho suyo, no importa si ha surgido de la voluntad popular o del gesto autoritario del monarca”. (Baroni, S., 2003:63)

mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En todos los casos, se debe tratar de disminuir los desequilibrios y desigualdades sociales en la perspectiva de integrar cada uno de los ámbitos territoriales dentro del sistema urbano que se propugna.

Estas propuestas se podrán impulsar en el marco del fortalecimiento de la gestión pública. Hoy, la crisis urbana ha determinado un posicionamiento de los modelos de gestión que se expresan –finalmente– en dos perspectivas distintas: la una, que busca la superación de la crisis desde una óptica que profundiza la vía mercantil privada y, la otra, que le asigna un mayor significado a lo público. Esta confrontación adquiere mayor importancia porque hay un embate privatizador que hace que la ciudad se rija con mayor fuerza por el mercado, antes que por efecto de las políticas públicas. Pero, además, porque el espacio público, debido a los procesos de privatización, fragmentación y segmentación que se vive en la ciudad, terminan siendo ámbitos de expresión y acción para el mundo popular urbano, lo cual contribuye a su asedio y redefinición<sup>66</sup>.

La globalización genera oportunidades y debilidades. Por eso, una apertura de las economías que no esté acompañada de un adecuado proceso de ampliación de las capacidades de la población (en especial en educación y salud) puede tener resultados negativos en la calidad de vida. Es importante sacar ventaja de las oportunidades del mercado; pero para ello hay que desarrollar las capacidades de los recursos humanos. No se trata de negar el mercado, de lo

---

66 “¿Hasta qué punto se trata de una suerte de abandono de los sectores acomodados del espacio público (y de la esfera pública) de las ciudades, que conlleva una implícita abdicación de su función de actores importantes en el conjunto de la sociedad? ¿Y hasta qué punto se trata más bien de una “retirada estratégica, desde la cual se estarían gestando nuevas formas –ciertamente parciales y todavía inciertas– de reconstrucción del vínculo social?” (Giglia, 2001)

que se trata es de permitir que toda la gente pueda tener acceso a sus beneficios y para ello es fundamental el desarrollo de sus capacidades a través de la acción pública.

## **b. Desarrollo económico**

Partimos de una doble consideración. Primero, lo territorial es muy importante en el desarrollo económico, porque las unidades económicas dependen de su entorno para ser competitivas; y, segundo, que las ciudades son el asiento principal de los procesos de globalización, innovación y desarrollo económico porque allí se concentran las actividades económicas más dinámicas (industria, servicios, comercio) y el consumo productivo y reproductivo. Es ahí donde nacen las ciudades como nodos estratégicos de las redes urbanas globales porque, además, tienen funciones específicas en las relaciones interurbanas. Una estrategia urbana debe considerar a los componentes de competitividad y de posicionamiento:

- **La *competitividad*.** La competitividad urbana se consigue al momento en que la ciudad encuentra un lugar significativo en el mercado global, para lo cual tiene que desarrollar estabilidad política, un ambiente macroeconómico sano, una infraestructura con tecnología de punta, recursos humanos cualificados y calidad de vida de su población.
- **Estado social de derecho.-** Un Estado social de derecho con un marco jurídico e institucional adecuado, que permita controlar la corrupción y que brinde seguridad jurídica a los ciudadanos. En este sentido, es fundamental el desarrollo de instituciones que garanticen el pleno ejercicio de los derechos de las personas. Un sistema político democrático y representativo que fomente la participación

ciudadana, la rendición de cuentas de los gobernantes, tenga elecciones abiertas, cuente con una prensa libre, se dé presencia importante a la oposición y, viabilice la participación de los movimientos sociales son todos elementos de contexto importantes para una estrategia de superación de la pobreza.

- **Ambiente macro-económico estable.** Es una condición importante para superar la pobreza, porque en épocas de inestabilidad y crisis macroeconómicas se afectan más los grupos vulnerables y aumenta la pobreza. Pero, no cualquier tipo de crecimiento económico lleva necesariamente a una reducción de la pobreza; por eso es importante fomentar un crecimiento económico que sea incluyente, con alta generación de empleo, altos niveles de participación y significativos recursos para lo social. Se debe fomentar las actividades productivas y de micro emprendimientos populares, a través de una política de capacitación y micro crédito.
- **Infraestructura y servicios.** La construcción de infraestructura y servicios de alta calidad que tienda a satisfacer las demandas de la producción (incremento de la productividad) y del consumo de las personas (mejora de la calidad de vida); teniendo como base a las tecnológicas de punta (NTIC), en las que descansa la economía global y la red urbana global. Necesidad de formalizar los servicios para bajar los costos de producción y, por lo tanto, reducir las tarifas y mejorar la calidad de los mismos. Se eleva, así, la calidad del hábitat y de vida de la población.
- **La formación de recursos humanos.** La formación de recursos humanos cualificados es de singular importancia para la administración del nuevo sistema productivo y tecnológico, lo cual supone impulsar una



reforma al sistema educativo acorde a las demandas locales y globales<sup>67</sup>.

- **Calidad de vida.** El desarrollo de la calidad de vida de la población permite contar con una base social para el incremento de la productividad, tanto desde la perspectiva de un mercado urbano sólido como de la atracción para la inversión de nuevos capitales. La producción de un hábitat sano, saludable y bueno es la base social de la competitividad.
- **Conectividad y posicionamiento de las ciudades.** Se consigue a través del posicionamiento de la ciudad en la red urbana global, para lo cual tiene que definir su vocación y construir un sistema plural de comunicaciones interactivo para el flujo de personas, bienes, servicios e información.
- **Sistema urbano o rangos de ciudades en red.** Debido a la poca integración interurbana y la gran distancia que existe entre ellas, es imprescindible conformar una red latinoamericana de ciudades que impulsen el intercambio directo de experiencias. Ya existen las bases en las denominadas “Mercociudades” y la Comunidad Andina de Ciudades. Se requiere de vínculos interinstitucionales que auspicien y promuevan la integración regional. Impulsar un sistema urbano sobre la base de la vocación de cada nodo (ubicación estratégica), de la articulación interurbana (infraestructuras de comunicación) y de la reducción de los desequilibrios regionales y naturales; lo cual será posible a través de la incorporación al desarrollo de los territorios distantes,

---

67 Por ejemplo “glocalizar” la educación superior en el sentido de formar especialistas en campos como la economía y el derecho para lo local y lo global; pero también que se integre funcionalmente a la ciudad.

la distribución solidaria de recursos (de las regiones ricas a las pobres), el mejoramiento de la infraestructura y los servicios, así como la mancomunidad de ciudades (por servicios, economías de escala) y de gobiernos municipales (por afinidad étnica o de género, condición geográfica).

- **Vocación urbana.** Se requiere la definición de la vocación de cada una de las ciudades para identificar el sentido de un proyecto colectivo de ciudad y ubicar a la ciudad como un nodo estratégico dentro de la red global de ciudades. En otras palabras, la definición de su especificidad permitirá construir una “ilusión movilizadora” para su población (proyecto colectivo de ciudad), un sentido estratégico en las relaciones interurbanas (red urbana global) y un liderazgo institucional fuerte, que serán capaces de aglutinar y movilizar al conjunto de la población<sup>68</sup>.
- **Ensamble multinacional de servicios.** Producir un ensamble multinacional de las infraestructuras vinculadas a su polo de punta: las nuevas tecnologías de la comunicación. Las relaciones interurbanas que históricamente se construyeron alrededor de las bondades de la naturaleza (ríos, mares) hoy deben ser producidas socialmente: puertos (fluviales, marítimos, aéreos, fronterizos), carreteras (autopistas, expresas), telefonía (alámbrica, celular) e informática (telemática, telecentros, internet).

---

68 Los ejemplos más interesantes son: en las ciudades de los países desarrollados está Barcelona, que impulsa su gran motivación para transformar la urbe a partir de los Juegos Olímpicos con el Alcalde Pasqual Maragall a la cabeza; y, en América Latina, la ciudad de Lima con el liderazgo del Alcalde Barrantes, a mediados de los años ochenta, cuando propone su política de desarrollo urbano a partir de un vaso de *leche*. Y también la ciudad de Cali en Colombia, donde el Alcalde Rodrigo Guerrero concibe un plan de seguridad denominado DESEPAZ, alrededor del cual estructura una política general sobre la ciudad.

### c. El marco institucional

La ciudad se ha convertido en un actor político nacional e internacional que disputa al Estado nacional y al mercado las competencias y el protagonismo. La competencia entre las ciudades y sus instituciones conduce a la formación de un complejo institucional de gestión urbana en el que las relaciones interinstitucionales (público-público), las vinculaciones con el mercado (público-privado) y la articulación con la ciudadanía (público-sociedad) son fundamentales. Por tanto, los temas de la reforma del Estado (privatización y descentralización), el peso del mercado y la participación social son fundamentales.

- **Cooperación público-público.** Impulsar una descentralización del Estado que permita tener gobiernos de cercanía, más democráticos, eficaces y eficientes. Para ello, se deberá generar mayor autonomía política (fortalecer la democracia), autonomía económica (recursos sólidos) y autonomía administrativa (competencias necesarias) bajo los principios de progresividad, solidaridad, diversidad y subsidiaridad. La descentralización debe llevar a un fortalecimiento de los gobiernos locales e intermedios y a generar mecanismos de cooperación público-público a través del diseño de competencias concurrentes entre las administraciones estatales.
- **Cooperación público-privado.** Actualmente, en la ciudad tiene mayor peso el mercado, lo cual debe conducir a construir gobiernos locales fuertes en el ámbito de la regulación y en el de las iniciativas de cooperación público-privado. La fuerza estará dada por la ampliación de su capacidad de acción (recursos y competencias), eficiencia (respuesta temprana), transparencia (rendición de cuentas) y legitimidad (respuesta a las demandas sociales).

- **Cooperación público-comunitaria.** Impulsar mecanismos de participación y representación de la población, a través de un sistema político democrático que fomente la participación ciudadana y la rendición de cuentas de los gobernantes, que existan elecciones abiertas y prensa libre, que se estimule la presencia de una importante oposición y la participación de movimientos sociales, todos elementos centrales en cualquier estrategia de superación de la pobreza. Un marco jurídico e institucional adecuado, que permita controlar la corrupción y que brinde seguridad jurídica a los ciudadanos. En este sentido, es fundamental el desarrollo de instituciones que garanticen el pleno ejercicio de los derechos de las personas. Creación de mecanismos de participación en el gobierno local y en la elaboración de planes de desarrollo local.
- **Flexibilidad de la gestión pública.** Impulsar la flexibilidad institucional de la gestión pública local, para que se incorporen las nuevas competencias, se adecuen a la innovación tecnológica, acompañen a las transformaciones de las expresiones políticas y permitan la dinámica de las identidades culturales y el incremento de las demandas sociales. Es decir, una gestión pública flexible y dinámica de la ciudad acorde a los nuevos tiempos, que se exprese en una estructura tecnológica (modernización), recursos humanos (profesionalización), sistema de gestión ágil (desburocratización) y legítima (eficiente y representativa).

#### d. Integración social

La ciudad y las instituciones son ámbitos de integración política y cultural de las sociedades locales, y poderosos instrumentos de fortalecimiento de las identidades y del

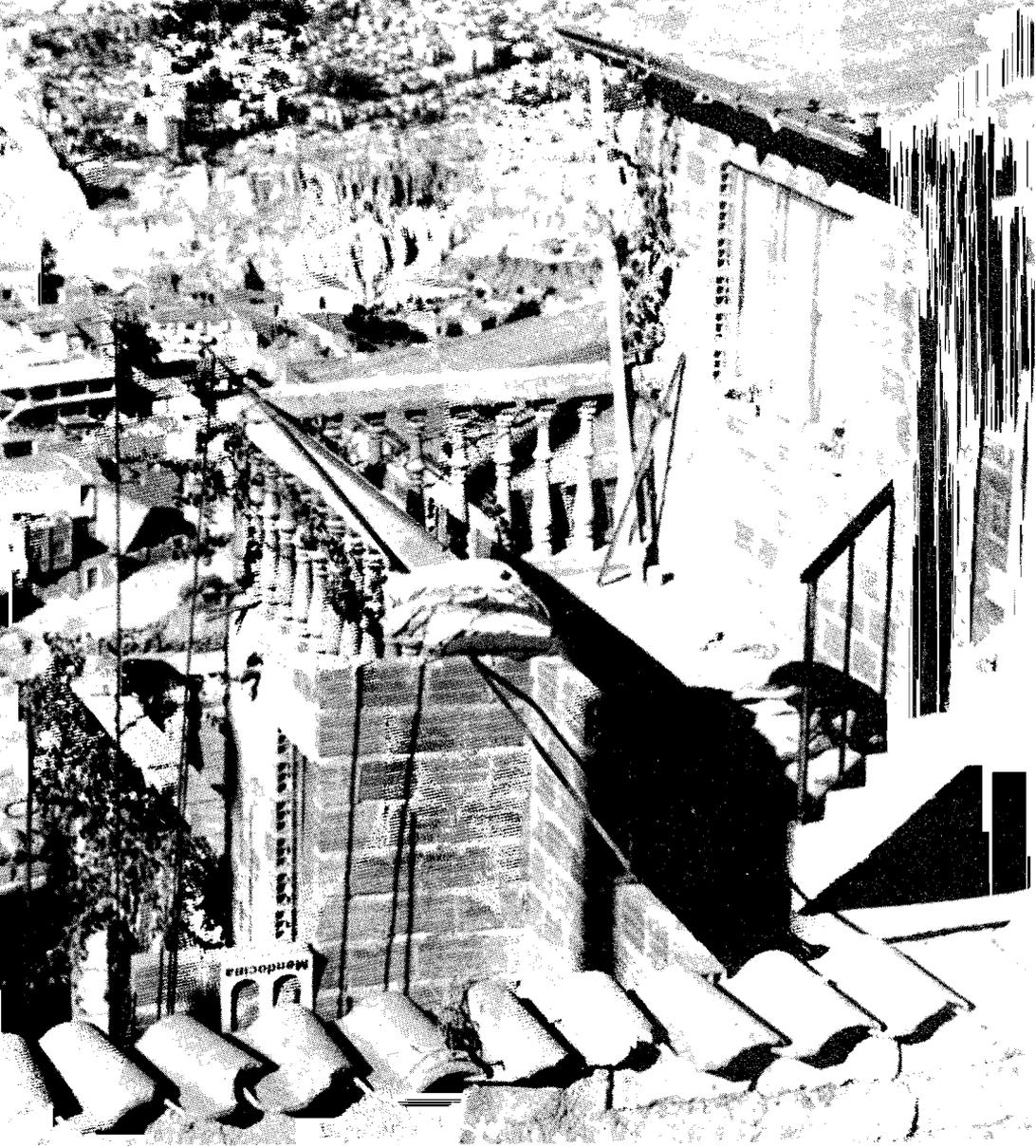


sentido de pertenencia de la población a sociedades concretas en el ámbito de la globalización. Más importante aún, cuando se observa en la ciudad un proceso de fragmentación y *foraneización* y en las instituciones un proceso de privatización que llevan a la dispersión. Se requiere un sistema de integración social –que respete la diversidad– compuesto por políticas hacia la ciudad y las instituciones.

- **Estado de la integración.** Los estados nacionales han sido históricamente elementos de integración social; sin embargo, lo han hecho sobre la base de subsumir las culturas regionales y locales. Por tanto, se trata gestionar la integración de la heterogeneidad socio-cultural en los ámbitos locales, a través de su representación y no de su eliminación, para de esta manera tener expresión y reconocimiento nacionales.
- **La ciudad de la integración.** La ciudad es el espacio de la heterogeneidad y la diversidad; allí se encuentran los diversos (los iguales no tiene sentido que se encuentren); se representa la colectividad (allí se visibiliza la sociedad) y se construye la identificación social de los distintos. Pero, las ciudades se han convertido en verdaderas constelaciones discontinuas de fragmentos territoriales debido a la pérdida de la unidad urbana. Mientras la segregación urbana, propia de la ciudad industrial, tenía a la ciudad como su contenido, la fragmentación más bien tiende a disolver la unidad urbana.
- **La sociedad de la integración.** La alta segmentación social en la que vivimos hace que el rico y el pobre no se encuentren en ningún momento y lugar; el primero vive el tiempo y el segundo, el espacio. Así tenemos que mientras el capital es global, el trabajo es local.



# 8. PROPUESTA URBANA EN EL AMBITO NACIONAL





La propuesta urbana en los ámbitos nacionales tiene dos componentes: por un lado, las políticas transversales y, por otro, las propiamente territoriales de carácter interurbano (sistema de ciudades) y el intraurbano (estructura interna de la ciudad).

#### a. Políticas transversales

Las políticas transversales se refieren a aquellas que tienen que estar presentes en el diseño de los programas y proyectos de la estrategia general y se refieren a las *políticas sociales* que buscan introducir desde lo público, el equilibrio social para la reducción de la pobreza y las inequidades. La variable *diversidad*, permite imponer el principio del trato igual a los desiguales; crea las oportunidades y respeta las diferencias desde las perspectivas de género, edad y etnia con el objetivo de reducir la pobreza.

La política de *medio ambiente* establecerá los equilibrios necesarios entre lo natural y social en un contexto donde tienden a producirse asimetrías preocupantes. Y, *desarrollo local* que permite implantar la democracia en el territorio desde las perspectivas económicas y políticas.

- **Provisión pública descentralizada de los servicios** (educación, salud y vivienda). En todos los estudios

se comprueba la necesidad de que la población cuente con adecuados sistemas de educación, salud y de vivienda como elementos claves en la superación de la pobreza. Sin embargo, muchas veces se afirma que existen restricciones presupuestarias para conseguir estos objetivos. Ante esto, es importante afirmar que se debe priorizar el gasto, es decir, en caso de restricción fiscal, se debe reducir otros ítems del gasto (defensa, deuda) y no los gastos en política social. Segundo, una de las ventajas de los países en desarrollo es que la provisión de los servicios de salud y educación y de construcción de vivienda es intensiva en fuerza de trabajo (cuyo costo es relativamente barato). Tercero, la inversión social es una buena política de seguridad ciudadana que conduce a reducir los costos de la violencia, a mejorar la calidad de vida de la población y a ser la base social de la competitividad. Desde este punto de vista, una estrategia social integral, además de no implicar elevados costos, puede también servir como una importante estrategia generadora de empleo.

- **Ciudad de las oportunidades.** Las sociedades latinoamericanas son altamente inequitativas y excluyentes, expresadas, por ejemplo, en la desigual distribución del ingreso, en el racismo, machismo y la marginalidad. Por eso, es necesario buscar una ciudad que respete la diferencia, pero en un contexto de equidad, para que sea una *ciudad de oportunidades* para todos y todas. Hay que promover la equidad de género a través de la inclusión transversal de esta variable en las políticas urbanas, la reducción de la violencia intrafamiliar mediante programas de trabajo con víctimas y victimarios de este flagelo, buscando romper la transmisión generacional y el círculo de la violencia que se inicia en el hogar. Se debe impulsar el derecho a la preferencia sexual de las personas, las



prácticas sexistas serán combatidas y se luchará contra toda práctica de discriminación por preferencias sexual, religiosa, étnica o política.

- **La sostenibilidad.** Los niveles de contaminación del aire, suelo y agua de las ciudades son significativos. Existe una urbanización depredadora del medio ambiente que produce una ciudad enferma porque entra en un ciclo en el que se abastece de energía de regiones cada vez más apartadas de la ciudad y luego de consumirse expelle un conjunto de contaminantes hacia las zonas circundantes. La sostenibilidad es una de las exigencias de los tiempos modernos y una necesidad del proceso urbano para generar los equilibrios que la hagan perdurable en el tiempo y que le permitan insertarse competitivamente en la globalización. Se buscará la preservación y mejoramiento del medio ambiente y sus recursos, para beneplácito de las futuras generaciones.

## b. Políticas territoriales

- **El sistema urbano** (las relaciones interurbanas).

Estamos viviendo el paso de la jerarquía, pirámide o rango de ciudades al concepto de sistema o red urbana, con lo cual se busca consolidar las relaciones interurbanas. En América Latina, hay poca integración interurbana y gran distancia física y social entre las ciudades. Mientras el 75 por ciento de los municipios en América Latina son pequeños y de base rural, el universo de las ciudades grandes es más bien pequeño, aunque la cantidad de población que alberga sea mayor. En otras palabras, se debe proponer acciones a la totalidad del sistema urbano (red urbana), al conjunto del contexto bajo el precepto de la

democracia territorial y a cada uno de los nodos del sistema (según su especificidad).

- **Red urbana.** La gran distancia entre ciudades tiene que ser combatida a través de una propuesta de conectividad que produzca integración interurbana en los ámbitos regional, nacional e internacional. Debe generarse la especialización-complementariedad de cada uno de los nodos de la red urbana, de tal manera que se produzca un copamiento de los nichos de mercado y los respectivos enlaces. El primer elemento significa la vocación de cada ciudad en la red y el segundo, los vínculos sociales, culturales, políticos y económicos, en el marco del impulso a la democracia territorial. Así, por ejemplo, la construcción de canales de relación entre productores y consumidores que eliminen la intermediación y auspicien redes sociales que fortalezcan el llamado capital social. Según la organización territorial en la que se esté inmerso, se requerirá una propuesta que tenga en cuenta los siguientes componentes:

### **Los nodos de la red**

**El campo.** Con el desplazamiento del centro de gravedad político, social y económico del campo a la ciudad, el tema agrario en América Latina ha perdido relevancia. Es importante recordar que todos los países que han tenido importante éxito en la superación de la pobreza han contado con significativos procesos redistributivos (en especial de la tierra). Esto es importante para una política urbana en la medida en que una reforma agraria adecuadamente ejecutada, alivia la presión migratoria a las ciudades, establece enlaces más adecuados (producción-consumo, campo-ciudad, agricultura-industria) y favorece al medio ambiente.

**Ciudades pequeñas y medias.** Se puede afirmar que hay más pobreza y más compleja en las ciudades medias y pequeñas debido a dos situaciones: servicios deficientes y precariedad del empleo bajo influencia rural. Por tanto, las políticas centrales deben dirigirse a la creación de empleo estable y a la dotación de servicios básicos; esto es, al desarrollo local y a la calidad de vida de la población.

**Ciudades metropolitanas.** Existe, en términos absolutos, más cantidad de desempleo en las ciudades grandes. La urbanización ha sido fuente de reducción de la pobreza, al menos aquélla vinculada a los servicios y las necesidades básicas insatisfechas (NBI). Sin embargo, en este caso son la diferenciación, la segregación y la exclusión los problemas principales. En consecuencia, una buena política de integración será trabajar en la centralidad, en el espacio público, en los servicios (educación, salud), en las infraestructuras (agua, telefonía) y en el empleo que tiendan a reducir las distancias sociales.

- **La ciudad (las relaciones intraurbanas)**

### **La ciudad de la gente**

La ciudad la hace su gente, según sus cualidades y su organización. La ciudad concentra cerca del 80 por ciento de la población de América Latina. Por otro lado, la población urbana tiene una riqueza muy grande en su diversidad: origen étnico (afrodescendientes, pueblos y nacionalidades indígenas y mestizos); así como por su proveniencia territorial (de otros países y continentes). Esta diversidad construida a lo largo de la historia se expresa en una sociedad civil fuerte, en número y diversidad. El grado de organización social de la población urbana es importante. Para potenciar la riqueza de su gente se plantea la propuesta de **más ciudadanos para más ciudad**; es decir, la ciudad



hace la gente, pero la hace en la medida que se satisfacen sus derechos y cumplen sus deberes; y, en la medida en que se identifique con su ciudad, según sus cualidades y su organización.

Para ello se busca generar una política social agresiva de desarrollo social y participación ciudadana sustentada en proyectos de:

**Educación.** Fortalecer los centros educativos municipales, descentralizar unidades nacionales y crear nuevos centros de formación mediante el mecanismo del *apadrinamiento*<sup>69</sup>. Impulsar la educación formal e informal incorporando las nuevas tecnologías de la comunicación. Construir la *ciudad del conocimiento* gracias al desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación para la educación, capacitación y formación de nuevas generaciones. Producción de programas cívicos masivos, inserción de la población en cursos a distancias y virtuales (masificación de tele-centros) y el desarrollo de actividades formativas mediante la televisión y la Internet. Estímulo a los parques temáticos de recreación, cultura y tecnología. Promover la *ciudad educadora*, partiendo del hecho que una ciudad no es sólo lo físico-espacial (las calles, los parques o los edificios), sino también la información que transmite, los imaginarios urbanos que construye. Toda ciudad es un medio de comunicación especial, una crónica pétrea que se destina a la formación de su gente, de acuerdo a programas especiales de señalización, mobiliario, andares, recorridos, cromática, orden, flujos, etc.

**Cultura.** La ciudad ha sido producida a partir de una importante trilogía: memoria, identidad y pluriculturalidad,

---

69 Es un mecanismo usado en Bogotá que permite que unidades educativas de prestigio puedan apoyar a centros de educación de menos recursos mediante un sistema tripartito: el municipio apoya con infraestructura, colegios buenos apoyan con sus metodologías, sistemas pedagógicos y profesores, y las familias de acuerdo a sus recursos.



las que deben ser potenciadas a través de: una *ciudad multicultural* para vincular las distintas expresiones culturales provenientes de la condición étnica, la composición de género y los grupos etéreos. La *ciudad de la memoria* debe fortalecer la integración social a través de lo simbólico (identidad) y lo simbiótico (encuentro) que tienen los museos, centros culturales, bibliotecas, el espacio público y la investigación. El fin es el fortalecimiento de una cultura ciudadana sustentada en la participación, tolerancia, convivencia, optimismo, satisfacción de los derechos, ejercicio de los deberes y auspicio a la alegría. La *ciudad de la identidad* permitirá fortalecer los lazos de pertenencia en un contexto de cosmopolitización de la ciudad, que exige espacios para la convivencia en la diversidad, pero en un contexto internacional.

**Vivienda.** El déficit de vivienda en América Latina ha crecido, los precios de suelo se han elevado, el crédito se ha contraído y el stock de viviendas se ha degradado. Como respuesta, se requiere impulsar programas masivos de mejoramiento barrial (hábitat) que partan desde la regularización de las tierras (legalización), el mejoramiento de la accesibilidad (vialidad y transporte), la construcción de microcentralidades urbanas (espacio público), la dotación de los servicios (agua potable, iluminación) y el desarrollo de equipamientos (paradas, señalización). El financiamiento puede venir de la venta de edificabilidad (subsidios cruzados al interior de la ciudad), rentabilidad de la propiedad inmobiliaria municipal, de los subsidios estatales, del sistema mutual y de la cooperación internacional. Se debe establecer un sistema de "banco de materiales" de distribución zonal y barrial, que puedan ser adquiridos, por ejemplo, mediante el canje por basura. Esto permitirá desarrollar reciclaje con réditos económicos (empleo, ingresos adicionales), mejorar el acceso a materiales de construcción a precios bajos, de buena calidad y con asistencia técnica. Hay que mejorar la vivienda vieja y,



además, repoblar las zonas centrales de las ciudades, porque la periferización es más costosa en términos urbanos y sociales y porque, además, queda un cuello de botella en los intersticios de la ciudad.

- **La ciudad del desarrollo**

Sin lugar a dudas las ciudades son polos económicos importantes, tanto desde la perspectiva de la concentración de las actividades económicas (industria, servicios, comercio) como de la concentración del consumo; sin embargo, de un tiempo a esta parte se observa una contracción de la producción industrial. Por ello, se requiere generar una reconversión productiva encaminada a encontrar la vocación económica de cada una de las ciudades.

*Reconversión económica.* Se la promoverá sustentada en la base productiva de la ciudad-región, en la innovación de actividades y servicios, en la mejoría del posicionamiento (ubicación en la red urbana global) y de la competitividad (ubicación en el mercado) porque, en mercados globalizados y de fuerte competitividad, la especialización y el incremento de la productividad son fundamentales. Se dinamizará la economía hacia actividades tradicionales (manufactura, servicios) y productivas innovadoras (logística, turismo) sobre la base de pequeñas y medianas empresas que generen mayor empleo. Se debe estimular la creación de empresas que creen trabajo y que operen bajo el concepto de desarrollo social empresarial.

*Comercialización.* Se deberá velar por el desarrollo del comercio popular (mercados, ferias, ambulante) y formal (centros comerciales, mayoristas), además de estimular las exportaciones e importaciones a través de programas de e-comer. Respecto del comercio popular se establecerá un

mecanismo de regulación de la venta ambulante y callejera sobre la base de las densidades, la presentación formal, el tipo de productos, definición de lugares permitidos, el aseo y el equipamiento estandarizado. Se formará un sistema de comercialización que parta de la definición de mercados mayoristas, sectoriales y barriales.

***Ensamblaje de las infraestructuras.*** La ciudad del desarrollo se sustentará en la provisión de servicios, infraestructuras y tecnologías adecuadas, mediante la formación de una red de redes. En este campo dos serán las líneas que generen mayor competitividad: las que se refieren a las mejorías en la calidad de vida de la población y las que están relacionadas con el incremento de la productividad, como son las infraestructuras de la conectividad (telefonía, aeropuerto) y de energía (eléctrica, solar). En suma, se trata de construir el ensamblaje de las redes de servicios bajo un marco institucional unificado: una empresa de empresas.

***Competitividad.*** El territorio es un componente muy importante en la generación de las condiciones de competitividad de las unidades económicas dentro de la globalización y cada una de las ciudades tiene que sacar provecho de su ubicación geoestratégica en el ámbito en el que operan (local, regional o internacional). Hay que generar las condiciones para que el entorno natural (geografía) y el entorno artificial (competitividad) favorezcan el desarrollo económico. Es decir, se debe sacar provecho de las condiciones naturales del entorno generando las condiciones favorables para la productividad.

- **La Ciudad de la democracia**

La ciudad de la democracia será una realidad cuando la población ejerza sus derechos, cumpla con sus deberes, esté integrada, sea solidaria y participe en la rendición de



cuentas; es decir, cuando la población participe directa e indirectamente, se constituirá en ciudadanía, porque la democracia local debe ser entendida, ante todo, como un ejercicio de ciudadanía. Para construir la propuesta de la ciudad de la democracia se tiene los siguientes elementos de actuación:

***El gobierno de la ciudad.*** El municipio debe convertirse en gobierno local con competencias suficientes (autonomía administrativa), recursos necesarios (autonomía financiera) y, sobre todo, con una fuerza y legitimidad para desarrollar la capacidad de negociar con otros organismos del sector público nacional y provincial, y con poder para coordinar su acción con el conjunto de los actores sociales, económicos y políticos (autonomía política). Los municipios deben modernizarse con un desarrollo institucional fundado en la tecnología de punta, el impulso a los planes estratégicos, operativos y presupuestarios y la profesionalización de sus recursos humanos. Esta modernización permitirá tener una respuesta más eficiente y eficaz para generar políticas urbanas sostenibles en el tiempo y adecuarse a las demandas de la época. La ciudad de la democracia permitirá tener un gobierno de proximidad, representativo, legítimo y transparente.

***Descentralización y desconcentración.***- Los municipios pequeños deberán integrarse (mancomunidades, asociaciones) y los grandes o metropolitanos deberán descentralizarse. Se debe impulsar un proceso de descentralización y desconcentración del Estado nacional a instancias subnacionales, así como de manera intramunicipal, sobre la base de las jurisdicciones territoriales menores, que serán la base de la participación ciudadana.

***Participación ciudadana.*** Se debe crear un marco institucional municipal sobre la base de tres pilares: el



primero, en el ejecutivo municipal para que defina las políticas generales que se instrumenten descentralizadamente; el segundo, dentro de los concejos municipales donde pueden haber nuevas formas de participación y representación (comisiones por grupo social o temas) y; el tercero, que pueden ser instrumentos de consulta popular, la multiplicación de los canales de comunicación multimedia, la realización de audiencias barriales, la promoción del voluntariado (mingas), las campañas sociales (vacunación), las veedurías ciudadanas (rendición de cuentas) y, sobre todo, para reforzar el capital social (redes sociales) y el tejido organizativo de la población (organizaciones barriales).

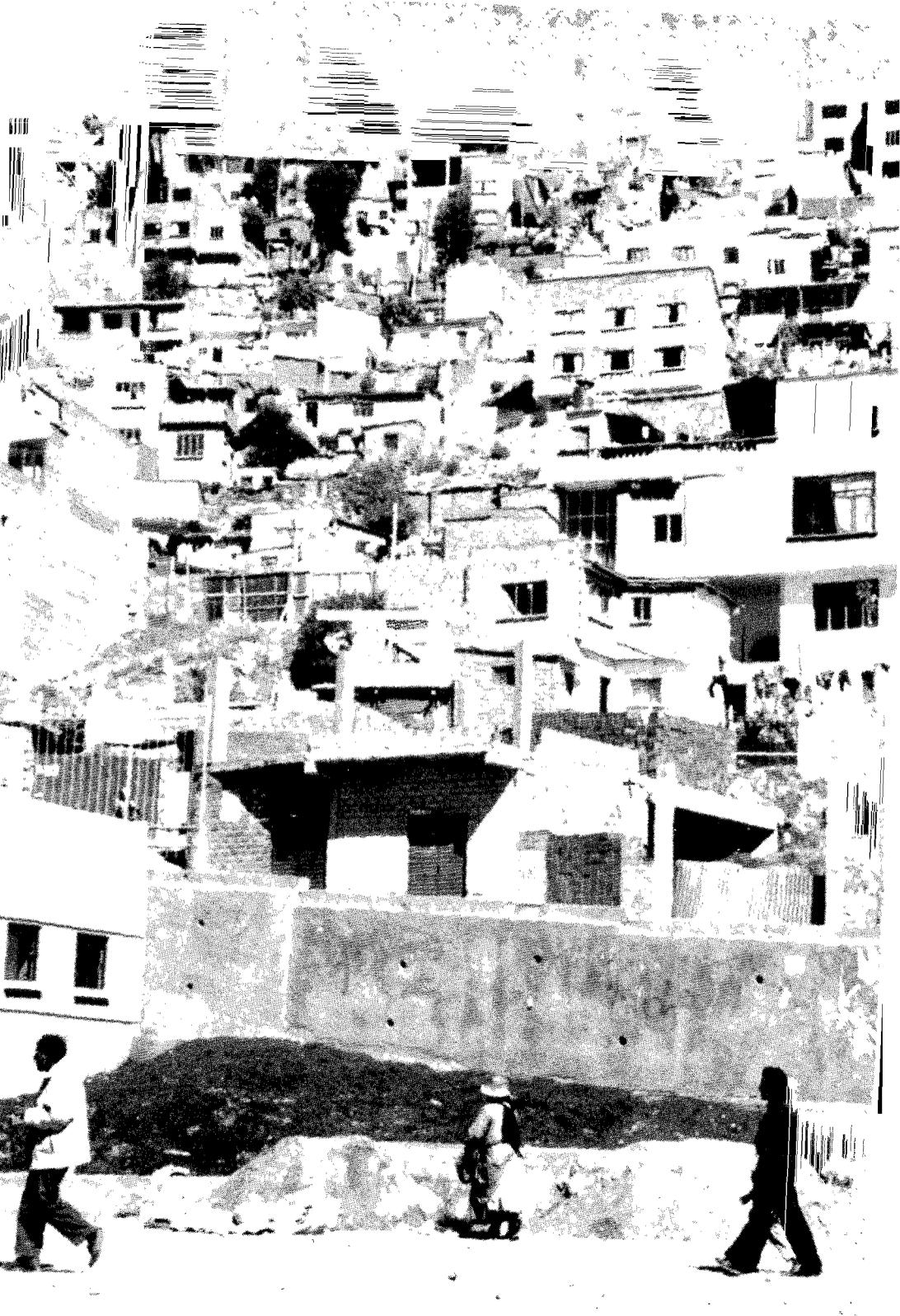
**Relaciones públicas.** Un mecanismo de integración social debe ser un fuerte programa de relaciones públicas bajo la modalidad de un gran diálogo social tendiente a la concertación y el consenso sociales. Se trata de articular lo urbano, la ciudadanía y el gobierno de la ciudad a través de un importante y amplio programa de comunicación social. Este programa buscará la integración social, la transparencia en la gestión, la promoción de las múltiples identidades y el fortalecimiento de la memoria. Para que ello ocurra se procurará emitir un mensaje único y aglutinador y se contará con una estructura municipal representativa y organizada. La ciudad actuará como un medio de comunicación particular mediante un programa que potencie sus cualidades como espacio de representación y como ámbito representado. La nomenclatura, la publicidad, el mobiliario, el color, los imaginarios urbanos, las actividades culturales, su riqueza literaria, servirán de base para que la ciudad comunique un sentido y una función explícita.

**Gobierno electrónico.** La sociedad de la información se fundamenta en el derecho a comunicar como un medio de acrecentar los derechos humanos y fortalecer la vida social, económica y cultural de las personas. Para lograrlo, resulta

fundamental que las organizaciones de la sociedad civil se unan para construir una sociedad de la información basada en principios de transparencia, diversidad, participación, justicia social y equidad económica. El gobierno electrónico debe ser asimilado a la práctica del gobierno local, utilizando las nuevas tecnologías de información y comunicación para mejorar los servicios e información ofrecidos a la ciudadanía, aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia de la gestión del sector público y la participación ciudadana. Los principios generales sobre los que se formulará este programa son los siguientes: a) crear espacios para entornos democráticos; b) garantizar un mejor uso del conocimiento y el dominio público; c) mantener vigentes los derechos civiles y políticos en la sociedad de la información; y, d) garantizar acceso equitativo. El telecentro en el barrio, en el lugar de trabajo o en el lugar de estudio puede ser un instrumento de socialización significativo.

***Finanzas municipales.*** La base financiera de los municipios estará compuesta por los ingresos propios (impuestos y tasas incrementados), las donaciones de las personas naturales y jurídicas, las transferencias de los gobierno nacionales, las inversiones del sector público nacional de acuerdo a las políticas locales, los créditos nacionales e internacionales provenientes de organismos multilaterales, bilaterales y privados, las donaciones por concepto de la cooperación internacional y los rendimientos financieros de las inversiones. Sin embargo, dos ingresos son los principales: los propios, que deberán incrementarse porque es la base de la autonomía y los de transferencias porque son los que establecen la democracia territorial sustentada en una redistribución solidaria de las regiones y localidades.







ALVES, Orlando. "Ciudadanía e a questao urbana no Brasil: indicaciones de um projecto de cidades democráticas"; mimeo, 2003

ARBOLEDA, María. "Equidad de género: el campo municipal como espacio de derechos y políticas"; mimeo, 1999.

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

AUGÉ, Marc. *El viaje imposible. El turismo y sus imágenes*. Gedisa Barcelona, 1998.

AVALOS, Antonio. "Migraciones e integración Regional", mimeo, Caracas, CAF, 2002.

BECK, Ulrich. *¿Qué es la globalización?*, Ed. Paidós, Barcelona, 1998

BORJA, Jordi. *Descentralización y participación*, Ed. IAEL, Madrid, 1988.

BORJA, Jordi. *Barcelona, un modelo de transformación urbana*, Ed. PGU, Quito, 1994.

BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. *Local y Global*, Ed. Taurus, Madrid, 1998.

CÁCERES, Gonzalo y SABATINI, Francisco. *Barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial*, Ed. LILP-PUC, Santiago, 2004.

CARRION Fernando, editor. *El regreso a la ciudad construida*, Ed. FLACSO, Quito, 2002.

CARRION, Fernando, editor. *Centros Históricos de América Latina y El Caribe*, Ed. UNESCO-BID-SIRCHAL-FLACSO, Quito, 2001.

CARRION, Fernando. "De la violencia urbana a la convivencia ciudadana", en: Revista PRETEXTOS, Lima, 1994.

CASTELLS, Manuel. *La era de la información*, Ed. Siglo XXI, Barcelona, 1999.

CEPAL. *Panorama Social*, Santiago, Chile, 2001.

*Panorama Social*; Santiago, Chile, 2004

*Globalización y desarrollo*, Santiago, Chile, 2002

FERNÁNDEZ, Edesio. *Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica*, Ed. CEPAL, mimeo, Santiago, 2003.

GARCÍA CANCLINI, Néstor. *Culturas Híbridas*, Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1997.

GARCÍA CANCLINI, Néstor. "La ciudad espacial y la ciudad comunicacional: cambios culturales de

México en los 90", en: BAYARDO, Rubens (comp), *Globalización e identidad cultural*, Ed. CICCUS, Buenos Aires, 2.000.

GUIMARAES, Roberto. La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo. En: *Ecología Política, Naturaleza, sociedad y utopía*. CLACSO. Buenos Aires 2002.

HABITAT. *La pobreza urbana: un reto mundial. La declaración de Recife*, Editorial Habitat, Ciudad SI, marzo de 1996.

JORDÁN, Ricardo y SIMIODI, Daniela. *Las nuevas funciones urbanas; gestión para la ciudad sostenible*, Ed. CEPAL, Santiago, Chile, 2002.

KAZTMAN, Rubén. "La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana", mimeo, CEPAL, Santiago, 2003.

LASERNA, Roberto y VARGAS, Humberto. *La pobreza de las ciudades*, mimeo, 2003

LATTES, Alfredo. "Población urbana y urbanización en América Latina", en CARRION, Fernando (Ed.), *El regreso a la ciudad construida*, Ed. FLACSO, Quito, 2002.

MACDONALD, Joan. "Expresión de la pobreza en la ciudad", mimeo CEPAL, Santiago, 2003.

MACDONALD, Joan y SIMIODI Daniela. *Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos*, Ed. CEPAL, Santiago, 1999.



MÁRQUEZ, Francisca. Informe Pobreza Urbana en Chile, Los efectos de una larga crisis: 1998-03, mimeo, 2003.

MARTNER, Carlos. "Innovación tecnológica y fragmentación territorial", *Revista EURE*, No. 63, Santiago, 1995.

OIT, Panorama Laboral 2003, Lima, Perú, 2003.

PATTEN, Constanza. "Defending and predicting sustainability", *Ecological Economics* 15, No 3, 1995.

PREVOT, Marie. "Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades", *Perfiles Latinoamericanos*, Ed. FLACSO-México, México, 2001.

RANDOLPH, Rainer. "Las mutaciones de lo urbano: de la red de ciudades a la ciudad-red", en: Finquelievich, Susana (comp). *Ciudadanos, a la red*, Ed. CICCUS-LA Crujía, Buenos Aires, 2000.

RIOFRÍO, Gustavo. Pobreza y desarrollo urbano en el Perú, mimeo, 2003

ROBERTS, Bryan. *Cities of peasants. The political economy of urbanization in the Third World*, London: Edward Arnold, 1978.

ROBERTSON, Roland. *Globalization: Social Theory and Global Culture*, Londres, Sage, 1992

SASSEN, Saskia. "Las ciudades en la economía global", ponencia presentada en simposio: La ciudad latinoamericana y del Caribe en el nuevo siglo, Barcelona, 1997.

*La ciudad global*, Ed. EUDEBA, Buenos Aires, 1999.



SASEN Saskia y Sujata Patel. "Las ciudades de hoy: una nueva frontera". *Era urbana*, Vol 4, Número 1, ED. PGU, Quito, 1996.

TELLEZ, Germán, "Teoría y realidad del patrimonio arquitectónico y urbano", en: Reunión de Directores de Patrimonio de América Latina y El Caribe, Ed. Colcultura, Bogotá, 1995.

VILLA, Miguel y MARTINEZ, Jorge: "Las fuentes de la urbanización y del crecimiento urbano de la población de América Latina" en: *La Era Urbana*, Volumen dos, Número tres, Ed. PGU, Quito, 1994.

VILLAVICENCIO, Gaitán: La pobreza en las ciudades del Ecuador a inicio del Siglo XXI, mimeo, 2003.



