

Reflexiones
sobre
política urbana



Alfonso X. Iracheta Cenecorta
Coordinador



El Colegio Mexiquense, A.C.

Dr. José Alejandro Vargas Castro
Presidente

Dr. José Antonio Álvarez Lobato
Secretario General

Dr. Henio Millán Valenzuela
Coordinador de Investigación

307.76472
R3326

Reflexiones sobre política urbana / Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta
coord. --Zinacantepec, Estado de México: El Colegio Mexiquense,
A.C., 2013.

217 p., il., cuadros
incluye referencias bibliográficas

ISBN: 978-607-7761-53-2

1. Política urbana – México 2. Suelo – México – Aspectos políticos 3.
Política de vivienda – México 4. Política habitacional – México
(Estado) 5. Jóvenes y vivienda – México (Valle) 6. Reforma urbana
– México. I. Iracheta Cenecorta, Alfonso X., coord.



Edición y corrección: Hugo Alfonso Espinoza Rubio

Diseño y cuidado de la edición: Luis Alberto Martínez López

Formación y tipografía: Fernando Cantinca Cornejo, Xiomara Espinoza Velázquez

Diseño de portada: Luis Alberto Martínez López

Ilustración de portada: Sergio Elisea, 2006, *Torre*; técnica mixta sobre madera, 120x100 cm; Escuela Mexicana de Arte Down, Fundación John Langdon Down; <www.fjldown.org.mx>.



Primera edición: 2013

El Colegio Mexiquense, A.C.
Ex hacienda Santa Cruz de los Patos s/n,
Col. Cerro del Murciélago,
Zinacantepec C.P. 51350, México, MÉXICO
Ventas: <ventas@cmq.edu.mx>
www.cmq.edu.mx

Queda prohibida la reproducción parcial o total del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito del titular, en términos de la Ley Federal de Derechos de Autor, y en su caso de los tratados internacionales aplicables. La persona que infrinja esta disposición se hará acreedora a las sanciones legales correspondientes.

Impreso y hecho en México/Printed and made in Mexico

ISBN: 978-607-7761-53-2

Índice

Presentación	9
El desafío político del gobierno de la ciudad metropolitana en América Latina Fernando Carrión M.	17
Globalización, desarrollo y ciudades. ¿Veinticinco años de política urbana en México? Roberto Eibenschutz y Rafael Rodríguez	47
Políticas de suelo y vivienda en México durante el siglo xx Susana Medina Ciriaco e Ignacio Kunz Bolaños	81
Política urbana y la operación de la política habitacional reciente en el Estado de México Carolina Inés Pedrotti	129
Jóvenes en las viviendas de la Zona Metropolitana del Valle de México. Una mirada desde el censo 2010 Emma Liliana Navarrete y Yuliana Gabriela Román Sánchez	155
México: hacia la reforma urbana Alfonso X. Iracheta Cenecorta	189

El desafío político del gobierno de la ciudad metropolitana en América Latina



*Fernando Carrión M.**

* Flasco Ecuador, presidente de la Organización Latinoamericana y de El Caribe de Centros Históricos (Olacchi), editorialista del *Diario hoy*.



Introducción**

EN EL 2010 EL PLANETA TIERRA superó la barrera del 50 por ciento de la población concentrada en ciudades, mientras América Latina traspasó el 80 por ciento, para convertirse en la región más urbanizada del mundo. Ahí viven casi quinientos ochenta millones de personas repartidas en cuarentaiún países, de las cuales cuatrocientos sesenta millones habitan en las ciudades. El aumento de la presencia de las personas que residen en el ámbito urbano implica nuevos retos, entre los que sobresale el gobierno de la ciudad.

La distribución de la población no es equilibrada en el territorio, pues resulta del desarrollo desigual y excluyente que conduce a una polarización de la urbanización: mientras sesenta y tres ciudades metropolitanas con más de un millón de habitantes concentran el 41 por ciento de la población, alrededor de dieciséis mil urbes consideradas pequeñas —entre 2 500 y 500 000 habitantes— contienen el 49 por ciento. Si se relaciona el rango-tamaño de las ciudades con la dinámica poblacional se obtienen dos conclusiones: existe la concentración bipolar de la población y el universo urbano tiene un comportamiento heterogéneo.

** Este texto alude al gobierno de la ciudad en América, a partir de una realidad históricamente cambiante, que tiene al menos dos momentos cumbres: la ciudad frontera y la ciudad relacional, inmersas en un contexto con una alta primacía urbana que produce desequilibrios territoriales o un proceso de urbanización trunco.

En Latinoamérica, en los años noventa del siglo xx, las ciudades pequeñas crecieron un 3.7 por ciento; las medias 1.5 por ciento, mientras que las ciudades grandes un 2.4 por ciento (Arriagada, 2000: 19); y, lo más asombroso, la tendencia se mantiene con pequeños cambios en este siglo xxi, cuando se suponía que debía modificarse, gracias a la reforma del Estado, que cimentaría una democracia territorial sólida en la región. Pero este fenómeno demográfico cuenta con una contraparte cualitativa: el proceso de urbanización transita de una jerarquía de ciudades —proveniente de una primacía urbana, según el atributo rango-tamaño de forma anacrónica— hacia una lógica relacional que integra las urbes bajo un sistema urbano.

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

Esta diversidad y dinámica de las ciudades vive una gran transformación en la organización territorial y de los actores, las cuales conducen a singulares mutaciones al gobierno de la ciudad. Para comprender este proceso se debe comparar el hecho histórico precedente, cuando el gobierno central era el actor principal. En esa época era difícil establecer una estrecha vinculación entre ciudades, ya que los municipios priorizaban la relación con el gobierno nacional para captar recursos y competencias,¹ dejando de lado la representación, participación y respuesta a las demandas sociales urbanas, lo cual las debilitaba frente a las comunidades locales y ante los Estados nacionales.

La heterogeneidad de los tipos urbanos y la dinámica de la urbanización latinoamericana demandan gobiernos próximos a esta realidad bajo tres premisas: no es posible tener un modelo único de gobierno para este universo de situaciones urbanas, tampoco construir marcos institucionales rígidos frente a situaciones cambiantes, y menos aún profundizar en las relaciones gubernamentales interurbanas con municipios enclaustrados. De allí el desafío de contar con gobiernos locales que se adecuen al cambio de la realidad urbana —como actores proactivos y privilegiados— para que impriman dirección al proceso, en tanto sujeto institucional con voluntad política (protagonismo).

¹ En ese entonces, el gobierno nacional operaba como mediador con otros municipios, interlocutor directo con cada uno de éstos y como referente y base para la cooperación internacional.

La urbanización y la reforma del Estado introdujeron nuevos desafíos al gobierno de la ciudad, justo en un momento de retorno a la democracia en muchos de los países de la región y de consolidación de la globalización. Allí se impulsó la descentralización que tendía a fortalecer las urbes y a pensar en una democracia territorial que rompiera con la polarización en el sistema urbano. También la privatización, que redefine la esencia político-administrativa del gobierno local con el peso del mercado, lo cual construye el reto de la cooperación público-privado en el gobierno local. Adicionalmente, está la apertura que significó un cambio relativo en los esquemas de competencia entre los Estados nacionales hacia los gobiernos locales. A esto se suman los desafíos que introducen las nuevas tecnologías de la comunicación al sentido de ciudadanía (redes sociales), los sistemas urbanos, la aproximación de los territorios distantes y la existencia del tiempo real.

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

El gobierno de la ciudad: una realidad históricamente cambiante

En este contexto de transformaciones, conviene reflexionar sobre el gobierno de la ciudad en América Latina, como célula básica del proceso. Ésta se presenta como el resultado de un complejo proceso de producción social que tiene un paso de la ciudad frontera —amurallada (fortaleza, guarnición) y anglogermánica (*town*)— a la ciudad relacional propia de la modernidad tardía. En la ciudad latinoamericana, en esta última centuria, se identifican dos coyunturas urbanas, en las que las estructuras de poder y sus gobiernos asumen características particulares: primero, periférica y metropolitana (ciudad frontera), que se desarrolla desde mediados del siglo xx y hasta fines de éste; segundo, introspección cosmopolita (ciudad relacional), que emerge desde los años noventa del siglo xx hasta la fecha.

El gobierno de la ciudad frontera: periférica y metropolitana (1930-1990)

La primera coyuntura urbana inició en el periodo de entreguerras, cuando el ciclo acelerado de la migración campo/ciudad, que impulsaba el proceso de urbanización, sustentado en el crecimiento del número de ciudades, en el aumento del tamaño de las urbes y en el redireccionamiento de la población. Por eso crece la población urbana con tasas vertiginosas y se generaliza por el territorio continental: la urbanización implantada inicialmente en las costas del Pacífico o del Atlántico tiende a esparcirse por el interior de los países. Los casos más sobresalientes son las ciudades andinas y Centroamérica y el Caribe, la creación de la nueva capital de Brasil en Brasilia y al fortalecimiento de las ciudades mexicanas que, en su conjunto, dan nueva forma a la urbanización a Latinoamérica.

El proceso de urbanización —impulsado por el modelo de desarrollo endógeno, del Estado benefactor y de la sustitución de importaciones— generó una lógica concentradora de la población con alta primacía urbana, que desembocó en la formación de las llamadas áreas metropolitanas, como nodos nacionales de articulación del territorio circunvecino (continuo).² La elevada primacía urbana condujo a una jerarquía urbana de forma piramidal, aunque trunca; debido a la nada regular distribución de las ciudades según su rango-tamaño, cuya expresión máxima fue la macrocefalia urbana.

En las ciudades, el proceso generó dos cuestiones: primero, se sintió la presión demográfica sobre la ciudad y sus instituciones, sustentada en la migración rural-urbana y en las crecientes demandas sociales de los nuevos habitantes urbanos, los cuales desbordaron la institucionalidad pública y la mancha urbana, produciendo una respuesta de política urbana inscrita en lo que se denominaría gestión del déficit: clientelismo político, asistencialismo, cooptación social y profundización de las inequidades (segregación urbana); segundo, la producción de una ciudad de la cantidad sustentada en más vías, servicios, viviendas y más equipamientos no produjo ciudad.³

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

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

El patrón de urbanización expansivo y centrífugo de la ciudad se sustentó en la dispersión de los asentamientos populares en la periferia,⁴ apoyada en dos formas de irregularidad: la localización/ocupación de la población en terrenos invadidos y en el irrespeto a las normas urbanísticas, venidas de los planes reguladores urbanos. Esta doble irregularidad se tradujo en la ausencia de inversión pública en esos barrios y en el punto de partida para la estigmatización: la *barriada popular*.

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

La ciudad se caracterizó por su desarrollo dual y la urbanización por la polarización; explicables por el crecimiento desigual y excluyente de la organización territorial. En este momento y contexto surgió el concepto de ciudad latinoamericana, como realidad particular de la región, que cuenta con los siguientes sellos distintivos: 1) una urbanización sustentada en el incremento acelerado de la migración rural-urbana; 2) la concentración poblacional con alta primacía urbana —macrocefalia— y 3) el desarrollo urbano dual venido de los asentamientos humanos irregulares, informales e ilegales, nacidos de la invasión del suelo y del irrespeto a la norma urbanística.

Los planes representaron el sueño de un orden urbano (regulador u ordenamiento), que condujo a una ciudad con población marginada del gobierno y de la ciudad. Así, la estructura urbana se consagró como ciudad dual: informal/formal; legal/ilegal. La ciudad creció sobre la base de estos asentamientos populares masivos, invisibles para las políticas públicas, que no los reconocieron por su ilegalidad, produciendo movilizaciones sociales como los paros cívicos, la reivindicación de las poblaciones y la constitución de los movimientos sociales urbanos, como formas de presión para acceder a éstos.

La ciudad dual tenía implícitos tres temas vinculados a su gobierno, nacidos de las demandas sociales:

⁴ La masificación de la urbanización popular se desplegó por las ciudades y adoptó un mosaico de nombres como villas miseria en Argentina, favelas en Brasil, pueblos jóvenes en Perú, suburbios o barrios periféricos en Ecuador, barrios piratas en Colombia, barrios de rancho en Venezuela, entre otros.

- El desbordamiento de la institucionalidad municipal por su rigidez e incompatibilidad con la dinámica de urbanización: baja capacidad competencial, rígida estructura institucional, y los débiles recursos humanos, entre otros, puso como punto de partida la necesidad de discutir la descentralización administrativa, la reforma institucional y el fortalecimiento del aparato municipal.
- La insuficiencia de recursos económicos para la demanda de servicios y equipamientos urbanos, lo cual imprimió la nueva lógica del gobierno de la ciudad: gestión del déficit, baja capacidad de respuesta institucional y ausencia de recursos propios que alimentaron la necesidad de reivindicar la llamada descentralización fiscal del Estado.
- La participación social para canalizar las demandas de la población con carencias, a través de autoconstrucción, clientelismo y cooptación. Frente a esta acción pública nació la necesidad de enfrentar el problema estructuralmente: búsqueda de la democratización del gobierno de la ciudad mediante la descentralización política (elección popular).

Los elementos causales vinculados al agudo proceso de urbanización produjeron conflictos particulares del gobierno de la ciudad y salidas estructurales a las localidades mediante la descentralización del Estado. Es decir, la crisis urbana se convirtió en una oportunidad.

El gobierno de la ciudad relacional: introspección cosmopolita (1990-2010)

La segunda y actual coyuntura urbana —ciudad relacional: introspección cosmopolita— surgió en los años ochenta y se caracteriza por una urbe estructurada en el marco de la lógica de la glocalización —donde lo global no es externo a lo local— y de las relaciones entre ciudades conforman un sistema urbano.⁵ Una situación de este tipo requiere un gobierno distinto para actuar sobre las relaciones de ensambles interurbanos de servicios, economía relocalizada, migraciones internacionales (remesas) o las nuevas tecnologías de la comunicación (la nube).

⁵ "El sistema urbano global es una red, no una pirámide" (Castells y Borja, 1998).

Determinaciones y universo de la ciudad relacional

Las tres determinaciones de la ciudad relacional

El conjunto de transformaciones observadas en el siglo XXI nos enfrenta ante ciudades con más población, que son epicentros de la cultura, la política y la economía, que cuentan con más poder y que la organización territorial tiende a articularse al conjunto del sistema urbano mundial. Mientras que el siglo XX se caracterizó por la consolidación y articulación de los Estados nacionales —que construyeron un espacio internacional planetario—, este milenio será el de las ciudades integradas —como un fenómeno mundial que va más allá de los ámbitos locales o regionales— bajo una lógica interurbana; produciendo un salto de lo nacional-estatal a lo local-urbano de ámbito planetario.

Esta nueva coyuntura urbana: en el marco del proceso de mundialización, se afínca en cambios que vienen principalmente de los tres órdenes explícitos: transición demográfica, reforma del Estado y globalización.

Transición demográfica

En América Latina existe el cambio del patrón de urbanización, gracias a la reducción de las tasas de urbanización y a la modificación de las corrientes migratorias.⁶ Mientras que en 1950 la población concentrada en ciudades era del 41 por ciento, en el año 2010 se llegó al doble; lo cual condujo a una disminución de las tasas de urbanización a la mitad: en 1950, la tasa promedio fue de 4.6 por ciento, mientras que ahora es del 2.2 por ciento; explicable porque en 1950 la disposición potencial de la masa migratoria bordeaba el 60 por ciento, mientras que en 2010 no llega al 20 por ciento. Es decir, que la masa migratoria se redujo a la tercera parte y, por ende, la disponibilidad de desplazamientos de la población. De los datos de reducción de las tasas de urbanización se desprenden dos efectos singulares:

- La urbanización muestra que el ciclo de la migración rural-urbana se cierra mientras se abren nuevos destinos migratorios: la migración urbana-urbana,

⁶ El fenómeno es significativo: Los Ángeles es la cuarta ciudad de México, Miami la segunda de Cuba, Nueva York la segunda de El Salvador, como Quito, primera otavaleña; la Ciudad de México-primera mixteca, o La Paz, primera aymara.

la transferencia internacional⁷ y la ocupación de nuevos lugares de poblamiento al interior de los territorios nacionales.⁸

La migración internacional expresa un cambio demográfico del origen y destino, porque posibilita la integración a las redes urbanas mundiales. Es un poderoso mecanismo de incorporación de las ciudades latinoamericanas a la red urbana global, mediante los flujos de población, servicios, remesas económicas (frisan en los sesenta mil millones de dólares anuales), la construcción de puntos de encuentro en las ciudades de destino⁹ y el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación.¹⁰ La emigración internacional es un componente de integración de los países y ciudades de menor desarrollo relativo, además de ser una forma de inserción de las ciudades de la pobreza al circuito de ciudades, aunque con alta asimetría. A ello se suman algunos beneficios: remesas culturales (ida y vuelta), formación y calificación de la fuerza de trabajo, desarrollo de la tecnología (telefonía e Internet), impulso de ciertos sectores económicos (aviación, servicios). De esta manera, la migración internacional conforma, como afirma Beck (1998), "comunidades simbólicas" configuradas en "espacios sociales transnacionales" que se sustentan a su vez en comunidades transnacionales.

Las ciudades crecen a un ritmo menor, que conduce a la clausura del crecimiento centrífugo de éstas y al inicio del desarrollo centrípeta, encarnado en la dinámica del retorno a la ciudad construida¹¹ y al comienzo de una condición histórica única: omitir las políticas urbanas de la ciudad de la cantidad y empezar a pensar en la construcción de una ciudad de la calidad; que ponga a la

⁷ Según la OIM (2010) cerca de treinta millones de latinoamericanos viven fuera de su país de origen (6 por ciento). Una cifra de esta magnitud viene a ser el doble del promedio del porcentaje mundial (3 por ciento).

⁸ Por ejemplo, algunas de las regiones transfronterizas (norte mexicano, norte del Ecuador, Brasil-Paraguay-Argentina) o las mutaciones del eje urbano boliviano alrededor de Potosí, La Paz y Oruro (norte-sur), al de de Santa Cruz, Cochabamba, La Paz (este-oeste), que han diversificado el patrón de migración interna. También el despoblamiento de las zonas centrales de ciertas ciudades compensado con el crecimiento de sus áreas periféricas.

⁹ El Parque del Retiro en Madrid para los migrantes ecuatorianos, la Plaza de la Constitución en Santiago para los migrantes peruanos y el Parque de La Merced para los migrantes nicaragüenses en San José, entre otros: lugares donde construyen redes de información, laborales y de encargos.

¹⁰ La penetración de la telefonía celular y el Internet en los sectores populares ha sido clave, no sólo para el contacto en tiempo real entre el migrante y su familia, sino también para emprender novedosas actividades económicas, intercambios de información y compras con el sistema delivery-internet-tarjeta de crédito: adquisiciones por el migrante en el país de destino y entrega de la mercadería su familia en el lugar de origen.

¹¹ Allí se ubica el cambio sustancial que se vive en la centralidad urbana de la ciudad latinoamericana: de la centralidad fundacional se pasa en el siglo xx a la centralidad funcional (actividades financieras y comerciales) y a inicios de este siglo la consolidación de la centralidad temática, típica de la globalización.

ciudad latinoamericana en una condición única y al gobierno de la urbe en uno de sus desafíos más importantes.

La reforma del Estado

El Estado entra en un profundo proceso de reforma que se expresa en tres dimensiones vinculadas al gobierno de la ciudad: la apertura económica, que hace que las ciudades compitan y cooperen entre sí, por encima de los Estados nacionales; la privatización, que le otorga un mayor peso al mercado bajo una lógica empresarial; y la descentralización, que construye nuevos equilibrios de poder entre los gobiernos nacionales y los locales.

La descentralización revaloriza el municipio, convertido en actor central del proceso, en tanto depositario de las transferencias de competencia y recursos nacionales. Pero también desde la sociedad, se transforma en el principal sujeto de demanda colectiva, que termina por construir nuevas formas de participación que, a su vez, producen nuevas instituciones y nuevas formas de representación. Allí están: el presupuesto participativo, la planificación estratégica y la cooperación pública-privada.

Un cambio importante relacionado con la elección popular de alcaldes: si en 1980 había pocos alcaldes electos, hoy todos son elegidos democráticamente; lo cual suscita un cambio sustancial: las campañas electorales se convierten en un espacio de debate sobre la ciudad y su futuro, encarnando la construcción de consensos alrededor de los planes y programas de gobierno; es decir, de un proyecto colectivo de ciudad a través de la adhesión de la población a una propuesta mayoritaria y representativa. Esta reforma expresa la ruptura de un tipo de municipio delegado desde un poder central y distante, hacia otro construido inversamente desde la comunidad, más próximo a la sociedad local; convirtiéndose en el primer eslabón del poder público estatal y en la base de una democracia local que combina formas de representación y de participación. El fortalecimiento de la democracia local sigue en el ejercicio del gobierno con la instauración de mecanismos de rendición de cuentas (Brasil, Costa Rica), transparencia (Chile, Paraguay), revocatoria del mandato (Ecuador, Colombia) y dispositivos de consulta popular (Valdivia-Chile, Manizales-Colombia, Ouro Preto-Brasil) que aparecen como mecanismos *ex post* a la elección de las autoridades.

La reforma del Estado introdujo la lógica privada en la gestión de la ciudad y lo hizo bajo dos formas: una política urbana basada en la necesidad de re-

gular el mercado inmobiliario y mediante el cambio del marco institucional municipal, expresado en el apareamiento de la dinámica de la cooperación público-privada en la producción de servicios e infraestructuras, bajo el principio de la subsidiaridad.¹² Estos elementos modifican la relación entre autoridad local y sociedad local, propia del vínculo entre sociedad y Estado. Por eso la gestión urbana y el gobierno local sufren una profunda reorganización institucional en términos de su estructura orgánica y de su institucionalidad.

La globalización

La globalización redefine las funciones y el peso de las ciudades, convirtiéndolas en lugares estratégicos gracias a su condición de nodo de integración y a su modificación como nuevo actor mundial. Las ciudades —dado el peso demográfico, político, cultural, social y económico— alcanzan un protagonismo que, se afirmaría se han convertido en uno de los tres actores mundiales más relevantes junto al Estado en decadencia y a las empresas transnacionales cada día más vigorosas y difundidas por el planeta (Sassen, 1996). Sin las urbes la globalización no tendría un sustento territorial donde desplegarse, porque ellas asumen la condición de nodo principal del sistema tecno-político-económico mundial y porque adquieren una creciente función protagónica en el escenario internacional, que en muchos casos termina por competir con los Estados nacionales (Borja, 1994).

No todas las ciudades tienen las condiciones estratégicas; porque dependen de su ubicación, funciones y protagonismo dentro del sistema urbano, así como de la competitividad y conectividad. Para existir, lo global tiene que localizarse y lo local, para desarrollarse, ha de globalizarse; lo cual supone políticas que generen las condiciones de cooperación y conectividad que fortalezcan la capacidad de las ciudades y sus gobiernos municipales. Los municipios deben formular políticas de relaciones internacionales, en caso contrario tenderán a quedarse, porque hoy la ciudad es un actor internacional que requiere de cooperación (La Paz), de una marca (Medellín), de exportación-importación (São Paulo), de eventos internacionales de deportes (Rio de Janeiro, Guadalajara) o de música (Guanajuato, Lima), de ferias tecnológicas (Monterrey), taurinas (Quito), comerciales (Santiago, FISA), del libro (Bogotá) y de turismo (Buenos Aires, FIT), entre otras.

¹² Subsidiaridad: "cualquier asunto debe ser resuelto por la autoridad normativa, política o económica más próxima al objeto del problema". Este principio fue el predominante en la privatización.

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

- Las ciudades que crecieron por efectos demográficos, por conurbación o por extensión de la mancha urbana, superaron el territorio del gobierno municipal para conformar gobiernos supramunicipales (Caracas o Lima), metropolitanos (São Paulo o Montevideo), o mancomunidades (Bolivia).
- Lo municipal quedó corto respecto de los modelos de gestión, por el peso del mercado venido de la reforma del Estado (privatización). El municipio y las políticas municipales introducen la modalidad público-privado (Santiago o Monterrey), una nueva relación entre lo público y lo privado, así como entre Estado y sociedad en los territorios.
- Con la globalización se constituye institucionalidad supramunicipal de gobierno de la ciudad, que las convierte en actores políticos con protagonismo internacional. La organización interurbana ciudades y gobiernos locales unidos (CGLU) plantea un cambio de lo internacional, propio de los Estados, a lo interurbano, esencia de las ciudades. También existen organizaciones y redes en temas particulares: ambiental, seguridad, planificación, capitales y género.

La ciudad gana protagonismo por su empoderamiento y porque el municipio tiende a representarse por sí mismo, dejando de lado la tradicional ventriloquía municipal que le obligaba a representarse a través del Estado nacional.

El universo de las ciudades

El nivel de concentración urbana y de redefinición de las funciones de los territorios conforman dos espacios de articulación mundial: las ciudades medias y pequeñas, inscritas en regiones emergentes, y las grandes aglomeraciones urbanas convertidas en nodos de avanzada de este proceso.

Ciudades pequeñas y medias en contextos regionales de integración

Las ciudades pequeñas y medias integradas en las llamadas regiones emergentes jalonan, articulan y se proyectan bajo un subsistema urbano-regional de inserción internacional, conformando sistemas de ciudades pequeñas, pero globales, gracias a:

- El estímulo de algún sistema productivo regional, como el Clúster del Salmón en Chile, el turismo en Machupichu-Cuzco en Perú o la Media Luna en Bolivia, que cuentan con ciudades articuladas al mundo, gracias a la exportación de servicios o productos, o los casos de ciudades medias y pequeñas vinculadas a las grandes ciudades.
- El peso de las regiones ricas ubicadas en ámbitos estratégicos de la globalización ancladas a las regiones económicamente más dinámicas: Monterrey en México por el TILCAN hacia Estados Unidos, Santa Cruz en Bolivia, por el peso del Mercosur; Guayaquil, en Ecuador, hacia la cuenca del Asia-Pacífico.
- El fortalecimiento de las asimetrías complementarias en las fronteras nacionales genera auge económico, atracción poblacional y conversión en plataformas internacionales. Sin embargo, hay una contraparte negativa en las fronteras: los mercados ilegales generan delitos conexos con alta violencia. Esta ambivalencia ha generado espacios interesantes de integración multinacional, donde las ciudades y sus gobiernos se vinculan. Como ejemplo de formas de gobierno intermunicipal de carácter internacional tenemos:
 - Mancomunidad de municipios en distintos países; que administran uno o varios servicios; éste es el caso de los residuos sólidos y medio ambiente entre Tulcán, en Ecuador, e Ipiales, en Colombia, nacido en un contexto de ruptura de las relaciones diplomáticas. Casos parecidos existen entre ciudades ecuatorianas y peruanas o argentinas y chilenas; y, mucho más, en las ciudades fronterizas de Centroamérica.
 - El hermanamiento municipal tiene un caso emblemático constituido entre cuatro municipios de cuatro países distintos: Manaos, Brasil; Iquitos, Perú; Leticia, Colombia, y Nueva Loja, Ecuador, para el desarrollo de infraestructura internacional y enfrentar el narcotráfico.
 - La asociación entre municipios opera a partir de los acuerdos de Paz firmados entre Perú y Ecuador: existe la rotación de los cuadros directivos máximos y una personería jurídica para la llamada Asociación Binacional de Municipios del Sur del Ecuador y del Norte del Perú

- (Abimsenop). También el caso de la Región del Trifinio, donde cuarenta y cinco municipios fronterizos con seiscientos setenta mil habitantes de Guatemala, El Salvador y Honduras proponen el Plan de Desarrollo Trinacional Fronterizo:
- La formación de áreas metropolitanas en ciudades fronterizas de México y Estados Unidos, organizados de forma espejo, o en la región de la llamada Triple Frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay, con Foz de Iguazú (Brasil), Ciudad del Este (Paraguay) y Puerto Iguazú (Argentina).

Las ciudades metropolitanas como nodos de articulación mundial

Las ciudades metropolitanas logran vincularse al sistema urbano como nodos articuladores (funciones centrales) gracias al tamaño de sus mercados, a la vocación productiva, a la innovación, al peso de sus instituciones y al protagonismo internacional, convirtiéndose en parte medular del anclaje del sistema urbano de América Latina al mundo. Las aglomeraciones metropolitanas son unidades territoriales complejas, grandes y fusionadas, que buscan nuevas formas de gobierno.

No son suficientes la mancomunidad, el sindicato o la fusión de municipios; es imprescindible un gobierno metropolitano integrado, que además cuente con una lógica supra e intermunicipal, y que incorpore las dimensiones provincial y estatal, según cada contexto. Pero no es fácil porque no es solo técnico: la construcción de una nueva instancia institucional de gobierno pone en entredicho el tradicional equilibrio de poderes frente al gobierno nacional. Esta consideración es mucho más significativa en los países con alta primacía urbana, porque significaría la existencia de una disputa de poderes entre el gobierno del país y el de la ciudad metropolitana.

El caso de Chile es ilustrativo: la región metropolitana de Santiago concentra el 41 por ciento de la población nacional y se despliega en seis provincias y cincuenta y dos comunas. Dos reflexiones: la primera, Santiago tiene un nivel muy alto de concentración de población y una elevada fragmentación institucional (múltiples comunas); y la segunda, si se constituye una sola autoridad de gobierno metropolitano, tendría un peso político como el del presidente de la república y un grado de representación y legitimidad metropolitana compleja y difusa. La creación de una instancia de poder metropolitana implica una reestructuración del poder nacional y una reconfiguración de las instancias de

gobierno local, que deberían superar la cultura política local de los municipios y sectorial de los gobiernos nacionales.

Las aglomeraciones metropolitanas que más cambian son las capitales, además de ser las que más limitaciones tienen para asumir una nueva forma de ejercicio del poder. Primero, porque la descentralización del Estado cuestionó la capitalidad: el imaginario de representación nacional, la localización de los poderes centrales y el sistema de redistribución de recursos económicos. En segundo lugar, los procesos de privatización disminuyeron la oferta de empleo estatal, cambiando la naturaleza de la ciudad: de político-administrativa a una de base económica de servicios y producción.

Si las ciudades capitales sufren un impacto significativo por los procesos de descentralización y privatización, tienen un capital social que les permite superar ese *impasse* para renovar su vocación (Putnam, 1994). Las funciones propias de la capitalidad con la ubicación de aparatos estatales, la concentración de misiones diplomáticas y la localización de firmas de punta, les permite convertirse en motores económicos de punta, articulados a un mercado de trabajo que tiene umbrales de servicios regionales y una estructura de administración pública particular. Pero no es cuestión de inercia, porque se requiere de un gobierno local que genere una política urbana altamente creativa.

Muchas capitales iniciaron procesos de transformación de sus estructuras: Quito adquiere la condición de cantón especial con la creación del Distrito Metropolitano (1992) y con la Constitución aprobada en 2008. Bogotá asume la condición de Distrito Capital con la Constitución de 1991. La ciudad de México tiene un estatuto diferente a los treinta y dos estados que forman el Estado de la Unión. Buenos Aires, Caracas, Lima, Montevideo y La Paz, entre otras, no dejan de tener elementos similares.

Los gobiernos de las ciudades capitales pueden ser

- La conformación de un área metropolitana, como la de San Salvador (AMSS), que cuenta con una unidad urbanística compuesta por catorce municipios. Su gobierno parte de la conformación del Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (Coamss) que, a su vez, crea la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) como Secretaría Ejecutiva de la anterior, con fines de Planificación y de Control del Desarrollo Urbano del área metropolitana.
- La absorción de espacios circunvecinos (conurbación), nacida del crecimiento de la mancha urbana que demanda gobiernos supramunicipales y

pluriestatales para formar una aglomeración metropolitana, a la manera de un enjambre de jurisdicciones entrecruzadas, donde sobresalen la ciudad de México (Estado de México, Distrito Federal, ciudad) y Buenos Aires (Gran Buenos Aires, ciudad de Buenos Aires).

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

Las aglomeraciones metropolitanas exigen su reestructuración en la línea de la desconcentración de las entidades dentro de los municipios, pero sin perder la condición de gobierno de totalidad. Los casos de Bogotá con veinte alcaldías menores; San Pablo con treinta y una subalcaldía, agrupadas en nueve regiones; Montevideo con ocho municipios, y Quito con once administraciones zonales, son casos a considerar:

La capitalidad también se redefine con una capitalidad compartida entre ciudades: Chile, con la sede del Parlamento en Valparaíso, distante de Santiago, sede del gobierno nacional, más por alejarlo del Ejecutivo en la época de Pinochet que por acercarlo a la población. Bolivia, donde Sucre es la capital constitucional con poderes limitados y La Paz sede de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Pero también Brasil reubica la capital de Río de Janeiro a Brasilia a principios de los sesenta.

Cada gobierno de las ciudades metropolitanas responde a las condiciones del territorio que las contiene y cuentan con modelos de gestión específicos, como se describe enseguida:

- Concentrado públicamente, donde la función principal de la gestión va en la línea de lo que se denominaría una ciudad-Estado. Los casos paradigmáticos serían la ciudad de México, São Paulo y Buenos Aires, inscritos en Estados federales.
- Fragmentado públicamente, que tienen una variedad alta de agencias públicas y privadas, como las empresas, direcciones, corporaciones, patronatos o fundaciones. Los casos de Lima y Bogotá lo ilustran bien.
- La cooperación público/privado, que se ancla en los planes estratégicos, la promoción económica de la ciudad (mercadotecnia) y la política de asociaciones con cámaras o sectores de capital.¹³ Los casos más relevantes son Guayaquil, San Salvador y Santiago.

El gobierno de la ciudad relacional: un actor estratégico internacional

La nueva funcionalidad de la ciudad tiene como contrapartida el fortalecimiento del poder principal del desarrollo urbano y de la sociedad local: el municipio, que auspicia un incremento del protagonismo de las ciudades. Esta emergencia deviene de la confluencia de varios elementos, entre los que se destacan dos: el proceso de descentralización que privilegia la vía municipal y el cambio de la sociedad local que logra construir nuevas formas de participación y representación.

La descentralización como equilibrio

La descentralización es un proceso histórico que busca distribuir equilibrada y democráticamente la centralidad —el poder—, entre entidades públicas recíprocamente autónomas, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo económico y mejorar la calidad de vida de la población. La descentralización nace en las reivindicaciones de los territorios que se expresan en dos

¹³ En Córdoba, el sector privado tomó un papel importante junto con la municipalidad en la definición del futuro de la ciudad plasmado en el Plan Estratégico.

formas: por un lado, las regiones ricas demandan la privatización del Estado y mayor autonomía frente a la ciudad capital; porque menoscaban los vínculos con las regiones más dinámicas: Santa Cruz al Mercosur y Guayaquil a la Cuenca del Pacífico. Por otro lado, las regiones pobres reivindican mayor presencia del Estado, por aumento de la inversión pública (Colombia, Brasil), mayor representación (pueblos y nacionalidades indígenas) o creación de nuevas entidades territoriales (Ecuador,¹⁴ Bolivia). Esto significa que hay dos proyectos de descentralización: uno con menos Estado y otro con más Estado.

La descentralización se menoscaba si no existe un equilibrio entre lo horizontal, vertical y territorial.

- Horizontal. Se fortalecen los poderes ejecutivos en menoscabo de las otras funciones del Estado, como se percibe en algunas reformas constitucionales. Este fenómeno a nivel nacional (Ejecutivo, Legislativo) tiende a reproducirse en los gobiernos intermedios (gobernador, prefecto o intendente) y en los gobiernos locales, donde el alcalde (jefe de gobierno, intendente, prefecto) tiene preeminencia sobre el Concejo Municipal (cámara, concejo deliberante, asamblea). Lo que ocurre a nivel nacional se reproduce en las provincias y municipios, lo cual abona a la crisis del sistema parlamentario y en la recentralización horizontal.
- Territorial. Se redefinen los poderes dentro del Estado, pero sin modificar la lógica concentradora y excluyente de los territorios. En América Latina se transfieren recursos económicos y competencias a los niveles subnacionales, sin que se atenúe el crecimiento de las grandes aglomeraciones metropolitanas.
- La transferencia de recursos económicos y competencias a los gobiernos subnacionales —como de hecho así ha ocurrido— ha generado gobiernos locales con más peso relativo frente al gobierno nacional, pero más débiles para la gestión de la ciudad, debido al fortalecimiento del mercado por la vía de la privatización.
- La descentralización no puede descuidar el centro; porque mientras mayor autonomía exista es más necesaria una centralidad sólida y fuerte. En caso contrario tendremos una realidad centrífuga que crea soberanías, que rom-

¹⁴ En Ecuador, en los últimos treinta años se han creado tantos municipios como a lo largo de la historia nacional: 45 por ciento de los municipios tienen menos de veinticinco años de vida y el 78 por ciento tienen menos de cincuenta habitantes. Son municipios nuevos y pequeños y ha prevalecido el fraccionamiento sin fin del territorio nacional, por encima de la integración.

pe los equilibrios y que no genera redistribución económica. La necesidad de un centro fuerte es importante para generar un filtro que atenúe los impactos negativos y potencie los efectos positivos de la globalización. El centro no debe ser eliminado, sino distribuido democráticamente; por eso la autonomía debe entenderse como un concepto de subordinación; porque sólo es posible dentro de un Estado; en caso contrario se construye soberanía, lo cual implica crear otro Estado.

La descentralización de una competencia implica una descentralización de la sociedad: cuando se transfiere la educación, se descentralizan los docentes y los estudiantes; lo cual conduce a una modificación de la relación sociedad/Estado y a la existencia de fuerzas sociales favorables o contrarias al proceso.

El nuevo escenario local

La transformación del municipio depende del Estado y sus reformas, pero también de su nuevo vínculo con la población. El cambio en el conjunto de la sociedad local proviene de las transformaciones en la base productiva, que lleva a un nuevo sistema político: tipos de liderazgo, formas de participación popular y mecanismos de representación social.

En 1980 los gobiernos centrales, con excepción de siete países, nombraban a los alcaldes. Catorce años después, la mayoría de países elegían localmente sus autoridades municipales, momento a partir del cual se rompe la tradición de delegar la autoridad a los alcaldes. En este momento se cierra el ciclo de la delegación y se abre el de la representación en la escena local. El fenómeno de la elección se generaliza desde fines de los ochenta del siglo xx: Bolivia inicia en 1985 esta nueva fase de selección de alcaldes, luego siguen Colombia (1988), Venezuela (1989), Chile (1992), Paraguay (1991), Panamá (1994) y Costa Rica (1998). Hoy tenemos que en América Latina todos los alcaldes y concejales son electos democráticamente, sin que se les delegue desde un órgano superior.

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

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

El gobierno de la ciudad

De manera correlativa a todo este proceso, se vive un cambio en los municipios de América Latina que, incluso, lleva a una modificación en su denominación: de municipio a gobierno local. La mutación tiene que ver, por un lado, con la transformación de la sociedad local, en tanto que se promueven nuevos sujetos sociales, como mujeres, indígenas, pobladores, ambientalistas y jóvenes, que conducen a la renovación de los liderazgos. Y, por otro, con la profundización de la vía municipal de descentralización, que lleva a una hegemonía del municipio entre los poderes locales.

Los modelos políticos

El modelo del gobierno de la ciudad está vinculado al municipio; lo cual permite que la ciudad latinoamericana tenga un órgano público con amplia legitimidad y poder. Este proceso proviene de una doble situación: por un lado, del proceso de descentralización del Estado, que privilegió al municipio como depositario central de las transferencias de recursos y competencias, lo cual le otorga una mayor capacidad de respuesta ante las demandas de la sociedad y, por tanto, de mayor legitimidad social. Y, por el otro, porque en las ciudades se fortalecen y amplían las bases sociales de sustentación del municipio, gracias al proceso de democratización de la escena local (elección, rendición de cuentas, transparencia)

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

En esta nueva coyuntura urbana, el Ejecutivo municipal presenta una mutación importante: transita del municipio de notables (caciquil, patronal) hacia un municipio moderno y democrático donde aparece con mucha claridad el posicionamiento de distintos modelos de gestión y de políticas de intervención urbana que se expresan, finalmente, la existencia de actores diferentes que

encarnan distintos modelos de gobierno de la ciudad. Si esto ocurre en la administración municipal, en el ámbito de los concejos municipales también existen modificaciones. Se observa un debilitamiento relativo de los concejos municipales expresado en las siguientes situaciones:

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

Este debilitamiento relativo de los concejos municipales se produce en el contexto de la crítica a lo político, así como de ampliación de la representación social, a través de cauces distintos a los partidos. Mientras que en el primer caso hay una representación sectorial, corporativa y delegada, en el segundo y tercero hay un intento de ampliar la representación y socializar el manejo de la ciudad, más allá del ámbito municipal. Sin embargo, en términos políticos, se encuentran dos modelos explícitos de gobierno de la ciudad:

- El uno de tipo empresarial, que impulsa la vía mercantil privada y la soberanía del consumidor, en la que lo público es visto como un freno al desarrollo. La nomenclatura de alcalde cede ante la de gerente, porque busca la eficiencia a partir de la administración de los servicios y la propuesta se inscribe en la profundización de la ciudad del mercado como salida a la ciudad del caos, sustentada en un modelo privatizador basado en una doble crítica: *a)* lo público es ineficiente, lo privado es eficiente y *b)* lo estatal es centralización, lo privado es descentralización.

El modelo de la ciudad del mercado parte de la crítica a lo estatal y a lo público y lo hace desde la perspectiva de la sociedad civil. En este caso, la estructura municipal se compone principalmente de empresas, fundaciones y

corporaciones de carácter privado, que corporativizan la representación social y sectorizan la acción municipal en los servicios. Por esta vía se modifican las relaciones de equilibrio y contrapeso entre Ejecutivo/Legislativo en todos los niveles de la estructura estatal,¹⁵ tanto que la aprobación del presupuesto municipal, el plan de obras o la planificación de la ciudad se hace en escenarios fragmentados de representación; produciendo una concentración de las decisiones en el ámbito privado sobre el público, en el alcalde sobre el concejo y en el capital sobre el trabajo. La administración privilegia la prestación de servicios, lo cual conduce a una estructura de ingresos presupuestada sobre la base de tasas más que sobre impuestos. Los casos exitosos de esta corriente son Guayaquil, Monterrey, Santiago y Lima.

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

La planificación urbana

Uno de los elementos fundamentales de la acción municipal tiene que ver con la planificación urbana.¹⁶ Su enfoque se encaminó a incentivar el ordenamien-

¹⁵ Esta es una tónica general en América Latina, por cuanto hay un crecimiento significativo del presidencialismo que genera dos efectos contrarios a la descentralización: por un lado, se tiene un incremento del peso de los ejecutivos sobre los parlamentos en todas las instancias nacionales y subnacionales que rompe con los equilibrios de poder y, por tanto, de las autonomías y, por el otro, en la relación nacional local se introduce este factor discordante: más competencias y recursos en el ámbito subnacional en un contexto de fortalecimiento de la figura presidencial.

¹⁶ La planificación urbana nació en Inglaterra a mediados del siglo XIX, con la Revolución industrial, para mitigar los efectos ambientales debido al traslado de los medios de producción y de la migración de la población del campo a la ciudad.

to del territorio a través de los usos de suelo, producción de servicios y manejo de densidades. De esta manera, se buscaba, por razones de salud pública, garantizar la separación de la industria con la residencia, así como reducir las densidades de población con la finalidad de aminorar las epidemias (cuarentena). Esta motivación de la planificación cambió gracias a los avances de la salud pública, con lo cual la noción de zona homogénea pierde sentido, convirtiéndose en una "externalidad" negativa para el capital.¹⁷

La planificación urbana en América Latina entró con fuerza hacia los años treinta del siglo xx y lo hizo como elemento central de las políticas urbanas. Fueron propuestas normativas que regulaban y ordenaban el mercado inmobiliario con tres instrumentos básicos: la zonificación, las densidades y los servicios. Posteriormente, con la recesión generalizada de la planificación centralizada de los noventa, este instrumento entró en crisis; lo cual abre la posibilidad de construir varias salidas: ciudades y países la descartan, otros la asumen parcialmente y también se produce una redefinición de la línea de la facultad planificadora de los gobiernos locales. La descentralización también abona a la planificación, en tanto, se pasa de la planificación central hacia la planificación local. Esto significa que no hay una secuencia lineal y homogénea en los planes, pues en la actualidad encontramos algunas situaciones:

- Remozamiento de la planificación urbana clásica, que encuentra en países como México, Colombia y Brasil un espacio propicio para su desarrollo. El de Brasil es un caso emblemático, cuando creó el Ministerio de las Ciudades y lo hizo en un contexto de alta descentralización. Pero también hay casos más interesantes a nivel local: Bogotá, Curitiba, Porto Alegre y Quito.
- El desarrollo de la planificación estratégica, nacida en los ámbitos empresariales privados (Harvard-Boston) da un giro y penetra en las políticas públicas de la ciudad. El ejemplo emblemático es Barcelona, que se difunde en la región. De la propuesta normativa se pasa a la búsqueda de una visión compartida de ciudad, donde los agentes económicos y los actores sociales construyen un consenso alrededor de las líneas principales del desarrollo urbano. Hay casos interesantes de planificación estratégica en las ciudades de Rosario, Argentina, de Santiago, Chile; de Puebla, México, y de ciudad de Guatemala, Guatemala, entre otras; también existen planes estratégicos sectoriales como los de cultura en Buenos Aires, de seguridad ciudadana de

¹⁷ 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 Provincia del Chaco, de desarrollo local de Trujillo en Perú o del Centro Histórico de Quito (1991).

La propuesta de los llamados grandes proyectos urbanos (GPU), nacida en Estados Unidos alrededor de los megaproyectos, logró posicionarse con fuerza en América Latina desde los años noventa, operando bajo la lógica de cooperación público-privada. Éste fue el caso y en su momento de los proyectos de ciudad que se construyeron alrededor de los juegos olímpicos en Barcelona, de Malecón 2000 en Guayaquil, de la Costa Verde en Lima o Puerto Madero y sus alrededores en Buenos Aires.

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

El ensamble de los servicios urbanos

Las infraestructuras urbanas son la base material de la ciudad y son elemento crucial de las políticas urbanas, por eso la relación entre ciudad, gobierno local e infraestructuras urbanas es indisoluble. La funcionalidad de las infraestructuras en la ciudad se caracteriza por

- Las infraestructuras son el soporte principal de las actividades urbanas, por cuanto las viviendas no pueden existir sin agua potable, el comercio sin energía eléctrica y la industria sin la recolección de residuos sólidos; pero también el funcionamiento de la ciudad depende de ellas, porque el flujo de los servicios, información y personas depende de aquéllas, tanto como la necesidad de integrar la producción con el consumo; la recreación con la educación, la administración con el comercio¹⁸

¹⁸ "La insuficiencia de servicios urbanos limita el aumento de la productividad de las empresas comerciales y las unidades familiares urbanas y, por lo tanto, la contribución de las ciudades al desarrollo económico". (Banco Mundial, 1991: 451).

- Las infraestructuras urbanas son los componentes que permiten organizar la ciudad y dotarla de una estructura identificable. El transporte y la vialidad permiten delinear el modelo expansivo de la ciudad de México; el agua potable define la cuota urbanizable de Quito y el espacio público en Buenos Aires construir la grilla sobre la cual se asienta.
- Las infraestructuras son un instrumento poderoso de política urbana, porque a partir de éstas se definen líneas de acción pública destinadas a la redistribución social (tasas) y territorial (segregación urbana), a la definición de la accesibilidad (centralidad), a la construcción de los estímulos para la localización industrial (parques industriales), a la ubicación del comercio (centros comerciales), a la producción de los niveles de competitividad (talento humano), a la construcción de centralidades urbanas (nodos temáticos) y a la mejora de la calidad de vida de los habitantes urbanos.

El tema de las infraestructuras es de vieja data en el desarrollo urbano, al extremo que se diría que son consustanciales a la ciudad. Esta afirmación supone que el conjunto de las infraestructuras se modifican históricamente en relación con la ciudad: así, por ejemplo, en la ciudad frontera, las infraestructuras principales estaban destinadas a la construcción de los asentamientos humanos de la periferia y a buscar los mecanismos de integración a la ciudad central; esto es, destinados a la habilitación de suelo urbano para la localización de población. Sin embargo, por el tamaño de la demanda y su carácter ilegal, fue muy difícil solventar estas infraestructuras, lo cual condujo a mecanismos informales o ilegales, que reprodujeron la problemática. En energía eléctrica (“tallarines”), los incendios frecuentes; en agua potable (tanqueros), con problemas de salubridad; en evacuación de desechos (cielo abierto) en contaminación. Estos asentamientos humanos no generaron ciudad y los servicios fueron más costosos y de inferior calidad a los producidos reglamentariamente; por lo cual la ciudad formal perdía y la informal también. Las ciudades de pobres son pobres y los pobres de las ciudades pagan mucho más y reciben servicios de menor calidad que los habitantes formales de la ciudad. La pobreza resultó ser muy cara, en todos sentidos.

Estas demandas de necesidades básicas se cierran y, simultáneamente, se abren otras, propias de la ciudad relacional: conectividad, cooperación-competitividad y posicionamiento. Este salto significa un cambio de la funcionalidad de las infraestructuras, un incremento del peso relativo de otras y también el apareamiento de nuevas. En la ciudad relacional, las infraestructuras demandadas son distintas, porque las relaciones interurbanas son el elemento central de su desarrollo.

Por eso los servicios urbanos vinculados a las nuevas tecnologías de las comunicaciones, como la telefonía, los puertos, los aeropuertos, la Internet y las autopistas son esenciales; pero también lo son las infraestructuras ligadas a las finanzas (teletrabajo, Internet), a la producción (energía eléctrica, agua potable) y a la calidad de vida (seguridad, educación).

Con los procesos de reforma del Estado toma impulso la discusión de las modalidades de gestión de las infraestructuras, siendo uno de los elementos cruciales de las políticas. La descentralización y la privatización son los ejes que conducen esta situación, porque

- La localización de algunas fases del proceso productivo y la internacionalización de otras generan una nueva división internacional del trabajo y lo hacen de una manera interconectada. Allí están los enlaces que se perciben de la telefonía, donde la gestión del servicio es global, a través de empresas transnacionales españolas o mexicanas, y la producción es del ámbito local, pero bajo regulaciones nacionales; lo cual incrementa la tensión entre una gestión cada vez más global de los servicios y una producción más local. En este caso la función de los Estados nacionales es importante y deseable.
- La definición de quien las produce: el sector público, el privado o una combinación de los dos; la que está matizada por las definiciones de monopolio natural, como es el caso del agua potable en México o de la infraestructura estratégica que viene del transporte masivo en Medellín con su metro.

Es innegable que en unas ciudades las infraestructuras se generan desde el ámbito público local, como la recolección y disposición final de la basura (Loja, San José); o desde el nivel nacional, tal cual ocurre con el transporte masivo en Santo Domingo y Chile. En otros casos son más privados, como ocurre con la transportación del Transantiago, o también de ciertas urbes donde la cooperación público-privado se impone: el caso de la Empresa Eléctrica Quito, porque es una sociedad de economía mixta donde hay capitales privados, municipales y nacionales.

El modelo de gestión municipal también se especifica con las políticas de ingresos a tres niveles: primero, si tienen mayor peso los impuestos quiere decir que existe mayor flexibilidad y discrecionalidad; segundo, si el énfasis está en el cobro de las tasas, se afirmarí que la acción municipal es fundamentalmente sectorial; y tercero, si el cobro de los servicios se realiza por medio de tarifas, significa que hay un predominio del modelo privado de gestión. Sin embargo, en

la realidad hay una combinación de estas tres opciones, aunque siempre exista la hegemonía de uno de ellos.

También se debe señalar que en la actualidad las infraestructuras son más numerosas que antes, porque las infraestructuras se producen históricamente. Por ejemplo, no hace mucho tiempo las infraestructuras de la Internet no existían; la radio y la televisión no han estado presentes siempre; y las infraestructuras de los dispositivos de seguridad ciudadana se han modificado con el paso del tiempo.

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

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

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

Si antes el agua potable se distribuía de manera autónoma de la energía eléctrica y ésta independiente de la telefonía, ahora esto es impensable. Las infraestructuras dejan de ser autónomas y cerradas, para volverse abiertas y relacionadas. Ahora los servicios no sólo están vinculados entre sí, formando una verdadera trama integrada de servicios, sino que también los ámbitos socioterritoriales han variado notablemente, al extremo de que hoy existe un verdadero acople de

- La revolución científico tecnológica en las comunicaciones y las demandas venidas de una economía internacionalizada permiten crear un ensamble global de ciertas infraestructuras vinculadas a la Internet, al turismo, a la migraciones y a los mercados. El espacio de los flujos se fortalece y las distancias territoriales se reducen, con lo cual las infraestructuras de movilidad-conectividad asumen una función privilegiada.
- La ciudad es el espacio público y éste, el lugar donde se despliegan las infraestructuras, como base material de la urbe, a la manera de una red de redes o de un ensamble urbano de las infraestructuras. Es el lugar común donde la gente se encuentra; el espacio donde las infraestructuras y sus servicios se integran, además de ser el ámbito donde se construye el pensamiento cívico a la manera de una comunidad política.

Fuentes

- Arriagada, Camilo (2000), *Pobreza en América latina: nuevos escenarios y desafíos de política para el hábitat urbano*, Santiago, CEPAL.
- Banco Mundial (1991), *Política urbana y desarrollo económico: un programa para el decenio de 1990*, Washington, D.C., BM.
- Beck, Ulrich (1998), *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Madrid, Paidós.
- Borja, Jordi (1994), *Barcelona un modelo de transformación urbana*, Quito, PGU-Hábitat.
- Carrión, Fernando, ed. (2001), *La ciudad construida: urbanismo en América Latina*, Quito, Flacso Ecuador.
- Castells, Manuel y Jordi Borja (1998), *Local y global*, Madrid, Taurus.
- Putnam, Robert D. (1994), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Sassen, Saskia (1999), *La ciudad global*, Buenos Aires, Eudeba.
- _____ y Patel Sujata (1996), "Las ciudades de hoy: una nueva frontera", *Era Urbana*, vol. 4, núm. 1, Quito, PGU.