

Fernando Carrión Mena y Juan Pablo Pinto Vaca, coords.

# La reinención de lo urbano Las ciudades latinoamericanas en el siglo XXI



**FLACSO**  
ECUADOR



© 2025 FLACSO Ecuador  
Febrero de 2025

ISBN: 978-9978-67-700-1 (impreso)  
978-9978-67-701-8 (e-pub)

FLACSO Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito, Ecuador  
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803  
www.flacso.edu.ec

Istituto di Studi Politici "S. Pio V"  
Piazza Navona 93 – 00186 Roma  
Telf.: (39) 06.68.65.904 Fax: (39) 06.68.78.252  
www.istitutospio.v.it

**Edición general:**

Fernando Carrión Mena y Juan Pablo Pinto Vaca

**Coordinación editorial:**

Fernando Carrión Mena y Juan Pablo Pinto Vaca

**Corrección de estilo:**

Grace Benalcázar

**Diseño y diagramación:**

FLACSO Ecuador

**Diseño y fotografía de portada:**

Antonio Mena

---

La reinención de lo urbano. Las ciudades latinoamericanas en el siglo XXI / coordinado por Fernando Carrión Mena y Juan Pablo Pinto Vaca.- Quito, Ecuador ; Roma, Italia : FLACSO Ecuador ; Istituto di Studi Politici "S. Pio V", 2025

360 páginas : ilustraciones, gráficos, tablas

ISBN: 9789978677001 (impreso)  
ISBN: 9789978677018 (e-pub)

Incluye referencias bibliográficas

URBANIZACIÓN ; PLANIFICACIÓN URBANA ;  
SOCIOLOGÍA URBANA ; DESIGUALDAD SOCIAL ;  
MOVIMIENTOS SOCIALES ; ZONA URBANA ; POLÍTICA  
URBANA ; DESARROLLO URBANO ; AMÉRICA LATINA ;  
I. CARRIÓN MENA, FERNANDO, COORDINADOR ; II.  
PINTO VACA, JUAN PABLO, COORDINADOR

307.76 - CDD

---

# Índice

Presentación .....	7
Prólogo. La reinención de lo urbano .....	9
<i>Fernando Carrión y Juan Pablo Pinto Vaca</i>	
<b>SECCIÓN I</b>	
<b>URBANIZACIÓN, PERIFERIAS</b>	
<b>Y TRANSFORMACIONES SOCIOESPACIALES. ....</b>	
	21
La ciudad desde sus márgenes. Notas sobre urbanización periférica en América Latina .....	23
<i>Ramiro Segura</i>	
La ciudad ilegal en América Latina: de los asentamientos humanos a la economía criminal .....	46
<i>Fernando Carrión y Sonia Cueva</i>	
Capitalismo digital y modelos de desarrollo: metamorfosis de la producción, el territorio y la vida cotidiana en América Latina .....	78
<i>Pablo Ciccolella</i>	
Aproximaciones al urbanismo climático: respuestas fragmentadas desde las ciudades andinas .....	103
<i>Andrea Carrión y Julien Rebotier</i>	

**SECCIÓN II**

**CONFLICTOS, DESIGUALDADES Y VIOLENCIAS**

**EN LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS . . . . . 131**

Las escalas de las fronteras urbanas: migración  
y ciudades latinoamericanas. . . . . 133

*Juan Pablo Pinto Vaca*

La naturalización de los paisajes clandestinos de la desaparición  
en América Latina: reflexiones desde el caso mexicano . . . . . 161

*Sabrina Melenotte*

A cidade neoliberal na América Latina e a erosão  
do espaço público democrático . . . . . 191

*Thiago Trindade y Érika Amusquivar*

Desigualdades urbanas desde marcos  
institucionales yuxtapuestos . . . . . 217

*Fernando Carrión y Vladimir Morales*

**SECCIÓN III**

**Dinámicas políticas, movimientos sociales**

**y desafíos urbanos . . . . . 257**

Orden y gestión. Las derechas políticas y las ciudades. . . . . 259

*Gabriel Vommaro*

La izquierda en los gobiernos locales de América Latina.  
¿Qué significan y qué aportes han generado?. . . . . 276

*Lucía Álvarez Enríquez*

Movimentos sociais e cidades na periferia  
do capitalismo: o caso Brasil . . . . . 296

*Erminia Maricato y Carina Serra Amancio*

Quito, desafíos de la plurinacionalidad  
e interculturalidad en la ciudad actual. . . . . 317

*Freddy Simbaña Pillajo*

Mujeres, familias y cuidados . . . . . 337

*Dolors Comas d'Argemir*

# Desigualdades urbanas desde marcos institucionales yuxtapuestos

Fernando Carrión<sup>1</sup> y Vladimir Morales<sup>2</sup>

*La ciudad es una máquina de producir desigualdad*

Bernardo Secchi (2015)

## Introducción

La ciudad, según su esencia, no tiene espacios homogéneos o iguales a lo largo de su territorio; todo lo contrario, se trata de un lugar con alta heterogeneidad. Hace ya algún tiempo, Louis Wirth (1988) la definió como un asentamiento “grande, denso y permanente de individuos socialmente heterogéneos” (pág. 167). Al hacerlo determinó que la diversidad y el tamaño son parte esenciales de su condición. A esto se debe sumar que es un fenómeno continuamente cambiante y, por tanto, histórico; que hace que la heterogeneidad se modifique en el tiempo.

En la actualidad la heterogeneidad de la ciudad ha adquirido dimensiones mucho más complejas, que pueden ser comprendidas bajo el concepto de la *desigualdad urbana* (Segura, 2020). En el campo analítico de la ciudad se puede encontrar, simplificando, un proceso de diferenciación de la estructura urbana a partir de la interacción entre, por un lado, los ingresos

- 
- 1 Académico de FLACSO Ecuador y Coordinador de la Alianza Interuniversitaria URBISTIC. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7721-9241> Correo electrónico: [fcarrion@flacso.edu.ec](mailto:fcarrion@flacso.edu.ec). Blog personal: [https://works.bepress.com/fernando\\_carrión/](https://works.bepress.com/fernando_carrión/)
  - 2 Docente de la Universidad Indoamérica. Arquitecto, maestro en Estudios Urbanos y doctor en Urbanismo. Conferencista, profesor universitario e investigador acreditado. Sus trabajos están disponibles en <https://works.bepress.com/vladimir-morales/>

de la población (soberanía del consumidor) y, por otro, los precios de los bienes inmobiliarios (suelo, edificios), los servicios (educación, salud) y las infraestructuras (transporte, vivienda). A ello se deberán añadir las políticas urbanas y la inversión privada que van en esa línea de oferta-consumo de los bienes urbanos.

Desde esta aproximación metodológica han surgido definiciones generales para abordar la ciudad, teniendo como punto de partida a la más tradicional, la de la *segregación urbana* (Sabatini, 2006). Esta definición hace relación a la separación de las actividades urbanas en términos funcionales (comercio, industria, administración) y residenciales (vivienda, asentamientos humanos). En esa línea también se encuentran los postulados de Manuel Castells (1999) cuando sostiene que la ciudad se ha convertido en una *constelación de espacios discontinuos*; o los de Duhau y Giglia (2008) sobre la *ciudad insular*. Todas estas definiciones hacen referencia a la suma de las partes dentro del todo: la urbe y su estructura urbana, que viene de las lógicas, estrategias y simbolismos (los imaginarios) existentes entre ese todo y sus partes (Lefebvre, 2013).

La *desigualdad urbana*, en todas estas versiones, contiene un elemento común y asimétrico: no se la puede entender de manera aislada de los componentes que forman la estructura general de la ciudad, como tampoco por fuera de las condiciones sociales, económicas y culturales de la sociedad. De igual manera, la corrección de esta asimetría no puede abstraerse de este contexto de totalidad, porque la esencia de la ciudad se caracteriza por la separación articulada de sus actividades (usos de suelo, ordenamiento territorial) y de la población en los territorios (viviendas, barrios). Por eso y en consecuencia, las políticas urbanas deberían integrar tanto lo físico-espacial como lo socioeconómico, para, a su vez, intentar reducirla a una forma urbana que posibilite la interdependencia de los fragmentos urbanos en el todo.

En esta perspectiva analítica, se debe considerar que lo que se ha trabajado como desigualdades urbanas ha estado vinculado a las tres aproximaciones que se detallan a continuación:

- La desigualdad urbana se expresa y es producida en la ciudad (Secchi, 2015). Es en esta perspectiva que Lefebvre (1969) desarrolló su tesis clásica del *derecho a la ciudad*, que luego, por ejemplo, es recogida por

Edward Soja (2014) con su propuesta de la *justicia espacial*. En esta aproximación, las políticas urbanas deberían dirigirse hacia el ordenamiento del territorio siguiendo siempre directrices de equidad.

- La desigualdad urbana es construida desde las políticas urbanas, en tanto se dota de servicios e infraestructuras (oferta) a ciertos sectores sociales de manera selectiva, favoreciendo a los segmentos de población que allí residen. Esta perspectiva es tributaria del ordenamiento territorial neoliberal, que potencia ciertos lugares en desmedro de otros, generando un desarrollo desigual (Brenner, Peck & Theodore, 2015). Cabe introducir el factor tecnológico como elemento adicional de diferenciación, por cuanto potencia las brechas existentes en términos del acceso desigual a los servicios de educación (teleeducación), trabajo (teletrabajo), salud (telesalud), justicia (tele justicia), entre otros.
- La desigualdad urbana proviene de la capacidad económica de la población (ingresos), como elemento determinante de la accesibilidad a la ciudad. Aquí, la estructura de la demanda es la que determina la posibilidad de compra y consumo que tienen los diversos sectores poblacionales, conformando lo que se conoce como la *soberanía del consumidor*. Pero, a su vez, los ingresos dependen de la estructura del empleo, que en general es también inequitativa. De esta manera, no todas las personas tienen la posibilidad de participar y acceder a la ciudad en igualdad de condiciones.

Sin embargo, en la actualidad y sobre todo por el crecimiento de las aglomeraciones urbanas, existe una nueva entrada que es poco explorada y trabajada en la comprensión de la desigualdad urbana y que hoy se expresa con mucha fuerza: se trata del impacto que producen los recortes territoriales de las instituciones públicas en la ciudad, tanto del mismo nivel (municipios,) como de los otros niveles (Estados, provincias o departamentos).

Esta entrada metodológica es cada vez más importante, porque desde fines del siglo pasado el proceso de urbanización en América Latina se ha desarrollado de forma expansiva, produciendo conurbaciones de amplio espectro. Una situación de este tipo ha conducido al ensamble de instituciones, sobre todo en las áreas metropolitanas y en las ciudades de frontera. Esta condición de la localización de los distintos aparatos del Estado en

los territorios de las grandes aglomeraciones ha generado asimetrías en los *complejos institucionales* que se forman para gobernarlos, unas veces, de forma articulada y, la mayoría, desarticulada.

De esta manera, se observa con claridad una dinámica contradictoria entre la alta flexibilidad territorial y la rígida institucionalidad, tanto que no han sido capaces de adecuarse a las nuevas realidades<sup>3</sup>. Es decir, existe una institucionalidad rezagada con respecto a las formas que ha adoptado la organización del territorio, añadiéndose muchos problemas, entre los cuales están la potenciación de las desigualdades urbanas.

Así; los marcos institucionales no solo diseñan las políticas de gestión en las ciudades, sino también, producen recortes diferenciadores en el territorio. La presencia de los aparatos de gobierno en los territorios incorpora nuevas particularidades que tienden a recortar el espacio, sobre todo en ciudades con alta segregación urbana. Esta es una realidad que se suma para construir desigualdades urbanas, tradicionalmente surgidas en la relación mercantil de los costos de los bienes y servicios (oferta), con respecto a los ingresos de la población (demanda). En otras palabras, ahora se incorpora el Estado, con su presencia física en los territorios, potenciando las inequidades.

Por eso, con este artículo, se busca aportar en esta línea, intentado responder a las siguientes preguntas: *¿Cuál es la expresión territorial de la desigualdad urbana a partir de los marcos institucionales que se asientan y juxtaponen en la ciudad actual? O ¿Cómo desde el diseño institucional, presupuestario esencialmente, se generan más y nuevas desigualdades urbanas?*

## La desigualdad es una construcción social

La desigualdad es una palabra compuesta, donde el prefijo *des* hace referencia a una negación o privación, en este caso de la *igualdad*, y que aparece como su antítesis. También hace referencia a una discordancia (distinción),

---

3 Un caso muy interesante en la ciudad de Quito es la parroquia rural de Calderón, que es la más grande del Ecuador en cuanto a población y que no se encuentra totalmente integrada a la urbe capitalina; porque a los miembros de la Junta Parroquial Rural, así como a los habitantes de la parroquia, no les conviene convertirse en Parroquia Urbana, ya que perderían algunos privilegios, como los presupuestos que le son asignados por ser rural.

a una perspectiva inversa, o a una búsqueda de la equidad. Es decir, la desigualdad hace alusión a la pérdida o ausencia de la igualdad; porque es lo contrario, tanto, que aparece en la formulación de proyectos como deseo.

Sin embargo, existe una discordancia respecto a lo deseable; es decir, a la igualdad. Primero, porque es una palabra que encierra una condición relacional frente a otra situación, persona o cosa. Se define dentro de una comparación; o sea, al interior de una relación, donde lo desigual se especifica frente a qué, quien y dónde. Segundo, porque la igualdad no es un concepto uniforme. Para unos su significado puede ser distinto que para otros. Y tercero, porque asume la condición de principio o de derecho universal, sostenido en el dogma de que todas las personas son iguales ante la Ley. En otras palabras, es un gran debate respecto a la discriminación y a la equidad.

En definitiva, la desigualdad es una relación que no puede entenderse de forma aislada, toda vez que ocurre dentro de la lógica de la *otredad* o de la *alteridad*. Una consideración de este tipo conduce a la existencia de varias formas de desigualdades, dependiendo del contexto general en el que se inscriban. Así, por ejemplo, las que se encuentran en el ámbito de las matemáticas (absolutas, condicionales), de la geografía (montañas, valles) de la sociedad (economía, género, tecnología, etnias, clases, condiciones etarias, migración y educación), entre otras.

Desde la perspectiva de la diversidad de los tipos de desigualdad, existe una en particular que hace alusión a lo que ocurre dentro de las ciudades: *la desigualdad urbana*. En general se la entiende, tanto desde las inequidades distributivas de los ingresos y la riqueza, como desde oferta de educación, trabajo, suelo urbano, vivienda y servicios. En esta perspectiva, no puede quedar por fuera la institucionalidad estatal que, mediante las acciones de la política pública, define las características de la oferta.

La desigualdad ocurre, como se afirma, inscrita en el marco de una estructura general como concepto relacional -no un atributo- que se expresa en un conjunto sistémico bajo una doble condición: puede ser *inmóvil* (fija, estática) o *móvil* (movediza, itinerante), porque se enmarca en la noción de que la desigualdad es un fenómeno social con manifestaciones espaciales (Di Virgilio & Perelman, 2014).

Es *fija o estática* cuando se localiza en un lugar específico, que generalmente hace referencia a las actividades habitacionales (segregación

residencial) y a las referentes a la ubicación de las labores urbanas (usos de suelo). Y, es *móvil*, cuando se considera, por un lado, que tiene una condición cambiante por provenir de una relación históricamente determinada; y, por otro, que ocurre dentro de las prácticas de integración que se desarrollan dentro de la ciudad, como son los servicios de transporte, de bienes, de personas y de información; así como de las actividades destinadas a la articulación de los distintos usos del suelo alrededor de la producción, consumo y circulación.

La inequidad en el acceso a la vivienda es una de las temáticas centrales y que más se ha investigado en la región, por ser la que más impacto tiene dentro de la *desigualdad urbana fija*; mientras que las infraestructuras, en general (transporte, aseo), son elementos determinantes en la *desigualdad urbana móvil*, porque permiten vincular las actividades residenciales con las restantes (usos del suelo).

Sin embargo, esto termina siendo un componente adicional de la desigualdad, toda vez que los sectores que no tienen, por ejemplo, transporte formal pagan mucho más que los que sí lo tienen. Con ello se instala una característica: para que las personas que viven en las zonas periféricas populares puedan acceder a estos servicios, deben pagar precios más elevados y obtener productos de menor calidad. Situación similar ocurre con el acceso a la energía eléctrica, a la recolección de residuos sólidos y a todas las infraestructuras, por lo que las brechas existentes son considerables. En otras palabras, lo más grave tiene que ver con el hecho de que a la población más pobre le resulta más caro acceder a estos productos y, lo más complicado, es que consume productos de menor calidad.

Este concepto de la desigualdad urbana es más rico y comprensivo que los de informalidad o ilegalidad urbanas, profusamente usados para estigmatizar a la población de bajos ingresos. La desigualdad urbana hace referencia a la totalidad de la ciudad y tiende a modificar la relación en la cual se inscribe, sobre la base del sentido de la *justicia espacial* de Edward Soja (2014) y del *derecho a la ciudad* de David Harvey (2008), enmarcados siempre en la perspectiva lefebvriana (Lefebvre, 1968).

Los conceptos de informalidad o ilegalidad urbanas hacen relación a la Ley y a la norma y no a la ciudad. Es decir, al irrespeto al código Penal (ilegal), vinculados en este caso, a la propiedad privada (invasiones); así como

a las reglas provenientes de la planificación urbana y de la construcción (informalidad), como son las alturas de edificación, las zonas comunales, los usos de suelo, las densidades y demás. Unas y otras aprobadas directamente por grupos de interés, tanto a nivel nacional (leyes) como en el ámbito local (ordenanzas). La informalidad guarda relación con las formas o las reglas nacidas alrededor de la planificación urbana; mientras que el derecho a la ciudad y la justicia espacial, emergen de las reivindicaciones de los movimientos populares urbanos para convertirse en derechos constitucionales en Brasil (1988), Ecuador (2008) y en la Ciudad de México (2017).

No se puede desconocer que la planificación funcionalista que llegó a América Latina en el primer tercio del siglo pasado, tuvo mucho que ver con esta realidad. Fue una propuesta que operó como un trasplante de la ciudad europea a la Latinoamericana, desconociendo que se trata de la región más desigual del mundo y de que su concepción tenía que ver con la construcción de un ordenamiento territorial inscrito en un solo sueño. Gran parte de esta presencia fue la que produjo, con la alta migración del campo a la ciudad, los denominados Asentamientos Humanos impulsados por ONU-HABITAT y que no produjeron ciudad. En ese período nacen las Favelas en Brasil, las Villas Miseria en Argentina, los Pueblos Jóvenes en Perú, los barrios de Rancho en Venezuela, los Suburbios en Ecuador y las Colonias en México.

De allí que, nunca han sido más certeras las palabras de Bernardo Secchi (2015, p. 12), cuando afirma que:

*“El urbanismo tiene importantes y precisas responsabilidades en el empeoramiento de la desigualdad”.*

La desigualdad urbana puede sistematizarse a partir de las siguientes condiciones generales:

- *Condición espacial*, referida a la forma de producción y apropiación social del suelo urbano, cuya expresión final entraña la fragmentación espacial, enmarcada en la clásica definición de la *segregación urbana* (Sabatini, 2006). La misma hace referencia a la separación o discriminación de los usos de suelo (comercio, administración) y de la localización

residencial (vivienda, barrios). La estructura urbana termina siendo una especie de archipiélago con rupturas espaciales, formadas por islas desconectadas entre sí, provenientes de fracturas diseñadas por el ordenamiento territorial (urbanismo); pero con amplias relaciones de interdependencia (Duhau & Giglia, 2008).

La desigualdad urbana surge, entre otras condiciones, de la inequidad distributiva del suelo urbano; que es el territorio o el espacio físico producido (urbanizado), donde se asientan las personas y las actividades de las urbes. El mismo tiene un ordenamiento específico por actividades (zonificación), venido de la producción social de la ciudad y que cuando es normado se lo denomina urbanismo.

El precio del suelo, en las sociedades mercantilizadas, es una condición básica para definir el tipo de actividades, personas y servicios que se asientan en cada zona; así, por ejemplo, la centralidad urbana cuenta con funciones centrales de punta y los de las zonas residenciales, con funciones de vivienda y servicios afines (recreación, comercio). La diferenciación entre los territorios residenciales (barrios, vivienda) y los de la centralidad de la ciudad, son claras muestras de la desigualdad urbana que se expresa a partir del precio del suelo.

- *Condición socioeconómica*, referida a la distribución de los ingresos y de los capitales en el territorio urbano; toda vez que las inequidades nacen de las condiciones del empleo y la inversión pública y privada. Por un lado, desde la lógica de mercado, *los ingresos definen la demanda*, como soberanía del consumidor. Desde esta perspectiva, mucho tiene que ver el trabajo (honorarios), que hoy día se encuentra precarizado, bajo modalidades informales o ilegales; además de complejizado por las brechas tecnológicas existentes.

Por otro lado, desde la lógica de la oferta, nacida de las características de producción de los servicios e infraestructuras de la ciudad, en las características *del capital*, sea de origen interno o externo, público o privado. Por eso, mayoritariamente se dirigen a la generación de las condiciones generales de la producción y menos a mejorar la calidad de vida de la población. Estos procesos son de alguna manera regulados, producidos o concesionados, según las políticas urbanas empen-

didadas por los gobiernos locales (municipios), los gobiernos intermedios (Consejos Provinciales) o los gobiernos nacionales.

Esta situación es más compleja en contextos neoliberales, porque las políticas regulatorias son mucho más débiles, los subsidios o bonos son estigmatizados y los incentivos al capital tienen mucha fuerza. Aquí se debe reflexionar sobre las reducidas posibilidades que la población de bajos ingresos tiene para acceder a los servicios e infraestructuras. Es decir, se debe preguntar cómo esta población puede acceder a la educación, salud, seguridad o movilidad, cuando hoy en día prácticamente han dejado de ser derechos, porque se han convertido en mercancías a las que se puede acceder según la capacidad de pago de los usuarios; la seguridad ciudadana incluida.

- *Condición imaginaria*, ligada a las percepciones de la población sobre la ciudad y sus partes para: habitar, recrearse, trabajar o comerciar en lugares específicos. Aquí hay dos entradas: la primera, proveniente de comunidades o grupos sociales como son, los migrantes (barrios latinos, de venezolanos) o las etnias (afros, chinos), cuando construyen *guetos* donde residir<sup>4</sup>. Ocurren lógicas identitarias similares con los grupos de género (Falú, 2022), con los pueblos y nacionalidades indígenas (Simbaña, 2023) y con los migrantes (Fernández, 2022).

Y la segunda, proveniente de los imaginarios urbanos y sus construcciones simbólicas (Silva, 2006). En la ciudad lo físico produce efectos en lo simbólico, tanto que terminan por definir su uso social y la concepción que se tiene de la misma. Allí aparecen las marcas, los hitos y los estigmas que configuran desigualdades complejas. En esa perspectiva se inscriben los imaginarios del miedo, que se comportan como principios urbanísticos, dando forma a desigualdades extremas como la *boutiquización* y la *foraneidad* (Carrión, 2024).

- *Condición tecnológica*, que en este siglo XXI, con la tercera Revolución Industrial (informática) y, sobre todo, con la cuarta (digitalización,

---

<sup>4</sup> Se entiende a un *gueto* como un lugar residencial donde se concentran grupos étnicos, culturales, migrantes o religiosos, para vivir con altos grados de exclusión.

robótica), fortalece las brechas tecnológicas que se manifiestan en el territorio de la ciudad (desigualdades urbanas). El COVID, por ejemplo, develó grandes desigualdades en el acceso a las tecnologías, sobre todo porque se posicionó en la vida cotidiana de las personas en lo que se ha denominado telesalud, teleeducación, tele justicia, tele gobierno y tele política.

De igual manera, modifica la relación entre centralidades y periferias urbanas, en tanto que, las segundas tienden a crecer significativamente (Carrión & Cepeda, 2020). La pandemia mostró la existencia de grandes sectores poblacionales que no tienen internet como tampoco computadoras, evidenciando desigualdades de acceso al conocimiento, a los servicios y a las infraestructuras; es decir, produciendo grandes brechas en la ciudad.

- *Condición de las políticas públicas, en particular las urbanas*, que tienden a incrementar o disminuir las desigualdades en las ciudades, a través de tres manifestaciones: la primera, con la presencia tradicional del Estado con los procesos de regulación de los mercados (precios del transporte, usos del suelo, alturas de edificación); la segunda, con las acciones de inversión y actuación (construcción de vías, concesión de infraestructuras); y la tercera, a través de su presencia física en el territorio, recortándole de acuerdo a su jurisdicción (competencias) y a los arreglos institucionales. Situación que ocurre, por ejemplo, en las regiones urbanas de las zonas de frontera donde hay un recorte producido por la presencia de dos o más Estados y que genera importantes desigualdades urbanas desde los límites interestatales (Carrión, 2024).

O, en su defecto, dentro de una misma aglomeración urbana, por la presencia de varias unidades administrativas de distinto nivel, gracias a la condición cambiante del territorio, como ocurre en Ciudad de México con 16 alcaldías o en el Área Metropolitana de Lima con 42 alcaldías distritales. Sin embargo y desgraciadamente, no se ha dado la suficiente relevancia al estudio de los recortes territoriales producidos por la institucionalidad pública en la construcción de las desigualdades.

## Los ámbitos de las desigualdades

Para comprender la desigualdad urbana es necesario señalar que el proceso de urbanización en América Latina es el más acelerado del mundo, lo cual ha conducido a que sea la región más urbanizada del planeta. Mientras en 1950 el 41 % de la población vivía en ciudades y la tasa de urbanización era de 4,6 % anual; para el año 2000, es decir, 50 años después, llegó a tener el 75 % de los habitantes concentrados en ciudades (en 2023 83 %), con una tasa de urbanización inter anual del 2,8 %.

Este proceso de urbanización en Latinoamérica se caracteriza por una desigualdad altamente polarizada, acorde con el hecho de que también es el continente más inequitativo del mundo. Existen pocas ciudades grandes y muchas ciudades pequeñas. Aquí cabe una explicación: hay una polarización en la distribución territorial de la población como consecuencia del *desarrollo desigual y combinado* del continente, expresada en el hecho de que solo el 0.35 % de ciudades cuentan con más de un millón de habitantes, las cuales albergan el 41 % del total de la población del continente. Es decir, alta concentración en pocas ciudades.

El proceso de urbanización latinoamericano es además multi escalar (Carrión, 2022). Con la forma de aglomeración o de región urbana, se produce la concurrencia de una pluralidad de instituciones de distinto nivel, sin que correspondan a la forma de la organización del territorio, provocando situaciones inéditas. Es claro que la dinámica del territorio es más acelerada que la de las instituciones, tanto que se producen efectos perversos, uno de los cuales tienen que ver con las desigualdades originadas por los recortes institucionales dentro de la ciudad; cuestión que, como se ha mencionado, ha sido poco trabajada.

Lo interurbano, es decir, las relaciones entre ciudades, tiene más peso del que tenían el campo y la ciudad y los países entre ellos (lo internacional). La ciudad es hoy global, según Sassen (1991), porque priman las relaciones entre ciudades a nivel internacional, cosa que antes se inscribían solo dentro de un Estado nacional. Hasta la década de los años ochenta del siglo pasado se tenía de forma generalizada una ciudad central inscrita en un territorio, sea rural o regional, al interior de un solo Estado. Desde entonces, el patrón de urbanización se ha modificado sustancialmente: se ha

pasado de una ciudad a una región urbana, con el formato de una ciudad de ciudades, inscrita no en un territorio contiguo (rural o metropolitano), sino en una red urbana global (Carrión, 2022).

Una situación de este tipo, es decir, de una región urbana inscrita en una red urbana global, definirá nuevas desigualdades inter urbanas, cuestión que ocurrirá bajo las siguientes expresiones:

- La que proviene del lugar que ocupe una urbe dentro de la división territorial del trabajo, en el contexto de la red urbana global, porque no todas las ciudades se encuentran posicionadas de manera igualitaria en el sistema. Aquí, aparece una primera e importante desigualdad de carácter inter urbana.
- La que nace al interior de la región urbana como consecuencia de la red urbana global, en términos de que en cada región urbana, según Sassen & Patel (1996), *el norte de las ciudades del sur se vincula con las ciudades del norte*. Con esto, en las relaciones entre ciudades se favorece la desigualdad dentro de ellas bajo nuevas condiciones y lógicas: las zonas del norte de las ciudades del sur son las que se desarrollan mientras las otras se estancan y quedan marginadas. Existe una determinación inter urbana que favorece la desigualdad a dos velocidades: una, al interior de una ciudad y otra, en la relación entre ciudades.
- La que se produce en la relación del campo con la ciudad, ya que el primero es mucho más pobre que la segunda, pero con una característica adicional: hay más pobreza en el campo, mientras en la ciudad hay más número de pobres; toda vez que, en América Latina el 83 % de la población vive en ciudades. Esta comparación muestra una cualidad interesante: la desigualdad del campo con relación a la ciudad se origina en el hecho de que en el campo la pobreza proviene de los ingresos bajos (pobreza por ingreso); mientras que en la ciudad se origina en las necesidades básicas insatisfechas; es decir, por carencia de servicios, equipamientos e infraestructuras.
- La que se origina como resultado de dos realidades diversas vinculadas al tamaño de las urbes: mientras las ciudades pequeñas son más pobres en términos de ingresos y de satisfacción de las necesidades básicas; las grandes tienen más desigualdad en su interior. Existe entonces una

diferencia sustancial en términos de que las ciudades pequeñas son más homogéneas en su interior, aunque más débiles dentro de la red urbana global, mientras las más grandes son heterogéneas en su seno, pero tienen más peso en las relaciones inter urbanas.

En otras palabras, con esta nueva lógica de las relaciones inter y trans urbanas, aparece la desigualdad urbana no solo al interior de las ciudades sino entre ciudades y esta genera, a su vez, un incremento de la desigualdad dentro de la ciudad; es decir, la desigualdad intra urbana se constituye en las relaciones inter urbanas a nivel global.

Lo intra urbano, desde la diferenciación, puede captarse a través de tres conceptos: segregación, segmentación y fragmentación. La segregación urbana se legitima desde lo que el urbanismo denomina ordenamiento territorial, ya que se refiere a los usos de suelo y a la zonificación, convertidos en puntos de partida para los planes de uso y gestión del suelo. En nada se relacionan estas propuestas con los postulados de la justicia espacial o del derecho a la ciudad, porque más bien son el resultado de políticas que se plantean en beneficio del mercado y de las condiciones generales de la producción, antes que en favor de la población.

La segmentación se refiere a los recortes provenientes de las condiciones sociales, económicas e identitarias de la población. Allí, por ejemplo, aparecen los conceptos de clases o estratos, pero también de los grupos etarios, capacidades especiales, migrantes y sin duda, de género y de las preferencias sexuales. La fragmentación, por su parte, se la entiende desde las dinámicas planteadas en la ciudad insular o el archipiélago que termina siendo la ciudad.

De esta manera, es imprescindible analizar la desigualdad urbana en las relaciones entre ciudades y en las correspondientes que existen al interior de la propia urbe. Y, entre una y otra, que se encuentran articuladas, toma fuerza la presencia del sector público en dos términos explícitos: en el diseño e intervención en el campo de las políticas urbanas, que ha sido su labor tradicional, a lo cual, debe sumarse como un punto de partida fundamental los recortes espaciales yuxtapuestos que generan los marcos institucionales dentro de la ciudad.

## Desigualdad urbana en contextos de diversidad institucional

En la actualidad, como ya se mencionó, existe un proceso de urbanización multi escalar, de tipo región urbana (Carrión, 2022), donde coinciden una pluralidad de instituciones de distinto nivel, sin que haya una correspondencia entre la forma de la organización del territorio y las estructuras institucionales existentes. Esta asincronía ha creado muchos problemas, entre los cuales está el incremento de la desigualdad urbana.

La dinámica del territorio ha sido mucho más acelerada que la de la institucionalidad pública, que se caracteriza más bien por una muy lenta evolución, casi estática, tanto que no se corresponde con la flexibilidad de la organización del espacio. Y cuando intenta acercarse a la realidad lo único que ha generado ha sido su división: más municipios o alcaldías en su seno; salida que ha tendido a incrementar más el problema de la diversidad, porque fortalece la homogeneidad en su interior y potencia la heterogeneidad en la relación con otras unidades territoriales. De esta manera queda formalizada la desigualdad urbana y, lo que es más complejo, la responsabilidad de este problema recae en ellos mismos, cuando es un problema de la totalidad de la ciudad. Esta asimetría ha producido la no visibilización de la problemática, reduciendo las capacidades de corrección de las inequidades.

Sin duda, el recorte territorial provocado por las instituciones públicas genera diferencias sustanciales en las ciudades. Una situación de este tipo parte de la diferencia que existe en cada uno de los territorios, tanto por sus condiciones sociales como naturales, las cuales son reconocidas por la institucionalidad allí inscrita.

La diversidad institucional anclada en el espacio produce más desigualdad dentro de la ciudad. Allí está, por ejemplo, el caso de Santiago en Chile, donde las comunas ricas tienen muchos recursos económicos mientras las pobres cuentan con muy pocos, lo cual conduce a que unas tengan mejores condiciones para enfrentar sus problemas internos que otras, incrementando las desigualdades urbanas. Un caso singular y sui-géneris de esta problemática tiene que ver con la temperatura del ambiente: la diferencia del clima entre las comunas ricas y las pobres es tan

grande que puede llegar a 7 grados<sup>5</sup>. Es que en unas hay parques, arborización, jardinería y en las otras, nada.

A partir de estas consideraciones se identifican las siguientes tres instancias institucionales que provocan y originan una lógica de causación circular, referidas a que la realidad tiende a representarse en una institucionalidad que reproduce la condición del lugar.

La primera, *la verticalidad institucional*, originada en una gobernabilidad multinivel del territorio, en tanto se concentran jerárquicamente las instituciones que van desde lo nacional a lo local o viceversa. Por ejemplo, en la ciudad de Quito están localizados cuatro niveles administrativos, que van desde el más próximo a la sociedad con las administraciones zonales, luego siguen con el municipio, el consejo provincial y finalmente, con el gobierno nacional.

Lima es un caso muy complejo y excepcional. Allí se concentran el gobierno nacional, el Departamental (Gobernador delegado), la amalgama de las instituciones regionales, metropolitanas y provinciales bajo la figura del alcalde provincial y metropolitano (municipio). Además, en su seno hay 42 alcaldías distritales, que son autónomas<sup>6</sup>. A este proceso se suma la Provincia Constitucional del Callao, que está integrada a la Lima Metropolitana de forma conurbada y cuenta con una municipalidad provincial (capital de la Provincia), que es sede del Gobierno Regional del Callao (Prefecto de la Provincia) y que en su interior cuenta con 7 alcaldías distritales.

Este marco institucional multinivel es definido en una muy compleja lógica porque, por un lado, conduce a recortes territoriales locales, estatales o nacionales inscritos en la lógica de la verticalidad; y, por otro lado, a una confusa superposición, ensamble o yuxtaposición entre cada uno de ellos. Esto conduce a una institucionalidad de gobierno muy compleja, que en realidad hace muy difícil el funcionamiento eficiente de la ciudad. Esta realidad lleva a una baja regulación e intervención pública, porque la

5 Mirar este artículo del Diario El País (2024), denominado: "Casi siete grados centígrados de diferencia entre barrios de Santiago de Chile según la renta". <https://elpais.com/america-futura/2024-02-29/casi-siete-grados-centigrados-de-diferencia-entre-barrios-de-santiago-de-chile-segun-la-renta.html>

6 La alcaldesa de Lima Metropolitana, Susana Villarán, en su período 2011-2014, no tuvo un solo alcalde de su partido entre todos los 42 alcaldes distritales electos popularmente. Fue una complejidad más para la gobernabilidad de la ciudad en su conjunto.

sociedad puede apelar a una, a otra o a todas, según la ventaja que pueda obtener de cada una de ellas; y la institucionalidad, a su vez, puede rescindir su responsabilidad frente a las otras. Existe una disputa de competencias de manera inter institucional.

La segunda, *la horizontalidad institucional*, es decir, del mismo nivel, como es el caso de la ciudad de Montevideo que cuenta con 8 municipios o Ciudad de México con 16 alcaldías. Todos estos casos están definidos dentro del mismo nivel de gobierno, pero cada uno de ellos tiene su propia autonomía frente al otro; es decir, se representan electoralmente a partir de sus sociedades locales y se financian económicamente a través de la captación de los tributos provistos por sus contribuyentes, de acuerdo con la capacidad económica de los pobladores de cada lugar. Cabe señalar que si bien las competencias son las mismas, porque están en el mismo nivel institucional, no significa que los municipios sean iguales entre sí, debido a las características sociales y naturales de los territorios en los que se encuentran inscritos.

La tercera, *lo vertical y horizontal de la institucionalidad*, que parte de la combinación de los gobiernos del mismo nivel con los mencionados anteriormente, dan una articulación que produce un *complejo institucional*, que puede ser articulado o desarticulado. Este complejo a la larga potencia, por un lado, el problema de desigualdad en los territorios, ya que hay disputas claras entre los distintos niveles; y por otro, autonomías yuxtapuestas que tienen orígenes distintos, los cuales producen jerarquías entre los organismos, que redundan en desigualdades territoriales.

Este complejo institucional tiene organismos con políticas urbanas diferentes, a pesar de contar con competencias similares, explicable porque representan a las sociedades locales inscritas en sus respectivos territorios (jurisdicción). Por ejemplo, la administración zonal del norte de la ciudad de Quito (La Delicia) es muy distinta a la del sur (Eloy Alfaro), simplemente por la diferencia de quienes las habitan. Y debe quedar claro, que tanto la una como la otra, están sustentadas en la misma legislación.

En esta relación inter institucional compleja se estructuran las demandas y los derechos de las poblaciones; por lo que se hace mucho más complicado ejercerlos, ya que existe una multiplicidad de referencias institucionales, porque los recortes no afectan solo a las instituciones,

sino también, impactan en las sociedades y en los espacios en los que se inscriben. La diferencia de cada una de las instituciones produce nuevas desigualdades urbanas.

## La nueva ciudad: la región urbana

La ciudad que actualmente existe puede concebirse como una *región urbana*, la cual se encuentra inscrita en la red urbana global. En esta perspectiva, las desigualdades se configuran de manera distinta a como lo hacían a finales del siglo pasado, sobre todo por cambios sustantivos en la sociedad, la urbanización y el Estado; y sobre todo en los marcos institucionales.

### Cambio de sociedad

La nueva ciudad tiene una ciudadanía totalmente distinta. Claramente se han desarrollado nuevas opciones que tienen que ver con el apareamiento de grupos sociales provenientes de nuevas reivindicaciones e identidades. Ya no vienen solo, por ejemplo, del trabajo (proletariado), del lugar de residencia (cooperativas de vivienda) o de la demanda por los servicios (pobladores).

Cabe señalar que, hasta la década de los ochenta del siglo pasado, los movimientos sociales reivindicaban cuestiones vinculadas al trabajo (movimiento obrero) y al acceso a los servicios, infraestructuras, vivienda o movilidad (movimientos sociales urbanos); mientras que en la actualidad, las reivindicaciones son mucho más diversificadas. Ahora se originan en cuestiones identitarias alrededor del género, de la edad, de las migraciones, de las etnias, entre otros.

Por esta diversidad de la representación, el tema de los derechos se ha complejizado, tanto que se superponen: el derecho al trabajo con el derecho a la vivienda, el derecho a la ciudad con el de la justicia espacial, el derecho a la interculturalidad con el de la representación política, los derechos de género con los de la ciudad incluyente. Con ello se ha instalado el debate de la equidad desde una pluralidad de posiciones, tendientes, entre otras, a eliminar la lógica patriarcal que está detrás de la ciudad actual. De igual manera, en el caso de pueblos y nacionalidades indígenas, a reivindicar la

negación de la lógica racista existente en la ciudad, proyectando ciudades interculturales y multiculturales. En definitiva, ya no se trata de ciudades incluyentes sino de nuevas ciudades.

Situaciones similares ocurren en otros segmentos de la población, que tienen, por ejemplo, capacidades especiales; con lo cual se incorporan nuevas dimensiones que no estaban antes previstas. Todos estos elementos son originados en el cambio de la sociedad y, por lo tanto, de sus reivindicaciones y derechos. De estas mutaciones de las identidades y de los derechos, debería surgir una ciudad totalmente distinta.

## Cambio del Estado

Una de las mutaciones más importantes que se ha vivido desde el período finisecular en la región ha sido la reforma del Estado. Sin duda que el énfasis puesto en el mercado ha debilitado la regulación y la acción de la institucionalidad pública, produciendo mayores desigualdades debido a que la soberanía del consumidor es la que define los accesos a los servicios, infraestructuras y al sector inmobiliario (salud, vivienda).

También se debe tener en cuenta los impactos producidos por los procesos de descentralización y desconcentración, que condujeron al apareamiento de aparatos estatales más representativos de los territorios, con más competencias y con mayores recursos económicos. En términos de descentralización del Estado, los gobiernos locales fortalecen su condición democrática y mayor autonomía. La elección popular de las autoridades locales en Latinoamérica fue determinante, porque hasta el año 1985 solamente 7 países las elegían, cosa que cambió totalmente desde 1997, ya que desde este año, todas las autoridades locales son electas mediante votación universal.

Eso provocó que, por un lado, se democratizen los territorios, gracias a una presencia política que reconoce el sentido de pertenencia dentro del territorio nacional; es decir, de la diversidad. Y, por otro lado, que se asignen más recursos y competencias a los gobiernos locales<sup>7</sup>, lo cual les

7 El debate sobre los censos nacionales es muy interesante, porque cada unidad administrativa territorial tiene un imaginario político de grandeza, debido a que sus resultados determinan: 1. El número de representates territoriales. 2. La cantidad de recusos de transferencia. El caso de Bolivia ha sido explícitamente uno de los más conflictivos por estas razones. Ver el artículo: “Bolivia encara un censo que amenaza inflamar la polarización política.” (El País, 2024)

permite satisfacer relativamente mejor las necesidades de las localidades. Gracias a esta doble condición, la población tendió a reivindicar su presencia en los espacios y al hacerlo, fortaleció la fragmentación desde la institucionalidad, con lo cual la ciudadanía se hizo más representativa en cada uno de los lugares.

Esta tendencia para fortalecer los gobiernos locales fragmentó los territorios, en el marco de la globalización y de una economía altamente privatizada que condujo a la *glocalización* (Robertson, 2003); esto es, al proceso simultáneo de globalización y localización (global y local). En este proceso se enmarcan por ejemplo las reubicaciones de las sedes de la administración pública fuera de la centralidad histórica tradicional hacia áreas periféricas para potenciar nuevas centralidades en las que se desarrolle el capital inmobiliario, siempre de manera desigual (Morales, 2022).

El proceso de cambio y reforma del Estado provocó que la ciudad se gobierne con marcos institucionales diversos y yuxtapuestos: mientras antes lo hacían desde un poder central originado en los vértices nacionales y municipales; ahora, se tienen poderes anclados en los territorios que introducen factores de diferenciación en las aglomeraciones urbanas. Pero también se debe tener en cuenta que la yuxtaposición de ellas provoca nuevas formas de desigualdad urbana.

La elección de las autoridades locales en los países de América Latina se profundiza al interior de los propios municipios, como extensión del proceso general. De esta manera se tiene al interior de las ciudades procesos de *desconcentración* que tienden a subdividir los territorios desde la perspectiva institucional. Allí operan, por ejemplo, las ciudades de Bogotá, que creó 20 alcaldías menores; Quito, 9 Administraciones Zonales y La Paz, 9 macro distritos. Adicionalmente, desde la *descentralización*, se profundiza este proceso en la Ciudad de México con 16 alcaldías, Lima con 42 alcaldías distritales y Santiago con 52 comunas, todas electas popularmente. Sin embargo, hay excepciones, como Caracas y su Área Metropolitana, constituida por el Distrito Capital y 4 municipios, que revirtió el proceso de elección de estos alcaldes en 2017.

De esta manera, las ciudades se gobiernan con múltiples marcos institucionales, mucho más diversos, impactando profundamente en la desigualdad urbana.

## Cambio de urbanización

La urbanización ha cerrado el ciclo de la *explosión urbana*, sustentada en los procesos acelerados de migración del campo a la ciudad que incrementaron la población concentrada y el número de ciudades en la región. En su relevo se instauró la *transición urbana* (ONU-Hábitat, 2012), definida a partir del cierre del ciclo de la migración rural-urbana y de la apertura de la migración urbana-urbana pero de carácter internacional.

A este proceso demográfico se debe sumar el crecimiento vegetativo de la población como otro factor que ocasionó cambios en la tasa de urbanización. Si en 1950 la tasa de urbanización fue de 4.1 %, en 2010 llegó al 2.1 %; es decir, a una reducción de casi la mitad en un período de 60 años, lo cual ha provocado un cambio sustancial: que el problema de la ciudad en la región ya no sea el de su crecimiento sino el de su desigualdad.

Este desplazamiento de la *explosión urbana* a la *transición urbana* muestra la presencia de una ciudad totalmente distinta: se pasa de “una ciudad-un territorio-un Estado” a una región urbana dentro de un sistema trans urbano con la presencia de múltiples estados, gracias a la globalización. Esto provoca que las relaciones principales de la ciudad ya no se desarrollen en territorios circunvecinos sino más bien en territorios discontinuos que terminan por formar un sistema trans urbano, que genera una desigualdad tanto en la red como en su interior y que es absolutamente inédita y poco conocida.

## Cambio de la desigualdad desde los marcos institucionales

El proceso de urbanización no solo que produjo nuevas relaciones entre las ciudades en el marco de la red urbana global, sino que además hizo que las ciudades grandes sigan creciendo bajo patrones diversos, con lo cual sus territorios se modificaron sustancialmente, tanto que hoy se puede considerar a la aglomeración urbana como una *ciudad de ciudades*.

Este nuevo patrón de urbanización muestra formas de expansión urbana, crecimiento de las periferias y nuevas conurbaciones, que en su conjunto empiezan a evidenciar una falta de correspondencia con los marcos institucionales que se asientan en esas aglomeraciones. Esta situación ha

conducido a que las regiones urbanas sean escenarios de localización de instituciones de diversa procedencia (locales, provinciales, nacionales) que segmentan los territorios de diversas formas, produciendo inéditas expresiones de desigualdad urbana.

En otras palabras, la desigualdad urbana debe ser abordada desde los impactos que produce la diversidad institucional en la ciudad, en tanto generan recortes territoriales que producen importantes cambios. Esta desigualdad hace alusión a las diferencias en el financiamiento (porque hay territorios más ricos que otros), a la representación social (porque unos tienen población más pobre que otros), como también a los ámbitos competenciales de actuación de las instituciones (atribuciones).

El componente del financiamiento tiene que ver con los ingresos diferenciales entre los territorios, los cuales conducen a que los impuestos, contribuciones y tasas dependan de la capacidad económica de los territorios. Por ejemplo, los municipios con población predominantemente pobre serán pobres<sup>8</sup>. Lo segundo, la representación se construye a partir de las características de la población, según las condiciones de la segregación residencial. Y lo tercero, las competencias o facultades de cada institución dependen de la estructura del Estado (nacional, intermedio, local); como también por la independencia de funciones (ejecutivo, legislativo, judicial).

Estas determinaciones son las que configuran los grados o niveles de autonomía que cada uno de estos organismos estatales tiene: económica (recursos propios), política (representación) y administrativa (competencias). Es en la relación entre cada una de estas instituciones que se van definiendo gobiernos multinivel en territorios multiescalares, produciendo efectos en la organización del espacio urbano.

A continuación se analizarán algunos casos sobresalientes de regiones urbanas con los que se ilustran estos procesos de fortalecimiento de la desigualdad urbana a partir de la territorialización de los aparatos del Estado. Se presentarán un conjunto de ejemplos bajo dos formas distintas, como son las regiones urbanas de las ciudades capitales y las ciudades de frontera.

---

8 Las transferencias de los gobiernos nacionales generalmente tienen tres criterios: cantidad de población, necesidades básicas insatisfechas y eficiencia administrativa.

## Las regiones urbanas

### Las regiones urbanas de las ciudades de capitales

En los años noventa se tiene una primera ola de fortalecimiento de las autonomías de los gobiernos de las ciudades capitales de América Latina, sustentadas en la búsqueda de una relación distinta frente a los gobiernos nacionales y de mejorar la respuesta ante los problemas de su ciudad. Allí están, entre otros, los casos de Bogotá como Distrito Capital con la Constitución que se aprueba en 1991; Quito con la Ley que crea el Distrito Metropolitano en 1993; Buenos Aires con la Constitución que la designa como provincia en 1994; y Caracas, que desde 2000 integra el Distrito Metropolitano. Todos estos casos buscan el autogobierno y la solución de los problemas que tienen sus ciudades, en el marco de una mayor proximidad intra urbana.

Luego se abre un segundo momento en que se profundizan las reformas a la institucionalización vigente, mediante el principio de las autonomías frente a los gobiernos nacionales, que son muy particulares a las ciudades capitales. Hay que dejar consignado que la autonomía de las ciudades capitales se presenta de forma distinta a la que tienen las otras ciudades, simplemente porque en las capitales se asientan los poderes estatales nacionales. Hay que resaltar los ejemplos de esta segunda etapa: Montevideo que se convierte en Departamento en 2010, Ciudad de México que aprueba su Constitución en 2017, dejando de ser Distrito Federal para convertirse en un estado especial de la federación; y Quito con su debate sobre su Estatuto de Autonomía, que se quedó trunco (Carrión & Cepeda, 2021).

### La Región Metropolitana de Santiago

La Región Metropolitana de Santiago (RMS) es una de las 16 regiones que tiene Chile y cuenta con una población aproximada de 8.4 millones de habitantes. Este territorio es representado por un gobierno de totalidad extremadamente débil, si se lo mira por representación política, competencias y presupuesto. Es presidido por el denominado Gobernador de la Región Metropolitana, que es electo popularmente desde el año 2021. La fragmentación

territorial interna es muy alta, debido a que tiene 6 provincias, que a su vez están subdivididas en 52 comunas autónomas (rurales y urbanas).

La RMS es una de las expresiones más claras de la fragmentación institucional de una ciudad capital en América Latina, originada en los distintos tipos y cantidades de instituciones que actúan en simultáneo. Esta realidad se origina en la política planteada por el ex dictador Augusto Pinochet entre 1973 y 1990, que se ancló en la lógica de la *subsidiaridad estatal* (privatización)<sup>9</sup> y del *divide y reinarás* (fragmentación). Así, se negó la posibilidad de un gobierno fuerte en la aglomeración urbana, anclándose en la institucionalidad fragmentada de las comunas y en ellas se encriptó las competencias de salud y educación bajo las lógicas de la privatización.

La fragmentación y la carencia de un gobierno de totalidad condujeron al fortalecimiento de las desigualdades urbanas. La ausencia de un organismo centralizado a nivel local impidió el fortalecimiento de políticas solidarias, que permitan generar políticas de redistribución económica de forma equitativa.

Un ejemplo decidor, según la nota de prensa de diario El País referenciada más arriba, muestra que en la avenida Nueva Costanera, comuna Vitacura, la línea de árboles amortigua el calor, lo mismo que la plaza Raúl Deves y el parque Bicentenario; mientras que al otro lado, en la comuna Lo Prado, las áreas verdes disminuyen y no tienen césped ni árboles, por lo que la diferencia de temperatura entre estas dos comunas es de 6.7 grados.

Aquí hay que considerar que el ejecutivo nacional de Chile tiene un nivel de poder muy fuerte, tanto que ha sido considerado como el más centralista de Latinoamérica. Pero también a que en Santiago se concentra gran parte de la economía y de la población chilena. Por eso, es muy difícil que se cuente con un organismo fuerte y representativo de la RMS, porque ello significaría contar con dos gobiernos con poderes muy fuertes en disputa permanente: el ejecutivo nacional y la Gobernación Metropolitana de Santiago.

Esta situación impide contar con una administración fuerte de la RMS. Un caso muy revelador es el que se produjo, por ejemplo, con el estallido social en octubre de 2019, generado por el incremento del pasaje del

9 Se entiende por subsidiaridad al principio de independencia de una entidad inferior respecto de otra superior. Como también, el interés de proveer los servicios de forma más próxima a la sociedad, es decir más distante de lo público.

Metro en la ciudad de Santiago. Cabe señalar que la tarifa del Metro lo determina la presidencia de la República, mediante una comisión que le pide al parlamento su opinión, por lo que la tarifa de este sistema de transporte es manejada desde el nivel nacional (ejecutivo, legislativo) y no desde el nivel local. De igual manera, la política de vivienda y las más importantes infraestructuras urbanas son originadas en el ámbito nacional.

Es decir, la RMS no tiene una administración de la totalidad de su territorio, por la marcada fragmentación existente, donde cada una de sus partes es autónoma frente a la otra y, además, frente al gobierno nacional. Esta fragmentación incrementa la desigualdad, en tanto el transporte, las infraestructuras o la vivienda, son temas manejados nacionalmente, provocando una distancia importante entre la ciudadanía y el gobierno. Aquí tenemos una yuxtaposición de instituciones de gobierno en el territorio bajo la dinámica de un complejo institucional multinivel, que está marcada desde la perspectiva de la relación nacional/local; pero con jerarquía desde la centralidad del poder en el ámbito nacional.

Como no existe una instancia fuerte de gobierno de la RMS, cada entidad de gobierno sea provincia o comuna, ejerce sus funciones, competencias y recursos en sus fragmentos jurisdiccionales, sin que haya una real redistribución solidaria de recursos económicos entre las comunas<sup>10</sup>; de tal manera de poder enfrentar la diversidad de los problemas desde posiciones más justas e integrales. Por eso, esta coexistencia de múltiples instituciones yuxtapuestas termina siendo un factor fundamental del incremento de la desigualdad urbana en la RMS y, por tanto, de la injusticia espacial.

### **Zona Metropolitana del Valle de México**

Este probablemente sea el caso más complejo en términos de la escala y de la amalgama inter institucional. La Ciudad de México cuenta con 9.32 millones de habitantes y es considerada, desde la aprobación de su Constitución en el año 2017, un estado más de los 32 que tiene la federación mexicana. En su interior se encuentran 16 de alcaldías cuyas autoridades son electas popularmente desde el año 2000. Todas estas

---

10 Vitacura tiene un presupuesto municipal anual per cápita de 1.934 dólares, mientras la comuna de Lo Prado sólo 550 dólares.

forman parte de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), que cuenta además con dos Estados (Hidalgo y Estado de México) y con un total de 60 municipios.

Por su parte, la gran Megalópolis concentra 5 estados en su interior y 173 municipios (Iracheta, 2017). Esto hace que el peso que tiene esta región urbana sea muy alto dentro de México; como también lo tiene la Ciudad de México, que es la tercera parte de toda la conurbación en términos poblacionales y es la que concentra al ejecutivo, al legislativo y a la justicia de la federación.

Aquí hay que hacer una diferenciación entre lo real y lo simbólico, ya que la Ciudad de México tiene la primacía en términos simbólicos, pero no cuenta con un gobierno de la totalidad del territorio. La implementación de una instancia de gobierno de la totalidad de la megalópolis tiene sus dificultades por las disputas de las autonomías que existen en su interior. Esto porque se gobierna en varios niveles competitivos entre sí: el local, con las alcaldías de la Ciudad de México y los municipios de los otros estados conurbados; los propios estados conurbados y lo relativo a los órganos propios de la federación; y, finalmente, las instancias privadas (corporaciones) y públicas (Estados) provenientes de la globalización. Esto significa, que en su interior, coexisten cuatro niveles de gobierno en constante interacción.

### Las regiones urbanas de las ciudades de frontera

Las ciudades de frontera, en el contexto de la globalización, superan el estrecho sentido de la lógica del *nacionalismo metodológico* para construir una *región urbana multinacional*, como un espacio común de intermediación estatal. El paisaje urbano resultante es el de una sola ciudad que se despliega en varios estados nacionales, lo cual hace que el *límite* se convierta en una *centralidad urbana longitudinal de articulación global*. Además, se despliega dentro de la ciudad como un elemento adicional de la tradicional segregación urbana, formando fronteras intraurbanas y centralidades intercambiables, según coyunturas específicas (Carión, 2024).

Pueden ser regiones urbanas conformadas entre varios Estados coincidentes, como es el caso de la triple frontera Brasil-Argentina-Paraguay que estructuran una sola aglomeración urbana fracturada en tres espacios

articulados entre sí: Puerto Iguazú (Argentina), Foz de Iguazú (Brasil) y Ciudad del Este (Paraguay). Esta región urbana tiene un poco más de un millón de habitantes y es el eje de la articulación del sistema de las tres fronteras.

Pero los casos más generalizados se dan en términos de las ciudades constituidas de forma binacional, como ocurre en la frontera entre México y los Estados Unidos, donde existen 11 regiones urbanas formadas por las áreas correspondientes a cada país, como se describe en la Imagen No. 1. Ahí sobresalen quizás dos tipos de aglomeraciones: una, por los nombres: Mexicali (México-California) o Calexico (California-México); y dos, por el tamaño de la aglomeración urbana binacional con 2.3 millones de habitantes: Ciudad Juárez (México) y El Paso (EE. UU.).

En todos estos casos se impone el peso de la institucionalidad de los Estados nacionales para fragmentar y producir desigualdades urbanas a partir de los límites, inscritas en la lógica de que la *asimetría complementa*; esto es, de que la misma diferencia integra. Esto conduce a que el nacionalismo metodológico separe y a que la *asimetría complementaria una* (Beck, 2006).

Este límite entre dos Estados genera una fragmentación que ha sido interpretada por académicos y actores políticos como si fueran dos o más ciudades: una aquí y otra allá. Por eso tienen tres denominaciones, primero

Imagen No. 1. Regiones urbanas en la frontera México-Estados Unidos



Fuente y elaboración: <https://laverdadjuarez.com/2019/02/02/candados-fiscales-traban-zona-libre/>

en Brasil se las llama *ciudades gemelas*, segundo en México *ciudades espejo* y tercero, que se distancia de las dos anteriores al señalar que no son iguales definiéndolas como *ciudades pares*. Sin embargo, en la realidad no son varias ciudades (gemelas, espejo) sino una misma ciudad, aunque fracturadas por la superposición de los estados colindantes, lo cual hace pensar que se tratarían de ciudades diferentes. La desigualdad, al ser tan fuerte daría lugar a creer que se tratarían de ciudades diferentes; pero no, porque es una misma ciudad altamente segregada o fragmentada por la institucionalidad pública inter estatal.

El nacionalismo metodológico las visualiza como si fueran dos o más ciudades distintas a partir del límite inter estatal, porque el marco institucional fragmenta y pretende posicionar la idea de que son ciudades disímiles. Cuando en realidad se trata de una misma región urbana fronteriza binacional, trinacional o multinacional, integrada, incluso, gracias a la región urbana que opera como un *complejo urbano* de integración de la región fronteriza.

Un ejemplo interesante es el que ocurre en la frontera Chile-Perú, entre Arica y Tacna, donde, a pesar de la distancia física entre la una y la otra, opera un sentido complementario de integración de las dos en una sola. Aquí, el marco institucional fragmenta el territorio de los dos países a partir de la lógica que tiene el límite, en tanto define hasta dónde llega un Estado y desde dónde se origina el otro. Esto produce una fragmentación que genera una desigualdad muy fuerte dentro de la aglomeración urbana, que mantiene la tendencia a considerarlas como si fueran dos ciudades distintas.

En las urbes de frontera actúa con mucha fuerza el nacionalismo metodológico constituido por los propios ciudadanos, además de las autoridades representativas de las respectivas instituciones nacionales y locales. Sin duda, la fuerza que tiene el límite inter estatal es fundamental, tanto que justifica la separación, cuando en realidad lo que hace es integrar a los distintos.

Caben señalar dos situaciones particulares que tienen las ciudades de Tacna (Perú) y Arica (Chile). La primera, la distancia física entre los dos componentes de la región urbana es de alrededor 38 km, lo cual no ha significado una ruptura en su conformación unitaria, como tampoco

de su unidad, dado que existe absoluta complementariedad. Y, hay un tema adicional de distancia física que tampoco aísla: existe una diferencia temporal entre ellas, porque Chile establece su horario desde la lógica de la centralidad de la Región Metropolitana de Santiago, provocando que existan una o dos horas de diferencia entre las dos ciudades, según la época. Esto hace que las administraciones públicas y privadas de la aglomeración urbana se encuentren, en unos casos, con siete y en otros, con solo seis horas de actividades complementarias. A pesar de esta condición temporal, la lógica unitaria perdura.

Una situación adicional de distancia es la que proviene de la tecnología, específicamente con lo relacionado al uso de la telefonía celular, ya que existen distintas operadoras de los celulares móviles en cada país y bajo condiciones diferentes, las cuales no aseguran la continuidad del servicio en el espacio de Tacna y Arica, porque cuando se traspasa el límite inter estatal el servicio se hace internacional.

Los temas económicos e institucionales también potencian las grandes diferencias que conducen a la asimetría entre los dos espacios de la región urbana, profundizando las desigualdades, por ejemplo, cuando se convierten en espacios de atracción comercial, sin que haya las eliminaciones de las restricciones provenientes de los sistemas aduaneros y de las políticas diferenciales en cada lado. Esto ha conducido a que la integración comercial fluya mediante formas ilegales, como son el contrabando y los tráficos.

Por lo expuesto, se constata que en la relación de las ciudades de frontera hay una yuxtaposición institucional marcada por el tema inter-estatal, que hace que en una misma región urbana fronteriza la presencia de los Estados termine por fragmentarla. Sin duda, el marco institucional proveniente de Estados diferentes produce fracturas sustentadas bajo el sentido de la soberanía territorial. Un punto de partida tan fuerte como este hace que las ciudades conurbadas actúen como si fueran distintas, cuando en la realidad operan como una misma aglomeración urbana, pero con alta desigualdades urbanas en su interior.

## La lógica presupuestaria de las unidades administrativas intra urbanas: tres ejemplos

Es muy interesante cuando se comparan los presupuestos de las entidades intra urbanas de tres de las ciudades más grandes de América Latina: Santiago, Lima y Ciudad de México. Las tres tienen una población relativamente parecida: Lima 9.7 millones de habitantes, le sigue Ciudad de México con 9.3 y en tercer lugar se encuentra Santiago con 8.4. Esto significa que la diferencia de población entre la primera y la tercera es de 1.3 millones de habitantes.

Según el Cuadro No. 1, la urbe que tiene mayor peso presupuestario es la Ciudad de México con 12 mil millones de dólares estadounidenses (USD), la que cuenta con menos es Santiago con 195 millones de USD y la que está en el medio de las dos es Lima con 344 millones de USD. La diferencia presupuestaria de Ciudad de México con respecto a Santiago es abismal: 62 veces; lo cual podría señalar que la debilidad del gobierno de la totalidad de Santiago se expresa frente al centralismo del Estado nacional y frente las comunas que concentra. Es la ciudad con la más alta fragmentación institucional y la que menos población tiene de las tres.

Un elemento adicional de la fortaleza de la entidad administrativa de la aglomeración urbana es la comparación del presupuesto de cada uno de los ejecutivos de las naciones con el que cuentan las ciudades capitales: el gobierno de la federación mexicana tiene un presupuesto de 428 mil millones de dólares, el cual representa 35 veces al de Ciudad de México. El gobierno nacional del Perú tiene un presupuesto de 56 mil millones que es 162 veces

**Cuadro No. 1. Presupuestos de los gobiernos de la Región Metropolitana de Santiago, Lima Metropolitana y Ciudad de México; y del total de sus unidades autónomas, 2023**

Presupuestos 2023 - En Millones De Usd					
Región Metropolitana de Santiago		Lima Metropolitana		Ciudad de México	
Gobierno regional	195.87	Municipalidad de Lima	344.06	Jefatura de Gobierno	12,228.23
Total comunas	4,517.82	Total distritos	990.34	Total Alcaldías	2,354.75

Fuente: Cuadro No. 2

Elaboración: propia

mayor al de Lima. Y el Gobierno de Chile cuenta con un presupuesto de 81 mil millones de dólares, por lo que el de la Gobernación Regional de Santiago es 415 veces menor.

El tema presupuestario evidencia la fortaleza de los niveles institucionales en cada una de las tres ciudades: la Jefatura de la Ciudad de México ostenta un poder relevante, más si se tiene en cuenta que se inscribe en un Estado Federal, mientras las otras dos ciudades capitales son relativamente débiles dentro de Estados unitarios. Si se analiza esta primera aproximación de los recursos presupuestarios por persona, lo de Lima y Santiago es aún más preocupante y lo de Ciudad de México más interesante.

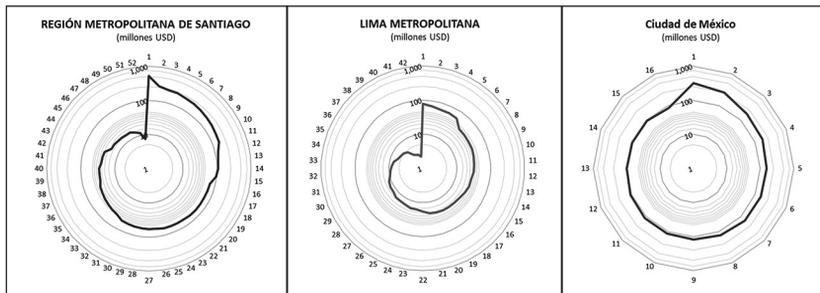
La suma de los presupuestos de las unidades administrativas autónomas con los del gobierno de la totalidad de cada aglomeración muestra que: la Ciudad de México tiene un presupuesto de 14.582 millones de USD, Santiago 4.713 y Lima 1.334. Si se hace relación de estos presupuestos con cantidad de población de cada ciudad, Lima sigue siendo la de más bajo presupuesto y Ciudad de México la del más alto.

Por otro lado, la suma de los presupuestos de las comunas de Santiago es la más alta de las tres ciudades; cuenta con 4.517 millones de dólares, le sigue Ciudad de México con 2.354 millones, y al último Lima con 990 millones. Eso supondría una mayor autonomía financiera de las comunas de Santiago frente a las otras dos ciudades, pero es relativa, porque la desigualdad intra urbana tiene su expresión en los presupuestos de las unidades autónomas.

De esta comparación se pueden extraer conclusiones como las siguientes: la ciudad que tiene la distribución más equitativa de los recursos presupuestarios es Ciudad de México y las más inequitativas son, en este orden, las de Santiago y Lima, tal como se puede apreciar en el Gráfico No. 1. En Ciudad de México la diferencia presupuestaria entre la que más presupuesto tiene, Iztapalapa, y la que menos tiene, Milpa Alta, es de 4 veces. En cambio en Santiago, entre Las Condes y San Pedro se alcanza la cifra más alta: 70 veces. Y en Lima la alcaldía distrital de Santiago de Surco tiene 35 veces más que la de María del Mar, que es la de presupuesto más bajo.

De la comparación de los presupuestos descentralizados en las tres ciudades mencionadas en el Cuadro No. 2 se puede colegir que mientras más unidades descentralizadas exista, la desigualdad tiende a ser mayor. Ciudad de México tiene 16 alcaldías, Lima 42 distritos y Santiago 52 unidades

Gráfico No. 1. Comparación de los presupuestos de las alcaldías menores:  
52 comunas de la Región Metropolitana de Santiago, 42 distritos  
de Lima Metropolitana y 16 alcaldías de Ciudad de México; 2023



Fuente: Cuadro No. 2

Elaboración: propia

auténomas. Lo interesante: la desigualdad, en este caso presupuestaria, es directamente proporcional al número de unidades autónomas.

Con respecto a las asignaciones presupuestales per cápita de estas tres ciudades, como se ve en el Gráfico No. 2; se concluye que de igual manera, la ciudad que tiene la distribución más equitativa de las asignaciones presupuestales per cápita es Ciudad de México y las más inequitativas son, en este orden, las de Lima y Santiago. En Ciudad de México la diferencia de asignación presupuestaria entre la que más tiene, Milpa Alta, y la que menos tiene, Iztapalapa, es de 3 veces. Aquí cabe señalar que, con respecto a los presupuestos de las alcaldías, sucede justamente lo contrario: Iztapalapa es la que más presupuesto tiene y Milpa Alta la que menor presupuesto tiene asignado; esto ratifica la desigualdad urbana, ya que si bien la asignación presupuestal considera los indicadores de pobreza y densidad poblacional, aún no se alcanza una distribución equitativa del gasto público. En cambio en Lima, entre María del Mar y San Martín de Porres se alcanza la cifra más alta que es de 39 veces. Cabe señalar aquí que justamente, María del Mar es el distrito que tiene menor presupuesto y es el de menor población, por lo que su mayor asignación per cápita evidencia también la desigualdad en la asignación de los recursos. Y en Santiago, la comuna de Alhué tiene 12 veces más que la de Puente Alto, que es la de asignación presupuestal per cápita más baja.

**Cuadro No. 2. Presupuestos de las alcaldías menores de la Región Metropolitana de Santiago, Lima Metropolitana y Ciudad de México;  
y sus asignaciones per cápita – 2023**

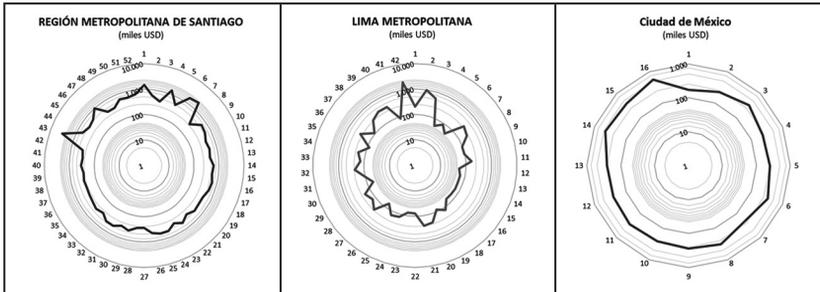
PRESUPUESTOS EN MILLONES DE USD Y PER CAPITA EN MILES DE USD – 2023									
REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO				LIMA METROPOLITANA			CIUDAD DE MÉXICO		
No.	COMUNAS	Presupuesto millones USD	Per Cápita miles USD	DISTRITOS	Presupuesto millones USD	Per Cápita miles USD	ALCALDÍAS	Presupuesto millones USD	Per Cápita miles USD
	Gobierno Regional	195,87	23	Municipalidad de Lima	344,06	1.135	Jefatura de Gobierno	12.228,23	1.328
	Total Comunas	4.517,82	538	Total Distritos	990,34	106	Total Alcaldías	2.354,75	256
1	Las Condes	517,63	1.488	Santiago de Surco	76,66	206	Iztapalapa	317,78	173
2	Santiago	273,98	574	San Isidro	67,83	988	Gustavo A. Madero	259,16	221
3	Maipú	238,48	387	Miraflores	62,71	559	Cuauhtémoc	182,48	334
4	Providencia	235,86	1.407	San Juan de Lurigancho	62,26	53	Álvaro Obregón	173,59	229
5	La Florida	212,26	490	Ate - Vitarte	58,18	86	Coyoacán	153,79	250
6	Lo Barnechea	205,68	1.647	San Martín de Porres	37,15	50	Venustiano Carranza	151,82	342
7	Vitacura	194,86	1.934	San Borja	36,61	286	Tlalpan	148,88	213
8	Puente Alto	183,60	274	La Molina	35,52	223	Miguel Hidalgo	131,93	318
9	Pudahuel	172,93	636	Puente Piedra	35,49	95	Benito Juárez	122,36	282
10	Peñalolén	164,03	575	Chorillos	34,38	97	Xochimilco	114,96	260
11	San Bernardo	157,71	444	La Victoria	32,72	167	Iztacalco	113,57	281
12	Quilicura	122,86	495	Comas	31,35	53	Azcapotzalco	108,02	250
13	Ñuñoa	112,62	458	Villa El Salvador	28,69	65	Tláhuac	98,88	252
14	Colina	106,88	620	Villa María Triunfo	28,69	64	Cuajimalpa de Morelos	97,68	449
15	Renca	95,54	550	San Juan de Miraflores	26,27	65	La Magdalena Contreras	95,56	386
16	La Reina	70,95	648	Carabayllo	24,32	65	Milpa Alta	84,30	552
17	Huechuraba	68,39	587	Los Olivos	23,38	64			
18	Melipilla	67,56	463	San Miguel	23,19	132			
19	Conchalí	67,48	450	Lurigancho (Chosica)	22,71	83			
20	Macul	67,26	489	Lurin	22,21	220			
21	Recoleta	66,31	356	Jesús María	21,50	252			
22	Lampa	64,38	535	Independencia	18,18	76			

23	Estación Central	63,06	363	Santa Anita	16,57	75			
24	Lo Prado	62,46	550	Pachacamac	16,43	132			
25	San Joaquín	62,01	556	Surquillo	15,00	146			
26	San Miguel	59,58	468	El Agustino	14,78	66			
27	La Pintana	59,36	284	Lince	14,56	235			
28	El Bosque	57,21	298	Pueblo Libre	12,61	134			
29	Quinta Normal	55,59	428	Magdalena del Mar	12,59	185			
30	Cerro Navia	53,37	341	Rimac	11,66	59			
31	Buín	52,93	464	Breña	9,73	101			
32	Cerrillos	43,70	458	Barranco	9,03	233			
33	La Granja	41,40	301	San Luis	8,41	143			
34	La Cisterna	38,54	362	Cieneguilla	7,45	190			
35	Lo Espejo	37,02	318	Ancón	5,98	84			
36	Independencia	34,76	294	Punta Hermosa	5,44	303			
37	Pedro Aguirre Cerda	33,98	285	Chaclacayo	5,17	107			
38	San Ramón	29,21	299	Pucusana	4,41	262			
39	Peñaflor	29,19	274	San Bartolo	2,97	351			
40	Paine	29,18	340	Punta Negra	2,74	342			
41	Talagante	26,03	297	Santa Rosa	2,63	83			
42	Padre Hurtado	25,60	343	Santa María del Mar	2,21	1.955			
43	Alhué	24,93	3.279						
44	Calera de Tango	17,65	589						
45	Curacaví	17,61	458						
46	Pirque	16,23	519						
47	María Pinto	15,96	995						
48	El Monte	15,55	367						
49	Isla de Maipo	15,52	363						
50	Tiltil	13,52	593						
51	San José de Maipo	11,98	558						
52	San Pedro	7,44	648						

Fuentes: Chile, <https://ciudadano.subdere.gov.cl>, [www.ine.gov.cl/estadisticas/sociales/demografia-y-vitales/proyecciones-de-poblacion](http://www.ine.gov.cl/estadisticas/sociales/demografia-y-vitales/proyecciones-de-poblacion); Perú, [www.congreso.gob.pe/Didp/presupuesto-2024/informacion](http://www.congreso.gob.pe/Didp/presupuesto-2024/informacion), [www.minsa.gob.pe/reunis/data/poblacion\\_estimada.asp](http://www.minsa.gob.pe/reunis/data/poblacion_estimada.asp); y México, [www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/fbc2ad30f38b2.pdf](http://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/fbc2ad30f38b2.pdf), [cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/](http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/)

Elaboración: propia

Gráfico No. 2. Comparación de las asignaciones presupuestales per cápita de las alcaldías menores: 52 comunas de la Región Metropolitana de Santiago, 42 distritos de Lima Metropolitana y 16 alcaldías de Ciudad de México; 2023



Fuente: Cuadro No. 2

Elaboración: propia.

## Conclusiones

Un punto de partida importante para mejorar la equidad presupuestaria y, por tanto, la igualdad en el manejo presupuestario de las distintas administraciones autónomas intra urbanas, es el contar con un gobierno fuerte para la totalidad de la aglomeración urbana. Más aún, porque en estas regiones urbanas existen dos formas institucionales: la una, relacionada a la *desconcentración* (delegación), como ocurre en Bogotá o Quito, y la otra, vinculada a la *descentralización* (autonomía), como se tiene en Ciudad de México y Santiago. La entidad supra institucional de Bogotá es la Alcaldía Mayor con 20 alcaldías menores, la Alcaldía de Quito cuenta con 9 administraciones zonales, la de Ciudad de México es una Jefatura de Gobierno con 16 alcaldías y de Santiago, una Gobernación que tiene 52 comunas autónomas.

Algunas ciudades, como Santiago o Lima, tienen una división administrativa tan fuerte en su interior que se convierte en un elemento determinante en el incremento de las desigualdades urbanas en la región urbana. Esto es aún más complejo si no se tiene una instancia fuerte de gobierno de la totalidad de la aglomeración urbana, que contenga a cada una de las unidades administrativas intra urbanas y que esté destinada

a reducir las desigualdades y a realizar proyectos para la totalidad de la ciudad (por ejemplo, un Metro).

En este sentido, ¿Por qué no pensar en una caja económica común donde se depositen los ingresos tributarios de todas las comunas o municipios distritales existentes? Si así se procede, se podría, posteriormente redistribuir los recursos económicos con criterios de justicia espacial, como pueden ser los de necesidades básicas insatisfechas, cantidad de población, riesgos ambientales, entre otros, y por cada jurisdicción.

Para que esta dinámica de la multiplicidad de las instituciones yuxtapuestas no sea perversa, es necesario fortalecer una instancia supra local que sea capaz de construir políticas de solidaridad, repartir equitativamente los recursos económicos producidos socialmente y desarrollar proyectos integradores. Así, no solo se rompe la fragmentación institucional que produce desigualdad, sino que se propende a la igualdad, toda vez que no desaparecen las comunas sino que hay una distribución distinta de los recursos económicos que generan. El caso de Ciudad de México es interesante en términos positivos y el de Santiago en negativos.

De todas formas, lo óptimo es que las acciones se manejen desde los gobiernos locales, que son los que más conocen las demandas y no desde los centrales, como ocurre en Chile con los proyectos de movilidad (Metro) y vivienda (Ministerio), entre otros. No se debe perder la gestión urbana de escala regional urbana, para lo cual hay que constituir un *complejo institucional articulado*, donde el gobierno regional sea el que articule el conjunto de las organizaciones.

En la desigualdad urbana el acceso a los servicios y a las infraestructuras depende del costo de la oferta y de la estructura de ingresos de la población (soberanía del consumidor). Para que haya equidad, las políticas urbanas deberían regular el mercado, por ejemplo, con la producción pública de los servicios y de la oferta privada de los mismos. Además de definir las calidades, los precios, los bonos o subsidios, así como los estímulos. Para el efecto, es fundamental tomar en cuenta la importancia que tiene el marco institucional cuando recorta los espacios en los cuales se asienta o se inscribe en la ciudad.

En ciudades y conurbaciones, como Lima Metropolitana, existe un nivel administrativo provincial, con las provincias de Lima y Callao

conurbadas<sup>11</sup>, y distrital, con las 42 y 6 alcaldías distritales respectivamente. En otras palabras, en estas dos alcaldías provinciales (Lima, Callao) coinciden 48 alcaldía distritales, unas y otras concebidas bajo las lógicas de la descentralización. Las primeras frente al gobierno nacional y las segundas ante las dos administraciones provinciales, que cuentan con gobiernos electos popularmente, recursos propios y ejercen competencias específicas. En este caso, las municipalidades provinciales y distritales peruanas ejercen la competencia de seguridad ciudadana en cooperación con la Policía, lo cual ha conducido a que los municipios con mayores recursos económicos cuenten con mejor seguridad ciudadana, con respecto a los municipios más pobres (Muñoz, 2009)<sup>12</sup>.

En otros casos, como Bogotá, La Paz y Quito, las entidades administrativas de menor escala son desconcentradas porque no tienen autonomía; es decir, son unidades cuyas autoridades son designadas por el alcalde o alcaldesa mayor. Así mismo, existen ciudades donde sí existe descentralización intra urbana, como ocurre en Lima (alcaldías distritales), Santiago (comunas) y Ciudad de México (alcaldías), con autoridades electas popularmente.

También aparecen casos donde se han producido una conurbación múltiple, administrativa y territorial, como es el de Ciudad de México. En esta conurbación existe una subdivisión interna de entidades administrativas, como las 16 alcaldías que existen en su seno desde el año 2018 (anteriormente eran delegaciones). Pero también están las que coexisten con otros niveles de gobiernos como: la Jefatura de Gobierno de ámbito estadual y las entidades de la Federación (ejecutivo, legislativo, judicial). A ello se deben añadir las entidades que provienen de la conurbación conformada al interior de la Zona Metropolitana del Valle de México, en la que están otros estados y otros municipios. De allí que, se conforme un continuo territorial multi escalar e institucional multinivel, donde se producen y fortalecen las desigualdades.

11 El Callao es donde se ubica el aeropuerto de la Región Metropolitana. Tiene seis alcaldías distritales mientras Lima cuenta con 42, una y otra están conurbadas porque forman parte de la misma aglomeración metropolitana.

12 “Desde el punto de vista del nivel de presupuesto destinado a seguridad ciudadana, indiscutiblemente se observa que los distritos más acaudalados son los que destinan más recursos a esta política, mientras que los distritos más precarios y con mayores problemas de inseguridad ciudadana son los que destinan menos recursos a ésta” (Muñoz, 2009).

Otro caso, es el referido a la ciudad de frontera, en la que aparece una urbanización de regiones urbanas marcadas por el peso del límite y de la frontera inter estatal. En este caso se forman regiones urbanas de frontera con fronteras intra urbanas, donde coexisten las instituciones nacionales y las locales o intermedias (provincia, estado, departamento), que son determinantes en la ruptura más extrema de la unidad urbana. Esto genera muchas más desigualdades, sobre todo cuando hay una relación compleja y distante como la que ocurre, por ejemplo, en la frontera entre Estados Unidos y México.

En general, frente a las transformaciones de los patrones de urbanización, que incluyen los cambios en las formas de organización del territorio se constata que no existe una correspondencia con la velocidad de la mutación de los marcos institucionales. Lo que sucede es justamente lo contrario, el nivel de cambio que tienen los marcos institucionales es absolutamente rígido y complejo, frente al que viven los territorios, que presentan una fuerte dinámica de transformación. El desafío actual es responder a cómo producir una igualdad en esta inadecuación de las transformaciones entre las formas de organización del territorio, que son flexibles, con los marcos institucionales, que son absolutamente rígidos.

En este sentido, lo que ocurre es que se está pasando de las formas de urbanización nucleares (una ciudad-un territorio-un Estado) a los sistemas trans urbanos localizados en una región y dentro de un sistema urbano global. En esta perspectiva, aparecen desigualdades urbanas inéditas, como la que surge justamente de la yuxtaposición de distintas instituciones que tienen autonomías diversas, tanto en competencias como en recursos; y que terminan recortando el territorio y fortaleciendo la desigualdad urbana. Esta es una óptica que no se ha trabajado en América Latina pero que es absolutamente necesaria.

Esta perspectiva exige construir marcos institucionales multinivel y yuxtapuestos, no sobre condiciones de jerarquía sino de adecuación a los territorios, de tal manera que se pueda generar justicia espacial. Para esto se requieren políticas urbanas que surjan de estos marcos institucionales diversos y que permitan una mejor redistribución de los ingresos y generación equitativa de oportunidades. También se necesitan políticas de producción de infraestructuras que no se conciban exclusivamente para

solventar las condiciones generales de la producción sino también para mejorar la calidad de vida de la mayoría de la población. Es decir, la expansión urbana tiene que ser asumida dentro de esta perspectiva.

Finalmente, cabe remarcar que las ideas aquí expuestas pretenden incorporar esta perspectiva de que la fragmentación de los marcos institucionales en los territorios genera grandes desigualdades urbanas y es justamente esta fragmentación la que se expresa territorialmente yuxtaponiéndose a la ciudad actual. Así, por ejemplo, el diseño institucional presupuestario, con asignaciones a los territorios y per cápita indistintamente; genera más desigualdades socioespaciales y de cierta manera nuevas inequidades referentes a la ciudad región. Esta es una nueva dimensión que debe ser considerada, debido a que generalmente se reivindica la presencia de mayores unidades administrativas dentro de las grandes ciudades o de las ciudades capitales de América Latina.

## Bibliografía

- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. (2015). *Urbanismo neoliberal. La ciudad y el imperio de los mercados*. En *El mercado contra la ciudad. Sobre globalización, gentrificación y políticas urbanas*. Madrid: Traficantes de Sueños
- Castells, M. (1999). *La era de la información*. Barcelona: Siglo XXI.
- Castells, M. (2014). *El poder de las redes*. Vanguardia Dossier, No. 50.
- Carrión, F. & Cepeda, P. (2020). *Las ciudades de plataforma: ¿nuevo paradigma urbano?* Córdoba: Café de las Ciudades.
- Carrión, F. & Cepeda P. (2021). *Ciudades capitales en América Latina: capitalidad y autonomía*. Ed. FLACSO-IIS-UNAM. Quito
- Carrión, F. (2022). *Nuevos patrones de urbanización en América Latina, nueva ciudad en América Latina*. En J. Borja et al, *Ciudades para cambiar la Vida*. Córdoba: Café de las Ciudades.
- Carrión, F. (2024). *Ciudad de frontera: espacio común de intermediación estatal*. Quito: CAE-P.

- Di Virgilio, M., & Perelman, M. (2014). Ciudades latinoamericanas: desigualdad, segregación y tolerancia. Buenos Aires: CLACSO.
- Duhau, E. (2001). Las metrópolis latinoamericanas en el siglo XXI: de la modernidad inconclusa a la crisis del espacio público. *Cadernos IPPUR*, Año XV (1), 56-79
- Duhau, E. & Giglia, A. (2008). Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli. México: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)- Azcapotzalco/Siglo XXI.
- Falú, A. (2022). El derecho a la ciudad de las mujeres. *Revista Critica Urbana*, Vol. 5, N.º 23.
- Fernández, C. (2022). *Living Little Habana: a memoir of Miami's Cuban Ghetto*. Ed. Windward Press, Miami.
- Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. *New Left Review* (53), 23-39.
- Iracheta, A. (2017), "Metropolización y política urbana en la Ciudad de México: en busca de un nuevo enfoque" en I. Kunz (comp.), *Planeación metropolitana, México: Siglo XXI*.
- Lefebvre, H. (2013). La producción del espacio. Madrid: Capitán Swing.
- Lefebvre, H. (1969). *El Derecho a la Ciudad*. Barcelona: Península.
- Morales, L. (2022). Entre el espacio público y la centralidad: estructura, forma y función de las nuevas sedes gubernamentales de Querétaro y Quito. Tesis Doctoral. México: UNAM.
- Muñoz, A. (2009). Seguridad ciudadana y su presupuesto en el Perú. En F. Carrión, & M. Dammert, *Economía Política de la Seguridad Ciudadana*. Quito: FLACSO.
- ONU-HABITAT (2012). Estado de las Ciudades de América Latina y El Caribe 2012, hacia una nueva transición urbana. Kenia: ONU-HABITAT.
- Robertson, R. (2003). Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad. En J. C. Monedero, *Cansancio del Leviatán: problemas políticos de la mundialización*. Madrid: Trotta.
- Sabatini, F. (2006). La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. Publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (disponible en <https://publications.iadb.org/es/la-segregacion-social-del-espacio-en-las-ciudades-de-america-latina>).

- Sassen, S. (1991). *La ciudad Global: Nueva York, Londres, Tokio*. Buenos Aires: Eudeba.
- Sassen, S. & Patel, S. (1996). *Las ciudades de hoy: una nueva frontera*. *Era Urbana*, 4(1). PGU.
- Secchi, B. (2015). *La ciudad de los ricos, la ciudad de los pobres*. Madrid: Catarata.
- Segura, R. (2020). *Repensar las desigualdades: Cómo se producen y entrelazan las asimetrías globales (y qué hace la gente con eso)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Silva, A. (2006). *Imaginario urbano*. Bogotá: Arango Editores.
- Simbaña, F. (2023). *Constitucionalismo y derechos colectivos, ciudades y comunidades indígenas*. En: Carrión, F. et al. *Constitucionalismo urbano*. Ed. FLACSO-SUR, Quito.
- Soja, E. (2014). *En busca de la justicia espacial*. México: *Tirant to Blanch*.
- Wirth, L. (1988). *El urbanismo como modo de vida*. En M. Bassols, et al, *Antología de Sociología Urbana*. México: UNAM.