

Presidente de la Organización Latinoamericana y Caribeña de Centros Históricos

From the Selected Works of Fernando Carrión Mena

2016

El reto político del gobierno de la Ciudad Metropolitana

Fernando Carrión Mena, Arq.



Available at: https://works.bepress.com/fernando_carrion/702/

Los desafíos de la ciudad del siglo XXI



Lucía Álvarez Enríquez
Gian Carlo Delgado Ramos
Alejandra Leal Martínez
(coordinadores)

Prólogo: Senador Luis Sánchez Jiménez

Senado de la República, LXIII Legislatura, Vicepresidencia de la Mesa Directiva
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades
Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
Programa Universitario de Estrategias para la Sustentabilidad

Los desafíos de la ciudad del siglo XXI / Lucía Álvarez Enríquez, Gian Carlo Delgado Ramos, Alejandra Leal Martínez (coordinadores). – Primera edición.
561 páginas. – (Colección alternativas).

ISBN 978-607-02-8025-2

1. Ciudades y pueblos – Crecimiento – Siglo XXI. 2. Urbanización – Aspectos sociales – Siglo XXI. I. Álvarez Enríquez, Lucía, editor. II. Delgado, Gian Carlo, 1978- editor. III. Leal Martínez, Alejandra, editor. IV. Serie.
HT166.D46 2016
LIBRUNAM 1897559

Primera edición, 2016

D.R. © Senado de la República, LXIII Legislatura
Torre de Comisiones
Av. Paseo de la Reforma N° 135
Cauhtémoc, Tabacalera 06030, Ciudad de México
www.senado.gob.mx

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias
en Ciencias y Humanidades
Torre II de Humanidades 4° piso
Circuito Escolar, Ciudad Universitaria
Coyoacán, 04510, Ciudad de México
www.ceiich.unam.mx

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
Isabel La Católica N° 7, Centro Histórico
Delegación Cauhtémoc, C.P. 06000
Ciudad de México, México
www.puec.unam.mx

Programa Universitario de Estrategias para la Sustentabilidad
Edificio de Programas Universitarios, Planta Alta
Circuito de la Investigación Científica, Ciudad Universitaria,
Delegación Coyoacán, C.P. 04510
Ciudad de México, México
www.puma.unam.mx

Cuidado de la edición: Isauro Uribe Pineda, Rogelio López Torres
Corrección de estilo: Fernando Cruz
Diseño de portada: Ángeles Alegre Schettino

ISBN 978-607-02-8025-2

Impreso y hecho en México

CONTENIDO

Prólogo 11
Luis Sánchez Jiménez

Introducción. Los desafíos de la ciudad del siglo XXI 13
*Lucía Álvarez Enríquez, Gian Carlo Delgado Ramos
y Alejandra María Leal Martínez*

PARTE I GOBERNANZA

El reto político del gobierno de la Ciudad Metropolitana 25
Fernando Carrión Mena

Democracia e internet en las ciudades del siglo XXI.
¿*Smart cities* o *Smart citizens*? Gobernanza, redes
y movimientos sociales 43
Joan Subirats

¿Cómo hacer efectivos los derechos ciudadanos?
Las políticas de inclusión social de la Ciudad de México 59
Lucía Álvarez Enríquez y Alicia Ziccardi Contigiani

En torno a las ciudades interculturales.
Observaciones sobre su desarrollo 83
Eduardo Nivón Bolán

PARTE II
ECONOMÍA

Financiarización, lógica mercantil y reconfiguración urbana: ¿Hacia una ciudad-mercancía?	105
<i>Carlos A. de Mattos</i>	
Hacia un nuevo paradigma de la economía urbana y regional en México	137
<i>Adolfo Sánchez Almanza</i>	

PARTE III
INFRAESTRUCTURA

La infraestructura de las ciudades: Notas para un replanteamiento de la arquitectura institucional	159
<i>Sergio Armando Flores Peña y Celia Elizabeth Caracheo Miguel</i>	
Hacia un modelo alternativo para la densificación urbana orientada a corredores de transporte masivo en el contexto de ciudades latinoamericanas	191
<i>Carlos A. González-Guzmán</i>	
Infraestructura y división del espacio en las ciudades	213
<i>Martha Schteingart</i>	

PARTE IV
CAMBIO CLIMÁTICO Y SUSTENTABILIDAD

Hacia la construcción de ciudades resilientes y sustentables	235
<i>Mireya Imaz Gispert y Rosalía Camacho Lomelí</i>	
Aporías de la planificación en el siglo XXI: Respuestas y acciones transformadoras en uso	249
<i>Hilda Blanco</i>	

Capacidad institucional de respuesta al cambio climático: Un examen de su construcción en México y Santiago de Chile	277
<i>Patricia Romero Lankao, Angélica Rosas Huerta y Daniel M. Gnatz</i>	

Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles del BID. Caso La Paz, BCS: Vulnerabilidad y adaptación ante el cambio climático	311
<i>Antonina Ivanova Boncheva</i>	

PARTE V

ECOLOGÍA POLÍTICA Y METABOLISMO URBANO

Ecología política urbana: El siglo urbano	331
<i>Nik Heynen</i>	

Metabolismo y entropía en las ciudades: Análisis y gestión para la sustentabilidad	343
<i>Cristian Julián Díaz Álvarez y Carolina Pulecio León</i>	

Nezahualcóyotl, entre la segregación y los usos indeseables del suelo. Una lectura desde el paradigma de la sustentabilidad y la resiliencia urbana	363
<i>Gian Carlo Delgado Ramos</i>	

Las injusticias ambientales urbanas y la producción social del riesgo ambiental: El caso de São João del-Rei (Minas Gerais, Brasil)	397
<i>Lucas Henrique Pinto y Eder Jurandir Carneiro</i>	

PARTE VI

POBREZA Y DESIGUALDAD

La economía política de la urbanización especulativa en Asia Oriental	421
<i>Hyun Bang Shin</i>	

¿Podemos construir ciudades menos segregadas? 439
Francisco Sabatini

La ciudad de los márgenes: Periferias lejanas,
desventajas y fragmentación social 457
María Cristina Bayón

Gentrificación y nuevas geografías sociales en la
Ciudad de México: El caso del Centro Histórico 477
Alejandra Leal Martínez

PARTE VII

CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

Ciudad y ciudadanía: Una reflexión conceptual 493
Lucía Álvarez Enríquez

Crítica de la ciudadanía en la ciudad del libre mercado 517
Sergio Tamayo Flores

Implicaciones de la juridificación de los conflictos urbanos
en la Ciudad de México 537
Ma. Cristina Sánchez Mejorada Fernández
y Jesús Carlos Morales Guzmán

EL RETO POLÍTICO DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD METROPOLITANA

*Fernando Carrión Mena**

El desafío político de la ciudad en la globalización es el de obtener un reconocimiento de actor político a escala global

Jordi Borja

INTRODUCCIÓN

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

Pero esta distribución no es equilibrada en el territorio porque es el resultado del desarrollo desigual y excluyente que conduce a una significativa polarización de la urbanización: mientras 63 ciudades metropolitanas con más de un millón de habitantes concentran 41% de la población, alrededor de 16 mil urbes consideradas “pequeñas” –entre 2 500 y 500 mil habitantes– contienen 49%. Si se hace una relación entre el rango-tamaño de las ciudades con la dinámica poblacional se pueden obtener dos conclusiones preliminares: que hay una tendencia a la concentración bipolar de la población y que el universo urbano tiene un comportamiento heterogéneo.

* Director de Planificación del Municipio de Quito (1988-1992). Director de FLACSO-Ecuador (1995-2004), Concejal del Distrito Metropolitano de Quito. Editorialista del *Diario Hoy* (1994-2014). Académico de FLACSO, Presidente de la OLACCHI.

En la década de los años noventa del siglo pasado, las ciudades pequeñas crecieron 3.7%, las ciudades medias 1.5% y, las ciudades grandes lo hicieron en 2.4% (Arriagada, 2000, p. 19); pero lo más asombroso es que esta tendencia se mantuvo, con pequeños cambios, durante la primera década del nuevo siglo, cuando se suponía que debería modificarse gracias a la reforma del Estado. Sin embargo, eso no ha ocurrido pues todavía no se logra cimentar una democracia territorial sólida en la región.

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

Las ciudades no pueden existir por sí mismas o de manera aislada; tan es así que en sus orígenes la relación de las urbes con el campo fue su razón de ser, y hoy es imposible comprenderlas por fuera de su esencia relacional interurbana. Si la Revolución Industrial de mediados del siglo XIX generalizó la urbanización a escala mundial, la globalización –sustentada en la revolución científico-tecnológica de las comunicaciones– ha provocado que el vínculo entre las ciudades sea un elemento constitutivo de su existencia. Por eso hoy el planeta es más interurbano que internacional, lo cual empieza a mostrar la *emergencia y expresión de un nuevo orden mundial de relaciones*.

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

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

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

El crecimiento demográfico de las ciudades, el carácter heterogéneo de los tipos urbanos y la dinámica de la urbanización latinoamericana demandaron gobiernos próximos a esta realidad, bajo tres premisas generales: no es posible tener un modelo único de gobierno para este universo tan amplio de situaciones urbanas, tampoco se pueden construir marcos institucionales rígidos frente a situaciones cambiantes, y mucho menos profundizar las relaciones gubernamentales interurbanas con municipios enclaustrados. De allí nace el desafío de contar con gobiernos locales que se adecuen al cambio de la realidad urbana –como actores proactivos y privilegiados– para imprimir dirección al proceso, en tanto sujeto institucional con voluntad política (protagonismo).

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

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

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

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

En esta época de transformaciones resulta pertinente e interesante debatir el tema del gobierno de las ciudades metropolitanas en América Latina, debido al nuevo patrón de urbanización que se vive; deducido principalmente de los siguientes tres elementos: primero, la *transición demográfica*, que hace que el ciclo de la migración campo-ciudad muestre su agotamiento; segundo, la *reforma del Estado*, que conduce a un cuestionamiento de la capitalidad y al fortalecimiento de nuevas urbes; y tercero, el efecto que tiene el proceso de la *globalización* en la reconstitución de los territorios.

La expresión urbana de estos elementos termina por modificar la célula básica de este proceso: las ciudades. Se percibe la evolución de la ciudad en una doble dimensión: de la *ciudad frontera* (propio de la ciudad industrial) hacia la *ciudad en red* (expresión de la globalización). Este salto es fundamental porque –en la relación entre las urbes es donde se define la urbanización– se supera la lógica de la *jerarquía urbana*, entendida a partir de la cantidad de población concentrada en cada una de las ciudades, que deviene la construcción de los rango-tamaño de urbes, de mayor a menor, según la *primacía urbana*. Sin embargo, esta lógica, sustentada en los atributos demográficos, tiende a ser superada por la presencia de las relaciones interurbanas que articulan una red; es decir, un verdadero *sistema urbano*, donde cada una de ellas se convierte en un nodo de interconexión y no sólo en una cantidad de población contenida en un territorio.

En este contexto las ciudades metropolitanas se convierten en un espacio importante de la red urbana global. Primero, porque las grandes aglomeraciones metropolitanas asumen la condición de nodos de articulación internacional y de ejes de integración de las ciudades a escala nacional; segundo, porque la descentralización tiende a fortalecer las urbes en general y porque la privatización cuestiona la esencia político-administrativa del gobierno local, con la presencia del mercado; y tercero, porque las ciudades pequeñas redefinen su relación con el campo, comportándose como intermediarias entre la ruralidad y la urbanidad, y

las ciudades medias, que cumplen una función de articulación del sistema urbano entre las ciudades metropolitanas (grandes, capitales) y las pequeñas.

Con este trabajo queremos privilegiar el estudio de las ciudades metropolitanas, por ser los ejes vertebradores del sistema urbano, dada su condición de polos o nodos de articulación de las economías regionales con los espacios de integración interna (región y país) y mundial; es decir, con la red urbana global. En esta perspectiva, interesa preguntarnos respecto del gobierno de estas ciudades, porque en la actualidad tienen otras funciones y porque su realidad ha sido desbordada para adquirir la dimensión interurbana.

APROXIMACIÓN AL ESTADO DE LA CUESTIÓN

Es poca la investigación y el debate desarrollado respecto del gobierno de la ciudad en América Latina. Mucho más llamativa esta precariedad si se verifica que la literatura en los estudios políticos, por ejemplo, de representación política, de poder local, gobernanza municipal son muy escasos.

Sin duda, el arranque acelerado de la hiperurbanización, en el primer tercio del siglo pasado, generó algunas características que llevaron a la necesidad de producir conocimiento en el ámbito de la administración urbana. Entre ellos, se puede señalar la presión demográfica sobre la ciudad y sus instituciones, sustentada en la migración rural-urbana, que impulsó la reivindicación y las demandas sociales que terminaron por desbordar la institucionalidad y los causes tradicionales del desarrollo urbano. La generalización de las favelas, villas miserias, pueblos jóvenes y barrios piratas se desplegaron en las ciudades latinoamericanas sobre la base de dos formas: por un lado, la ocupación ilegal de los terrenos en busca de la localización urbana, mediante la invasión de terrenos ajenos; y por otro, el irrespeto a las normas urbanísticas instauradas por la presencia de los planes urbanos, que en esa época empezaron a establecerse en la región, que significaron un quiebre de aguas en el desarrollo de la ciudad, en un doble sentido: en el tiempo, significaron un antes y un después, y en el espacio, produjeron la división de la ciudad en lo formal y lo informal.

En realidad esta nueva práctica del ejercicio de las políticas urbanas, basada y sustentada en los planes urbanos, planteó por primera vez la condición dual de su desarrollo: lo legal y lo ilegal (propiedad), y lo formal y lo informal (norma urbanística), que finalmente produjo el nacimiento de la ciudad en el margen y posteriormente la tesis de la marginalidad. Esta ciudad que creció sobre la base

de este nuevo tipo de asentamientos representó la distancia frente a la propiedad privada, y la ausencia de la acción pública para dotar de los servicios urbanos fundamentales (inversión pública).

En otras palabras, la imposición de un solo orden urbano –signado por la presencia de la planificación urbana– y del respeto a la propiedad privada, se tradujo en la justificación para la ausencia de la inversión pública en estos barrios populares, y también para estigmatizar la barriada popular en la ciudad de América Latina.

Esta ciudad dual trajo de manera directa tres temas vinculados al gobierno metropolitano: el *desborde* de la institucionalidad –vigente por el carácter masivo del crecimiento demográfico–, la *insuficiencia* en la prestación de los servicios urbanos por la falta de recursos económicos, y la necesidad de canalizar las demandas sociales mediante la *participación social*.

Ésta fue la época de la aplicación del concepto de *ciudad frontera*, venida de los cánones y principios del urbanismo moderno, que requería del señalamiento de los límites de la ciudad, la definición de los usos del suelo (zonificación o segregación urbana), la ubicación de la población (segregación residencial), la concentración de puntos significantes (la centralidad) y la producción de los servicios que legitiman cada uno de los compartimentos estancos (densidades).

En el marco de la globalización y con la reforma del Estado que se inicia en la década de los años ochenta, el énfasis temático se redefine “desde arriba” mediante los procesos de privatización y descentralización. En este momento las miradas de los temas urbanos se dirigen prioritariamente hacia los gobiernos locales, bajo una doble perspectiva interrelacionada: visión altamente municipal, que conduce a que se diluyan otros poderes locales –públicos y sociales–, y el sentido político del gobierno se licue. Por otro lado, el tema de la participación se convierte en el eje central de la cooptación y del clientelismo político, venidos de la concepción de lo municipal como la instancia estatal más próxima a la sociedad, bajo el principio de la subsidiaridad.²

Así, la mayoría de los estudios se dedicaron a los temas de la gestión, del gobierno local, del fortalecimiento institucional, de la producción de los servicios y de los equipamientos públicos. Se desarrollaron investigaciones altamente instrumentales y funcionales a la administración local, bajo la lógica de la llamada “descentralización del Estado”, que subsumió a la ciudad dentro de lo local, e incluso como si fueran lo mismo. Por eso el énfasis asignado a las relaciones con el gobierno

² Allí se ubica el principio de la subsidiaridad: resolución de un problema por parte de la autoridad más próxima al objeto.

nacional (transferencia de recursos y competencias) y al denominado “desarrollo local” terminó por ubicar en un segundo plano a la ciudad.

El crecimiento de las ciudades metropolitanas y la formación de sistemas urbanos pusieron en cuestión el concepto de *ciudad frontera* y superaron el sentido del gobierno municipal, en una triple dimensión: las ciudades crecieron significativamente por efectos demográficos, por conurbación o por extensión de la mancha urbana, tanto que desbordaron el territorio del gobierno municipal para conformar instancias de gobierno supramunicipales (San Salvador), metropolitanas (Quito) o mancomunadas (Bolivia). Con ello lo municipal quedó corto y mucho más cuando los modelos de gestión –debido al peso del mercado– introducen las modalidades de cooperación público-privada. En tercer lugar, gracias a la globalización se constituyeron redes urbanas que pusieron nuevos temas en el debate del gobierno de la ciudad: las infraestructuras de las nuevas tecnologías de la comunicación (conectividad), la reestructuración y la apertura económica (competitividad), la llamada “productividad de las ciudades” (maca ciudad), el regreso a la ciudad construida, pero también los mecanismos de participación.

En este momento el gobierno de las ciudades metropolitanas muta y asume nuevos desafíos, acordes a los nuevos patrones de urbanización.

PATRÓN DE URBANIZACIÓN, UNIVERSO DE CIUDADES Y SISTEMA URBANO

En América Latina se percibe un profundo proceso de transformación de su patrón de urbanización, venido principalmente de hechos como el fenómeno de transición demográfica que vive la región, en el sentido de que se observa una reducción notable de las tasas generales de urbanización, un cambio en las corrientes migratorias (urbano-urbano) y una relocalización de los balances migratorios en nuevos territorios.

En 1950 la población concentrada en ciudades fue de 41%, situación que para el 2010 llega al doble. Este crecimiento supuso una disminución de las tasas de urbanización a la mitad en el mismo periodo: en 1950 la tasa promedio fue de 4.6, mientras ahora es de 2.2 por ciento.

De estos datos se pueden desprender algunas cuestiones importantes: en 1950 la población con disposición a migrar del campo a la ciudad bordeaba 60%, mientras que en la actualidad no llega a 20%; esto supone que el ciclo de la migración rural-urbana se cierra mientras se abre el de la migración urbana-urbana, en ámbitos

nacionales e internacionales. Esta migración internacional representa una forma de incorporación de las ciudades de América Latina a la red urbana global (remesas económicas y culturales, desarrollo tecnológico de punta).

Para ello hay que tener en cuenta que América Latina se ha convertido de manera acelerada en un continente urbanizado, que ha logrado superar 80% de la población concentrada en ciudades. Pero también la urbanización en la región, puede decirse, se encuentra en el tránsito de una pirámide trunca a una red urbana en construcción; hecho que viene de una primacía urbana bastante alta, que construye una jerarquía de ciudades clasificadas por rango-tamaño definido según el número de habitantes.

La distribución de la población no ha sido equilibrada en el territorio porque es una urbanización concentradora, desigual y excluyente que conduce a una significativa polarización: mientras 63 ciudades con más de un millón de habitantes concentran 41% de la población, las urbes consideradas pequeñas –entre 2.500 y 500 mil habitantes– contienen 49%. Adicionalmente, se debe indicar que las ciudades pequeñas crecen a 3.7%; las ciudades medias lo hacen a 1.5% y las ciudades grandes al 2.4%. Este conjunto de cifras muestra que la urbanización no es uniforme, que hay una fuerte polarización y que las ciudades grandes siguen creciendo de manera significativa (Arriagada, 2000).

Las dos ciudades más grandes de la región, esto es, 0.01% de las urbes, concentran 39 791 000 habitantes, lo que significa 8% de la población urbana latinoamericana. Las 10 ciudades más pobladas –que representan 0.06% del universo de ciudades– concentran 102 millones de personas, que representan 21% de la población urbana en América Latina, es decir, un poco más de la quinta parte. Las 63 ciudades que tienen más de un millón de habitantes representan 0.37% del total de las urbes, y tienen una concentración de 201 millones de habitantes, esto es, 41 por ciento.

Este comportamiento demográfico inscrito en un contexto territorial específico conduce a dos formas de articulación internacional de las ciudades al proceso de globalización: por un lado, las ciudades metropolitanas logran la vinculación por sí mismas, dada su condición de nodo articulador global, de su capacidad para formar parte de las redes urbanas gracias al tamaño de sus mercados, a la vocación productiva, a la innovación y al protagonismo.

Por otro lado, algunas de las ciudades medias y pequeñas se integran entre sí dentro del ámbito de regiones emergentes gracias a la dinámica de su economía. El peso de ciertas regiones se consigue en el marco de la nueva funcionalidad que adquieren internacionalmente, tanto que hay una reestructuración general de los

territorios que, finalmente, genera regiones atractivas para jalonar y articular un subsistema urbano propio. De esta manera se constituyen grupos de ciudades pequeñas globales, que logran esta condición debido al estímulo de algún sistema productivo regional, como los casos del *clúster* del Salmón en Chile o del turismo en Machupichu, que muestran múltiples ciudades que trabajan de manera articulada al mundo gracias a la exportación de servicios o productos.

Las grandes ciudades metropolitanas, por ser grandes y por asumir la condición funcional de nodos, y las pequeñas ciudades inscritas en regiones emergentes, por la dinámica y flexibilidad, se convierten en los epicentros de los cambios y en los lugares a partir de los cuales hay la posibilidad de construir nuevas sociedades urbanas inscritas internacionalmente.

Pero hay que ser conscientes de la condición estratégica que tienen cada una de ellas en el concierto de la red urbana global. Según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Universidad de Alcalá de Henares (Cuadrado y Fernández, 2005), se desprende la siguiente tipología sustentada en seis niveles de ciudades: primero, las metrópolis globales como Nueva York, París y Tokio; segundo, las metrópolis emergentes de Singapur y Hong Kong; tercero, las metrópolis continentales de Berlín, Madrid y Chicago; cuarto, las metrópolis regionales de México, Buenos Aires y San Pablo; quinto, las metrópolis nacionales de Lima, Bogotá y Santiago; finalmente, las llamadas “metrópolis locales” como La Paz, Managua y Guatemala.

De esta tipología mundial se puede extraer la conclusión de que las ciudades más grandes de América Latina recién se ubican en el cuarto lugar del escalón de las aglomeraciones metropolitanas mundiales y son los casos de las ciudades más grandes de la región. Eso significa que el nivel estratégico de conectividad todavía es muy bajo en la región.

Obviamente las situaciones descritas dan lugar a nuevas modalidades de gobierno de las ciudades, en el sentido de que deben producir una cooperación público/privada significativa, tener presencia internacional y construir un sólido protagonismo político en el escenario mundial.

LAS AGLOMERACIONES METROPOLITANAS

Las aglomeraciones metropolitanas son parte medular del anclaje a la globalización, en tanto se convierten en los lugares estratégicos que permiten la *glocalización* (Robertson, 1992); esto es, que la globalización de la economía, la política y la cultura

genera efectos que tienden a localizarse. Por eso las ciudades para desarrollarse deben internacionalizarse, y las actividades internacionales para existir deben localizarse; es decir, que lo global no es externo a lo local, por ser mutuamente constitutivos.

Este ascenso vertiginoso del papel de las ciudades en la economía, la política y la cultura determina que los actores internacionales del momento sean: las ciudades en auge, los Estado en crisis y el mercado en crecimiento (Sassen, 1996). Por eso las ciudades asumen una función cada vez más protagónica en el escenario mundial, convirtiéndose en nodos de integración de este proceso general.

Este gran cambio de las ciudades, como fenómeno nuevo, deja perplejos y atónitos a los investigadores y estudiosos del tema, al extremo de que no se sabe dónde empiezan y dónde terminan las ciudades; mucho más, si los límites se hacen líquidos y las fronteras, como construcciones sociales, entran con fuerza, tal como ocurre con el paso de la segregación a la fragmentación urbana.

Los territorios metropolitanos se constituyen a partir de una lógica discontinua, difusa, distante y ausente de confines. Esta acelerada transformación de las grandes aglomeraciones urbanas produce un importante desacuerdo dentro de la comunidad académica respecto de cómo llamar al objeto; tan es así que se tiene un conjunto de conceptos tales como: *postciudad*, *ciudad difusa*, *metápolis*, *ciudad global*, *ciudad informacional*, *ciudad región*, entre otros más, que confirman esta realidad. Esta indefinición conceptual muestra, siguiendo a Khun (2005), que el cambio de paradigma aún no concluye y que estamos viviendo una revolución científica inconclusa.

Para comprender esta transición, hay que partir señalando que las aglomeraciones metropolitanas son históricas, por lo tanto, cambiantes. Hemos ubicado el cambio en la coyuntura urbana actual sobre la base de tres elementos: el paso de la ciudad frontera a la ciudad en red, el tránsito de la urbanización construida por rangos (pirámide) hacia un sistema urbano (red), y la mutación del espacio de los lugares al territorio de los flujos (Borja y Castells, 1998).

Sin duda, la transformación vertiginosa de la ciudad y de la urbanización rompe con las visiones y concepciones tradicionales de las grandes aglomeraciones metropolitanas, y una muestra de ello es el desuso en que ha caído la definición clásica de *área metropolitana*. El concepto, surgido de la cantidad de población asentada en un territorio específico –esto es, que debe concentrar más de un millón de habitantes, contar con un desarrollo urbano central poderoso y un *hinterland* dependiente–, es totalmente insuficiente. Éste sería el caso de las ciudades metropolitanas que nacen en América Latina a partir de los modelos de sustitución de

importaciones y del Estado de bienestar, donde el nodo industrial periférico se convierte en un elemento articulador del espacio metropolitano, sobre la base de un territorio continuo.

Sin embargo, esta lógica es superada en la actualidad porque no es la industria sino los servicios los que hacen que la metrópoli se convierta en una plataforma de integración internacional, y lo hace con discontinuidad espacial y mediante una red de nodos. Pero también tiene mucho que ver la presencia de las nuevas tecnologías de la comunicación, que permiten incrementar de manera notable la conectividad. Por estos procesos los conceptos se modifican sustancialmente, para introducir nuevas definiciones que superan las lógicas venidas del ámbito de los atributos (como fue anteriormente) para caer en el campo relacional; de allí los conceptos de *competitividad*, *conectividad* y *posicionamiento*, propios de la red urbana global.

Estas aglomeraciones metropolitanas son unidades territoriales complejas, grandes y fusionadas, que buscan nuevas formas de gobierno. Ya no es suficiente la mancomunidad, tampoco el sindicato y menos la fusión de municipios. Es imprescindible pensar en un gobierno metropolitano integrado, que además cuente con una lógica supra e intermunicipal y que incorpore las dimensiones provincial (departamental, estatal) y estatal en cada uno de los contextos.

Pero esto no es fácil, porque el tema no es sólo técnico, en tanto la construcción de una nueva instancia institucional de gobierno pone en entredicho el tradicional equilibrio de poderes frente al gobierno nacional. Esta consideración es mucho más significativa en aquellos países donde la lógica de la urbanización es macrocefálica, porque podría significar la existencia de una disputa de poderes con grado similar. El caso de Chile lo ilustra de manera interesante: la región metropolitana de Santiago concentra 41% de la población nacional, desplegada en 6 provincias y 52 comunas. Dos reflexiones: la primera, Santiago tiene un nivel muy alto de concentración de población y un nivel significativo de fragmentación institucional; y la segunda, si se constituyera una sola autoridad de gobierno metropolitano, por ejemplo, un intendente regional con poderes significativos, tendría un peso político tan alto como el del Presidente de la República y un grado de representación y legitimidad del territorio metropolitano muy complejo.

En otras palabras, la creación de una nueva instancia de poder en las grandes aglomeraciones metropolitanas implica una reestructuración del poder nacional y una reconfiguración de las instancias de gobierno local, que deberían superar la cultura política localista y sectorialista.

En esta coyuntura urbana las aglomeraciones metropolitanas que más cambian son las capitales de los países, y las que más limitaciones tienen para asumir

una nueva forma de ejercicio del poder. Primero porque la descentralización del Estado cuestionó la capitalidad en tres de sus formas fundamentales: el imaginario de la representación nacional, la lógica de localización de los poderes centrales, y el sistema de redistribución de recursos económicos. Pero no sólo ello, en segundo lugar, también fueron los procesos de privatización que condujeron a la disminución de la oferta de empleo estatal y con la que se generó un cambio de la naturaleza de la capital: de ciudades político-administrativas pasaron a sustentarse en una base económica de servicios.

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

Estos cambios en los gobiernos de las ciudades capitales se configuran en sus propias realidades nacionales e inserciones internacionales, cuestión que lleva a salidas altamente diversas. Así, por ejemplo, tenemos los procesos de absorción de los espacios circunvecinos (conurbación) para formar una aglomeración metropolitana, a la manera de un enjambre de jurisdicciones entrecruzadas, donde sobresalen: Ciudad de México (Estado de México, Distrito Federal, Ciudad) y Buenos Aires (Gran Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires).

Una segunda situación se produce con la existencia de un gobierno que mantiene la unicidad del territorio; esto es, que no hay subdivisiones en su interior y tampoco incorporaciones de jurisdicciones territoriales distintas. Allí están los casos de Montevideo y Quito, que sin perder el carácter único del territorio producen una desconcentración de unidades administrativas pero mantienen una lógica de gobierno centralizado único.

Probablemente el modelo que tiene mayor peso en la región sea el fragmentado o atomizado, con la presencia al interior del mismo territorio de un conjunto de gobiernos locales independientes y autónomos. En este caso los más llamativos son los de Santiago con 6 provincias y 52 comunas, de Lima con 2 municipios

provinciales y 46 municipios distritales, y del Distrito Metropolitano de Caracas que agrupa al Distrito Capital y a 5 municipios.

Con el crecimiento sostenido de ciertas aglomeraciones metropolitanas, el gobierno inicialmente de proximidad pierde sentido; lo cual exige una reestructuración que va en la línea de la desconcentración de las entidades intramunicipales, pero sin perder la condición de gobierno de totalidad. Allí están los casos de Bogotá con 20 alcaldías menores; San Pablo con 30 y una subalcaldía, agrupadas en nueve regiones; y Montevideo con 8 municipios y Quito con 11 administraciones zonales, entre otras.

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

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

- El *público centralizado*, donde la función principal está enfocada en la gestión del desarrollo económico y la producción de servicios, bajo lo que podría denominarse una “ciudad-Estado”. El caso paradigmático puede ser Singapur.
- El *público fragmentado*, que se asienta en una variedad muy alta de agencias públicas y privadas locales (empresas, direcciones, patronatos). Los casos de Madrid y Quito lo ilustran bien.
- La *cooperación público/privada*, que se ancla en los planes estratégicos con actores relevantes, la promoción económica de la ciudad (*marketing*) y la política de asociaciones con cámaras o sectores de capital. Los casos más relevantes están ubicados en Barcelona, Boston y Santiago.

EL GOBIERNO DE LAS AGLOMERACIONES METROPOLITANAS: LOS MODELOS POLÍTICOS

En esta nueva coyuntura urbana aparecen con mucha claridad dos modelos de gobierno de la ciudad metropolitana: uno que apuesta por la vía mercantil y la soberanía del consumidor, y otro que tiene un enfoque de derechos y de significación de lo público, tanto en el sentido del espacio como del gobierno.

El modelo de la *ciudad del mercado* parte de la crítica a lo estatal y a lo público –por ineficiente y centralizado–, y lo hace desde la perspectiva de la sociedad civil para impulsar los procesos de privatización y de soberanía del consumidor. En este caso, la estructura municipal se compone principalmente por empresas, fundaciones y corporaciones de carácter privado, que tienden a corporativizar la representación social y a sectorizar la acción municipal.

Por esta vía se modifican las relaciones de equilibrio y contrapesos entre el Ejecutivo y el Legislativo, tanto que la aprobación del presupuesto municipal, el plan de obras o la planificación de la ciudad se hace en escenarios fragmentados de representación, produciendo una concentración de las decisiones en el ámbito privado sobre el público, en el Alcalde sobre el Concejo y en el capital sobre el trabajo. La nomenclatura de denominación del Alcalde se dirige hacia una concepción de gerente, donde la administración privilegia la prestación de servicios y el presupuesto de ingresos se estructura más sobre tasas que sobre impuestos. Lo casos exitosos de esta corriente son: Curitiba, Guayaquil, Monterrey, Santiago y Lima.

El modelo de la *ciudad de lo público* parte de la necesaria resignificación de lo público en una doble dimensión: la referida al aparato municipal para fortalecerlo (estatal, público, gobierno, participación), y al espacio público, en el entendido de que la ciudad es el espacio público (organización espacial, identidades, integración, constructor de derechos). En este caso se habla más de gobierno local, con un amplio abanico de competencias. Se postula la ciudad de todos, el presupuesto participativo, la planificación estratégica y el Alcalde se convierte en el jefe del gobierno local. Los casos más llamativos son los de Porto Alegre, Bogotá y Montevideo, entre otros.

Sin duda, esta última opción es propugnada por los movimientos y partidos políticos progresistas y de izquierda, que en general miraban mal al municipio y a las ciudades debido a que son el espacio privilegiado de los caciques, de la construcción de clientelas y el lugar del consumo y no de la producción. Sin embargo, en 1984 Alfonso Barrantes y la Izquierda Unida rompen esta tradición cuando llegan a la alcaldía de la ciudad de Lima con la consigna de una ciudad para todos y el desarrollo de la propuesta del vaso de leche como ilusión movilizadora.

De aquella época para acá, los municipios se convirtieron en un escalón previo para llegar al gobierno nacional y en una escuela de formación de cuadros y de políticas públicas que luego han dado resultados magníficos. Así tenemos que el Frente Amplio en Montevideo gana la alcaldía y luego su intendente llega a la Presidencia de la República. El Partido de los Trabajadores en Brasil tiene importantes experiencias en San Pablo, Porto Alegre, Bello Horizonte y otras ciudades más, antes de llevar a la presidencia a Luiz Inacio Da Silva. El caso de México es interesante: desde las elecciones para el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, cada uno de los jefes de gobierno han sido postulados por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) a la Presidencia de la República y han reclamado haber ganado.

Si bien este comportamiento se convierte en tendencia, no se debe desconocer que también el comportamiento político de las ciudades capitales es interesante de remarcar: la mayoría de ellas son "antigobiernistas", en el sentido de que el signo político de la Presidencia de la República no es compartido por el del alcalde. Allí están los casos de Ciudad de México manejada por el PRD y el gobierno nacional por el PAN/PRI; en Bogotá Petro, y en Colombia Santos son de tiendas políticas distintas, al igual que en Venezuela y Caracas, Perú y Lima, Chile y Santiago, Argentina y Buenos Aires, entre otros.

Probablemente este comportamiento tenga que ver con el hecho de que las capitales son el asiento del poder nacional, lo cual genera un imaginario contrario al gobierno nacional; pero también de distancia a los procesos de descentralización que las convierte en blancos de los ataques nacionales, y de privatización, que dejó en la calle a muchos empleados y trabajadores públicos. En ese sentido, la sociedad local de las capitales también juega a dos aguas: construye una representación local también en la oposición al gobierno nacional porque difícilmente la representa.

CONCLUSIONES

La definición tradicional de *metrópolis* tiene que ver con el tamaño de la población concentrada en un territorio, es decir, con atributos; hoy la definición tiene que ver con las relaciones que nacen de los vínculos a la red global de ciudades. Allí, por ejemplo, las categorías de conectividad, competitividad y posicionamiento son fundamentales.

En términos del sistema urbano, se percibe un alejamiento de la jerarquía construida a partir del rango-tamaño de ciudades que, según una distribución positiva, debería representar una pirámide. Sin embargo, en la actualidad lo que hay

es una pirámide trunca gracias a la alta primacía urbana. A la par, hay un tránsito hacia la constitución de relaciones interurbanas sostenidas por un sistema en red de ciudades.

En las ciudades se percibe un cambio: la transición de la ciudad frontera a la ciudad en red; en tanto la primera sería tributaria de la revolución industrial, que requirió de la delimitación de usos de suelo o zonificación y el señalamiento de una demarcación urbana y rural, propios de la segregación urbana y residencial. Y la segunda, de las nuevas tecnologías de la comunicación, la generalización del mercado, y el paso conceptual de los atributos a las relaciones.

Para la construcción de las relaciones se necesitan, entre otros, dos componentes: que las ciudades o regiones de ciudades conformen nodos dentro de una red, sobre la base de la especialización, vocación, innovación y flexibilidad, complementarias para generar articulaciones. Y por otro lado, que el desarrollo de los circuitos constituidos por autopistas, carreteras, sistemas de información y conocimiento permitan la articulación interurbana.

El desafío del gobierno de las ciudades metropolitanas es muy grande. Pero hay que asumirlo desde la academia con investigación y formación. Y desde las instituciones con propuestas poco rígidas y ampliamente flexibles en el tiempo y el espacio.

BIBLIOGRAFÍA

Arriagada, Irma (2000).

Borja, Jordi y Castells, Manuel (1998). *Local y global*. Madrid: Taurus.

Borja, Jordi (2011). *Revolución urbana y derecho a la ciudad*. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos.

Carrión, Fernando (1994). "Las ciudades intermedias en el contexto de la urbanización ecuatoriana: Un intento de interpretación", *Revista Interamericana de Planificación* (73).

Las pequeñas y medianas ciudades en el desarrollo socio-económico de América Latina.

Carrión, Fernando (2010). *Ciudad, memoria y proyecto*, Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos.

Cuadrado, Juan y Fernández, (2005). "Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad". En Eduardo Rojas (ed.), *Gobernar las metrópolis*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Robertson, Roland (1992). *Globalization: Social theory and global culture*. Londres: Sage.

Kuhn, Thomas S. (2005). *La estructura de las revoluciones científicas*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Sassen, Sakia (1996). "Las ciudades de hoy: Una nueva frontera", *Era Urbana*, Quito: PGU.