



QUESTIONES

# URBANO REGIONALES

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



## Questiones Urbano Regionales

Volumen 1 • N.º 1 • 2012

Quito, Ecuador

### Director

Diego Mancheno

### Editor

Juan Fernando Terán

### Consejo Editorial

Jorge Albán

Nicanor Jácome

Diego Mancheno

Alexis Mosquera

Francisco Rhon

### Consejo Asesor Internacional

Pedro Abramo (Brasil)

Luis Mauricio Cuervo (Chile)

Oscar Alfonso (Colombia)

### Editora de estilo

María del Carmen Mosquera

### Diseño

Antonio Mena

### Impresión

Gráficas V&M

© Instituto de la Ciudad

Venezuela 976 y Mejía

Tel.: (593-2) 3952-300 (ext. 16006)

(Dirección de correo electrónico)

[www.institutodelaciudad.com.ec](http://www.institutodelaciudad.com.ec)

ISBN: 978-9978-9995-4-7

Contacto:

[maria.mosquera@institutodelaciudad.com.ec](mailto:maria.mosquera@institutodelaciudad.com.ec)

El Instituto de la Ciudad es una corporación social sin fines de lucro dedicada al análisis científico aplicado de los procesos urbanos contemporáneos. Su labor busca apoyar a la formulación de decisiones de política pública en el Distrito Metropolitano de Quito.

Las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas por los autores de los artículos no necesariamente reflejan ni representan las visiones del Instituto de la Ciudad y sus directivos.

Se autoriza citar o reproducir el contenido de esta publicación con las referencias adecuadas y completas.

<b>Editorial</b> .....	5
Diego Mancheno	

## EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

---



<b>El sistema de ciudades y el polimetropolitanismo en Colombia</b> .....	9
Óscar A. Alfonso R.	



<b>Quito, una propuesta de ciudad-región</b> .....	39
Augusto Barrera	



<b>América Latina: metrópolis en mutación</b> .....	53
Luis Mauricio Cuervo	



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



<b>Santiago, una ciudad neoliberal</b> .....	101
Alfredo Rodríguez & Paula Rodríguez	

## DEBATES

---



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



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

## ESTUDIOS SOBRE EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

---



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



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

## DOCUMENTACIÓN

---



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



# La ciudad-región en América Latina: Un concepto entre el neoliberalismo y el posliberalismo

Diego Mancheno\*  
Juan Fernando Terán\*\*

## Resumen

Este artículo plantea la necesidad de profundizar la ruptura teórico-práctica con las narrativas, paradigmas y modalidades de gestión urbana que fueron impulsadas durante la época del ajuste estructural y que siguen incidiendo en el ejercicio del gobierno de las ciudades latinoamericanas.

Tras reflexionar sobre las caracterizaciones usuales de los procesos políticos abiertos por el advenimiento de gobiernos progresistas, se presentan algunas prácticas gubernamentales que dificultan la consolidación de alternativas contestatarias dirigidas a evitar una articulación subordinada de los espacios locales a los mercados globales. Se destaca así que los nuevos modos de regulación no han implicado por sí mismos una transformación de los modos de acumulación, circunstancia ésta que limita las opciones disponibles para los gobiernos subnacionales.

Luego, los drásticos cambios de dirección de “los proyectos de ciudad” son relacionados con visiones del desarrollo capitalista que, sustituyéndose entre sí en lapsos históricos relativamente cortos pero sin llegar a concretarse a plenitud, se imponen como los nuevos horizontes para la imaginación y la planificación de las ciudades-región. Por último, se proponen algunos lineamientos para una discusión colectiva dirigida a redefinir la inserción internacional de los espacios regionales sin sacrificar objetivos de bienestar.

## Palabras clave

Ciudad-región, glocalización, posliberalismo, políticas públicas.

\* Director del Instituto de la Ciudad del Distrito Metropolitano de Quito

\*\* Investigador del Instituto de la Ciudad del Distrito Metropolitano de Quito

## Introducción

Para vislumbrar lo posible, varias ciudades de América Latina siguen utilizando un “falso espejo”; las ciudades se piensan y construyen mirando la imagen de aquello que los países desarrollados hacen o dejan de hacer.<sup>1</sup> Por ello, aunque el concepto de ciudad-región no tiene nada intrínsecamente neoliberal,<sup>2</sup> este ejercicio corre el riesgo de seguir dominado por un discurso tecnocrático-pragmático que disminuye la importancia de “la política” y de “lo político”; es decir de “lo público”. Desde esta perspectiva, se nos invita a definir al ejercicio de gobierno de una ciudad-región única y exclusivamente desde las demandas de la globalización a las actividades empresariales locales. Invitación que, además de inadmisibile, no es pertinente para enfrentar el desafío de la construcción de una ciudad socialmente equitativa, integral y solidaria en la coyuntura actual.

Durante las próximas décadas, la mayoría de la población latinoamericana vivirá en espacios urbanos; y, muy probablemente, las ciudades serán —si no lo son ya— los escenarios de organización de las formas de producción capitalista transnacionalizada. Estas tendencias plantean importantes desafíos a la hora de la formulación de estrategias que permitan no solo enfrentar las inequidades territoriales que este proceso trae aparejado

sino también definir propuestas alternativas de desarrollo local. Pero, para lograr configurar opciones económicas, políticas socialmente viables se requiere inicialmente provocar una ruptura con la herencia de las políticas públicas implantadas en las últimas décadas del siglo XX así como con sus imaginarios y configuraciones urbanas.

En este intento este ensayo efectuará una revisión panorámica de la influencia de las distintas narrativas neoliberales en los paradigmas de gestión urbana latinoamericana. Se expondrán algunas prácticas gubernamentales que impiden la consolidación de alternativas posliberales dirigidas a evitar una articulación subordinada de lo local a lo global. Los continuos y drásticos cambios de dirección de los proyectos de ciudad serán relacionados con la sensación de transición urbana permanente que ha sido fomentada desde visiones hegemónicas del desarrollo capitalista, y finalmente, se propondrá algunos lineamientos generales de política desde los cuales se pueda re-configurar concepto y ejercicio de construcción de una ciudad-región a partir de lo que se pueda redefinir una inserción internacional sin sacrificar objetivos de bienestar y equidad.

## El posliberalismo y sus dependencias del pasado

Durante las últimas décadas, los políticos y académicos progresistas exhibieron una propensión a: a) interpretar a “el neoliberalismo” como una doctrina monolítica que corresponde a una etapa específica de desarrollo del capitalismo; b) asociar a la vigencia del neoliberalismo con la implementación de políticas ortodoxas de privatización, ajuste estructural y estabilización económica; c) atribuir al neoliberalismo la exclusividad en la promoción de intervenciones

1 Para una exposición extensa de las implicaciones de política asociadas a este efecto de imitación, véase Cuervo (2005).

2 En las descripciones contemporáneas, el concepto de “ciudad-región” suele referir a un conjunto de núcleos urbanos, semi-urbanos y rurales integrados funcionalmente entre sí. Dado que esta interconexión espacial crea una nueva “escala” territorial, la ciudad-región puede ser postulada como la unidad adecuada para la implementación de políticas económicas (Rodríguez-Pose 2008). En este sentido, el concepto tiene implicaciones normativas que pueden ser articuladas a distintos objetivos de política (Hardin, 2007).

favorables al desarrollo de los mercados y a la mercantilización de los recursos naturales; y, d) concebir la recuperación de lo público y la construcción de lo estatal como tareas contrarias al desarrollo capitalista e incompatibles con el liberalismo; todo lo cual es correcto, pero es así mismo incompleto; anti-histórico; y, por tanto, desconoce su especificidad territorial.

En este contexto y, a principios del siglo XXI, se difundió una idea políticamente muy poderosa: América Latina había iniciado el tránsito hacia un periodo “posliberal”.<sup>3</sup> En sus inicios, esta sensación-lectura de una ruptura histórica se retroalimentó con el advenimiento de gobiernos progresistas en Venezuela, Brasil, Ecuador, Bolivia, Argentina, Uruguay y Paraguay; pero también, con la pérdida de influencia directa e inmediata de las instituciones financieras multilaterales en las rutinas de las decisiones gubernamentales. Estas premisas llevaron a concluir que la época del neoliberalismo había finalizado. Luego de transcurrida una década, sin embargo, la realidad es menos concluyente y más compleja. Como que en América Latina las prácticas perduran por un tiempo mayor que sus representaciones.

La crisis en los regímenes económicos internacionales, el cuestionamiento mundial a la hegemonía estadounidense y la prolongación de la crisis financiera global abrieron la posibilidad de procesos de reestructuración regulatoria del capitalismo como experimentos de recuperación de la autoridad pública. Procesos que, apreciados desde la ortodoxia neoliberal, parecerían ser actos fundacionales de un nuevo tipo de Estado. Sin em-

bargo, esta claro que, a pesar de la profundidad de las evidencias, en muchos casos no se ha producido ni un cambio en el modo de regulación, peor aun una transformación en el modo de acumulación.

Desde 1979, Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, Nicaragua, México, Perú y Uruguay albergaron a gobiernos subnacionales progresistas que favorecieron la protección de la sociedad, el empoderamiento de los ciudadanos y la rendición de cuentas de los mandatarios (Goldfrank, 2009). Estas experiencias merecen ser recordadas pero no se debe omitir que sus éxitos no bastaron para alterar las sendas del desarrollo capitalista previamente establecidas. La propuesta configurada y articulada “*desde lo local*” no alcanzó para hacer frente a la globalización. Incluso, por sorprendente que pudiese parecer, algunas exclusiones y prácticas derivadas de la neoliberalización urbana lograron sobrevivir a las modalidades alternativas de gestión municipal.

Es así que, por ejemplo, según Pírez (2011: 11), Buenos Aires, sigue enfrentando los legados de políticas cuyas consecuencias evocan las viejas preguntas de antaño: “cómo enfrentar las presiones de los procesos de globalización que modifican a los actores urbanos, sus poderes relativos y las correlaciones de fuerzas; o la “huelga de inversiones” sin hacer políticas “neoliberales”, cómo democratizar una sociedad desconfiada; cómo enfrentar la posible contradicción entre inversión y medio ambiente o de las condiciones de productividad y de redistribución”.

También, en Santiago de Chile, en el contexto de los regímenes democráticos, se evidenció lo heredado del pasado: “una ciudad en la que se había profundizado la segmentación socioespacial y política, y también una forma de gobernar que sustentaba el modelo neoliberal de diferentes maneras y en distin-

3 Propiamente, desde mediados de los noventa, ya se hablaba de la emergencia de un “Consenso de Post-Washington”. Por ello, en sus primeras formulaciones, el término “posliberalismo” fue utilizado para referirse a los intentos por romper con la desregulación neoliberal que estaban verificándose en países como México o Chile (Snyder, 2004).

tos niveles: desde el escaso interés por incluir a los diversos actores en la arena política y en la definición de problemas sociales –sea por temor a una explosión de demandas o por una aproximación tecnocrática a las soluciones–, hasta casos concretos de políticas sociales, como las de vivienda, que continuaron promoviendo la segregación y aislamiento de los más pobres con respecto a la trama y los sistemas institucionalizados de la ciudad” (Rodríguez, 2009).

Y, en Brasil, Abramo (2012) destaca que, a pesar de las múltiples regulaciones públicas de lo urbano, se verifica “el retorno de la mano invisible del mercado”, es decir, el mercado sigue siendo el mecanismo hegemónico de coordinación de las decisiones sobre el uso del suelo. Desde aquel, se produce una ciudad “híbrida” cuya estructura facilita una coexistencia entre la formalidad y la informalidad que tiende a reproducir, sino legitimar, la segregación espacial de los pobres y sus formas materiales de vida.

Es decir, en América Latina, la mayoría de países (o ciudades) no ha logrado aun recrear horizontes utópicos que logren articular distintos proyectos de ciudad y más aun que logren articularlos entre sí. A pesar de las rupturas evidenciadas en los regímenes políticos tradicionales, la gobernanza y regulación urbana presenta aun rasgos de “neoliberalización” que perduran a través de las rutinas organizacionales, de las prácticas institucionales y de los juegos de micropoderes.<sup>4</sup> Salvo contadas excepciones, los objetivos posliberales de la política pública están desfasados con los instrumentos de gestión cotidiana.

4 Para una discusión teórica sobre la importancia de distinguir las diferencias de los procesos de neoliberalización en la interpretación de las “variedades de capitalismo”, las modalidades de construcción del espacio y las formas de reestructuración del poder público, véase Brenner (2010).

Las ciudades latinoamericanas continúan construyéndose a sí mismas según los parámetros heredados de “la época neoliberal”; operando cual límites para la imaginación y la práctica de las políticas públicas. Entre otros por ejemplo, estos parámetros, podrían ser:

1. En el campo del desarrollo económico urbano:

- La promoción de “ciudades-competitivas”
- La competencia regional por ampliar la oferta de “incentivos locales”
- La reducción del espacio público al espacio de los centros comerciales
- La reducción de la planificación a la construcción de obras de infraestructura

2. En la provisión de infraestructura:

- Infraestructura para la exportación y no para el mercado interno
- Operación y gestión privada de los proyectos de infraestructura pública
- Creación de “zonas-parques especiales”, con ventajas competitivas

3. En la renovación de viviendas y barrios:

- Un desarrollo urbanístico sometido a las lógicas del mercado inmobiliario
- Regulaciones favorables al desarrollo de los mercados del suelo e inmobiliarios
- Sobre-atención a la movilidad privada incluso en perjuicio de la pública
- La aceptación de las rupturas sociales en la configuración del espacio urbano
- La proliferación de “lo informal”<sup>5</sup>



En el intento de evitar caer en todos o en alguno de estos procesos, los gobiernos subnacionales han intentado “hacer exactamente lo contrario”. Empero, esta táctica no basta para consolidar un proyecto posliberal. Para crear posibilidades sólidas, se requiere implementar alternativas efectivas –no desde la negación– en sí misma sino en: (i) el sistema de formulación de políticas y definiciones estratégicas; (ii) el sistema de regulación; (iii) el sistema de gestión de competencias; (iv) el sistema institucional y normativo; y (v) el sistema de sustentabilidad económica financiera.

Vale advertir además que la posibilidad de mantener y desarrollar estrategias locales contestatarias se puede ver fuertemente limitada por la implantación de políticas nacionales y supranacionales que continúan siendo dominadas por supuestos, métodos, imaginarios y objetivos asociados a estilos de desarrollo basados en la inserción subordinada de las economías latinoamericanas a los mercados globales.

Sin duda, la dificultad para romper con trayectorias previas está relacionada con la fortaleza de las estructuras y procesos económicos heredados. Durante la época del ajuste estructural, por ejemplo, “la comunidad internacional” impulsó instituciones, procedimientos y normatividades para la difusión e implementación de intervenciones públicas homogéneas y homogenizantes en lo macro; pero sin dejar de prestar atención a las particularidades en lo micro a la hora de aterrizarlas en lo territorial. Manifestaciones de esto sobran: los diagnósticos y recetas homogéneas para hacer frente a la crisis de los sistemas de seguridad social se conjugaron con diversas estrategias de descentralización de

5 En la práctica gubernamental, estos u otros parámetros similares de política pueden ser apreciados en las modalidades de planificación urbana implementadas por lo menos desde 1990 (Sager, 2011).



Antonio Mena

Quito, parque La Carolina

sus estructuras de servicios y de su financiamiento; a la privatización y condena del estado se conjugó con una visión y conceptualización de las asociaciones público-privadas y con arreglos institucionales paralelos; a los diagnósticos y propuestas a las restricciones fiscales se conjugó con el descargo de competencias en salud educación y otros servicios. A la convergencia de políticas le siguió el diseño y construcción institucional por objetivos; y, a ésta incluso la de los mecanismos de medición de evaluación; para estructurar espacios homogéneos, territorios no diferenciados con pérdidas de identidad.

Al margen de estos condicionamientos, la reproducción de las modalidades de acumulación está relacionada también con dispositivos transnacionales de poder que configuran “el sentido común” sobre lo posible/factible en el proceso de formulación de las políticas públicas. En este proceso de transnacionalización de “respuestas pragmá-

ticas y homogéneas”, las narrativas de política pública constituyen un mecanismo fundamental para crear “esquemas de interpretación” compartidos que logran moldear e incluso cooptar a las posturas contestatarias; vaciando sus contenidos históricos y territoriales.

Tal el caso del concepto de globalización cuyo “sentido común” hegemónico y vaciado de todo contenido impide leer la reconfiguración de las economías nacionales; la emergencia de interdependencias locales transfronterizas; las diferencias entre lo interno y lo externo; lo urbano y lo rural; la disolución del Estado como regulador de los espacios económicos domésticos y como corrector de los desequilibrios del mercado, y, relieves como importante la inserción en los mercados internacionales a partir de lo local en tanto nueva forma dominante de organización del territorio.

### La glocalización, una globalización que moldea lo local a lo externo

En el capitalismo contemporáneo, la globalización integra y fragmenta simultáneamente. Este doble movimiento produce una “des-territorialización” y una “re-territorialización” que no prescinde sino que utiliza al Estado Nacional para moldear la inserción de las sub-regiones o de espacios territoriales específicos en los procesos transnacionales. Estas nuevas territorialidades demandadas por la acumulación transnacional promueven un desplazamiento del poder público hacia arriba, hacia abajo y hacia afuera del Estado Nacional, esto es, hacia entidades supranacionales y regímenes internacionales, hacia los gobiernos subnacionales y hacia organizaciones no gubernamentales.

Con este descentramiento de la autoridad regulatoria, ciertamente, se produce una re-

lación de continuidad entre lo local y lo global. Pero, lejos de ser simétrica y equitativa, esta continuidad está estructurada jerárquicamente y con rupturas. En la teoría crítica contemporánea, estos desarrollos han conducido a enfatizar la necesidad de pensar los proyectos políticos desde la “glocalización”, un concepto que destaca los procesos impulsados por una globalización que genera interdependencias pero regionalizándolas.<sup>6</sup>

A fines de los noventa, la creencia en la “desterritorialización” adquirió preponderancia en los paquetes de ajuste estructural dedicados a la reforma del Estado, la descentralización y la desconcentración. Esto sucedió haciendo caso omiso a los cuestionamientos levantados por distintas comunidades académicas que en esencia, podrían resumirse en una frase: la globalización no implica la desaparición de lo local sino un nuevo proceso de construcción de lo local. Este y otros cuestionamientos a la ideología de la globalización suelen estar ausentes en el debate sobre el gobierno de la ciudad-región.

En América Latina, nos cuesta todavía reconocer que nuestras ciudades son configuraciones “mestizas” que emergen por una yuxtaposición e hibridación de “rasgos preibéricos, coloniales, agroexportadores, industrialistas, neoliberales y posmodernos”. Sin un reconocimiento pleno de ese mestizaje histórico, los gobiernos locales tienen dificultades para contener “el avance de un proyecto urbano hegemónico corporizado principalmente por el capital financiero e inmobiliario y el agravamiento de una estructura socio-económica territorial históricamente desigual” (Ciccolella 2011: 4). Por ello, la mayoría de propuestas de desarrollo regional no cuestionan ni resuelven las jerar-

<sup>6</sup> Para exposiciones detalladas sobre la teoría de la glocalización, véase Brenner (1998), Haldrup (2009), Shamsuddoha (2008), Sucháček (2011) y Swyngedouw (2004).

quías y rupturas inherentes a la relación de continuidad entre lo local y lo global.

### La “transición”, un estado permanente en las prácticas locales

En América Latina, la crisis del gobierno local está vinculada a una visión del devenir económico que coloca a las ciudades en una situación de transición interminable entre distintas morfologías y funciones posibles. Una y otra vez, las regiones son tratadas como “objetos-espacios” moldeables mediante las “políticas acertadas” que los condicionamientos externos definen en un momento determinado. Esta concepción suele traducirse en “el re-escalamiento” de la estructura institucional pública en el territorio, esto es, en la conformación de regiones administrativas, zonas trasfronterizas o ciudades-región que acoten la autoridad del Estado Nacional.

En las formulaciones de “la política de la escala” efectuadas en la década de los setenta, se prescribieron modificaciones urbanas asumiendo como premisa al ineluctable tránsito hacia la sociedad posindustrial. Como propuesta de futuro, la ciudad posfordista emergió concebida cual receptáculo y mecanismo espacial dirigido a facilitar la flexibilización de los factores de la producción en respuesta a las condiciones cambiantes de los mercados internacionales.<sup>7</sup> Pero, mientras los países desarrollados pregonaban el fin de la vieja economía capitalista, la mayoría de países latinoamericanos no alcanzaban siquiera a consolidar sus regímenes democráticos peor

aún sus procesos de industrialización.

A principios de la década de los ochenta, la transformación urbana latinoamericana adquirió nuevas motivaciones. Estableciendo condicionamientos al ejercicio fiscal y a las políticas sociales, los programas de ajuste estructural redefinieron las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. Así, para lograr la ansiada “eficiencia” del gasto en salud y educación, se propuso focalizar y delegar responsabilidades a nivel de lo local<sup>8</sup>. Y esto modificó paulatinamente a nuestras ciudades y territorios.

Con anterioridad, sin embargo, entre 1973 y 1990, la dictadura militar de Pinochet se adelantó en implementar la primera experiencia directa y sistemática de ajuste urbano en Santiago de Chile. Esto sucedió mediante formas de violencia dirigidas a la remoción de los mecanismos de protección social keynesianos, a la destrucción de barrios populares tradicionales e, incluso, a la exclusión y relocalización forzada de los pobres fuera de la ciudad modernizada (Rodríguez, 2009).<sup>9</sup>

En la época del ajuste estructural, aunque sin incurrir en los mismos matices del “milagro chileno”, los países latinoamericanos entraron en un proceso de neoliberalización de lo urbano que implicó la implantación de una, todas o varias de las siguientes políticas: (i) la relocalización prácticamente forzada de la población trabajadora; que le siguió como consecuencia lógica a la (ii) des-industrialización y re-primarización de la economía local; (iii) el crecimiento de la informalidad urbana en

7 En estricto sentido, la “ciudad posindustrial” y la “ciudad posfordista” no son equivalentes entre sí (Jayne 2009: 71). Sin embargo, las diferencias entre estos tipos de “órdenes urbanos” suele perderse en las proposiciones normativas de política dirigidas a los países no desarrollados.

8 Para un recuento de la transformación de las políticas sociales latinoamericanas, véase Sojo (2007).

9 Enmarcado en la lógica de la destrucción creativa, el ajuste urbano chileno se anticipó temporalmente incluso a las políticas implementadas en Estados Unidos y Europa. Para un análisis al respecto, véase Harvey (2007).

los servicios y el comercio; como resultado de (iv) la gentrificación urbana; (v) la conversión de la tierra como un recurso-mercancía; (vi) la jerarquización del espacio urbano y de sus barrios; y, (vii) la privatización de los espacios públicos mediante dispositivos físicos como el amurallamiento. Cualquiera de estas características o todas ellas perduraron en la configuración de la ciudad latinoamericana durante los noventa.

En un segundo momento, el discurso neoliberal re-descubrió la importancia de “las instituciones” para contrarrestar las externalidades ocasionadas por la liberalización de los mercados y la privatización de los servicios públicos (Peck, 2002). En este contexto las nuevas generaciones de políticas de ajuste estructural incluyeron a la descentralización y a la desconcentración de competencias como mecanismos para focalizar la eficiencia asistencial del sector público y para reducir la excesiva concentración burocrática en el nivel central; sugirieron también las alianzas público-privadas; e impulsaron la focalización y subsidiaridad de las políticas sociales. En lo urbano, el neoliberalismo comenzó a realizar algunos planteamientos explícitos conforme la apertura comercial se consolidaba como discurso y práctica del desarrollo, relacionados a un nuevo paradigma, el de la “ciudad competitiva” como referente y consigna.

Quizá porque encajaba bien con la perspectiva de “La Ventaja Competitiva de las Naciones” (Porter, 1990), o porque efectivamente esto implicaba la utilización de un paquete de herramientas harto conocidas, el proyecto de ciudad competitiva permitió a los funcionarios latinoamericanos mantener la ilusión de poseer todavía “un espacio de política” controlable. Es así que, con unos cuantos proyectos “costo-eficientes”, la urbe latinoamericana podía ser transformada en un “territorio-eslabón” maquilador o arma-

dor especializado en uno de los nichos de la cadena de valor transnacional.

Paralelamente, se promovió el establecimiento de relaciones más directas entre los gobiernos municipales y los actores internacionales del desarrollo;<sup>10</sup> por ejemplo, a través de la creación de mercados financieros para títulos y bonos directamente emitidos por los gobiernos subnacionales<sup>11</sup>. Así el proyecto hegemónico de transformación glocalizada intentaba disminuir el papel de los gobiernos nacionales como “legítimos intermediarios” entre la sociedad civil, los empresarios y los gobiernos subnacionales y las ONG, las agencias de cooperación internacional, las instituciones multilaterales y las empresas transnacionales.<sup>12</sup> El claro interés era constituir economías regionales articuladas a la dinámica de la producción transnacionalizada que había “roto” las cadenas de valor domésticas y había ya exportado importantes eslabonamientos productivos (Gereffi, 1999).

A principios de la década del 2000, las redes y asociaciones para fomentar regiones competitivas internacionalizadas eran todavía realidades precarias e inconclusas. No obstante, una vez más, América Latina recibió otra recomendación: la necesidad de transitar hacia la economía del conocimiento.<sup>13</sup> Con este nuevo horizonte de futuro, los “parques industriales”, las “zonas económicas especia-

10 Para consolidar su nueva visión glocal, la comunidad internacional llegó a postular incluso la necesidad de una “diplomacia municipal” como un prerrequisito para una glocalización exitosa (CERFE, 2003).

11 Como puede apreciarse en Freire (2004), los mecanismos subnacionales de financiamiento fueron ensayados principalmente en los países latinoamericanos con gobiernos federales.

12 En las adaptaciones de “la economía de la competitividad” a las condiciones latinoamericanas, los clústeres fueron concebidos y diseñados como aglomeraciones de actividades primarias, secundarias o terciarias con bajo componente tecnológico. Por eso, en los países latinoamericanos de menor desarrollo relativo, la competitividad sistémica quedó prácticamente reducida a clústeres agroindustriales y turísticos. Al respecto, véase DDEP (2005).

les” u otras infraestructuras similares fueron tácitamente relegadas de las preferencias de política incluso antes de que pudieran llegar a construirse. Sin mayor beneficio de inventario sobre los logros y fracasos del pasado, en el imaginario de la política urbana latinoamericana, la ciudad competitiva se transformó en “la ciudad del conocimiento”<sup>14</sup> y los “parques industriales” cedieron su lugar a las “plataformas tecnológicas”.<sup>15</sup>

Para intentar obtener cierto respaldo empírico, esta nueva narrativa de política suele recordar a “las buenas prácticas” observables en las urbes asiáticas, europeas y estadounidenses. Pero su viabilidad está relacionada con el supuesto de que los capitales humano, cultural o social son más que suficientes para reemplazar la dotación deficiente de otros factores de producción; y, de que además estos son exógenos al resto de variables. Desde esta visión microeconómica, la ciudad deberá entonces procurarse de “invaluables” activos intangibles para alcanzar el desarrollo.<sup>16</sup>

13 A principios de la década del 2000, las “ciudades creativas” hicieron su apareamiento en el discurso internacional del desarrollo (Lewis, 2009). Aquellas y “las ciudades del conocimiento” no coinciden en todos sus aspectos e, incluso, podrían contradecirse entre sí (Martí-Costa, 2012). No obstante, en la nueva geografía regional, ambas nociones refieren a transformaciones territoriales similares que se alcanzarán planificando la educación, la comunicación y la información.

Por ello, por ejemplo, para crear “regiones en red de aprendizaje flexibles” o “regiones inteligentes e innovadoras”, se plantean intervenciones concentradas en la promoción del conocimiento, el aprendizaje, la creación de redes y el capital social (Hadjimichalis 2011: 265).

14 Dicho sea de paso, para referirse a las ciudades del conocimiento en sus relaciones a múltiples niveles, se acostumbra utilizar los conceptos de “regiones en red” (Cooke, 2009) y “ciudades-región creativas” (Musterd, 2012).

15 Para detalles sobre las principales experiencias latinoamericanas de transición hacia la sociedad del conocimiento, efectuado con atención a sus implicaciones urbano-regionales, véase Acosta Portas (2009).

16 Para explicaciones de la economía del conocimiento dirigidas a los practicantes de políticas urbano-regionales, véase Coats (2005), Brinkley (2006) y Jones (2006).

## El “sistema de ciudades” y la aceptación de la desigualdad

Si bien los gobiernos progresistas están disputando espacios y prácticas del ajuste estructural; el neoliberalismo como ideología no ha perdido aún ni su capacidad para adaptarse a las nuevas circunstancias ni su vocación por influir en la gestión local. A tal efecto, se efectúan “recomendaciones” de política basadas en una concepción cada vez más abstracta del espacio a partir de la cual las soluciones “técnicas” parecerían ser aplicables en cualquier ciudad latinoamericana, sean cuales fueren sus condiciones políticas, culturales y ecológicas específicas.<sup>17</sup>

Como puede apreciarse en el Informe del Desarrollo Mundial del 2009, se promueven políticas que incluso reconocen inicialmente una distribución desigual de las actividades económicas en el territorio. Se asume a la heterogeneidad espacial como un “resultado de equilibrio” y se plantea una promoción selectiva de las localidades con mayor potencial de crecimiento al interior de redes de regiones jerarquizadas y abiertas a los mercados globales.<sup>18</sup> Esta opción consolidaría un “sistema complejo de ciudades” en el cual los beneficios del crecimiento se derramarían paulatinamente desde “afuera hacia adentro”.

17 Cuando es concebido en forma abstracta, el espacio aparece como un contenedor que puede albergar a cualquier agente, actividad o proceso económicos. En la formulación de políticas públicas, despojar al espacio de sus especificidades sociales implica negar el derecho de la población a modificar sus condiciones de vida cotidiana según sus propios esquemas culturales y prácticas económicas. En ese sentido, el “espacio abstracto” es un mecanismo de dominación política y expropiación económica (Lefebvre, 1991).

18 Dicho en otra forma, el nuevo discurso hegemónico cree que las fuerzas relacionadas con la aglomeración conducirán a una convergencia económica entre regiones a largo plazo. Mientras tanto, se espera un incremento de las desigualdades.

En este contexto, se propone conformar ciudades glocalizadas según siete principios de estructuración: (i) las economías de escala en la producción, (ii) las economías de escala en el transporte, (iii) la reducción de los costos de transporte y comunicación, (iv) los beneficios de las economías de localización para la conformación de conglomerados, (v) las ventajas de la concentración espacial de una gran variedad de industrias, (vi) la búsqueda de las centralidades con potencial de mercado y (vii) la satisfacción de las necesidades mediante la concentración poblacional en las ciudades (Polèse, 2009).

En este esquema, los gobiernos subnacionales deberán implementar políticas “progresivas” pero “espacialmente ciegas” para mejorar la equidad de oportunidades para la población<sup>19</sup>. Así, mientras los procesos económicos espontáneos fomentados por los mercados globales seguirán fragmentando los territorios nacionales, los procesos políticos locales tendrán la responsabilidad de crear “instrumentos de integración” para resolver las externalidades sociales creadas por las asimetrías regionales.<sup>20</sup>

¿Qué implica todo esto? El discurso contemporáneo del desarrollo internacional propone una modalidad de gobernanza urbano-regional para la cual la promoción de las zonas rezagadas o sus grupos sociales no es una opción óptima de inversión pública.

## Para concluir, la necesidad de una nueva politicidad

En América Latina, ningún modelo económico ni régimen político podrá mantenerse si se profundiza la inequidad social. Por ello, en cualquiera de las eventuales modalidades de articulación tecnológico-productiva internacional, los proyectos de ciudad-región deben resolver una interrogante planteada por el desarrollo capitalista contemporáneo: ¿cómo generar complementariedad y solidaridad entre territorios históricamente desiguales? Sin pretender agotar el debate sobre una tarea que deberá solventarse en la práctica del gobierno subnacional, para concluir, se podrían plantear lineamientos como los siguientes:

- *La ciudad-región como base para múltiples conocimientos.* La aglomeración humana en los espacios urbanos implica la confluencia de conocimientos tácitos y conocimientos codificados. Desde la economía ortodoxa, estos conocimientos son apreciados como “fuerzas creativas” según su capacidad para diversificar e incrementar la producción de empresas formales. Esta perspectiva debe ser superada.

Como centro de creación, la ciudad latinoamericana no debe limitarse a atraer a “las clases más productivas” según los parámetros de algún estilo de crecimiento de moda. Todos los grupos sociales son capaces de descubrir nuevas formas de combinar elementos artísticos, científicos y tecnológicos. Un proyecto posliberal de ciudad comienza a conformarse cuando los espacios, las infraestructuras y las instituciones son planteados para mantener la vitalidad de saberes y conocimientos diversos.

Como base de conocimiento, la ciudad latinoamericana no se define ni única ni exclusivamente como el espacio pa-

19 La metáfora de “políticas espacialmente ciegas” enfatiza la realización de intervenciones públicas que puedan “aplicarse en cualquier lugar para nivelar el campo de juego y equipar a cualquiera para tomar ventaja de las oportunidades económicas donde quiera que emerjan” (Deichmann 2010: 376).

20 Entre estos instrumentos se encuentran “las instituciones que unifican, la infraestructura que conecta y las intervenciones que focalizan” (Deichmann 2010: 376).

ra aglomeraciones dirigidas a la producción de bienes y servicios exportables. La ciudad-región debe postularse pensando primero en articularla a los espacios económicos nacionales. Privilegiar una forma de conocimiento equivale a prolongar la vulnerabilidad de una región con respecto a los vaivenes de la economía global y, también, a perpetuar la desigualdad entre grupos sociales como mecanismo de innovación económica. Una ciudad-región debe ser diversa para crearse como espacio de creación.

- *La ciudad-región como espacio para la reproducción social.* En la lógica de la competitividad internacional, la reproducción social de la vida tiende a apreciarse como una tarea dirigida a crear las condiciones mínimas para la aglomeración de trabajadores y su funcionalidad productiva. Desde esa visión instrumental e inmediatista, “la calidad de vida” es un proyecto individualista de modificación de las formas urbanas. Esta cualidad no logra romperse cuando el bienestar es delimitado con referencia a la creación de capacidades y oportunidades potencialmente accesibles a todos o a la eliminación de riesgos y amenazas a las existencias individuales.

Más allá de estos objetivos restringidos, la ciudad-región puede plantearse y construirse a sí misma como lugar para la reproducción de la sociedad a través de la promoción de formas alternativas de sociabilidad. Esto implica plantearse una concepción de lo público que contemple pero que no se reduzca a la creación y rehabilitación de parques, plazas

u otros dispositivos materiales de libre acceso y consumo colectivo;<sup>21</sup> sino que rompa con el aislamiento que el capitalismo produce en la vida cotidiana. Lo público debe definirse buscando crear las condiciones materiales y simbólicas que permitan a los individuos y a grupos sociales reconocer(se) y practicar(se) (en) sus interdependencias y de estas con los ecosistemas. Desde ese reconocimiento, se crean los fundamentos políticos necesarios para apoyar la construcción de otros aspectos de una ciudad-región alternativa.

- *La ciudad-región como lugar de encuentro de diversas formas de economía.* Para modificar la localización de las regiones en las nuevas modalidades de división internacional del trabajo, la accesibilidad y la conectividad de las ciudades latinoamericanas no deben ser pensadas con referencia única a la construcción de infraestructuras materiales y virtuales para el relacionamiento de capitales y trabajadores. Ante todo, la accesibilidad y la conectividad deben definirse como mecanismos de apertura de la ciudad hacia la diversidad.

Esto implica crear infraestructuras, instituciones y conocimientos para una construcción cultural que rompa con la tendencia a excluir las formas de economía existentes al interior de un territorio nacional. Desde una perspectiva alternativa, antes que ser un proyecto físico, la accesibilidad y la conectividad son parte de proyecto social y político que moviliza a los habitantes de una ciudad-región a postular su internacionalización desde el aprovechamiento de la productividad alcanzable domésticamente. Fomentando la diversidad económica se podrá evitar la especialización que deforma los espacios, las personas y las colectividades.

21 Para consideraciones críticas sobre “la reproducción social”, véase Echeverría (1984), Harvey (1985) y Jonas (2007).

Antonio Mena



Parque La Carolina, Quito

- *La ciudad-región como escala socialmente manejable.* En las inercias latinoamericanas, la “política de la escala” es un mecanismo para ampliar los mercados y las condiciones públicas y privadas para su funcionamiento. En un proyecto alternativo, la construcción de articulaciones entre distintas localidades debe plantearse desde una visión múltiple y compleja de la sustentabilidad.

En esta, la estructura y la dinámica de una ciudad-región presupone crear, por lo menos, una sustentabilidad política que garantice mecanismos adecuados de representación y responsabilización; una sustentabilidad ambiental que

delimite la extensión y la densificación, evitando extracciones inviables de materiales y energía desde otras regiones; una sustentabilidad hídrica que plantee la cooperación entre ciudades por el agua y las funciones de los ecosistemas naturales; y una sustentabilidad demográfica que permita reducir la pobreza y ampliar el bienestar en lapsos temporales relativamente cortos.

- *La ciudad-región como proyecto de equidad.* Para poder estructurar políticas de equidad sustantivas, una ciudad-región no puede limitarse a hacer menos sufrible la condición humana en el capitalismo. La reducción de las grandes brechas injustificadas o el control de externalidades negativas no bastan. Se requiere una creación institucional que permita enmarcar los comportamientos e intereses individuales en senderos que conduzcan a la generación de bienes de beneficio común. Lo que implica regular-controlar todas aquellas formas que generan una ostentosa exhibición de la riqueza.

A partir de lineamientos similares a los anteriores, se podrían construir arreglos de gobernanza que permitan alcanzar las capacidades organizativas de las sociedades latinoamericanas para transformar las matrices productivas heredadas y desarrollar aglomeraciones económicas viables. En el mundo contemporáneo, espontáneamente, los procesos económicos no crearán la base para una construcción colectiva distinta. Solo la política determinará lo posible o lo imposible





## Referencias bibliográficas

- Abramo, Pedro (2012), “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas”, en *Eure* vol. 38, no. 114, pp. 35-69.
- Acosta Puertas, Jaime (2009), *Ciudades de América Latina en la sociedad del conocimiento. Experiencias de investigación, innovación y creatividad* (Bogotá: Colciencias).
- Brenner, Neil (1998), “Global Cities, Glocal States: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe”, en *Review of International Political Economy*, Vol. 5, No. 1 pp. 1-37.
- Brenner, Neil & Peck Theodore (2010), “After neoliberalization?”, en *Globalizations*, Vol. 7, no. 3, pp. 327-345.
- Brinkley, Ian (2006), *Defining the Knowledge Economy* (London: The Work Foundation).
- CERFE (2003), *Glocalization. Research study and policy recommendations*. CERFE.
- Ciccolella, Pablo (2011), *La Ciudad Mestiza: Metrópolis latinoamericanas atrapadas entre la globalización y la inclusión Social*.
- Coats, David (2005), *Ideopolis: Knowledge Cities. What is the Knowledge Economy?* (London: The Work Foundation).
- Cooke, P. (2009), “Network Regions”, en *International Encyclopedia of Human Geography*, Rob Kitchin and Nigel Thrift (editors) (Amsterdam: Elsevier).
- Cuervo, Luis Mauricio (2005), *El falso espejo de la ciudad latinoamericana* (Santiago de Chile: Cepal).
- Deichmann, Uwe et al. (2010), “World Development Report 2009: A Practical Economic Geography”, en *Economic Geography* 86(4): 371–380.
- División de Desarrollo Productivo y Empresarial (DDPE) (2005), *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: políticas de articulación y articulación de políticas* (Santiago de Chile: Cepal).
- Echeverría, Bolívar (1984), “La “forma natural” de la reproducción social”, en *Cuadernos Políticos*, núm. 41, pp. 33-46.
- Freire, Mila (2004), *Subnational Capital Markets in Developing Countries. From Theory to Practice* (Washington D.C., World Bank).
- Gereffi, Gary (1999), *A Commodity Chain Framework for Analyzing Global Industries* (Durham: Duke University)
- Goldfrank, Benjamin & Andrew Schrank (2009) “Municipal Neoliberalism and Municipal Socialism: Urban Political Economy in Latin America”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 33.2, pp. 443–62.
- Hadjimichalis, Costis (2011), “Uneven geographical development and socio-spatial justice and solidarity: European regions after the 2009 financial crisis”, en *European Urban and Regional Studies*, vol. 18, 3: pp. 254-274.
- Harvey, David (1985), *The Urbanization of Capital* (Baltimore: The John Hopkins University Press).
- Harvey, David (2007), “Neoliberalism as Creative Destruction”, en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 610(1) pp. 21-44.
- Haldrup, M. (2009), “Local-Global”, en *International Encyclopedia of Human Geography*, Rob Kitchin and Nigel Thrift (editors) (Amsterdam: Elsevier).
- Jayne, M & D. Bell (2009) “Urban Order”, en *International Encyclopedia of Human Geography*, Rob Kitchin and Nigel Thrift (editors) (Amsterdam: Elsevier).
- Jonas, Andrew & Kevin Ward (2007) “Introduction to a Debate on City-Regions: New Geographies of Governance, Democracy and Social Reproduction”, en *International Journal of Urban and Regional Research* 31.1, pp. 169–178.
- Jones, Alexandra et al. (2006) *Ideopolis: Knowledge City-Regions* (London: The Work Foundation).
- Lefebvre, Henri (1991) *The Production of Space* (Cambridge: Basil Blackwell).
- Lewis, N. (2009) Competitiveness, in *International Encyclopedia of Human Geography*. Rob Kitchin and Nigel Thrift (editors) (Amsterdam: Elsevier).

- Martí-Costa, Marc & Marc Pradel Miquel (2012) "The knowledge city against urban creativity? Artists' workshops and urban regeneration in Barcelona", en *European Urban and Regional Studies*, vol. 19,1 pp. 92-108.
- Musterd, Sako & Olga Gritsai (2012) "The creative knowledge city in Europe: Structural conditions and urban policy strategies for competitive cities", en *European Urban and Regional Studies*, 0(0) pp. 1-17.
- Peck, Jamie and Adam Tickell (2002) "Neoliberalizing Space", en *Antipode* 34 (3):380-404.
- Peck, Jamie, Nek Theodore & Neil Brenner (2010), "Postneoliberalism and its malcontents", en *Antipode* 41:94-116.
- Pérez, Pedro (coord.) (2011), *La Ciudad desde Las Comunas. Análisis de la situación sociodemográfica de las comunas de la Ciudad de Buenos Aires* (Buenos Aires: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).
- Polèse, Mario (2009), *The Wealth and Poverty of Regions. Why Cities Matter* (Chicago: The University of Chicago Press).
- Porter, Michael (1990), *La ventaja competitiva de las naciones* (Barcelona: Plaza y Janes).
- Rodríguez, Alfredo & Paula Rodríguez (2009), *Santiago, una ciudad neoliberal* (Santiago: SUR).
- Rodríguez-Pose, Andrés (2008), "The Rise of the "City-region" Concept and its Development Policy Implications", en *European Planning Studies*, 16:8, 1025-1046.
- Ross-Larson, Bruce (editor) (2009), *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography* (Washington D.C., World Bank).
- Sager, Tore (2011), "Neo-liberal urban planning policies: A literature survey 1990–2010", en *Progress in Planning*, Volume 76, Issue 4, pp. 147-199.
- Shamsuddoha, Mohammad (2008), *Globalization to Glocalization: A Conceptual Analysis* (University of Chittagong).
- Sucháček, Jan (2011), "Globalization and Glocalization", en *The Scale of Globalization. Think Globally, Act Locally, Change Individually in the 21st Century*, pp. 319-324 (Ostrava: University of Ostrava).
- Snyder, Richard (2004), *Politics after Neoliberalism. Reregulation in Mexico* (Cambridge, Cambridge University Press).
- Sojo, Ana (2007), "La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales", en *Revista de la CEPAL* No. 91.
- Swyngedouw, Erik (2004), "Globalisation or 'Glocalisation'? Networks, Territories and Rescaling", en *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 17, Number 1, pp. 25-48.



Estudios sobre el  
Distrito Metropolitano de Quito