



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)

### Editores 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 polimetropolitano 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



**D**urante las últimas décadas, en Ecuador, posiblemente debido al carácter de la crisis de la economía y de las políticas de ajuste estructural, la atención de académicos en general y de investigadores en particular estuvo relativamente alejada de las estructuras y procesos territoriales urbanos, que si fueron atendidos en los 60s y 70s. Hoy, a pesar de la crisis y agotamiento evidente de las formas de pensamiento neoliberal, esta circunstancia persiste y merece respuestas.

Como parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, el *Instituto de la Ciudad* asume el compromiso de retomar este debate, volviendo a pensar nuestra ciudad como un espacio en el cual y desde el cual, emergen nuevas prácticas que empujan hacia la necesidad de radicalizar el ejercicio de la democracia. Para lograrlo se ha visto la urgente tarea de convocar y conformar una comunidad de discusión que, sin desconectarse de las necesidades inmediatas de gestión, imagine y proponga un Quito a largo plazo.

Comunidad que, desde una práctica y una mirada multidisciplinaria, histórica y comparativa, encuentre, evidencie y discuta los elementos emergentes objetivos y subjetivos de acciones individuales y colectivas que se construyen desde y sobre el territorio urbano-regional de Quito. Obviamente y dado el actual contexto, esta tarea implica privilegiar algunas dimensiones básicas de estos estudios, diálogos y debates.

En primer lugar, se necesita trabajar sobre los procesos de construcción de imaginarios sociales, buscando que éstos le permitan a la ciudad mantenerse como ámbito de cohesión, solidaridad e inclusión. Se requiere también retomar la reflexión crítica respecto a prácticas relacionadas con el espacio público, el derecho a la ciudad, la planificación urbana y la sostenibilidad territorial; pues la vigencia de la diversidad y pluralidad de los modos de vida asentados en Quito así lo exige. Finalmente, la

ciudad debe aprehenderse como un sistema complejo en el que se articulan y provocan diversas acciones locales, regionales y globales y ante las cuales las políticas públicas deberán actuar con la suficiente habilidad, destreza, conocimiento y democracia para consolidar a la ciudad como un proyecto democrático, participativo y sostenible no reducible a la inmediatez del interés particular también presente.

Fomentar el debate colectivo de estas dimensiones implica, sin duda, rupturas epistemológicas. Para plasmarlas, mirándonos desde América Latina, nace la revista *Questiones Urbano Regionales*. Y, la invitación es amplia y diversa, nacional e internacional pues el proceso de construcción de la ciudad así lo demanda.

En éste su primer número, la Revista *Questiones Urbano Regionales* aborda el tema de ciudad-región, un paradigma de desarrollo territorial que admite diversas lecturas. El planteamiento es quedarse con una de ellas o construir una propia.

Diego Mancheno  
Director del Instituto de la Ciudad



Experiencias latinoamericanas



# El sistema de ciudades y el polimetropolitanismo en Colombia

Óscar A. Alfonso R.\*

## Resumen

Este artículo ofrece un análisis del sistema colombiano de ciudades basado en la identificación de nueve zonas con sus núcleos y 56 municipios metropolizados. Para ello, en primer lugar, se efectúa una discusión sobre la economía contemporánea de las grandes aglomeraciones dirigida a distinguir las nociones y procesos asociados al tránsito desde el polimetropolitanismo a la megalopolización.

Luego, asumiendo una perspectiva histórica que abarca al período 1985-2005, se realiza una caracterización del sistema colombiano tomando como referencia a aquellas tendencias económicas y demográficas que configuran una dinámica de aglomeración en la cual el poder territorial de los núcleos de las zonas metropolitanas opera prácticamente sin fuerzas contrarrestantes. Para la definición de la jerarquía de las aglomeraciones, se considera factores como el mercado de trabajo, la escala de producción y el tamaño de las unidades económicas.

Se concluye que Colombia ha ingresado en una etapa de polimetropolitanismo tardío que, debido a su capacidad para desequilibrar el sistema de ciudades, convierte a las intervenciones públicas relacionadas con el ordenamiento territorial en acciones inocuas y con un elevado costo social.

## Palabras clave

Sistema de ciudades, polimetropolitanismo, economía de la aglomeración, ordenamiento territorial.

\* Profesor Titular - Investigador de la Universidad Externado de Colombia.



## Introducción\*\*

**E**l desequilibrio es la regla con la que se ha organizado el sistema colombiano de ciudades que, en la coyuntura reciente, se profundiza como resultado de las dinámicas demo-económicas y espaciales re-concentrativas que las políticas nacionales terminan impulsando. Partiendo de una síntesis de las discusiones contemporáneas sobre el devenir de las grandes aglomeraciones en el mundo, el análisis que sigue procura identificar el orden jerárquico del sistema de ciudades en el que el polimetropolitanismo se ha consolidado a su cabeza para, finalmente, proponer un conjunto de caracterizaciones a partir de la urbanización de la población, de la distribución de la actividad económica y la pobreza y, finalmente, de las defunciones por causas no biológicas ¿Por qué tales caracterizaciones? Porque si bien es conocido que las ciudades surgidas en los albores de la urbanización de la humanidad, como tampoco algunas que les sucedieron, son las más prominentes en la actualidad habiendo de hecho desaparecido muchas de ellas, se intenta identificar tendencias que difícilmente podrán ser contrarrestadas en el futuro cercano para dar paso a un nuevo orden urbano diferente al que se presenta.

### Economía metropolitana o de las grandes aglomeraciones: del polimetropolitanismo a la megalopolización

El futuro de la humanidad se acostumbra encuadrar en un discurso urbano según el

cual “en 2008, el mundo alcanzará un hito invisible pero trascendental: por primera vez, más de la mitad de su población humana, 3.300 millones de personas, vivirá en zonas urbanas. Se prevé que para 2030, esa cantidad habrá llegado a casi 5.000 millones” (UNFPA, 2008: 1). Pasando por alto la precisión de la previsión y la misma magnitud del fenómeno, es pertinente precisar que en su interior el fenómeno metropolitano es dominante y, más aún, algunas aglomeraciones humanas ya alcanzan umbrales megalopolitanos. Por tanto, el futuro de la humanidad no es meramente urbano y, por ello, buena parte de las grandes preocupaciones nacionales tienen como escenario zonas metropolitanas y megalópolis pues de su desempeño económico y social pende el futuro de un número creciente de naciones.

La noción de metropolización acostumbra reducirse a aglomeraciones humanas que alcanzan cierto nivel que, por su parte, se acostumbra adoptar de manera arbitraria (cfr. Sivaramakrishnan y Green, 1986: 3). Las ambigüedades de esos criterios *ad hoc* conllevan errores analíticos que son cuestionados por quienes intentan superar ese pragmatismo/reduccionismo intelectual indagando por dimensiones más complejas del fenómeno que, como en el caso de Piperno (et al., 2006: 3) sugieren el empleo del área metropolitana como “entidad territorial caracterizada por la presencia de un centro urbano sobre el cual gravitan diversos tipos de población por razones de estudio, trabajo o en general de utilización de una serie de servicios superiores presentes solo en tal centro”. Esa noción unidireccional que privilegia la gravitación sobre un núcleo urbano, avanza en la clarificación del fenómeno inercial de aglomeración de servicios superiores y, sin embargo, no esclarece el rol de las jurisdicciones que hacen parte del área de influencia inmediata de tal núcleo. De allí

\*\* Mi gratitud y aprecio a Melba Rubiano y Carolina Chica quienes apoyaron de manera desinteresada la realización de este trabajo. Este artículo recoge literalmente algunos aspectos presentados en Alfonso (2010 y 2011).

que la metropolización deba considerarse como “una etapa del proceso de urbanización de la población que antecede a la configuración de las megalópolis, en la que agentes económicos y unidades de decisión política localizados en dos o más unidades espaciales, susceptibles de ser distinguidas con criterios administrativos, interactúan a través de intercambios anónimos, redes de contacto u otras formas organizadas de proximidad, ampliando su umbral de interacción a una escala supra-local que gravita sobre un núcleo” (Alfonso, 2010: 1).

La noción de interacción captura los movimientos en ambas direcciones y entre más de una jurisdicción concernida en el fenómeno metropolitano, esto es, *núcleo metropolitano* ↔ *municipio metropolizado* o, también, *municipio metropolitano* ↔ *municipio metropolizado*. Su trascendencia analítica radica en que esas zonas tienden a operar como una unidad económico-espacial, siendo los cambios de lugar de residencia adentro de la zona y los movimientos pendulares cotidianos entre las jurisdicciones concernidas, las mejores medidas para determinar los umbrales metropolitanos. De resto, la localización de la actividad económica o el uso de los ecosistemas de soporte de esas aglomeraciones son fenómenos subyacentes de trascendencia, que se distinguen de otros, como la localización de las fuentes de agua dulce para consumo humano o las regiones estratégicas para la zona en materia alimentaria alrededor de las que se establecen relaciones de *dependencia* o de *subordinación* cuyo análisis es inherente al campo de la geopolítica.

Hay sistemas que luego de echados a andar no hay quien los detenga. El sistema capitalista y las grandes aglomeraciones poblacionales son algunos ejemplos emblemáticos de esas organizaciones con crecimiento inercial. Hay otros sistemas emergentes cuya dinámica, por más impulsos externos que re-

ciban, no les permite alcanzar cierto umbral crítico para disputar algún lugar en la cúspide de una organización jerárquica. Cuando los primeros conforman un sistema de mayor escala, se trasluce el desequilibrio como forma dominante de organización territorial. Por ejemplo, en el que se reconoce la existencia de un poder que crece y se retroalimenta sin que existan otros de la misma o de diferente naturaleza pero de magnitud suficiente como para contrarrestarlo.

El poder que hace que las grandes aglomeraciones sean cada vez más grandes se atribuye, en la economía espacial contemporánea, al tipo y al grado de especialización económica alcanzado por cada lugar, a la acumulación de ventajas de transporte, a la diversidad en la producción y en el consumo y a las economías de escala inherentes. Cuando ese tipo de aglomeraciones asumen la forma de zonas metropolitanas, esto es, de unidades espaciales con signos de interacción económica y poblacional de trascendencia, su primacía económica y poblacional sobre el conjunto del sistema urbano es virtualmente incontenible, quedando las posibilidades desconcentrativas relegadas a las mismas zonas metropolitanas, a la competencia entre ellas, y no propiamente a las potencialidades inciertas del área circundante a la zona metropolitana. Es decir que son las mismas economías metropolitanas las únicas con capacidad de contener la primacía de la que está a la cabeza de la jerarquía urbana.

En presencia de una jerarquía urbana en la que es discernible el polimetropolitano como causa y efecto del desequilibrio urbano, el resto del sistema se debate en una competencia de más bajo nivel en cuya base se encuentran unidades espaciales expulsoras de población que no facilitan la producción a cierta escala de planta, una especialización diferenciadora ni economía de aglomeración de alguna trascendencia.

Esto se puede ilustrar con el devenir de la organización de la población de los Estados Unidos en donde el “69% de la población reside en lo que las autoridades estadísticas llaman áreas metropolitanas estadísticas (MSAs) en 1970, 75% en 1980 y 77% en 1990” (Mieszkowski y Mills, 1993: 135). Sobre lo que ocurrió en ese final de siglo se pudo precisar que “en 1990, 193 millones de personas, el 78% de la población total de los Estados Unidos, reside en áreas metropolitanas, como son definidas por el Bureau de Censos. Las 21 áreas metropolitanas más populosas (con dos millones de personas o más) aglutinan 101 millones de personas” (Briffault, 1996: 116). Pero en relación con la “fachada atlántica” de la urbanización de los Estados Unidos al comando de New York y entre Boston y Washington, Gottmann (1966, 161) ya advertía sobre las dimensiones de la *Megalópolis*: “su cinta, cuya anchura varía, serpentea sobre más de 600 km. desde el norte de Massachusetts hasta el norte de Virginia; la población que se agrupa en ella se calcula en unos 36.000.000 (cerca de un quinto de los Estados Unidos). El equipo industrial, comercial, portuario y bancario de este sistema urbano puede compararse, sin desventaja, con el de muchas grandes potencias”.

Otras megalópolis se han consolidado o están próximas a hacerlo, como la que imbrica las zonas metropolitanas de Tokio-Yokohama-Kawasaki y Osaka-Kobe. En América Latina, la megalópolis que involucra al Gran ABC Paulista con las ciudades del Paraná y Santa Catarina en dirección a la conurbación Río de Janeiro-Niterói aparece dibujada con relativa claridad en el territorio brasileiro. Gottmann, en su obra sobre la geografía de *América*, puso de presente que las grandes aglomeraciones humanas en el planeta tuvieron como rasgo inicial la interacción de los habitantes de los núcleos urbanos

con los de su entorno inmediato y, posteriormente, esa interacción se consolidó en zonas metropolitanas en las que se integraron los mercados de trabajo y residenciales. Sin embargo, “esta inmensa zona urbana, en la cual el paisaje suburbano, más o menos industrializado, más o menos residencial, rellena los espacios entre las grandes ciudades, exige un término nuevo que supere lo que los americanos llaman *región metropolitana*, y los ingleses, *conurbation*. Y propuso entonces *Megalópolis*.”

Esa noción de *megalópolis* ha sido incorporada a los diseños de política urbana en las potencias demográficas contemporáneas como China y la India. La historia y la economía confluyen para explicar las razones por las que “increíblemente China ha sido capaz de acoger a más de 370 millones de personas en sus ciudades sin que proliferasen los barrios de chabolas ¿Cómo lo ha hecho?” (Adams, 2008: 8). El nivel de urbanización de la población China pasó de 12,5% en 1952 a 43,9% en 2004 (Zhuoyong, 2008: 8) y se estima que en 2020 alcanzará el 56,9%. La eliminación de las barreras a la migración de las zonas rurales a las urbanas (*Hukou*) ocurrida hace tres décadas, ha incrementado la magnitud del desafío de la urbanización de la población y, para tal fin, la conformación de las megalópolis se ha erigido como la alternativa para configurar un sistema de ciudades muy densas que ya soporta considerables deseconomías de aglomeración:

En el onceavo Plan Quinquenal iniciado en 2005 por primera vez se planteó explícitamente “hacer megalópolis para liderar, ejerciendo las funciones de ciudades centrales y formando nuevas megalópolis con menos utilización del suelo, más empleos, capacidad de concentración como elemento fuerte de la racional distribución de la población”, y una elevada prioridad a las megalópolis emergentes y

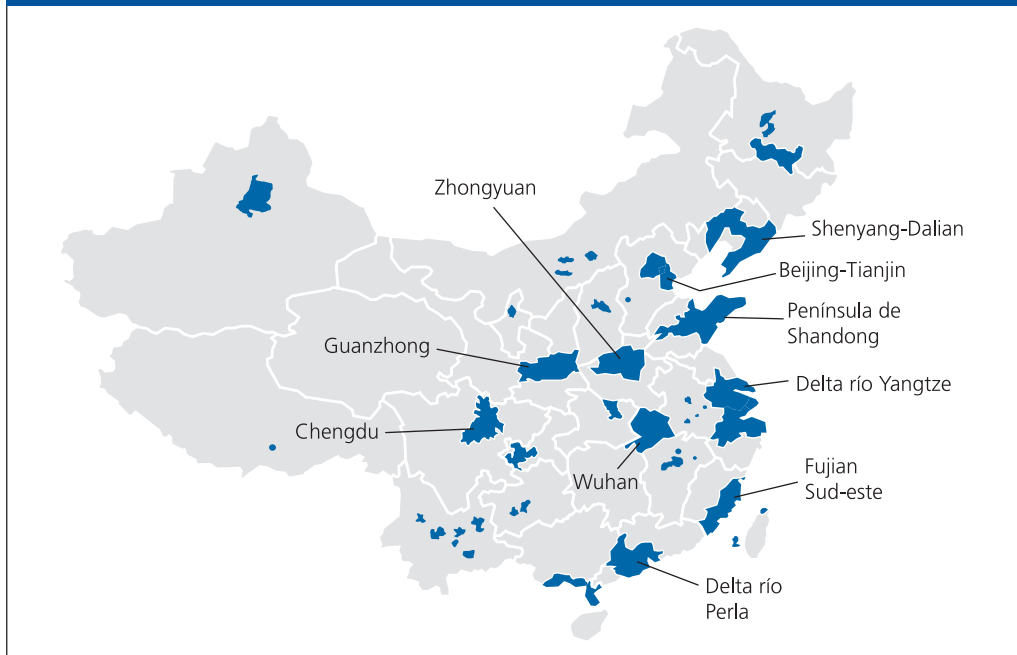
potenciales. Como se muestra en la Gráfica 10, China tiene tres grandes megalópolis emergentes megalopolises [Yangtze River Delta (87.6 millones), Pearl River Delta (42.9 millones) y Beijing-Tianjin (30.5 millones)] y siete menos claras o potenciales [Shangdong Península (39.8 millones), Zhongyuan (38 millones), Shenyang-Dalian (30 millones), Wuhan (26.7 millones), Southest Fujian (23 millones), Guanzhong (21.8 millones) y Chengdu (20 millones)].

El sistema de trenes rápidos que, como en el caso de la línea Shanghai-Pekín recientemente inaugurada que alcanza una velocidad próxima a los 500 km/h, es el soporte de tal estrategia megalopolitana que “se centra de manera intensa fundamentalmente en tres pasillos situados en el este: la región industrial de Bohai (Pekín-Tianjin-Tangshan)

en el norte, la de Changjiang/delta del río Yangtsé (Shanghai-Nanjing-Hangzhou) en el centro y la de Zhujiang/delta del río Pearl (Guangzhou-Shenzhen-Hong Kong) en el sur. Podríamos añadir dos pasillos secundarios: la península de Shandong y el valle del Yangtsé” (Biau, 2008: 14).

La hiper-concentración de actividades tiene límites según el discurso neo-conservador posterior a la *Síntesis Espacial Neoclásica* que, en el caso del denominado “The Tokio Problem” es sintomático de una situación en la que las pérdidas de ingreso a varios niveles obedecen a una concentración excesiva de población y de actividades que se manifiesta, por ejemplo, en la persistente congestión de los trenes de cercanías; “sin embargo, también es cierto que Tokio es muy conveniente para las interacciones de negocios, porque todo todas las personas de

Mapa 1  
Diez megalópolis emergentes o con potencial de megalopolización en China  
(Zhuoyong, 2008: 29-30).



negocios que necesitan comunicarse están localizados en el centro de Tokio. Con el fin de comprobar si Tokio es demasiado grande o no, tenemos que comparar las economías de aglomeración con una variedad de economías de desaglomeración tales como el tiempo de viaje y las externalidades de la congestión” (Fujita et al., 2004).

Esas deseconomías resultantes de ciertos excesos de aglomeración de actividades en el medio urbano y que desencadenan iniciativas de promoción de la suburbanización regional de la actividad residencial, enfrentan dificultades para movilizar otro tipo de actividades humanas por fuera de los núcleos metropolitanos, manifestándose las deseconomías de desaglomeración en mayores costos ambientales, laborales y urbanísticos cuyo nivel alcanzado a dado lugar, como en caso de la *Smart Growth Network* en los Estados Unidos, a la movilización ciudadana que intenta contrarrestar en el espacio de la política la persistencia del modelo suburbano impulsado por las *free ways* y el modelo de vida que promueve la motorización privada, pues “la gente está cuestionando la necesidad de pasar cada vez más tiempo atrapada en el tapón, y de recorrer varias millas en automóvil para llegar a la tienda más cercana. Está cuestionando la práctica de dejar *brownfields* (propiedades comerciales e industriales abandonadas, desocupadas y/o de poca utilización y aprovechamiento porque presentan riesgos o posibles riesgos de contaminación ambiental) en las comunidades más antiguas mientras se continúa construyendo en espacios abiertos y en terrenos agrícolas fértiles, destruyendo así nuestro medio ambiente en la periferia suburbana (International City/County Management & Smart Growth Network, 2003: 1).

## El sistema colombiano de ciudades

Muchos esfuerzos se han realizado en Colombia, al calor de varias iniciativas políticas, para alcanzar un sistema urbano equilibrado en el que se soporte una organización regional menos desigual en términos sociales y económicos. La persistencia del conflicto interno y la corrupción administrativa han agravado tal desigualdad. Los resultados redistributivos de las regiones de los Consejos Regionales de Planificación (Corpes) no fueron los esperados y llevaron a su liquidación. Ideas voluntariosas se han lanzado desde entonces para enfrentar un sistema urbano desequilibrado y sus implicaciones socio-políticas, pero la incoherencia de quienes persisten en demostrar equilibrios y convergencias han tomado cuerpo en monólogos para llenar auditorios mientras que una porción considerable del país se vacía.

La cuestión metropolitana es pasada por alto y en ocasiones, como ocurre en Bogotá, enfrenta hasta el veto y la censura surgidos de la enemistad insidiosa de algún consultor con algún político con pretensiones tecnocráticas. Mientras tanto, el monólogo “desconcentracionista” regional ha adquirido adeptos en las administraciones públicas que muchas veces toman decisiones de manera irreflexiva que tornan más onerosa la intervención estatal.

Como preámbulo al análisis de la fiscalidad metropolitana, se pretende a continuación mostrar los rasgos poblacionales y económicos más relevantes a partir de los cuales es posible advertir que las zonas metropolitanas son el resultado de un poder económico territorial sin fuerza contrarrestante a la vista.

Con los resultados de las estimaciones Rango-Tamaño<sup>1</sup> que se presentan en el cua-

1 “El verdadero descubridor de la ley de rango-tamaño fue Auerbach (1913), quien la entendió como una función

**Cuadro 1**  
**Estimaciones Rango-Tamaño Colombia 1985-2005**

| Estadísticos  | Sin Metropolización |              |              | Con Metropolización |              |              |
|---|---------------------|--------------|--------------|---------------------|--------------|--------------|
|   | 1985                | 1995         | 2005         | 1985                | 1995         | 2005         |
| A   | 6,63579742          | 6,80331322   | 6,93844359   | 6,54817548          | 6,68894015   | 6,79605145   |
| -q  | -0,98041095         | -1,02978023  | -1,07173733  | -0,96425588         | -1,00521261  | -1,03805599  |
| P>z   | 0.000               | 0.000        | 0.000        | 0.000               | 0.000        | 0.000        |
| R <sup>2</sup>  | 0,88536277          | 0,90558633   | 0,91671481   | 0,88083054          | 0,90017262   | 0,91089351   |
| N   | 1.033               | 1.068        | 1.118        | 978                 | 1.013        | 1.062        |
| Variaciones absolutas intercensales en los parámetros |                     |              |              |                     |              |              |
| A   |                     | 0,167515794  | 0,135130372  |                     | 0,140764669  | 0,1071113    |
| -q  |                     | -0,049369279 | -0,041957106 |                     | -0,040956728 | -0,0328434   |
| Variaciones en los parámetros con metropolización     |                     |              |              |                     |              |              |
| A   |                     |              |              | -0,087621946        | -0,114373071 | -0,142392143 |
| -q  |                     |              |              | -0,01615506         | -0,024567614 | -0,033681346 |

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas censales del DANE

dro 1 se busca entender las continuidades y las novedades de la distribución poblacional colombiana en las últimas dos décadas y, con tal propósito, se han realizado las estimaciones *sin* y *con* metropolización a fin de captar ciertos aspectos que la estadística descriptiva no permite lograr. En el ejercicio *con metropolización* se agregó la población de cada una de las nueve zonas metropolitanas como si se tratase de una sola unidad espacial; es decir, suponiendo una situación de integración completa. Esas nueve zonas no son un punto de partida *ad hoc*, pues en la identificación de los entes territoriales concernidos se empleó el criterio de *interacción* coyuntural y estructural sugerido anteriormente, de donde se deriva la jerarquía poblacional sobre la que

logarítmica inversa entre el tamaño de la ciudad y su rango  $\text{Log } P = A - q \text{ Log } R$ , donde  $P$  es el tamaño demográfico de la ciudad,  $R$  es su rango,  $q$  la pendiente de la función cuyo valor es negativo y  $A$  es el valor del intercepto de la función en el eje vertical. Este intercepto es el tamaño teórico (estimado) de la ciudad mayor” (Cuervo, 2004: 78).

se realizarán los análisis posteriores que se presenta en el cuadro 3.

Los resultados del ejercicio sin metropolización muestran, en primer lugar, el influjo tenuemente decreciente de Bogotá sobre el conjunto del país. En efecto, el parámetro  $A$  es positivo y sus incrementos se contraen en cerca de tres puntos centesimales cada diez años, como se deduce de las variaciones intercensales de dicho parámetro. El signo y la magnitud marginal de los cambios en la pendiente, esto es, en el parámetro  $-q$ , sugieren que el país continúa su *fase concentrativa* de población localizada en las zonas metropolitanas.

Al realizar las estimaciones con las agregaciones poblacionales metropolitanas aludidas, se infiere que el influjo poblacional de la zona metropolitana de Bogotá es sistemáticamente inferior al decir de las variaciones en los parámetros *con metropolización*, de manera que la pérdida marginal de la primacía poblacional bogotana se debe, en es-



pecial, al avance del crecimiento poblacional metropolitano en las restantes ocho zonas, lo que se corrobora con las variaciones crecientes en el parámetro  $-q$  con metropolización. Más que nada, ese cambio obedece al crecimiento notable de Soledad, en la zona metropolitana de Barranquilla, y de Bello, en la de Medellín.

En los dos tramos de la Gráfica 1 se pone de presente que ese parámetro  $-q$ , si bien asume un valor próximo a la unidad, no se distribuye de manera uniforme a lo largo de la función pues, de ser así, podría aducirse una situación próxima a la de un sistema urbano equilibrado. El desequilibrio del sistema urbano colombiano se manifiesta, de un lado, en la persistente *concentración* de la población en ese conjunto reducido de ciudades con un logaritmo superior a 5 y, del otro, en la persistente disfuncionalidad de otro conjunto de municipios con un logaritmo de su población inferior a 3,2. De hecho, ese tramo de la derecha de ambas gráficas pone de presente que en Colombia aparecen cada diez años entre 35 y 40 municipios nuevos y, salvo en contadas excepciones, son pequeños y están desarticulados del sistema urbano colombiano.

La distribución rango-tamaño estimada por Gabaix & Ioannides (2004: 6) para los Estados Unidos arrojó un “resultado muy cercano a una línea recta” al que consideran como sorprendente en tanto no obedece a una tautología causada por las estadísticas. Eso implica que el parámetro  $-q$  se distribuye de manera uniforme a lo largo de la función en el caso de los Estados Unidos, mientras que en el caso colombiano no es así. Para verificar la hipótesis de concentración se calcularon los Índices de Primacía ( $S_2$ ), Cuatro ( $S_4$ ) y Once ( $S_{11}$ )<sup>2</sup>.

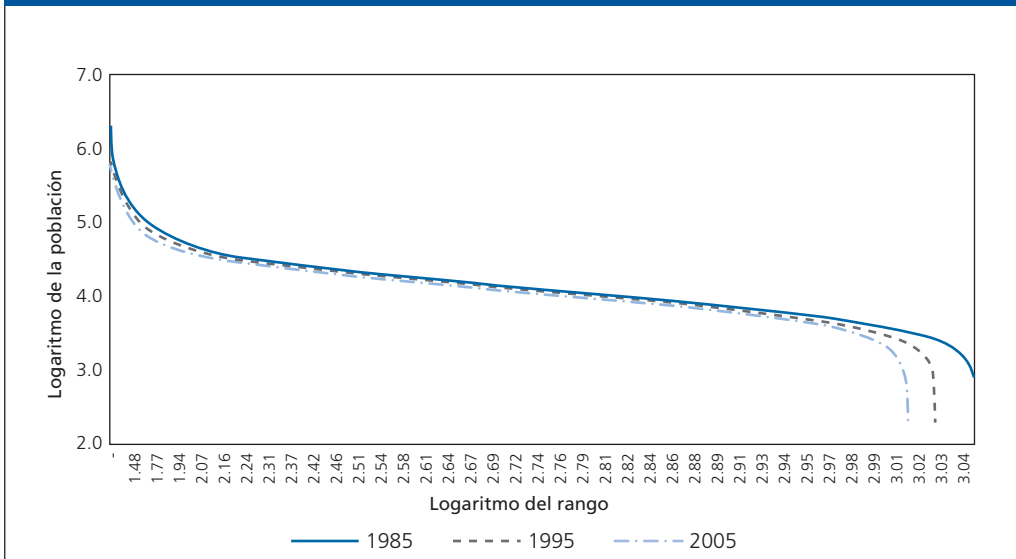
Nótese que la *condición de concentración* se cumple simultáneamente para los tres años analizados y, además, que los valores tienden a aumentar indicando ello el avance sostenido del fenómeno de metropolización de la población; esto es, que las zonas metropolitanas que desde hace 20 años eran grandes en términos poblacionales tienden a serlo aún más en la actualidad. Un análisis de los resultados del último período intercensal revela que nueve zonas metropolitanas con sus núcleos y 56 municipios metropolitanizados aportan sistemáticamente el 57,4% del crecimiento poblacional, mientras que las 23 capitales departamentales restantes en las que no se distingue alguna interacción metropolitana de trascendencia aportan el 15,5% de tal crecimiento, 21 de las cuales presentan rasgos primaciales en sus jurisdicciones mientras que dos –Mocoa y Puerto Carreño– no son las ciudades más pobladas de sus departamentos. Esa concentración del crecimiento poblacional se acompaña de tres movimientos bastante diferenciados en el resto del país que dan lugar a otros tantos conglomerados poblacionales: 278 municipios con crecimiento poblacional estable que aportan el 37,0%, 321 con crecimiento poblacional moderado que aportan el 4,5% y 433 con decrecimiento poblacional persistente responsable de esa pérdida de participación del 15,1%.

Las relaciones de metropolización entre Santa Marta y Ciénaga, que hasta 1985 las perfilaban como la segunda zona metropolitana del Caribe colombiano, se han reza-

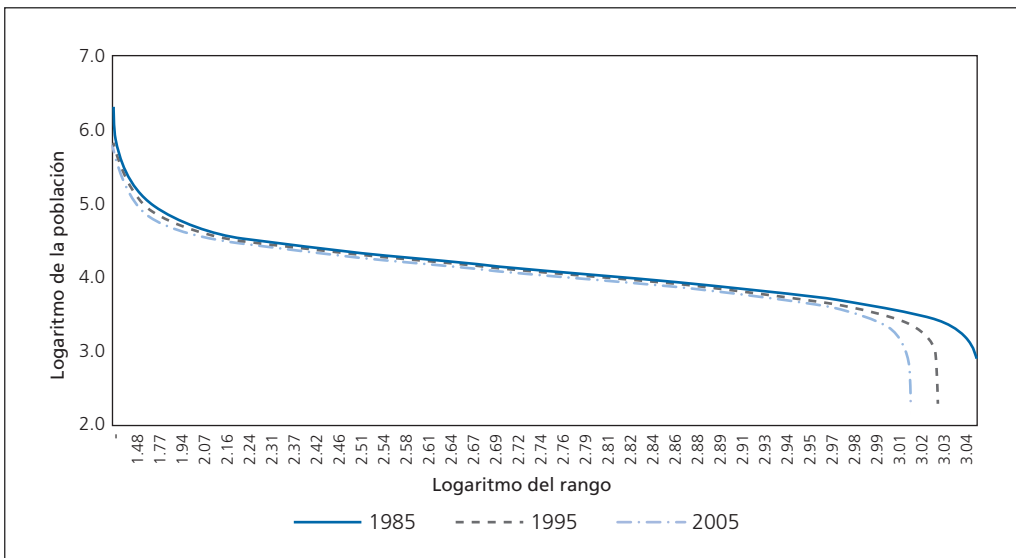
+ $P_{11}$ ), donde  $P_1$  es la población de la primera ciudad. Cuando  $S_2=2$ ,  $S_4=1$ ,  $S_{11}=1$ , la distribución por tamaño es consistente con la llamada regla rango-tamaño. Cuando  $S_2>2$  ( $S_2<2$ ),  $S_4>1$  ( $S_4<1$ ),  $S_{11}>1$  ( $S_{11}<1$ ), el sistema urbano presenta una tendencia a la concentración (dispersión) lo que significa que hay más ciudades de gran tamaño (pequeño tamaño) de las que prevé la regla rango-tamaño (Zhuoyong, 2008: 17).

2 Los Índices de Primacía, Cuatro y Once se calculan como “ $S_2=P_1/P_2$ ,  $S_4=P_1/(P_2+P_3+P_4+P_5)$  y  $S_{11}=2P_1/(P_2+P_3+...$

**Gráfica 1**  
Estimaciones Rango – Tamaño para el sistema urbano colombiano 1985-2005



(a) Sin Metropolización



(b) Con Metropolización

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas censales del DANE.



| Cuadro 2<br>Índices de primacía metropolitana,<br>Colombia 1985-2005 |      |      |      |
|--|------|------|------|
|  | 1985 | 1995 | 2005 |
| S <sub>2</sub>   | 2,04 | 2,25 | 2,31 |
| S <sub>4</sub>   | 0,90 | 0,98 | 1,02 |
| S <sub>11</sub>  | 1,08 | 1,16 | 1,22 |

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas censales del DANE.

gado considerablemente, así como la de Cartagena. Conviene dar una mirada a lo que ocurre con las *capitales departamentales*, en tanto su influencia poblacional en su jurisdicción departamental medida con los

mismos indicadores primaciales anteriormente sugeridos.

En el cuadro 4 se sugiere una taxonomía elaborada con base en esos indicadores, que capta cinco tipos de dinámicas poblaciones departamentales: la hiperconcentración en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, inherente a las limitaciones ecológicas de los cayos como soporte de aglomeraciones humanas; la *concentración* en ocho capitales departamentales cuyos indicadores primaciales se ajustan a la regla *rango tamaño*; dinámicas *confusas*<sup>3</sup> en nueve

3 La hibridación en un mismo espacio de los movimientos de compactación y difusión llevó a Abramo (2011: 338-

| Cuadro 3<br>Jerarquía de las aglomeraciones poblacionales en la Colombia reciente |  |   |
|---|--|---|
| Aglomeraciones poblacionales  |  |   |
| Zonas Metropolitanas  | Bogotá   | Boyacá, Cajicá, Cota, Chía, El Rosal, Facatativá, Funza, Fusagasugá, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Sibate, Soacha, Sopó, Subachoque, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá |
|   | Medellín   | Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Envidado, Girardota, Itagiú, La Ceja, La Estrella, Marinilla, Rionegro y Sabaneta   |
|   | Barranquilla   | Galapa, Malambo, Puerto Colombia y Soledad  |
|   | Cali   | Candelaria, Jamundí, Palmira y Yumbo  |
|   | Bucaramanga  | Floridablanca, Girón y Piedecuesta  |
|   | Cúcuta   | El Zulia, Los Patios, San Cayetano y Villa del Rosario  |
|   | Pereira  | Dosquebradas, La Virginia, Santa Rosa de Cabal y Cartago  |
|   | Manizales  | Chinchiná, Neira y Villamaría   |
|   | Armenia  | Calarcá y La Tebaida  |
| Otras capitales   | Leticia, Arauca, Cartagena, Tunja, Florencia, Yopal, Popayán, Valledupar, Quibdó, Montería, Inírida, San José del Guaviare, Neiva, Riohacha, Santa Marta, Villavicencio, Pasto, San Andrés, Sincelejo, Ibagué y Mitú.<br>Mocoa y Puerto Carreño. |   |
| Resto del país  | 278 con crecimiento poblacional estable<br>321 con crecimiento moderado<br>433 con decrecimiento persistente   |   |

Fuente: Alfonso (2010 y 2011).

**Cuadro 4**  
Indicadores de la primacía poblacional de las capitales departamentales, Colombia 1985-2005

|                             | S <sub>2</sub> |       |       | S <sub>4</sub> |       |       | S <sub>11</sub> |       |       |
|-----------------------------|----------------|-------|-------|----------------|-------|-------|-----------------|-------|-------|
|                             | 1985           | 1995  | 2005  | 1985           | 1995  | 2005  | 1985            | 1995  | 2005  |
| <b>Hiperconcentración</b>   |                |       |       |                |       |       |                 |       |       |
| San Andrés                  | 10,36          | 10,94 | 13,32 | n. a.          | n. a. | n. a. | n. a.           | n. a. | n. a. |
| Concentración               |                |       |       |                |       |       |                 |       |       |
| Mitú                        | 5,11           | 5,63  | 8,75  | 2,41           | 2,49  | 2,83  | 2,18            | 2,26  | 2,60  |
| Cartagena                   | 6,08           | 6,48  | 7,35  | 2,45           | 2,71  | 2,85  | 1,35            | 1,61  | 1,80  |
| Villavicencio               | 6,45           | 7,30  | 7,01  | 1,92           | 2,41  | 2,42  | 1,02            | 1,38  | 1,42  |
| Ibagué                      | 5,09           | 5,69  | 6,53  | 1,76           | 2,13  | 2,49  | 0,91            | 1,09  | 1,28  |
| Inírida                     | 3,47           | 5,83  | 5,82  | 1,74           | 1,75  | 1,33  | 1,45            | 1,30  | 1,03  |
| Leticia                     | 6,53           | 6,80  | 5,42  | 2,03           | 2,05  | 2,01  | 1,44            | 1,44  | 1,27  |
| Valledupar                  | 3,90           | 4,06  | 4,31  | 1,32           | 1,51  | 1,79  | 0,72            | 0,87  | 1,05  |
| San José del Guaviare       | 4,11           | 3,87  | 2,83  | 1,49           | 1,42  | 1,30  | n. a.           | n. a. | n. a. |
| <b>Confusión</b>            |                |       |       |                |       |       |                 |       |       |
| Sincelejo                   | 2,82           | 3,77  | 4,11  | 0,90           | 1,12  | 1,30  | 0,48            | 0,57  | 0,68  |
| Santa Marta                 | 1,72           | 2,26  | 4,07  | 0,76           | 1,02  | 1,53  | 0,46            | 0,61  | 0,87  |
| Yopal                       | 2,35           | 2,89  | 3,94  | 0,78           | 0,97  | 1,14  | 0,43            | 0,56  | 0,69  |
| Quibdó                      | 2,60           | 3,63  | 3,90  | 0,94           | 1,11  | 1,11  | 0,57            | 0,63  | 0,60  |
| Montería                    | 2,62           | 2,82  | 3,44  | 0,87           | 0,92  | 1,05  | 0,46            | 0,50  | 0,54  |
| Popayán                     | 2,93           | 2,69  | 3,21  | 0,88           | 1,02  | 1,20  | 0,46            | 0,55  | 0,60  |
| Neiva                       | 3,76           | 3,60  | 3,08  | 1,33           | 1,38  | 1,23  | 0,77            | 0,83  | 0,77  |
| Florencia                   | 2,46           | 2,92  | 2,54  | 0,83           | 1,00  | 1,03  | 0,49            | 0,55  | 0,61  |
| Pasto                       | 2,87           | 2,59  | 2,39  | 1,09           | 1,10  | 1,06  | 0,71            | 0,73  | 0,72  |
| <b>Dispersión</b>           |                |       |       |                |       |       |                 |       |       |
| Arauca                      | 1,25           | 1,50  | 1,77  | 0,46           | 0,46  | 0,51  | 0,44            | 0,43  | 0,48  |
| Riohacha*                   | 1,05           | 1,01  | 1,36  | 0,43           | 0,43  | 0,49  | 0,31            | 0,31  | 0,35  |
| Tunja                       | 1,07           | 1,02  | 1,32  | 0,41           | 0,40  | 0,47  | 0,32            | 0,38  | 0,34  |
| <b>Relevo</b>               |                |       |       |                |       |       |                 |       |       |
| Puerto Asís p or Mocoa      | 1,41           | 1,43  | 1,24  | 0,51           | 0,44  | 0,38  | 0,38            | 0,26  | 0,23  |
| Cumaribo por Puerto Carreño | 1,02           | 1,25  | 2,16  | 0,62           | 0,74  | 1,06  | n. a.           | n. a. | n. a. |

Fuente: Cálculos del autor con base en proyecciones poblacionales del DANE

-339) a acuñar la metáfora de la *confusión* que aquí acogemos por su pertinencia para describir esos dos movimientos de concentración y dispersión que asimilamos a los originalmente sugeridos por su autor.

zonas en las que se combina la concentración en la primera ciudad con rasgos de difusión/dispersión poblacional en municipios de tercera jerarquía departamental; dinámi-

cas de *dispersión/difusión* del crecimiento poblacional en tres departamentos y dinámicas de *relevo* en dos departamentos –Putumayo y Vichada– en donde la capital dejó de ser la ciudad más populosa y, como en caso de Cumaribo, ya presenta rasgos primaciales de alguna trascendencia. En el caso de Riohacha, su primacía poblacional sobre La Guajira le fue disputada por Maicao que en 1995 la relevó pero, a partir de 2005, la capital recobró tal primacía.

Esa geografía de la dinámica poblacional que se presenta en el Mapa 2 cobra trascendencia política cuando de ella se puede inferir una pérdida notable de control territorial del Estado, siempre y cuando se la entienda como correlativa a la desocupación persistente del 40% de los municipios del país –en color rojo– y a la potencial en-

trada en ese estado de declive poblacional de los otros 321 municipios –en color rosado–.

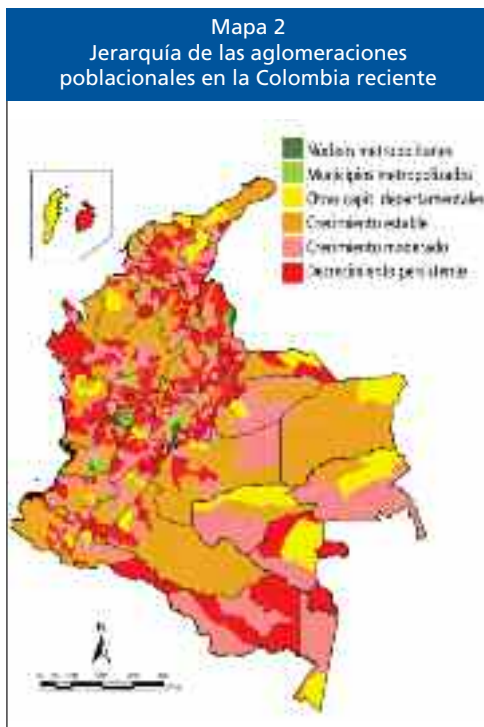
Esa fase concentrativa metropolitana del crecimiento poblacional a la que el país ha ingresado desde hace algo más de 20 años, está correlacionada positivamente con la de las actividades económicas en tanto el tamaño de los establecimientos económicos y su grado de especialización, fenómenos que se analizan en el siguiente acápite.

### Jerarquía de las aglomeraciones y algunas caracterizaciones

La geografía poblacional y sus jerarquías tienen sentido si los fenómenos sociales, económicos y ambientales tienen una representación coherente con ella o, en términos de una geografía del desarrollo, si las potencialidades acumuladas, las riquezas generadas y las vulnerabilidades y afectaciones guardan relación con la dinámica espacial de esas aglomeraciones. Los ejercicios de caracterización que se presentan a continuación pretenden ilustrar la asociación existente entre tal geografía y algunos de esos fenómenos socio-económicos y ambientales de evidente trascendencia.

#### *Dinámica poblacional y urbanización*

La urbanización de la población no se puede reducir a una cifra global como que el 74,4% de la población colombiana reside en núcleos urbanos pues, como se muestra en el Cuadro 5, ese promedio nacional es resultado de una jerarquía de aglomeraciones en la que la población residente en las jurisdicciones a su cabeza está próxima a alcanzar el umbral de la urbanización completa y, seguidamente, las de menor jerarquía tienen menores tasas de población que se reducen sistemáticamente



Fuente: Construido con base en proyecciones poblacionales del DANE 1985-2020 y cartografía del Instituto Colombiano Agustín Codazzi.

**Cuadro 5**  
Estructura de la población residente por zonas, Colombia 1993-2005

| Zona  | Número de Municipios | Población residente | %     | Tasa de urbanización N. de la pob. % | Crecimiento de la población | %      |
|---|----------------------|---------------------|-------|--------------------------------------|-----------------------------|--------|
| Zonas Metropolitanas                        | 65                   | 19.546.757          | 45,6  | 95,1                                 | 3.835.303                   | 57,4   |
| Núcleos Metropolitanos                      | 9                    | 14.529.095          | 33,9  | 98,4                                 | 2.515.756                   | 37,7   |
| Municipios Metropolizados                   | 56                   | 5.017.662           | 11,7  | 85,6                                 | 1.319.547                   | 19,7   |
| Capitales departamentales no metropolizadas | 23                   | 4.973.957           | 11,6  | 90,9                                 | 1.037.544                   | 15,5   |
| Resto del País                              | 1.032                | 18.213.812          | 42,5  | 48,2                                 | 1.762.709                   | 26,4   |
| Municipios con crecimiento estable          | 278                  | 9.134.376           | 21,3  | 55,1                                 | 2.471.037                   | 37,0   |
| Municipios con crecimiento moderado         | 321                  | 4.057.541           | 9,5   | 41,7                                 | 299.764                     | 4,5    |
| Municipios con decrecimiento persistente    | 433                  | 5.021.895           | 11,7  | 40,9                                 | -1.008.092                  | (15,1) |
| TOTAL                                       | 1.120                | 42.888.592          | 100,0 | 74,4                                 | 6.681.484                   | 100,0  |

Fuente: Cálculos con base en estadísticas censales y proyecciones poblacionales del DANE.

hasta llegar a ese conglomerado de municipios con decrecimiento poblacional persistente que, a la luz de una tasa de urbanización del 41,7%, se puede inferir que son municipios cuya vida rural es dominante pero, debido a las limitaciones que hoy por hoy ofrece ese medio para alcanzar ciertos estándares mínimos de vida, tienen alicientes para buscar otro municipio de residencia.

El sub-sistema polimetropolitano colombiano, conformado por esos nueve núcleos y los 56 municipios metropolizados, acogen 57 de cada 100 nuevos residentes en Colombia, estadística que denota una dinámica poblacional concentrativa que no tiene a la vista otra fuerza capaz de contrarrestarla. Por

el contrario, hay fuerzas como la violencia homicida y otras como la manera en que opera el modelo territorial de Estado en Colombia basado en las autonomías locales, la amañada distribución territorial de una riqueza coyuntural derivada de la explotación minera y unos tratados comerciales que introducen más competencia internacional al mercado local que solamente ciertas unidades económicas metropolitanas podrán enfrentar con algún éxito, que terminan consolidando aún más esa geografía de la aglomeración. El resultado es, como ya se adujo, un sistema de ciudades en el que el desequilibrio es la regla con que se organiza.

*Actividad económica y des-salarización*

La distribución de la actividad económica en el territorio y la configuración de espacios económicos guarda relación con las áreas de mercado de las unidades económicas localizadas en ciertos lugares, el alcance de las mismas en tanto escasez del bien o servicio que ofrecen, la escala a la que producen y las ventajas que obtienen de su elección de localización. Esas ventajas pueden resultar de la aglomeración con otras actividades eslabonadas y de otras economías externas al proceso productivo que ejecutan.

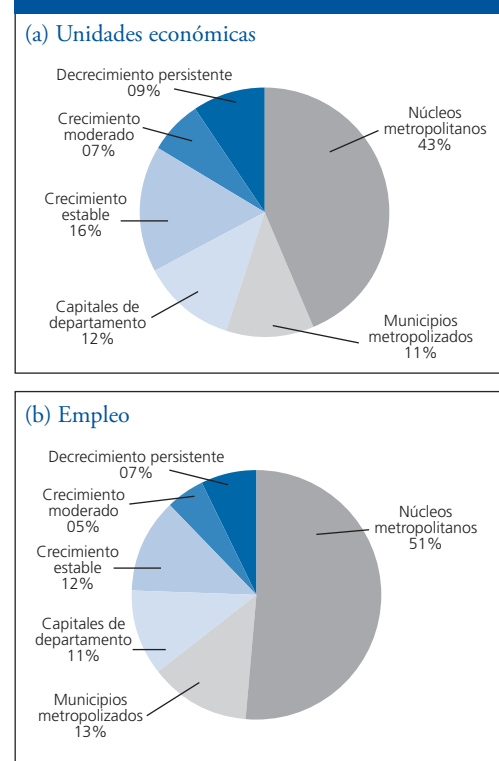
La diferenciación espacial de los mercados es un resultado obvio que facilita la obtención de diferentes tasas de ganancia que no tienen por qué converger. ¿Cómo es posible que unidades económicas en donde se ofrece un bien o servicio comparable no detenten la misma tasa de ganancia en diferentes espacios? Y mejor aún, ¿cómo es posible que todas no pretendan localizarse en el que ofrece las mayores tasas? La respuesta es que el espacio económico está dotado de factores idiosincráticos, de determinismos geográficos y de proximidades institucionales que no están al alcance de todos los capitales.

La concentración de las unidades económicas en las zonas metropolitanas está correlacionada positivamente con su participación en el mercado de trabajo a escala nacional. Como se deduce de la Gráfica 2, a medida que se desciende en la escala jerárquica, esa correlación no es tan diáfana debido a la imbricación en el espacio económico de dos fenómenos económicos fundamentales: la escala de producción y el tamaño de las unidades económicas.

El tamaño promedio de las unidades económicas localizadas en las zonas metropolitanas es, en la mayoría de las ramas de actividad en que operan, superior al del resto de espacios económicos que componen el

mercado interno y al promedio nacional, según se verifica en el cuadro 6. La evidente gradación del tamaño de las unidades económicas asociada a la jerarquía de las aglomeraciones poblacionales es subvertida en el caso de los servicios de mantenimiento y reparación cuyos oferentes en municipios de decrecimiento persistente son los de mayor tamaño, fenómeno que también ocurre en la prestación de los servicios de educación en los municipios de crecimiento moderado, lo que indica que en ellos opera una especialización hacia servicios inferiores de influencia local que no amplía significativamente el potencial de crecimiento económico de los territorios que abastecen.

**Gráfica 2**  
Distribución de las unidades económicas y el empleo por jerarquía de las aglomeraciones poblacionales, Colombia 2005



Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas censales del DANE.

Si, en general, el tamaño de los mercados metropolitanos y la influencia supra-metropolitana de algunos de ellos incentivan el aprovechamiento de economías de escala en la producción, ese fenómeno explica en buena medida por qué el desempleo tiene un límite que es difícil de superar, más aun cuando en ciertas ramas de la actividad económica metropolitana es común que los capitalistas operen con excesos de capacidad de planta que activan en coyunturas favorables para sus negocios.

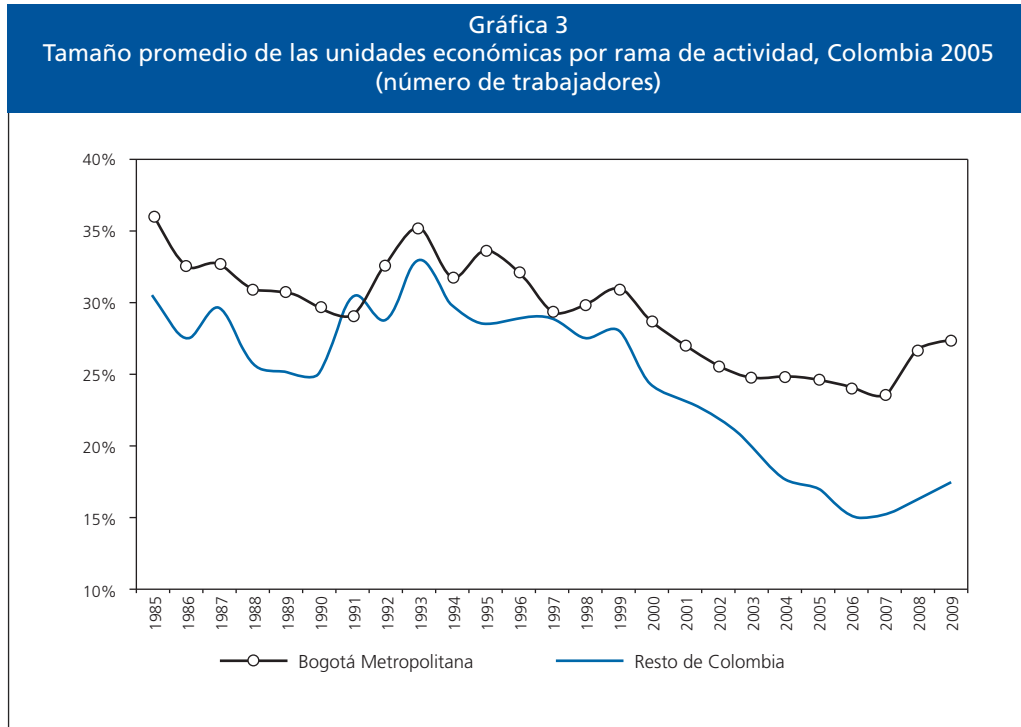
Hay ciertas ramas de la actividad en las que no existen diferencias sensibles entre espacios económicos en el tamaño promedio de las unidades económicas, por tratarse de servicios poco cualificados para cuya provisión no se movilizan grandes capitales, mientras que en otras actividades el tamaño del emprendimiento —como en la construcción— o la competencia tecnológica —como en la manufactura— requieren cierto tamaño de planta que es mayor cuanto mayor es el área de mercado que abastecen. En los municipios metropolitanizados el tamaño promedio del establecimiento industrial es levemente superior al de los núcleos metropolitanos, lo que obedece tanto a las políticas tributarias que discriminan contra la manufactura en pequeña escala como resultado de las disputas tributarias intra-metropolitanas, como a la especialización de los municipios metropolitanizados en actividades fabriles intensivas en trabajo.

Como resultado de esa competencia por nuevos emplazamientos industriales, es cada vez más frecuente encontrar emblemas como “el emporio industrial de Colombia” o “la fábrica más moderna de América Latina” a la entrada de los municipios metropolitanizados, a través de los que se difunde el supuesto auge y la prosperidad económica alcanzados a costa de las exoneraciones tributarias locales. Pero la dinámica industrial está mediada también por la estrechez del mercado interno

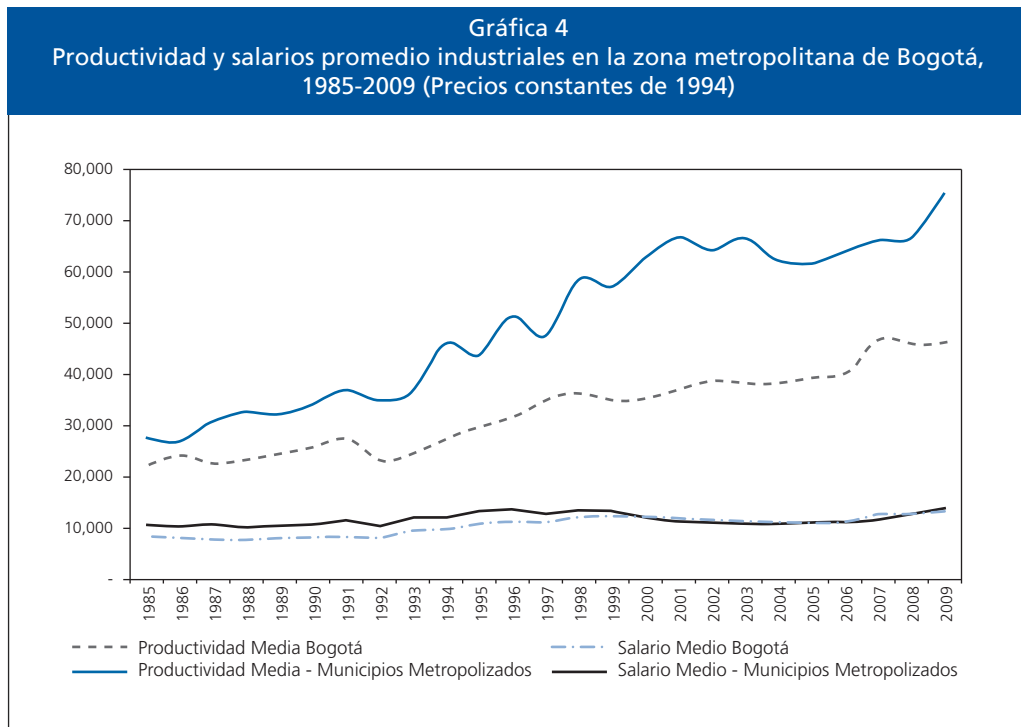
que, como resultado de las políticas ultraconservadoras de competitividad, se ha pretendido favorecer con la contracción del fondo salarial y, por tanto, con el deterioro en la calidad del empleo fabril, según se aprecia en la Gráfica 3, resultado que ha acarreado fuertes restricciones al consumo obrero. Siguiendo a Lavoie (2005) es posible revelar la contradicción de las prácticas salariales metropolitanas en curso, pues el régimen de bajos salarios constriñe el tamaño del mercado interno y contribuye al desempleo persistente y, con ello, se deteriora la demanda efectiva con lo que se deterioran las posibilidades de valorización del capital industrial.

Puesto que la contracción del fondo salarial industrial es más notable en el Resto de Colombia que en la Zona Metropolitana de Bogotá, conviene analizar cómo opera ahí ese régimen de acumulación capitalista colombiano que se caracteriza por las bajas remuneraciones al trabajo. En la Gráfica 4 se describen tres movimientos inherentes a tal régimen: el primero es la convergencia de la remuneración media al trabajo a un bajísimo nivel, el segundo es el aumento de la brecha entre productividad y salarios debido al crecimiento persistente de la productividad media del trabajo manufacturero y, por último, el predominio de la productividad del trabajo en los municipios metropolitanizados sobre la de los trabajadores manufactureros de Bogotá.

La divergencia en la productividad media del trabajo industrial entre los establecimientos industriales de Bogotá y de la Sabana es más o menos notoria dependiendo de la rama de actividad y el grado de calificación y las capacidades exigidas al obrero y, en general, es impulsada por el tamaño alcanzado por el desempleo metropolitano y por los considerables diferenciales en tiempo de desplazamiento del lugar de residencia del trabajador al sitio de trabajo en uno y otro lugar. Adviértase entonces que, por



Fuente: Cálculos del autor con base en la Encuesta Anual Manufacturera del DANE



Fuente: Cálculos del autor con base en la Encuesta Anual Manufacturera del DANE

fuerza de la divergencia de la productividad media del trabajo, la localización industrial en la Sabana ocurrirá tarde o temprano y, por tanto, las exoneraciones tributarias constituyen una renta institucional metropolitana, es decir, una ganancia extraordinaria para las firmas industriales cuyos socios, además, no la gastan necesariamente en la Sabana ni en Bogotá, sino en otros lugares como Cartagena, Miami o París. No es extraño entonces que el 70,2% de los industriales

entrevistados en 2010 en los tres ejes de expansión industrial sabanera tengan una percepción muy favorable de las ventajas del tratamiento tributario que se les brinda en la Sabana en relación con el de Bogotá (Rubiano, 2008: 115).

### Pobreza

Si la superación de las carencias materiales e inmateriales que torna más difícil la existen-

**Cuadro 6**  
Tamaño promedio de las unidades económicas por rama de actividad, Colombia 2005  
(número de trabajadores)

|  | Zonas metropolitanas   |                             |          | Capitales departamentales | Resto del país  |                  |                       |          | Total |
|--|------------------------|-----------------------------|----------|---------------------------|-----------------|------------------|-----------------------|----------|-------|
|  | Nucleos metropolitanos | Municip. metropolitanizados | Subtotal |                           | Crecim. estable | Crecim. moderado | Decrecim. persistente | Subtotal |       |
| Mantenimiento y reparación   | 3,2                    | 2,7                         | 3,1      | 3,3                       | 3,1             | 1,9              | 4,3                   | 3,2      | 3,1   |
| Compra y venta productos no fabricados                               | 2,9                    | 2,8                         | 2,9      | 2,4                       | 2,0             | 1,8              | 1,9                   | 1,9      | 2,4   |
| Alojamientos, restaurantes, cafeterías                               | 3,2                    | 2,6                         | 3,1      | 3,2                       | 2,5             | 2,8              | 2,4                   | 2,5      | 2,9   |
| Construcción   | 10,5                   | 11,4                        | 10,6     | 6,4                       | 6,7             | 5,5              | 5,0                   | 6,1      | 9,0   |
| Transporte   | 13,7                   | 12,9                        | 13,5     | 7,1                       | 6,1             | 5,0              | 5,7                   | 5,8      | 10,5  |
| Correo y telecomunicaciones  | 5,1                    | 2,1                         | 4,4      | 2,6                       | 2,2             | 1,8              | 1,8                   | 2,0      | 3,4   |
| Intermediación financiera, seguros o fondos de pensiones y cesantías | 13,7                   | 5,9                         | 12,9     | 8,4                       | 5,5             | 4,3              | 3,8                   | 4,9      | 10,9  |
| Educación  | 14,1                   | 12,1                        | 13,6     | 13,3                      | 8,8             | 11,9             | 6,5                   | 8,8      | 11,8  |
| Salud, servicios sociales o disposición de basuras                   | 8,1                    | 6,0                         | 7,8      | 7,6                       | 5,3             | 4,1              | 4,4                   | 4,8      | 6,9   |
| Otros servicios  | 5,3                    | 3,7                         | 5,0      | 3,8                       | 3,5             | 4,3              | 2,4                   | 3,4      | 4,4   |
| Productos elaborados o transformados                                 | 6,7                    | 7,9                         | 7,0      | 3,3                       | 4,3             | 3,6              | 4,1                   | 4,0      | 5,7   |
| Otras actividades, inconsistencias y sin información                 | 0,5                    | 2,6                         | 0,7      | 0,4                       | 0,2             | 0,4              | 0,7                   | 0,4      | 0,6   |
| Total  | 4,0                    | 4,0                         | 4,0      | 3,2                       | 2,6             | 2,5              | 2,4                   | 2,5      | 3,4   |

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas del DANE.



cia de las personas requiere de mucha paciencia pues el rendimiento de los esfuerzos en la dotación de capital humano así lo exige, una decisión de relocalización residencial dentro de un sistema urbano desequilibrado puede acelerar la eliminación de esas barreras. Es ahí en donde se configura una estructura de incentivos para las migraciones hacia las zonas metropolitanas como la que se puede inferir del cuadro 6 pero que, según se analizará en el siguiente acápite, exige mayores esfuerzos en tributación que respalde una política de inversión social expansiva. En dicho cuadro se sugiere una taxonomía que recoge las variables de las carencias materiales e inmateriales en tres grupos que aluden, en especial, al capital humano –los hijos– de las personas cuando se trata de la educación y la infancia, al capital social de los miembros del hogar cuando se trata de las cuestiones laborales y el acceso a la seguridad social en salud, y al patrimonio del hogar cuando se trata de la cuestión residencial. La incidencia de esas carencias así agrupadas se establece de acuerdo con la jerarquía poblacional del cuadro 3.

Luce evidente que existe una asociación entre jerarquía poblacional y pobreza multidimensional: a mayor jerarquía, menor incidencia. O viceversa. Pero también lo es que con una decisión de cambio de residencia hacia un lugar de mayor jerarquía, la probabilidad de que los miembros de un hogar superen simultáneamente las carencias del capital humano, del capital social y del patrimonio es más elevada que si adoptan una estrategia sedentaria. La cuestión es ¿por qué no migra más gente hacia las zonas metropolitanas? Una pregunta semejante se formuló hace unos años Paul Singer cuando se ocupó del análisis de las relaciones campo-ciudad al elaborar su crítica a la emergente teoría de la urbanización capitalista de Manuel Castells, siendo la respuesta de la *crítica*

*singeriana* que el relativo inmovilismo de la masa rural “está ligado a su pobreza, a su limitado horizonte cultural y al carácter reciente de los flujos migratorios, que requieren un cierto lapso de tiempo para ensancharse” (Singer 1998, 80-81).

Reconocida esa estructura geográfica de incentivos que propulsa los cambios de lugar de residencia entre la población afectada por las múltiples carencias, hay un factor poco estudiado que realimenta positivamente la concentración poblacional metropolitana: las migraciones inter-metropolitanas. En medio de ese polimetropolitanismo que en la actualidad acapara casi el 60% del crecimiento poblacional del país, también hay incentivos para que periódicamente ocurran cambios de lugar de residencia de hogares ya residentes en ese tramo superior de la jerarquía poblacional colombiana. A manera de hipótesis, es esperable que las personas involucradas en los cambios de residencia inter-metropolitanos enfrenten menos carencias que las que migran de otros lugares del país a su llegada a la nueva zona metropolitana que los acogerá.

Hay carencias cuya superación recae en la órbita social del Estado, en especial las de educación e infancia y los servicios públicos domiciliarios de soporte a la producción residencial, mientras que las laborales y de la seguridad social en salud están asociadas al devenir de los mercados de bienes y servicios. Las considerables diferencias estadísticas en las medidas de incidencia poblacional de esas carencias obedece, por tanto, a la desigual forma de operación de esas dos instituciones, de manera que el rompecabezas del desarrollo encuentra una pieza más en la asociación existente entre la jerarquía poblacional, las formas de intervención del aparato de Estado y la variedad de economías que diferencia la operación de los mercados en las escalas espaciales concernidas.

**Cuadro 7**  
**Variables de incidencia de la pobreza multidimensional por jerarquía poblacional, Colombia 2005**

| Componentes de la pobreza multidimensional         | Zonas Metropolitanas   |                     |                           |                     | Capitales departamentales |                     | Resto del País      |                     |                      |                     | Total                  |                     |           |      |            |      |
|--|------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|---------------------|------------------------|---------------------|-----------|------|------------|------|
|  | Núcleos metropolitanos |                     | Municipios metropolitanos |                     | Subtotal                  |                     | Crecimiento estable |                     | Crecimiento moderado |                     | Decremento persistente |                     |           |      |            |      |
|  | % Población privada    | % Población pública | % Población privada       | % Población pública | % Población privada       | % Población pública | % Población privada | % Población pública | % Población privada  | % Población pública | % Población privada    | % Población pública |           |      |            |      |
| Población total                                    | 14.529.521             | 5.018.174           | 19.547.695                | 5.127.479           | 9.134.726                 | 4.045.873           | 5.007.426           | 42.863.199          |                      |                     |                        |                     |           |      |            |      |
| Educación e Infancia                               |                        |                     |                           |                     |                           |                     |                     |                     |                      |                     |                        |                     |           |      |            |      |
| Logro educativo                                    | 7.189.063              | 49,5                | 3.029.878                 | 60,4                | 10.218.942                | 52,3                | 2.894.406           | 56,4                | 7.289.484            | 79,8                | 3.473.997              | 85,9                | 4.313.801 | 86,1 | 28.190.629 | 65,8 |
| Analfabetismo                                      | 1.621.819              | 11,2                | 644.509                   | 12,8                | 2.266.328                 | 11,6                | 937.927             | 18,3                | 2.990.373            | 32,7                | 1.330.113              | 32,9                | 1.666.641 | 33,3 | 9.191.382  | 21,4 |
| Asistencia escolar                                 | 1.121.710              | 7,7                 | 452.983                   | 9,0                 | 1.574.693                 | 8,1                 | 549.994             | 10,7                | 1.701.042            | 18,6                | 775.312                | 19,2                | 951.978   | 19,0 | 5.553.020  | 13,0 |
| Rezago escolar                                     | 4.305.131              | 29,6                | 1.753.384                 | 34,9                | 6.058.515                 | 31,0                | 1.831.784           | 35,7                | 4.158.580            | 45,5                | 1.879.935              | 46,5                | 2.274.213 | 45,4 | 16.203.028 | 37,8 |
| Servicios a la primera infancia                    | 2.174.517              | 15,0                | 862.751                   | 17,2                | 3.037.268                 | 15,5                | 1.152.970           | 22,5                | 2.812.809            | 30,8                | 1.177.846              | 29,1                | 1.413.043 | 28,2 | 9.593.936  | 22,4 |
| Laborales y Seguridad Social en Salud              |                        |                     |                           |                     |                           |                     |                     |                     |                      |                     |                        |                     |           |      |            |      |
| Trabajo infantil                                   | 745.582                | 5,1                 | 300.554                   | 6,0                 | 1.046.136                 | 5,4                 | 365.162             | 7,1                 | 983.199              | 10,8                | 545.010                | 13,5                | 696.399   | 13,9 | 3.635.906  | 8,5  |
| Dependencia económica                              | 5.141.605              | 35,4                | 2.070.861                 | 41,3                | 7.212.466                 | 36,9                | 2.558.696           | 49,9                | 5.584.191            | 61,1                | 2.484.977              | 61,4                | 2.985.185 | 59,6 | 20.825.516 | 48,6 |
| Afiliación a la seguridad social                   | 4.162.347              | 28,6                | 1.295.853                 | 25,8                | 5.458.200                 | 27,9                | 1.789.177           | 34,9                | 3.695.734            | 40,5                | 1.411.380              | 34,9                | 1.642.863 | 32,8 | 13.997.354 | 32,7 |
| Atención a necesidad manifiesta de atención médica | 756.215                | 5,2                 | 230.988                   | 4,6                 | 987.203                   | 5,1                 | 322.207             | 6,3                 | 928.594              | 10,2                | 426.707                | 10,5                | 540.672   | 10,8 | 3.205.383  | 7,5  |
| Residenciales                                      |                        |                     |                           |                     |                           |                     |                     |                     |                      |                     |                        |                     |           |      |            |      |
| Acueducto  | 325.653                | 2,2                 | 462.773                   | 9,2                 | 788.426                   | 4,0                 | 837.419             | 16,3                | 3.217.357            | 35,2                | 1.505.448              | 37,2                | 1.949.613 | 38,9 | 8.298.264  | 19,4 |
| Alcantarillado                                     | 418.970                | 2,9                 | 306.592                   | 6,1                 | 725.562                   | 3,7                 | 1.036.911           | 20,2                | 3.327.542            | 36,4                | 1.474.707              | 36,4                | 1.794.657 | 35,8 | 8.359.378  | 19,5 |
| Pisos  | 197.289                | 1,4                 | 105.913                   | 2,1                 | 303.203                   | 1,6                 | 530.147             | 10,3                | 2.082.417            | 22,8                | 938.641                | 23,2                | 1.132.037 | 22,6 | 4.986.444  | 11,6 |
| Paredes  | 282.662                | 1,9                 | 91.003                    | 1,8                 | 373.665                   | 1,9                 | 387.958             | 7,6                 | 1.019.906            | 11,2                | 273.814                | 6,8                 | 355.941   | 7,1  | 2.411.284  | 5,6  |
| Hacinamiento                                       | 1.673.574              | 11,5                | 726.532                   | 14,5                | 2.400.105                 | 12,3                | 1.265.565           | 24,7                | 3.328.470            | 36,4                | 1.543.492              | 38,1                | 1.830.760 | 36,6 | 10.368.392 | 24,2 |

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas del DANE y del DNP.

El esfuerzo personal para la cualificación laboral y la acumulación de capacidades con las que el trabajador pueda mejorar su desempeño y, consecuentemente, su nivel de ingreso con el que podría superar algunas de esas carencias, enfrenta en el régimen de acumulación con bajos salarios uno de los principales desafíos que, en no pocas ocasiones, se torna virtualmente insalvable. Es ahí en donde, con esas mismas dotaciones, las personas identifican regímenes externos basados en remuneraciones superiores que impulsan los mercados internos y, por tanto, es en esas brechas en donde se han de explorar las causas de las diásporas que día a día se acrecientan. En el intertanto, la superación de tales carencias gravita en buena medida sobre la intervención activa del Estado a través de la inversión pública local que, por su parte, se soporta en buena medida en el recaudo de los tributos locales.

### Muertes por causas no biológicas

El estudio de las conductas de los homicidas, suicidas y causantes de las muertes en accidentes de tránsito es inmanente al buen diseño de las políticas y de los instrumentos para enfrentar el fenómeno con alguna eficacia, pero el desconocimiento de algunos determinismos geográficos es un poderoso limitante de tal propósito. Cualquier análisis etnográfico es precedido, de manera consciente o inconsciente, por el análisis geográfico. El fenómeno de la muerte es subyacente a las dinámicas de concentración, estabilización y vaciamiento de la población colombiana en su geografía y, por tanto, esas regularidades deben ser leídas al tenor de la fase actual de la urbanización de la población y de sus actividades humanas.

La esperanza de vida al nacer de las últimas generaciones de colombianos se ha aumentado de manera considerable, en relación con los inicios del siglo pasado cuando las tasas de mortalidad y de natalidad eran muy elevadas. La transición epidemiológica se comenzó a reflejar en un descenso considerable en la tasa de mortalidad durante el período intercensal 1938-1951 y, a partir de allí, nuevos logros en materia de salubridad pública estuvieron al alcance de los colombianos. Sin embargo, el conflicto interno armado que había cobrado alrededor de 180.000 vidas en la Guerra de los Mil Días resurgió a mediados de la década de los sesenta como resultado de la polarización política en cuestiones cruciales como el modelo de sociedad rural que debería imponerse en el país. La emergencia de la violencia homicida detonó el número de asesinatos hasta convertirse en la principal causa de la muerte por causas no naturales, esto es, por enfermedades o vejez, rasgo que se conserva de manera invariable como se deduce del análisis del Cuadro 8.

No hay que perder de vista que la medida de incidencia que se emplea es la tasa de muertos por 100.000 habitantes que, como tal, no indica que tal o cual municipio tenga esa población, sino que es una medida *establecida* para hacer comparativos los fenómenos a partir de la extrapolación del fenómeno: si en un municipio de 5.000 hubo un homicidio, esto equivale a que si tuviese 100.000 habitantes habría tenido 20 casos.

En relación con el suicidio que el sentido común tiende a asociar automáticamente a la salud mental de sus practicantes o a la disminución abrupta del litio en el organismo humano, Durkheim (1965: 195) disientía cuando afirmó que “un ser vivo no puede ser feliz, y ni siquiera puede vivir, salvo cuando sus necesidades son suficientemente proporcionadas a sus medios”. Si esto es así, esa casi

**Cuadro 8**  
**Incidencia de la muerte por causas no naturales, Colombia 2004-2010**  
**(Tasa por 100.000 habitantes)**

| Causas                                | 2004          | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------------------------------------|---------------|------|------|------|------|------|------|
| Homicidio                             | 41,3          | 40,2 | 37,4 | 37,0 | 34,3 | 39,4 | 38,3 |
| Suicidio                              | 4,1           | 4,2  | 4,0  | 4,2  | 4,1  | 4,1  | 4,1  |
| Muertos en accidentes de tránsito     | 12,2          | 12,6 | 12,6 | 11,6 | 12,8 | 12,9 | 12,5 |
| Muertos por la variabilidad climática | No disponible |      |      |      |      |      | 1,0* |

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas censales del DANE, del Instituto Colombiano de Medicina Legal *Forensis* y de la red REUNIDOS. (\*) Se refiere a la coyuntura 2010-2011.

**Cuadro 9**  
**Tasa de suicidios por 100.000 habitantes y zonas de aglomeración,**  
**Colombia 2004-2010**

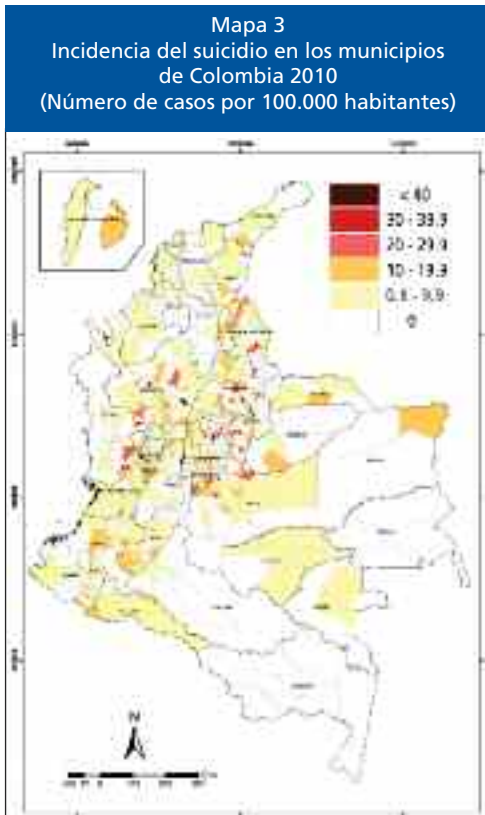
| Zonas de Aglomeración           | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Zonas Metropolitanas            | 4,5  | 4,3  | 4,1  | 4,1  | 4,5  | 4,3  | 4,1  |
| Núcleos Metropolitanos          | 4,5  | 4,3  | 4,1  | 4,1  | 4,4  | 4,3  | 4,2  |
| Municipios Metropolizados       | 4,5  | 4,4  | 4,2  | 3,9  | 4,5  | 4,3  | 4,0  |
| Otras capitales departamentales | 5,0  | 4,3  | 5,1  | 5,3  | 4,6  | 4,3  | 4,2  |
| Municipios del resto del país   | 3,5  | 3,9  | 3,6  | 3,9  | 3,7  | 3,9  | 4,0  |
| Con crecimiento estable         | 4,4  | 3,9  | 3,7  | 4,0  | 3,4  | 3,5  | 3,9  |
| Crecimiento moderado            | 2,6  | 4,3  | 3,7  | 4,0  | 4,0  | 5,1  | 4,2  |
| Decrecimiento persistente       | 2,5  | 3,8  | 3,5  | 3,6  | 3,9  | 3,5  | 4,1  |
| Total                           | 4,1  | 4,2  | 4,0  | 4,2  | 4,1  | 4,1  | 4,1  |

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Revista *Forensis* del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y proyecciones poblacionales del DANE.

invariabilidad de la tasa de suicidios que se presenta en el Cuadro 9 indicaría que en Colombia hay una capa de residentes expuestos de manera persistente a una situación de crisis de medios de supervivencia, es decir, unas carencias de carácter estructural que no son captadas por los altibajos del crecimiento económico. Esas carencias se encuentran a la base de otros detonantes del fenómeno tales como la venganza de un enamorado con la pareja que no le retribuye

su afecto, o el desencanto con la vida a la manera de Andrés Caicedo.

Bogotá (247 suicidios), Medellín (130) y Cali (93) son las metrópolis que se enfrentan el mayor número de casos y, por tanto, demarcan la tendencia nacional y, como se verifica en el Mapa 3, la mayor incidencia del fenómeno se localiza en los municipios de las zonas cordilleranas que gravitan sobre las zonas próximas a los centros de mayor aglomeración poblacional y de actividades



Fuente: Realizado con base en cálculos del autor a partir de estadísticas de la Revista *Forensis* del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y cartografía del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi".

económicas modernas. Tal tendencia socioespacial sugiere que la crisis persistente que galopa en nuestro medio y que se manifiesta en el deficiente desempeño de las economías metropolitanas, reciente en especial a sus lugares de aprovisionamiento y, en particular, a la economía campesina de su área de influencia más próxima.

En el caso de los muertos en accidentes de tránsito se ha puesto de presente en los últimos años como el exosomatismo hace parte de un estilo de vida ligado más a la ostentación que a la satisfacción de necesidades universales. El vehículo de uso particular en manos de borrachos ha cercenado muchas vidas, pero también personas ebrias de

narcisismo y arrogancia que imponen su regla de "quítate tú pa' ponerme yo" sobre las reglas del tránsito, ocasionan a diario innumerables accidentes fatales. La incompetencia de los conductores de vehículos de transporte colectivo y un sistema que premia absurdamente su esfuerzo físico hasta el agotamiento, son causa de otra porción trascendente de esas vidas perdidas. De conjunto, la persistencia y casi invariabilidad de esa tasa de muertos en accidentes de tránsito a un nivel tan elevado como el que se presenta en el Cuadro 10, trasluce la hostilidad que se experimenta en las vías urbanas, metropolitanas y nacionales y que, en el futuro cercano, debería traducirse en un replanteamiento de los sistemas y regulaciones en que se soporta la movilidad terrestre de pasajeros pues, según se ha visto, hasta a los administradores de los actuales, como en el caso reciente de María Inés Agudelo del INCO y de varios funcionarios públicos en el Valle del Cauca, les es común desacatar la regla de la sobriedad al volante.

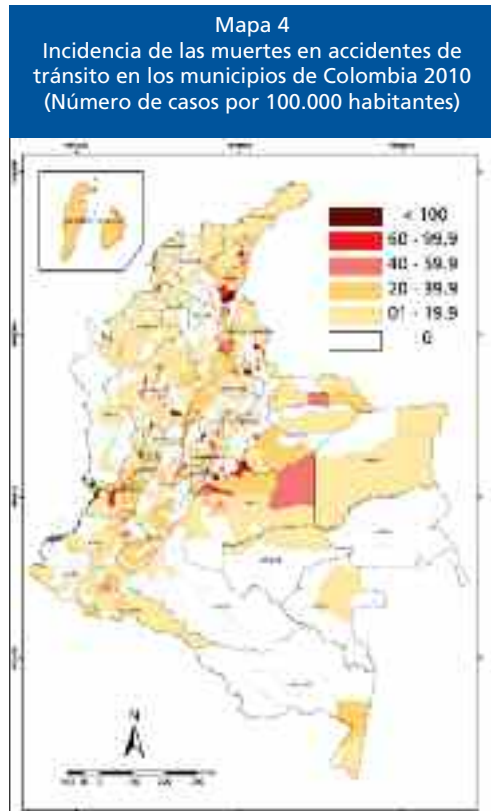
Bogotá (535 casos), Cali (341), Medellín (295) y Cúcuta (98) son cuatro núcleos metropolitanos a la cabeza de la estadística de los muertos en accidentes de tránsito. Como se aprecia en el Mapa 4, en términos de la incidencia del fenómeno a escala municipal, son los municipios de los departamentos de Cundinamarca, Meta, Valle del Cauca y Antioquia los que revisten las tasas más elevadas, pero es la vía que conduce del oriente colombiano hacia la sabana cesarense, la Vía al Mar, en la que la incidencia es aún mayor.

Las tasas de suicidio y de muertos en accidentes de tránsito, en tanto su nivel y persistencia, son anormalmente altas. En la coyuntura reciente, la variabilidad climática que anuncia el ingreso a una era pre-glacial, desató tal nivel de precipitaciones que puso al descubierto el desastre del ordenamiento territorial colombiano que afectó a 3.6 mi-

**Cuadro 10**  
Tasa de muertos en accidentes de tránsito por 100.000 habitantes y zonas de aglomeración, Colombia 2004-2010

| Zonas de Aglomeración           | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Zonas Metropolitanas            | 13,2 | 12,0 | 12,8 | 10,2 | 12,2 | 12,3 | 11,3 |
| Núcleos Metropolitanos          | 12,6 | 11,0 | 11,7 | 8,2  | 11,1 | 11,2 | 10,2 |
| Municipios Metropolizados       | 14,8 | 15,0 | 16,1 | 16,1 | 15,4 | 15,6 | 14,3 |
| Otras capitales departamentales | 14,7 | 14,3 | 14,9 | 15,2 | 13,8 | 14,6 | 14,2 |
| Municipios del resto del país   | 10,4 | 12,7 | 11,6 | 12,0 | 13,1 | 13,0 | 13,4 |
| Con crecimiento estable         | 13,0 | 13,9 | 13,2 | 13,1 | 13,7 | 13,9 | 13,8 |
| Crecimiento moderado            | 9,5  | 12,4 | 11,9 | 13,5 | 13,6 | 14,6 | 15,3 |
| Decrecimiento persistente       | 6,5  | 10,7 | 8,6  | 8,8  | 11,4 | 9,9  | 11,0 |
| Total                           | 12,2 | 12,6 | 12,6 | 11,6 | 12,8 | 12,9 | 12,5 |

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Revista *Forensis* del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y proyecciones poblacionales del DANE.



Fuente: Realizado con base en cálculos del autor a partir de estadísticas de la Revista *Forensis* del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y cartografía del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi".

lones de colombianos, cobrando la vida de 469 o una tasa de un muerto por cada 100.000 colombianos en razón de tal desastre. Un municipio, Gramalote en Norte de Santander, sucumbió ante los deslizamientos y sus 5.853 habitantes enfrentan la ruina y la desazón semejante a la de un despojo violento.

El homicidio, expresión despótica de la carencia del valor ético de la vida, tiene expresiones geográficas entre las que sobresale su concentración metropolitana que, en la coyuntura reciente, pone de presente la reafirmación de un modo territorial de operar de sus ejecutores, heredado de la degradación de la seguridad democrática. Las estadísticas del homicidio que se emplean muestran tanto lo que ocurre pero ocultan lo que nos está vedado. En el primer caso, el número de homicidios registrados por *Forensis* es superior al que reporta la Policía Nacional ¿Por qué razón? ¿Quién es competente para realizar las necropsias? Más allá de esas cuestiones y en relación con lo que no revelan las estadísticas, se sabe que abundan las fosas comunes a través de las que los homicidas persiguen enterrar los rastros de sus



crímenes, de manera que si esos cadáveres fueran contabilizados adecuadamente se elevaría la incidencia poblacional del homicidio y se agravaría la dimensión del ya muy grave estado de indefensión de millares de víctimas.

Los orígenes de la violencia homicida en Colombia están asociados al desarrollo antidemocrático del agro. Sin haber logrado solucionar el problema, la violencia se recrudeció por causa de la rigidez del Estado en su postura para adelantar la Reforma Agraria. Vinculado con esos detonantes, el principal responsable del auge de la violencia homicida por nuestros días ha sido el narcotráfico, fenómeno que no conoce de derechas ni de izquierdas y cuyo poder corruptor se ha difuminado tanto al interior del aparato de Estado como entre algunas huestes de la sociedad civil. Si la huella homicida del narcotráfico durante su auge quedó grabada de manera indeleble en el territorio colombiano, ella se ha profundizado en los períodos de contracción del área cosechada de la hoja de coca y del precio interno de la pasta básica. Es decir, que tal profundización obedece en buena medida a la disputa de una bolsa de renta ilícita más pequeña por parte de un contingente de ávidos promotores y distribuidores que no se contrae sino que, por el contrario, tiende a ensancharse, siendo los “batallones criminales” su expresión más conspicua. Por tanto, la renta de la extorsión y del cohecho ha emergido como complemento de la contraída renta del narcotráfico.

En las actividades conexas como el sicariato es común encontrar a sus ejecutores santiguándose antes de dar inicio al operativo macabro que acabará con la vida de su víctima, a sabiendas de que está violando el mandamiento de “no matarás”. Esa rutina ilustra, entre otras cosas, esa pertinaz inclinación de los colombianos al desacato de las

reglas, no obstante que, como en el caso aludido, se trate de reglas de origen divino. Imagino que la Iglesia tiene alguna explicación al respecto que, por ahora, desconozco. Tal desacato, en lo que concierne al homicidio, obedece en lo fundamental a la ausencia del valor ético de la vida dentro de los códigos que orientan la conducta de los homicidas. El contenido de tal valor se debería impartir en la educación básica, pero se ha desdénado en favor de ciertas materias dirigidas a incrementar la competitividad, política que ha arrojado dudosos resultados. Por tanto, el homicida no puede ser tratado como un loco ni la violencia homicida como una pandemia sino que, siguiendo la lógica einsteniana, lo que es una locura es que el Estado persiga obtener resultados diferentes aplicando las mismas pautas que nos han llevado a democratizar la inseguridad y el estado de indefensión.

La confluencia de los batallones de criminales en las zonas metropolitanas es un fenómeno que se traslapa con la emergencia de nuevos detonantes de la violencia homicida imbricados, principalmente, en la recomposición cruenta por la que atraviesa el mundo del trabajo. Sin que el fordismo haya alcanzado la promesa de la universalización de la seguridad social en salud o en pensiones, aunque si la del incremento denodado de la productividad del trabajo, una multitud de productores de ideas, de conocimientos y de imágenes se han lanzado al ciberespacio, a las aulas y a las calles de las grandes aglomeraciones humanas a proponer nuevas relaciones sociales en lo que Hardt (2011) ha llamado la *biopolítica*. Tales propuestas de producción inmaterial entran en conflicto con el legado fordista y se toman el espacio público metropolitano en donde se difuminan las ideas de la paz en las estrofas del rap y sus imágenes en los grafitis, pero sus autores son baleados sea en las calles

de la Comuna Nororiental en Medellín o en un puente de la prestigiosa Avenida Pepe Sierra de Bogotá, como tampoco logró eludir la muerte aquel adolescente patinador caleño que ultrapasó inadvertidamente una “frontera invisible” en alguna esquina de Siloé.

Pero otro determinante de la violencia homicida que día a día cobra más víctimas es cierta modalidad de violencia política, detonada no por causa de diferencias ideológicas sino por la disputa violenta del botín de la descentralización fiscal y de las regalías que engrosan los erarios municipales. La descentralización se implantó en los municipios de Colombia en medio de un contingente de políticos locales acostumbrados a dirimir sus diferencias a sangre y fuego. Con el incremento en el situado fiscal, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y en las regalías de la explotación del subsuelo, afloró la corrupción y la violencia homicida como comadrón de la distribución de los presupuestos locales. En medio de esos arcaísmos se han formado los “empresarios de la contratación municipal”, carentes de perfil académico o

de visión empresarial pero dotados de conexiones en el submundo político que, como en el caso de los Tapias, Gómez y Nules, sobornan a los funcionarios de tercera categoría –Inocencios– a los que la descentralización les ha confiado el botín de la inversión pública local.

La *incidencia metropolitana* del homicidio es notablemente superior que en el resto del país. Estimé que en 2010 la tasa de homicidios por 100.000 habitantes se aproximaría a 45, pero se ubicó en 38. No obstante ese desfase de casi un 15% en la previsión, es una tasa extremadamente elevada y persistente pues venía de 39 en 2009. Lo que no ha cambiado es esa geografía del homicidio que, por segundo año consecutivo, encuentra en las zonas metropolitanas a la cabeza de la jerarquía de las aglomeraciones del país los lugares en los que se concentra el homicidio y se reproducen con mayor dinamismo las estructuras de sus ejecutores. La *intensidad del homicidio* en las zonas metropolitanas continúa siendo la más elevada de las diferentes zonas de aglomeración poblacional del país superando la tasa nacional, como ocurre sistemáticamente desde 2004.

**Cuadro 11**  
Tasa de homicidios por 100.000 habitantes y zonas de aglomeración, Colombia 2004-2010

| Zonas de Aglomeración           | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Zonas Metropolitanas            | 47,2 | 41,4 | 37,0 | 37,1 | 36,7 | 45,0 | 44,4 |
| Núcleos Metropolitanos          | 47,3 | 39,8 | 36,2 | 36,2 | 37,1 | 46,8 | 45,2 |
| Municipios Metropolizados       | 46,8 | 46,0 | 39,4 | 39,4 | 35,7 | 39,8 | 42,2 |
| Otras capitales departamentales | 40,8 | 33,9 | 33,2 | 34,8 | 32,1 | 33,7 | 32,7 |
| Municipios del resto del país   | 35,2 | 40,8 | 39,0 | 37,7 | 32,3 | 34,9 | 33,3 |
| Con crecimiento estable         | 37,5 | 41,5 | 42,2 | 41,8 | 36,0 | 41,3 | 40,0 |
| Crecimiento moderado            | 30,6 | 37,6 | 37,2 | 35,7 | 26,8 | 28,4 | 26,4 |
| Decrecimiento persistente       | 34,8 | 42,0 | 34,6 | 31,5 | 29,9 | 27,8 | 25,9 |
| Total                           | 41,3 | 40,2 | 37,4 | 37,0 | 34,3 | 39,4 | 38,3 |

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Revista *Forensis* del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y proyecciones poblacionales del DANE.

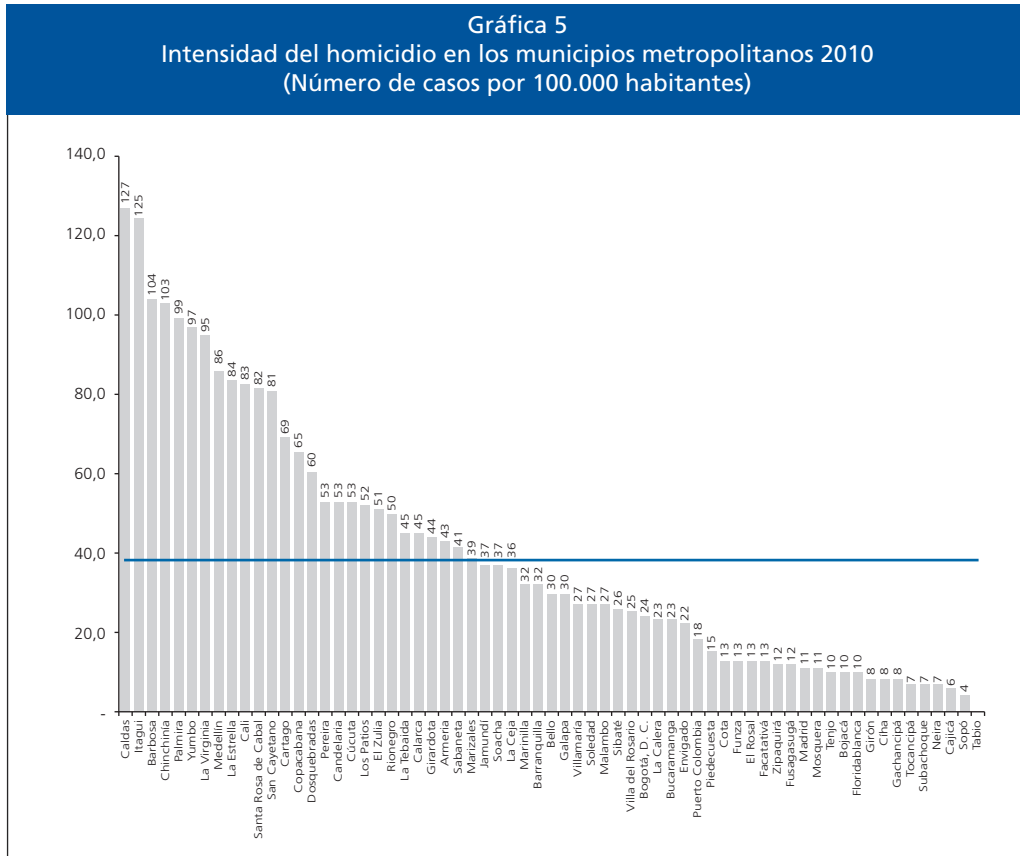


Pero en la coyuntura 2009/2010 se puso de presente el recrudecimiento del homicidio en los municipios metropolizados según se aprecia en el incremento de esa tasa de 40 a 42 homicidios por 100.000 habitantes, mientras que en los núcleos metropolitanos se experimentó una leve contracción.

Mientras que en 2009 Boyacá y Girardota, municipios metropolizados de la Sabana de Bogotá y del Valle de Aburrá, respectivamente, no experimentaron ningún homicidio, en 2010 su tasa ascendió a 10 y 44, denotando la fragilidad de nuestros efímeros episodios de tranquilidad local. En 2010 fue Tabio el municipio metropolizado en donde no ocurrieron homicidios. En cambio, Chinchiná continúa con una tasa

de 103 que, en 2010, es superada por Caldas, Itagüí y Barbosa en la zona metropolitana de Medellín, según se ilustra en la Figura 1.

Si la coyuntura 2009/2010 sugiere alguna hipótesis, es la de la realimentación de la intensidad del homicidio metropolitano pues en aquellos municipios en los que la tasa de homicidio fue muy elevada ha continuado siéndola, mientras que en aquellos que era inexistente ahora aparece así sea a niveles relativamente bajos. Ese efecto de realimentación positiva del homicidio obedece, en buena medida, al accionar de los batallones de criminales y a la lumpenización de sus ejecutores que no conocen ni reconocen el valor ético de la vida y, en segundo lugar



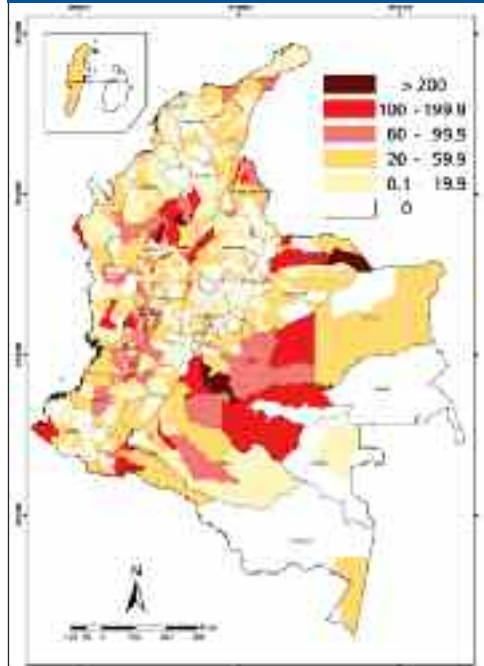
Fuente: Elaborada con base en estadísticas de la Revista *Forensis* del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y en las proyecciones poblacionales del DANE

pero no menos importante que lo anterior, a que las políticas reactivas del Estado para reprimirlo se tornan día a día menos eficaces. La imbricación de esos dos determinantes redunda en una notable estabilidad temporal del fenómeno que incide en la sensación de inseguridad que agobia a los colombianos.

El inicio de la coyuntura reciente estuvo marcado por la matanza a comienzos del 2010 de civiles y policías en un bar de Envigado. Fue el anuncio del recrudecimiento del homicidio en el Valle de Aburrá que, como se esclarece en la Gráfica 5, situó a tres de sus municipios a la cabeza de los de mayor incidencia metropolitana del homicidio, superando a Chinchiná. En seis de los nueve núcleos metropolitanos esa tasa es superior al promedio nacional, siendo la más elevada la de Medellín. La zona metropolitana de Medellín, al igual que las restantes ocho zonas metropolitanas, son las de menor vulnerabilidad poblacional a fenómenos como el recrudecimiento de las inclemencias del clima que se tornan cada vez más frecuentes, pero son las más vulnerables al accionar de los homicidas.

Analizados municipio a municipio, los de las zonas metropolitanas no alcanzan la elevada incidencia que experimentan Puerto Rondón (287) en Arauca, Valdivia (256), Yarumal (213) y Zaragoza (212) en Antioquia, Mesetas (237) y Vistahermosa (232) en el Meta o El Dovio (233) en el Valle del Cauca, que son los que tienen una tasa superior a los 200 homicidios por 100.000 habitantes, según se representa en el Mapa 5. La lectura de ese mapa debe ser realizada con detenimiento pues la subdivisión de nuestra patria, de manera mucho más compleja que la de la Argentina de Santos Discépolo (2009, 69), es como un “gran loteo” realizado para acoger un modelo territorial de Estado basado en unas autonomías que no

Mapa 5  
Incidencia del homicidio en los municipios de Colombia 2010  
(Número de casos por 100.000 habitantes)



Fuente: Realizado con base en cálculos del autor a partir de estadísticas de la Revista *Forensis* del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y cartografía del Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”.

facilitan la adopción de estrategias metropolitanas para enfrentar eficazmente al crimen organizado y a su versión más nefasta, los “batallones criminales”. Ese análisis cuidadoso permite dilucidar que lo que ocurre con la geografía del homicidio, es que las zonas metropolitanas se han configurado como unidades socio-espaciales que operan como un conjunto y, por tanto, que la incidencia del homicidio en ellas es muy próxima a los casos dispersos en la geografía colombiana que se han mencionado.

Los voceros de la Policía Nacional ante la opinión pública sostienen que en las ciudades no hay bandas criminales. Tienen razón si se refieren a que sus dirigencias probablemente se mimeticen en otros lugares, pero

no la tienen si se considera que lo que enfrentamos son contingentes de batallones de criminales que operan en toda la geografía del país y que, como he sostenido, su lógica criminal los conduce a disputarse el mercado de los chantajeables y extorsionables que residen en las metrópolis colombianas. El anuncio reciente de la Conferencia Episcopal de que cuatro de esos “batallones” están dispuestos a negociar la reinserción de sus “5.000 efectivos” ratifica la idea de que no se trata meramente de unas cuantas “bandas” de delincuentes. Seguramente que muchas etnografías refinadas de la violencia homicida en Colombia se están adelantando en la actualidad, pero lo visión de conjunto que acá se presentado de manera sucinta sugiere que hay manifestaciones y determinismos geográficos que deben ser considerados para enfrentar a los homicidas con eficacia pero además, que las próximas generaciones cobrarán el precario estado societal del valor ético de la vida, aunque contemos con más bachilleres bilingües con grandes destrezas en matemáticas.

### Consideraciones finales


La *interacción* de los residentes en municipios de una zona, en la que una metrópoli ejerce considerable influencia en el plano poblacional y económico, posee una dimensión coyuntural mediada por los movimientos cotidianos entre esas jurisdicciones y una estructural asociada a los cambios de residencia que, de conjunto, definen una situación de *metropolización*. Esa noción le resta solvencia explicativa a las teorías de los bienes públicos locales que se basan en las preferencias de unos residentes estables que, en última instancia, definen tanto el tipo como el umbral de la intervención de sus gobiernos. Y hablando de tales gobiernos,

esas modalidades de interacción también son incómodas para las teorías clásicas del gobierno local puesto que en el territorio sobre el que se gobierna irrumpen de manera consuetudinaria no electores que participan activamente en la vida económica y política del municipio que hace parte de la zona metropolitana.

En Colombia, la emergencia de zonas con esas características de interacción es un fenómeno con escaso reconocimiento en el plano académico y político, debido a que la idea de una nueva organización territorial del Estado se ha sesgado hacia la construcción regional pasando por alto los efectos de concentración del crecimiento poblacional y económico del país que entraña la metropolización. Las caracterizaciones presentadas sugieren que este sistema persistirá y se reafirmará en las décadas venideras.

En los términos descritos, se han identificado nueve zonas metropolitanas que hacen del *polimetropolitanismo* el fenómeno más desequilibrante del sistema urbano colombiano. La superación de las carencias materiales e inmateriales que hacen más difícil la existencia de las personas es una preocupación societal que embarga la acción del Estado en sus diferentes niveles. El que nos ocupa, el territorial, es indisoluble de esa geografía humana que se ha analizado y que se aleja por mucho de los criterios del equilibrio espacial dando lugar, por el contrario, a un sistema urbano cuyo desequilibrio se reproduce de manera paulatina y persistente. Sin contar con ese hecho trascendente, las intervenciones del Estado en materia de ordenamiento territorial son inocuas y, por tanto, de un elevado costo social. Por su parte, la política de reordenamiento territorial para enfrentar ese desequilibrio requiere de diagnósticos diferentes que develen las potencialidades redistributivas que, en el marco del principio de la solidaridad

territorial, sean aprovechables en aras del desarrollo.

Colombia ha ingresado en esa etapa del *polimetropolitanismo* de manera un tanto tardía, pues en América Latina, como en otros lugares del mundo, el fenómeno ya alcanza umbrales megalopolitanos. Mientras en Asia la construcción de megalópolis es un propósito deliberado de la política urbana, en los Estados Unidos la discusión se centra en la actualidad en las desventajas de ese tipo de estrategias. En ese último país se denominó como “Gargantúa” a esa invención de un gobierno local, mientras que en la Italia de hoy se sugiere la “institución de la Ciudad Metropolitana o de otra forma más “ligera” de cooperación formal, debe estar basada en un código tributario” (Piperno et al., 2006: 34) 

## Referencias bibliográficas

- Abramo, P. (2011), “La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana”, en *Textos Urbanos*, 9 (Quito: OLACCHI).
- Adams, J. (2008), “Cómo la urbanización puede ser el motor del crecimiento”, en *Urban World* (Nairobi: UN-Hábitat).
- Alfonso, R. Ó. (2001), “Pautas de localización industrial en la Sabana”, en *Ciudad y región en Colombia: nueve ensayos de análisis socioeconómico y especial* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia).
- (2010), *Polimetropolitanismo y fiscalidad, Colombia 1984-2010* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia).
- (2010), “Impactos socioeconómicos y demográficos de la metropolización de la población colombiana y de los mercados de trabajo y residenciales”, en *Borradores de Economía*, No. 31 (Bogotá: Universidad Externado de Colombia).
- (2010), “Metropolización del homicidio en Colombia”, en *E-metropolis, Revista electrónica de estudios urbanos e regionais*, Año 1, No. 3.
- (2011), “«No matarás» o la geografía de la violencia homicida en Colombia”, en *Revista Zero*, segundo semestre.
- Biau, D. (2008), “El auge de las ciudades en China y la India”, en *Urban World* (Nairobi: UN-Hábitat).
- Blair, J. P. y Premus, R. (1987), “Major factors in industrial location: a review”, en *Economic Development Quarterly*, I, 1.
- Briffault, R. (1996), “The local government boundary problem in metropolitan areas”, en *Stanford Law Review*, 48, 5.
- Brueckner, J. K. y Saavedra, L. A. (1998), *Do Local Governments Engage in Strategic Property-Tax Competition?* (Champaign: University of Illinois at Urbana).
- Crihfield, J. B. & M. P.H. Panggabean. (1995), “Is Public Infrastructure Productive? A Metropolitan Perspective Using New Capital Estimates”, en *Regional Science and Urban Economics*, 25.
- Durkheim, E. (1965), *El suicidio* (Buenos Aires: Editorial Schapire S. R. L.).
- Duffy-Deno, K. T. & R. W. Eberts. (1989), *Public infrastructure and regional economic development: a simultaneous equations approach* (Cleveland: Federal Reserve Bank of Cleveland).
- Fujita, M. J., V. Henderson., Y. Kanemoto y T. Mori. (2004), “Spatial distribution of economic activities in Japan and China”, en *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. 4.
- Gabaix, X., Ioannides y M Yannis. (2004), “The evolution of city size distributions”, en *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. 4.
- Glaeser, E. L. (1998), “Are cities dying?”, en *The Journal of Economic Perspective*, 12, 2.
- Gottmann, J. (1966), *América* (Barcelona: Editorial Labor).
- Gyporku, J. y J. Tracy. (1991), “The structure of local public finance and the quality of life”, en *The Journal of Political Economy*, 99, 4.
- Hardt, M. (2010), “Lo común en el comunismo”, en Hounie, A. *Sobre la idea del comunismo*. (Buenos Aires: Paidós).

- International City/County Management Association & Smart Growth Network. (2003), *Getting to Smart Growth: 100 Policies for Implementation*. Traducción al español por Centro de Estudios para el Desarrollo Sostenible - Escuela de Asuntos Ambientales, Universidad Metropolitana San Juan, Puerto Rico.
- Lavoie, M. (2005), *La economía postkeynesiana: un antídoto al pensamiento único* (Barcelona: Icaria Editorial).
- Mieszkowski, P. y Mills E. S. (1993), "The causes of metropolitan suburbanization", en *Journal of Economic Perspectives*, 7, 3.
- Oates, W. E. (1972), *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Brace Jovanovich).
- Ostrom, V., Ch. M. Tiebout y R. Warren (1958), "The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry", en *The American Political Science Review*, Vol.55, p.831-842.
- Piperno, S., S. Piazza y G. Pola. (2006), "Sviluppo urbano e interdependenze fiscal nelle aree metropolitane: un' esplorazione preliminare con riferimento all' area metropolitana di Torino", en *Contributi di Ricerca*, No. 203.
- Rubiano, B. M. (2008), *Análisis de los determinantes de la localización de las unidades económicas en el área de influencia de Bogotá* (Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación).
- Santos Discépolo, J. (2010), *¿Y vos me la vas a contar? Diálogos con Mordisquito* (Buenos Aires: Terramar Ediciones).
- Singer, P. (1998), *Economía política da urbanização* (São Paulo: Editora Contexto).
- Sivaramakrishnan, K. C., y Green, L. (1986), *Metropolitan Management. The Asian experience* (New York: Oxford University Press).
- Streeck, W. y Ph. C. Schmitter (1998), "Comunidad, Mercado, Estado y asociaciones? La contribución posible del gobierno del interés al orden social", en Del Águila, R., F. et al., *La democracia en sus textos* (Madrid: Alianza Editorial).
- Tiebout, Ch. M. (1956), "A pure theory of local expenditures", en *The Journal of Political Economy*, 64, 5.
- UNFPA (2008), *Estado de la población mundial 2007: liberar el potencial del crecimiento urbano* (New York: UNFPA).
- Wilson, J. D. (1999), "Theories of tax competition", en *National Tax Journal*, 52, 2.
- Wasylenko, M. J. (1980), "Evidence of fiscal differentials and intrametropolitan firm relocation", en *Land Economics*, 56, 3.
- Zhuoyong, Ch. (2008), *Urbanization and spatial structure evolution of urban system in China* (Chiba: IDE-JETRO).
- Zodrow, G. R. y Mieszkowski, P. Pigou, Tiebout (1986), "Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods", en *Journal of Urban Economics*, 19.

Páginas web visitadas

- www.jstor.org  
 www.banrep.gov.co  
 www.dnp.gov.co  
 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Revista *Forensis*. 2004 a 2010.



## Quito, una propuesta de ciudad-región

Augusto Barrera  
Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito<sup>1</sup>

**S**in duda los esfuerzos que hagamos para reflexionar, activar, resolver e impulsar son sumamente valiosos y útiles, especialmente en un proceso tremendamente vertiginoso desde el punto de vista político.

Nosotros hemos vivido durante estos años enormes transformaciones políticas, demográficas y económicas. Tengo la convicción de que la reflexión de estos cambios, está rezagada. Es mucho más lo que hacemos y el volumen de los cambios que la capacidad de comprensión que tengamos de esos cambios. Mi exposición se dividirá en dos partes muy diferentes. En la primera, para poder situar algunos elementos que caracterizan a la ciudad, presentaré algunos de los datos del último Censo. Esto ayudaría a contextualizar mejor la reflexión de los compañeros y amigos que nos acompañan. Posteriormente, quisiera entrar a una reflexión de carácter político y estratégico sobre la construcción de Quito como región. Plantearé algunos pensamientos en voz alta de un proceso que no es un ejercicio tecnocrático sino, esencialmente, un ejercicio político.

Como puede apreciarse en el gráfico No. 1, la ciudad comienza a tener una pirámide poblacional que está dejando de tener un crecimiento poblacional centrado en los niños e inicia una fase de transición. El efecto es un incremento de las poblaciones con más 40 y un decremento de la población menor a 15 años. Esto implica que los patrones de conducta demográfica van a cambiar sustantivamente. Se observa la presencia de familias menos numerosas, muchísimos jóvenes y más adultos mayores. Ese es el patrón demográfico que tendremos en pocos años.

<sup>1</sup> Discurso efectuado en el Seminario Internacional “Ciudad-Región: perspectivas y planteamientos desde Quito”, realizado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito-Ecuador, 5 de marzo del 2012.

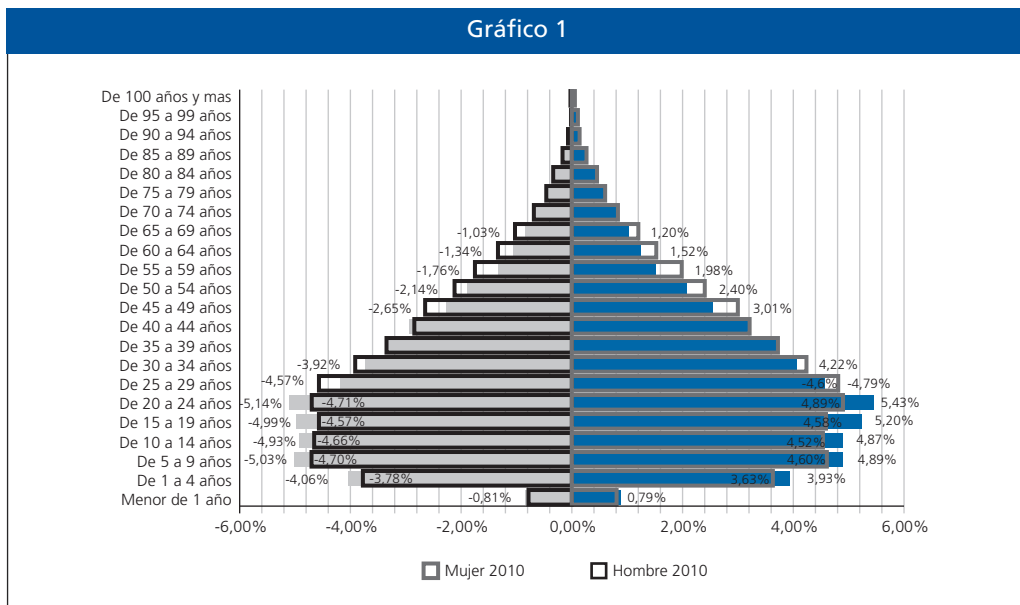
En Quito, existe una lógica general de crecimiento pero se distribuye de manera diferente en el territorio. En el gráfico No. 2, se evidencia que la ciudad crece fundamentalmente en Quitumbe y Calderón. En estas dos zonas y comienza a dibujarse una densificación importante. Por otra parte, en el centro de Quito, en la zona Manuela Sáenz, se observan crecimientos negativos.

En la actualidad, aproximadamente 1 de cada 3 quiteños, nació fuera de la ciudad. Si se pregunta cuáles son los padres de los quiteños, se observa que, en dos de cada tres casos se llega al 60%. Esto merece ser analizado y entendido pues indica que estamos en una fase de constitución de una quiteñidad. Nuestra sociedad está territorialmente en transición pues 1 de cada 3 moradores no ha nacido en Quito. Esto es muy importante porque identifica que los procesos de construcción de identidades locales no son automáticos. Los sentidos de identidad, pertenencia y convivencia no emergen cuando alguien viene de afuera y vive la primera semana. Son un proceso de largo plazo.

Por otra parte, como puede apreciarse en el gráfico No. 3, los migrantes provienen en un 21% de la sierra y en un 9% de la costa. Básicamente la migración proviene de la sierra centro y sierra norte.

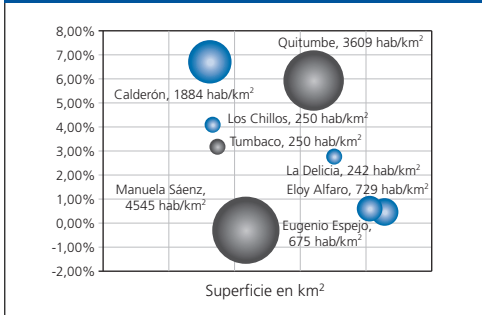
Pese al sistemático esfuerzo por hacernos creer que esto es un desastre y que otras ciudades son una maravilla, los datos del Censo establecen que el 96% de la población quiteña recibe agua potable mediante red pública. Nosotros aspiramos que, para finalizar este periodo, el porcentaje será del 98 o 99%. La cobertura total es muy difícil alcanzarla debido a los niveles de dispersión y a la complejidad económico-técnica. No obstante, tenemos coberturas observables en cualquier ciudad europea o estadounidense.

El 91% de hogares está conectado a la red pública de alcantarillado. Al finalizar este periodo, aspiramos a alcanzar una cobertura cercana al 95 ó 96 %. Eso será posible si cerramos la brecha en el alcantarillado entre zonas urbanas y rurales del Distrito Metropolitano. A nivel urbano estamos en 97%, a

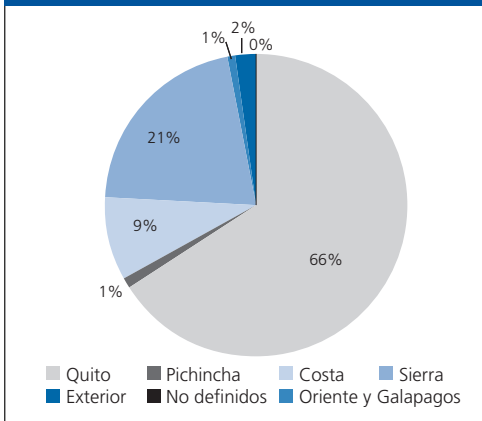




**Gráfico 2**  
Tasa de crecimiento poblacional 2001-2010



**Gráfico 3**  
Residentes de Quito por lugar de origen



nivel rural estamos en el 90%, circunstancia ésta que provoca esa media.

Evidentemente hay ciudades que crecen enormemente como Santo Domingo de los Tsáchilas pero que, a la par, tienen problemas enormes con el alcantarillado. La situación de Guayaquil con cerca del 60% de cobertura, lo que explica las situaciones que esta ciudad vivió en el último invierno. Esto es lo que dice el Censo.

En Quito, el 99.4% de los habitantes está conectado a la red eléctrica. Esto ha sido posible dado que, en los últimos años hemos reactivado los programas de electrificación rural con 120 proyectos nuevos que permitirán una cobertura total. Por otra parte, el

96.5% de los hogares tiene acceso a un sistema de recolección de desechos, convirtiendo así a Quito en la ciudad con mejor atención. Estamos modificando totalmente el modelo de recolección.

En el caso de Quito, el 16% de hogares tienen pobreza por NBI. Esta circunstancia merece análisis pues este indicador castiga increíblemente aspectos como la asignación de recursos fiscales. Y ello en razón de que, según los criterios de asignación actualmente imperantes, los cantones y localidades con porcentajes mayores recibirían más recursos. Esta modalidad de asignación, empero, no considera la calidad del gasto municipal.

Esto no quiere decir necesariamente que las condiciones de ingreso, que es la otra entrada para mirar pobreza, sean buenas pero nos demuestra cual es la configuración de necesidades básicas en el caso de la ciudad. El 74% de los hogares no tiene necesidades y el 22% presenta una. Una vez más, sin embargo, se aprecia que esto tiene una distribución territorial diferenciada. En zonas en crecimiento como Tumbaco, Calderón y el Valle de los Chillos, se observan necesidades a ser resueltas, una distribución inequitativa con niveles obvios de segmentación y brechas que debemos cerrar.

A diferencia de otras ciudades, en Quito, se registra una estructura única del modo de residencia y del tipo de vivienda. Además de que existe un alto componente de departamentos, la ciudad tiende hacia la densificación. No necesariamente la población tiene como su aspiración ideal tener una casa pues, cada vez más, las personas optan por vivir en departamentos. También existe un porcentaje no despreciable de moradores en relación de inquilinato. No se reproducen los típicos modelos de propiedad. Y este patrón es importante en una perspectiva de densificación urbana y de uso de suelo.



Se pueden citar también elementos importantes en relación a los temas de educación. Quito es la ciudad con las tasas de analfabetismo más bajas y con un promedio de escolaridad alto 10,4. El 23% de habitantes tiene instrucción superior. Esto significa que debemos no solo plantearnos la eliminación del analfabetismo sino lograr una ciudad en la cual la mayoría de la población termine el bachillerato. Esto implicaría un salto extraordinario con referencia a los desafíos futuros para la construcción de la ciudad.

En Quito, a su vez, se observan los mayores niveles de formalización y modernización de las relaciones laborales. El componente de trabajo remunerado es el más alto del país con respecto al trabajo no remunerado. Con relación al desempleo, en Quito, tenemos un 4,9% de desempleo, una tasa que es inferior en medio punto a la media nacional y casi la mitad de la tasa de desempleo observable en Guayaquil. En los próximos 3 o 4 años, nuestra expectativa es incluso una disminución de esa tasa debido a los niveles de inversión derivados de la construcción del Plan Vial y del Relanzamiento Económico. Obviamente tenemos todavía que resolver el problema del primer empleo y de la incorporación juvenil al mercado de trabajo, un problema identificado como crítico.

Por otra parte, los datos del Censo rompen con la idea de que Quito es una ciudad de burócratas. En nuestra ciudad, la ocupación por rama de actividad es bastante plural y diversa. Esto constituye una gran fortaleza. En Quito, se observa un importantísimo componente de comercio en todos los niveles y estratos. La industria y la manufactura son importantes, las actividades profesionales representan casi un 5%, tenemos alrededor de 100 mil establecimientos económicos que representa el 40% de la capacidad productiva existente en el país.<sup>2</sup> La microem-

presa capta el 18% del empleo formal. También las medianas y grandes empresas son importantes desde el punto de vista de la captación del empleo.

En suma, nuestra ciudad ha transitado hacia un modelo de desarrollo capitalista en el cual se observa un componente importante de economía formal. Esta realidad debe ser considerada en la perspectiva futura.

Algunos de estos indicadores pueden ser interpretados en múltiples formas. Yo quisiera que reflexionemos sobre si algunos de ellos son o no derivados necesariamente de las grandes asimetrías nacionales pues no se puede asumir ex ante que una ciudad con estos indicadores es un problema sino, por el contrario, la situación de Quito constituye una solución para el desarrollo del país.

Evidentemente la forma de entender una ciudad-región es múltiple. Sin duda, casi todos los teóricos que trabajan en temas regionales identifican al menos tres grandes variables en la concepción de la región. En primer lugar, la variable socio-cultural implica el sentido de pertenencia y elementos de identidad local regional. Este es un factor decisivo pues una región existe en tanto y cuando las personas se sienten parte de esa ciudad.

En segundo lugar, desde el punto de vista económico, la región implicaría por lo menos la influencia específica de actividades, los nodos productivos y las articulaciones logísticas que se configuran alrededor de una centralidad

En tercer lugar, se encuentra la variable institucional que define a la región como un territorio administrado por una autoridad. Evidentemente, los recortes económicos, los recortes identitarios y los recortes institucionales no siempre coinciden. Por eso, en el

2 Esto hace referencia a la capacidad instalada de las ciudades las 24 cabeceras provinciales.



*Avenida Amazonas en La Mariscal*

mundo contemporáneo, tenemos ciudades y países con una geometría variable.

Entendiendo que esta variabilidad es dinámica, a continuación, voy a reflexionar fundamentalmente sobre el recorte de orden más administrativo. Pensar en la ciudad-región como el territorio que debe ser configurado, determinado y gestionado. Esta opción es necesaria porque Quito no es solo una ciudad sino una región.

Usualmente, pensamos en Quito como la meseta urbana consolidada que tiene solo el 10% de su territorio. En realidad, sin embargo, el Distrito Metropolitano comprende 4000 kilómetros cuadrados, de los cuales el 85% está fuera de la meseta. En el distrito, se observan territorios que van desde los 400 metros sobre el nivel del mar en Gualea, hasta los 4700 metros sobre el nivel del mar en las cumbres del Pichincha. Debido a esta diversidad de paisajes, en estricto sentido, la gestión distrital implica administrar y pensar

este territorio. Evidentemente esta reflexión tiene que situarse históricamente.

Sin lugar a dudas, la aprobación de la Ley Especial del Distrito Metropolitano constituyó un gran acierto porque inició el establecimiento de una serie de instrumentos que permitan una gestión administrativa integral. No obstante, nos encontramos en un proceso en transición e imperfecto pues aquella Ley precedió al modelo de descentralización que estableció una lógica de competencias y de asignación de recursos.

Por tanto, se presentó el problema de la insuficiencia de recursos financieros y muchas competencias planteadas jurídicamente que no están asumidas plenamente. El modelo metropolitano existente no configuró necesariamente aquellos aspectos precisos relacionados con las competencias y la respectiva asignación de recursos. Este elemento es importante en función de la expectativa de constituir una ciudad-región.

Antonio Mena

Actualmente, estamos entonces a medio camino recorrido pues tenemos una Ley que la Constitución consagra y resume. A futuro, para recorrer la segunda mitad, se requiere elaborar un estatuto, convocar a una consulta popular y configurarnos como región.

La disposición de una Ley para el ejercicio de la autoridad en el Distrito Metropolitano es apenas un primer paso. Aunque muchos no quieran reconocerlo ni admitirlo, esta es la realidad histórica, política y administrativa de la ciudad. Y esto debe ser destacado porque, sin duda, Quito debe constituirse como ciudad-región autónoma. Y razones sobran para ello.

Experimentamos un proceso enorme de urbanización. A diferencia de lo que podría pensarse, la ciudad ha crecido en un 22 o 23% en el periodo intercensal. Por ello, se podría decir que se requiere una distribución más homogénea de la población del territorio, empero, dado que no se pueden poner fronteras alrededor de las ciudades, la pobla-

ción se desplaza hacia dónde tiene oportunidades de vida. Por ello, Quito crece más que Guayaquil y Cuenca, en un irrefutable proceso de urbanización.

Así mismo, hoy, se torna difícil la identificación de las diferencias urbano-rurales. Cuando se plantea el tema de usos del suelo, por ejemplo, se observa la existencia de espacios rurales fuertemente orientados a circuitos de globalización mediante la exportación de flores; las diferencias urbano-rurales en relación a costos del suelo son complicadas. Probablemente, el metro cuadrado cuesta más en urbanizaciones de sectores altos ubicados en Tumbaco o Cumbayá que en un barrio como San Juan localizado en el centro histórico.

Actualmente, ya no guardan vigencia muchos de los parámetros con los cuales se pensaba la dicotomía urbano-rural. En la metropolitanización contemporánea, nos enfrentamos a asentamientos humanos que, si bien podrían estar razonablemente dispersos en el territorio, están conectados con redes comerciales, culturales y administrativas con dinámicas y flujos diferentes con el mundo globalizado.

Para administrar territorios con estas características, se requieren herramientas potentes para mirar la integralidad de la ocupación humana del espacio sin reducirla a la típica dicotomía entre lo urbano y lo rural. Quito ya no puede concebirse como un pequeño municipio que hace cosas, el distrito debe propender a consolidarse como ciudad-región. Esto implica que, generando y garantizando la cercanía de la administración hacia esta realidad, se torna más lógico y potente en garantía de los derechos de las personas. Hemos avanzado mucho en esta reflexión porque, aunque se tienen carencias, se dispone también de círculos virtuosos que se multiplican. En un territorio concreto, por ejemplo, se configura un círculo virtuoso

Antonio Mena



*Panóramica del sector nor-occidental*

cuando se combinan la calidad del espacio público, la calidad de la educación y una lógica de convivencia. Sin duda, la falta de espacio público y empleo pueden constituir un círculo vicioso. Pero para enfrentarlas, no se puede reproducir la lógica de sectorialización que divide las intervenciones públicas. La gestión del territorio debe ser concebida y practicada como una gestión integral. Desde esta visión, se requiere fortalecer el gobierno metropolitano para incorporar las problemáticas claves del territorio.

El tema de la movilidad sería imposible de tratar desde lo nacional con un gobierno local débil. Este tema implica discutir, entre otras cosas, cuáles son los cupos de ingreso de vehículos a largo plazo y qué grado de motorización puede soportar un territorio. Todo esto en el contexto de políticas integrales que abarquen desde modificaciones a la matriz energética, pasando por grandes proyectos de infraestructura y llegando a aspectos claves como la gestión de tránsito. Si estos ámbitos permanecen como rompecabezas, la transformación es imposible.

En Quito, nosotros tenemos la ventaja de que ya estamos constituidos como Distrito Metropolitano. Esta circunstancia es favorable cuando uno compara con la complejidad de la estructura institucional y de las limitaciones experimentadas por otras áreas urbanas que no tienen esta calidad o que tienen municipios débiles. En Europa, por ejemplo, la gestión del metro Madrid ha sido trasladada totalmente a la comunidad porque su área de influencia va más allá del ayuntamiento. En América Latina, debido a la debilidad local ocasionada por el fraccionamiento de Santiago de Chile en varios municipios, muchos de los proyectos de intervención a gran escala terminan siendo asumidos y gestionados desde el gobierno central por la gran debilidad local.



*Centro Histórico*

Para que logren eficiencia y efectividad, otros aspectos como la planificación territorial o como la gestión de riesgos y vulnerabilidades tampoco pueden ser efectuados por gobiernos locales débiles o desde el gobierno central. Ningún ministerio puede sustituir las capacidades de un gobierno distrital.

Lo mismo sucede con otros aspectos relacionados con la construcción de tejido productivo y, sin duda, también con los aspectos de la convivencia como la seguridad de la vida metropolitana o, en general, como la cohesión social. Los niveles locales de gobierno deben tener un protagonismo importante en la construcción de elementos para la cohesión social, una construcción indisoluble de la conformación de identidades. Por estas y otras miles de razones, no tengo la menor duda de que debemos ir a la consolidación de un Gobierno Regional Autónomo.

Para ratificar este horizonte, quisiera reflexionar ahora sobre los problemas y ele-

mentos de estrategia requeridos para tal efecto.

Para avanzar a la construcción de Quito como región, en primer lugar, se requiere configurar un fuerte sentido de identidad. ¿Qué elementos abonan en contra de este objetivo? En primer lugar, la ciudad tuvo una hegemonía importante en la década de los 80'y los 90's, básicamente debido a la articulación de las dinámicas administrativas del capital inmobiliario.

Asumiendo proyectos neoliberales o demócratas cristianos, los gobiernos municipales construyeron un proyecto hegemónico y desarrollaron una cierta lógica de identidad. Actualmente, sin embargo, aquellos elementos de referencia identitaria ya no operan para Quito; ésta es una ciudad diversa, plural, juvenil y en transición. Por ello, debemos hacer un enorme esfuerzo en la configuración de nuevos elementos de autoestima y de identidad local.

Tal construcción no puede basarse en caracterizaciones dirigidas a conformar una identidad nostálgica desde la cual definamos lo que somos en base a "llorar lo que alguna vez fuimos". Tampoco deberíamos pensar en una identidad constituida a partir de la negación de lo nacional. En nuestro caso, no actuamos en base a aquella hipótesis de que, en América Latina, la ciudad capital está siempre enfrentada al gobierno central.

En Quito, la identidad posible es una identidad propositiva. Nosotros trabajamos para la construcción de referentes imaginarios que no sean ni la nostalgia ni la oposición. Obviamente, es bastante más fácil decirlo que hacerlo. Enfrentamos múltiples factores que debilitan la construcción de este proyecto, dígame unos medios de comunicación que contribuyen a un sistemático proceso de debilitamiento de los elementos potencialmente aglutinadores de la identidad local.

En Quito, la identidad posible es una identidad moderna como identidad contextual. En una ciudad con múltiples identidades, se observa que figuras como Evaristo o el chulla quiteño interpelan todavía a algunos de los ciudadanos. Pero, simultáneamente, se observa también que la ciudad adquiere matices posmodernos con el movimiento roquero más importante del país. Para construir esa identidad contextual, se requiere una ciudad tolerante, de respeto y progresista que incluya y no niegue a las identidades específicas. Pero para esto, no podemos copiar el pasado porque el Quito de hoy no es la ciudad de hace 20 años ni hace 40 años. Para construir camino al andar, no nos sirven las recetas de antaño. Ya no es una opción de política metropolitana la promoción de asociaciones público-privadas, donde el sector público aporta con el capital y el sector privado recibe las ganancias. Tampoco los sistemas débiles de planificación ligera son una opción. Desde estos marcos referenciales, no se pueden potenciar identidades propositivas y contextuales que impliquen el desarrollo de una ciudadanía colectiva, consciente, articulada y motivada para respetar las particularidades y dirigirse a la consolidación de una sociedad inclusiva y progresista. Esta tarea debe ser completada a pesar de los adversarios y problemas que se deben enfrentar.

Desde Quito, se dibuja una segunda tarea trascendental: construir un bloque histórico para impulsar un proyecto de ciudad-región. Se requiere lograr ciertos niveles de acuerdo entre los distintos estamentos, clases y sectores de la sociedad para impulsar un proyecto compartido. Sin acuerdos mínimos, no se logrará la fuerza colectiva requerida. Esta tarea no es un ejercicio tecnocrático que pueda reducirse a aprobar un estatuto municipal en Consejo. El problema es efectivamente construir la fuerza para ser una ciudad-región.



Este es un desafío enorme debido al nuevo momento histórico vigente. Durante las décadas pasadas, las sucesivas alcaldías, con un proyecto fuertemente ligado al capital financiero e inmobiliario, sedujeron a las clases medias y crearon clientelas en los sectores y barrios populares ofreciéndoles un proyecto de convivencia urbana. Aunque este proyecto se quebró con la crisis financiera, como ciudad, no hemos logrado sustituirlo. Durante los últimos años, hemos vivido intentando llenar vacíos antes que construir un nuevo proyecto hegemónico.

Por ello, si incurriésemos en un análisis sociológico, se podría apreciar que la débil construcción de identidad en un proyecto político local está muy vinculada al proceso dirigido a minar sistemáticamente la autoestima de los ciudadanos. Por ello, nuestro reto es construir un nuevo bloque histórico con la actoría de los sectores populares. A diferencia de las prácticas gubernamentales de antaño, eso no equivale a construir clientela, buscamos construir sujeto consciente autónomo y organizado que porte este proyecto de ciudad-región. Por eso, se torna vital el concepto resumido en la frase “el Quito que queremos”.

Hoy es el momento de otorgarle vigencia a ese concepto. Evidentemente, dado que planteamos un proyecto de modernidad, debemos recuperar las relaciones con los sectores medios profesionales. También, se deben fortalecer los niveles de localidad de los sectores productivos pequeños, medianos y grandes. Para articular a los productores y empresarios, la construcción de una sociedad moderna e incluyente impone tres condiciones. En primer lugar, los agentes económicos no pueden ser rentistas para que así su crecimiento implique también beneficios para la ciudad. En segundo lugar, los actores económicos deben “localizarse” para que su crecimiento implique también el desarrollo



Antonio Mena

*Parque de El Ejido*

del territorio. Y, finalmente, los actores económicos deben cumplir la ley.

Aunque pudiese parecer muy poco, estos tres elementos nos permitirán avanzar en la construcción de articulaciones entre sectores productivos, sectores medios, sectores profesionales y sectores populares. Con esta articulación se logrará la fuerza política suficiente para poder impulsar el proyecto de ciudad-región.

A lo anterior debe sumarse un tercer elemento: el modelo de gestión política. Nuestro gran desafío es conformar un modelo abierto e inclusivo que, además de contener una visión de ciudad, abarque un concepto ideológico, reflexivo y deliberativo. Con esos elementos es necesario avanzar de un acuerdo político a un pacto mínimo de poder que permita impulsar el proyecto de ciudad-región.

Finalmente, un cuarto elemento tiene que ver con la redefinición de la relación entre la ciudad y el gobierno central, enmar-



*Panorámica del centro histórico desde el Itchimbía*

cando esta reflexión en el concepto de Estado. Durante 20 años, el Ecuador experimentó un debilitamiento del Estado y de lo público. Experimentamos también la enorme preocupación que el concepto de Estado sea asimilado solo al gobierno central y no al gobierno local. Una vez superada aquella etapa, se corre el riesgo de que no se entienda que la reconstrucción de lo público y del Estado abarca también al estado local. Aunque muchos quisieran así imaginarlo, el municipio no es una ONG ni “las hermanitas de la caridad”, el municipio es el estado construido localmente.

A partir de la afirmación, se torna vital comprender que la reconstitución de lo público-estatal tiene un altísimo componente territorial. Emerge así otra vez la vieja discusión sobre si el modelo o la vía consiste o bien en fortalecimiento de la desconcentración o bien en fortalecimiento de la descentralización. A corto plazo, se podría suponer que se

torna más eficaz el fortalecimiento de la desconcentración. Esto es un error. Para que una democracia sea sustentable, se requiere reconstruir el Estado a partir de la participación de la población. Y esto exige, básicamente, descentralizar y no desconcentrar.

Lo anterior no implica sugerir que no se avance la desconcentración pero si enfatizar el fortalecimiento del proceso de desconcentración. Esto permitirá un Estado perdurable, sólido y consistente que pueda trascender las actuales contingencias de la historia y consolidar un proyecto a largo plazo. Esta es “una disputa” en el buen sentido de la expresión, esto es, una tensión que tenemos que resolver ahora y a futuro en este proceso.

En Quito, la práctica de la política urbana tenía que ver con que nuestro país ha asumido que las asimetrías territoriales constituyen un problema que debe ser combatido y que está en relación con una historia

de sistemática asignación desigual de los recursos. Antes veía cosas insólitas como que la banca privada extraía dinero de la provincia de Bolívar y lo invertía en Guayaquil. Debido a prácticas como éstas, sin lugar a discusión, se debían desarrollar mecanismos de asignación equitativa de recursos a los gobiernos subnacionales. No obstante, a veces, el debate termina con una conclusión inexacta: se supone que los territorios más dinámicos deben dejar de serlo para apoyar a las áreas más rezagadas.

En el nuevo socialismo, la igualación debe suceder hacia arriba y no hacia abajo. Nosotros no aspiramos a aquel igualitarismo que reparte necesidades sino a un socialismo que modernice las sociedades. Y para eso las regiones que han podido avanzar deberían ser entendidas como motores de crecimiento y no como contraejemplos que hay que limitar. Esto implica un cambio muy importante en la valoración del enfoque estratégico en esa construcción.

En una ciudad como Quito, se ha consolidado un modelo de crecimiento y una sociedad razonablemente equitativa, equipada y formalizada. Para el futuro, nuestro reto es recuperar este liderazgo regional como un factor clave en la conformación de una ciudad-región, en la construcción del nuevo país y en el fortalecimiento del Estado.

Todo esto adquiere concreción en la estructuración de competencias. Tengo la impresión de que, debido a la tendencia a poner todo bajo el concepto de “gobiernos autónomos descentralizados”, se corre el riesgo de debilitar a la municipalidad, esto es, al poder local más estructurado. En Ecuador, se tornaría grave debilitar a la municipalidad en un doble sentido: “hacia arriba” debido a una configuración un poco extraña de roles en las provincias y “hacia abajo” debido a la suposición de que cada parroquia puede ser un municipio. La multiplicación de ni-

veles de gobierno genera un costo brutal y no fortalece los elementos de contrapeso de la democracia local.

En Ecuador, se configuró la idea de región; no obstante, en la actualidad, tenemos parroquias, municipios, provincias y regiones. De esta proliferación de divisiones, veremos si resulta el fortalecimiento del poder local o si, por el contrario, resulta un debilitamiento de todos los niveles porque ninguno tiene la suficiente fuerza, autoridad y capacidades reales.

Para el caso del Distrito Metropolitano de Quito, seis ámbitos de competencias deben ser nítidamente establecidos en el marco de lo local.

En primer lugar, se encuentran todos los temas vinculados a la movilidad y el transporte, incluyendo facultades para crear incentivos o desincentivos económicos. Sin estos, la gestión sería imposible. Esta competencia no puede limitarse sino que debe ser concebida como una actividad estratégica y global, evidentemente enmarcada en la rectoría nacional.

En segundo lugar, la construcción de infraestructura básica para educación. No tengo la menor duda de que el peor de los alcaldes puede hacer una mejor escuela que la Dirección Nacional de Servicios Educativos –DINSE. Con estos organismos, tenemos un atraso brutal en términos de la calidad de la infraestructura. Ciertamente, tenemos iconos importantes como las escuelas del milenio. No obstante, subsisten miles de escuelas de pésima calidad. Por ello, es clave cargar la responsabilidad política de estas tareas a los alcaldes de los gobiernos locales.

También debería suceder lo mismo con los temas de seguridad, diferenciando nítidamente con aquello que implica la “convivencia ciudadana”. Esto debe comenzar a ser un objeto de construcción colectiva. En las estructuras de asignación de competencias,



el tema de la convivencia ciudadana no es muy claro. El “aprender a vivir juntos” no es una consecuencia no intencional y directa de la existencia social contemporánea. La convivencia ciudadana es un producto intencionado que emerge desde la construcción de valores y espacios públicos, desde mecanismos de mediación y para la articulación de las personas y sus opiniones con un sentido de respeto.

Desde “la opinión publicada”, se genera una visión terriblemente policializada de la seguridad. No obstante, una vez tipologizadas las representaciones sobre la violencia expresadas en muertes, se encuentra que ésta tiene un alto componente de riñas. Y esto no se combate con policías sino con tolerancia. Esto implica una modificación de los patrones culturales. Aunque fuese un esfuerzo nacional, aquella modificación se construye en y desde el territorio.

En cuarto lugar, no se puede suponer que una Secretaría del Estado central pueda enfrentar los riesgos de cada localidad. La gestión, prevención y mitigación de riesgos debe ser una tarea efectuada en el territorio porque aquella presupone activar a la población para identificar las tareas y las respuestas dentro del contexto de una matriz de la planificación territorial urbana.

En quinto lugar, con respecto al patrimonio, la Constitución ecuatoriana confiere claramente a los municipios esta competencia. Obviamente, su ejercicio debe efectuarse dentro de los parámetros de una política general. No obstante, se torna inconcebible que alguien diga lo que se puede o no se puede hacer en una localidad.

Finalmente, en sexto lugar, también, la promoción económica y el fomento de la productividad deben ser competencias que una ciudad-región debe poseer. A tal efecto, se requiere preparación para que esas competencias no sean transferidas formalmente

sino ejercidas plenamente para realizar a plenitud los derechos de los ciudadanos.

Sobre los recursos quisiera plantear la siguiente reflexión. Considero un acierto el desmantelamiento de todos los sistemas de pre-asignaciones que implicaban el manejo oligárquico de los recursos públicos. No obstante, me preocupa que las finanzas de los gobiernos locales terminen debilitándose sustantivamente debido a la política de desenganchar la recaudación y la distribución de impuestos claves.

Ciertamente, se generaron muchos problemas con el 25% del impuesto a la renta. Actualmente, sin embargo, los criterios de distribución definidos establecen que las asignaciones crecen conforme aumenta la recaudación de la renta. También, se puede señalar como un acierto haber quitado los impuestos a consumos especiales o a la telefonía; pero, al establecer techos, el crecimiento de consumos especiales no implica el aumento proporcional de los ingresos para los gobiernos locales y en particular para los municipios. En la práctica, se tiene una progresión en la cual, en términos porcentuales, el componente de recursos distribuidos localmente es menor.

Este es un problema que debe ser discutido porque, paradójicamente, los gobiernos locales son quienes deben enfrentar las causas y los efectos no intencionales de estos lineamientos de política. En Quito, por ejemplo, se están construyendo actualmente 7000 casas y edificios. La mayoría de estas edificaciones paga impuesto a la renta. Sin embargo, el componente de impuesto local a la transacción de la plusvalía es pequeñísimo, el 1,5 por mil. La mayor cantidad de renta derivada de tales actividades no beneficia a la ciudad. Empero, el gobierno de la ciudad es quien debe construir las calles e intensificar los servicios. Entonces, en el análisis y debate público, se debe clarificar



Antonio Mena

Panorámica del valle de Cumbayá

cómo distribuir la estructura tributaria porque los recursos impositivos pertenecen no al gobierno central sino al Estado. Al respecto, debemos analizar algunos casos.

La Constitución plantea los impuestos a las herencias. Así mismo nos proporciona cierto margen para el tema de la movilidad. Cuando incitamos a un debate sobre este tema, se evidenció el costo financiero y político asociado pues se interpretó que Quito se convertiría en la ciudad más cara del país.

Si en Quito se concentra el 46% del parque automotor, se torna inadmisibles que, hasta hace apenas un año atrás, el gobierno municipal recibía 3 millones de dólares por concepto del impuesto al rodaje. Esa cantidad no alcanza ni siquiera para pintar los pasos cebra. Esto contrasta con la Comisión de Tránsito del Guayas, una entidad con un presupuesto de 88 millones de dólares. El gobierno local debe asumir todos los recursos relacionados con la movilidad.

Sin dejar de ser generosos y aceptando un método redistributivo subsidiario, se requieren soluciones específicamente diseñadas para una ciudad-región. Como podría apreciarse en centenares de estudios existentes a nivel internacional, la complejidad y el costo de las soluciones de movilidad de una ciudad región no son menores. Esto no ocurre así con localidades más pequeñas.

A su vez, se debe plantear y discutir el destino del impuesto a la renta de las personas. Sin duda, el impuesto a la renta de empresas es un ingreso nacional. No obstante, los ingresos a la renta de personas son básicamente locales. Así mismo, nuestra responsabilidad es estructurar sistemas de recuperación de la plusvalía inmobiliaria. Si un constructor obtiene cientos de miles de dólares por un proyecto inmobiliario, se torna lógico que esta plusvalía sea compartida con la ciudad. Es increíble constatar que algunos ciudadanos, propietarios de departamentos en Miami por los cuales pagan 12 mil dóla-

Antonio Mena



*Ciclopaseo, avenida Amazonas*

res de impuesto predial, se incomoden cuando el gobierno municipal les sube el impuesto de 150 a 300 dólares.

Evidentemente, existe un problema para financiar competencias y capacidades. A nosotros nos corresponde fortalecer nuestras capacidades institucionales. Años atrás, cuando el Partido de los Trabajadores accedió al gobierno de Porto Alegre, el gran debate latinoamericano era si se hace un municipio eficiente o un municipio participativo. Con el transcurso del tiempo, la realidad dejó una lección brutal: si el gobierno local no recoge la basura, nadie va a una asamblea porque los pobladores no creen que la autoridad sea capaz de hacer algo.

Existe una enorme relación entre la capacidad institucional para resolver problemas y la posibilidad de generar participación social. El municipio debe ser democrático y eficiente a la vez.

Como ha destacado el Presidente en sus

reflexiones sobre la eficiencia y la construcción de un nuevo estado, estamos obligados a ser extremadamente eficientes. La única manera de poder administrar los problemas contemporáneos es trabajando con empresas públicas eficientes, competencias claras, camadas nuevas de servidores públicos, gerentes adecuados y sistemas de tecnología e innovación.

Nuestras capacidades están estructurándose para que los problemas relacionados con la movilidad, los riesgos o la convivencia puedan solucionarse mejor de lo que podrían hacerlo otros niveles gubernamentales. En un proyecto de esta naturaleza, el alma es la cohesión, la equidad y la igualdad social, el Quito que queremos es una ciudad sin enormes segmentaciones. Una ciudad más democrática y justa. Una ciudad con oportunidades para que, provengan de donde provengan, todas las personas puedan aquí hacer y sentir su proyecto de vida. Esto define a nuestra ciudad-región





# América Latina: metrópolis en mutación

Luis Mauricio Cuervo \*

## Resumen

Este artículo ensaya una interpretación de la ciudad latinoamericana que, partiendo de la idea aristotélica de la ciudad, aprecia las configuraciones urbanas como construcciones materiales e intangibles cargadas de una pluralidad de sentidos. Organizando la exposición por “ángulos”, esa pluralidad es desplegada mediante un diálogo permanente entre lo histórico y lo contemporáneo.

Para entender la singularidad y la semejanza de las ciudades latinoamericanas, se postulan algunas claves de interpretación como las representaciones ideológicas y políticas impuestas desde la colonia, la configuración de las percepciones y las emociones en un mundo tecnológico y la incidencia de ciclos de transformación y expansión urbana. A su vez, los aspectos de la mutación metropolitana son apreciados con referencia a la globalización del trabajo, de la economía y del territorio, destacándose el papel desempeñado por las nuevas tecnologías de información.

El panorama de tendencias de cambio esboza la emergencia de un nuevo orden urbano que estaría acompañado por una creciente diferenciación entre grupos socioeconómicos. Morfológicamente, ese nuevo orden se expresaría en la conformación paulatina de ciudades-región policéntricas y dispersas. En el trasfondo de estas mutaciones, los habitantes latinoamericanos están experimentando nuevas formas de ciudadanía, vida cotidiana y gobierno.

## Palabras clave

Globalización, urbanización, ciudad-región.

\* Investigador de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal).

(...) Si están ajenas de sustancia las cosas y si esta numerosa Buenos Aires no es más que un sueño que erigen en compartida magia las almas, hay un instante en que peligrá desafortadamente su ser y es el instante estremecido del alba cuando son pocos los que sueñan el mundo y sólo algunos trasnochadores conservan, cenicienta y apenas bosquejada, la imagen de las calles que definirán después con los otros.

¡Hora en que el sueño pertinaz de la vida corre peligro de quebranto, hora en que le sería fácil a Dios matar del todo su obra!

*Extracto del poema "Amanecer" De Jorge Luis Borges*

## Introducción

Hablaremos de la ciudad latinoamericana de nuestros días; la miraremos más allá de su esqueleto y de su anatomía, desde su espíritu, como obra humana, hacedora y refundadora permanente de relaciones humanas; intentaremos un recorrido circular, figura perfecta de la geometría griega, por lo infinito de su contorno, por la equidistancia de cada punto con relación a su centro, por su semejanza con los astros, reguladores de la suerte y del destino.

Nuestro trazado de círculo estará muy lejos de la perfección; intentará llegar al punto inicial, sin certeza alguna de haber logrado una línea sin sobresaltos porque ella, en su recorrido, habrá intentado bifurcaciones, trifurcaciones probablemente irreversibles que habremos cerrado a la fuerza para no perder el punto de llegada. Pondremos en el centro la idea aristotélica de la ciudad, simple, bella y sugestiva; la miraremos desde sus más variados contornos intentando no perderla de vista para servirnos de ella como inspiración que nos ayude a comprender mejor nuestras metrópolis.

## El centro del recorrido: la ciudad, obra humana para los seres humanos

Aristóteles propone una definición simple y bella: "La ciudad no es más que la asociación de seres iguales, que aspiran en común a conseguir una existencia dichosa y fácil" (1974: 122). Su principio y su fin son los seres humanos. La igualdad entre ellos como punto de partida y fundamento; su dicha y felicidad como punto de llegada, como meta orientadora; el acuerdo, las aspiraciones en común, como principal medio de obtención.

En el mundo de los fines, dicha y facilidad no son una ni la misma cosa. Mientras la primera es el resultado del cultivo de la virtud, la segunda deriva del progreso material. "Por tanto, estimaremos como un punto perfectamente sentado que la felicidad está siempre en proporción de la virtud y de la prudencia, y de la sumisión a las leyes de éstas" (Aristóteles, 1974:111).

Aceptemos en éstos los principios básicos de la ciudad y establezcamos las condiciones particulares en las que ellos se aplican en el mundo de hoy.

Lo primero es reconocer que en la polis griega se funden dos ideas que en el mundo contemporáneo tienen diferente significado. La Polis (en griego πόλις, poleis πόλεις en plural) era la denominación dada a las ciu-

dades estado de la antigua Grecia. Conjugaba su centro y al territorio que ella reclamaba para sí, sin oponer ni subordinar lo rural a lo urbano.

Su centro político-administrativo-social era la Acrópolis, donde se encontraba el templo, la Gerusía, los edificios civiles y el Ágora, plaza pública y mercado permanente. En contraste, los estados de hoy son nacionales y, por consiguiente, dan lugar a distinguir la condición de las ciudades (en plural) y del campo, de la ciudad y del territorio. La condición de iguales, la existencia de acuerdos y la obtención de dicha y facilidad se mantiene como espíritu y fundamento de la ciudad, pero se aplica ahora en plural y con la necesaria distinción de lo rural.<sup>1</sup>

La condición de iguales se asocia ahora a la idea de ciudadanía y se aplica indistintamente del lugar específico (campo-ciudad, metrópolis, pueblos o aldeas) desde donde ella se ejerza. Éste concepto nos viene del latín civitas, que es como los romanos llamaban a la ciudadanía romana. Los ciudadanos (cives) poseían derechos y obligaciones que los diferenciaban de otros hombres libres (peregrini, o extranjeros). La declaración universal de los derechos humanos nos concede a todos, sin distinguir alguno, el derecho de ser ciudadanos y poseer ciudadanía. Para el efecto que nos ocupa nos sugiere, sin embargo, la necesidad de precisar si el ejercicio efectivo de la misma se preserva independientemente del lugar donde se reside o desde donde se ejerce.

1 En alemán, no se diferencia entre “ciudad” y “pueblo”. Para ambos casos se habla de Stadt. Sin embargo, la Conferencia Internacional de Estadísticas de 1887 define los diferentes tamaños de Stadt, en función de su tamaño poblacional, de la siguiente manera: Landstadt (“ciudad rural”, en 5.000), Kleinstadt (“pueblo pequeño”, 5.000 a menos de 20.000), Mittelstadt (“ciudad media”, entre 20.000 y 100.000) y Grosstadt (“gran ciudad”, más de 100.000).

Aunque contemporáneamente no existe una distinción semejante a la que establece Aristóteles entre dicha (felicidad) y facilidad, la que, a nuestro entender se le aproxima mejor es la que propone Sen (2000) entre bienestar (progreso material) y libertad. Para Sen el desarrollo consiste en la expansión de las capacidades y de las oportunidades de los individuos para orientar su destino (virtud-felicidad) y el progreso y la riqueza material (facilidad) no son más que uno de los medios que puede contribuir a conseguirlo. Aparte de esta visión, predomina la creencia en la existencia de una identidad básica y fundamental entre desarrollo, progreso material y felicidad.

La ciudad es una obra humana con sentido humano. Entendida como acuerdo entre pares para objetivos de interés común, aparece como reguladora de la sociabilidad humana, de las relaciones entre los individuos y de su capacidad de ser prósperos y felices. Construida desde las diferentes culturas y plasmada por ellas a través del lenguaje, nos deja constancia de la variedad de sentidos, en veces contradictorios, en veces complementarios, que ella puede tener. La polis se pretende pequeña y sin ambiciones de dominio, la urbe, como veremos más abajo, es singular (Roma) pero única (capital imperial) y por esa razón universal, el tamaño y la posición, en cambio, cuentan para la tradición anglosajona y le reconocen un valor y un sentido plural.

**Primer ángulo: empezando el recorrido, mejor hablar de la (metro) polis, que de la urbe Roma fue en la anti-güedad ciudad imperial, centro de un extenso territorio transcontinental**

La “Urbs” era Roma. Pero esa denominación se generalizó a otras “urbes”. Esta condición de “centro del universo”, dio lugar una fusión



Antonio Mena



Nueva York

de sentidos que aún prevalece pero que da lugar a equívocos. “La” ciudad es Roma, representativa de lo urbano en abstracto, universal, sin lugar a distinción con su uso en plural. Punto de referencia del ser y del deber ser de la ciudad, diluye completamente la necesidad de distinguir condiciones específicas de ejercicio de lo urbano. Su carácter de ciudad universal deriva, en aquel entonces, de su posición de dominio. A pesar de que en el mundo de hoy no exista el análogo de la Roma antigua, en muchos casos se sigue utilizando el concepto de lo urbano como derivado de “una” ciudad en particular.<sup>2</sup> Es éste el caso del uso extendido que se ha hecho del concepto de ciudad global. ¿Por qué?

2 Los latinoamericanos aceptamos con pasmosa facilidad que reflexiones sobre ciudades emblemáticas del Norte, tan particulares como cualquiera, se nos presenten como representativas de “lo urbano” en abstracto, de “la” ciudad universal.

Las ciudades, desde que las conocemos, han sido los puntos de contacto privilegiados entre comunidades múltiples y diversas y el universo, el resto del mundo conocido y reconocido: en su función de lugares sagrados han sido el puente entre lo divino y lo humano, en su papel de capitales políticas han proyectado el dominio de un pueblo sobre muchos otros y se han constituido en el reservorio vivo de la pluralidad de su propia cultura; en su carácter de puertos, puntos de producción, centros bancarios y financieros, han proyectado el saber hacer local con el del resto del mundo interconectado a través de redes marítimas, fluviales, aéreas, de información y telecomunicaciones.

Es ese papel de puerta de entrada al universo el que nos confunde una y otra vez, engañándonos y sugiriéndonos que ellas son el universo, sugiriéndonos que su ser y su existencia son el absoluto urbano. Hemos equivocadamente asignado a ciudades concretas (Nueva York, Londres y Tokio) el papel de la urbs romana.

Sassen (1991) nos mostró con propiedad y suficiencia las propiedades y las características de la ciudad mundial contemporánea y la llamó global. Identificó a Nueva York, Londres y Tokio en ese papel y aparte de denominarlas ciudades líder, ni siquiera sugirió tratarlas como ciudad universal. Sin mediación de relaciones de dominio o de subordinación política, ha sido frecuente que en Latinoamérica otorguemos a esta ciudad global el papel de urbe universal y hemos iniciado una frenética búsqueda por reconocernos en ella, por vernos como su semejante. Aspiramos encontrar a Roma imperial en cada una de nuestras ciudades, restringimos nuestras preguntas, nuestra curiosidad y nuestro compromiso con el futuro, a esta estrecha y a veces innoble comparación. Hemos pretendido nombrarnos ciudad global y en esa invocación hemos perdido el



rumbo de nuestro pasado, el colorido múltiple de nuestro presente y la libertad de soñar con futuros impensados.

Parece, por tanto, preferible preservar la referencia a la polis griega, más que a la urbe romana, para así conservar la libertad de distinguir ciudades de condiciones diversas y aceptar que la condición de “la” ciudad contemporánea debe hallarse como resultado de la comparación entre singulares y no como la imposición de una como si fuese legítimamente representativa de lo universal. El recorrido presentado en este texto hace, por tanto, referencia a la metrópolis latinoamericana,<sup>3</sup> que reconoce su identidad en la comparación con la ciudad global, con las ciudades del mundo actual vengan de donde vengan, y entre las distintas metrópolis de nuestro subcontinente.

¿Cómo reconocer entonces la diferencia entre lo singular y lo universal? ¿Cómo descubrir lo metropolitano en abstracto sin someter por la fuerza a lo metropolitano en concreto?

### Segundo ángulo: ¿cómo pensar lo universal en lo singular, la semejanza en la variedad?: una primera pista en la dimensión de las ideas

El historiador de la ciudad latinoamericana José Luis Romero (1999) propone una sugestiva clave, que intentaremos seguir, para resolver el dilema planteado. La semejanza de las ciudades latinoamericanas en los diferentes momentos de su historia, deriva de la persecución de modelos urbanos comunes y sus diferencias, de la manera particular en que ellos toman arraigo en cada caso concreto:

“En rigor, todas las ciudades latinoamericanas aceleraron a partir de entonces un doble proceso que estaba iniciado desde la fundación. Por una parte, procuraban adecuarse al modelo europeo siguiendo sus líneas de cambio y por otra sufrían las transformaciones derivadas de su estructura interna, que alteraban las funciones de la ciudad y, además, las relaciones entre los distintos grupos sociales y entre la ciudad y la región. Ese doble proceso –de desarrollo heterónimo y de desarrollo autónomo– continuó a lo largo del período independiente, acentuándose cada vez más” (Romero, 1999: xxxiii).

La construcción de la ciudad latinoamericana se ha orientado por los patrones impuestos –durante la colonia– y después sugeridos –posteriormente a la independencia– por el modelo de ciudad europea que hemos construido en nuestras representaciones ideológicas y políticas.

Esos modelos han contribuido a uniformizar nuestras aspiraciones, a coordinar nuestras voluntades, a dotar de perseverancia a nuestros esfuerzos, e incluso a otorgarle a nuestros proyectos de ciudad de un mítico sentido de nobleza y de legitimidad que les da la fuerza necesaria para impactar el transcurso de nuestras realidades urbanas. Así, y gracias a este proceso, cada ciudad particular y específica, hace parte de un todo universal, de una idea de ciudad construida en cada momento histórico.

Ese mismo proceso, sin embargo, no evita la diversidad, no logra oponerse a la emergencia de múltiples realidades urbanas, únicas e irrepetibles. Esos modelos urbanos, cultivados en cada momento y en cada ciudad “sufrían las transformaciones derivadas” –al decir de Romero de las realidades social, política, económica y geográfica propias de cada sitio, dando lugar a esas ciudades concretas, singulares, específicas.

3 Y no es, por tanto, extensible ni generalizable a ciudades, pueblos y aldeas latinoamericanas; se pretende aplicable a las metrópolis.

Los modelos urbanos contemporáneos tienen tras de sí, poderosas máquinas intelectuales y financieras, inmensas organizaciones que los promueven, los difunden, los legitiman. Acuerdos económicos como el Consenso de Washington que dieron pie a concepciones y a políticas macroeconómicas neoliberales convergentes; organizaciones multilaterales, políticas y financieras, que se sumaron a través de la proposición de reformas apoyadas por instrumentos de crédito y de fomento; representaciones económicas de la ciudad global que dieron impulso a nuevas formas de intervenir la ciudad, con nuevos parámetros y prioridades.

### Tercer ángulo: ¿cómo pensar, lo universal en lo singular, la semejanza en la variedad?: una segunda pista en la dimensión de las percepciones y de las emociones

La ciudad, como se ha dicho, es una obra humana para seres humanos que, en su condición de tales, son el resultado de la operación simultánea de dimensiones diversas. “¿Dónde nos parecemos los unos a los otros ciudadanos del mundo?”, pregunta Silva (2008: 145). No necesariamente a través de los paisajes construidos ni por la semejanza de los componentes de la ciudad, sino en la construcción de imaginarios, representaciones mentales elaboradas no solamente de forma racional, sino también emocional. “En esa dirección, para este escrito, se asume que los lugares ya no serán tanto la denominación del sitio físico, sino esa región psicológica donde se escenifican las percepciones sociales armadas de modo imaginario (...)” (Silva, 2008: 146). Por tanto, es necesario explorar y acudir al mundo de las percepciones, de las sensaciones y de los sentimientos que ponen en marcha una poderosa y pro-

bablemente incontenible fuerza de cambio urbano con un sentido convergente: la de las expectativas y los comportamientos individuales y familiares.

Más aún en el mundo tecnológico actual, en el que ellas son sometidas a permanentes procesos de factura y refacción, operados a través de los medios masivos de comunicación (especialmente la televisión) y de las industrias culturales globales (particularmente el cine):

“La revolución informacional que ha creado nuevas tecnologías que acortan las distancias, desdibujan el rol que tradicionalmente asumieron las ciudades, y transmiten una cultura globalizada a través de un sistema de comunicación internacionalmente operado. Esto contribuye a homogeneizar los gustos, preferencias y el mismo paisaje urbano, pero paradójicamente ha reforzado la identidad de las sociedades locales. La cuestión social se internacionaliza en el imaginario colectivo, ya que las necesidades y conflictos tienden a compartirse no obstante las diferencias nacionales y regionales” (Ziccardi, 2009:30-31).

En medio de este contexto, con el nacimiento del siglo XXI, en el mundo de las emociones ha emergido el temor como sentimiento urbano global, con significativos impactos sobre lo que nuestras ciudades son y han de ser:

“Los miedos a una catástrofe provocada en el presente o el futuro inmediato dominan los ambientes imaginarios del momento. El ataque a las torres gemelas en Nueva York (2001), y sus repeticiones explosivas en las invasiones y ataques en Irak (2003) o Madrid (2004), no han hecho más que visualizar y potenciar un sentimiento de fragilidad en el (ciudadano) televidente. El enemigo político ya

no es una súper potencia sino que ha pasado a ser cualquier sujeto que posea vía telemática alguna información estratégica y oportuna para destruir al adversario (...) Así, la frontera entre arquitectura y el mantenimiento del orden se ha esfumado todavía más, 'la policía de Los Ángeles se ha convertido en uno de los protagonistas principales de la planificación del centro', y de varias de las ciudades se puede agregar. Tiempos productivos y afortunados para fabricantes de seguridad (...). Esa es la paradoja de la máquina paranoica imparables que se alimenta a sí misma. La lucha contra el terrorismo que produce ella misma el máximo del terror. El miedo al asalto que visibiliza la posibilidad de ser asaltado y agita el corazón" (Silva, 2008: 152-153).

En América Latina, el enemigo no es externo sino interno y este imaginario del temor es alimentado a través de los crecientes índices de violencia y delincuencia del más variado tipo que se manifiestan a través de los homicidios urbanos:

"En un contexto caracterizado por elevados índices de pobreza, desigualdad social y falta de justicia (Neira, 1996) están dadas las condiciones para que la delincuencia proliferare y, es evidentemente, que se ha incrementado en la última década a niveles francamente alarmantes (...). Se estima que en América Latina, entre 1980 y 1991, la tasa de homicidios subió de 12.8 a 21.4 por 100 mil habitantes" (Ziccardi, 2009: 60).

La incidencia del narcotráfico se extiende hoy a la totalidad del continente latinoamericano y constituye la forma más dolorosa y menos reconocida de globalización. De una producción inicialmente focalizada en los países andinos, se ha extendido hoy también a México y Centroamérica y compromete a

la casi totalidad del continente a través del armado de redes de distribución y de lavado de activos. En el caso de las ciudades, es responsable de la emergencia de una estética arquitectónica muy particular y ha alimentado procesos mayores de corrupción política e institucional que se manifiesta de manera cruda a través de las cifras de muertes, masacres y desplazamientos forzosos de población indefensa en los países más afectados por esta actividad, lugares éstos donde el ejercicio de la ciudadanía se convierte en una quimera. En las grandes ciudades brasileras los narcotraficantes constituyen hoy bandas armadas con capacidad de confrontación directa de la policía y del ejército. Es ésta la no mencionada globalización debido a que se trata de una globalización de lo inabarcable.

"En rigurosa coherencia con esta lógica histórica, la Lima de inicio del siglo XXI también se hace Global City, como acaba de revelarse Buenos Aires y la Yakarta de Suharto: es decir, a través de los signos de aquello que se produce con eficientes criterios globales: la corrupción transnacional, la miseria globalizada y la persistencia del único –parece ser– "exitoso" negocio mundializado que produce la región andina de América Latina: el comercio de la cocaína" (Ludeña, 2009: 338).

Otro imaginario, del que no habla Silva, pero que como observadores de nuestras realidades nos atrevemos a sugerir es el de prosperidad. Esa noble distinción establecida por Aristóteles entre facilidad (bienestar material) y virtud no existe en el mundo contemporáneo.<sup>4</sup> Aparte de las teorías del desarrollo propuestas por Sen (2000), por lo general, bienestar material y felicidad son

4 Aunque existe en la teoría del desarrollo, no en la vida cotidiana.

hoy una y la misma cosa, se confunden y se plasman en objetos del deseo, como el auto, la vivienda y el paisaje suburbano, el equipamiento doméstico.

Esos universales urbanos, constructores de la ciudad contemporánea son, por tanto, fundamentalmente realidades mentales, elaboradas en las dimensiones racionales de la ciencia, de la política y de sus instituciones, pero también, y no menos importantes, dimensiones imaginarias, producto de la combinación de razones y emociones, sembradas en las áreas del deseo y del temor, ejercitando poderosas fuerzas modeladoras del comportamiento individual y colectivo.

Ese complejo mundo mental que orienta, coordina, da duración y legitimidad a comportamientos urbanos convergentes, que es fuente de uniformidad y homogeneidad, se entrecruza a cada instante con las realidades más básicas de la ciudad como su tamaño, su forma, su dinámica de crecimiento, su sentido de lo social, de lo político y de lo cultural, para producir mil y un resultados urbanos, tan diferentes unos de otros que parecieran provenir de planetas distintos, tan semejantes unos de otros que serían meros reflejos de una misma y única fuente de luz, la globalización.

#### Cuarto ángulo: la ciudad nunca es la misma y está sometida a los ciclos míticos del Ave Fénix

El Ave Fénix o *Phoenicopterus*, como lo conocían los griegos, es un ave mitológica del tamaño de un águila, de plumaje rojo, anaranjado y amarillo incandescente, de fuerte pico y garras. Se trataba de un ave fabulosa que se consumía por acción del fuego cada 500 años, para luego resurgir de sus cenizas. Según algunos mitos, vivía en una región que comprendía la zona del Oriente Medio

y la India, llegando hasta Egipto, en el norte de África.

Este mito nos sirve de ilustración de la idea de que el cambio es permanente; cada ciudad nunca es idéntica a sí misma, no es lo que fue ni lo que será. Sin embargo, su ritmo de cambio es tan disparejo que así como por momentos el tiempo pareciera detenerse, hay otros de vértigo y mutación extrema. Estamos en un momento especial, renaciendo de nuestras propias cenizas. En los últimos 30 años nuestra metrópolis latinoamericana agonizó, murió y resucitó, de manera tal que estaríamos existiendo en un algo totalmente nuevo, inédito, ante lo cual enmudecemos, bien sea por asombro, por temor o por simple y mera ilusión.

Como breve ilustración de estos ciclos urbanos, un caso poco conocido pero impactante, la transformación de Edo en Tokio:

“La desintegración de las ciudades feudales provino de varias fuentes y algunos de los elementos desorganizadores fueron más fuertes en algunas regiones que en otras. Pero la fuerza combinada y destructiva de todos ellos se focalizó en Edo, la ciudad capital. (...) Una población que alcanzó el millón de habitantes al final del período Tokugawa descendió a 597.905 (149.383 casas) en 1873. Las estructuras sociales y ecológicas características de Edo en sus días de núcleo del sistema feudal centralizado, entraron en desorden al mismo tiempo que el sistema completo se desintegraba” (Yazaki, 1968:274, 283).

Como resultado de la restauración de la dinastía Meiji, Tokio reemplazó a Edo como nuevo nombre para la capital del Japón. Este cambio fue algo más que meramente convencional pues estableció el nacimiento de una nación moderna con una capital también moderna (Cuervo, 1996:25).



Sao Paulo

Otro ejemplo, más cercano pero no menos sugestivo, es el surgimiento de Nueva York como centro financiero global contemporáneo.

“La industria manufacturera contaba con un millón de empleos en 1950, 900 mil en 1960, 800 mil en 1970, 500 mil en 1980 y 387 mil en 1987. Entre 1969 y 1987, Nueva York perdió la mitad de sus empleos manufactureros y más de la mitad de sus empleos de oficina en las sedes manufactureras. (...) En contraste, los servicios (...) aumentaron de medio millón en 1950 a más de un millón en 1987” (Sassen, 1991: 200-202).

Para quienes hemos sido testigos presenciales de las transformaciones de la ciudad latinoamericana nos es difícil distinguir e interpretar con precisión la magnitud del cambio, si se trata de simples modificaciones

aparentes o de contenido profundo. Intentaremos demostrar, en lo que sigue, que se trata de un nuevo nacer de la metrópolis latinoamericana.

En los últimos 30 años, las metrópolis latinoamericanas han estado sometidas a ciclos de vida relativamente sincronizados. Los años 1980 fueron de letargo y de crisis, en lo económico y en lo político. En lo económico, la llamada década perdida significó planes de ajuste, masivos recortes de gasto público y ciclos hiperinflacionarios con repetidas crisis cambiarias y financieras. En lo político, por la prolongación de las dictaduras, en algunos casos, por la intensidad de las guerras civiles y sus efectos devastadores, en otros. Las metrópolis cayeron en un profundo letargo con un casi nulo crecimiento en sus inversiones públicas y privadas y un muy lento, y en algunos casos negativo, crecimiento económico.

Los años 90 fueron de renacer tanto en lo económico como en lo político. En lo económico por la estabilización de la moneda y la llegada masiva de capitales e inversiones con serio impacto en la composición de las ciudades (nuevos artefactos de la globalización). En lo político por el retorno y estabilización de la democracia, acompañada de procesos de descentralización o consolidación del federalismo que le han dado un renovado papel a los gobiernos locales e intermedios, incluyendo los de las grandes ciudades. El dinamismo económico urbano se vio impulsado por la masiva inversión extranjera, por la expansión inmobiliaria, por la consolidación de la economía de los servicios y por la creciente capacidad de pago de los segmentos más pudientes de la población urbana.

Los años 2000 consolidaron el cambio económico y político del subcontinente y de sus ciudades. En lo económico, por la presencia de una fase relativamente prolongada



de expansión, asociada a los ciclos de exportación de minerales y de productos agropecuarios, con el impulso de los nuevos grandes mercados en plena expansión, la China y la India especialmente. Esta expansión se detuvo temporalmente con una recesión mundial que golpeó menos intensamente a América Latina que al mundo desarrollado y le permitió mitigar el retroceso en los avances previamente obtenidos a nivel de reducción de la pobreza. En lo político, el continente se vio poblado de democracias de las más diversas orientaciones y matices, que avivaron las búsquedas de cooperación y de ganar presencia geopolítica propia.

Son treinta años durante los cuales, por diversas razones y en muy variadas circunstancias, las metrópolis latinoamericanas renacieron de sus cenizas y confrontaron procesos de cambio mayor, fundamental. Su tamaño, sus elementos y la composición de los mismos no han sido ajenos a las transformaciones mencionadas. Muy probablemente cada metrópoli está en la presencia de nuevas estructuras y nuevas morfologías urbanas. Más que encontrar un único patrón de cambio, lo que sí es posible identificar, al estilo de lo que nos propone José Luis Romero, son vectores de transformación comunes que han dado lugar a configuraciones diversas, dependiendo del tamaño de la ciudad, de su ritmo de expansión y de las políticas urbanas que la han acompañado.

### Quinto ángulo: aspectos de la mutación metropolitana: la dimensión global del trabajo urbano

El trabajo de Sassen (1991), a principios de los años 1990, no pudo ser más oportuno. Los observadores de la globalización declaraban sin cautela alguna y con fundamento empírico suficiente la desaparición del terri-

torio, la liberación de las ataduras de la proximidad y del espacio.

Las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información creaban las condiciones para la formación de redes de trabajo a distancia, de comando de operaciones complejas sin necesidad de proximidad física; la liberalización del comercio, de las finanzas y de las regulaciones laborales aceleraban el traslado de segmentos enteros de la producción a lugares remotos y distantes de los originales; las necesidades de 14 flexibilidad incentivaban la atomización y la exteriorización de funciones productivas.

Sassen demostró con rigor y elocuencia que a la desaparición de todas las ataduras espaciales arriba mencionadas se habían sucedido la aparición de otras nuevas, que la gran ciudad adquiriría funciones de comando de nuevo tipo, con profundas implicaciones sobre su estructura económica, su mercado laboral, sus formas de consumo e incluso su morfología. Tomó a Nueva York, Londres y Tokio como las cabezas de esa nueva maquinaria económica global y las sugirió como representativas de un nuevo orden urbano:

“A través de las finanzas más que por medio de cualquier otro flujo internacional, ha emergido una jerarquía global de ciudades, con Nueva York, Londres y Tokio no solamente como las ciudades líder, sino también como aquellas que cumplen las funciones de coordinación y operan como los mercados de venta y compra de capital y conocimiento” (Sassen, 1991: 327).

La gestión de la información emergió como la nueva sustancia generadora de atributos urbanos de orden superior, representativos no solamente de una nueva economía sino también de una nueva ciudad:

“Las tendencias de las firmas a tener sucursales o divisiones altamente diversifi-

cadras, a un creciente tamaño, y poseer varias localizaciones, han diversificado y aumentado los componentes de la información necesitada por las oficinas matrices, lo mismo que la importancia y precisión de dicha información. La ubicación adquirió una nueva importancia pues algunos lugares proporcionan mejor acceso a la información que otros (...) También adquiere nueva importancia el mercado (...) Algunas ciudades emergen como mercados específicos para una clientela global” (Sassen, 1991: 110).

La ciudad global, de constatación pasó a adquirir el carácter de propósito. El ejercicio de estas funciones de comando se entendió como fuente generadora de prosperidad y se convirtió en la meta por excelencia de la ciudad latinoamericana. La competitividad urbana apareció como la nueva estrategia que plasmó este deseo, dando lugar a formas de medición novedosas que permitieron hacer el seguimiento al “estado de situación” en cada momento: el comercio internacional, la captación de inversiones extranjeras, el movimiento financiero, el número y la importancia de las sedes empresariales y corporativas, la intensidad de los flujos de personas, información y conocimientos, el grado de acceso a conexiones de Internet y teléfonos celulares, fueron algunas de las más significativas variables utilizadas para determinar el grado de globalización de cada ciudad.

La dimensión global de la metrópolis latinoamericana indudablemente se ha consolidado, incluso, en algunos casos, se ha expandido a ritmos sin precedentes. No obstante, ninguna de las metrópolis latinoamericanas ocupa los rangos superiores de las escalas internacionales y su peso y dinámica se mueve al tenor de su propia economía nacional, con pocas sugerencias de ocupar siquiera funciones de comando regional sobre

algún área del subcontinente latinoamericano. “La profundización de la inserción de las ciudades latinoamericanas en el ámbito internacional ha generado la formación de una jerarquía urbana, que se manifiesta en el estudio del Globalization and World Cities Study Group and Network (Gawc). Éste se propuso realizar una sistematización y evaluación de las ciudades mundiales ordenadas conforme a un indicador de influencia mundial o ‘mundialidad’, en base a la presencia de los servicios al productor.

Latinoamérica tiene dos ciudades entre diez clasificadas como ‘Beta’ (Ciudad de México y Sao Paulo), las cuales prestan a lo menos tres de los cuatro servicios evaluados (auditoría, publicidad, banca y servicios financieros y servicios jurídicos). Además incluye 3 entre 35 ciudades clasificadas como “Gamma” (Santiago, Caracas y Buenos Aires)” (Fuentes, 2004: 12).

Ni siquiera Santiago de Chile que aparece en un rango aparentemente desproporcionado con relación al tamaño de su propia economía nacional, escapa a esta norma. “Como afirma América Economía (2004), el éxito internacional de Santiago se debe al éxito del país más que a la gestión de las autoridades de la ciudad; por lo tanto, quizá no sería extraño pensar que Santiago más que una ‘ciudad global’ o globalizada, es la capital de un ‘país global’, que se encuentra en un proceso creciente de internacionalización de sus relaciones comerciales (...)” (Fuentes, 2004: 23).

El peso del empleo y del valor de las actividades terciarias, al interior de las cuales se incluyen las nuevas funciones de comando, también se ha expandido significativamente en las metrópolis latinoamericanas. No obstante, el sentido de esta expansión no siempre coincide por el asignado por Sassen de ser expresión de la creciente participación de las funciones de comando



y de gestión compleja de la información y del conocimiento.

En una investigación comparativa realizada por Roberts (2005) para cinco metrópolis latinoamericanas, constata una expansión acelerada generalizada del empleo en servicios al productor que, sin embargo, no es solamente ni principalmente atribuible a la expansión de las funciones de comando propias de la ciudad global, sino como soporte a los nuevos procesos de consumo: “El crecimiento en los servicios al productor (finanzas, inmobiliario, servicios financieros y profesionales) en las otras ciudades –5 de las 6 analizadas– sugiero que es debido al papel de estos servicios en la promoción y organización del consumo doméstico en la economía moderna, y no a ninguna nueva función que estas ciudades estén desempeñando en la organización de la economía global” (Roberts, 2005: 113-114).



Bogotá

### Sexto ángulo: aspectos de la mutación metropolitana: ¿Un nuevo orden social?

El nuevo orden urbano, representado en la ciudad global, se estaría acompañando del surgimiento de nuevas formas sociales, en especial, de nuevas y crecientes distancias entre diferentes capas socioeconómicas. “Está surgiendo una nueva clase, y las ciudades globales han emergido como uno de los principales escenarios de este desarrollo: ellas contienen tanto los sectores económicos más fuertes, como una aguda polarización de ingresos. La expresión concreta de esta nueva alineación de clase en las estructuras de la vida diaria está bien capturada en la masiva expansión de un nuevo estrato de altos ingresos –junto con la creciente pobreza urbana” (Sassen, 1991: 337).

En el mundo intelectual latinoamericano, ésta es de las tesis que con más entusiasmo se han aceptado. Curiosamente es la que mayor cantidad de nuevos términos ha adoptado, dando lugar a una superposición de categorías y fenómenos de distinto orden cuya comparación se hace difícil. Hablando de un algo poco definido pero comúnmente aceptado se han utilizado términos como pobreza, desigualdad, polarización, dualismo, segregación, segmentación, fragmentación, exclusión, desconexión, como si todos se refirieran a lo mismo.

Paradójicamente, los mecanismos de generación de desigualdad socioeconómica urbana aludidos por Sassen, hacen parte de categorías muy propias de la sociología urbana latinoamericana desde hace más de cuarenta años. “En América Latina la situación es bastante diferente, la exclusión social no es un fenómeno de las últimas décadas, ha sido siempre la situación que han debido aceptar las grandes mayorías, aunque pudo haberse amplificado a partir

de la aplicación de las políticas neoliberales” (Ziccardi, 2009: 47).

Aunque la teoría de la modernización y del dualismo anunció la progresiva desaparición de las formas tradicionales de vida y del dualismo productivo de nuestras economías, la persistencia de las desigualdades y de la pobreza obligó inventar y acuñar conceptos y teorías que dieran cuenta de su permanencia. De la idea de marginalidad, entendida como un fenómeno atípico y temporal de desigualdad, se pasó a la de exclusión, comprendida como resultado propio y funcional a la estructura, no como patología o error involuntario de la misma. Con Milton Santos (1975) se llegó al más avanzado grado de conceptualización de estos fenómenos, entendidos por él como parte de la articulación compleja de circuitos económicos urbanos heterogéneos y dispares, pero complementarios y con procesos de retroalimentación permanente.

Con la crisis mundial de los años 1970, los países desarrollados y con ellos Sassen descubren formas de pobreza y exclusión inventadas y consolidadas de tiempo atrás por las ciudades latinoamericanas. Bastó este descubrimiento para que el mundo intelectual latinoamericano borrara de un plumazo su memoria académica, su acervo teórico, su conocimiento acumulado. Sin lugar a dudas han emergido nuevas formas de exclusión social, nuevas variedades de desigualdad y de pobreza pero, lamentablemente en este campo mucho más que en otros, la evidencia empírica está poco consolidada y la interpretación teórica particularmente dispersa y atomizada.

La poca evidencia comparativa entre ciudades sugiere, en este punto, algo semejante a lo encontrado en otros aspectos: hay algunas tendencias mayores que son comunes a las distintas ciudades, pero ellas no constituyen un patrón único ni uniforme, sino

más bien una colección variada y plural de situaciones: “Según De Mattos (1999), teniendo en cuenta las diferencias existentes entre las grandes metrópolis de los países desarrollados y las ciudades latinoamericanas, la mayor parte de las investigaciones sobre las urbes de América Latina muestran una tendencia dominante hacia el aumento de las desigualdades intra-metropolitanas y la polarización social (Ciccolella 1999, Cariola y Lacabana 2003, Tashner y Bógus 2001). Sin embargo, el mismo autor afirma que ‘también hay algunos casos en que la tendencia hacia una mayor polarización social no ha podido ser confirmada, como ha ocurrido en las investigaciones para Río de Janeiro en la década de los ’80 y Santiago de Chile en el período que se inicia a mediados de los ’80 y se prolonga hasta fines de los ’90 (De Mattos, 1999: 57)” (Fuentes, 2005:13).

### Séptimo ángulo: aspectos de la mutación metropolitana: nuevas morfologías urbanas

De Mattos (2010: 265) ha propuesto la emergencia de una nueva y referencial forma urbana propia del momento:

“la metamorfosis que se procesa bajo el impacto de las tendencias constitutivas de esta fase de modernización capitalista, ha estado llevando a la conformación de una nueva forma urbana, que comporta mutaciones sustantivas con respecto a la que se había impuesto en el momento industrial-desarrollista (...) que correspondía a una ciudad ‘caracterizada por la existencia de un gradiente densimétrico en sentido centro-periferia, tanto en términos de población como de actividad y empleo, junto con la identificación de unos límites externos bastante netos frente al entorno rural’. Y, luego, que en

su lugar comenzó a esbozarse un nuevo patrón o forma, que puede ser descrita ‘como una trama continua de asentamientos, organizada alrededor de un gran número de focos nodales especializados en una vasta región multicentrada’, cuyo ‘modelo ideal puede ser definido como una ciudad sin centro o como una región urbana organizada alrededor de los fragmentos desparramados de la explosión del centro”.

Algunos autores han acogido la tesis con entusiasmo, otros con mayor cautela y en un buen número de casos ha dado lugar a la revisión detallada de sus componentes sin la posibilidad de suscribirla de forma completa y contundente. En el caso de Lima, hay la presencia de elementos que confirmarían la hipótesis propuesta:

“En los años noventa, el patrón espacial emergente en Lima Metropolitana, se caracterizó por el crecimiento de múltiples centros especializados dentro de una estructura cada vez más descentralizada. El centro histórico de funciones múltiples se ha desdoblado en múltiples centros metropolitanos especializados en determinadas actividades informacionales, industriales, comerciales o culturales, los cuales se articulan a través de redes de información, de transacciones comerciales o de relaciones sociales” (Chion, 2009:90).

Con una interpretación cercana a la anterior, se habla de fragmentación:

“Por una parte, la extensión de las autopistas acentuó las estructuras lineales y, por otra, constituyó un antecedente para la formación de estructuras celulares fragmentadas que hoy son las más notables en el perímetro urbano. Bajo el concepto de fragmentación se entiende una nueva forma de separación de funciones y ele-

mentos socio-espaciales ya no, como antes, en una dimensión pequeña. Elementos económicos y barrios habitacionales se dispersan y mezclan en espacios pequeños (...) Mucho más importantes son hoy los malls y Shopping centres, y aún los primeros urban Entertainment centres. Originalmente orientados a los barrios de estratos altos, hoy en día estas infraestructuras se dispersan a lo largo de todo el perímetro urbano. (...) En el modelo, la fase de fragmentación está simbolizada por la libre distribución de zonas industriales, por la localización de centros comerciales en toda la ciudad, orientados a las autopistas intraurbanas y aeropuertos, así como la presencia de barrios cerrados en todo el perímetro urbano y en la periferia extramuros” (Bähr y Borsdorf, 2009: 33,42).

Sao Paulo sería un caso donde la hipótesis de De Mattos se acepta de manera parcial. Por su escala y configuración, daría lugar a la introducción de un nuevo concepto, el de ciudad región mundial. Por una parte, la Región Metropolitana de Sao Paulo (RMSP) estaría organizada en ejes o corredores de actividad, demarcados por la existencia de grandes infraestructuras de transporte y comunicación, especialmente las autopistas. Se trata por tanto de un policentrismo de ejes compactos y no de nodos dispersos como lo sugiere el modelo propuesto por De Mattos:

“Observa-se, nesse sentido, que a expansão econômica e populacional da RMSP é resultado da combinação das condições de topografia e da localização dos grandes troncos rodoviários (...) a expansão da região metropolitana seguiu seis grandes eixos (...) Sao Paulo-Santos (...) RMSP com o Vale do Paraíba (...) Sao Paulo-Minas (...) RMSP com a região de Campinas (...) RMSP com a região de Sorocaba (...) Sao Paulo-Paraná” (Campo-

lina, 2007: 31). Este policentrismo axial de la Región Metropolitana se acompaña de una extensión regional mucho más amplia del radio de influencia de la ciudad hasta unos 100 kms: “Assim, aceitamos a idéia da cidade-região mundial de Sao Paulo, porém composta pela RMSP e pelas microrregiões, industrializadas e próximas, de Campinas, Sao Jose dos Campos, 19 Sorocaba e Santos, como propõe Lencioni (2003). Elas estão contidas dentro de um radio inferior a 100 km, tomada a cidade de Sao Paulo como centro” (Campolina, 2007: 38).

La Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), posee hoy, probablemente por las semejanzas de escala, una estructura semejante a la mencionada para Sao Paulo en donde se ha configurado un policentrismo basado en la presencia de ejes y no de nodos desarticulados sin presencia de un centro. La evidencia histórica señala además, en este caso, que esa nueva configuración es el resultado de un proceso de cambio de varias décadas que como paso previo tuvo una configuración policéntrica nuclear dispersa:

“Basándonos en la investigación realizada sobre la ZMVM en 2002 (Pradilla y Pino, 2004), revisada en 2007, podemos afirmar que en la metrópoli se ha operado un cambio sustancial en la lógica de estructuración socio-económica y territorial: ha pasado, a través de una fase multinuclear de transición con una duración de varias décadas, de una estructura organizada a partir de una centralidad única, a una estructurada a partir de una red de corredores terciarios” (Pradilla, Moreno y Márquez, 2008: 20).

Buenos Aires también daría lugar a una conclusión matizada en donde se pone de presente la yuxtaposición de modelos, en medio, vale decirlo, de interpretaciones encon-

tradas, unas más cercanas a la hipótesis de De Mattos y otras con resultados combinados:

“Para Ciccolella (1999: 17), queda planteada en términos de interrogación, ¿Existe oposición o contradicción entre procesos de globalización de la RMBA y su contra-cara, la dualización del espacio metropolitano? ¿Buenos Aires tiende a ser una ciudad global o una ciudad dual? Y, finalmente, la dualización de las ciudades, es decir la coexistencia creciente entre riqueza y pobreza, atraso y modernidad, constituye una contradicción o una característica esencial del nuevo espacio metropolitano posfordista-postmoderno y postindustrial tanto de las ciudades globales de Sassen como de las megaciudades periféricas?”.

En cambio, para Etulain y López (1999: 25-26), es evidencia de la heterogénea conformación y dinámica propia de la ciudad:

“En forma genérica el crecimiento actual, sigue leyes y parámetros que responden a dos tipos de modelos que se manifiestan en forma yuxtapuesta sobre el territorio. Existe la ciudad tradicional (...) Sobre ella coexiste y se yuxtapone una ciudad difusa, fragmentada, virtual y móvil que cuestiona la naturaleza de la centralidad (...) En gran medida, este tipo de ciudad ya modela y casi consolida el área norte de la RMBA y se vislumbra como modelo factible para el área sur. No obstante se entiende que éste necesita del anterior, fundamentalmente en los aspectos relacionales que involucran los sistemas de movimientos, la centralidad, el espacio público y la seguridad para su atravesamiento (...) Pareciera improbable la exclusión de uno u otro modelo; en todo caso, deberían definirse con precisión las zonas y condiciones en que se ha de desarrollar cada modalidad de

asentamiento” (Citado por Cuervo, 2003: 21).

En otros casos, la hipótesis de De Mattos ha corrido con peor suerte. Para Santiago, por ejemplo, “se hace difícil aceptar que la estructura policéntrica (en todo el sentido del concepto) pueda ser una característica actual de la ciudad de Santiago, ya que —al contrario de la ciudad sin centro por antonomasia, Los Ángeles—, los centros de las decisiones públicas (administración pública nacional y regional) y privadas (financiera y empresarial) siguen estando fuertemente concentradas en la cuña central” (Fuentes, 2005: 25).

En el caso de Bogotá pueden extraerse conclusiones semejantes a las de Fuentes para Santiago (Cuervo, 1999). El centro de actividades económicas y generación de empleo en la ciudad constituye hoy un corredor o eje que se extiende desde el centro histórico de la ciudad hacia el norte. Se ha consolidado un policentrismo más disperso a lo largo de toda la ciudad en actividades comerciales y terciarias banales, pero sin pérdida de continuidad espacial ni con signos de fragmentación.

Durante los últimos 30 años, y particularmente en los 20 años recientes, las metrópolis latinoamericanas han experimentado cambios mayores en su tamaño y en su estructura. No obstante, no es posible observar un único y solo patrón sino varios, determinados por múltiples factores como la topografía de la ciudad, la extensión de sus redes de infraestructura y transportes, la extensión del uso del automóvil, la regulación urbana, las formas organizacionales y financieras de promoción inmobiliaria y de construcción de vivienda de diferente tipo y, por supuesto, la dinámica de crecimiento demográfico de la ciudad y su cambiante posición dentro de su propia red nacional urbana.

### Octavo ángulo: aspectos de la mutación metropolitana: nuevos objetos urbanos

Las nuevas funciones urbanas, asociadas con el manejo y gestión de la información, con el soporte a los contactos internacionales y con las funciones simbólicas del prestigio han dado lugar a la conformación de marcas, de huellas físicas, a través principalmente de la edificación de nuevos objetos urbanos, o, como De Mattos los ha denominado, artefactos de la globalización.

“La nueva base económica, predominantemente terciarizada que emergió junto a la globalización, generó una sostenida demanda por cierto tipo de artefacto urbano, cuya irrupción y multiplicación en el Gran Santiago se produjo desde comienzo de la década de los años ochenta. (...) Estos artefactos aparecieron fundamentalmente como resultado del propio desarrollo de un sector servicios globalizados que, a medida que se fue desplegando a escala planetaria, planteó la necesidad de un soporte físico-arquitectónico que facilite su adecuado funcionamiento y destaque su presencia urbana (...) cabe destacar aquellos que han tenido mayor influencia en la conformación del nuevo paisaje urbano: centros comerciales diversificados y/o especializados, en especial del tipo Shopping Mall (...); grandes superficies comerciales, tanto para el consumo diversificado (súper e hipermercados) como especializado (...); complejos empresariales y edificios corporativos (...); hoteles de lujo y súper lujo y conjuntos para la celebración de ferias internacionales (...); espacios para el esparcimiento, frecuentemente asociados a nuevas tecnologías en el campo de la electrónica (...); barrios cerrados protegidos y segregados, concebidos a imagen y semejanza de los barrios amurallados (gated



communities) de los Estados Unidos” (De Mattos, 2010:329-330).

Estas marcas físicas las tiene la ciudad latinoamericana a lo largo y a lo ancho de su tejido urbano; son huellas de diferentes momentos, especialmente de épocas de prosperidad económica, asociadas a bonanzas más o menos pasajeras. Son nuevas marcas que por lo general no consiguen borrar las precedentes sino que se les superponen de original forma en cada ciudad: porque han sido más o menos avasalladoras, porque han tenido una ubicación diferente, porque han tenido un significado político y social particular.

Aunque esta yuxtaposición no es propia ni particular a la ciudad latinoamericana, sino que está presente en todas las ciudades del mundo, sus componentes de especificidad derivarían del carácter marcadamente espasmódico con el que se producen debido a que hacen parte de una historia económica signada por la presencia de ciclos de expansión y contracción particularmente intensos. Es probable que ciudades con ciclos menos marcados logren asimilar e integrar de mejor forma ese inevitable advenimiento y yuxtaposición de lo nuevo sobre lo antiguo. Un segundo componente de especificidad deriva de la ya mencionada heterogeneidad social de nuestra ciudad, que se hace visible a través de la construcción física de una ciudad popular que recoge abierta y orgullosamente las tradiciones culturales de diversas regiones del país y de sus zonas rurales.

De estas peculiaridades de la ciudad latinoamericana derivan retos éticos y estéticos. En lo ético, convertir la diversidad cultural en un activo y dejar de resentirla como un lastre o una carga de la cual avergonzarse:

“No es posible hablar de una identidad en contextos metropolitanos, sino de la



Santiago de Chile

posibilidad de que en este contexto se expresen múltiples afirmaciones identitarias. La particularidad del fenómeno de Lima está en el hecho de que para expresar esta diversidad cultural no se precisa de la copresencia de múltiples nacionalidades. (...) No obstante, la apropiación de esta riqueza cultural aún no se expresa como una fortaleza, sino que parece ser percibida más como un estigma o un motivo de vergüenza” (Vega, 2009: 18).

En lo estético, estamos llamados a reflexionar acerca de estas mezclas y combinaciones, de las variadas formas que ellas presenten y, probablemente, intervenir sobre ellas para valorizar sus componentes originales y sus posibles aportes:

“A casi 150 años de esta primera imagen republicana de Lima, la capital peruana se ha transformado –22 como se puede

calificar en el Perú— en una auténtica metrópoli chicha (...) categoría cultural para designar toda manifestación en la que se encuentra una fusión o mezcla de manifestaciones de diversa procedencia social, étnica y geográfica, y en los que están presentes componentes de la cultura andina y urbana moderna—” (Ludeña, 2009: 348).

### Noveno ángulo: aspectos de la mutación metropolitana: habitantes y ciudadanos, la nueva democracia urbana, metrópolis, ciudades, pueblos y aldeas

A pesar de constituir un hecho mayor, la reinstalación y estabilidad de la democracia en América Latina y sus impactos sobre la formación de ciudadanía y la construcción de acuerdos colectivos para alcanzar metas de interés general son fenómenos relativamente poco analizados. Al individuo se le analiza más como consumidor y trabajador que como ciudadano. ¿Somos iguales? ¿En qué condiciones accedemos a nuestros derechos y cumplimos nuestras obligaciones? ¿Cuáles son nuestros comportamientos políticos individuales y colectivos? Sin respuestas a estas preguntas difícilmente sabremos qué tipo de ciudad es la nuestra. Los cambios en este frente también son mayores:

“En América Latina (...) La creación de una forma de gobierno que ha sido caracterizada como estatal corporativa se correspondió con una ‘ciudadanía segmentada’ (Draibe, 1993) que diferenció a) aquellos que podían acceder a los bienes urbanos por la vía del mercado (...) por contar con un ingreso adecuado; b) los que poseían la condición de trabajadores asalariados (...); y c) una gran mayoría que debió resolver de manera precaria y paupérrima, el vivir en la periferia sopor-

tando todo tipo de carencias en relación con el acceso a los bienes urbanos más elementales” (Ziccardi, 2009: 67).

La descentralización, la elección popular de alcaldes y gobernadores, las reformas a los estatutos políticos de las ciudades mayores, las prácticas participativas de planeación, presupuesto y control, están introduciendo cambios mayores a la formación y ejercicio de ciudadanía que requieren ser analizados e interpretados con mayor detalle e introducen nuevos desafíos:

“Los procesos de democratización política y de reforma del Estado, los cambios en las fronteras entre lo público y lo privado y, sobre todo, las crecientes demandas de la ciudadanía, obligan a construir un nuevo escenario para el diseño y la aplicación de las políticas sociales y urbanas” (Ziccardi, 2009: 69).

Adicionalmente, dado que las disparidades territoriales y las brechas de desarrollo entre las distintas regiones de nuestros países siguen siendo tan marcadas (CEPAL, 2009), es fuerza reconocer las diferencias de ejercicio de la ciudadanía entre los habitantes metropolitanos, de las ciudades, de los pueblos y de las aldeas. Las fracturas campo-ciudad se reproducen y perpetúan y en algunos casos se exacerban por la presencia de insurgencia política, reacción armada y violencia delincuencia asociada a la producción y tráfico de drogas ilícitas.

### Décimo ángulo: aspectos de la mutación metropolitana: familias globalizadas, funciones residenciales móviles y desagregadas

En los últimos 20 años se incrementaron y extendieron los éxodos de latinoamericanos



hacia los países desarrollados en búsqueda de oportunidades económicas. Las guerras centroamericanas los alimentaron durante los años 1980, pero posteriormente fue el empobrecimiento del campo el que lo exacerbó en México y la estrechez de oportunidades económicas en muchos otros países como Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. En la actualidad, las remesas de los emigrantes a sus familias de origen constituyen para algunos países la principal fuente de divisas y en muchos otros ocupa ya el segundo lugar. Las monedas latinoamericanas se han hecho fuertes no solamente a causa del dinamismo de las exportaciones y de la inversión extranjera, sino también debido a este flujo masivo de recursos que se distribuye caprichosamente entre ciudades, pueblos y aldeas de nuestros países.

Estos recursos están poniendo en marcha la construcción de una nueva infraestructura residencial, ya sea para los familiares o como residencia secundaria de sus aportantes. En otros casos se ha organizado y llega bajo la forma de donaciones que pretenden aportar construcciones de beneficio colectivo. Son, en todo caso, riqueza producida por una forma de globalización poco estudiada y analizada en lo que hace a sus impactos urbanos.

Las familias latinoamericanas han cambiado su estructura, no solamente porque segmentos importantes de ellas se han trasladado al exterior pero manteniendo vivos sus lazos afectivos y de solidaridad económica, sino también porque las separaciones, los divorcios, y las jefaturas unipersonales han proliferado, cambiando el mapa sociológico de nuestros núcleos familiares. Acompañando este proceso, han aparecido estrategias residenciales variadas, con migraciones secuenciales a lo largo del año, o de la vida, con la extensión de fenómenos como el de la residencia secundaria, dando lugar a la aparición de nuevas fuerzas de configura-

ción y cambio de nuestras ciudades que deben ser estudiadas acudiendo a categorías conceptuales apropiadas y a sistemas de medición también adaptados a sus características. Geógrafos franceses observadores de estas mutaciones, como Françoise Dureau (2000), han acuñado el término de *Metrópolis en movimiento*.

### Regresando al centro: la metrópolis latinoamericana en mutación; trayectorias singulares, pistas de futuro

Hemos intentado un recorrido en forma de círculo, girando grado a grado alrededor del centro e intentando cubrir cada una de las 24 dimensiones relevantes de la metrópolis latinoamericana contemporánea. Estamos lejos de haberlo conseguido y este será el momento de proponer el balance de lo alcanzado y de lo pendiente.

El ensayo se ha valido del conocimiento académico producido sobre nuestro objeto de estudio. Aunque la cobertura y el alcance de los aspectos a ser abordados son incompletos, vale decir que, no obstante sus limitaciones, es relativamente satisfactorio gracias a la existencia de instrumentos previamente inexistentes. Hace veinte años, cuando se comenzaba a hablar de los impactos urbanos de la reestructuración capitalista, en compañía de Samuel Jaramillo (1990), intentamos elaborar un análisis para la ciudad latinoamericana que estableciera las posibles diferencias de este impacto con relación a lo que sucedía en las ciudades de los países desarrollados.

Más allá de nuestra voluntad nos encontramos ante el insalvable escollo de la inexistencia de literatura académica e información estadística suficientes que nos permitieran hacerlo. Con pocas excepciones (Eure y la Revista Interamericana de Planificación), la

mayoría de las revistas urbanas provenían de los Estados Unidos y Europa, así que nuestra reflexión tuvo que valerse de ellas y proponer un argumento prospectivo basado en el rigor de la lógica y de nuestro conocimiento previo de la ciudad latinoamericana.

La frustración de aquel entonces no se reproduce en la actualidad gracias a la presencia de foros permanentes como el de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII), o de herramientas como Redalyc (hemeroteca electrónica de Ciencias Sociales), cada uno de los cuales ha contado, el primero con una mesa de debates sobre globalización y expansión metropolitana y el segundo, con un capítulo de revistas de estudios territoriales con cerca de 15 títulos de variados países del subcontinente. Igualmente afortunado fue el apareamiento de las colecciones textos urbanos producidos con el auspicio de Olacchi y el Municipio Metropolitano de Quito. En tales colecciones se recogen balances de autores latinoamericanos ampliamente reconocidos y compilaciones sobre el cambio reciente de algunas de nuestras metrópolis.

La globalización ha transcurrido y tenemos hoy a nuestro alcance un mucho mejor conocimiento de nuestras ciudades, de sus problemas, de sus progresos, de sus realidades objetivas y mentales. Tímidamente y con dificultad, algunos autores latinoamericanos se atreven a los análisis comparativos, a proponer generalizaciones propias y particulares a nuestras realidades metropolitanas. A pesar de esos progresos, seguimos indiscutiblemente inclinados a tomar las realidades de las ciudades del Norte como representativas de “lo urbano” universal y absoluto. El paradigma de ciudad global propuesto por Sassen se tomó como norma, restringiendo las búsquedas a la exploración de preguntas que eran las suyas y no necesariamente las nuestras. Este texto no pasa de soslayo esa reali-

dad, la de la inocultable importancia y relevancia del trabajo de Sassen, pero intenta construir puntos de partida diferentes.

Primero: proponiendo una distinción axiomática entre urbe y polis, para alinearse con la segunda y tomar distancia de la pretensión implícita de la primera de hacer de Roma Imperial, la ciudad universal y absoluta.

Segundo: reconociendo la vital necesidad de comprender la unidad en la diversidad, la semejanza en la diferencia, las tendencias mayores de sus “desviaciones” particulares y sugiriendo una estrategia (discutible y probablemente polémica pero abiertamente no etnocéntrica) para combinar el análisis y la interpretación de las semejanzas y las diferencias en los procesos de mutación metropolitana latinoamericana.

Si, como Aristóteles propone, la ciudad es una asociación entre iguales que acuerdan alcanzar propósitos comunes de dicha (felicidad-libertad) y facilidad (progreso material-riqueza-bienestar), es de indiscutible importancia explorar, conocer e intentar establecer la sustancia de esos acuerdos, los contenidos de las ideas de dicha y facilidad que orientan los pequeños y atomizados actos individuales, así como los políticamente contruidos, teóricamente justificados e institucionalmente impulsados.

Aparece así la crucial importancia de conocer la ciudad como realidad mental, imaginaria, como escenario, ámbito, pero también principio y fin de la construcción de ese pensar, ser y sentir actual de la metrópoli latinoamericana. Borges desde la literatura, José Luis Romero desde la historia y Armando Silva desde las teorías de la comunicación nos han servido de inspiración, respaldo y referencia para proponer los pilares

a través de los cuales se construye hoy el espíritu de lo urbano en Latinoamérica: el concepto de ciudad global, el sentimiento de temor, las aspiraciones de prosperidad.

Tercero: aunque nuestro argumento ha sugerido pero no ha logrado desarrollar, este espíritu metropolitano contemporáneo es uno de los respaldos a partir de los cuales nuestros ciudadanos y nuestras instituciones de hoy orientan sus decisiones, remodelan sus espacios y someten a nuestras metrópolis a una profunda mutación: el automóvil, las autopistas, los centros comerciales, los distritos de negocios, los barrios cerrados, la rehabilitación de los centros, la construcción de la infraestructura de soporte.

Estas voluntades individuales y colectivas no surgen de la nada, no son producto caprichoso y voluntario de las personas. Derivan de la presencia de las industrias glo-



Buenos Aires

balizadas de la cultura, están motivadas por la necesidad del capital internacional por tener nuevos campos de siembra, con promisorias rentabilidades, encuentran soporte en las redes financieras, empresariales y de telecomunicaciones. Pero la economía es obra humana y la tecnología toma su curso por las decisiones que los seres humanos hacen del uso que le darán. Por tanto, esas voluntades y esos espíritus son moldeados pero también moldean las realidades concretas y tangibles de la competencia, de la rentabilidad, de las redes de infraestructura. Ni principio, ni fin, sino que es esa oposición permanente y cambiante entre realidades mentales y objetivas lo que mueve y transforma nuestras ciudades: las pretende iguales y al mismo tiempo las hace distintas.

Distintas porque esas voluntades, esos imaginarios, se insertan en contextos políticos y sociales muy particulares, produciendo un mestizaje propio de cada lugar, con especificidades continentales (que nos autorizan hablar de Latinoamérica), nacionales y locales. Porque las realidades urbanas de cada sitio imponen también sus propias tendencias, sus propias restricciones, sus obstáculos particulares, sus vías de evacuación y rutas de velocidad (por donde el cambio se hace más expedito y rápido) específicas.

Así, constatamos tercerización del empleo en todas las ciudades pero con características particulares en cada lugar en donde la combinación de lo formal e informal es diferente, el papel de lo público y de lo privado es también distinto, en donde los servicios de soporte a la producción y al consumo se combinan de diferente manera en cada metrópoli. También debilitamiento de la producción industrial, en algunos casos sin caída sustancial de su valor, pero en otros sí; en algunas ocasiones con desplazamientos hacia el entorno regional de la ciudad mayor, en otros hacia nuevas regiones y polos



México D.F.

industriales; en algunos con vocación de apoyo a las exportaciones primarias, en otros con mayor peso de la maquila.

También presenciamos la emergencia de nuevas morfologías y tamaños de ciudad, en algunos casos obedeciendo al patrón de la ciudad difusa, en otros combinándolo con la existencia de un centro indiscutible y en otros, simplemente remodelando la escala y la forma del monocentrismo. Nuevos artefactos urbanos emplazados con lógicas distintas, impactando de diferente manera la distribución de oportunidades de compra, de trabajo y de sociabilidad, pero en todos con una inculcable tendencia a la semejanza en la apariencia y en la presentación exterior.

Cuarto: en esa búsqueda saltan a la vista los vacíos, las preguntas inexistentes, o presentes

pero sin respuesta, sin intentos de exploración. En la exploración que realizamos, es de subrayar la debilidad de reflexiones acerca de las nuevas condiciones de ciudadanía y de su ejercicio en nuestras metrópolis de hoy, de la trayectoria de esas democracias locales desde los años de finalización de las dictaduras y de las guerras hasta hoy.

Existe mucho material, aunque no haya sido explotado por nosotros, acerca de un tema crucial como es el de la formación de identidades, de los procesos de tribalización, de la conjugación de las influencias globales con las locales, modeladores de sentidos de pertenencia, de comportamientos sociales nuevos, de otras estéticas e incluso de nuevas éticas. Algunas insinuaciones acerca de los procesos de cosmopolitización de nuestra vida metropolitana, a través del impacto del éxodo demográfico masivo, de las remesas y de su uso económico, pero también por medio de los movimientos más grandes y visibles entre latinoamericanos de unas nacionalidades instalados en ciudades de diferentes países: colombianos en Venezuela, Ecuador y Costa Rica; Nicaragüenses en Costa Rica; Peruanos y Bolivianos en Argentina, Chile y Brasil.

Finalmente, la necesidad de seguir explorando y avanzando en las que, a nuestro entender, son las interrogantes más relevantes: ¿qué tan iguales o desiguales nos hace la metrópoli latinoamericana contemporánea? ¿En qué condiciones estamos construyendo y qué contenido estamos otorgando a nuestros acuerdos urbanos de dicha y facilidad? ¿Qué tanto más cerca o más lejos nos encontramos de ellos? Por último, pero no por ello menos importante ¿qué tanto más libres y autónomos nos hacen esos acuerdos adscritos implícita o explícitamente? ¿Deberíamos acaso intentar modificarlos?



## Referencias bibliográficas

- Aristóteles (1974), *La política* (Madrid: Colección Austral Espasa-Calpe).
- Bähr, J. y Borsdorf, A (2009), “La ciudad latinoamericana: la construcción de un modelo. Vigencia y perspectivas”, en Vega, Pablo (editor) *Lima, diversidad y fragmentación de una metrópoli emergente* (Quito: OLACCHI).
- Campolina Diniz, Clélio (2007), “A região metropolitana de São Paulo: reestruturação, reespecialização e novas funções”, en *Eure*, Vol. XXXIII, No. 98, p. 27-43.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2009), *Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas* (Santiago de Chile: Cepal).
- Chion, Miriam (2009), “Dimensión metropolitana de la globalización: Lima a fines del siglo XX”, en Vega, Pablo (editor) *Lima, diversidad y fragmentación de una metrópoli emergente* (Quito: OLACCHI).
- Ciccolella, Pablo (1999), “Grandes inversiones y reestructuración metropolitana en Buenos Aires: ¿Ciudad global o ciudad dual del siglo XXI?”, Ponencia presentada al V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Toluca.
- Cuervo, Luis Mauricio (1996), *Economic Development and Urban Primacy in Japan* (Tokyo: Institute of Developing Economies).
- (1999), “Expansión metropolitana y globalización en Bogotá”, Ponencia presentada al V Encuentro de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Toluca.
- (2003), *Ciudad y globalización en América Latina: estado del arte* (Santiago de Chile: CEPAL).
- De Mattos, Carlos (2010), *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina* (Quito: OLACCHI).
- Dureau, Françoise et al. (coord.) (2000), *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale* (Paris: Anthropos Editions).
- Etulain, Juan Carlos e Isabel López (1999), “El crecimiento de la metrópolis. La RMBA en el escenario de la reestructuración global”, Ponencia presentada al V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Toluca.
- Fuentes, Luis (2004), “Santiago de Chile. ¿Ejemplo de una reestructuración capitalista global?”, en *Eure*, Vol. XXX, No. 91, p.7-28.
- Jaramillo, Samuel (2010), *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades* (Quito: OLACCHI).
- Jaramillo, Samuel y Cuervo, Luis Mauricio (1990), “Tendências recentes e principais mudanças na estrutura espacial dos países latinoamericanos”, en Licia Valladares, *Reestruturação urbana. Tendências e desafios* (São Paulo: IUPERJ).
- Ludeña U., Wiley (2009), *Urbanismo dixit. Inquisiciones* (Quito: OLACCHI).
- Pradilla, E; Moreno, F; Márquez, L (2008), “Cambios económicos y morfológicos en la Zona Metropolitana del Valle de México”, Ponencia presentada al seminario de la RII, Querétaro.
- Roberts, Bryan R (2005), “Globalization and Latin American Cities”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 29.1, p.110-123.
- Romero, José Luis (1999), *Latinoamérica: las ciudades y las ideas* (Medellín: Editorial Universidad de Antioquia).
- Santos, Milton (1975) *L'espace partagé: les deux circuits de l'économie urbaine des pays sous-développés* (Paris: M.-Th. Genin).
- Sassen, Saskia (1991), *The Global City* (New York: Princeton University Press).
- Sen, Amartya (2000), *Development as Freedom* (New York: Alfred A. Knopf).
- Silva, Armando (2008), *Los imaginarios nos habitan* (Quito: OLACCHI).
- Vega C., Pablo (2009), *Lima, diversidad y fragmentación de una metrópoli emergente* (Quito: OLACCHI).
- Yazaki, Takeo (1968), *Social Change and the City in Japan. From earliest times through the Industrial Revolution* (Tokyo: Japan Publications Inc).
- Ziccardi, Alicia (2009), “Las ciudades y la cuestión social”, en *Las ciudades y la cuestión social* (Quito: OLACCHI).









# Reestructuración económica y metamorfosis urbana en América Latina: de la ciudad a la región urbana

Carlos A. de Mattos \*

## Resumen

Este artículo caracteriza las transformaciones urbanas latinoamericanas en el contexto conformado por los cambios en los modelos de acumulación capitalista verificados durante las últimas décadas. Las nuevas formas físicas y sociales urbanas son relacionadas con la intensificación de la conectividad y la movilidad, la financierización de la economía mundial, la estructuración de una arquitectura productiva organizada en red, la imposición de nuevas condiciones para la competitividad y la flexibilización y segmentación de los mercados de trabajo.

Se destaca que la división internacional de los procesos productivos mediante cadenas globales de valor configura redes de espacios económicos articulados entre sí para facilitar aquellas modalidades de acumulación que localizan y deslocalizan la producción según las conveniencias de la inversión extranjera. A nivel nacional, estos cambios incitan la transición desde una organización territorial basada en áreas hacia una organización del territorio en redes.

La dinámica territorial incide en la formación de un nuevo patrón de acumulación en el cual las ciudades modifican sustantivamente su organización, funcionamiento, morfología y apariencia. Además de influir en la disposición física de las ciudades, las transformaciones asociadas a la modernización capitalista generan nuevos comportamientos locacionales de los actores urbanos.

## Palabras clave

Economía política internacional, globalización, territorios en red, transformaciones urbanas.

\* Investigador del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile

Mientras que este aspecto del proceso global (industrialización y/o urbanización) sigue su evolución, la gran ciudad ha estallado provocando una serie de protuberancias ambiguas, tales como: conjuntos residenciales, complejos industriales, ciudades satélites, apenas diferentes de las formas urbanizadas. La ciudad pequeña y mediana se transforma en dependencia, en una semicolonía de la metrópoli.

*Henri Lefebvre (1972: 10)*

## Introducción

Durante las últimas décadas del siglo pasado, bajo los efectos entrelazados de un nuevo sistema tecnológico articulado en torno, por una parte, a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y, por otra, a la aplicación de un enfoque de política basado en una generalizada liberalización económica, prácticamente en el mundo entero cobró impulso una dinámica económica substancialmente diferente a la que se había impuesto luego de la gran crisis de 1929. Por la profundidad y el alcance de las transformaciones que entonces se produjeron, se puso en marcha un proceso que se puede considerar como, una nueva fase de, *stricto sensu*, modernización capitalista.

El aumento de la cantidad de países que se fue sumando a la dinámica económica emergente evolucionó estrechamente relacionada con un rápido aumento del número de grandes empresas transnacionales (ETN) que se vieron obligadas a reestructurarse para así poder estar en mejores condiciones para hacer frente a los cambios que estaban afectando a la competitividad en un espacio de acumulación en proceso de mundialización, en esta evolución, buena parte de esas empresas procedió a dispersar una parte creciente de los componentes de su cadena de valor hacia diferentes lugares del planeta, lo cual dio inicio a una profunda reorganización de la geografía económica mundial re-

escalada, en la que se reafirmó la importancia del papel de las grandes aglomeraciones urbanas. A medida que estas aglomeraciones se fueron imbricando en la dinámica productiva emergente, diversas mutaciones comenzaron a afectar tanto a su organización y funcionamiento, como a su morfología y apariencia, dando impulso a un proceso que, por su magnitud y alcance, puede ser considerado como *una verdadera metamorfosis urbana*.

Con el propósito de identificar y caracterizar los cambios de mayor relevancia que afectaron a las principales ciudades del mundo, este trabajo se propone analizar la interacción entre reestructuración económica y metamorfosis urbana, considerando algunas de sus particularidades en el caso de las principales metrópolis latinoamericanas. Con este análisis se busca aportar elementos de juicio para mostrar como los cambios que tienen mayor incidencia en estos procesos han evolucionado conforme a algunas tendencias genéricas, cuya irrupción y/o fortalecimiento solamente pueden explicarse en el contexto de las transformaciones constitutivas de esta fase de modernización capitalista. Y, además, que estas tendencias están marcando su presencia en todas las ciudades que se han involucrado estructuralmente en la nueva dinámica económica global, aún cuando ello puede desarrollarse con manifestaciones y alcances específicos según las particularidades y el nivel de desarrollo de

los países respectivos, así como también de la identidad y/o idiosincrasia específica de cada ciudad.

### Cambios político-ideológicos y científico-técnicos y capitalismo total

Para explicar los cambios que marcan la dirección que ha seguido esta metamorfosis urbana hay que tener en cuenta las motivaciones, los fundamentos y los principales efectos de las respuestas, tanto públicas como privadas adoptadas para hacer frente al agotamiento del modelo de acumulación y crecimiento keynesiano-fordista que, con diversas especificidades nacionales, había logrado imponerse en la mayor parte del mundo occidental a partir de la Gran Depresión. Sustentadas en un discurso teórico-ideológico que preconizaba un cambio sustantivo en la orientación y el contenido tanto de la gestión pública como privada, esas respuestas impulsaron un proceso de reestructuración que significó una ruptura radical con respecto al período anterior (Michalet, 2007).

Sin duda, el fracaso generalizado de los intentos por planificar centralizada y normativamente el “desarrollo económico y social”, que habían alcanzado su apogeo en los años de la segunda posguerra, tanto en los países capitalistas como en aquellos que se propusieron hacerlo hacia un destino alternativo, estableció condiciones propicias para un retorno a las recetas del liberalismo económico. Así, después del auge alcanzado durante buena parte del Siglo XX por los planteamientos sobre la necesidad y la posibilidad de una intervención exógena al mercado a fin de regular el crecimiento capitalista, se produjo la vuelta a la creencia de que solamente sería posible encontrar una salida a la crisis con el plena re-mercantilización de la vida social.

Desde el momento en que este discurso volvió a recuperar fuerza, sus indicaciones se propagaron asociadas al avance de la globalización, alcanzando paulatinamente a la mayor parte de las naciones del orbe, si bien con diferente grado de penetración e impacto, en lo esencial, lo que se impuso, fue la convicción de que la recuperación del crecimiento solamente podría alcanzarse bajo una dinámica genuinamente capitalista. Por ello, el objetivo fundamental del nuevo modelo fue “[...] sustituir los mecanismos históricamente inaplicables del modelo keynesiano por otros de nuevo cuño, que sean capaces, en las nuevas condiciones sociales, de asegurar los procesos básicos de toda economía capitalista, a saber, la generación del excedente (fuente de inversión), la elevación de la ganancia, el desarrollo de mercados en forma equivalente, y la regulación del ciclo económico y las condiciones generales de producción, mientras se mantienen condiciones de circulación del capital que no per-



Antonio Mena

turben la apropiación e inversión de los beneficios, evitando procesos inflacionarios desmesurados” (Castells, 1987: 261).

En este contexto, dos creencias se ubicaron como ejes de este nuevo discurso que, por la propia profundidad de la crisis que entonces enfrentaba el modelo anterior, se propagaron sin encontrar mayor resistencia: en primer lugar, que en base a los fundamentos teórico-ideológicos del “modelo” que se había estructurado e impuesto luego de la Gran Depresión, y que había tenido un desempeño relativamente exitoso en los países centrales durante la segunda post-guerra, ya no era posible encontrar respuestas viables y eficaces para lograr la reactivación de la economía mundial; y, en segundo lugar, que estas respuestas, —así como la reestructuración que ellas debían impulsar— debían estar orientadas a restablecer los atributos y las condiciones que asegurasen el funcionamiento de una economía auténticamente capitalista, lo que significaba ante todo devolver al mercado su función de mecanismo básico de regulación económica y al capital privado su papel de protagonista efectivo de la acumulación y el crecimiento.

Las recetas que se propusieron en base a estas creencias, y que fueron compartidas y aplicadas por un número creciente tanto de gobiernos nacionales como de empresas, estuvieron implícitamente fundadas en el convencimiento de que, como afirma Carlota Pérez (2004: 30), cada revolución tecnológica, “se acompaña de lineamientos de ‘óptima práctica’, bajo la forma de un *paradigma tecno-económico*, capaz de romper con los hábitos existentes en tecnología, economía, gerencia e instituciones sociales”. Lo cual se produjo a medida que la propia revolución tecnológica informacional fue poniendo en evidencia la necesidad de generar una institucionalidad concebida específicamente para hacer posible el mejor despliegue

y utilización de las innovaciones tecnológicas emergentes. Por lo tanto, uno de los propósitos centrales de la reestructuración (o “ajuste estructural”) emprendida en estos años fue establecer esa “óptima práctica” requerida para el mejor aprovechamiento de la potencialidad de las TIC.

Con ello, ganó fuerza entre los diversos gobiernos nacionales la convicción de que era ineludible proceder a una progresiva “desnacionalización” de algunos mecanismos, arreglos institucionales y procesos heredados de la fase anterior (Sassen, 2007), en esta dirección, se buscó conformar un escenario y unas reglas del juego que hiciesen posible el despliegue de algunas de las dinámicas globalizadas, dado que se entendía que ellas eran obstaculizadas por rigideces inherentes a la institucionalidad establecida en la fase anterior, en este sentido, la reforma del Estado postulada por el nuevo discurso teórico-ideológico, en el que el principio de subsidiaridad estatal ocupaba un lugar central, permitió impulsar algunos de los cambios necesarios para la materialización de una nueva dinámica económica.

Se establecieron así, por vía política, las condiciones para la afirmación de las tendencias constitutivas del nuevo modelo y, por tanto, para la profundización de la globalización. Estas tendencias, que marcan nítidamente las diferencias entre la globalización y las modalidades precedentes de internacionalización, se desencadenaron en base a las mutaciones impulsadas por dos verdaderas revoluciones, una que se desarrolló en el plano tecnológico y la otra en el político-ideológico, constituyéndose en los pilares básicos de la nueva dinámica y estableciendo las condiciones para que desde las últimas décadas del siglo pasado se intensificase aceleradamente la conectividad y la movilidad a escala mundial. Desde el punto de vista tecnológico, el cambio fundamental

se produjo a raíz de que las TIC aportaron un soporte cualitativamente distinto al preexistente, mucho más potente y eficaz para permitir el despliegue económico-territorial ampliado de la arquitectura financiera y productiva emergente, lo que hizo posible su funcionamiento en tiempo real a escala planetaria. Complementariamente, en el plano político-ideológico, una nueva matriz de poder social, que se había perfilado y afirmado con la evolución de la dinámica fordista, impulsó una progresiva des-fronterización económica de los territorios nacionales mediante la aplicación sistemática de un conjunto de políticas de liberalización económica, de las cuales la apertura externa generalizada constituyó su componente principal.

De esta manera, al impulsar un progresivo aumento del derramamiento financiero y productivo por encima de cada día más de fronteras nacionales, las políticas del “ajuste estructural” también incidieron en forma decisiva en la conformación de un *espacio mundial de acumulación*, en el cual el despliegue de un número creciente de circuitos globales amplió en forma progresiva la expansión económico-territorial de la dinámica económica capitalista. De esta manera se produjo la instauración y/o profundización de las propiedades y las reglas de juego inherentes a este tipo de formación social en todos aquellos lugares que se iban articulando a dicho espacio, con lo que se produjo en el ámbito económico de cada uno de ellos el progresivo afianzamiento de lo que Offe (1985) ha caracterizado como el *poder de obstrucción del capital*. Y esto implica, como consecuencia crucial de este proceso, que “mientras las decisiones de inversión sigan siendo “libres”, es decir, mientras se rijan por la ley de la rentabilidad máxima esperada, la variable decisiva que dirige las opciones políticas “realistas” es lo que Kalecki

(1976) ha denominado “confianza empresarial”; y la máxima sanción política es la no-inversión o su amenaza [...]. El fundamento del poder y del dominio capitalista radica en este derecho institucionalizado de retirada del capital, del cual la crisis económica no es más que la manifestación agregada” (Offe, 1985: 12-13).

Se puede afirmar que esta prerrogativa, el poder de obstrucción del capital, de la que gozan los propietarios del capital es lo que establece el encuadramiento estructural básico de la nueva dinámica económica y que poco es lo que puede escapar a su alcance, en las situación que se configuró bajo la afirmación de este encuadramiento, se profundizó más aún la *dependencia estructural de las respectivas sociedades nacionales con respecto al capital* (Przeworski, 1990), en este contexto, quedaron establecidas las condiciones para la materialización de una *nueva forma histórica particular* del capitalismo (Held & McGrew, 2002: 65), la cual ha sido considerada como aquella en se ha impuesto una situación de “capitalismo total” (Peyrelevede, 2005).

### Transformación económica y nueva arquitectura productiva y financiera

Al hacerse evidente durante las últimas décadas del siglo pasado la generalización de la pérdida de productividad y de competitividad de la gran empresa verticalmente integrada, que había constituido el núcleo básico del fordismo, tanto gobiernos como empresas se vieron obligados a buscar una salida que les permitiese enfrentar las nuevas condiciones que encuadraban la competitividad en el espacio mundial de acumulación en expansión, en esa situación, numerosas empresas de los países más desarrollados op-

taron por una estrategia que implicó un progresivo desmontaje de organización verticalmente integrada dominante en la época de auge del fordismo, pero contemplando la preservación de las relaciones técnicas requeridas por los respectivos procesos productivos o financieros, conforme a arreglos basados en la externalización, tercerización y sub-contratación. Este camino, que llevó a una progresiva *descomposición o división internacional de procesos productivos* (Mouhoud, 2006: 25), condujo al establecimiento de nuevas formas de articulación multinacional, fundamentalmente por la vía de la organización en red.

A medida que las fronteras nacionales se fueron haciendo más permeables, esas empresas organizadas en red intensificaron su despliegue por distintas partes del mundo, involucrando tanto a la dimensiones financiera y productiva, como a la del consumo, lo cual se ha manifestado en la operación de un número creciente de cadenas globales de valor (*global value chains*) (Gereffi, 1999; Gereffi, Humphrey & Sturgeon, 2005). Sobre esta base, se produjo un persistente aumento de la constitución de cadenas y redes, que desde entonces aparecen como uno de los rasgos medulares de la globalización: “en el capitalismo global, la actividad económica no es solamente internacional en su alcance, sino que también es global en organización” (Gereffi, 1999: 1), en esta evolución, un número importante de los componentes de cada cadena de valor (diseño, producción, marketing, comercialización) fueron deslocalizados hacia múltiples lugares de la nueva geografía globalizada, donde se materializaron en diversos tipos de clústeres e islotes productivos, aún cuando con una dispersión y cobertura geográfica desigual, donde los grandes beneficiados fueron los países más desarrollados de la Tríada, proceso en el que los países latinoamericanos se

han ido articulando de manera desigual y, en general, insatisfactoria (Kosakoff y López, 2008).

En torno a estas cadenas de valor y/o redes productivas, se inició la configuración de una *nueva arquitectura financiera y productiva*, cuya expansión y dispersión desembocó en una conformación tipo nodos y redes (*hubs & networks*), que se ubicó como la estructura básica que sustentó el despliegue y re-escalamiento capitalista de la nueva fase, en esa estructura, los lugares en los que se produjo el mayor entrecruzamiento de esas redes pasaron a constituirse en los componentes principales de una geografía que se ha ido expandiendo por el mundo entero, dando lugar a la configuración que Veltz caracterizó como una “economía de archipiélago” (1996) o como un “modelo celular en red” (2000).

Fue así como la organización productiva en red permitió hacer viable la expansión territorial a escala global de las empresas, originando una infinidad de flujos de todo tipo (de capital, de comunicaciones, de información, de mercancías, de personas, etc.), que desde entonces se despliegan prácticamente por todos los rincones del planeta, favorecidos por los nuevos medios y posibilidades en términos de movilidad y de comunicaciones. De este modo, en base a esa organización, una cantidad ilimitada de firmas globales deslocalizó y relocalizó partes relevantes de su cadena de valor en una multitud de lugares estratégicamente escogidos en un espacio mundial de acumulación y, al posicionarse en ellos, encontraron un mecanismo idóneo para continuar con su expansión y crecimiento.



## Territorios en red y reconfiguración geográfica global

¿Cuáles fueron las principales consecuencias territoriales de estos cambios? Al intensificarse estos procesos de globalización, distintos circuitos o redes se desplegaron a través de diversas fronteras nacionales, para “pisar tierra”<sup>1</sup> en los ámbitos nacionales escogidos, con lo que comenzó a tomar impulso la transición desde una *organización territorial en áreas*, que había constituido un rasgo característico de la fase anterior, hacia otra configurada como un *territorio de redes*, a la vez discontinuo y estratificado, producto del entrecruzamiento en determinados lugares de un cúmulo de redes de variada naturaleza (Veltz, 1996: 61). Esta transición significó la sustitución de una organización en la que predominaban las relaciones verticales entre los centros y sus áreas de influencia, hacia otra en la que se impusieron las relaciones horizontales entre un conjunto de nodos interconectados con diversa ubicación. Donde, la propagación global de la redes en que se manifestaban estas relaciones, se caracterizaban por una propiedad de fundamental importancia, que radica en que ellas “[...] surcan los territorios y conectan a distancia a sus actores, debilitando los vínculos tradicionales de cohesión interna, basados en la proximidad física” (Dematteis, 2002: 170), por lo que es posible concluir que “[...] la globalización desterritorializa el mundo, lo divide en fragmentos, a los que da autonomía como sistemas locales para después someterlos a sus reglas” (Dematteis, 2002: 173).

La evolución que se derivó de estos cambios marcó el progresivo desdibujamiento de un tipo de organización territorial en la que

las relaciones centro-periferia jugaban un papel central, el que fue siendo sustituido por una trama mucho más enmarañada, producto de relaciones complejas y asimétricas entre el espacio de los flujos y el espacio de los lugares. La anterior organización, de la que el modelo de los lugares centrales de Christaller había constituido por mucho tiempo la representación más aceptada, de donde se habían inferido un conjunto de propiedades en términos de difusión territorial vertical de corta y media distancia, empezó a ser desplazada por una en que “la economía está estructurada mucho más fuertemente por la red primaria metropolitana que por las relaciones verticales con las zonas o las metrópolis secundarias” (Veltz, 1996: 65).

La organización que se ha venido consolidando desde entonces, tiene la peculiaridad de que, en lo esencial, en su nivel superior globalizado, privilegia la conectividad entre nodos o filiales de redes localizados en diversos lugares y/o ámbitos nacionales, donde cada una de las cadenas o redes respectivas “no busca la conexión con su entorno, sino el acceso a una geografía transfronteriza conformada por múltiples lugares especializados concretos” (Sassen, 2007: 287). Por lo tanto, la operación estratégica de cada una de estas redes que se globalizan “no se refiere a su entorno inmediato, sino a una geografía estratégica compuesta por múltiples nodos, lo que se transforma en su contexto principal” (Sassen, 2007: 287). Con ello, al modificarse sustantivamente las modalidades imperantes de difusión socio-territorial del crecimiento, comenzó a producirse un paulatino debilitamiento de la cohesión social por proximidad física.

En esta dinámica, un número importante de grandes ciudades estratégicamente ubicadas en el mapa mundial se convirtieron en los lugares preferidos para la localización de inversiones y actividades de las empresas

1 Expresión utilizada por Saskia Sassen para hacer referencia a la materialización de los circuitos virtuales en las ciudades en las que localizan algunas de sus actividades.

Antonio Mena



transnacionales (ETN) organizadas en red, en general, puede afirmarse que fue la disponibilidad en estas ciudades de un complejo y diversificado conjunto de factores (externalidades diversas, acceso a infraestructuras y servicios, disponibilidad de recursos humanos calificados y diversificados, potencial innovador, etc.) lo que les permitió ubicarse en posición ventajosa con respecto a las ciudades medias y pequeñas y, en definitiva, ofrecer mejores condiciones para la valorización de los capitales en movimiento, en tanto las actividades más dinámicas del nuevo modelo y, en particular, los nodos estratégicos de las empresas globales o en vías de globalización, tendieron a localizarse preferentemente en estas aglomeraciones, éstas pasaron a constituirse en los focos principales en torno a los que se articuló la nueva dinámica económica.

¿Cómo afectaron estos cambios a la geografía mundial en su conjunto? Ante todo,

dado que la nueva geografía tendió a estructurarse esencialmente en torno a grandes aglomeraciones urbanas, resultó que el aspecto clave de esta “nueva configuración emergente del capitalismo mundial es que las ciudades, o más precisamente, las regiones urbanizadas a gran escala, son sus unidades geográficas fundamentales. Se dice que estas regiones urbanas están ordenadas jerárquicamente a una escala global de acuerdo a sus modos de integración específicos a escala mundial” (Brenner, 2003: 8). La concentración de nodos o filiales de las ETN en diversas aglomeraciones urbanas (y/o macro-regiones urbanas) estratégicamente situadas en el espacio mundial de acumulación, llevó a que estas pasasen a formar parte, con desigual presencia e intensidad, de una “*world city network*” (Taylor, 2004) o *red global de ciudades*, que ha tendido a cubrir al planeta en su totalidad, constituyendo así la plataforma básica para la operación de las cadenas globales, tanto financieras y productivas, como para el consumo, en esa condición, esos componentes urbanos emergieron como lugares de entrecruzamiento de flujos vertebrados por esas cadenas globales, con una densidad especialmente alta en las grandes aglomeraciones del hemisferio norte y, con menor intensidad, también en otras de gran dimensión poblacional y territorial en el resto del mundo, en las que la convergencia de flujos ha tendido a aumentar a medida que cada una de ellas profundizó su imbricación en la dinámica global.

Sin embargo, las distintas áreas urbanas que forman parte de esta red están afectadas por una desigual capacidad de atracción con respecto a los flujos, en especial a los de inversión extranjera directa (IED), desde que no todas pueden ofrecer condiciones igualmente ventajosas para la valorización de los capitales móviles, en contraposición, como ya se ha señalado, desde que se generalizaron

las políticas destinadas a favorecer el despliegue global de ciertos circuitos o firmas globales, entre los que los financieros fueron especialmente beneficiados, se ha impuesto un aumento progresivo y, hasta ahora irreversible, de la autonomía de los flujos con respecto a los lugares, así como también con respecto a las indicaciones gubernamentales.

En particular, los capitales móviles adquirieron una creciente libertad para escoger su destino geográfico, o sea, para decidir donde “pisarían tierra”, en función de las condiciones ofrecidas por cada lugar para su valorización. Este cambio, ha obligado a que los lugares (países, regiones, ciudades), como condición necesaria para poder mantener o aumentar sus niveles de acumulación y crecimiento, hayan tenido que recurrir a la aplicación de estrategias orientadas a competir por IED. Además, la misma situación también ha incidido en la orientación de la mayor parte de los flujos de mercancías, de personas (tanto visitantes globales como migrantes), de puestos de trabajo, de comunicaciones, culturales, etc., que se entrecruzan en una economía globalizada.

¿Cual ha sido el destino principal de estos flujos en la realidad observable? Para responder a esta interrogante, hay que tener en cuenta que desde que, no obstante su creciente porosidad, las fronteras continúan existiendo, los capitales móviles seleccionan ante todo un destino nacional, por cuanto, como afirma Veltz, “[...] un gran número de condicionamientos y de datos que guían las decisiones de localización de las empresas y de los individuos (la fiscalidad, la legislación del trabajo, etc.) siguen siendo nacionales. Las encuestas muestran [...] que las grandes firmas mundiales eligen primero el país, luego la región de implantación [...]” (Veltz, 2002: 126). Lo que significa que todavía sigue siendo a nivel nacional la escala en la que se establecen las condiciones más

generales para la valorización del capital.

Ante esta situación, dada la desigual atractividad de los diferentes países, en especial para la IED, los flujos respectivos se han dirigido principalmente hacia los países en los cuales los potenciales inversores han percibido la existencia de mejores condiciones para la valorización de sus capitales, lo que es apreciado en función de un conjunto de factores que son los que habitualmente se consideran en evaluaciones como las de riesgo-soberano y de competitividad. Es así que resulta fácil comprobar que hasta ahora los capitales móviles se han orientado preferente y mayoritariamente hacia los países de mayor desarrollo relativo, que han sido sistemáticamente los mejor calificados en todas y cada una de las múltiples evaluaciones que miden aspectos relacionados directa o indirectamente con la atractividad territorial. La información disponible sobre los flujos de IED y sobre deslocalización de filiales de ETN confirma ampliamente esta tendencia.

La evidencia empírica también permite comprobar que, una vez escogido un destino nacional, los capitales móviles se dirigen mayoritariamente hacia alguna aglomeración urbana de ese destino, en el entendido de que es ese el lugar que, en ese ámbito, ofrece las mejores condiciones para la valorización del capital, habida cuenta de su mejor dotación relativa de los factores requeridos por los componentes de las cadenas de valor de las ETN, en esta situación, dada la creciente autonomía con la que los capitales móviles escogen su destino territorial, las ciudades interesadas en atraer dichos capitales, no tienen otra alternativa que mejorar, en la medida de sus posibilidades, las condiciones para la valorización del capital. De hecho, en esto radica el fundamento básico de las estrategias de competitividad, que se han ubicado como una de las modalidades dominantes de la actual gestión urbana.

## Nueva geografía global y metamorfosis urbana: metamorfosis, identidad, distintividad

¿Cómo fueron afectadas las áreas urbanas involucradas en esta dinámica?; ¿cuáles son los cambios más importantes que se pueden observar en ellas?; ¿existen tendencias comunes o genéricas en esta evolución? Para dar respuesta a estas preguntas es necesario considerar como el cambio en la dinámica territorial precedentemente señalado incidió en la formación de *un nuevo patrón de urbanización*, que se ha ido imponiendo generalizadamente, más allá de la especificidad y/o identidad de cada ciudad, en esta dirección, en este trabajo se sostiene que a medida que se han ido incorporando a la dinámica global, las ciudades principales han iniciado una metamorfosis que ha modificado sustantivamente su organización, funcionamiento, morfología y apariencia, la que se desarrolla bajo el impacto de ciertas tendencias genéricas congénitas a esta fase de modernización capitalista. Y, al mismo tiempo, se considera que esta evolución supone la desaparición o el debilitamiento de algunos de los rasgos o atributos que habían caracterizado genéricamente a la ciudad industrial, el fortalecimiento de otros que ya eran perceptibles en fases anteriores, al mismo tiempo que hacen su irrupción algunas tendencias y/o fenómenos nuevos.

Estos procesos son hasta cierto punto equiparables a los que, con menor velocidad y cobertura geográfica, caracterizaron a la segunda revolución urbana, que desembocó en la configuración de la “ciudad industrial”, entonces como un nuevo patrón dominante de urbanización. Esta analogía, puede entenderse de igual forma a como lo hace Indovina (1990: 49) cuando, al presentar el alcance de la transición desde la ciudad industrial hacia la “ciudad difusa”, argumenta

que “el punto de partida es la constatación de que han sobrevenido importantes transformaciones del fenómeno del asentamiento humano y que es preciso interpretar tales transformaciones precisamente porque no se presentan como una especie de prolongación de la fenomenología precedente, sino porque lo hacen casi como una mutación de estado”.

Justamente es a una específica “mutación de estado” a lo que se refiere Dematteis cuando, al analizar la evolución de algunas ciudades europeas, concluye que “con la periurbanización y la ‘ciudad difusa’ los modelos de suburbanización de tipo latino-mediterráneo y de tipo anglosajón, que durante mucho tiempo han seguido caminos diferentes, tienden ahora a converger en un modelo único común a toda Europa de ‘ciudad sin centro’ de estructura reticular, cuyos ‘nodos’ (sistemas urbanos singulares) conservan y acentúan su identidad a través de procesos innovadores de competición y cooperación” (Dematteis, 1998: 17). Esta convergencia hacia un modelo único de ciudad se puede considerar como el camino que lleva a una “mutación de estado” que estaría ocurriendo como consecuencia del impacto del conjunto de cambios producidos con el avance de la globalización.

Ello no descarta, sin embargo, que al mismo tiempo, cada una de las ciudades afectadas pueda conservar y, aún, en ciertos casos, acentuar algunos de los rasgos o atributos que caracterizan su identidad y/o idiosincrasia específica, no obstante los procesos de hibridación cultural que se están acentuando por doquier. Observando como estas transformaciones se procesaron en diversas áreas urbanas del mundo, se puede comprobar que si bien cada una de ellas preserva lo esencial de ciertas cualidades y/o rasgos específicos construidos a lo largo de su historia, que son los que establecen sus particu-

lares señas de identidad, ahora su crecimiento y expansión se realiza siguiendo unas *tendencias genéricas* que responden al impacto de ciertas mutaciones constitutivas de la actual modernización capitalista. Han sido éstas las que han fijado el rumbo de su evolución reciente e impuesto esa “mutación de estado”, que implica la evolución hacia una forma urbana inherente a esta fase lo cual, como ya se ha señalado, no es contradictorio con la supervivencia de aquellas señas de identidad que hacen de cada ciudad una conformación y, sobre todo, una experiencia única e irrepetible.

Por ello mismo, las estrategias orientadas a mejorar la competitividad de una ciudad en la red global suelen contemplar con ese propósito la acentuación de algunos rasgos y/o cualidades idiosincráticos propios, que les permiten establecer diferencias con otras ciudades en competencia. Parece evidente que, como sostiene Markusen & Schrock (2006: 1303), las ciudades “[...] están comprometidas en una lucha por distinguirse unas de otras vis-à-vis tanto el mundo externo como sus propios habitantes”, en esa búsqueda de “distintividad” para mejorar su posición competitiva, muchas ciudades tratan de reforzar o de generar algún tipo de elemento simbólico que permita su identificación como un lugar atractivo en el ámbito de la red global de ciudades. No obstante, aún cuando el crecimiento de un área urbana se realice a partir de su específica “distintividad”, el mismo tiende a evolucionar conforme a las tendencias genéricas a las que aquí se hace referencia. La coexistencia de la evolución hacia un *nuevo patrón de urbanización* con la continuidad de una específica identidad histórica, puede considerarse como una tendencia perfectamente compatible con una “mutación de estado” como la que se está procesando en la actualidad.

## Movilidad, descomposición productiva, nueva economía urbana

¿Qué efectos tuvo el despliegue de esta nueva organización financiera y productiva en las respectivas economías urbanas? Como ya se ha señalado, con la reestructuración que se inició en las últimas décadas de siglo pasado, múltiples empresas procedieron a su descomposición internacional, lo que redundó en que un número significativo de sus filiales pasasen a ubicarse fuera de sus respectivos ámbitos nacionales<sup>2</sup>. Desde que la mayor parte de esos nodos o filiales de ETN optaron por ubicarse en grandes ciudades de países en vías de globalización, estas ciudades, al profundizar su interconexión, pasaron a formar parte, con desigual presencia e intensidad, de la “*world city network*”, en la que su papel y su posición pasó a estar condicionada básicamente por la importancia de las cadenas que allí implantaron sus nodos, así como también por la cantidad de firmas nacionales que lograron imbricarse en redes globales.

El impacto de los cambios derivados, directa e indirectamente, de este despliegue productivo incidió en la paulatina reestructuración de la base económica urbana, por cuanto al intensificarse la articulación de una economía nacional en determinados circuitos globales, las ciudades respectivas no solamente acogieron a los nodos de los mismos, sino que también debieron implantar y/o desarrollar un conjunto de actividades y funciones de apoyo a su despliegue y funcionamiento, las cuales desde ese momento pasaron a jugar un papel central en la con-

2 Según la UNCTAD, mientras en 1993 se contabilizaba un número total de 37.000 empresas multinacionales con 175.000 filiales, en el año 2009 el total de estas empresas había ascendido a 82.000 y el número de filiales a 810.000. Una parte importante de las filiales de las empresas multinacionales se dispersan por distintos países del mundo.



formación de una economía urbana diferente. Entre esas nuevas actividades cabe destacar: i) servicios a la producción, especialmente financieros, jurídicos, de consultoría, publicidad, informática, ingeniería y arquitectura e inmobiliarios; ii) tareas de dirección, gestión, coordinación y control de las filiales de las redes globales y de las redes nacionales en proceso de globalización; iii) actividades industriales relacionadas y/o al servicio de las redes globales; y iv) actividades relacionadas con la distribución, comercialización y consumo de productos globales. Con el avance de la globalización, estas actividades han logrado tener una incidencia relevante en la recuperación del dinamismo de las economías urbanas involucradas.

Por otra parte, cuando el crecimiento de este complejo conjunto de actividades redundó en un aumento de los correspondientes niveles de empleo y de ingresos, se generó una demanda adicional por nuevos tipos de servicios a las familias, cuyo desarrollo también incidió en la reestructuración de la respectiva economía urbana. Ha sido así, que en la mayoría de las ciudades afectadas por estos procesos, se comprobaron cambios cuantitativos y cualitativos en diversos servicios, que debieron atender a una demanda mucho más exigente en áreas como educación, salud, religión, esparcimiento y turismo, cultura, entre otras, la mayor parte de las cuales también pasaron a articularse en circuitos globales. Al mismo tiempo, la misma inserción en la dinámica globalizada ha generado una demanda por un set de servicios requeridos por los visitantes globales, que abarcan áreas como, en especial, hotelería, gastronomía y comercio, que también han realizado desde entonces una importante contribución a la dinamización de la base económica de cada una de estas ciudades. La consolidación y expansión de este di-

versificado conjunto de actividades contribuyó, por su parte, a la progresiva tercerización de la base económica urbana.

Más allá de la importancia de sus nuevos componentes globalizados, donde los servicios avanzados cumplen un papel clave en la articulación global con la red de flujos y los respectivos circuitos globales, no puede soslayarse que cada economía urbana continuó incluyendo una multitud de actividades productivas tradicionales, especialmente relacionadas con servicios cotidianos, muchos de ellos informales y de baja productividad (Amin y Thrift, 2002), donde se estableció una compleja articulación entre procesos globales y procesos locales, en esta dirección, como han documentado y analizado diversas investigaciones sobre algunas grandes ciudades latinoamericanas, la introducción, aceptación y consumo generalizado de un conjunto de productos globales, se ha propagado en un lapso relativamente breve hacia los mercados más tradicionales y populares, tanto formales como informales, existentes en la mayor parte de las grandes ciudades de esta región. Por lo general, estos procesos han suscitado la generación y expansión de circuitos de comercialización, de extraordinario dinamismo, con una creciente utilización, legal o ilegal, de productos globales, en este sentido, es aplicable a la mayor parte de estas ciudades, la conclusión de una investigación realizada para Ciudad de México, en cuanto a que “[...] la integración de los sectores populares a las modalidades globalizadas de consumo [...] no sólo es un hecho demostrable sino que se explica por su complementariedad con otras modalidades más tradicionales y en una proporción significativa, informales” (Duhau y Giglia, 2007: 89-90).

Estos procesos, que se desarrollan utilizando los más variados canales de la economía local, incluyen también la aparición,



propagación y expansión de poderosas redes del crimen organizado, en campos tales como narcotráfico, prostitución y tráfico de armas, que han incrementado su importancia en la medida que han comenzado a operar organizadas como cadenas globales (Naim, 2006). Sobre esta base, utilizando diversos mecanismos de reciclaje de ingresos y salarios, han llegado a tener un impacto creciente en la dinamización de la base económica de partes importantes de muchas grandes ciudades del mundo y, en particular, de prácticamente la totalidad de las grandes aglomeraciones urbanas latinoamericanas, en algunas de ellas, dada la magnitud de los recursos que logran movilizar y de los mecanismos de cooptación utilizados, estas redes han asumido el control de ciertas áreas de dimensión significativa y han aumentado su fragmentación con respecto al resto de la ciudad. Esta realidad está planteando problemas de enorme complejidad para el funcionamiento de cada una de estas ciudades, cuyas autoridades en muchos casos se han mostrado impotentes para lograr su erradicación o su control.

Este conjunto de actividades y procesos que conforman la base económica urbana actual, dados sus complejos encadenamientos, han tenido un importante impacto en el resurgimiento del crecimiento de las grandes aglomeraciones urbanas, contribuyendo además a que sea en ellas donde se verifica la más importante concentración relativa de riqueza y de poder de cada ámbito nacional lo cual, a su vez, incide por diversos canales y mecanismos a la dinamización y retroalimentación directa e indirecta de su crecimiento.

## Interacción entre flujos y lugares y dispersión territorial

¿Cuál fue la repercusión de estos cambios en la organización socio-territorial urbana? En este sentido, se puede afirmar que en las áreas urbanas principales de América Latina también se ha podido comprobar que, como afirma Castells (2001: 498), “la lógica enfrentada del espacio de los flujos y del espacio de los lugares estructura y desestructura simultáneamente las ciudades, que no desaparecen en las redes virtuales, sino que se transforman en la interfaz entre la comunicación electrónica y la interacción física mediante la combinación de redes y lugares”. Esto es, los cambios en la composición de la base económica urbana donde paulatinamente se ha ido afirmando la organización productiva en red, con un fuerte aumento de la conectividad y movilidad transfronteriza y con una creciente autonomización de los flujos con respecto a los lugares, se observa un conjunto de cambios en la organización y el funcionamiento de cada una de las aglomeraciones respectivas que, en términos generales, siguen una dirección similar a la comprobada en otras partes del mundo.

Como resultado de esta secuencia de estructuración è desestructuración è reestructuración, en cuyo transcurso se intensificaron nuevas modalidades de interacción entre los flujos y los lugares, se ha desencadenado una metamorfosis que ha ido procesando el nuevo patrón urbano que aquí se intenta caracterizar. Remy (2001: 149) explica el origen de esta metamorfosis como el producto de las *relaciones regulares y recíprocas* que mantienen la ciudad invisible (relacional) y la ciudad visible (material), donde estas relaciones son continuamente modificadas por la aparición de nuevos modos de movilidad que, por una parte aumentan las potencialidades de la ciudad invisible y, por otra parte, rea-

firman la pertinencia de la ciudad visible, en cualquier caso, esta evolución se produce como un proceso a lo largo del cual las relaciones regulares y recíprocas entre lo relacional y lo material, implican que tanto lo relacional influye sobre lo material, como lo material (en lo esencial, el medio ambiente construido) lo hace sobre la forma en que se puede manifestar lo relacional.

En este análisis, cabe todavía señalar que lo relacional se manifiesta en diferentes planos (o capas) superpuestos, en muchos casos inconexos, correspondientes a distintos circuitos en los que participan y se imbrican actividades y/o sectores de la respectiva economía urbana, y se materializa en ciertos lugares en los que las economías de aglomeración existentes (diferentes en distintas partes de una misma región urbana) ofrecen ventajas para el crecimiento y expansión de los nodos de dichos circuitos, estén estos orientados tanto a la producción como al consumo. De allí, emerge un territorio urbano organizado en torno a diversas subcentralidades (“areolas” en los términos de Remy), que constituyen la base de una estructura esencialmente policéntrica, en la que se atenúa la importancia de la proximidad. Con ello, en numerosos casos comienza a producirse la evolución desde un área metropolitana expandida hacia una mega-región urbana, en la que la organización territorial emergente resulta de cómo y donde se materializan diversas actividades articuladas en circuitos o cadenas globales, donde algunos lugares (o “areolas”) logran una mayor concentración de estas actividades.

¿Cuáles fueron las condiciones que permitieron o favorecieron esta mayor dispersión territorial? En lo fundamental, esa dispersión se sustenta en el hecho de que bajo los efectos de la generalizada y creciente difusión y adopción de las TIC, así como de la intensificación de la movilidad, en la cual

el incontrolable aumento de la utilización del automóvil desempeña un papel cada día más importante, se produjo una efectiva *reconfiguración y ampliación del campo metropolitano de externalidades*. Así, desde entonces, “[...] los nuevos campos de externalidad no tienen ya una forma de área compacta, ni un radio tan limitado, sino que se configuran como retículas articuladas en centros y sistemas urbanos pequeños o grandes, en extensiones territoriales macrorregionales” (Dematteis, 1998: 25). Por otra parte, más allá de las economías externas asociadas con la concentración de la población y de las actividades en áreas claramente delimitadas, ahora se configuran *externalidades en red*, que cristalizan geográficamente en la interacción entre diversos componentes, no necesariamente contiguos, de una misma aglomeración que, al desbordarse territorialmente, cristaliza en una red metropolitana de áreas urbanas (Trullén y Boix, 2003; Boix, 2004; Camagni, 2005).

Así, a medida que con la expansión metropolitana se afirmaron las condiciones para la ampliación y reticulación del campo de externalidades, comenzaron a establecerse o a profundizarse relaciones productivas en un ámbito geográfico más extenso, mediante la interconexión a la dinámica económica de la macroregión en su conjunto de actividades localizadas en otros centros urbanos preexistentes en el entorno de la misma, en esta situación, diversas ciudades medias y pequeñas, aledañas a estas aglomeraciones principales, aún sin llegar a la plena conurbación, han profundizado su articulación productiva en el ámbito funcional de estas macro-regiones metropolitanas, pasando así a formar parte de los sub-sistemas económicos respectivos. Cuando esto ocurre, esas diversas áreas urbanas, constituidas ahora en componentes de una ciudad-región en expansión, tienden a perder su autono-



mía económica y a transitar hacia una paulatina e irreversible modificación de sus formas de vida cotidiana.

### Localización de las familias y de las empresas y transformación urbana

¿Cómo incidió este conjunto de cambios en los comportamientos locacionales de los principales actores urbanos? Y, ¿cuál fue el impacto de estos comportamientos en la evolución de la morfología urbana? Y, más concretamente, ¿cómo se manifestó esto en la transformación de las principales ciudades latinoamericanas? Si se acepta que, como afirma Levy (2005: 68), “la periurbanización es ante todo el resultado de la elección voluntaria de una multitud de actores que deciden instalarse fuera de las aglomeraciones morfológicas”, resulta necesario analizar como la nueva situación incidió en tales “elec-

ciones voluntarias”, en particular en las de aquellos actores cuyas decisiones locacionales fueron las que provocaron mayores alteraciones en la evolución urbana, como es el caso, básicamente, de las familias y las empresas.

A este respecto, tuvo una importante incidencia el que, en el ámbito emergente de la aplicación de las políticas de liberalización económica, estos actores pudieron disponer de un número mucho mayor de opciones de localización en el territorio metropolitano en expansión, en ello incidieron en particular tres tipos de cambios constitutivos de dicho impulso: en primer lugar, la ampliación y reconfiguración del campo metropolitano de externalidades que, bajo los efectos de la difusión de las TIC y de la consecuente intensificación de la conectividad y de la movilidad, redujo progresiva y significativamente el peso del factor distancia en las decisiones de localización de ambos grupos de actores, permitiendo la “elección voluntaria” de lugares más alejados del corazón de la ciudad que en la situación anterior; en segundo lugar, el cambio en el enfoque de la gestión urbana, que evolucionó hacia una modalidad de corte empresarialista (Harvey, 1989), basada en los principios de subsidiaridad, que al generar una situación regida por regulaciones más flexibles (y permisivas) también contribuyó a ampliar esa libertad de la que se beneficiaron las familias y las empresas para escoger su localización en un territorio urbano en incesante expansión; y, en tercer lugar, de igual forma influyó en esta dirección el importante crecimiento de una oferta inmobiliaria de nuevos productos y nuevas localizaciones, consecuencia de que bajo el efecto de la asociación público-privada el persistente aumento de los flujos de capital gozó de mayor libertad para escoger su destino en un territorio urbano cada día más extenso (de Mattos, 2008).

En lo que concierne a las familias, hay que destacar que sus estrategias y decisiones locacionales, más allá de sus respectivos niveles de ingreso, contribuyeron en general a alimentar el proceso de expansión metropolitana, en la medida que una parte significativa de ellas estableció su residencia en áreas periurbanas, en términos generales, contribuyó a la ampliación de sus opciones territoriales de localización el incremento del ingreso personal medio que, con distinta intensidad benefició a las familias de la mayor parte de las grandes aglomeraciones latinoamericanas, lo cual normalmente tuvo el efecto de aumentar el consumo de espacio habitacional por familia. A esto, además, se sumaron diversos cambios en la composición familiar urbana, con la formación de unidades familiares más pequeñas y el consecuente incremento de la demanda por nuevos tipos de vivienda. Uno de los principales efectos de estos cambios, fue la ampliación de la demanda por suelo urbano, que también significó un sostenido aumento del consumo de tierra per cápita y una importante caída de la densidad urbana, todo lo cual dio un impulso adicional a la expansión territorial de estas aglomeraciones. Estos procesos, también fueron estimulados por la acentuación de la tendencia a la urbanización de la economía y de la población y por el crecimiento del número absoluto de habitantes en gran parte de las ciudades principales de todo el mundo y, en particular, de América Latina.

A este respecto, cabe distinguir dos tipos de situaciones extremas: por una parte, la relativa a los sectores de ingresos altos y medios que, en general, mostraron una fuerte preferencia por la vivienda individual con jardín y que, a medida que comenzó a aumentar su ingreso medio, también aumentó su demanda por suelo urbanizado, lo que dio impulso adicional a la expansión metro-

politana; por otra parte, la que concierne a los sectores de menores ingresos, los cuales en la mayor parte de los casos fueron empujados hacia donde el precio de la tierra que, en general, es más bajo en las partes más pobres de la periferia urbana, muchas veces en áreas aún no urbanizadas, tendencia a la que en el caso de las ciudades latinoamericanas contribuyeron tanto los programas estatales de vivienda social allí donde los ha habido, como los mercados inmobiliarios informales y la ocupación ilegal de tierras periféricas (UN-Hábitat, 2003).

Esta tendencia a la periurbanización que afectó prácticamente a todos los sectores sociales, ha sido acompañada en la mayoría de grandes metrópolis por una pérdida de población de las áreas centrales más antiguas y consolidadas en beneficio de múltiples lugares del borde metropolitano, como lo indican los resultados de los últimos censos de población, en esto, además de los factores ya considerados, también jugó un papel importante la evolución del precio de la tierra que, en general, tiende a disminuir a medida que aumenta la distancia de las áreas centrales, especialmente en determinadas direcciones y a continuar elevándose en las áreas de residencia de los sectores de mayores ingresos. Las operaciones de gentrificación, que han permitido la recuperación de algunas partes de las áreas centrales de algunas de estas ciudades, han tenido todavía un alcance sumamente limitado.

Si se consideran los factores que han incidido en el desencadenamiento y alimentación del aumento de la periurbanización, se puede llegar a la conclusión de que es poco probable que se revierta o se detenga el proceso de expansión territorial metropolitana, aún si se llegase a producir una atenuación e, incluso, una ralentización del crecimiento de la población, como ya está ocurriendo en algunas grandes ciudades, en particular, esta

tendencia a la expansión territorial urbana resulta inevitable si sigue aumentando el ingreso medio de las familias, dado el incremento de la demanda por espacio residencial y el aumento del consumo de tierra por habitante que ello ocasiona.

En este crecimiento periurbano también incidió el fuerte aumento de una oferta inmobiliaria de conjuntos cerrados y amurallados de viviendas, destinada principalmente a sectores de ingresos altos y medios. Esta oferta ha incluido desde pequeños grupos de viviendas, hasta las denominadas “ciudades valladas” (Hidalgo, 2004), entre las cuales, por su dimensión y/o por su concepción, algunas ya han llegado a constituirse en verdaderas ciudades satélites privadas (Alphaville en Sao Paulo, “ciudad-pueblo” Nordelta en Buenos Aires, Piedra Roja en Santiago, entre otras). Ante la percepción, real o imaginada, sobre el aumento de la delincuencia y la violencia urbana, este tipo de configuración se ha transformado en un destino de alta rentabilidad para los capitales móviles en busca de negocios inmobiliarios. Lo que importa destacar es que la presencia de este producto inmobiliario, al mismo tiempo que ha contribuido a la generación y proliferación de nuevas formas de fragmentación urbana, también ha hecho una importante contribución al fortalecimiento de las tendencias a la periurbanización.

En lo que concierne a la localización de las empresas, más allá de algunos comportamientos específicos, se puede verificar que se ha afirmado la tendencia hacia su mayor dispersión territorial. Esta tendencia aparece asociada al hecho de que muchas de las funciones y actividades que en la ciudad industrial tendían a ubicarse en la mayor proximidad posible de las áreas centrales, ahora buscan desplazarse mayoritariamente hacia lugares más lejanos dentro de área de influencia extendida de la aglomeración, en

este comportamiento locacional ha incidido, por una parte, la descomposición de tareas que caracteriza a las empresas organizadas en red, que ha llevado a una mayor separación física de las tareas de dirección y gestión de las productivas y, por otra parte, la ampliación del campo metropolitano de externalidades, en especial por las posibilidades que ofrecen los nuevos sistemas y condiciones en transportes y comunicaciones.

Este paulatino desplazamiento hacia el periurbano involucró tanto a un número creciente de establecimientos manufactureros, como de sedes corporativas y oficinas centrales de grandes empresas, las cuales se han ido alejando de las áreas centrales más congestionadas y contaminadas, en particular, en lo que respecta a las primeras, se puede observar su preferencia por moverse hacia el periurbano en busca de terrenos de mayor dimensión y menor costo; por su parte, las actividades de dirección y gestión comenzaron a buscar ubicación en las centralidades alternativas que se fueron conformando con la propia expansión territorial de cada ciudad y que, por lo general, se han situado en áreas más próximas a las sitios en que residen sus ejecutivos y sus trabajadores de mayores ingresos.

Desde que esta tendencia fue acompañada por un aumento de la construcción de edificios y/o conjuntos corporativos fuera de las áreas centrales tradicionales, con ello se produjo la transformación y verticalización de numerosas zonas intermedias y/o periurbanas y el establecimiento y/o reforzamiento de dichas centralidades alternativas. Con respecto a este fenómeno, se puede comprobar que más allá de los nuevos “*central business districts*” (CBD), con predominio de actividades del terciario superior, muchas de las nuevas centralidades resultan del fortalecimiento y diversificación de ciertas arterias de antigua tradición comercial, muchas veces configuradas linealmente básicamente

para atender la demanda para el consumo cotidiano local, en numerosos casos, el fortalecimiento y/o diversificación de estas centralidades tradicionales se ha beneficiado de la localización adicional de diversos servicios personales, tales como los relativos a salud, educación, administración pública y privada, etc., que han buscado una mayor proximidad a ciertas áreas residenciales, en especial de familias de ingresos medios y altos. De esta manera, estas centralidades locales o barriales se diferencian de las existentes en el pasado, debido a que además de sus actividades tradicionales destinadas al consumo cotidiano, han logrado sumar una diversificada oferta de servicios, lo que les permite constituirse en alternativas efectivas a los centros históricos.

A estas centralidades, que pueden considerarse como de tipo tradicional, se sumaron también nuevas configuraciones, entre las que se destacan especialmente los “*shopping centers*” que, en la mayor parte de los casos, reúnen una diversificada mezcla de actividades comerciales y de servicios, entre las que cada vez más aparecen los nodos de cadenas globales orientadas al consumo, así como también las relacionadas con la gastronomía y la cinematografía. Muchas de estas concentraciones territoriales para el consumo y los servicios tienen una fuerte incidencia en la modificación de la organización y el funcionamiento de las áreas urbanas en las que se desarrollan, en la medida que sustentan una estructura urbana multicéntrica más expandida y más funcional a la creciente difusión y utilización del automóvil.

Así mismo, acompañando el crecimiento y los requerimientos de los nuevos servicios relacionados con la penetración y expansión de los circuitos globales, en varios de estos países empezó promoverse la realización de proyectos inmobiliarios de gran dimensión, con el explícito propósito de generar CBD

alternativos. Ejemplos como los del Centro Corporativo Santa Fe en Ciudad de México, el nuevo centro empresarial en el cuadrante sud-oeste de Sao Paulo, Puerto Madero en Buenos Aires y la Ciudad Empresarial en Santiago de Chile, constituyen ejemplos destacados de esta tendencia. Por lo general, la irrupción de estos proyectos, significó la culminación del progresivo desplazamiento hacia nuevas localizaciones de las actividades antiguamente concentradas en las áreas centrales, dando lugar a grandes operaciones inmobiliarias que buscan dar respuesta a requerimientos específicos de determinadas actividades globalizadas. Como tales, estas operaciones constituyen una de las expresiones más visibles de los procesos de la mercantilización del desarrollo urbano que se han acentuado durante las últimas décadas (Fix, 2007; Silva y Castillo, 2007).

En la misma dirección, puede observarse en buena parte de estas ciudades el paulatino desplazamiento de las sedes corporativas de numerosas empresas globalizadas, hacia áreas fuera del centro empresarial tradicional, en general hacia la proximidad de los lugares de residencia de los sectores de mayores ingresos. De hecho, puede generalizarse para la mayoría de estas ciudades el fenómeno identificado para el caso de Lima: “el único centro metropolitano que Lima mantuvo por muchas décadas se ha desdoblado en múltiples centros especializados y redes de actividades informacionales, industriales, comerciales y culturales. Estos centros han generado una alta densidad de actividades y flujos de capital e información, creando una nueva jerarquía espacial metropolitana” (Chion, 2002: 72).

Aun cuando algunos centros históricos todavía conservan una elevada concentración de funciones terciarias, el paulatino fortalecimiento de la dotación de servicios en centralidades alternativas, ha redundado en



que para diversas dimensiones de la vida cotidiana el centro tradicional haya perdido gravitación y su utilización sea decreciente.

### Nueva forma urbana y regiones urbanas

Los elementos de juicio revisados hasta aquí, respaldan la conclusión de que, junto con la afirmación de las tendencias que caracterizan a esta fase de modernización capitalista, una nueva metamorfosis urbana comenzó a afectar la evolución de las grandes ciudades latinoamericanas. De este proceso ha estado surgiendo una nueva forma urbana, que comporta cambios sustantivos con respecto a la que se había ido configurando durante el período industrial-desarrollista.

¿Cómo se podrían establecer, en una primera aproximación, los cambios medulares que caracterizan a esta nueva forma urbana? En lo esencial, la caracterización realizada por Dematteis y Governa (2001: 38) destaca las tendencias y los rasgos clave que identifican dicha forma urbana, señalando que se trata de “una trama continua de asentamientos, organizada alrededor de un gran número de focos nodales especializados en una vasta región multicentrada”. Esta descripción de carácter general puede complementarse, con la precisión realizada por Castells (2010: 2739), en cuanto a que “es una nueva forma porque incluye en la misma unidad espacial áreas urbanizadas y tierra agrícola, espacio abierto y áreas residenciales de alta densidad: hay múltiples ciudades en un paisaje discontinuo”, en ambos enunciados, quedan indicados los cambios que permiten concluir que lo que está produciendo es, ante todo, la transición de una ciudad radiocéntrica, autocontenida y relativamente bien delimitada, hacia unas regiones urbanas policéntricas, fragmentadas y de límites imprecisos.

En esta aproximación, como en las que se analizarán a continuación con referencia a las áreas urbanas principales latinoamericanas, aparece con nitidez que esa transición desde la ciudad industrial hacia la región urbana, forma parte de una evolución hacia la urbanización generalizada de la sociedad, tal como fue anticipada y explicada por Lefebvre hace más de 40 años atrás. Frente a la magnitud de este cambio ha sido la propia pertinencia o validez del concepto de ciudad lo que ha comenzado a ser cuestionado (Webber, 1968; Choay, 1994; Bassand, 2007).

En esta situación, cabe preguntarse, ¿cómo se ha manifestado esta evolución en el caso de en las grandes ciudades latinoamericanas? Investigaciones realizadas sobre buena parte de ellas permiten precisar algunos aspectos que se han destacado a medida que los países respectivos se han ido articulando a la dinámica globalizada, en términos generales, podría afirmarse que estos aspectos están claramente señalados en las conclusiones de una investigación sobre la evolución y transformación de las principales áreas metropolitanas de Brasil; en ella, (Moura, 2010: 152) concluye que las mismas han evolucionado hacia la formación de “conglomerados urbano-regionales”, que se presentan como “[...] configuraciones espaciales que se expanden física, económica y funcionalmente, aglutinando en una morfología continua o discontinua aglomeraciones urbanas, centros urbanos no aglomerados y sus áreas adyacentes urbanas o rurales, que se extienden tentacularmente en múltiples direcciones, definiendo, por lo tanto, límites mutantes”. De hecho, en este enunciado, están indicados los aspectos medulares de la transformación que están viviendo las áreas urbanas principales de prácticamente toda la región latinoamericana.

A partir de esta caracterización básica, resulta importante destacar además ciertos as-

pectos complementarios que han adquirido relevancia con el avance de la actual metamorfosis, los cuales completan el cuadro esbozado hasta aquí. Ante todo, en lo que respecta a la indefinición del territorio resultante de la expansión metropolitana, a partir del análisis de este fenómeno en Sao Paulo, Lencioni (2011: 134), señala que “el inmenso aglomerado de Sao Paulo, la macro-metrópoli, es la expresión máxima de la indefinición de las fronteras y de la desagregación de la ciudad compacta típica del inicio del siglo XX. Expresa una metrópoli difusa, de límites imprecisos, que [...] conurba ciudades y se extiende por centenas de kilómetros. Sin embargo, esas características no comprometen la interpretación de que ella se constituye en una única aglomeración. Reiterando, en una aglomeración que tiene hoy la característica de ser dispersa y que sólo aparentemente puede sugerir un contrasentido con la expresión, porque esa forma está de acuerdo con su época”.

Por otra parte, en la misma dirección, al analizar la modalidad de expansión metropolitana de Ciudad de México, Aguilar (1999: 148) comprobó y destacó que “la mayor parte del crecimiento ya no se da dentro del perímetro urbano, sino que se ha trasladado a un número importante de ciudades medias y pequeñas dentro de una amplia región metropolitana a una distancia considerable del núcleo central de la megaciudad”, en ambos casos se hace referencia a tendencias de validez general, que están presentes no solamente en las metrópolis de mayor dimensión (Sao Paulo, Ciudad de México, Buenos Aires, Rio de Janeiro, Lima, Caracas, Bogotá, Santiago de Chile, etc.), sino también en la mayor parte de las de menor dimensión como, entre otras, Ciudad de Panamá, La Paz, Montevideo, San José de Costa Rica y Quito.

En lo que concierne a la estructura interna de estas macro-regiones urbanas, Cariola y Lacabana (2005: 174) en una investigación realizada sobre Caracas, esbozan un cuadro que, en general, también puede ser aplicado a las restantes principales áreas urbanas latino-americanas: “*la coexistencia, a veces conflictiva, de múltiples ciudades* en el territorio de una metrópolis cuya sociedad se ha ido diversificando y complejizando. La heterogénea diferenciación socio-residencial producto de viejos y nuevos procesos de segregación, reflejada en la configuración de *ghettos* exclusivos para los sectores de altos ingresos, de ámbitos deteriorados o relegados a la periferia para los sectores medios y de verdaderos *apartheid* sociales para los grupos populares, se refuerza con la diferenciación territorial propias de las transformaciones económicas en la producción y el consumo, expresada en la emergencia de distritos financieros y negocios y de grandes equipamientos comerciales, mientras importantes áreas céntricas de la ciudad constituyen el espacio económico por excelencia de la economía informal ligada a la sobrevivencia”, en lo esencial, aquí están destacados con claridad los rasgos básicos de la estructura socio-territorial de las regiones urbanas emergentes en América Latina.

Las “múltiples ciudades” a las que hacen alusión Cariola y Lacabana, corresponden a una estructura que tanto en el ámbito residencial, como en el del trabajo, se caracteriza por una persistente fragmentación, que implica que muchas de sus partes tiendan a funcionar como islas de un archipiélago en expansión (Janoschka, 2002; Borsdorf, 2003), en sus áreas residenciales, donde la flexibilización de los mercados de trabajo ha contribuido a acentuar las tendencias a la segmentación y a la exclusión social, se ha consolidado una situación en la que coexisten con escasa o nula relación entre sí, las áreas

de la opulencia, en las que se ubican los “guetos voluntarios” de los sectores de altos ingresos, con extensas áreas tugurizadas para los sectores de menores ingresos, donde proliferan los “guetos genuinos” de los relegados (Bauman, 2005). Al mismo tiempo, y como otro componente del paisaje urbano emergente, en buena parte de estas ciudades se ha producido el crecimiento de áreas periféricas intermedias, en general marcadas por un progresivo deterioro, alimentado por el arribo de importantes contingentes de nuevos sectores medios, donde también han comenzado a proliferar recintos cerrados y amurallados, justificados en el fuerte temor que ellos consideran como “clases peligrosas”.

Por otra parte, en lo que concierne al ámbito territorial del trabajo, en el que se imbrican distintos tipos de manifestaciones empresariales, también aparecen áreas extremadamente diferenciadas y contrastadas. De un lado, como su expresión más emblemática, las nuevas propuestas arquitectónico-urbanísticas destinadas a acoger a las cadenas globales, tanto las relacionadas con la producción como con el consumo, con sus nuevos CBD, así como con las grandes superficies comerciales globalizadas, que consolidan nuevas centralidades, jerarquizadas y diferenciadas. De otro lado, un vasto conjunto de actividades productivas y comerciales de pequeña escala, que, en su mayor parte, se manifiestan en un empobrecido y deteriorado paisaje barrial, diferenciado por su mayor o menor pobreza y fealdad, según sean los estratos de ingresos que los utilizan, donde se incluye desde el comercio minorista local, hasta la economía informal de sobrevivencia, en este contexto, también se manifiestan las múltiples expresiones, en ascenso en la mayor parte de estos países, del crimen organizado, que comprende a los mercados de la droga, de la piratería y la copia y de los objetos robados, entre muchos otros.



Antonio Mena

Este tipo de configuración es el resultado de una evolución que con diversas particularidades se observa en todas las grandes regiones urbanas latinoamericanas que se han ido incorporando, con mayor o menor intensidad, a la nueva dinámica económica globalizada. Aún reconociendo la importancia de las diferencias que puede presentar esta evolución entre distintas ciudades, los antecedentes que se han revisado permiten concluir que los cambios que han afectado a la estructura, organización, funcionamiento y apariencia de estas aglomeraciones han comenzado a evolucionar aquí en una dirección similar a la detectada en otras partes del mundo.

## Conclusiones

Las tendencias observables en la metamorfosis que han vivido buena parte de las gran-

des ciudades en proceso de globalización desde fines del siglo pasado indican que, más allá de la identidad específica de cada una de ellas, la evolución dominante está evolucionando hacia *un nueva forma urbana*, sustantivamente diferente de la que se había configurado bajo el impulso de la industrialización. Como se ha tratado de mostrar en este trabajo, los factores que han tenido mayor incidencia en el desencadenamiento de esta metamorfosis solamente pueden explicarse en función de los cambios y tendencias constitutivos del nuevo modelo de acumulación y crecimiento, tales como la explosiva intensificación de la conectividad, la movilidad y la consecuente compresión de la relación espacio-tiempo, la configuración y continua expansión de un espacio mundial de acumulación, la financiarización prácticamente total de la economía mundial, la estructuración de una nueva arquitectura productiva organizada en red que se despliega por el planeta entero, la imposición de nuevas condiciones para la competitividad y la desregulación, flexibilización y segmentación de los mercados de trabajo.

El despliegue y la vigencia de este conjunto de cambios, que son los que definen la dirección y el contenido de esta fase de modernización capitalista, es lo que permite explicar la difusión y el despliegue a escala mundial de la actual metamorfosis urbana. Aún cuando muchas de las tendencias que marcan su avance ya eran perceptibles en períodos anteriores e, incluso, en los mismos orígenes del largo proceso de formación capitalista, su presencia actual es cualitativa y cuantitativamente diferente a la que se había alcanzado en fases anteriores del mismo. Desde que esas tendencias son inseparables de la nueva dinámica global, es lógico concluir que mientras la misma mantenga su vigencia, esta metamorfosis continuará afectando a todas las regiones urbanas en expan-

sión, más allá de la persistencia y/o fortalecimiento de las específicas señas de identidad de una de ellas.

De esta conclusión, se deriva otra, de crucial importancia para la discusión sobre el futuro de la sociedad urbana, que indica que si se acepta que la actual metamorfosis urbana está condicionada por las tendencias constitutivas del encuadramiento estructural impuesto por la actual fase de modernización capitalista, es previsible que toda propuesta que se proponga producir modificaciones sustantivas en la actual evolución urbana, necesariamente deberá considerar la previa transformación de dicho encuadramiento que es el que, en última instancia, el que otorga viabilidad a la dinámica de acumulación y crecimiento actualmente vigente.

En otras palabras, toda modificación sustantiva de las tendencias ahora dominantes, debe considerar necesariamente la conformación de un escenario estructuralmente distinto al que se ha formado bajo los impulsos de la liberalización económica y de la revolución informacional, lo que obviamente está fuera de las atribuciones y capacidades de los gobiernos urbanos o locales y de quienes se autocalifican como planificadores



## Referencias bibliográficas

- Aguilar, A. G. (1999), “La Ciudad de México en la Región Centro. Nuevas formas de expansión metropolitana”, en Delgado, J & Ramírez, B. (Eds.), *Transiciones. La nueva formación territorial de la Ciudad de México* (México: Plaza y Valdés).
- Amin, A. & N. Thrift (2002). “Repensando la teoría urbana: las ciudades y las economías de distancia”, en Subirats, J. *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas globales a los retos de la globalización* (Barcelona: Diputació de Barcelona).

- Bassand, M. (2007), *Cités, villes, métropoles. Le changement irréversible de la ville* (Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes).
- Bauman, Z. (2005), *Comunidad, en busca de la seguridad en un mundo hostil* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Boix, R. (2004), “Redes de ciudades y externalidades”, *Investigaciones Regionales*, Madrid, No. 4, primavera, pp.5-27.
- Borsdorf, A. (2003), “Como modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana”, en *EURE*, No. 86, mayo, pp. 37-49.
- Brenner, No. (2003), “La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental Post-fordista”, en *Eure*, No. 86, mayo, pp. 5-35.
- Camagni, R. (2005), *Economía urbana* (Barcelona: Antoni Bosch).
- Cariola, C. & M. A. Lacabana (2005), *Pobreza, nueva pobreza y exclusión social. Los múltiples rostros de Caracas* (Caracas: Banco Central de Venezuela).
- Castells, M. (1987), “El nuevo modelo mundial de desarrollo capitalista y el proyecto socialista”, en Guerra, A. y otros, *Nuevos horizontes teóricos para el socialismo* (Madrid: Sistema).
- (2001), “La sociología urbana en el Siglo XXI”, Susser, I. (ed.), *La sociología urbana de Manuel Castells* (Madrid: Alianza Editorial).
- (2010), “Globalisation, networking, urbanisation: reflections on the spatial dynamics of the information age”, en *Urban Studies*, v. 47, No. 13, pp. 2737-2745.
- Chion, M. (2002), “Dimensión metropolitana de la globalización: Lima a fines del siglo XX”, en *EURE*, No. 85, diciembre, pp. 71-87.
- Choay, F. (1994), “El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad”, en Ramos, A. M. (Ed.), *Lo urbano en 20 autores contemporáneos* (Barcelona: Ediciones UPC).
- Dematteis, G. (1998), “Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas”, en Monclus, F. J. (Ed.) *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias* (Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona).
- (2002). “De las regiones-área a las regiones-red. Formas emergentes de gobernabilidad regional”, en Subirats, J. (Ed.), *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas globales a los retos de la globalización* (Barcelona: Diputació de Barcelona).
- Dematteis, G. & Governa, F. (2001), “Urban Form and Governance: The New Multi-centred Urban Patterns”, en Anderson, H. et al. (Eds.), *Change and Stability in Urban Europe. Form, Quality and Governance* (Aldershot: Ashgate Publishing Co).
- De Mattos, C. (2008), “Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano”, en Pereira, P. C. & R. Hidalgo (Eds.), *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina* (Santiago: GEO Libros).
- Duhau, E. & A. Giglia (2007), “Nuevas centralidades y prácticas de consumo en la ciudad de México: del microcomercio al hipermercado”, en *EURE*, No. 98, abril, pp. 77-95.
- Fix, M. (2007), *São Paulo cidade global. Fundamentos financeiros de uma miragem* (São Paulo: Bontempo).
- Gereffi, G. (1999), *A Commodity Chain Framework for Analyzing Global Industries* (Durham: Duke University).
- Gereffi, G.; J. Humphrey & T. Sturgeon (2005), “The governance of global value chains”, en *Review of International Political Economy*, v. 12, No. 1, p. 78-104.
- Harvey, D. (1989), “From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism”, en *Geographiska Annaler*. v. 71, No. 1.
- Held, D. & McGrew, A. (2002), *Globalización/antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial* (Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica).
- Hidalgo, R. (2004), “De los pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile, 1990-2000”, en *EURE*, No. 91, diciembre, pp. 29-52.



- Indovina, F., Ed. (1990), *La città diffusa* (Venezia: Daest).
- Janoschka, M. (2002), "El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización", en *EURE*, No. 85, diciembre, pp. 11-29.
- Kosacoff, B. & A. López (2008), "América Latina y las cadenas globales de valor: debilidades y potencialidades", en *GGG Georgetown University – Universia*, v.2, No. 1, pp.18-32.
- Lefebvre, H. (1972), *La revolución urbana* (Madrid: Alianza Editorial).
- Lencioni, S. (2011), "A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas", en *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, No. 120, p. 127-142.
- Levy, J. (2005), "Habitants acteurs, ville-système", en Chapuis, J.Y (Coord.), *Villes en évolution* (Paris : La Documentation Française).
- Markusen, A & G. Schrock (2006), "The distinctive city: divergent patterns in growth, hierarchy and specialisation", en *Urban Studies*, v. 43, No. 8, pp. 1301-1323.
- Michalet, C.A. (2007), *Mondialisation, la grande rupture* (Paris : La Découverte).
- Mouhoud, E. M. (2006), *Mondialisation et délocalization des entreprises* (Paris: La Découverte/Repères).
- Moura, R. (2010), "Conglomerados urbano-regionales: confluencia multiescalar", en Fernandez, V. R. & C. Brandao (Eds.), *Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina* (Buenos Aires: Niño y Dávila).
- Naim, M. (2006), *Ilícito* (Buenos Aires: Debate)
- Offe, C. (1985), "Notas sobre el futuro del socialismo europeo y el Estado", en VV.AA., *Capitalismo y Estado* (Madrid: Editorial Revolución).
- Perez, C. (2004), *Revoluciones tecnológicas y capital financiero. La dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza* (México: Siglo XXI Editores).
- Peyrelevede, J. (2005), *Le capitalisme total* (Paris: Seuil).
- Przeworski, A. (1990), *State and the economy under capitalism* (UK: Harwood Academic Publishers).
- Remy, J. (2001), "Ville visible, ville invisible. Un réseau aréolaire?", en *A+C – Arquitectura y Cultura*, Santiago, No. 1, pp.144-167.
- Sassen, S. (2007), *Sociología de la globalización* (Buenos Aires: Katz).
- Silva, A. B. & R. Castillo (2007) – "Dinámicas metropolitanas en la era de la globalización: la promoción inmobiliaria para empresas en la ciudad de Sao Paulo", en *EURE*, No. 98, abril, pp. 45-56.
- Taylor, P. J. (2004), *World City Network. A Global Urban Analysis* (London: Routledge).
- Trullen, J. & R. Boix (2003), "Barcelona, polycentric metropolises and network cities", *Workshop on Spatial Networks and Clusters*, Universitat Rovira I Virgili, marzo.
- UN-Habitat (2003), *The challenge of slums. Global Report on Human Settlement 2003* (Londres: Earthscan).
- Veltz, P. (1996), *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel* (Paris: Presses Universitaires de France).
- (2000), *Le nouveau monde industriel* (Paris : Editions Gallimard).
- (2002), *Des lieux & des liens. Politiques du territoire a l'heure de la mondialisation* (La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube).
- Webber, M. M. (1968), "La era post-ciudad", en Ramos, A. M. (Ed.), *Lo urbano en 20 autores contemporáneos* (Barcelona: Ediciones UPC).





# Santiago, una ciudad neoliberal

Alfredo Rodríguez  
Paula Rodríguez\*

## Resumen

Este artículo estudia a Santiago de Chile, un caso de aplicación temprana y extrema de políticas de ajuste estructural a través del mercado. Para entender las transformaciones urbanas, se efectúa una discusión teórica sobre el neoliberalismo como ideología política dirigida a establecer una matriz interpretativa para el entendimiento de las modalidades concretas de desmantelamiento de lo público, de reconstrucción espacial de los procesos de producción y de modificación de las condiciones de vida cotidiana.

Se proporciona una revisión sintética de las políticas implementadas antes de 1973, destacando cómo la disputa de los movimientos sociales por el territorio urbano estuvo enmarcada en el contexto más amplio de la construcción de un Estado de Bienestar. A partir de la dictadura de Pinochet, se plantea el inicio de una época histórica en la cual el neoliberalismo opera como un factor de destrucción y creación de lógicas socio-económicas urbanas.

Centrando el análisis en el periodo comprendido entre 1990 y el 2008, el artículo destaca los rasgos de continuidad y discontinuidad en la gestión urbana de Santiago. A partir de las contradicciones y limitaciones del proyecto neoliberal, se detecta el surgimiento de formas locales de organización solidaria que demandan nuevos derechos urbanos relacionados con la reivindicación a seguir viviendo en determinados barrios, la obtención de servicios y la protección del empleo.

## Palabras clave

Ajuste estructural, políticas urbanas, neoliberalismo, derecho a la ciudad.

\* Investigadores de la Corporación de Estudios Sociales y Educación SUR.

“Si hay producción [la producción de *obras* y de relaciones sociales] de la ciudad y de relaciones en la ciudad, es una producción y reproducción de seres humanos por seres humanos, más que una producción de objetos”.

Lefebvre, *Writing on cities* (1996: 101)<sup>1</sup>

## Introducción<sup>2</sup>

Cuáles fueron los mecanismos y las correlaciones de fuerzas que permitieron asegurar un consenso en torno a los postulados neoliberales y que dejaron de ser los componentes de una ideología minoritaria para ser naturalizados, convertirse en *sentido común*, es la pregunta que se plantea el geógrafo David Harvey en *A Brief History of Neoliberalism* (2007). Él señala que, en el ámbito mundial, las primeras expresiones de las políticas neoliberales fueron impuestas por la fuerza en Chile después del golpe militar de 1973. Esto nos llevó a la idea de documentar los cambios que han ocurrido en la ciudad como parte y a la vez expresión de la reestructuración capitalista del país. El cómo hacerlo proviene de la lectura de “Cities and the Geographies of ‘Actually Existing Neoliberalism’”, de otros dos geógrafos, Neil Brenner y Nik Theodore (2002). En su artículo, los autores proponen una matriz interpretativa de la forma en que se desmantela una determinada organización del Estado, de la sociedad, de las ciudades, de los modos de convivencia, organización y usos del espacio urbano, en sus

diversas escalas, y cómo otras formas de organización se van construyendo conflictivamente, para permitir que el modelo neoliberal se imponga y se exprese socioespacialmente.<sup>3</sup>

En la misma línea, Peck y Tickell, en “Neoliberalizing Space” (2002), conciben el desarrollo reciente de muchas ciudades como un proceso compuesto de tendencias conflictuales hacia la *destrucción y desacreditación* del Estado de Bienestar keynesiano y a la *construcción y consolidación* de formas de Estado, modos de gobernanza y relaciones regulatorias neoliberales. Esto supone la destrucción de la que Brenner y Theodore (2002) denominan la *ciudad liberal* del pasado –vale decir, la ciudad de los derechos y las libertades políticas– y la creación de ciudades, como el caso de Santiago, en que las cosas *se ven bien*, pero que se estructuran sobre la base de asimetrías muy agudas.

En este marco, ‘neoliberalismo’ no es un concepto lábil o polisémico, sino que remite a un proceso específico y complejo mediante el cual se instala un modelo, un discurso hegemónico. El neoliberalismo es un *proceso* que ocurre en combinación con otros, que destruye pero que también crea, y que –según Hackworth (2007: 8)– se sustenta, *grosso modo*, en una reacción negativa a la igualdad liberal y al Estado de Bienestar keynesiano; y en la trilogía constituida por la primacía de lo individual sobre lo comunitario, por el mercado y por un Estado apa-

1 Esta cita, y las que se encuentran a lo largo del texto, siempre que correspondan a textos publicados en inglés, son traducciones nuestras.

2 Este texto recoge las introducciones de los editores (A. Rodríguez y P. Rodríguez) del libro *Santiago, una ciudad neoliberal*, publicado por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI), Quito, 2009. Para esta versión se han incluido modificaciones y ampliaciones.

3 Véase también Theodore, Peck y Brenner (2009).

rentemente ‘no intervencionista’. Decimos “aparentemente” porque en la práctica, el Estado sí continúa interviniendo, pero ya no lo hace necesariamente para asegurar derechos (o su disputa) o libertades políticas, o promover e implementar políticas de redistribución.<sup>4</sup> Como señala Peter Marcuse, la implementación del modelo neoliberal no significa: “una reducción en el rol del Estado; por el contrario, puede aun existir un aumento en ese rol (...). Más bien es un cambio de dirección, desde una orientación social y redistributiva hacia otra cuyo propósito es económico y de crecimiento o de apoyo a las ganancias. Al mismo tiempo, cambia de ser un instrumento público, en el sentido de democrático o popular, a un instrumento privado con fines de negocios”.<sup>5</sup>

En su descripción del modelo de destrucción/creación neoliberal, Brenner y Theodore (2002) señalan los momentos (en el sentido de relaciones conflictuales y no de transición lineal) a través de los cuales el modelo neoliberal se instala, desde la destrucción de los artefactos, políticas, instituciones y acuerdos del Estado de Bienestar keynesiano, hasta su reemplazo por instituciones y prácticas que reproduzcan el neoliberalismo en el futuro. Esto desemboca en la reregulación de la sociedad civil urbana y la re-representación de la ciudad, que se escenifica en su reorganización socio-espacial.

4 Como señala Harvey en “El neoliberalismo como destrucción creativa” (2007), el Estado cumple una función relevante en la puesta en marcha de los componentes del modelo neoliberal con “su monopolio de la violencia y de las definiciones de la legalidad (...) la disminución o cancelación de varias formas de propiedad comunitaria –tales como las pensiones estatales, vacaciones pagas, acceso a la educación y a la atención sanitaria– conquistadas en una generación o más de luchas socialdemócrata. La propuesta de privatizar todos los derechos a la pensión estatal (aplicada por primera vez en Chile bajo la dictadura de Augusto Pinochet) es, por ejemplo, uno de los objetivos predilectos de los neoliberales en EE.UU.”

5 Citado por Musterd y Ostenderf (1998), 4-5.

En diálogo con lo anterior, Harvey (2007) contextualiza la construcción del modelo neoliberal. Señala, por ejemplo, que en Chile, con la dictadura militar, se instaló a comienzos de los años setenta la primera plataforma estatal neoliberal, de la mano con la violación sistemática de derechos humanos, situación esta última que no se dio a fines de la misma década con el neoliberalismo de Reagan en Estados Unidos y de Thatcher en Inglaterra, o en los ochenta en Europa.

Algunos autores destacan otro rasgo importante: el neoliberalismo no es una simple estrategia económica; más bien, ha sido una respuesta política particular a una situación compleja de dos problemas entrelazados que eran percibidos como amenazadores por el capital en los años sesenta: las “bajas tasas promedio de ganancias”, y la “sobrepolitización y revuelta” de sus adversarios (Gough, 2002: 63-64).<sup>6</sup> Efectivamente, las políticas neoliberales abrieron nuevas áreas de ganancias al privatizar empresas públicas y reducir impuestos, ampliaron los márgenes de apropiación de plusvalía a través de reformas laborales que redujeron los derechos de los trabajadores y favorecieron las operaciones financieras, con todo lo cual “despolitizaron la economía y la sociedad debilitando o removiendo las formas históricamente acumuladas de socialización”. “El neoliberalismo –concluye Gough– no es una simple liberalización de mercados (...) es más bien una estrategia para cambiar las relaciones de valor y el balance político de fuerzas, imponiendo la disciplina del capital a la clase trabajadora y los grupos oprimidos”.

En concordancia con Harvey (2007), cuando se habla de estrategias neoliberales también se lo hace de mecanismos que se pri-

6 Al respecto, véase también la (breve) historia del neoliberalismo, de David Harvey (2007): 39-63.

vilegian y utilizan para transferir y canalizar riqueza desde los grupos más pobres hacia los más ricos; es decir, mecanismos cuyos objetivos son desposeer, sustraer beneficios y derechos a los más desprotegidos en beneficio de los más ricos o que están insertos de manera más equitativa en los flujos productivos y simbólicos. Asimismo, se habla de estrategias para transferir ganancias desde los países más pobres hacia los más ricos.

Hay consenso en torno a que lo que se denomina ‘neoliberalismo’ ha evolucionado desde los setenta hasta la fecha, sea al instalarse en confrontación con otras orientaciones preexistentes o al modificarse para superar problemas creados por su aplicación. De esta forma, al referirse a él, algunos autores hablan hoy del “neoliberalismo realmente existente”, para diferenciarlo de sus formulaciones abstractas o ideológicas. Por lo mismo, Harvey reconoce momentos históricos y maneras diferentes en que se ha implantado el modelo, lo que permite explicar su mayor o menor radicalidad y su dependencia en relación con otros procesos anteriores. En todos los casos, sin embargo, Harvey señala –en concordancia con Hackworth, Brenner y Theodore– que se trata de un proceso de ‘destrucción creativa’ que afecta diversos ámbitos; entre ellos, las divisiones del trabajo, las relaciones sociales, las actividades reproductivas, los modos de vida y pensamiento y las instituciones de bienestar.

## Santiago: caso de estudio

Hay pocos casos como Santiago que muestren tan claramente lo que ocurre en una ciudad y sus habitantes con la aplicación de políticas neoliberales. Tras los diecisiete años de dictadura (1973-1990), en que se impuso la receta neoliberal en su versión más radical<sup>7</sup>, y tras casi dos décadas desde el fin de la dictadura militar, no parece haber grandes problemas en la ciudad (tampoco en el país). Hasta hace muy poco, antes de la crisis glo-

7 Como señalan Martínez y Díaz (1995), entre los años 1973 y 1990 la reestructuración neoliberal tuvo dos momentos. Un primer momento fundacional (1973-1983), en que se implementó un programa radical de políticas de libre mercado con influencia de la escuela económica de la Universidad de Chicago, reconocida por su tendencia anti-keynesiana. Esta fase implicó la apertura comercial, el desmantelamiento de los controles estatales y las privatizaciones de empresas públicas de servicios, entre otras medidas. En un segundo momento (1983-1990), se profundizó y consolidó el modelo, se llevaron a cabo los ajustes hacia una economía exportadora con el objetivo de consolidar el sistema de mercado y el Estado Subsidiario, lo que se llevó a cabo sobre la base de un gran endeudamiento externo. En el marco de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, se produjo una segunda ola de privatizaciones de empresas públicas; entre ellas, de los fondos de pensiones y salud. Las reformas neoliberales se pueden resumir, por tanto, en la apertura externa, la liberalización de precios y mercados, la privatización de empresas públicas y la desregularización del mercado del trabajo. En este contexto, el Estado no se debilitó, pero sí se asoció con el empresariado a fin de desarrollar políticas macroeconómicas, abandonar políticas de desarrollo empresarial y productivo y reducir los gastos fiscales.

| Cuadro 1<br>Región Metropolitana. Evolución de la pobreza e indigencia, 1990-2006 (en porcentajes) |      |      |      |      |      |      |      |      |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
|  | 1990 | 1992 | 1994 | 1996 | 1998 | 2000 | 2003 | 2006 |
| Total pobres   | 33,0 | 26,2 | 19,8 | 14,7 | 15,4 | 15,1 | 13,1 | 10,6 |
| Pobres no indigentes   | 23,4 | 20,3 | 15,2 | 12,1 | 11,9 | 11,0 | 10,2 | 8,2  |
| Indigentes   | 9,6  | 6,0  | 4,5  | 2,6  | 3,5  | 4,1  | 2,9  | 2,4  |

Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan), Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) 2006, agosto 2008.

bal que se hizo visible en 2008, las cosas *se veían bien* en Santiago. El país había crecido económicamente, las condiciones de vida de parte de la población mejoraban de manera evidente, las cifras de desempleo en la ciudad habían descendido y también, de forma importante, las cifras macro oficiales de la pobreza publicadas en 2008 (cuadro 1).

El escenario urbano de Santiago, una ciudad de cerca de 6 millones de habitantes, ha cambiado notablemente en los últimos 20 años: se han construido grandes autopistas urbanas tarifadas, túneles, megaproyectos, malls, nuevos edificios *inteligentes*, establecimientos para servicios y producción industrial, y gran cantidad de viviendas sociales. Es una ciudad donde prácticamente no hay tugurios ni campamentos (que actualmente corresponden al 2 por ciento del stock residencial), y que cuenta con una cobertura casi total de electricidad, agua potable y alcantarillado.

Para algunos, los anteriores rasgos son también signos de adelanto de la ciudad. Santiago es considerada una ciudad exitosa en el contexto de América Latina: un índice reciente de MasterCard señala que “Santiago es la ciudad mejor evaluada de Latinoamérica y la quinta entre los países emergentes. A nivel global, y de un total de 65 ciudades, Santiago fue superada por Shangai, Beijing (ambas en China), Budapest (Hungría) y Kuala Lumpur (Malasia)”<sup>8</sup> Afirmaciones como éstas dan pie a que se establezca cierto consenso para indicar que las cosas se ven bien, o que el *sentido común* indique que en Chile, en Santiago, *estamos mejor que antes*. Ello tiene relación con la eficacia de un pro-

ceso activo cuyo fin era y es la aceptación del modelo neoliberal (Harvey, 2007: 40).

En este contexto, se puede hablar de *modernización* desde diversas aproximaciones. Si se lo hace como la optimización de los recursos de la modernidad, la cual se basa en la noción de dignidad (Benhabib, 2006: 99) y en la creencia en la reciprocidad simétrica (Heller y Fehér, 2000: 143), ciertamente Santiago no se ha modernizado, aunque sí ha cambiado, y mucho. El movimiento ha sido a la inversa o, por lo menos, así lo indica la remoción sistemática, desde mediados de los años setenta, de los artefactos keynesianos, tales como la vivienda pública y el bienestar redistributivo; de las instituciones, como los sindicatos y colegios profesionales; y de los acuerdos de redistribución del gobierno central, entre otros (Hackworth, 2007: 11).

Para otros, la distribución y manifestación espacial de la riqueza y de la pobreza no ha experimentado cambios significativos en los últimos veinte años en el ámbito nacional, ni tampoco en Santiago (cuadro 2): las desigualdades se mantienen, e incluso aumentan, a pesar de fuertes subsidios sociales, que para el decil 1 pasaron de 19,4 por ciento del total del ingreso monetario, a 30,1 por ciento en el año 2006.<sup>9</sup> En las comunas donde persiste la pobreza se siguen concentrando bajos niveles de educación, subempleo, entre otras manifestaciones de desigualdad; y al interior de estas comunas, continúan persistiendo nodos de concentración de extrema pobreza, como lo son, paradójicamente, los barrios de viviendas sociales producto de políticas públicas que in-

8 Índice MasterCard de Mercados Emergentes 2008, realizado sobre la base de consultas a economistas y expertos en ocho dimensiones diferentes” (*La Tercera*, “Negocios”, viernes 24 de octubre de 2008).

9 Datos: Ministerio de Planificación y Coordinación (Mideplan), Chile. *Distribución del ingreso e impacto distributivo del gasto social 2006*. Serie Análisis de Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen 2006) N° 2. Santiago de Chile: Mideplan, 2007 (junio).

**Cuadro 2**  
**Región Metropolitana. Indicadores de desigualdad: ingreso total per cápita de hogares, según deciles, 1990-2006**

| Indicador         | 1990  | 1996  | 2000  | 2003  | 2006  |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| D10/D1            | 30,58 | 33,72 | 38,97 | 39,65 | 33,01 |
| D10/(D1+D2+D3+D4) | 4,07  | 4,42  | 4,83  | 5,1   | 4,34  |
| Gini              | 0,53  | 0,54  | 0,56  | 0,57  | 0,54  |

Nota: D10/D1: Ingreso medio del 10 por ciento de los hogares más ricos respecto al 10 por ciento más pobre. D10/(D1+D2+D3+D4): Ingreso medio del 10 por ciento de los hogares más ricos respecto al 40 por ciento más pobre.

Fuente: Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación, Región Metropolitana de Santiago, agosto 2008.

tentaron resolver los asentamientos urbanos precarios u ocupaciones de terrenos, que persistían desde los años setenta.

La pregunta pertinente para Santiago, entonces, no es si la ciudad cuenta con servicios o si se ha incrementado la construcción de infraestructura, sino cuán efectivamente redistributivas han sido las políticas, mecanismos y artefactos porque, en las últimas décadas, pese al aumento de los subsidios y apoyos, se han agudizado las diferencias sociales en lugar de reducirse. Asimismo, si bien se ha incrementado la construcción en las comunas periféricas de la ciudad, la edificación presiona la ciudad con efectos negativos en el ambiente y en la economía, y es también un signo visible de la especulación del uso de suelo en la periferia<sup>10</sup> y de la apropiación del “rent gap” en las áreas centrales (Smith, 1996).

Santiago, con sus contradicciones, con sus éxitos y deficiencias, es un buen ejemplo de cómo se ha destruido un proyecto de ciu-

dad liberal –al decir de Brenner y Theodore (2002: 22-25)– en que los ciudadanos son titulares de derechos y deben responder por sus libertades civiles, servicios sociales y derechos políticos. Y se ha producido racionalmente una ciudad neoliberal, en la cual la mayoría de sus componentes urbanos son objeto de negocio y de especulación, sin un contrapeso significativo desde la sociedad civil que logre disputar esta noción mercantilista en los flujos de tomas de decisiones.<sup>11</sup>

Un ejemplo de esta mercantilización es el sistema educacional chileno, que, para el caso de Santiago, reproduce las diferencias

10 Al decir de Harberger, director de la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago, en diálogo con los ejecutivos y técnicos del Ministerio de Vivienda de Chile, en 1978: “Cuando los usuarios urbanos ofrecen un precio más alto por el terreno que su valor como tierra agrícola, esto significa que el uso económico de ese suelo es urbano, y que debería pasar del uso agrícola al uso habitacional (...) Finalmente, la idea de algo así como profanación contenida en la ocupación del terreno agrícola, no es válida”. (MINVU, 1978)

11 A partir de un análisis de las acciones del Estado y las decisiones relacionadas con la política urbana, Trivelli (2008) reflexiona en torno a las vías por las cuales el modelo neoliberal construye una visión de ciudad, de los temas y actores relevantes que actúan en la regulación del desarrollo urbano. En este contexto, indica que el modelo neoliberal se sustenta en un diagnóstico artificial sobre ‘la escasez de suelo’, vinculado al interés por especular con los precios de los terrenos. Para la verificación de su hipótesis, Trivelli analiza las políticas de desarrollo urbano desde 1978 hasta el presente, tomando en cuenta los contextos históricos en que dichas políticas se plantean, sus objetivos, mecanismos, estrategias, y sus consecuencias en la configuración de la ciudad. Concluye que en la actualidad hay suelo disponible dentro del límite urbano; que éste excede ampliamente los requerimientos del Gran Santiago; y que los actuales proyectos estatales para el cambio en la configuración espacial de la ciudad están relacionados no con un interés por responder a derechos sociales, sino con un interés de mercado.



**Cuadro 3**  
**Resultados prueba SIMCE octavo básico, Santiago 2000 y 2004,**  
**según tipo de establecimiento**

| Tipo de establecimiento | % alumnos 8° básico |       | Lenguaje y Comprensión |      | Matemáticas |      |
|-------------------------|---------------------|-------|------------------------|------|-------------|------|
|                         | 2000                | 2004  | 2000                   | 2004 | 2000        | 2004 |
| Municipal               | 42,2                | 43,8  | 242                    | 242  | 243         | 240  |
| Subvencionado           | 44,6                | 41,7  | 258                    | 254  | 259         | 254  |
| Privado                 | 13,2                | 14,5  | 298                    | 295  | 308         | 301  |
|                         | 100,0               | 100,0 |                        |      |             |      |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del SIMCE 2000, 2004.

entre sectores sociales. En el cuadro 3 se presentan los resultados de la prueba SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación)<sup>12</sup> para los alumnos de octavo básico, años 2000 y 2004, según tipo de establecimiento. Lo que podemos observar es que los alumnos con menores puntajes son los que asisten a las escuelas gratuitas (municipales), y los con mayores puntajes son los adscritos a establecimientos del sistema privado.

Dos comentarios: uno, la brecha entre los resultados mayores y los menores se mantiene estable a través del tiempo; dos, sólo cerca del 15 por ciento de la población escolar, en Santiago, tiene acceso a la educación de calidad —en Chile correspondiente al sistema privado—. Tenemos así la situación de una política pública que, bajo el discurso de generar oportunidades, mantiene y re-

produce las desigualdades. Como señala Michael W. Apple (2002: 55-56), “para los neoliberales, el mundo es, en esencia, un inmenso supermercado. La ‘libertad de consumo’ es la garante de la democracia. Se considera que la educación es un producto más, como el pan, los automóviles o un televisor. (...) La democracia, en lugar de ser un concepto *político*, se transforma en un concepto totalmente *económico*”.

Comparando la literatura académica sobre Santiago de antes de la dictadura, e incluso la de esos años, con la de los noventa a la fecha, se puede comprobar la desaparición del propósito redistributivo de las políticas urbanas como tema de análisis o discusión. En el pensamiento actual sobre la ciudad, poco se discute sobre los aspectos estructurales de la pobreza —cómo se leen las relaciones sociales a escala de ciudad, no tan sólo barrial—. Esto se corresponde con un vacío similar en las políticas públicas urbanas, que hoy son instrumentos facilitadores de la expansión del mercado en la ciudad.

Por otra parte, frente a la naturalización de la ideología neoliberal o del “neoliberalismo realmente existente”, cualquier postura que plantee divergencias es descalificada como ignorancia, propia de los años sesenta,

12 “El SIMCE es el sistema nacional de medición de resultados de aprendizaje del Ministerio de Educación de Chile. Su propósito principal es contribuir al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, informando sobre el desempeño de los alumnos y alumnas en diferentes áreas del currículum nacional, y relacionándolos con el contexto escolar y social en el que ellos aprenden”. Véase el sitio web de la Simce, <http://www.simce.cl>; o la página web del Ministerio de Educación, <http://www.mineduc.cl>

exótica, mito: se le niega lugar en la conversación pública. Con esto nos estamos refiriendo a lo que en los medios –televisión, periódicos, radio– se ve, se lee, se escucha. En la televisión, en el curso del programa de conversaciones políticas más importante del país, el decano de una Facultad de Economía se refirió hace unas semanas a un precandidato a la Presidencia de la República como alguien “que tiene propuestas exóticas”.<sup>13</sup> ¿Cuáles eran esas “propuestas exóticas”? Estatizar el sistema de transporte colectivo de Santiago, que actualmente supone subsidios anuales por más de ochocientos millones de dólares a empresas privadas.

¿Cómo se llegó a la noción de que es “exótico” estatizar un servicio que funciona mal y lo lógico sea apoyar la cooperación público-privada, esto es, entregar subsidios para que las empresas privadas que lo operan sigan teniendo ganancias?

### Lo que existía antes de la implementación del modelo neoliberal: La disputa por la ciudad (1957-1973)

El Estado –el proyecto de Estado de Bienestar– fue en Chile el instrumento con el que desde mediados de los años treinta en adelante se promovió el desarrollo económico del país, apoyando la industrialización sustitutiva de importaciones y ampliando los derechos y libertades económicas, sociales y políticas. En este contexto, la década de los sesenta hasta 1973 –año del golpe militar– fue un periodo de grandes cambios sociales, durante el cual, a través de distintas políticas estatales, fueron incorporados a la vida social y política grandes sectores que hasta ese momento habían sido marginados.

Las políticas sociales *tienen un sentido político*. Esta es una advertencia necesaria de tener presente cuando actualmente estamos expuestos a políticas urbanas mediante las cuales se *naturaliza el mercado*. Las políticas sociales y los problemas sociales que buscan solucionar no son independientes de los marcos conceptuales e ideológicos de los Estados, aunque estos marcos no sean visibles (Martínez y Palacios, 1996).<sup>14</sup> Durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970), se impulsó un conjunto de iniciativas integradoras dirigidas al subproletariado urbano y a los trabajadores agrícolas, que en conjunto sumaban más de la mitad de la población del país. Entre el año 1970 y 1973, durante el gobierno de Allende, se continuaron implementando medidas redistributivas a fin de intervenir en los ámbitos estructurales de la pobreza y se siguió promoviendo la participación de los más excluidos en la vida política nacional.

Santiago, como sede política y administrativa del gobierno, como lugar donde se concentró la actividad industrial, creció y atrajo una numerosa población que, a partir de los años cuarenta, migró desde el campo a la ciudad. Ante el masivo y rápido aumento de la población urbana, las políticas y los programas públicos de vivienda fueron sobrepasados: no alcanzaban a cubrir las necesidades habitacionales de los migrantes y de los pobres de la ciudad, quienes, en respuesta, construyeron viviendas irregulares, fuera de todas las normas, en terrenos mar-

14 Los autores recuerdan que históricamente la discusión en torno a las políticas y su definición se habían centrado en las soluciones políticas (gobiernos de centroizquierda e izquierda) o en las económicas (gobiernos de derecha). Para sustentar este enunciado, establecen tres subperiodos en la historia chilena: el primero, el origen y marco de legalización del movimiento laboral; el segundo, el desarrollo del Estado de Bienestar, la industrialización y democratización de Chile; y el tercero, el periodo de focalización del gasto social y del predominio del mercado, que se inició en 1973.

13 Programa “Tolerancia Cero”, Canal Chilevisión, 7 de diciembre de 2008.

ginales: fueron las ‘poblaciones callampa’, que proliferaron en Santiago.

A fines de los cincuenta, un hecho cambió cualitativamente esta tendencia: si antes se trataba de familias que aisladamente resolvían sus problemas de vivienda, un grupo de familias ‘sin casa’ se organizó para realizar colectivamente –y con éxito– la toma de un terreno en la zona sur de Santiago: tal fue el origen de la población La Victoria. Así irrumpieron en el escenario de la ciudad los llamados ‘pobladores’ y su dispositivo de reivindicación de su derecho a la ciudad: las tomas de terreno y los campamentos, que se masificaron hacia fines de la década de los sesenta.<sup>15</sup>

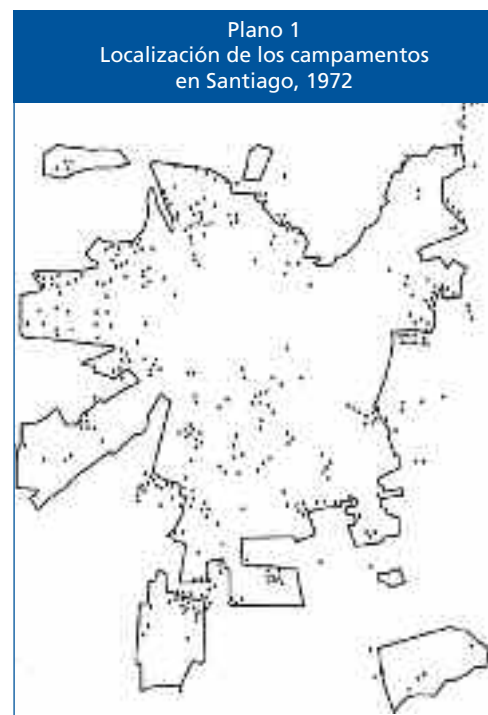
Esa ciudad del pasado fue un territorio disputado por quienes estaban excluidos. Ellos lo ocuparon geográfica, espacialmente, y se definieron como actores sociales frente al Estado y a los privados. Esa ocupación espacial de la ciudad permitió hacer visibles antiguos conflictos; lo diferente fue que en esas pugnas entre opuestos no sólo se utilizaron mecanismos ya existentes para la consecución de intereses colectivos, sino que esos mecanismos fueron masificados. Duque y Pastrana (1972) hacen ver tres aspectos clave relacionados con los campamentos:

- Su magnitud: en 1972, los campamentos en el Gran Santiago comprendían cerca de 55 mil familias.
- La masividad de las tomas, que no sólo tenían lugar en Santiago: según un registro personal de los autores, entre 1968 y 1971 se realizaron en todo el país 2.700 ocupaciones ilegales, incluyendo terrenos, industrias, fundos y establecimientos educacionales; de ellas, 476 fueron

tomas de terreno para viviendas.

- Las tomas formaban parte de procesos de movilización social ligados a partidos políticos.

El plano con la localización de campamentos en Santiago del año 1972, a continuación, permite apreciar la magnitud del fenómeno en la ciudad. Los pobladores transformaron la cara visible de Santiago y presionaron a un Estado ideológicamente poroso a sus demandas. Ello significó, en la práctica, la modificación y creación de una serie de políticas sociales y urbanas. Parafraseando a Benjamin, esa fue una época con “aura social”.<sup>16</sup> Esa aura fue políticamente cons-



Fuente: Castells (1987: 91).

15 En 1968 se habían llevado a cabo 8 ocupaciones de terreno por pobladores; en 1969 fueron 73; en 1970 hubo 220; y el año 1971 se realizaron 175. Estas cifras indican la importancia del fenómeno (Duque y Pastrana 1972).

16 “Laicismo, progreso y democracia eran el estandarte que agitaba sobre sus cabezas. Tal estandarte transfiguraba la existencia de la masa. Ponia en sombra el umbral que separa a cada uno de la multitud (...) [era] el aura social que se asienta en la multitud”. Benjamin (1980), 83.

truida, e hizo que se fijara *literalmente* la vista en el país y la ciudad.<sup>17</sup>

### Los momentos de destrucción y creación neoliberal (1973-1990)<sup>18</sup>

Quedan pocos recuerdos del Santiago de los movimientos populares e irrupción de los pobladores en el espacio urbano. La pérdida de ese Santiago se inició el 11 de septiembre de 1973, cuando el país fue declarado en estado de guerra contra un enemigo interno concentrado en las ciudades, las que fueron ocupadas militarmente y se convirtieron en el *teatro de la guerra*; las autoridades públicas y los dirigentes sociales fueron detenidos, muchos asesinados; las administraciones municipales fueron intervenidas; los partidos políticos, proscritos.

Entre 1973 y 1990, término de la dictadura, se produjo un paso paulatino —en la terminología de Gramsci (2004: 394-395)— desde un discurso *dominante* impuesto mediante la coerción a un discurso *hegemónico*, un proceso activo que involucra instituciones, prácticas, consensos y un orden social. Esta creación involucró un cambio en la simetría de los intercambios y en las construcciones de sentido: el conflicto perdió legitimidad y pasó a ser socialmente invisible.

Para la construcción y apropiación de este discurso hegemónico neoliberal se articularon distintos consensos y valoraciones en diferentes ámbitos y niveles: desde los grandes avisos en las calles, donde se leía “En Orden y Paz Chile Avanza”, una frase para-

digmática de la dictadura que excluía el conflicto como eje constituyente de los procesos del momento; hasta los discursos y mecanismos mediante los cuales se promovía que la producción y reproducción de una cultura urbana debían estar marcadas por la primacía de las plusvalías como primera motivación y visión de la ciudad.

Fue durante este periodo que se establecieron las bases del actual desarrollo urbano de Santiago.

#### *La disciplina*

La forma de gobernar comprendía una doble tarea: por una parte, hacer tabla rasa del pasado; y por otra, establecer los mecanismos que impidieran la rearticulación de los habitantes. Una ciudad segregada no basta para mantener el orden: se requiere que sus habitantes estén atomizados, dispersos, individualizados. Sólo de esa manera era posible establecer un nuevo orden.

El territorio, las ciudades, fueron divididos en zonas militares coordinadas a nivel de los municipios. Al interior de cada sector se establecieron unidades menores, utilizando para esto las unidades vecinales como universo, y estableciendo en cada una de ellas, canales autoritarios de vinculación con la población. De esta manera, el universo confuso y difuso tras el cual estaba el enemigo, se ordenaba y hacía posible ubicar, detectar, separar y dispersar.

La supresión y desarticulación de las organizaciones en los barrios populares se realizó a través de la represión inicial, de la cancelación del espacio político tradicional y del temor. Al desarticularse los partidos políticos, al cambiar el carácter del Estado y al reprimirse a los dirigentes poblacionales y militantes, las organizaciones poblacionales se extinguieron.

17 “Quien es mirado o cree que es mirado levanta la vista. Experimentar el aura de un fenómeno significa dotarle de la capacidad de alzar la vista”. Benjamin (1980), 163.

18 En gran parte, esta sección se basa en el artículo “Cómo gobernar las ciudades o principados que se regían por sus propias leyes antes de ser ocupados”, de A. Rodríguez, *Por una ciudad democrática* (Santiago: Ediciones SUR, 1983), 9-43.

A nivel de la administración urbana, los municipios fueron intervenidos, nombrándose alcaldes delegados, en su mayor parte miembros de las Fuerzas Armadas.<sup>19</sup> Las instituciones encargadas de los problemas urbanos fueron reorganizadas y los municipios adquirieron un rol de control de la población.

Si bien los discursos y prácticas de violencia y terror de la dictadura fueron parcialmente cuestionados, tanto nacional como internacionalmente, no fueron o no pudieron serlo ni sus discursos y prácticas de disciplinamiento y control en la ciudad, ni su énfasis en el mercado como (des)regulador. Como señalamos, Chile fue el primer país que adoptó una plataforma estatal neoliberal, y lo hizo por la fuerza (Harvey, 2007: 7-9). Tal como indica este autor, la dictadura militar impuso coercitivamente el modelo neoliberal, y los supuestos, prácticas y valores que lo articulan.

### *El mercado*

No sólo la disciplina reordenó el espacio de la ciudad; también el mercado, que volvió bajo un discurso que lo presentaba como la forma 'natural' de crecimiento de toda la sociedad y, por supuesto, de la ciudad. Arnold C. Harberger "despejó gran parte de las incógnitas" del enfoque del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) de la época con "el concepto de que hay una forma na-

tural de ocupar el espacio, la cual corresponde al comportamiento de una parte mayoritaria de la población más dinámica de la ciudad, forma natural que a menudo no corresponde con las ideas tradicionales de planificación urbana aplicadas hasta hoy en nuestro país" (MINVU, 1978).

Con esa orientación, el Ministerio de Vivienda compatibilizó el proceso de desarrollo urbano con el nuevo modelo de acumulación capitalista, estableciendo las condiciones para el funcionamiento de un mercado abierto de suelo, limitando la acción reguladora y eliminando las acciones directas del Estado. Con estas modificaciones y con el traspaso al capital privado de las reservas de tierras estatales urbanas, las autoridades del sector afirmaban que el mercado se liberaría de todas las restricciones que impedían satisfacer las demandas de la población; que los precios bajarían; que se presentaría una gama amplia de oferta de terrenos de todos los precios; que la ciudad se extendería homogéneamente en todas las direcciones; en fin, que todos los habitantes de la ciudad tendrían la posibilidad de escoger libremente, en el mercado, dónde localizarse (MINVU, 1979).

En concordancia con esa orientación, la política de vivienda consistió en la reducción de la acción y financiamiento público en el sector, y en la formación de un mercado financiero inmobiliario privado. Lentamente se fue desmantelando lo que se había constituido como resultado de las presiones populares y por los proyectos políticos que buscaron captar el apoyo de dichos sectores. El Minvu fue traspasando paulatinamente sus funciones ejecutivas, operativas y de financiamiento en el campo de la vivienda, a las empresas privadas.

La reducción del gasto público en los diferentes sectores sociales fue complementada con el traspaso a las municipalidades y al

19 El 22 de septiembre se publicó el Decreto Ley 25, que disolvió los municipios. "Es curioso que la disolución de las Municipalidades haya precedido la disolución del Congreso y de los partidos políticos. Pero esta curiosidad tiene su lógica: la Junta Militar necesitaba en los primeros tiempos ejercer un control riguroso sobre la población local y sobre las organizaciones comunitarias (...). Los Alcaldes, en buenas cuentas, se transforman en agentes del poder político —de la autoridad de gobierno—, encargados del control del espacio y de la atomización de la población comunal". Pozo (1981).

sector privado de gran parte de los servicios que antes prestaba el Estado. Ya a principios de los años ochenta, el Ministerio de Educación había traspasado más del 85 por ciento de los establecimientos de Educación Básica y Media;<sup>20</sup> el Ministerio de Salud, un 30 por ciento de postas y policlínicos. A su vez, las municipalidades iniciaron el traspaso de servicios tales como recolección de basuras, cuidado y mantenimiento de parques, a empresas privadas.

*Un ejemplo de disciplina y mercado: la regularización de la tenencia*

A diferencia de otros procesos de igual nombre en América Latina, en que se entendía *regularización de la tenencia* la entrega de propiedad a los ocupantes precarios, en Santiago ella consistió en la devolución de la tierra a sus antiguos propietarios. Para esto, las familias que ocupaban terrenos invadidos fueron trasladadas a conjuntos de viviendas en la periferia de la ciudad (Véase el siguiente Plano). Así, regularizar la tenencia iba más allá de resolver casos singulares; era una de las bases para la reestructuración del mercado del suelo urbano.

Otro rasgo singular de ese proceso de traslado, y que Morales y Rojas (1987) destacan, fue el reparto de las familias de los campamentos en múltiples localizaciones, desvinculándolas entre sí. Este movimiento puede leerse desde la geopolítica militar, en el sentido de que los pobladores que en años anteriores habían desafiado el orden urbano a través de las tomas de terrenos, ahora se veían neutralizados por su dispersión en el

área urbana. Pero se les destinaba sólo a las zonas de la ciudad que no tenían un potencial inmobiliario inmediato.

En este proceso de erradicaciones y radicaciones, se trasladó a unas 130 mil personas que vivían en campamentos establecidos con anterioridad al golpe militar (*Hechos Urbanos*, 35: 11). Uno de los criterios para erradicar fue el de las potencialidades inmobiliarias de los lugares que se habían ocupado: sobre esa base se despejaron grandes zonas, sentándose las bases para un desarrollo inmobiliario que abarca desde los años noventa a la fecha. Otro de los criterios de las erradicaciones fue reordenar el espacio político urbano y dispersar a los pobladores, que habían sido un actor social y movilizador importante. Como lo muestra el plano a continuación, erradicar no significaba trasladar a todos lo pobladores a una nueva localización, sino dispersarlos en distintos lugares de la ciudad (Plano 2).

*La ciudad reordenada*

Al final de la dictadura, Santiago había vuelto a ser una ciudad ‘ordenada’.

La tenencia del suelo urbano quedó regularizada, y así se establecía las bases para el mercado del suelo de la ciudad.

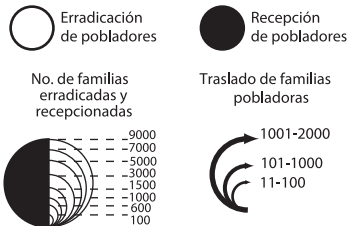
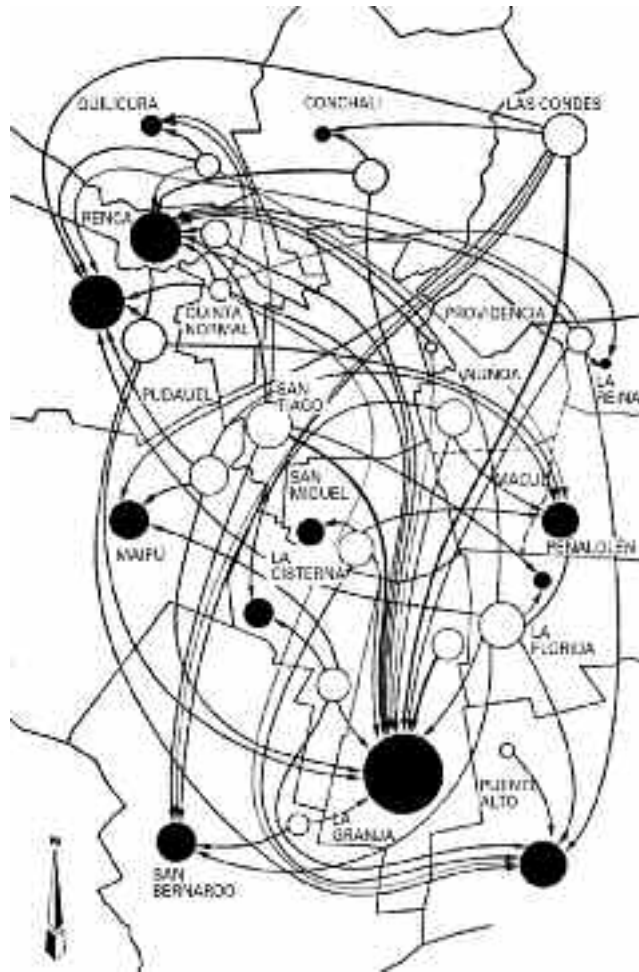
La antigua estructura administrativa y territorial de los municipios desapareció: un territorio que había estado dividido en 14 comunas, se fragmentó en 32 unidades territoriales. Los antiguos territorios municipales se modificaron, se cambiaron sus límites, se subdividieron, todo esto bajo el criterio de establecer una homogeneidad socioeconómica que permitiera tanto un mejor funcionamiento administrativo como el control político de los habitantes.<sup>21</sup>

20 “Según datos proporcionados por *El Mercurio*, hasta el 25 de junio del presente año (1981) se han efectuado 1.081 traspasos, que afectaban a un total aproximado de 335 mil alumnos y 15 mil profesores y empleados administrativos”. Pozo (1981), 46.

21 Clarisa Hardy (1988) indica cómo la construcción de un nuevo orden neoliberal necesitó de reformas en el



**Plano 2**  
**Erradicación de pobladores de campamentos del Área Metropolitana por comuna de origen y destino, 1979-1985**

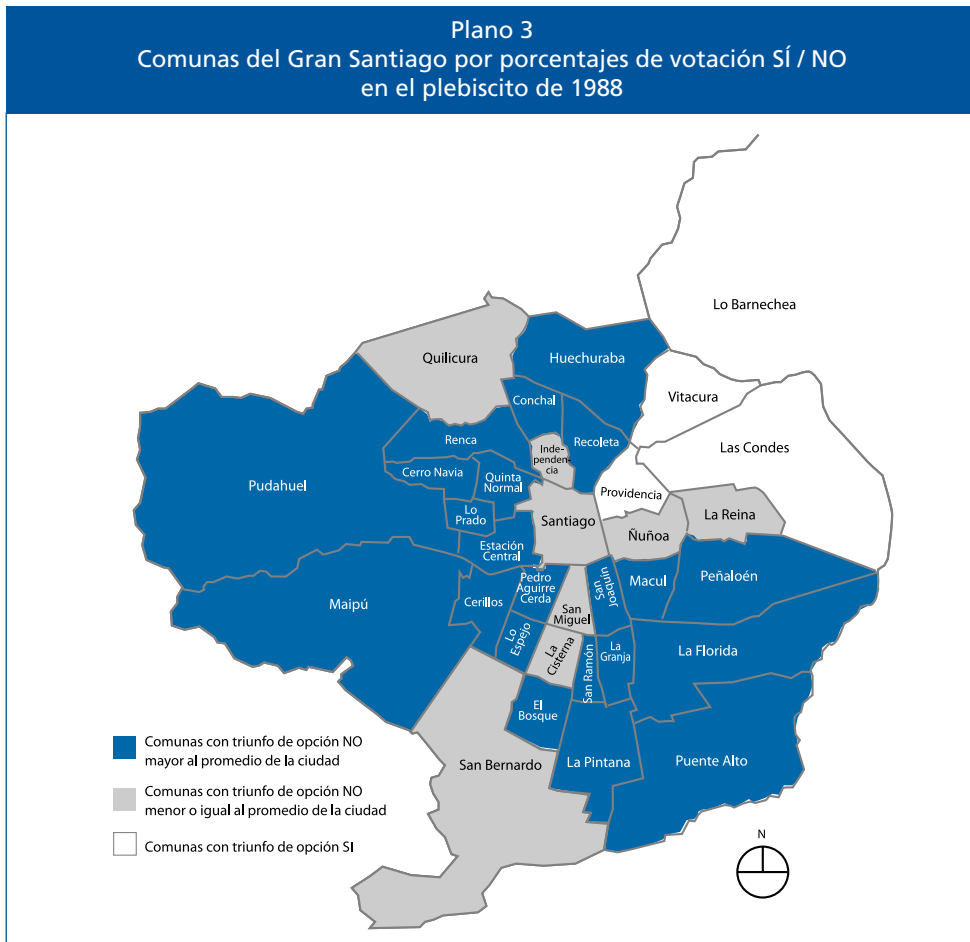


Fuente: Morales y Rojas (1987).

Nota: En lo referente a traslado de familias pobladoras, el plano no contempla los siguientes flujos:

- a) Aportes de la cuota ministerial.
- b) Provenientes de comunas no identificadas.
- c) Erradicaciones hacia comunas suburbanas.
- d) Erradicaciones hacia comunas no identificadas.

Las superficies de los círculos han sido calculadas en función del total de familias erradicadas y recibidas por cada comuna.



Fuente: SUR Profesionales, *Hechos Urbanos 79* (octubre 1988).  
 Comuna con triunfo opción NO mayor al promedio de la ciudad.  
 Comunas con triunfo opción NO menor o igual al promedio de la ciudad.  
 Comunas con triunfo opción SÍ.

sistema político-administrativo, lo que se materializó en una nueva división político-administrativa del país y de las autoridades que gobernarían. La nueva estructura incluyó 13 regiones con 51 provincias y 335 comunas; en paralelo, se establecieron líneas de acción, instituciones estatales, autoridades y marcos legales. La autora señala que esta organización territorial, en un marco de desconcentración, aseguraba la distribución del poder central, pero también el control político, y no disminuía sino que aumentaba la diferencia entre comunas y la segregación socioespacial. Todo esto era congruente con una concepción geopolítica que asegura una distribución del poder central altamente protegido en lo político y subsidiario en lo económico. En este marco, la gestión municipal se centraba en la figura del alcalde, que ejercía el poder de manera unipersonal, lo que se ha descrito como la 'alcaldización' de los municipios.

La administración de los servicios públicos, como educación y salud, fue traspasada en parte a los municipios, en un proceso que alcanzaba su plenitud en la privatización de los mismos. La vivienda dejó de ser un derecho para los ciudadanos; los subsidios habitacionales tuvieron por objeto la construcción de unidades de vivienda por sobre la satisfacción de necesidades sociales.

Se estableció una nueva legislación laboral que redujo la capacidad de negociación de los trabajadores.

La privatización de la seguridad social, iniciada en esos años, condujo posteriormente a la creación de grandes fondos de inversión –las AFP, Administradoras de Fondos de Pensiones– que hoy día inciden en el mercado de la tierra urbana y de expansión de la ciudad. Constituyen la fuerza motriz del desarrollo inmobiliario en la medida en que amplían el mercado de capitales de largo plazo, que permite financiar la adquisición de vivienda para aquellos hogares que tienen capacidad de endeudamiento.

Nada ilustra más claramente ese ‘orden’ que la ciudad fragmentada socioeconómica y políticamente que muestra el siguiente plano, con los resultados por comuna del plebiscito de octubre de 1988 en que se dirimía la permanencia de Pinochet en el poder: aquellas comunas en que ganó la continuación del régimen (el SÍ) corresponden exactamente a los territorios donde residían los sectores de mayores ingresos no sólo de la ciudad, sino también del país.

### La ciudad neoliberal realmente existente (1990-2008)

A fines de los ochenta, la reestructuración neoliberal de la economía comenzó a expresarse con fuerza en la ciudad.<sup>22</sup> Lo que había sido el paisaje urbano de Santiago, la base material de la industrialización sustitutiva de

importaciones y de la presencia activa del Estado en la producción y en los servicios sociales, desaparecía o se deterioraba irremediablemente. La apertura de la economía había afectado a las antiguas industrias: las grandes textiles, las fábricas de metalmecánica y muchas otras habían cerrado. Los ferrocarriles habían dejado de funcionar: los grandes patios de maniobras se veían abandonados, con vagones en desuso, y las antiguas estaciones con sus estructuras de hierro de fines del siglo diecinueve en clara decadencia. Los servicios del Estado se encontraban deteriorados, los hospitales públicos descuidados; los establecimientos educacionales fiscales habían sido traspasados a los municipios (Dockendorff, 1992; Hardy, 1988).

- Las bases para la reconstrucción neoliberal estaban establecidas.
- El mercado del suelo se había ordenado: los terrenos ocupados por campamentos situados en zonas de futura atracción inmobiliaria habían sido despejados. Tal como se decía, se había resuelto el problema de la tenencia: habían sido devueltos a sus antiguos propietarios.
- La estructura político administrativa de la ciudad correspondía ahora a una división territorial fragmentada de municipios con áreas homogéneas en términos socioeconómicos.
- Los servicios públicos –agua, electricidad, recolección de basura, gas– habían sido privatizados.
- La organización laboral fue fragmentada y su capacidad reivindicativa, reducida.
- La seguridad social había sido privatizada. Se estableció un sistema de capitalización individual y la administración de los fondos quedó en manos administradores privados, que posteriormente han tenido un papel importante en las operaciones inmobiliarias.

22 En esos años, Santiago era un escenario urbano incierto: se vivía los inicios de una transición política que el país percibía como problemática, aunque venía acompañada de un modelo económico que ofrecía certezas inmediatas. La reestructuración capitalista de la economía comenzaba a mostrar resultados positivos: aumentaba la producción, la economía del país crecía cerca del 7 por ciento anual, se fortalecía la inserción en los mercados internacionales (Martínez y Díaz 1995). Nada de eso, por supuesto, impedía que se mantuvieran altos niveles de pobreza, cercanos al 38 por ciento de la población del país, y que se profundizara la ya alta desigualdad en la distribución de ingresos.

Así, la actividad de la construcción, el suelo urbano y la ciudad quedaron listos para que, a lo largo de los años noventa, se transformaran en un gran negocio. Se traspasó progresivamente la iniciativa urbana y la actividad de la construcción a los empresarios privados, desregulando cada vez más la legislación urbanística. La planificación urbana actualmente se sigue viendo superada por la *gestión urbana*, cuyos instrumentos son *los grandes proyectos urbanos* y *la cooperación público-privada*, que permiten la valoración del suelo.

Como señalamos, es indudable que Santiago, en sus aspectos sociales, económicos y físicos, ha cambiado notablemente desde 1990 a la fecha. Se han construido cientos de miles de viviendas, mejoró la infraestructura vial, se cuenta con autopistas urbanas con sistemas de telepeaje. Abunda aquello que Carlos de Mattos denomina los ‘artefactos urbanos de la globalización’: malls, edificios ‘inteligentes’ para empresas, clínicas y universidades privadas, amplia conexión digital, grandes instalaciones de almacenaje y distribución de productos, nuevo aeropuerto internacional, etcétera, etcétera.<sup>23</sup>

23 De Mattos (1999) establece que el actual Santiago neoliberal se puede caracterizar por una tendencia incontrolable a la suburbanización, con un periurbano difuso; una estructura metropolitana polarizada y fuertemente segregada; y la irrupción de nuevos artefactos urbanos, que denomina los artefactos de la globalización. Con relación a este último punto, se refiere a la cara moderna de la actual ciudad, de la cual forman parte los núcleos de actividades empresariales, centros comerciales diversificados, hoteles cinco estrellas y recintos para conferencias y eventos, configuraciones urbanas para el esparcimiento, edificios y conjuntos residenciales protegidos y segregados. Es decir, a nodos y artefactos urbanos que superan la escala nacional y se conectan con cualquier otro nodo, cualquier otro artefacto, en cualquier otro país con el cual se comparta características; en ese sentido, De Mattos señala también que se debe tomar en cuenta la función que cumplen las tecnologías de información y comunicación en la configuración de la actual ciudad neoliberal.

Nada de lo anterior estaba en el imaginario de los santiaguinos hace veinte años atrás.

#### *Lo que existía y siguió existiendo*

Con la vuelta a la democracia se evidenció lo heredado de la dictadura: 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 distintos 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. Ocurrió, como dice Carlos De Mattos que “lo que existía siguió existiendo”; o, si se quiere, que aquello que Brenner y Theodore (2002: 357) llaman la ‘dependencia de la trayectoria’ se expresó con fuerza, de manera que las decisiones de políticas económicas, sociales y territoriales tomadas a través de los años de la dictadura siguieron dando forma a la ciudad.

La división territorial municipal iniciada a fines de los años setenta fue completada por el gobierno democrático, el cual puso en marcha los municipios que faltaba instalar, proceso que culminó con las elecciones de autoridades comunales de 1992. Esto significó consolidar la fragmentación política de la ciudad en 34 entidades autónomas, con características socioeconómicas homogéneas. Como ya se indicó en la Introducción, los efectos sociales de esta fragmentación se expresan claramente en el ámbito de la edu-

cación: ésta siguió siendo administrada por los municipios, que en el caso de las comunas más pobres cuentan con escasos recursos para ello, situación que ahonda la brecha entre el rendimiento de los alumnos de estos establecimientos municipales, y el de escuelas privadas o subvencionadas.

El fuerte impulso a la construcción de miles de viviendas subsidiadas en zonas al interior del límite urbano, antigua periferia de la ciudad en los años ochenta, fue posible por la regulación de la tenencia y erradicación de asentamientos irregulares realizada a principios de los años ochenta, lo que permitió ordenar el mercado del suelo y abrir oportunidades para la inversión especulativa por parte de las empresas constructoras e inmobiliarias.

El desarrollo de las actividades inmobiliarias ha tenido un fuerte impulso a través de las desregulaciones de las normativas urbanas, tales como la ‘urbanización por condiciones’, que permitieron la construcción de ‘mega proyectos urbanos’ fuera de los límites urbanos. En la práctica se eliminó la planificación urbana tradicional, dándose paso, a la “adopción del principio ‘el mayor y mejor uso’ como la base de las más importantes decisiones de planificación de uso del suelo” (Brenner y Theodore, 2002: 371). Un ejemplo de ello ha sido la construcción de una red de autopistas urbanas con telepeaje, conectadas a autopistas interurbanas, que dio origen a nuevas modalidades de negocios inmobiliarios donde se vinculan las ventajas de accesibilidad con bajos precios del suelo, asegurando grandes ganancias a los desarrolladores. El suelo de la ciudad es hoy más que nunca una oportunidad de negocio.

A lo largo de los años noventa hasta la fecha, ha habido un debate sobre el suelo urbano que ha cruzado toda la normativa urbanística, particularmente de la ciudad de Santiago. Según Trivelli (2009), el modelo

neoliberal se sustenta en un diagnóstico artificial sobre ‘la escasez de suelo’, vinculado al interés por especular con los precios de los terrenos. Para la verificación de su hipótesis, analiza las políticas de desarrollo urbano desde 1978 hasta el presente, tomando en cuenta los contextos históricos en que dichas políticas se plantean, sus objetivos, mecanismos, estrategias, y sus consecuencias en la configuración de la ciudad. Concluye que en la actualidad hay suelo disponible dentro del límite urbano; que éste excede ampliamente los requerimientos del Gran Santiago; y que los actuales proyectos estatales para el cambio en la configuración espacial de la ciudad están relacionados no con un interés por responder a derechos sociales, sino con un interés de mercado.

*Tres ejemplos de políticas reales:  
lo que es no es*

De las políticas urbanas que se han aplicado en Santiago en los años recientes, por lo menos tres se destacan por no ser lo que dicen ser; son las referidas a los megaproyectos urbanos, las viviendas sociales y al transporte urbano (Plan Transantiago). Estas tres políticas remiten a instrumentos de planificación que tienen un carácter físico funcional, y que ignoran las relaciones sociales dentro de la ciudad y las consecuencias diferenciales que tienen sobre la calidad de vida y las oportunidades de las personas. No hay mecanismos de gestión en una visión integrada, y menos aún una visión política de la ciudad que realce principios básicos de convivencia ciudadana, de deberes y derechos de los ciudadanos, y para qué hablar de la formación de ciudadanía plena más allá de la condición de mero agregado de consumidores, que es la que predomina.

**Los megaproyectos.** Un lugar común en Chile es decir que las empresas del sector de la construcción buscan la venta de sus productos en el menor plazo posible para alcanzar una alta rotación de su capital. En esta perspectiva, se trataría de proyectos que debieran estar en estrecha sintonía con la demanda. Pero los megaproyectos urbanos promovidos en Santiago a mediados de los años noventa parecen desafiar esa lógica tradicional de los negocios inmobiliarios: la cantidad de terrenos o de viviendas que los megaproyectos ofrecen es de tal magnitud, que ellos solos abastecerían por muchos años el total de la demanda anual de terrenos y viviendas en el Área Metropolitana. No parece razonable que se ofrezca la construcción de viviendas que después no será posible vender, pero tal irracionalidad es sólo aparente y un nuevo equívoco. De hecho, resulta –tal como Poduje y Yáñez (2000) señalan– que: (a) Muchos megaproyectos urbanos de los años noventa en la periferia de Santiago existen sólo como proyectos inmobiliarios (que no necesariamente se construyen) porque alrededor de su operación financiera surgen otras alternativas de negocios más estables y seguras que la venta de lotes o viviendas, y que solo se posibilitan por la captura de la valoración de los terrenos. (b) Resulta también que por el gran tamaño de estos proyectos inmobiliarios, su aprobación por parte del Estado sólo es posible a través de modificaciones de los Planos Reguladores. Así, estos planos que eran los instrumentos tradicionales de ordenamiento del territorio y que habitualmente son objeto de crítica por parte de los empresarios inmobiliarios por sus restricciones, se transforman en el instrumento que posibilita la valoración de la tierra. Y como señalan Poduje y Yáñez, “una política pública que esencialmente se presenta como motivada por objetivos de equidad, pasa a ser un efectivo

instrumento para estimular la especulación con el espacio urbano”.

Los inversores inmobiliarios son los principales actores en la modificación socioespacial de la actual ciudad, que buscan la generación de plusvalía sin una justificación real desde el punto de vista de la demanda. En los pocos casos de megaproyectos construidos (como “La ciudad empresarial” o “Piedra roja”), estos pueden ser comprendidos como ‘puentes’ que se saltan la ciudad y que, al no hacerla visible, influyen negativamente en la construcción de un espacio que podría actuar, a la vez y de manera dialéctica, como contenedor y posibilidad de acciones que construyan a los ciudadanos como sujetos y objeto de derechos.

**Las políticas habitacionales.** Hay palabras o frases que son de uso común en Chile, a las cuales la tradición o la historia parece otorgarles un significado del cual carecen: ‘vivienda social’ es una de ellas. La combinación de ambas palabras lleva a pensar que se trata de algún tipo de vivienda promovida por alguna iglesia, por algún grupo de voluntarios o por un Estado de Bienestar. No es así. En la política habitacional chilena de los últimos treinta años, el término ‘vivienda social’ se refiere a una construcción que es definida por su precio inicial de tasación: si su precio (de acuerdo con una tabla del Minvu) es menor de 400 UF (ahora 520 UF),<sup>24</sup> se trata de una vivienda social; si es mayor, no lo es. Y allí comienzan todos los equívocos: se creía que existía una política de vivienda social, pero no: lo que hay y ha habido es una política de financiamiento para la construcción de viviendas baratas; se creía que existía una preocupación por la

<sup>24</sup> La Unidad de Fomento (UF), como índice variable, no tiene una equivalencia fija con el dólar, pero fluctúa entre USD 30 y 50 dólares.



construcción de viviendas para familias pobres: no, la preocupación era la construcción del mayor número posible de unidades de vivienda de menos de 400 UF, sin preocupación social, de vivienda o de urbanismo.

Las políticas de financiación dan cuenta de los resultados de la aplicación de un enfoque neoliberal donde priman las decisiones mercantilistas por sobre las redistributivas y reivindicativas de derechos sociales. El resultado ha sido un alto número de viviendas sociales construidas, pero de muy bajo estándar. Por lo mismo, el stock construido no es una solución, sino un nuevo problema social<sup>25</sup>. Lo pertinente es hablar de una política de financiamiento para la construcción de viviendas baratas, más que de una política habitacional propiamente tal. El problema generado por esta política de financiamiento se relaciona no sólo con la baja calidad del stock, sino también con las condiciones de convivencia social que ellas permiten y la desconexión o localización marginal de los conjuntos de vivienda social respecto de la trama urbana y los servicios de la ciudad. A ello se suma la concentración de pobreza en zonas periféricas como resultado mismo de la política, y de su incapacidad para responder al derecho a la ciudad de los excluidos de ella.

**El transporte urbano.** Durante muchos años, la visión de la ciudad fue la de calles atochadas de buses, contaminadas atmosférica y acústicamente. La aplicación y mantenimiento del modelo neoliberal creó un sistema desintegrado, con superposición de nodos, ineficiente y aparentemente sin apo-

yo público (Oscar Figueroa 2008). Ese modelo de transporte público fue producto de la aplicación de políticas de libre mercado y de competencia durante la dictadura militar, y generó diversos problemas urbanos.

La puesta en marcha del Plan Transantiago<sup>26</sup>, en el año 2008, entendido como un intento de 're-reorganización' del transporte público, no logró solucionar los conflictos, sino que añadió nuevos. Se ofreció como la gran modernización megaempresarial del transporte del Área Metropolitana, que terminaría con la anarquía microempresarial de la movilización colectiva, se autofinanciaría y reduciría los tiempos de viaje, la congestión y contaminación de la ciudad, al disminuir el uso del automóvil particular, entre otros beneficios.

Sin embargo, su diseño y puesta en marcha es una larga historia de equívocos. Por

25 La actual ministra de Vivienda, Patricia Poblete, así lo reconoció cuando dijo: "No queremos que los próximos gobiernos tengan que deshacer lo que nosotros hicimos mal ahora en vivienda, del mismo modo como nosotros estamos recuperando barrios porque antes no se pensó en ellos" (*El Mercurio*, Santiago, 28 de mayo de 2006).

26 El Transantiago es uno de los doce programas del Plan de Transporte Urbano de Santiago (PTUS), que propuso el Estado el año 2000, y cuyos objetivos eran priorizar el transporte público, promover el uso racional del automóvil, desarrollar el transporte no motorizado. Como parte del PTUS, los fines del Transantiago eran introducir nuevas formas de gestión, reducir los impactos ambientales, optimizar la infraestructura vía urbana, crear un sistema integrado y eficiente (en conexión con el Metro), reducir la flota, reestructurar la malla de recorridos y la operación de los servicios, entre otros. Para llevar adelante el PTUS se creó una comisión estatal compuesta por diversos ministerios y autoridades de gobierno. Para administrar el Transantiago, se creó el Administrador Financiero del Transantiago (AFT), en el que participan el Banco Estado, el Banco de Chile, el Banco de Crédito e Inversiones, el Banco Santander Chile y la Promotora CMR Falabella. En el año 2001 se iniciaron las primeras acciones del Programa (construcción de vías segregadas para los autobuses), las que continuaron en años posteriores (pavimentación de vías, disminución de la flota de autobuses, cambios y adquisición de nuevos, licitación de recorridos, cambios en el sistema de pagos, entre otros). En cuanto a los usuarios del sistema de transporte, los principales problemas se produjeron el año 2007, cuando se dividió la ciudad en diez zonas de servicio, se cambiaron los recorridos y se implementó el pago con tarjeta electrónica. Actualmente el AFT tiene un alto déficit financiero, lo que lo ha llevado a solicitar subsidios al Estado.

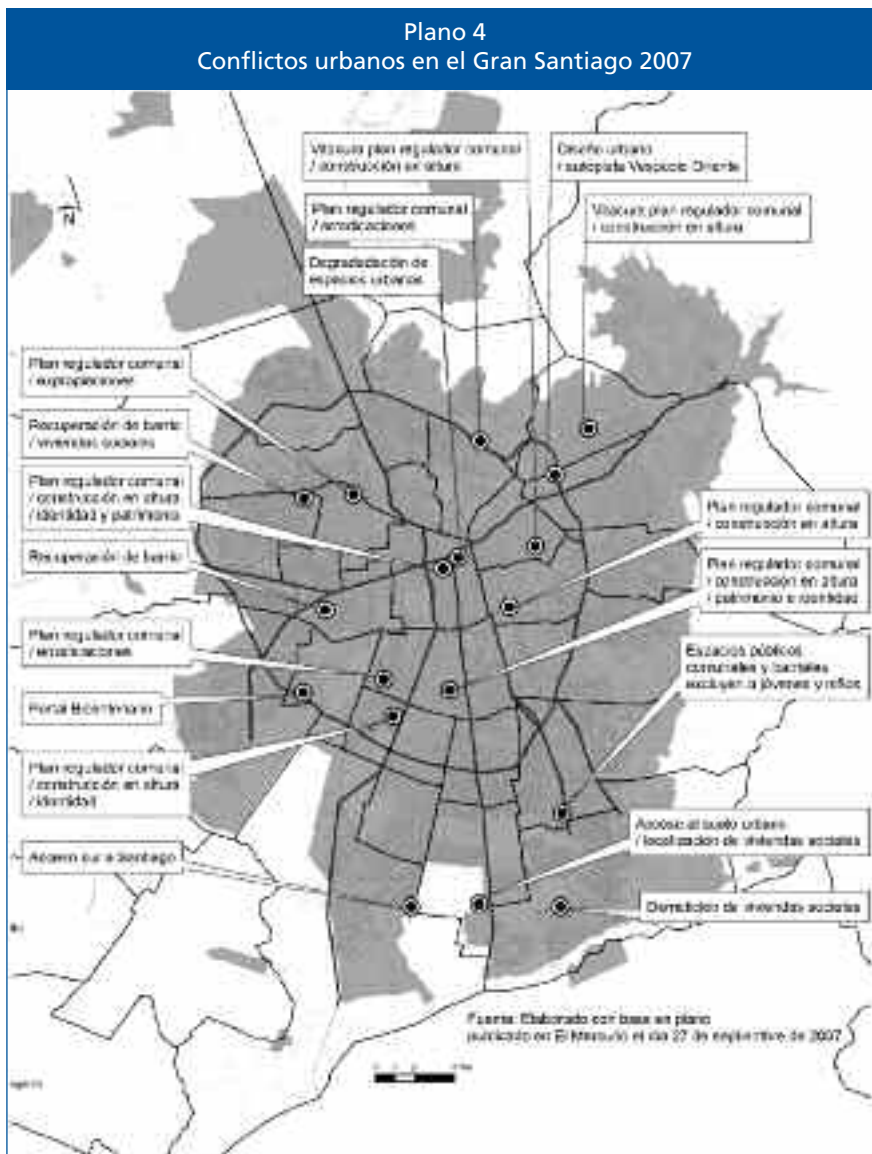
múltiples razones, los operadores privados no han funcionado bien, y hoy se tiene un servicio de transporte privado en la ciudad que requiere de subsidios públicos para operar. En su fracaso se complementaron mutuamente la soberbia tecnocrática de los diseñadores de modelos de transporte, la ideología de la eficiencia y seriedad de la empresa privada y la ignorancia de los administradores públicos. A los diseñadores les bastó que sus modelos funcionaran y el supuesto de que era posible mantener la tarifa propuesta con un número menor de buses. El sistema comenzó a funcionar con menos de tres mil buses, cuando se habían previsto inicialmente siete mil. Las autoridades públicas, al intentar obligar a las empresas a ampliar sus flotas, modificar recorridos y el cumplimiento de otras medidas, descubrieron que los contratos de las concesiones por ellas establecidos y firmados no les permitían prácticamente realizar modificaciones. La conclusión del ministro de Hacienda en la comisión investigadora de la Cámara de Diputados fue “echando a perder se aprende”.

El Transantiago, con una lógica racional, que considera tiempos de viaje, gasto de gasolina, pasajeros transportados, aplica una estructura de viajes que sería normal y adecuada en una ciudad cohesionada social y físicamente, sin grandes segregaciones y relativamente compacta. Pero esa ciudad no existe. Desde la década de los sesenta, la ciudad de Santiago se ha ido extendiendo por la construcción de poblaciones de vivienda social en la periferia, cada una separada de la otra, cada vez más lejos, sin ninguna estructura vial que las articule. Y este modelo que sin restricciones ha guiado las políticas urbanas impulsadas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en las últimas décadas, no se superpone bien al mapa de viajes del Transantiago. La prueba de esto es que el Transantiago funciona bien en algunas par-

tes de la ciudad, y se cumplen sus objetivos de reducir el smog, el ruido, el atochamiento de transporte público, entre otros males. Pero ésa es la parte de la ciudad integrada, y que corresponde más o menos a lo que se construyó de acuerdo con los viejos manuales de urbanismo.

La visión de Figueroa (2008) sobre el Plan Transantiago viene a ser confirmada y sustentada por el informe de la comisión especial investigadora de la Cámara de Diputados (2007) sobre su diseño e implementación, donde se detalla el grave impacto que ha tenido en las condiciones de vida de los ciudadanos de Santiago. ¿Cuáles son algunas de las conclusiones a las que llegó la Comisión? El actual sistema de transporte no cuenta con una buena cobertura, ni siquiera para llegar a hospitales y escuelas. Tiene una malla de recorridos ilógica, aumenta los tiempos de espera, no toma en consideración la inseguridad por aislamiento para llegar a paraderos, provoca hacinamiento en otro importante medio de transporte, como es el Metro, entre muchas otras fallas. La nueva malla de recorridos podría ser eficiente en una ciudad que no estuviera tan agudamente segregada como Santiago, pero en la ciudad tal cual es, ese mapa de viajes no dialoga con el modelo de las poblaciones periféricas, construido durante años.

El Transantiago es un ejemplo emblemático de que el problema de la ciudad sí es un asunto técnico y de financiamiento, pero también de cómo en los últimos treinta años se ha ido ordenando el territorio para desposeer a los pobres de beneficios y derechos, de cómo se ha ido produciendo social y políticamente un espacio inequitativo.



Fuente: Elaborado con base en plano publicado en El Mercurio el día 27 de septiembre de 2007. Datos recopilados por el Observatorio Vivienda y Ciudad de Corporación Sur.

## Comentarios finales

Hackworth (2007) señala que el éxito del neoliberalismo se apoya en la extendida creencia de que no hay alternativa a sus políticas: “De ser un movimiento político, el neoliberalismo queda transformado en algo que

es natural, democráticamente elegido o completamente predecible” (p. 200). Es lo que llama el síndrome No Hay Alternativa. Y agrega: “Sería arrogante e ingenuo de parte de este autor sugerir un antídoto sencillo a ese síndrome, pero sostengo que hay lecciones esperanzadoras que pueden reco-

gerse de las experiencia de activistas que hoy intentan reemplazar el neoliberalismo con algo fundamentalmente más progresivo o incluso un poco más compasivo” (p. 201).

Retomando a Hackworth, el antídoto al síndrome No Hay Alternativa está ahí, en la ciudad: hay que saber leerlo. Está en los nuevos conflictos urbanos, en las críticas a las autopistas urbanas, a la especulación inmobiliaria, al Transantiago, a las políticas de construcción de viviendas de mala calidad (Ver Plano 4). Y se aloja en la memoria y los imaginarios de la gente que recuerda que fue posible algo distinto.


Francisca Márquez (2008), con motivo de la celebración de los cincuenta años de La Victoria, en *Memorias de La Victoria. Relatos de vida en torno a los inicios de la población*, destaca la importancia histórica de los imaginarios de los pobladores.

A partir de la definición de imaginarios como matrices de sentido históricas y colectivas, ella recorre testimonios de antiguos residentes de La Victoria para hablar de lo que significó la producción de espacio urbano desde los márgenes, proceso en el cual hombres y mujeres devinieron en actores urbanos, en un movimiento que implicaba la irrupción de los excluidos en la ciudad. Los imaginarios y testimonios de los cuales habla Márquez son significativos, y así lo indica, porque según la autora muestra que en tiempos de segregación y murallas, en los tiempos de No Hay Alternativa, sí es posible ‘reverter’—salir de sus términos o límites—una situación y llevar a la práctica un cuestionamiento profundo del neoliberalismo realmente existente.

Actualmente en Santiago, el escenario es, al menos, complejo. Por una parte, el discurso de la inclusión social en las políticas públicas y sociales; y por otra, la desregulación de la planificación urbana, la aplicación de programas mediante los cuales se frag-

menta física y simbólicamente el espacio. Ambos discursos provienen del Estado. Son discursos contradictorios: mientras uno incentiva la inclusión, la incorporación social, el otro establece las bases materiales para la fragmentación del espacio donde se llevarán a cabo las políticas de inclusión social.

Estos discursos comienzan a enfrentarse en la escena urbana. Por un lado, están los vecinos y los beneficiarios que toman como suyo el discurso de la inclusión social; y por otro, los organismos públicos continúan reduciendo los alcances de los instrumentos de planificación. Así, nuevas formas de organización y nuevas solidaridades están surgiendo al nivel local; los vecinos luchan por demandas muy concretas y particulares como lo son el derecho a permanecer viviendo en determinados barrios afectados por procesos de gentrificación, o por obtener servicios social, o por la protección de sus trabajos. Estas luchas se dan en un contexto vulnerable y muy acotado.

Algo está ocurriendo 

## Referencias bibliográficas

- Apple, Michael (2002), *Educación “como Dios manda”. Mercados, niveles, religión y desigualdad* (Buenos Aires: Paidós).
- Benhabib, Seyla (2006), *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global* (Buenos Aires: Katz).
- Benjamin, Walter (1980), “Le Flâneur”, en *Poesía y capitalismo. Iluminaciones II* (Madrid: Taurus).
- Brenner, Neil y Nik Theodore (2002), “Cities and the Geographies of ‘Actually Existing Neoliberalism’”, en *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe* (Malden: Blackwell Publishers).
- Brenner, Neil y Nik Theodore (2002), “Cities

- and the Geographies of 'Actually Existing Neoliberalism'", en *Antipode* 34(3): 349-379.
- Castells, Manuel (1987), *Capital multinacional, Estados nacionales y comunidades locales* (México, D.F.: Siglo XXI Editores).
- Collins, Joseph y John Lear (1995), *Chile's Free-Market Miracle: A Second Look* (Oakland, CA: Food First Books).
- Comisión especial investigadora de la Cámara de Diputados (2007), "Transantiago: Propuesta y conclusiones". Resumen del Informe de la comisión especial investigadora de la Cámara de Diputados, encargada de analizar los errores en el proceso de diseño e implementación del Plan Transantiago. Santiago, diciembre.
- De Mattos, Carlos (1999), "Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo", en *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 25(76), diciembre, 29-56.
- Dockendorff, Eduardo (coord.) (1992), *Santiago, dos ciudades. Análisis de la estructura socio-económica espacial del Gran Santiago* (Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo).
- Duque, Joaquín y Ernesto Pastrana (1972), "Movilización reivindicativa urbana de los sectores populares en Chile: 1964-1972", en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 4, diciembre, 259-268.
- Figuroa, Oscar (2008), "Evolución de la regulación y la organización del transporte colectivo por buses en Santiago. antecedentes para Transantiago". Texto inédito.
- Gough, Jamie (2002), "Neoliberalism and Socialisation in the Contemporary City: Opposites, Complements and Instabilities", en *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe* (Malden: Blackwell Publishers).
- Gramsci, Antonio (2004), "La formación de intelectuales". *Textos de los cuadernos posteriores a 1931*. En *Antonio Gramsci, Antología* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores).
- Hackworth, Jason (2007), *The Neoliberal City: Governance, Ideology and Development in American Urbanism* (Ithaca: Cornell University Press).
- Hardy, Clarisa (1988), *La ciudad escindida*. (Santiago: Programa Economía del Trabajo).
- Harvey, David (2007), "Neoliberalism as Creative Destruction", en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 610(1): 21-44.
- Harvey, David (2007), *A Brief History of Neoliberalism* (New York: Oxford University Press).
- Hechos Urbanos (1984), *Boletín de información y análisis SUR*, no. 35.
- Hechos Urbanos (1988), *Boletín de información y análisis SUR*, no. 79, octubre.
- Hechos Urbanos (1984), "Las víctimas de un año de protesta y represión", en *Hechos Urbanos*. Suplemento *Juventud*, s/n. (Santiago: SUR Estudios).
- Heller, Ágnes y Ferenc Fehér (2000), *El péndulo de la modernidad. Una lectura de la era moderna después de la caída del comunismo* (Barcelona: Península).
- Lechner, Norbert (2007), "Nuestros miedos", en *Las sombras del mañana*, vol. 1 de *Obras Escogidas* (Santiago: LOM Ediciones).
- Lefebvre, Henri (1996), *Writing on cities* (Malden: Blackwell Publishers).
- Martínez, Javier y Álvaro Díaz (1995), "Chile: la gran transformación". Documento de Trabajo 148, Santiago: SUR Profesionales. Publicado en inglés con el título *Chile: The Great Transformation* (Washington, DC: The Brookings Institution).
- Martínez, Javier y Margarita Palacios (1996), *Informe sobre la decencia* (Santiago: Ediciones SUR).
- MINVU – Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile (1978), *Problemas de vivienda y planeamiento de ciudades*. Publicación 103 (julio), Arnold Harberger. (Santiago: MINVU).
- Morales, Eduardo y Sergio Rojas (1987), "Relocalización socio espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular", en VV.AA., *Espacio y poder: los pobladores*. (Santiago: FLACSO).
- Musterd, Sako y Win Ostenderf (eds.) (1998), *Urban Segregation and the Welfare State: Inequality and exclusion in Western cities*. (London: Routledge).

- Peck, Jamie y Adam Tickell (2002), “Neoliberalizing Space”, en *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. (Malden: Blackwell Publishers).
- Poduje, Iván y Gloria Yáñez (2000), “Planificando la ciudad virtual: megaproyectos urbanos estatales y privados”. Ponencia presentada en Seminario Internacional “Grandes Regiones Metropolitanas del Mercosur y México”. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina, 28 de noviembre a 1 de diciembre de 2000.
- Pozo, Hernán (1981), *La situación actual del municipio chileno y el problema de la “municipalización”* (Santiago: FLACSO).
- Rodríguez, Alfredo (1983), “Cómo gobernar las ciudades o principados que se regían por sus propias leyes antes de ser ocupados”, en *Por una ciudad democrática*. (Santiago: Ediciones SUR).
- Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes (2008), “El traje nuevo del emperador: las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago de Chile”, en Domike, Arthur (ed.) *Sociedad civil y movimientos sociales. Construyendo democracias sostenibles en América Latina*, (Washington, D.C.: BID).
- Smith, Neil (1996), *The New Urban Frontier: Gentrification and the revanchist city* (New York: Routledge).
- Theodore, Nik; Jamie Peck y Neil Brenner (2009), “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”, en *Temas Sociales* (Santiago de Chile: Ediciones SUR) 66 (marzo).
- Trivelli, Pablo (2009), “Sobre la evolución de la política urbana y la política de suelo en el Gran Santiago en el periodo 1979-2008”, en Santiago, una ciudad neoliberal, A. Rodríguez y P. Rodríguez, eds. (Quito: OLACCHI).





Debates



## El desafío político de gobernar una ciudad-región\*

Fernando Carrión\*\*

**A**mérica Latina tiene unas 16 mil 500 urbes<sup>1</sup>, de las cuales 63 tienen más de 1 millón de habitantes, concentran el 41% de la población urbana y tienen una tasa de crecimiento promedio del 2.4%. Luego están las ciudades pequeñas –que van desde 2500 a 500000 habitantes– que crecen a un ritmo del 3.7% y concentran el 49% de la población. Finalmente están las ciudades intermedias que tienen entre los 500000 y un millón de habitantes y que crecen a 1.5 por ciento.

De lo anterior, se puede concluir que el universo de ciudades latinoamericanas es muy heterogéneo y está polarizado entre ciudades pequeñas y grandes. Si sumamos el 41% de la población concentrada en las urbes grandes y el 49% en las pequeñas, se evidencia que América Latina no tiene ciudades intermedias.

Lo más interesante es que las ciudades grandes, pequeñas y medias no pueden explicarse por sí mismas, como ocurría antiguamente con la llamada *jerarquía urbana*, sino en el contexto de las relaciones con las otras ciudades, lo cual permite pensar por primera vez en la posibilidad de la existencia de un real *sistema urbano*, de ámbito nacional e internacional.

Vivimos un nuevo orden mundial en el cual se ha superado las relaciones internacionales –propio del vínculo entre naciones– para pasar a constituir relaciones interurbanas, propio de la articulación entre ciudades. Este cambio es significativo porque los Estados empiezan a perder peso mientras las ciudades y los municipios comienzan a tener una fuerza cada vez más gra-

\* Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Ciudad-Región: perspectivas y planteamientos desde Quito”, realizado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito-Ecuador, 5 de marzo del 2012.

\*\* Presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI).

vitante. Este nuevo orden mundial está asentado principalmente en estos elementos: una nueva economía de carácter global; un nuevo territorio donde se despliega la estructura productiva y una relocalización del sector terciario.

Estas transformaciones producen, según Saskia Sassen, una nueva institucionalidad y un reposicionamiento de tres actores fundamentales a escala mundial: el Estado Nacional en decadencia, la emergencia de nuevas empresas globales y las ciudades con inédito protagonismo. Si existe entonces una nueva economía, un nuevo territorio y una nueva institucionalidad, se torna lógico que aparezcan nuevas formas de gobierno eminentemente urbanas.

El gobierno de la ciudad debe ser entendido con referencia a un contexto histórico cambiante. Hoy en día, si la institucionalidad de la ciudad no es flexible ni responde inmediatamente a los cambios económicos, políticas y tecnológicos difícilmente podrá administrarlas. Por eso, sin duda, en la discusión de los desafíos principales de los gobiernos de las ciudades tiene que tener un lugar destacado la construcción de una institucionalidad altamente flexible.

### Gobierno de ciudad frontera: coyuntura periférica y metropolitana

El gobierno de la ciudad cambia con el tiempo. Por eso se puede percibir claramente un recorte temporal que evidencia un quiebre de aguas entre un antes y un después de 1990; estableciéndose dos coyunturas urbanas claramente identificadas. Obviamente

este hecho cronológico varía según los países y las ciudades.

Antes de la década de los años noventa existía un proceso de urbanización sustentado en una *jerarquía urbana* que debía tener la forma de una pirámide: una base con muchas ciudades pequeñas, un vértice con una ciudad grande y en el medio otro tanto de urbes que le darían la forma<sup>2</sup>. Sin embargo lo que ocurrió en la región fue muy distinto: hubo un crecimiento desmedido de las ciudades grandes que condujo a la existencia de una *pirámide trunca*, en tanto la *primacía urbana* entre la primera y las demás ciudades fue muy grande, al extremo que en muchos casos se definió como una urbanización macrocefálica.

Esta urbanización fue posible gracias a la existencia de una *ciudad frontera*, que es tributaria de la revolución industrial y que se caracteriza por la separación y disociación en dos ámbitos: por un lado, frente al campo, gracias a la llamada contradicción campo-ciudad y, por otro, frente a la ciudad, debido a la diferenciación explícita de varios tipos de actividades (segregación urbana) y de diversos grupos sociales (segregación residencial), bajo la forma explícita de la zonificación (zoonnig).

La revolución industrial produjo dos hechos sustanciales: impulsó la urbanización sustentada en la migración de los factores de la producción del campo hacia la ciudad y, en la urbe se desarrollaron un conjunto de problemas sociales, entre los cuales el determinante fueron las fuertes epidemias que minaron a la clase obrera en Inglaterra, tal cual lo describe Federico Engels en su libro clásico. En este caso, las políticas de salud y am-

1 En comparación con los países europeos, esta cifra no parecería mayor. Por ejemplo, Alemania tiene aproximadamente 17 mil municipios en un territorio más pequeño que el nuestro.

2 Siempre se planteo el caso colombiano como un modelo a seguirse: una ciudad grande (Bogotá) seguida por tres ciudades inmediatamente menores (Medellín, Cali y Barranquilla) y así sucesivamente hasta llegar a la base de la pirámide constituida por múltiples pequeñas ciudades.

bientales contribuyeron a las políticas urbanas, a través del nacimiento de la planificación urbana moderna. Su concepción nace principalmente de la delimitación de la ciudad frente al campo y de la construcción de una serie de espacios separados entre sí bajo la lógica de la “cuarentena”, de tal manera de separar los lugares de trabajo con los de residencia.

En Latinoamérica empieza a constituirse, desde principios del siglo XX, lo que podría definirse “la ciudad latinoamericana”, como un proceso que tiene particularidades propias frente al proceso general que se difumina desde Europa y que se caracteriza por lo que ocurre en dos ámbitos: la urbanización y la ciudad.

En términos de la urbanización se tiene un acelerado proceso de migración del campo a la ciudad, que se expresa en el hecho de que en 1950 América Latina tenía el 41% de la población concentrada en ciudades y a principios del siglo XXI más o menos el 80% de la población estaba concentrada; esta situación condujo a la reducción de la tasa de urbanización a la mitad.

Este proceso migratorio cuyo destino fue la ciudad llegó a definirse como de hiperurbanización o urbanización sin fin. Sin embargo, la movilidad de la población no se dirigió hacia todas las ciudades de manera homogénea; sino más bien –siguiendo una lógica gravitatoria– hacia las urbes más grandes, produciendo una jerarquía urbana altamente polarizada y un desarrollo desigual de los territorios nacionales, tanto que por esta

Antonio Mena



Quito, sector norte

vía se generó una primacía urbana muy fuerte con pocas ciudades grandes y con muchas pequeñas. Pero lo más llamativo fue que las ciudades grandes empezaron a adoptar la forma metropolitana, que en algunos países presentó la forma macro cefálica<sup>3</sup>.

En términos de las ciudades, sobre todo de aquellas que recibieron el grueso de la migración campesina, empezaron a desarrollarse asentamientos humanos en los bordes y periferias de las ciu-

dades, conformando lo que después se conoció con los nombres de favelas en Brasil, villas miseria en Argentina, pueblos jóvenes en Perú o barrios periféricos en Ecuador. Este crecimiento acelerado hizo que la “ciudad de América Latina” fuese apreciada como expansiva en su crecimiento, centrífuga en su forma y dual en su estructura.

La dualidad nació, según Hardoy y Satterthwaite, cuando se diferenció la ciudad legal de la ilegal, justamente cuando se presenta la dicotomía al interior de la ciudad básicamente por dos razones nacidas de estos nuevos asentamientos humanos; por un lado, porque la localización masiva se realiza por medio de invasión a la propiedad privada<sup>4</sup>, ubicándose al margen de la legali-

3 Allí están los casos de Montevideo en Uruguay, Santiago en Chile y Lima en Perú., entre otros.

4 Las acciones de invasión en esta época fueron de migración rural, en la periferia y con buena organización social. Hoy la nueva generación de invasiones se producen en espacios no solo periféricos, son residentes urbanos desplazados por las grandes inversiones en las zonas centrales y el lugar de invasión termina siendo en mecanismo de negociación para obtener vivienda en otros lados.

dad y, por otro, por el irrespeto a las normas urbanísticas que los ubicaba fuera de la “modernidad”. Esas normas no fueron otra cosa que los sistemas de planificación que empezaron a desarrollarse en la década de los años treinta del siglo pasado y que definieron automáticamente cuales asentamientos cumplían o no las normas lo que, finalmente, se tradujo en el hecho de que la mitad de la población se quede fuera de la ciudad legal o formal. Los planes reguladores y los planes rectores fueron adicionalmente el mecanismo regulador del mercado del suelo urbano y del sector inmobiliario de las ciudades en América Latina

Posteriormente, la idea de la ciudad dual fue legitimándose como un factor explicativo del fenómeno urbano latinoamericano y sobre todo, como un elemento central en el diseño de las políticas urbanas. Es que la migración y el crecimiento poblacional vegetativo generaron una presión muy significativa a las instituciones del gobierno urbano de la ciudad; tanto que la institucionalidad pública se vio desbordada al no poder responder a este crecimiento desenfrenado de las ciudades. Desde entonces y no hasta hace mucho, en América Latina proliferaron los famosos paros cívicos y las movilizaciones de los pobladores de los barrios para poder acceder a los principales servicios de localización: vialidad, agua potable, energía eléctrica, entre otros.

Por eso en aquella época los movimientos sociales crecieron para demandar principalmente a los municipios pero también a los ministerios del gobierno nacional; los cuales quedaron sin capacidad de respuesta evidenciando “un desborde institucional”. Tal situación evidenció la rigidez, la ausencia de competencias y la carencia de recursos económicos de la institucionalidad pública municipal y, en contrapartida, las falencias del sector privado para asumir la problemá-

tica; sea por la ilegalidad de la propiedad, la ausencia de servicios o por que los habitantes no eran considerados demanda solvente.

Los municipios tenían una baja capacidad de respuesta, dado que las competencias y los recursos eran reducidos frente al tamaño de la demanda. También los recursos humanos eran pocos, precarios y sin formación universitaria significativa, porque la universidad no había penetrado con fuerza en el aparato tecno-burocrático municipal. Los reducidos recursos económicos de los municipios generaron una gestión caracterizada principalmente por tres situaciones: la focalización de inversión, el impulso del clientelismo (lealtades por favores), la autoconstrucción y la llamada participación de los sectores marginales y periféricos. Probablemente Lima sea la que más aportó al conocimiento de América Latina; allí están los trabajos de John Turner (autoconstrucción), Hernando de Soto (economía informal) y Gustavo Riofrío (de invasores a invadidos).

### Gobierno de ciudad relacional: introspección cosmopolita

Para entender el gobierno de la ciudad desde la década del noventa del siglo pasado, hay que tener en cuenta tres determinaciones fundamentales.

Primera, la *transición demográfica*. Es evidente que a principios de este siglo tiende a cerrarse el ciclo de la migración del campo a la ciudad, tanto por la reducción de las tasas de urbanización, como por la reducción drástica de la población rural: si en 1960 el 60% de la población estaba en condiciones de migrar, para principios de este siglo esta disposición no llega al 20 por ciento.

Simultáneamente se abre un nuevo proceso vinculado a la migración internacional, representando un giro muy significativo.



Gracias a esta migración muchas de las segundas, terceras o cuartas ciudades de un país latinoamericano se ubican fuera de los territorios nacionales e incluso, continentales. Este cambio genera tres elementos que auspician la relación interurbana: primero, las remesas económicas que envían los migrantes a sus lugares de origen representan un flujo –según el BID– de una cifra anual mayor a los 65 mil millones de dólares, equiparable a la mitad de la inversión externa a la región; segundo, impulso de las remesas culturales que se expresan en nuevos patrones de consumo, la formación de familias binacionales con hogares que tiene dos viviendas, y la difusión de idiomas, entre otros; y tercero, la comunicación directa entre los lugares de origen con los de destino gracias a las nuevas tecnologías de la comunicación vinculadas al celular, la computación y las cámaras de video. Obviamente estos hechos forman parte de la inserción de los sectores pobres a la economía, la cultura y la tecnología de punta; así como, la integración más fuerte entre las ciudades.

La ciudad frontera empieza a perder sentido a partir de los años 90 porque la urbanización ya no pasa por la migración campesina y la contradicción campo/ciudad; sino por el hecho de que la ciudad logra una cierta autonomía frente al campo, cuestión que le permite privilegiar las relaciones interurbanas. Pero a su vez y hacia el interior de la ciudad, también la segregación de las actividades urbanas pierde sentido para dar lugar a los usos mixtos del suelo, gracias al desarrollo tecnológico y a las mismas propuestas del desarrollo urbano inscritas en la ciudad relacional.

Simultáneamente se constata otro cambio: el regreso a la ciudad construida por la inexistencia de una presión demográfica debido a la disminución del crecimiento poblacional. Este es un regreso completamente

sui-generis porque gran parte de las inversiones públicas o privadas se efectúan en las zonas centrales<sup>5</sup>; lo cual conduce a una gran paradoja: se produce una inversión muy significativa en la centralidad urbana, la que termina por expulsar a la población.

Por eso gran parte de las centralidades de las ciudades están perdiendo población. En los últimos 20 años, por ejemplo, el centro histórico de Quito, ha tenido una inversión promedio anual de alrededor de 30 millones de dólares y, simultáneamente, el 42% de la población fue expulsado de esa zona. Ese es un cambio substancial de la centralidad, por cuanto se vacía de sociedad y se llena de mercado. Entonces aquí lo que tenemos no es una gentrificación, sino *boutiquización*: cambio de usos de suelo hacia actividades comerciales de alto prestigio y destinado al turismo o al consumo suntuuario; allí los casos de los hotel-boutique, los restaurante-boutique, los bar-boutique y las boutique-boutique. Y lo mismo ocurre en otras zonas de centralidad en Quito, como es el caso de la Mariscal Sucre, lugar donde se pierde población residencial y se concentran funciones centrales vinculadas al ocio, a la recreación y al consumo en el tiempo libre, tanto que terminan por conformar una nueva centralidad vinculada a la lógica de la *boutiquización*.

En segundo lugar, está la *reforma del Estado*, que para el caso que nos ocupa hace referencia a tres situaciones: la *descentralización*, proceso principalmente municipalista y altamente cuestionador de la capitalidad, tanto en su universo simbólico de representación como en la lógica de funcionamiento del Estado. Seguimos con el tema de las *privatizaciones*; que llevan a dotarle al mercado de un peso importante por encima del que

5 Así sucedió, por ejemplo: en Quito con el trolebús, en Guayaquil Malecón 2000, en Buenos Aires Puerto Madero, en México Reforma y así sucesivamente.



tenía lo público. Esta situación condujo a que los municipios latinoamericanos tengan más recursos económicos, más competencias e, incluso, más democracia y, sin embargo, tengan menos poder local porque el mercado —gracias a las privatizaciones— logró más poder en la ciudad; en otras palabras, los municipios son más fuertes ante el gobierno nacional pero más débiles frente al gobierno de la ciudad.

Adicionalmente se debe tener en cuenta que la elección de las autoridades locales les otorga más legitimidad en la escena local, lo cual tiene dos aristas que deben señalarse: por un lado, la elección de autoridades permite ampliar la representación de la sociedad local y sostener procesos de participación más reales; y por otro, esa legitimidad puede deteriorarse por la disminución de su capacidad de respuesta ante las demandas de la población, dado que el mercado segmenta la oferta, opaca la ciudadanía y asume más responsabilidades en la administración de la ciudad.

Tercero, el *proceso de globalización*, que se manifiesta en el desarrollo tecnológico y en la integración de los mercados a escala mundial. Por ejemplo, se constituye un territorio unificado a partir de la integración de las unidades de producción desplazadas en distintos lugares a escala mundial, gracias a desterritorialización de algunas fases del proceso productivo, que asumen las modalidades de tercerización, franquicia y holding.

Saskia Sassen señala que a escala planetaria existe un reacomodo de los tres princi-



Quito, Centro Histórico

pales actores internacionales: el Estado nacional con una crisis en apariencia irreversible, las empresas transnacionales que dominan los mercados y la emergencia de la ciudad como un lugar trascendental del conjunto de este proceso. Esta autora nos dice que en la globalización las ciudades se convierten en los espacios estratégicos y en los lugares que desarrollan un protagonismo singular.

El municipio concebido como local, cerrado, aislado y auto centrado se ve superado históricamente, tanto que el elemento principal de su existencia viene de las relaciones no solo con el campo sino también con otros municipios y ciudades. Los gobiernos municipales y las ciudades solo pueden ser entendidos en el marco de las relaciones, donde lo global es una forma constitutiva de lo local y no algo externo. De esta manera, aparecen tres formas a través de las cuales se desborda lo municipal: la primera forma tiene que ver con el carácter supramunicipal que surge de la constitución de grandes aglomeraciones metropolitanas, donde se percibe una articulación de distintos municipios conurbados —como es el caso de la OPMS en El Salvador— o mancomunados para el común manejo de una o varias competencias (un caso interesante es el de Bolivia).

Una segunda forma de superar la localidad de los municipios está vinculada a la constitución de redes de municipios bajo una forma institucional de carácter supra municipal, como son los casos de las orga-

nizaciones representativas de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) o de la Unión de Ciudades Capitales de Iberoamérica (UCCI). Se trata de organizaciones interurbanas que cuentan una organización y burocracias propias (FLACMA, CIDEU) creadas por los propios municipios para convertirse en estructuras que van más allá de lo estrictamente local. Además, se debe resaltar, la existencia de las integraciones municipales alrededor de temas particulares o de actores específicos; así, por ejemplo, la articulación de los municipios vinculados a los centros históricos, a la seguridad ciudadana o al cambio climático, entre otros; pero también a la integración de las mujeres municipalistas o las que tienen que ver con los niños y los jóvenes.

Y, finalmente, existe una ruptura del ámbito público de acción municipal debido a la fuerte presencia de lo privado en el ámbito local; allí se ubica el debate respecto de la privatización de los servicios, la representación corporativa en algunas entidades públicas y las modalidades público-privadas del gobierno municipal; todas las cuales desbordan la acción pública municipal e incorporan de manera directa a los representantes del capital: se trata de la llamada cooperación público-privada.

Debido al desborde de la ciudad y de lo municipal es posible encontrar dos formas de integración de los territorios al ámbito mundial: por un lado, cuando ciertas ciudades medias y pequeñas inscritas en regiones emergentes empiezan a tener un peso económico importante gracias a la presencia de un nuevo regionalismo: el MERCOSUR para beneficio, entre otros, de la zona sur de Brasil o de Bolivia (Media Luna); o la fuerza que adquiere la cuenca del Asia-Pacífico, que es la más dinámica de la economía mundial y a la que todos quieren articularse. Como ejemplos se pueden señalar las ciudades me-

dias y pequeñas vinculadas al clúster del salmón en Chile, donde se constituye una red de ciudades en el marco de una región que se inserta al proceso de globalización a través de la exportación de este producto. También está el caso de la zona del Cuzco-MachuPichu que constituye un sistema de ciudades para proyectarse al mundo como una región turística. En otras palabras las ciudades pequeñas y medias tienen que articularse entre sí para tener expresiones directas en esta nueva forma de organización

En el caso de las grandes aglomeraciones urbanas es distinto porque se convierten en nodos avanzados del proceso de reorganización del territorio a escala planetaria. Son, en realidad, los nodos principales del sistema urbano internacional y lo hacen a partir de la constitución de nuevas centralidades urbanas que operan como plataformas de integración del norte de las ciudades del sur con las ciudades del norte. En esta perspectiva, las ciudades capitales son los puntos de avanzada de este proceso; porque la privatización neoliberal les golpeó con fuerza a través de la reducción del empleo público y la descentralización por el cuestionamiento a su “capitalidad”. Sin embargo, estas ciudades construyeron a lo largo de la historia un capital social importante y sólido como para asimilar este impacto y poder salir de la crisis.

Las ciudades capitales mostraron la importancia del capital social, tanto que gracias a la institucionalidad pública y social construida a lo largo de la historia lograron procesar el embate neoliberal y adecuarse a las nuevas circunstancias. Por eso, actualmente, gran parte de las ciudades capitales latinoamericanas están en un proceso de redefinición de su estructura: en Quito, desde la Constitución del 2008, se discute el estatuto autonómico; en Lima se piensa en un régimen especial; en Ciudad de México se busca redefinir el estatuto de la ciudad. En otras

palabras, hoy día las ciudades capitales están repensándose para lograr la flexibilidad institucional que la alta dinámica de transformación demanda.

También hay que mencionar el caso de las ciudades fronterizas, como una forma de integración internacional. El caso de la frontera México-Estados Unidos probablemente sea el más importante en la región: la zona de frontera del lado mexicano tiene una tasa de 75 homicidios por 100 mil, mientras el promedio nacional del país está en 18. Al otro lado de la frontera, en la parte de EEUU, las tasas están bajo un dígito. Sin embargo lo interesante es que las ciudades de un lado y otro se necesitan, tanto que se arman por pares, bajo la llamada “ciudades espejo”, una lógica que tiende a reproducirse en casi todas las fronteras de nuestros países.

Por el tamaño y las características de la frontera México-EEUU se tiene que mientras Ciudad Juárez es una de las zonas más violentas, El Paso es una de las ciudades menos violentas de Estados Unidos, y, a pesar de ello, una y otra se necesitan y se integran; tanto que existe un proceso de discusión buscando construir un área de integración interurbana, lo cual sería algo absolutamente inédito porque su integración formal se produciría por encima de los dos países que las cobijan. De estos casos tenemos muchos, incluso de tres o cuatro ciudades interfronterizas.

En la frontera colombo-ecuatoriana se registran 36 homicidios en territorio ecuatoriano y menos de 25 en territorio colombiano. Esta frontera está viviendo un auge económico que atrae población. Se trata de una “atracción fatal” pues la población sabe que podría morir pero ahí encuentran la “oportunidades de su vida”. No solo tenemos estas formas de conurbación sino que empezamos a tener estas expresiones transfronterizas: Tulcán e Ipiales tienen acuerdo

de mancomunidad para el manejo de residuos sólidos.

En América Latina las modalidades de los gobiernos de las ciudades podrían estar reseñados en la siguiente tipología: ciudades metropolitanas, como San Salvador que organizó una oficina para la definición de la planificación del conjunto del área metropolitana, conformada por todos los municipios circunvecinos: catorce. El caso de Quito podría pensarse desde esta óptica, si se sumaran los cantones de Rumiñahui y Pedro Moncayo al Distrito Metropolitano.

Una segunda forma de gobierno viene de los procesos de conurbación de los espacios circunvecinos a la ciudad central o matriz, como pueden ser, entre otras, las ciudades de México o Buenos Aires; donde además de las circunscripciones territoriales locales se superponen la de los gobiernos intermedios (Estados).

En tercer lugar, están las urbes que se vinculan desde lugares distintos, discontinuos y distantes. El caso más significativo es San Pablo por el peso de su economía y por su articulación con otras ciudades. Al respecto, la vinculación entre Sao Paulo y Campiñas está produciendo un relación que tiende a generar una especie de ciudad del conocimiento y de la innovación de carácter interurbana.

El cuarto tipo proviene de las ciudades que cuentan con un gobierno que mantiene la unicidad del territorio, como sucede en Montevideo o Bogotá. Se trata de un espacio que tiene un solo gobierno municipal, aunque en muchos de los casos se hayan planteado como mecanismos de gestión el contar con administraciones municipales desconcentradas: Montevideo tiene 18 y Bogotá 20.

En quinto lugar aparece el caso de gobiernos que tienen un territorio altamente fragmentado: Lima y el Callao son dos provincias autónomas e independientes, pero inscritas en un territorio unificado por la

misma mancha urbana. Pero no solo que hay dos provincias sino que la provincia del Callao tiene 7 alcaldías distritales y la provincia de Lima 42; además cada una de ellas se eligen en circunscripciones territoriales claramente demarcadas, con recursos propios y competencias explícitas. Una situación como la descrita conduce a un escenario extremo como el actual: la Alcaldesa de la provincia de Lima, Susana Villarán, fue electa por



Cumbayá

Antonio Mena

blico pero fragmentado, que cuenta con múltiples entidades municipales, como pueden ser las empresas, direcciones u órganos dependientes de la estructura municipal. Ciudad de México podría ser un ejemplo relevante. Y el tercero, el correspondiente a la lógica de cooperación público-privado, donde generalmente la inversión es pública y los beneficios son privados. En este caso, probablemente, Santiago representa la

forma más avanzada. una fuerza política distinta a la de los 42 Alcaldes distritales y diferente a la del gobierno nacional. Imagínense lo que significa gobernar en esas condiciones, más aún si tiene un presupuesto de alrededor de 400 millones de dólares para una ciudad de cerca de 9 millones de habitantes<sup>6</sup>. El caso de Santiago no es muy distinto: cuenta con 54 comunas y no tiene una autoridad sobre la totalidad del territorio, principalmente, porque sería como elegir un presidente paralelo al nacional, debido a la característica de la urbanización chilena: macrocefalia urbana.

forma más avanzada.

Frente a esto aparecen dos modelos políticos de gobierno en América Latina. El primero, de tipo empresarial privado, que tiene como autoridad no a un alcalde sino a un gerente y se especializa en la dotación de los servicios urbanos. Los casos más llamativos son los de Santiago, Monterrey, Lima y Guayaquil. El segundo es un modelo que reivindica lo público en la gestión y en la ciudad. Su alcalde se denomina jefe de gobierno, el municipio se califica como gobierno local y su acción se dedica a la re-significación de la ciudad como espacio público. Los casos de Bogotá, Ciudad de México y algunas ciudades brasileras son evidentes.

## Los modelos de gestión

En América Latina se pueden percibir tres modelos organizativos de la gestión municipal: el primero caracterizado como público altamente concentrado, tal cual sucede en el caso de La Habana. El segundo es uno pú-

Lo interesante de estas dos formas de políticas de gobierno es que han producido resultados caracterizados como exitosos. No se puede desconocer los casos de Santiago y Porto Alegre; tampoco los casos de Curitiba y Ciudad de México. Estos dos modelos aparecen reflejados también en el manejo presupuestario: mientras los municipios empresariales manejan más las tasas (pago por la re-

6 Compárese esta situación con el Municipio de Quito cuyo presupuesto es 1400 millones de dólares y una población de dos millones doscientos mil habitantes.

tribución de un servicio), los municipios progresistas operan más con impuestos (generales y con efecto redistribuidor). Los primeros operan como municipio de servicios, donde el contribuyente es un cliente y los segundos más como gobiernos de totalidad, en que la ciudadanía paga los impuestos. Al respecto, la cooperación internacional impulsa las tasas porque especializa al municipio en la gestión de los servicios, pero bajo criterios de eficiencia, es decir, sin subsidios y de corte sectorial.

Los municipios que ponen más peso en lo público, retoman la noción de planificación, pero superando los contenidos físicos que regularon el mercado inmobiliario y definieron lo que estaba dentro (legal, formal) o fuera de la ciudad (ilegales, informal). La planificación estratégica, nacida para el manejo empresarial en EEUU, pronto es re-significada para lo urbano, tanto dentro de los gobiernos progresistas que recibieron la influencia de Barcelona como los de derecha, tributarios de las ciudades norteamericanas como Boston. Pero la planificación estratégica significó un cambio de las formas de representación: de la representación política a las corporativas que, en realidad, terminaron por modificar la relación capital-trabajo.

Pero como la planificación opera como un texto ideológico que demanda larga duración, hoy ha entrado con fuerza los llamados “grandes proyectos urbanos (GPU) que, por su magnitud y ubicación se comportan como elementos desde los cuales se pueden



Antonio Mena

Quito, avenida Amazonas

desarrollar transformaciones profundas, visibles y a corto plazo. En general se trata de grandes proyectos inmobiliarios y de servicios, entre los que se puede mencionar: Malecón 2000 en Guayaquil, la Costa Verde en Lima, Puerto Madero en Buenos Aires o Transmilenio en Bogotá.

### Los grandes desafíos

¿Cuáles son los grandes problemas de las ciudades latinoamericanas? La seguridad ciudadana, la movilidad, la pobreza, el medio ambiente y la base económica. Estos nuevos desafíos son muy diferentes a los que se tuvieron en la coyuntura urbana de la ciudad frontera.

Uno de los principales retos que tiene la ciudad actual es la producción de las nuevas infraestructuras, en tanto son la base material sobre las cuales descansan las ciudades. En muchos casos ellas tienen un peso gravitante: en la coyuntura urbana de la ciudad frontera, por ejemplo, en Quito durante mucho tiempo la cota de agua potable determinó el límite de la ciudad. Hoy las infraestructuras deben dirigirse hacia la recuperación de la geografía para volver a ser una ciudad en la “mitad del mundo”.

En otras palabras, estamos pasando de las infraestructuras de localización y consumo de la población local, dígame agua y luz como sucedía en la antigua urbanización, hacia infraestructuras de la conectividad y del desarrollo económico. Para graficarlo se podría decir que en la fase anterior sin electricidad



no había refrigeradora y en el período actual, sin celular la oficina se aísla del mundo.

Actualmente, las infraestructuras son articuladas entre ellas y en territorios cada vez más distantes; por eso el gobierno de las mismas se realiza mancomunadamente; el caso de ETAPA en Cuenca y de las Empresas Varias de Medellín (EEVVM) son aleccionadores. La articulación de las infraestructuras se realiza a la manera de un ensamble que tiene distintas formas: primero en términos funcionales, cuando distintas infraestructuras están atadas entre sí; segundo cuando tienden a integrar territorios cada vez más distantes<sup>7</sup>; tercero, cuando las infraestructuras están articuladas globalmente (internet); y la cuarta, cuando se trata de un “ensamble urbano” en el sentido de que el espacio público es la “infraestructura de las infraestructuras” de la ciudad.


Finalmente, a futuro, en América latina, el gran desafío del gobierno de la ciudad será el manejo de los mercados ilegales. Actualmente, en nuestra región, el lavado de droga está calculado en alrededor de 120 mil millones de dólares, el doble de las remesas económicas de los migrantes y similar a la inversión privada externa a la región. Según estándares internacionales, se supone que el 70% de esa cantidad entra a los mercados legales, mientras el restante 30% está destinado a la reproducción de los ilícitos. Este 70% se estima que se distribuye en las actividades: inmobiliarias, comerciales, transporte y turismo. En Ecuador, según el

7 La energía eléctrica nació localmente, luego se construyeron los sistemas nacionales interconectados y hoy estamos bajo la articulación internacional, como lo grafica el caso de Ecuador que se integra a los sistemas colombiano o peruano; pero también tenemos fuentes comunes de energía eléctrica, como es el caso de Iguazú que abastece a Brasil, Argentina y Paraguay.

Grupo de Acción Financiera Internacional del Sur (GAFISUD), el lavado superaría los 2 mil millones de dólares, una cantidad muy grande comparada con el presupuesto del Municipio de Quito.

Al margen de lo que sucede en el plano económico, los recursos ilegales están teniendo también un impacto político. Y esto pudo apreciarse en las elecciones colombianas de septiembre del 2011; que según la Fundación Arco Iris, de los 1102 municipios colombianos alrededor de un 11% pasaron al control de los grupos irregulares e ilegales. En otras palabras, actualmente, no se puede entender lo que es la ciudad latinoamericana sin conocer lo que significan los mercados ilegales. Este es un nuevo sector económicamente poderoso y, sin duda, políticamente más influyente.

Según las encuestas de opinión pública, la principal demanda de la población es la seguridad ciudadana. Sin embargo, no podemos caer en la lógica de las tradicionales políticas de mano dura, populismo penal o casos exitosos; porque estas no han dado los resultados esperados, siendo absolutamente necesario diseñar nuevas propuestas.

Si hemos pasado del espacio de los lugares al de los flujos (Castells) y si el éxito de una ciudad depende de su velocidad, es imprescindible buscar nuevas opciones de transporte, movilidad y conectividad; no solo intra urbana sino también entre las distintas ciudades. No puede quedar fuera el tema ambiental, sobre todo ahora que el cambio climático nos ha hecho percibir un conjunto de problemas antes no sentidos: las inundaciones y sequías, los terremotos, los incendios; así como los problemas de abastecimiento del agua potable y el tratamiento de los residuos sólidos y líquidos 







# 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 la restricción fiscal 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



# El antiguo Hospital Militar: Intersecciones entre seguridad, patrimonio y memoria social\*

Alejandro Cevallos N.

## Resumen

Utilizando como estudio de caso al antiguo Hospital Militar de la ciudad de Quito, este artículo analiza las prácticas discursivas sobre la seguridad ciudadana desplegadas a propósito de los conflictos derivados de la ocupación irregular de un edificio patrimonial abandonado.

Las implicaciones socio-culturales de las políticas para la recuperación del espacio público son abordadas con referencia a la memoria histórica de los pobladores, a los intereses asociados a la utilización del edificio y a las ambigüedades de las prácticas de rehabilitación. Conforme presenta diversos testimonios, el artículo evidencia que la construcción de objetos patrimoniales está basada en procesos complejos de conflicto y negociación entre ciudadanos, funcionarios, especialistas y técnicos. Si bien podrían incorporar mecanismos de diálogo y concertación, tales procesos suelen imponer determinadas formas de identidad ciudadana consideradas como “positivas”.

Se concluye que las propuestas urbanísticas de recuperación condensan discursos que son percibidos por la comunidad como implantaciones que no se articulan de manera efectiva con sus prácticas cotidianas ni con su memoria social. Esta circunstancia dificulta la actuación de la ciudadanía en la reformulación de sus espacios cotidianos.

## Palabras clave

Distrito Metropolitano de Quito, patrimonio cultural, espacio público, seguridad ciudadana.

\* Ensayo efectuado en el marco del *Programa de Becas a Jóvenes Investigadores* patrocinado por el Instituto de la Ciudad del Distrito Metropolitano de Quito.

## Introducción

Este ensayo intenta comprender los discursos de seguridad ciudadana desplegados sobre un espacio atravesado por memorias sociales heterogéneas y conflictivas. El caso de estudio en el que aterrizan estas reflexiones es el edificio patrimonial conocido popularmente como el antiguo Hospital Militar. Allí se han sedimentado varias memorias que han marcado el imaginario de sus vecinos y que tienen relación con las diversas funciones que cumplió el edificio en la historia de la ciudad y las posibilidades de uso que la gente pudo darle cuando el inmueble estuvo abandonado por la institución. Sin embargo, el abandono también representó un punto conflictivo para la vida del barrio debido a que fue ocupado de manera irregular por personas ‘extrañas’ a su composición social, los mismos que fueron señalados como responsables de una inseguridad inédita en el barrio.

La importancia del edificio como una de las grandes obras públicas encargadas por Eloy Alfaro en 1900 (icono arquitectónico de la temprana modernidad) fue la motivación, posteriormente, para un proyecto de recuperación auspiciado por el Municipio de Quito a través del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural, en donde el problema de inseguridad del sector fue un argumento importante para intervenir con urgencia en el sitio, ‘resolviendo’ así, las memorias conflictivas y los intereses que giraban en torno al edificio.

El antiguo Hospital Militar puede ser entendido como un lugar representado desde varias memorias:

Lugar de memoria en una doble acepción: por un lado custodia la memoria en cuanto testimonio de otra época y del clima que lo ha producido; por otro,

contribuye a fundar y a alimentar la propia memoria, en la medida en que se considera como referente de los procesos de construcción de la identidad histórico-cultural: procesos más o menos espontáneos y ‘desde abajo’ o, al contrario, guiados, controlados y hegemonizados. (Massa, 1998:88)

En este sentido, existe cierta ambigüedad en la forma como se concibió la devolución de este edificio a la ciudad: por un lado como ‘monumento arquitectónico’ dentro del proceso de rehabilitación de edificios patrimoniales del centro histórico y sus alrededores, re-bautizándolo como El Bicentenario y abriéndolo al público en el 2009 con una exposición de corte histórica y pedagógica titulada “La Revolución Quiteña” la misma que hacía alusión a la gesta fundacional de la nación ecuatoriana<sup>1</sup>. Por otro lado, bajo el slogan de ‘espacio público recuperado’ se dibuja la idea de que el edificio es devuelto a la ‘ciudadanía’ obedeciendo la demanda de la comunidad de San Juan y Quito en general que solicitaba un espacio de desarrollo barrial y una solución a la inseguridad.

Y digo que es una devolución ambigua, en la medida que (co)existen (y se contradicen) por lo menos dos posiciones discursivas con planes y funciones diferentes para el edificio: el edificio como monumento arquitectónico que tiene la finalidad de realzar los festejos bicentenarios y que posteriormente pasaría a funcionar como vitrina del arte contemporáneo, sin duda cierra las posibi-

1 En estos enlaces se puede apreciar desde la prensa y desde sitios turísticos la manera en que se publicitó la exposición “La Revolución Quiteña” en el edificio ‘recuperado’. La promoción de la inauguración del edificio estuvo más relacionada con la discursividad del ‘monumento’ y los intereses del promotor (Massa, 1998) más que con la apertura de un espacio público.  
[http://www.quito.com.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=179&Itemid=192](http://www.quito.com.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=179&Itemid=192)  
<http://www.eluniverso.com/2009/08/05/1/1380/revolucion-quitena-recoge-exposicion-interactiva.html>



lidades de uso del espacio a una afirmación de discursos de nación, patrimonio y a un público especializado (el circuito del arte); mientras que la idea de ‘espacio público recuperado para la ciudadanía’ indicaría la posibilidad de inventar usos de manera colectiva y contingente para el edificio en cuestión. A la luz de estas dos posiciones debemos considerar una discusión amplia que subyace en los procesos de rehabilitación de espacios urbanos, y es el carácter de ‘lo público’ que estas manejan.

Como señala Deutsche (2007), ‘público’ comprende una serie de complejidades que empiezan en el uso de esta noción por diferentes campos de estudio y discursos, por un lado la noción de ‘público’ se piensa como una cualidad del espacio en términos físicos, como el lugar exterior o el lugar que puede ser transitado y ocupado por ‘todos’, sin embargo, en esta concepción generalmente se olvida que los espacios exteriores o abiertos o de servicio social también están bajo regulaciones e intereses políticos, económicos y urbanísticos y por tanto son espacios de exclusión también.

‘Público’ como adjetivo significa originariamente “de o perteneciente al pueblo” del latín *publicus*, lo que asocia esta noción con la política democrática, porque si bien en los regímenes monárquicos el rey condensaba el poder, en el estado democrático el sujeto político y ostentador del poder es ‘el pueblo’, es decir, “el poder emana del pueblo pero no pertenece a nadie” (Deutsche, 2001: 8), por lo tanto, en la figura difusa de ‘público’ (y de pueblo) se encuentran diversos actores debatiendo y pugnando por ganar legitimidad dentro de una comunidad política democrática. Que algo sea ‘público’ guarda una relación con la contingencia y la incertidumbre, denota estar implicado en una interacción o atravesado por un tipo de

experiencia social, más que una mera cualidad del espacio físico (Deutsche, 2007).

En lo que respecta a este ensayo, se discutirá el rol de la seguridad ciudadana atravesada por connotaciones racistas y clasistas como el punto que concilia la urgencia de recuperación del edificio, donde las identidades ciudadanas (marginales o marginalizadas), las memorias sociales conflictivas no tienen mayor posibilidad de debatirse públicamente sino que se ‘resuelven’ técnicamente en la adecuación de un espacio físico, y en este sentido, las cuestiones sobre el carácter de ‘lo público’ en procesos de recuperación y rehabilitación urbana deben ser problematizados.

La urgencia de retomar esta conflictividad responde a cierta voluntad política en la actualidad que permite que ‘espacios recuperados’ aviven de manera efectiva la esfera pública y fortalezcan una cultura radicalmente democrática (Deutsche, 2001).



Antonio Mena

*Patio interior restaurado del antiguo Hospital Militar*

Para el efecto se hace una revisión de los antecedentes históricos que marcaron las relaciones de vecindad entre el edificio y el barrio, se intenta dar cuenta de los procesos que permitieron que la memoria social se construya a partir de los vínculos con este espacio y se matiza las diferentes posturas que se encontraron en el proceso de recuperación del edificio ocupado.

### El barrio popular y el edificio como monumento

El lapso al que me quiero referir en este ensayo es el de abandono, ocupación y recuperación del antiguo Hospital Militar, un proceso extenso (1980-2009) que no está suficientemente documentado. Para aproximarme a mi objetivo he creído conveniente (re)presentar algunos puntos del devenir del entorno social y la configuración urbana del sector, que ayudarán a caracterizar la relación del barrio con el edificio, y que podrían resultar importantes para dimensionar la relación de este caso de estudio con un escenario más amplio de intervenciones patrimoniales en la ciudad.

En el año de 1900, el arquitecto alemán Francisco Schmidt, diseña las instalaciones del Sanatorio Rocafuerte para enfermos de tuberculosis (antiguo Hospital Militar) a pedido del General Eloy Alfaro, un período significativo para la historia política de la nación donde se perfilaba la idea de unidad en base a una inédita responsabilidad estatal en temas como la educación y la salud, y se marcaba la ciudad con hitos arquitectónicos que señalaban el proceso de modernización del estado.

En este sentido la decisión urbanística para la ubicación del imponente inmueble fue clave, y en 1913 se inauguraba en las faldas del monte Huanacauri hoy conocido

como San Juan, dando la cara (y bienvenida) al sector norte de la ciudad que se avizoraba como el polo de desarrollo moderno que sería ocupado por las clases acomodadas de Quito. La edificación supuso un esfuerzo considerable de ingeniería para lograr controlar la topografía de la loma, esfuerzo justificado porque no solo está en marcha el proyecto de construcción del edificio sino del conjunto paisajístico de la ciudad moderna en general.

Por el contrario, en el lado occidental y posterior del edificio crecía un asentamiento obrero, artesanal y de pequeña producción agrícola, de procedencia mayoritariamente indígena, que venía ocupando de manera estratégica la loma de San Juan por la cercanía con el centro de la ciudad, lugar donde ofertaban sus servicios y sus productos, pero también porque la loma era un sector de bajo costo alejado de cualquier interés urbanístico de la época debido al complicado terreno y la ausencia de cualquier servicio urbano básico (Quevedo, 1994).

En 1901, el médico salubrista, Jijón Bello advertía sobre la densificación de la ciudad de Quito y, por primera vez, identificaba a los “barrios separados” o excluidos de un avance urbano parejo. Esto lo hace apoyado por la información recabada en el Censo de 1906 el mismo que demuestra un aumento del número de personas provenientes de otras provincias. Para ese entonces casi un 37% de la población residente en Quito no era originario de esta ciudad (Kingman, 2008).

Probablemente esta tendencia se incrementó a lo largo de las dos primeras décadas del siglo XX, a propósito del dinamismo en el flujo de las poblaciones que había instaurado el ferrocarril (1908). “Barrios separados” como San Juan fueron los que receptaban a migrantes provenientes de zonas rurales de la serranía lo que debió diversifi-

car su composición social y fortalecer algunas prácticas que son asociadas a este tipo de núcleos populares de herencia indígena y rural que atraviesan y se sobreponen en el proyecto urbano moderno de las ciudades andinas.

En San Juan se constata la subsistencia de fiestas religiosas que coinciden con celebraciones de siembra y cosecha, y que aún representan movilizaciones festivas importantes en el barrio, también se puede encontrar historias de vida asociadas a lo que algún día fue el trajín semirural de San Juan: hornos de ladrillo; alquiler de mulas y burros para el transporte de abastos y material de construcción; mingas para abrir y mejorar el estado de chaquiñanes, y canalizar el agua de fuentes naturales; cantinas de expendio de chichas, etc. (Quevedo, 1994)<sup>2</sup>.

Como lo señala Kingman, la modernidad liberal a principios del siglo XX es una etapa aguda de separación y diferenciación de sectores dentro de la ciudad de Quito que operó mediante el diseño de escenarios cívicos, el adecentamiento de sectores urbanos y la regulación de los mercados populares en función de la higiene y el ornato, detrás de estas operaciones existe el interés de encaminar a la sociedad dentro de un modelo civilizatorio y de progreso, pero simultáneamente marcan “límites imaginados entre la ciudad y el campo” (Kingman, 2008:41). Siguiendo esta línea, podemos entender la particularidad del naciente barrio de San Juan como un espacio excepcional atravesado por lo indígena y lo rural, dentro de una ciudad que está en pleno proceso de generar una imagen de distinción y moderni-

dad, justamente en oposición al campo, a la provincia pequeña y lo indígena.

Quito, a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, inauguró además del Sanatorio Rocafuerte (antiguo Hospital Militar), el Hospital Eugenio Espejo (1898-1921), el Panóptico de San Roque (1869), el Observatorio de la Alameda (1870-1877), el Teatro Sucre (1879-1886), el Mercado Santa Clara, el monumento a la Independencia (1888); todas estas construcciones encargadas a arquitectos europeos que no solo diseñaban espacios técnicamente adecuados para las ceremonias cívicas, la organización y el control de la población, sino que traían desde Europa los conceptos visuales de modernidad para una ciudad andina.

El despliegue de esta arquitectura en la ciudad, no es inocente ni meramente funcional o estético, hay un claro proyecto político de ciudad basado en la discriminación. Un reconocido e influyente profesor de arquitectura en Quito (1912) Giacomo Radioconcini, mediante argumentos “técnicos” clasifica la ciudad entre espacios en “desacuerdo con el arte de la construcción”, la que está hecha por “mero capricho de particulares”, de los “técnicos incapaces e indígenas rutinarios” donde posiblemente podría figurar la autoconstrucción de barrios populares como San Juan.

Radioconcini propone reglamentar la actividad constructora de acuerdo a estándares de higiene y comodidad; remplazar el personal de los organismos reguladores por un organismo técnico que haya vivido o por lo menos viajado al exterior; y, promocionar inversiones en la construcción de gente culta y ciudadanos ilustrados. El proyecto de intelectuales, políticos y técnicos como Radioconcini tiene como objetivo cambiar el patrón constructivo de la ciudad puesto que “Las Construcciones en Quito son tan elementales que cualquier indio por poco inte-

2 La fiestas de San Pedro y San Pablo están acompañadas de la quema de la chamiza (restos secos de las plantas cosechadas) un rito simbólico que indica el fin de un ciclo de producción agrícola, al igual que las fiestas de carnaval que están acompañadas (aún en la actualidad) por un importante despliegue de bailes y danzas andinas tradicionales y la bebida de chichas de maíz.

Antonio Mena



*La loma de San Juan, desde el antiguo Hospital Militar*

ligente que sea puede dárselas de arquitecto” (Kingman, 2008: 263).

De acuerdo a este proyecto podemos entender el paisaje urbano como un paisaje de poder también, la ubicación de la arquitectura monumental y las dinámicas que disponen en el territorio comprenden un tipo de fragmentación de la ciudad o hasta una división radical de la ciudad, entre sur y norte, por ejemplo, división que para la mitad de siglo XX ya se define entre zonas residenciales acomodadas, implementadas con infraestructura, áreas verdes, edificios de servicio público, de interés científico y educativo para el norte; y por el sur, zonas industriales y barrios obreros.

En este contexto la imagen y dinámica semirural de San Juan se asocia a lo inhóspito y rudimentario, todo lo contrario de lo que sucedía con La Mariscal o los modernistas trazados urbanísticos de Santa Prisca. San Juan era un sector marginal en una loma que

no pertenecía al centro histórico ni era parte del proyecto moderno de la ciudad.

El pueblo ha edificado como ha podido en precipicios buenos para cabros; ahí están para probarlo los barrios de las alturas de San Juan, Buenos Aires, Independencia, América, las calles Cuenca, Galápagos, que son un muladar (Diario El Comercio, 13-10-1931)

Era una zona muy fría: “Este frío es igualito al de Tulcán”, decían. Los nuevos moradores, se encontraban “botados aquí solitos” a tal punto que aconsejaban: “tendrán que irse con escopeta, con machete”. “Me dio pena venir a vivir aquí”, recuerda uno de esos antiguos moradores: “se imagina vivir en el centro y venir a la loma y sin nada”. “De noche poder, pues, subir: ¡puro perros! Cuando llovía, esto, no se paraban ni los gatos” (Quevedo, 1994:20)

En cierto sentido esta imagen ha hecho escapar a San Juan de los intereses archivológicos de los contemporáneos patrimonialistas que se concentran en recuperar la arquitectura, las memorias y tradiciones de barrios más antiguos ubicados en el centro histórico (colonial) de la ciudad, barrios que han sido alineados a la idea del ‘Quito tradicional’ de herencia hispana; ‘rescates de memoria’ que generalmente acompañan los intereses y operaciones inmobiliarias, que no existen en San Juan (o por lo menos, no, de manera comparable).

Hasta aquí se dibuja una vecindad entre el barrio y el edificio sin mayor interacción, ambos responden a proyectos y realidades de ciudad diferentes. Sugiero que la edificación del Sanatorio en la loma de San Juan puede ser entendida como monumento en la medida que “se constituyó en un objeto [discursivo] situado entre un promotor, que ha

impulsado su creación, y un destinatario, que está dispuesto a ofrecer una respuesta a esa voluntad” (Massa, 1998: 86).

Pero entiéndase como destino (destinatario) el proyecto naciente de ciudad moderna, más que ‘la ciudadanía’ como concepto homogéneo; con esto no pretendo obviar los beneficios concretos que trajo consigo la implementación del edificio como servicio de salud pública, pero esta función se puede relativizar en la medida que el edificio pasó a manos del Ejército Nacional apenas pasados cuatro años de su inauguración.

Resulta pertinente tener una idea de lo que considero un desencuentro entre los discursos que condensa el edificio y el crecimiento del barrio San Juan ya que en la actualidad el edificio pasa a ser nuevamente depositario de discursos autorizados desde el poder, esta vez en torno a la noción de patrimonio cultural, limitando los usos y sentidos que la gente pudo construir en torno al mismo, cuando este estuvo abandonado de toda institución. A continuación intentaré desarrollar este nuevo contexto.

### Del edificio como monumento al edificio como espacio de afectos

Cuatro años más tarde de la inauguración del edificio como Sanatorio, este pasó a manos del Ministerio de Defensa (1917) quien lo convertiría en el cuartel de ingenieros de la Armada (1932), posteriormente en el Centro de Rehabilitación de Mujeres, y finalmente en Hospital y Comisariato del Ejército (1944-1970).

Este último periodo y función del edificio coincidió con la llegada del alumbrado público y las primeras construcciones de escalinatas y ordenamiento del trazado urbano (1947-1952); la inauguración de la primera

línea de transporte público (1951), la implementación de redes de alcantarillado y agua potable (1956-1960), que hicieron del sector un lugar más rentable y atractivo para la vivienda. A partir de este momento se rellenan quebradas y se lotizan las partes altas de la loma como los alrededores del hospital, aminorando la distancia con que se había originado la vecindad entre el barrio y el edificio (Quevedo, 1994).

Un entorno urbano más dinámico y ahora más próximo rompe la percepción sobre el edificio como un espacio cerrado en sí mismo y ajeno; las mismas funciones de hospital abren canales de comunicación entre el edificio y el barrio de manera inevitable. El Ministerio de Defensa, dona la casa barrial de San Juan (1964) en un gesto de vinculación con las problemáticas del barrio; una pequeña economía surge debido a que doctores y enfermeras se convierten en comensales y visitantes frecuentes del barrio, pero más importante aún, la gente del barrio y de la ciudad en general tiene acceso a los interiores del edificio como pacientes o visitantes de parientes enfermos (Manuela C 2011, Jaime G. 2011, Ruth G. 2011)<sup>3</sup>.

La memoria sobre el edificio comienza a tomar un giro, o mejor dicho a construirse en una fórmula bastante interesante: afecto, afición / espacio. Las historias personales de pérdida calamitosa, de recuperación ‘milagrosa’ son constantes en las narraciones que se construyen a manera de ensoñación en torno al edificio por personas entre los 60 y 80 años de edad; estas narraciones generalmente utilizan imágenes emotivas ligadas a imágenes de espacio, aumentando los valores reales del inmueble. El espacio se transforma en un recurso de la narración no solo

3 “Edificio social construirá la Acción Cívica de las Fuerzas Armadas del Ecuador en San Juan”, reza el encabezado de una nota en prensa del diario El Comercio del 29 de febrero de 1964.



de manera descriptiva (el espacio como escenario donde se desenvuelve la historia personal), si no que se convierte en un factor constitutivo de la intimidad de la historia de vida. El espacio es quien anima la memoria, más que el tiempo, puesto que la memoria no registra la duración concreta de una vivencia, “tales vivencias son posibles pensarlas en una línea de tiempo abstracta y etérea porque están condensadas en espacios específicos y bien caracterizados, ahí se encuentra la imaginación, el inconsciente y los recuerdos” (Bachelard, 1957: 38-41).

Venía a visitar a mi tía Marianita, la pobrecita estaba sola, ni me acuerdo como es que llegó a parar acá [...] los hermanos venían de vez en cuando ya cuando estaba como para morir y yo le acompañaba a mi mamá. Me acuerdo que era por aquí [uno de los corredores del primer piso], me decía espérame aquí, y yo me quedaba solo en esa esquina, era el pasillo que llevaba a la morgue. Yo me sentaba, quieto me quedaba ahí esperando, sentía como se hacía como oscuro, no tenía miedo, pero sentía como se quedaba todo como oscuro hasta que llegaba vuelta mi mamá (Jaime G. 2011:1).

Yo recuerdo el Hospital Militar... había una tía abuela mía, Delia, hermana de mi abuelo, que estuvo allí algunas veces; le hicieron una traqueotomía, estaba en una de las salas del hospital y era distinto de lo que es ahora, que ya está remodelado. Inclusive las gradas para subir al segundo piso eran todas de piedra, había que entrar escondiéndose, mientras alguien les hacía descuidar a los conscriptos que cuidaban la entrada del hospital. Adentro era realmente una estructura extraña, antigua, un poco tenebrosa, fúnebre. Las salas eran pequeñas, según recuerdo, como del tamaño de esta habitación (Mariana C. 2011:1).

Este tipo de recuerdos, que son bastante comunes para una generación de quiteños, le dan un valor simbólico al edificio que antes no era posible, los recuerdos hallan refugios caracterizados por sus formas arquitectónicas. La institucionalidad y la intención de monumentalizar un edificio de la temprana modernidad quedan en un segundo plano en la narración popular, la pregunta que quedará flotando aquí, es ¿hasta qué punto estas memorias forman parte del proyecto de recuperación del edificio? y ¿en qué lugar quedan dentro de las narraciones de inseguridad?

### Del edificio como espacio habitado y temido

La década de los años 1970 está determinada por el ‘boom petrolero’ que generó cambios fundamentales en el orden socioeconómico y político de la ciudad; por una parte, Quito experimenta flujos de migración sin precedentes debido a la implosión del sector agrícola y la consecuente búsqueda de alternativas laborales en la ciudad, esta situación expande la mancha urbana hacia las periferias sur y norte de manera improvisada y precaria, y densifica sectores consolidados como San Juan y los barrios del centro histórico. Por otra parte, Quito como sede administrativa de los excedentes de la exportación petrolera, genera una imagen de prosperidad que se traduce en nuevos paisajes de modernidad, “una morfología urbana que toma forma de acuerdo a como se concentra geográficamente el capital” (De Mattos, 2008: 49)<sup>4</sup>.

4 El Diagnóstico socioeconómico de las periferias de Quito (1983) concluye, con respecto a la migración campo-ciudad, que tanto la bonanza del negocio petrolero (1972) que creó expectativas de trabajo o la crisis petrolera (1980, en adelante) que impactó negativamente en el sector campesino, trajo consigo una escalada



Este es el contexto en el que el Ministerio de Defensa abandona el edificio emplazado en el popular barrio de San Juan y se traslada a sus flamantes instalaciones en la Vicentina, un complejo arquitectónico que brinda espacios más eficientes, adaptados a las nuevas tecnologías y estilísticamente acorde a la nueva época. En su lugar queda el Instituto Nacional de Colonización de la Región Amazónica del Ecuador (INCRAE), esta institución apenas utiliza tres oficinas de los quince mil metros cuadrados de construcción del antiguo Hospital Militar, además quedan ocupadas algunas salas con mobiliario obsoleto del hospital y en los patios una ambulancia descartada. En este panorama desértico logran gestionar la prolongación de su estancia personas que estaban relacionadas al antiguo hospital como cuidadores, bodegueros o personal de mantenimiento (José C. 8-2011; Tanami 8-2011).

Ya que no hay un proyecto claro con el destino del edificio, el Ministerio de Defensa no demuestra mayor interés en clausurar el espacio, el INCRAE por su parte se muestra flexible ante las solicitudes de algunos de sus obreros de mantenimiento que quieren unirse al grupo de ocupantes trayendo a sus familias provenientes del mismo barrio de San Juan, pero sobre todo de las periferias de la ciudad. La misma flexibilidad se mostró a un grupo de jóvenes indígenas que buscan la oportunidad de acceder a una centralidad urbana para realizar estudios superiores; para ambos casos el edificio abandonado representa una oportunidad de desarrollo y superación que no se piensa desaprovechar y más bien se intenta formalizar

---

demográfica, siendo el segundo caso el más dramático, ya que la tercera parte de la población migratoria (31%) llegó a la ciudad en el periodo de 1980-1983, ya bien entrada la crisis petrolera. Un análisis detenido sobre el crecimiento urbano de Quito en este periodo, puede encontrarse en Carrión (1983).

mediante acuerdos escritos y declaraciones de honorabilidad (Tanami 8-2011; Grupo Focal 1, 8-2011)

[...] así llegamos, todos jóvenes, éramos gente sacrificada y todos indígenas (porque no entramos como mestizos ni nada; todos indígenas, de las diferentes nacionalidades, Puruhuás, Guarancas, de la Amazonía), y no nos alcanzaba el dinero para pagar el arriendo. Todos estudiábamos y también trabajábamos. En razón de eso, se había mantenido algunas reuniones con el Director del INCRAE de ese entonces, que en paz descansa, el Arq. Guillermo Naranjo, y nos dio acceso para que pasemos a vivir. De alguna manera era una gran ayuda para nosotros, porque ahorrábamos la parte del arriendo.

La idea de él también era que todos los estudiantes aprovechemos esa oportunidad. Esa fue la razón por la cual nosotros ingresamos a habitar en los diferentes cuartos. Inclusive nosotros formamos un pequeño grupo de estudiantes Asociación de Estudiantes y Profesionales Indígenas Quichuas del Ecuador. [...] Nosotros jamás invadimos, pero eso era lo que decía la gente de los alrededores, la vecindad, que nos conocía como gente de mala conducta. Todos creían que todos los que vivíamos en el interior del antiguo Hospital Militar éramos invasores, delincuentes e indigentes; seres humanos minimizados. No teníamos un buen trato de ninguno de los ciudadanos del sector, cuando ingresamos. (Tanami 2011:1)

La llegada de estos 'nuevos vecinos' parece estar signada por el trabajo colaborativo para adecuar espacios del edificio para su vivienda y para el mantenimiento de las áreas comunales y del entorno de la edificación, labores auto-impuestas como forma de responder a la concesión del espacio. Para me-

diados de los años 90' los habitantes habían ampliado sus propias familias y habían ampliado el número de 'residentes' del edificio invitando a parientes o amigos a instalarse; inauguraban pequeños y medianos emprendimientos comerciales de frente al barrio circundante. Llegaron a convivir cuarenta y siete familias que permanecieron de manera estable entre 30 y 35 años, aproximadamente<sup>5</sup>.

La ocupación de un grupo social de escasos recursos y mayoritariamente indígena no fue bien visto por la mayoría de vecinos de San Juan, sin embargo, algunos de ellos hacían uso de los servicios prestados por los ocupantes (lavanderas, mecánicos, electricistas) y los niños del edificio se habían encargado de formar lazos de amistad con otros niños del barrio (siendo las excursiones por el edificio abandonado una de las principales actividades lúdicas entre ellos). Es decir, aunque los celos y las diferencias existieron entre ocupantes y vecinos del barrio, también había lugar para encuentros, conversaciones fortuitas, intercambios (en el sentido de prestación de servicios remunerados), nada realmente extraordinario, pero en todo caso se podría pensar que "fueron considerados como un vecino más en el barrio" (Ruth G. 2011; Rocío P. 2011)

No obstante a las relaciones que se habían tejido con una población ocupante del edificio bastante diversa (solitarios comerciantes, estudiantes y profesionales, familias con niños), alrededor de 1997 la llegada de un grupo de personas afro-descendientes se convierte en el hecho que termina estereotipando a todos los ocupantes como indigen-

tes o antisociales, una imagen que se habían encargado de difundir los medios de comunicación condicionando la mirada de la ciudad sobre este caso y hasta cierto punto alterando la forma en cómo se articulan las narraciones de seguridad/inseguridad desde la memoria del barrio<sup>6</sup>.

Cómo podían decir que éramos indigentes... Inclusive yo le dije a una chica: "Créame, linda, sin ofender, pero yo creo que vivo mejor que usted" ¡Cómo va a decir que somos indigentes! Y le pregunté qué significaba la palabra *indigente*. Me dijo "Esa gente que vive en los puentes. [Una voz atrás dice: La gente que vive en la calle, abandonada...]

Ah, entonces ¿eso soy yo? -le dije- Y usted cree que un indigente va a tener tanta credibilidad, como yo la tengo. Mire mi taller. Yo soy dueño de este taller. Que salga en la prensa! Yo lo construí aquí y todo lo que está aquí, todos estos carros son de gente del barrio; la mayoría de los que tienen carros, vienen y los dejan aquí, a este 'indigente'; carros de miles de dólares, aquí!. Ustedes tienen que pensar, para hablar".

Es que es verdad, yo tenía un taller lleno de carros de gente que me conocía; así como allá tengo el otro. Entonces no pueden las personas, porque son periodistas, decir no más... (José C. 2011)

Durante las primeras entrevistas realizadas en el barrio (antes de poder dar con los matices de la ocupación y las relaciones fluidas

5 Esta cifra no toma en cuenta a personas que llegaban y salían de manera itinerante, debido a sus actividades como comerciantes informales, tampoco se cuenta al número de personas que habían conformado la comunidad afro del edificio, puesto que no existen registros sobre estos ocupantes.

6 La llegada del grupo de afrodescendientes ubicada para el año 1997, puede no ser precisa pero obedece a los testimonios de varios vecinos que calculan esta fecha como aproximada. La forma en que los afrodescendientes van ocupando un ala del edificio tampoco es clara, algunos ocupantes (Tanami, José C. 2011) dicen que los primeros en llegar tenían como objetivo realizar estudios universitarios, otros vecinos de manera más drástica dicen que se trataba de gente que llegaba a refugiarse después de escapar de prisión (Manuela C. 2011).

Antonio Mena



*Viviendas en el barrio de San Juan*

con el barrio circundante), los entrevistados que han vivido en el barrio desde hace más de tres décadas, de manera automática dividen la historia en dos: hablan de un pasado tranquilo y seguro mientras en el edificio funcionó el hospital, en oposición a la inseguridad y la incertidumbre después de que el hospital y los militares se marcharon y los ‘negros’ llegaron. “Había más temor. Ya no se abrían las cortinas, ya uno se metía más temprano”; “ahí el barrio se acabó” (Bernal, Grupo Focal 1, 2011), son frases totalizadoras sobre la experiencia vivida que intentan, básicamente, explicar y reorganizar simbólicamente un mundo que ha sido interrumpido por el acontecimiento violento” (Caldeira, 2000: 48-55), pero también son sentencias que evidencian la incertidumbre después de ese pasado inevitablemente idealizado por los afectos y los espacios que se recuerdan dentro de un lapso de ensoñación, de redes de solidaridad y similitud de

intereses que los vecinos no saben explicar a dónde fueron a parar.

La llegada de un ‘otro’, más pobre, menos ‘civilizado’, diferente étnica y culturalmente marca el principio de una constante percepción de degeneración del barrio y una demonización de los ocupantes del edificio por igual, que toma caracteres míticos.

[Alguien le pregunta a Tanami: ¿cómo es que usted podía vivir (con los negros) en la época en que estuvo instalado en la parte de arriba del edificio?]. Le cuento que ahí había habido un baño que yo quería arreglar. Arreglé, adecué, hice una belleza; tenía un espacio amplio, puse puertas, todo. Perfecto. Llegaron los negros, me quitaron, pusieron candado y ese baño luego se transformó en una porquería. Ya no sirvió porque inclusive luego botaron comida (alguien atrás comenta: ¡eran unos animales!) y se taponó, se dañó.

[Otra persona toma la palabra] Los negros tenían la costumbre de orinar en fundas negras y luego las lanzaban a la calle, y toda suciedad mismo, cuando les desalojaron quedaron cuartos enteros de mierda, ya seca, montañas de mierda. (Grupo focal 2, 2011)

Las narraciones sobre estos ocupantes causantes de la inseguridad del resto de la comunidad generalmente comienzan con la puntualización: ‘los negros’, ‘los morenos’, ‘los negritos’ mucho antes de que se los califique como delincuentes, drogadictos, ladrones, etc. La identificación racial es en la memoria del barrio el origen absoluto de la inseguridad y la violencia. La imagen del ‘negro’ como ‘imagen-archivo’ (Barriendos, 2007), se forma tras un condicionamiento histórico de la mirada, del cual resulta una automática asociación de imágenes que, no necesariamente, están vinculadas pero son tratadas como tal, por ejemplo, la imagen de la negritud aso-

ciada a la vagancia, la pobreza a la violencia, etc. Una operación de estigmatización que termina beneficiando a un proyecto político e ideológico que justifica la estructura de la sociedad (Cevallos, 2011: 87).

No obstante, la creciente percepción de inseguridad en San Juan, pareciera haber antecedido a la llegada de un fenotipo específico de personas, así lo confirma (en términos amarillistas) artículos de prensa que circulaban en el barrio acusándolo de inseguro años antes del momento de llegada de los afro-descendientes.

San Juan Tierra de nadie, los moradores del barrio duermen con un ojo abierto y el otro cerrado. Los pillos mantienen atemorizados a sus habitantes no sólo por la ola de asaltos y robos a casas, tiendas, centros comerciales y almacenes, sino porque con su presencia han convertido a ese tradicional barrio en una guarida para rateros y gente de mala reputación. La violencia criminal en ese populoso sector ha llegado a límites escalofrantes (Diario Ultimas Noticias, 13 noviembre 1995)

No intento desmentir los testimonios que acusan a los ocupantes afro-descendientes de cometer actos inciviles, actos fuera de la ley o actividades ilegalizadas<sup>7</sup>. Sin embargo, para los objetivos de este artículo debo obviar el impacto psicológico que produce la

delincuencia para formular una pregunta, que a mi parecer es el punto a problematizar en el encuentro entre nociones de patrimonio y seguridad y espacio público:

Los ‘ocupantes negros’ no forman parte de la memoria social, porque constituyen el grupo no apto de integración, los que no participan de una clase social (Bauman, 2005), los que no poseen garantías para acceder a un proceso de reubicación habitacional, los que han sido empujados al límite de la sociedad, y que aunque sigan siendo parte de ella se busque invisibilizar su existencia. La ‘lucha anti-delincuencial’ encuentra en su rostro (desprovisto de identidad) su razón de ser. Por lo tanto ¿cuáles son los sujetos que no merecen ser recordados en la construcción de una noción de patrimonio cultural? ¿Para qué tipo de ciudadanía recuperamos los espacios públicos? ¿Son las nociones de seguridad y patrimonio lugares donde se afirma la jerarquía [de clase social] y se descalifica la igualdad [civil]? (Caldeira, 2000).

La mayoría de mis entrevistados han agotado sus anécdotas de inseguridad antes de admitir que sus hijos en ocasiones entraban a jugar al edificio abandonado o que efectivamente en el edificio había familias además de delincuentes o que eventualmente usaban los servicios prestados por los ocupantes. La memoria colectiva en varios aspectos pareciera haber sido velada por la narración cotidiana de sucesos violentos, de inseguridad y de estigmatización. Este es el punto en el que el clamor por seguridad minimiza los matices de lo que podemos recordar y es captada por el proyecto de rehabilitación del edificio, que a más de ‘poner en valor’ la arquitectura del inmueble, soporta y autoriza unas memorias sobre otras y ofrece espacios seguros por medio del vaciamiento de conflictos sociales.

7 Para distanciarme de un juicio moral sobre las acusaciones realizadas contra el grupo afro-descendientes, creo importante diferenciar entre: incivilidad (que no contempla el patrón de comportamiento social establecido), ilegalidad (que está por fuera del marco jurídico) e ilegalización (que incurre en actividades que han sido sancionadas moralmente por la sociedad y criminalizadas en el marco jurídico, por ejemplo: el consumo de drogas que es un asunto tratado dentro del campo criminológico y no como asunto de salud pública, o el comercio minorista de drogas tratado desde un enfoque criminológico y no con un enfoque de inseguridad social y precariedad laboral extrema).

## Recuperación del edificio y políticas del espacio

Lo que se ha impuesto es una suerte de *cinismo sociológico* que acompaña al sentido común, por el cual las modificaciones sociales que se provocan con la renovación urbana son percibidas como inevitables, cuando no como necesarias, despojándoles de ese modo de su contenido político y social. (Kingman, 2010: 28)

Para el año 2005 el Gobierno Nacional otorga en comodato algunos edificios de interés patrimonial al Municipio de Quito que venía trabajando sistemáticamente en el reordenamiento urbano del centro histórico pero también en ejes transversales concernientes al desarrollo económico y social. El edificio del antiguo Hospital Militar pasa efectivamente a ser lugar de intervenciones técnicas para su rehabilitación en el 2007 como parte del Plan Bicentenario que intenta recuperar espacios públicos para la ciudadanía con especial interés en áreas patrimoniales periféricas al centro histórico.

Previamente, a finales de los años 90', se posesiona de un 35% del antiguo hospital la escuela de restauración taller San Andrés en un convenio de cooperación interinstitucional que tenía como objetivo instaurar una actividad cultural que dinamice el sector. Se habían comenzado conversaciones con los ocupantes del antiguo Hospital Militar que, por medio del departamento de trabajo social y la gestión de la administración norte del Municipio, concluiría en la reubicación de 27 familias en las periferias de la ciudad, y en el 2000 ya se había desalojado a la comunidad afro-descendiente mediante la fuerza policial.

‘Recuperar espacios públicos para la ciudadanía’, es la consigna que ha justificado la mayor parte de las intervenciones sobre es-

pacio urbano y espacios patrimoniales de la ciudad. Pero recordemos que ‘lo público’ es el mismo lugar donde se debaten los significados y alcances de la democracia, la forma en que se discute qué cosas son ‘públicas’ y cuáles no los son, cómo se definen colectivamente sus posibles usos. Estos debates hacen de esta noción un lugar de enfrentamientos de las diversidades, donde las identidades, memorias y significados están en constante disputa y negociación. Así, la ciudadanía termina siendo un concepto contingente y no clausurado a una única figura positiva (Deutsche, 2007). Por lo tanto, la ‘recuperación’ se entiende en el sentido de devolver un espacio a las expresiones, actividades y voces de identidades ciudadanas diversas y no necesariamente alineadas a una comunidad determinada, ni a unos intereses definidos, sino por definirse. En estos términos ¿qué oportunidad de definición colectiva y diversa hubo en la recuperación del edificio antiguo Hospital Militar?

Desde mi punto de vista como persona, profesional y autoridad, pienso que la experiencia fue muy enriquecedora. Por la sensibilidad que tenía el tema, hubo la necesidad de tomar todas las precauciones del caso y eso me obligó a liderar el proceso. Todos los días miércoles de cada semana, a partir de las seis de la tarde, hasta las diez u once de la noche, me reunía con los habitantes del edificio, en un lugar lúgubre que ellos habían habilitado como espacio comunitario, para avanzar en los acuerdos a través del intercambio de criterios. **Ellos estaban muy claros en que el lugar no les pertenecía y lo que solicitaban era una suerte de alternativa para no ir a la cárcel.** [Resaltado propio] (Inés Pazmiño, 2011)

Este testimonio de una de los funcionarios que participaron en las negociaciones para



la desocupación puede ser matizada con declaraciones que indican que la pertenencia sobre el edificio que habían desarrollado los ocupantes, después de casi treinta años de un total abandono institucional, no tenía que ver únicamente con la legalidad o ilegalidad de su presencia allí, y por tanto, sus expectativas de negociación eran más amplias de lo que les era permitido. Para ellos el asentamiento y la apropiación no fueron logrados por medios económicos sino por trabajo, por una lucha individual y colectiva con el resto de ocupantes de similares condiciones, lo que establece una relación compleja respecto a 'lo legítimo' y los usos no admitidos por lo público. El lugar era suyo en tanto dicen haber sentido responsabilidad por el inmueble y de haber invertido tiempo y esfuerzos para cuidarlo<sup>8</sup>.

Cuando nos llegamos a conocer con la vecindad, tratamos de organizarnos para tener limpio el edificio, que antes de que ingresáramos estaba lleno de hierbas, matorrales. La idea nuestra no era de ninguna manera la de invadir, sino más bien formar una gran unidad a fin de mantener esto que se estaba cayendo, queríamos reestructurar, porque también nosotros teníamos el proyecto de implantar allí el museo de las culturas indígenas, pero lastimosamente no tuvimos el apoyo de los gobiernos, porque ustedes saben que para todo eso se necesitaba una capacidad económica" (Grupo Focal 1).

Esta posición no es válida porque detrás de sus intenciones no hay conocimientos 'autorizados' para el mantenimiento del edifi-

cio, ni para la rehabilitación ni mucho menos para la gestión cultural, pero sobre todo porque va contra toda lógica de ordenamiento biopolítico y de mercado inmobiliario de la ciudad. Este testimonio de pertenencia de los ocupantes no es inocente, tampoco es solo emotividad o ausencia de argumentos legales para justificar su existencia, pero podría entenderse que la invalidación automática de este tipo de iniciativas es un signo de falta de canales de comunicación entre la gente y los especialistas o la falta de promoción de discusiones en torno a las posibilidades de uso de un espacio público a cambio de una prescripción y diseño de profesionales y técnicos especializados sobre qué hacer con un espacio público abandonado.

A finales de los años 90' y comienzos del 2000, en el edificio se ensayaban diversas iniciativas sociales y culturales (no oficiales): algunos discutían cómo transformar parte del espacio en consultorios médicos (privados); las mujeres emprendedoras del barrio habían hecho de los patios traseros del inmueble sitio de reuniones sociales (religiosas, festivas, agasajos navideños, mingas); la dirigencia del barrio América (AHM) adecuó una de las salas como punto de reunión para tratar temas comunitarios; los jóvenes de los alrededores organizaban campeonatos de fútbol, adecuando espacios y atrayendo a cerca de 25 equipos de todas partes de la ciudad, haciendo de esta actividad también un emprendimiento económico; una serie de jóvenes artistas, que hoy tienen sólidas trayectorias, realizaron sus primeros ensayos performáticos y presentaciones de teatro tomándose habitaciones del edificio para estos fines. Todas estas son memorias menos visibles, pero que construyeron parte de la identidad del barrio.

La intención de privatizar pequeñas parcelas del inmueble, pareciera haber sido multitudinaria y no exclusiva de los ocupan-

8 Inés Pazmiño, fue sub-administradora de la Zona Centro desde el año 2000, hasta finales del año 2002, inmediatamente pasó a la administración zonal desde el 2003, hasta julio 2008. Es decir, formó parte de una de las administraciones bastante sensibles e involucradas con los procesos de recuperación de espacios públicos y patrimoniales.





*Ventanales en una galería no intervenida del antiguo Hospital Militar*

tes, aunque no se planteaba de manera permanente (exceptuando a los médicos), lo que podría indicar algún interés de participar en la conceptualización de las adecuaciones que se planean desde la autoridad.

El inmueble se nos entrega con todos los inquilinos, los ocupantes que hicieron una toma del espacio. Obviamente el interés de la Municipalidad era **poner en valor el edificio patrimonial, darle un uso legítimo en el aspecto cultural** y, por otro lado, **contribuir con una mejora en la situación del entorno inmediato** y, por tanto, del Barrio de San Juan; paralelamente, **ser uno de los atractivos turísticos**, porque es uno de los miradores de una parte de la ciudad. [...] finalmente **devolverle a la ciudad y a sus habitantes, el esplendor, la majestuosidad y la no-**

**bleza de ese edificio** [Resaltado propio] (Inés Pazmiño, 2011).

La arquitectura como monumento patrimonial, el uso cultural ‘legítimo’ y el turismo son los nuevos proyectos para el edificio, se podría decir, como lo señala Kingman que “las acciones culturales son concebidas como acciones orientadas a racionalizar los usos culturales de la gente, a ordenarlos y “potenciarlos”. Buena parte de esos programas están dirigidos a desarrollar lo que se ha dado por llamar una “cultura” y unos “comportamientos ciudadanos” (2004:5). En este contexto, el sentimiento de inseguridad que se intensificó en el barrio coincide con el plan de rehabilitación y juega un rol importante porque entre la política patrimonial y la ciudadanía aparece la figura ilusoria del consenso (la ‘lucha antidelinquencial’), que agiliza el desarrollo del proyecto.

La noción de patrimonio cultural no es neutra “está diseñada y construida como tal [...] en el ámbito de proyectos e intereses definidos” (Bravo, 1979: 18, en Massa, 1998: 86). En realidad son producidos como objetos del patrimonio cultural por parte de sujetos sociales que tienen el poder de producirlos en cuanto tales (Bourdieu y Darbel, 1972 en Massa 1998:86).

El antiguo Hospital Militar rehabilitado se inauguró en el 2008 como Centro de Arte Contemporáneo con la ampliamente celebrada exposición El Bicentenario, una mirada histórica sobre la ‘revolución quiteña’ que festejaba los albores de la identidad nacional. La muestra permaneció abierta al público durante más de un año.

El visitante, si se toma su tiempo, si pone interés y se sirve de las ayudas que se le ofrecen, recibe una lección inolvidable de historia, que le inducirá a reflexionar sobre nuestra patria y sobre aquel episo-

dio que la marcó con caracteres de fuego.  
(Diario El Hoy 15-Agosto-2008)

Este reencuentro del edificio con la ciudadanía fue un éxito, dos años más tarde de su inauguración sigue llegando gente que quiere volver a ver la muestra del Bicentenario. Cuando he preguntado casualmente a uno de estos visitantes sobre las razones que llevaron a las autoridades a recuperar el Edificio antiguo Hospital Militar se dibuja un gesto de extrañeza, pues las razones son dadas por obvias: la primera, es la importancia del edificio para la historia de la ciudad y la segunda, es la belleza de la arquitectura.

La belleza arquitectónica, posiblemente es la razón más repetida por diferentes generaciones de quiteños (vecinos y visitantes), al punto que en el concurso denominado “Las 7 maravillas de Quito” que fue lanzado por el Municipio Metropolitano a propósito del nombramiento “Capital Americana de la Cultura” y que tuvo como objetivo ordenar del uno al siete los espacios patrimoniales de la ciudad e incluirlos en una ruta de promoción turística, el antiguo Hospital Militar (actualmente edificio Bicentenario) ocupó durante las primeras semanas los primeros lugares de popularidad. Lo cual es sorprendente, porque por un momento ‘la belleza arquitectónica’ desplazó a otros espacios con una carga simbólica tradicionalmente más poderosa como el Panecillo o la Plaza Grande, inclusive a espacios recuperados con gran rentabilidad económica como La Ronda.

La pregunta es: ¿hasta qué punto ‘la belleza arquitectónica’, entendida convencionalmente como ‘la razón de ser’ de la recuperación patrimonial, ha desplazado algunas funciones, problemáticas y memorias que le otorgaban sentidos e identidades al espacio? Los vecinos alrededor del edificio recuperado celebran la disminución de su percep-

ción de inseguridad, y comienzan a identificar problemas puntuales relacionados con el diseño urbanístico que se desplegó conjuntamente con la recuperación:

“Nosotros teníamos la costumbre de ma-  
drugar y dar la vuelta al parque, después  
de la reparación, queríamos continuar  
con nuestras caminatas, pero nos encon-  
tramos con que se había cerrado parte del  
camino que hacíamos, nos encontramos  
con cartelitos que prohibían sacar al  
perro, prohibido sentarse, prohibido al-  
gunas cosas, entonces nosotros nos aleja-  
mos de aquí, porque así cómo nos  
prohibieron a nosotros han de haber pro-  
hibido a las demás personas, entonces  
nosotros nos fuimos alejando. Es de tal  
suerte que yo ni siquiera vine a la inau-  
guración, porque sentía que me habían  
arrancado algo, yo no conocía esto por  
adentro, y vivo al frente. (...) Y sí, está  
bonito, y nosotros hoy colaboramos  
viendo que la gente no bote basura, pero  
no recibimos reciprocidad, ya no senti-  
mos que esto sea nuestro. Antes era nues-  
tro con la basura, con los fantasmas, con  
los ladrones, porque era guarida de ladro-  
nes (risas), pero a pesar de todo era nues-  
tro” (Sra. Mariana).

La retirada de las bancas y los juegos infan-  
tiles del parque frontal sustituidos por jardi-  
neras decorativas, el lidiar con políticas de  
seguridad concesionadas a empresas privadas  
para el resguardo del inmueble, la ausencia  
de una oferta cultural enfocada a la locali-  
dad, son algunos de los problemas que co-  
mienzan a abrir nuevamente el debate entre  
los vecinos sobre la pertenencia, la memoria  
y los deseos que se depositan en este edificio.  
La discusión que se logre articular y los re-  
sultados concretos de sus demandas pon-  
drán a prueba la dimensión pública de las  
prácticas del patrimonio en Quito.

## Consideraciones finales

Generalmente las intervenciones urbanas que se han dado en Quito, han sido catalogadas como “no monumentalistas”, comprenden una serie de factores relacionados con lo social y el empoderamiento de las comunidades, que otros gobiernos locales no han contemplado; además su gestión se desenvuelve en el campo de la negociación y el consenso, pero hay que revisar las condiciones para estas negociaciones y los factores que no son puestos a negociación como lo advierte Kingman (2010).

Los testimonios a los que he podido acceder y las características del proceso de recuperación del edificio del antiguo Hospital Militar que he intentado analizar, me hacen pensar que los objetos de patrimonio se fundan como tales en procesos más o menos violentos y de vaciamiento de conflictos sociales que la construcción de las memorias locales representa.

En estos procesos están involucrados funcionarios, especialistas y técnicos a cargo de complejos procesos de negociación que tienen como base el diálogo y el consenso, sin embargo existen canales de diálogo sesgados en la medida que solo se contempla tipos positivos de ciudadanía; las identidades ciudadanas que no están dentro de este canon son objeto de negociación condicionada o simplemente son invisibilizados del proceso.

En este sentido, la ‘recuperación de espacios públicos para la ciudadanía’ no estaría contribuyendo a avivar una esfera pública activa, es decir, no estaría ayudando a que

diferentes voces se encuentren en debates que reconozcan, cuestionen y deconstruyan sus diferencias y sus realidades.

La urgencia de la seguridad ciudadana, ha funcionado para este procesos de recuperación como el punto en el que se adquiere consenso (aunque de manera ilusoria), el costo de esta operación –a mi criterio– tiene que ver con la negación (por omisión o simplificación) de memorias que anteceden la experiencia de miedo y que resultan claves a la hora de entender la historia del barrio.

La arquitectura como monumento, el patrimonio como monumento, establece una relación problemática con su entorno, debido a que los discursos que condensa son percibidos por la comunidad como implantaciones que no se articulan de manera efectiva con sus prácticas cotidianas ni con su memoria social. Esta relación tiene un correlato en términos espaciales (urbanísticos) donde es muy difícil la actuación de la gente para reformular las condiciones de movimiento que se le ha impuesto.

Por el contrario la posibilidad de reconstruir un diálogo que contemple los conflictos y memorias locales pudiera encontrarse en la apertura institucional para la construcción colaborativa de contenidos para el edificio que no necesariamente estén en sintonía con los discursos oficiales a los que responde. A mi parecer, este es el punto donde se encuentra hoy la institución que ocupa el emblemático edificio y los vecinos del barrio: reflexionar (re-diseñar) la manera de articular el espacio y la memoria social, los contenidos del edificio y las actuaciones, intereses y contradicciones de la comunidad



## Referencias bibliográficas

- Bachelard, Gaston (1957), *La poética del espacio* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica).
- Barriendos, Joaquín (2007), “Apetitos extremos: La colonialidad del ver y las imágenes-archivo sobre el canibalismo de Indias”, en *Revista electrónica del Instituto Europeo para Políticas Culturales Progresivas (eipc)*, Visita 14 de abril de 2010 <<http://translate.eipcp.net/transversal/0708/barriendos/es>>.
- Bauman, Zygmunt (2005), “Espacio y Tiempo”, en *Modernidad Líquida* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica).
- Caldeira, Teresa (2000), *Ciudad de Muros* (Barcelona: Gedisa).
- Carrión, Fernando (1983), *La renovación urbana en Quito* (Quito: Centro de investigaciones CIUDAD).
- Cevallos, Alejandro (2011), *Seguritización del paisaje urbano: Cultura material de la inseguridad en el circuito barrial El Edén, La Victoria y Amagás del Inca*. Serie Tesis (Quito: Flasco).
- Centro de investigaciones CIUDAD (1983), *Diagnóstico socioeconómico de los barrios periféricos de Quito* (Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito).
- De Mattos, Carlos (2008), “Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano”, en *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina*, Perera, P. et al., p. 23-40 (Santiago: GEOLibros).
- Deutsche Rosalyn (2001), *Agorafobia. Modos de hacer: Arte crítico, Esfera pública y Acción Directa*, Blanco, Paloma et al. (editores), pp. 289-356 (Salamanca: Universidad de Salamanca).
- Deutsche, Rosalyn (2007), *Público*. Visita 2 de mayo de 2010 <<http://www.macba.cat/controller>>.
- Kingman, Eduardo (2008), *La Ciudad y los otros, Quito 1860–1940. Higenismo, ornato y política* (Quito: FLACSO).
- Kingman, Eduardo (2004), “Patrimonio, políticas de la memoria e institucionalización de la cultura”, en *ICONOS. Revista de Ciencias Sociales*, No. 20 p. 26–34.
- Kingman, Eduardo (2010), *Ciudad, seguridad y racismo*, (inédito) (Quito: FLACSO).
- Massa, Paola. (1998), “Antropología y patrimonio cultural. Un estudio sobre los monumentos a los caídos”, en *Revista Alteridades* p.85-94.
- Quevedo, T. et al. (1994), *El balcón quiteño: una historia de San Juan* (Quito: CIUDAD).

### Entrevistas y notas de prensa:

- Diario El Comercio 13-10-1931  
 Diario Ultimas Noticias 13 noviembre 1995  
 Diario El Hoy 15-Agosto-2008

### Entrevistas principales:

- Jaime G. 9-2011; Manuela C. 9-2011; Teresa Quevedo 8-2011; Luis Guerra 8-2011; Ruth Gallegos 8-2011; Rocío Puzda 7-2011; Tanami 8-2011; José C. 8-2011; Grupo Focal 1, 8-2011 (realizado por Cesar Augusto Bernal); Grupo Focal 2, 9-2011; Inés Pazmiño 8-2011

# El proceso de rururbanización del Distrito Metropolitano de Quito y su incidencia en la comuna indígena San José de Cocotog\*

Ximena Cabrera Montúfar

Colaboradores: Diego Carrión y Jorge Zanafria

## Resumen

La Comuna Indígena San José de Cocotog se encuentra ubicada en el nororiente del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) tiene una población aproximada de 3.400 habitantes. Quito, desde la década de los setenta, ha experimentado un incesante proceso de crecimiento urbano, que se ha extendido en las últimas décadas a áreas anteriormente consideradas rurales.

El artículo presenta los resultados más relevantes de un estudio realizado en la comuna San José de Cocotog, con el objeto de identificar las principales modificaciones producidas por el proceso de expansión urbana de Quito en este territorio, tanto en términos físicos como culturales.

La evidencia recogida a lo largo del estudio sugiere que las transformaciones ocurridas como resultado del proceso de metropolitanización de Quito evidencian cambios en la estructura cultural indígena de Cocotog, ante lo cual se presentan también algunas formas de resistencia cultural, que se manifiestan principalmente en diferentes intentos por preservar ciertos elementos de la misma, tales como la danza, el lenguaje oral, las tradiciones y la memoria histórica.

## Palabras clave

Urbanización, rururbanización, metropolitanización, aculturación, resistencia cultural.

\* Ensayo efectuado en el marco del *Programa de Becas a Jóvenes Investigadores* patrocinado por el Instituto de la Ciudad del Distrito Metropolitano de Quito.

## Introducción

El proyecto de investigación “San José de Cocotog: Periferia Rururbana de Quito” se realizó para contribuir al conocimiento del patrimonio cultural del DMQ manifestado por su diversidad étnica y cultural. Por tanto, esperamos que el presente estudio contribuya al diseño de políticas públicas basadas en un entendimiento incluyente del DMQ y que apunten a la conservación de la diversidad cultural de su población.

La investigación tuvo como objetivo específico aportar al conocimiento de la situación cultural e identitaria de la Comuna Indígena San José de Cocotog, mediante el estudio de su relación con el DMQ y de la incidencia del crecimiento de la ciudad en esta población en particular. La Comuna se caracteriza por un significativo nivel de ruralidad donde, un importante número de sus habitantes, se auto identifica como indígena y mantiene aún relaciones de parentesco, a diferencia de lo que ocurre en las áreas más urbanizadas de la periferia nororiental del Distrito.

El estudio partió de la comprensión del proceso de crecimiento urbano de Quito entre los años 1970 y 2000, ubicándolo en el contexto histórico, económico y político nacional y local. Se identificaron las consecuencias del proceso de crecimiento urbano y las tendencias de organización territorial sobre las zonas rurales del cantón.

Vale por ello resumir diciendo que el proceso de crecimiento urbano de Quito inicia con fuerza en la década de los setenta de la mano del apareamiento de las primeras industrias y el boom petrolero; los recursos económicos provenientes de la explotación petrolera permitieron la elaboración de planes y proyectos urbanos de innovación y expansión urbana. La década de los ochenta

vio la consolidación de la ciudad como un importante centro económico y político del país, mientras que el uso del suelo en la ciudad fue planificado según los intereses de las empresas inmobiliarias y las nacientes industrias. También, en esa década, se inició el proceso de constitución de Quito como Distrito Metropolitano mediante la incorporación de nuevas zonas periféricas a la ciudad (Carrión, 1987).

En la década del noventa, el proceso de descentralización administrativa del Municipio de Quito propició la autonomía en la gestión de los recursos económicos y el acercamiento de aquella institución hacia las parroquias y barrios más alejados del centro urbano, con el objetivo de facilitar el crecimiento productivo y la expansión de la ciudad hacia las periferias. Finalmente, la década del 2000 muestra a Quito como una ciudad modernizada, con proyectos de vialidad y movilidad de última generación, a la vez que las zonas rurales están en proceso de ser incorporadas definitivamente a la metrópoli. Cada vez más, esta circunstancia se expresa en su estructura física y económica y en la transformación de sus patrones culturales (Chalco, 2008).

En este contexto, el proyecto de investigación “San José de Cocotog: Periferia urbana de Quito”, intentó descubrir la dinámica del proceso de expansión urbana de Quito hacia las zonas rurales, especificando las formas económicas y culturales de relacionamiento entre Quito y la Comuna, así como los efectos sobre su identidad y cultura.

Los habitantes de San José de Cocotog aún preservan tradiciones y elementos culturales, que tienen sus raíces en pueblos indígenas como los Yumbos y los Quitu Cara. Algunos de ellos/as todavía hablan el quichua como idioma materno, principalmente las personas de mayor edad, y en unos pocos



casos, incluso conservan su vestimenta típica. Sin embargo, muchos otros aspectos económicos y culturales de la vida cotidiana de la Comuna han sufrido notables transformaciones que, entre otras cosas, se expresan en las actividades económicas, los hábitos alimenticios, la vestimenta y la forma de asumir el trabajo comunitario. La transformación de dichas particularidades está íntimamente relacionada con la construcción de vías, que influyó en el apareamiento de nuevas actividades económicas y negocios en la Comuna, como: mini mercados, cybers (local de alquiler de computadores con acceso a internet), quioscos de comida rápida, boutiques, peluquerías, entre otros. Además, los caminos están relacionados con la construcción de locales para arriendo con fines comerciales. Todos estos factores han contribuido a que surjan nuevas necesidades, patrones de consumo, formas de entender a su territorio y manifestaciones culturales de origen mestizo. Todo lo anteriormente mencionado contribuyó a una considerable pérdida del sentido de pertenencia y de las costumbres tradicionales de sus habitantes.

Por otro lado, como respuesta a la transformación cultural, se evidencian algunas formas incipientes de resistencia cultural, de carácter reivindicativo, que buscan mantener las tradiciones, costumbres e identidad de San José de Cocotog. El discurso de un sentido de pertenencia indígena está presente en la conciencia individual de muchas personas que tratan de conservar y transmitir su legado cultural a las nuevas generaciones, mediante manifestaciones artísticas como la danza y el rescate de la memoria histórica de la Comuna.

Metodológicamente, el estudio combinó la investigación documental con técnicas etnográficas como la observación participante y la realización de entrevistas a profundidad e historias de vida. Además, como parte de

un trabajo de revalorización identitaria ejecutado en San José de Cocotog en conjunto con diversos actores de la Comuna, se realizó una serie de talleres con grupos de jóvenes de diferentes organizaciones. La estrategia de investigación se basó en la identificación y constatación de los distintos conflictos que experimentan los habitantes de la Comuna en su contacto y relación con Quito y frente al proceso de expansión urbana de esta última.

En este sentido, se puede identificar dos niveles en los cuales opera la relación de la Comuna San José de Cocotog con Quito. Primero, en un nivel endógeno: esta relación se expresa en las transformaciones estructurales y culturales ocurridas en la Comuna como consecuencia del proceso de metropolitanización de Quito. Segundo, en un nivel exógeno: la relación Cocotog-Quito se expresa en el intercambio desigual de pautas culturales, expectativas de vida y oportunidades efectivas que experimentan los habitantes de Cocotog en el desempeño de sus actividades cotidianas (como trabajo y estudios) en Quito. Este intercambio cultural es desigual por la permanencia de una lógica discriminatoria en la ciudad “blanco-mestiza” y por la prevalencia de la carga cultural transferida desde la ciudad hacia Cocotog.

La presente investigación tiene, por lo tanto, la intención de construir un diagnóstico de la relación Cocotog-Quito, que permita entender este tipo de conflictos de manera más concreta, construir alternativas de revalorización de la cultura indígena de San José de Cocotog y pensar en programas públicos que generen relaciones más equitativas entre el DMQ y sus poblaciones periféricas. A continuación se presentan los resultados de la investigación.

## Cultura e identidad

Cultura, identidad y diferencias colectivas son representaciones basadas en lo simbólico y son construidas socialmente, sin embargo no son lo mismo. Cada una de ellas se construye y se expresa de diferente manera en un proceso histórico, no son fenómenos naturales ni biológicos, sino parten del pensamiento y acción de los seres humanos.

Cada una de estas formas de vida social, estructuradas en un tiempo y espacio, poseen características únicas y diferenciales, que también evidencian conflictos que se dan en estos procesos sociales.

La cultura es el conjunto de significaciones y actitudes, basada en la representación simbólica y material, en la que se entienden y se comprenden las relaciones entre sujetos sociales y el mundo, le da sentido a las acciones y le diferencia de los animales irracionales.

Lo explícito que se pueda expresar de una cultura es la materialización de lo simbólico, es por ello que existe la posibilidad que desde la creación simbólica haya la oportunidad de cambiar un orden social. También estos productos simbólicos, como dice Eunice Durham, pueden ser utilizados como instrumentos de dominación de la conducta colectiva, esto es, en la medida en que son absorbidos y recreados en las prácticas sociales (Carrión D, 2005: 6).

Al estar inmersos en un sistema social de dominación, la producción y reproducción de la cultura está inmersa en esta lógica.

Raymond Wiliams expresa:

...debemos tener en cuenta, igualmente, todos los grados de dominación y subordinación práctica entre conquistadores y conquistados, entre clases sociales, entre sexos, entre adultos y niños. Es inevitable, dentro de tales relaciones de domi-

nación y subordinación, que las actividades de los productores culturales se vuelvan doblemente especializadas: respecto de un tipo específico de trabajo cultural, pero también respecto de vínculos específicos dentro de un sistema social.

La cultura, al ser el resultado de relaciones sociales, evidencia los conflictos que muchas de las veces no son relaciones fluidas ni armónicas. La desigualdad en las sociedades se ve plasmada en las culturas, regida por la inequidad en el acceso a los recursos, jerarquización y exclusión.

La cultura al ser una “totalidad” en lo social y “parte de” en lo individual, está en constante construcción. Algunos significados que puedan darse desde la estructura económica y política pueden ser utilizados como instrumento de dominación y opresión, se utilizan como forma de legitimar la desigualdad, la opresión social, la superioridad moral, aceptando estas circunstancias como normales, mermando la conciencia social crítica.

Por lo tanto al ser la cultura el universo simbólico-práctico, es disputada por las clases dominantes, ya que existen formas de significación que se originan desde la estructura económica y política, que se usan para el control social, la opresión económica y política, y están siempre en disputa en el marco del universo simbólico cultural. Estas significaciones son las que legitiman de una manera sutil el funcionamiento del sistema capitalista, al aceptar la dominación, la sumisión, la desigualdad, la superioridad moral, ética y la pobreza, entre otros.

Por el hecho de que la cultura sea una construcción meramente del ser humano, es socializada a las demás personas, niños/as, jóvenes, adultos/as mediante la enseñanza y el aprendizaje, es así que la cultura se va transfiriendo de persona a persona y de ge-

neración en generación de una manera continua. “Haga lo que haga es imposible no cultural. Consciente o inconscientemente siempre estamos educando-en-cultura: enculturando” (Olmos, 2000).

Es importante, para este estudio, el definir a la cultura como un proceso de construcción simbólica y material. Lo simbólico se concreta en lo material, dándole sentido a las actitudes; diferenciándose así de los animales irracionales, representa el mundo de tal o cual manera, según las normas y valores que nos enseñaron, aprendimos y construimos a lo largo de la vida en una cultura específica, a través de la enculturación.

La categoría enculturación permite entender que la constitución de la identidad individual pasa necesariamente por la producción de la cultura a nivel social, pues allí se generan los insumos, elementos, artefactos, símbolos propios de la misma. Además, permite comprender que la construcción de la identidad pone en juego la incidencia de la estructura sobre el individuo y la acción del individuo contra el constreñimiento estructural, como en el caso del conflicto generacional y también de la resistencia cultural (Carrión D, 2005).

Un compromiso concreto de un sujeto consigo mismo es la construcción de su “yo”, este hecho formal se da día a día o en ocasiones extraordinarias, en la medida que está siendo transformado/a a lo largo de la historia, es decir no es un acto estático y único de asumirse tal cual, sino que en la cotidianidad va cambiando su entenderse individualmente y entender lo colectivo. La identidad en este sentido solo puede reflejarse en la discusión, en el lenguaje, en la comunicación y transmisión de sentidos; dar valor a lo que es el “yo soy”, ubicar las diferencias con los “otros/as”, como se piensa, se siente y se refleja la pertenencia a una cultura específica.



Ximena Cabrera M.

*Grupo de mujeres productoras Mirachi Warmicuna*

Para Anthony Cohen el sentido de pertenencia a un grupo debido a que comparten códigos, símbolos, características, gustos, condiciones sociales, se expresa por diferentes medios como el lenguaje, la genealogía, la destreza hacia ciertos oficios, que significa algo y no es lo mismo para los otros grupos (Cohen, 1982).

La identidad es el proceso de construcción social del individuo que le permite, en un contexto histórico y cultural, definirse como sujeto con y frente al colectivo social. La identidad permite distinguir el “yo” y el pertenecer a una cultura, la identidad se irá construyendo por la adopción de ciertos rasgos y características que se asumen como parte de ese ser y expresarlo de diferentes maneras, como el discurso individual y social: el “yo soy” y el “nosotros/as somos”.

La identidad es entonces, el conjunto de sentidos y pautas culturales adoptadas en la compleja relación individuo-colectividad, como manera de adaptación y aceptación social. Esa aceptación y adopción social son necesarias porque todo ser humano necesita de su colectividad para sobrevivir, solo en el ámbito de la distribución social estamos separados. Es una estrategia colectiva de supervivencia: necesitamos los uno de los otros aunque el mercado nos individualice, en la pro-

ducción y satisfacción de necesidades siempre hay un trabajo colectivo (Carrión D, 2005).

La cultura y la identidad pueden transformarse, de una manera crítica, pensando en el bien común o por algún tipo de imposición social estructural; estas transformaciones significan un proceso complejo y conflictivo. Ejemplo de esto es el cambio cultural por el que atraviesan las comunidades indígenas de las zonas periféricas de las ciudades, por el acelerado crecimiento urbano, caracterizado por el desarrollo económico capitalista (la introducción creciente de las relaciones capitalistas en la economía, como parte del “progreso” social) que genera una colonización de las entidades tradicionales para funcionalizar sus recursos económicos a la lógica del capital (mano de obra, tierra, ahorros, ingresos gastados en el consumo, etc).

### Rururbanización y aculturación

La transformación cultural puede desarrollarse, por imposición o penetración cultural. No se acepta la cultura por opción propia, sino como parte de una correlación de fuerzas simbólicas y materiales que luchan por la permanencia, es decir que este proceso no se da de manera armónica, sino en un contexto conflictivo. Los sujetos sociales, van modificando su realidad social, en el contexto del conflicto, a veces de una manera sutil y otras de una manera violenta.

Puede, o no, que los sujetos tengan conciencia de que la nueva cultura va posicionándose y como consecuencia puede borrar la memoria histórica y producir la desaparición de esa cultura. El proceso se vive con altos grados de inconciencia, negación, o aceptación pasiva. Pero en otros casos se pueden registrar actitudes de resistencia activa importantes, como en los procesos seculares de colonización de la América india.

La aculturación, como término científico, proviene de la rama de la antropología norteamericana, de autores como Redfield, Linton y Herskovits, en 1936.

La aculturación comprende los fenómenos que resultan de un contacto continuo y directo entre grupos de individuos quienes tienen culturas diferentes, con los subsecuentes cambios en los patrones culturales originales de uno o ambos grupos (Retortillo, 25 agosto 2011).

Fernando Ortiz en 1987, hace un acercamiento más claro y real del término aculturación, se refiere:

Entendemos que el vocablo transculturación expresa mejor las diferentes fases del proceso transitivo de una cultura a otra, porque este no consiste solamente en adquirir una distinta cultura, que es lo que en rigor indica la voz anglo-americana aculturación, sino que el proceso implica también necesariamente la pérdida o desarraigo de una cultura precedente, lo que pudiera decirse una parcial desculturación, además significa la consiguiente creación de nuevos fenómenos culturales que pudieran denominarse de neoculturación (Ortiz, 1987).

Las aproximaciones al término aculturación, son esenciales para la importancia y pertinencia de esta investigación: el proceso de pérdida cultural como resultado de la relación compleja entre culturas. En la relación conflictiva entre culturas, este fenómeno puede ser la consecuencia de la penetración cultural a un sector o el adquirir nuevos referentes culturales externos; en las dos formas se mantienen luchas de poder, la cultura predominante –pensada, construida, materializada por estructuras como la economía, la política, lo urbano–, será la que tenga la fuerza de imponerse. Dicho proceso se ca-

racteriza porque en esta relación entre culturas, una va desapareciendo y la nueva cultura interiorizándose y materializándose en la cotidianidad. Las consecuencias pueden ser tanto psicológicas como estructurales, es así que la aculturación no puede ser un proceso de cambio cultural o transformación sin conflicto. No debería haber consecuencias psicológicas de este tipo si la relación entre las dos culturas fuera igualitaria.

Autores como Graves, en la rama de la psicología social, reflexiona sobre la aculturación como un proceso no solo cultural sino psicológico, que trae consecuencias en el individuo, en los comportamientos, actitudes, valores e identidad personal (Graves, 1967). De la misma manera, Berry se refiere a las opciones que tienen los sujetos ante un proceso de aculturación: la integración, la asimilación, separación, segregación, marginación y exclusión, dependiendo de la actitud de los sujetos en proceso de aculturación, de cuan valiosa e importante es su cultura para mantenerla (J.W. ,1990).

Integración: mantenimiento de la identidad cultural del grupo minoritario, a la vez que se produce una apertura y relación con los grupos de la sociedad acogidas. Asimilación: deseo de abandonar la identidad cultural de origen y de orientarse hacia la sociedad de acogida. Se produce marginación cuando los individuos o grupos minoritarios pierden el contacto cultural y psicológico tanto con su sociedad de origen como con la sociedad de acogida, y exclusión cuando viene impuesta por el grupo dominante, eliminando cualquier posibilidad del grupo subordinado de mantener sus propias raíces e introducirse en la nueva sociedad (J.W. ,1990).

Las consecuencias sicosociales del proceso de aculturación, pueden ser entonces los intentos de integración, la aceptación de otra cultura, la marginación y exclusión, si existen resistencias de sujetos/as o grupos a

adoptar otras características culturales.

En pueblos y comunidades indígenas son muy visibles los cambios a causa de la modernidad en el tema cultural, si miramos desde las lógicas tradicionales de los pueblos.

La modernidad necesita tener espacios físicos adecuados para poder implementar el nuevo proyecto social caracterizado por la urbanización y su expansión, la rururbanización, en un marco de cambios económicos, políticos y culturales exportados desde Occidente.

“Desde las primera ocupaciones y organización espacial de América Latina, siempre fueron terreno propicio para la penetración de la Modernidad (...) el “individuo consumidor”, este es el verdadero producto de la modernización urbanizada latinoamericana (Geraiges, 1989)”.

El proceso de urbanización, se vuelve inminente como requisito para el tan anhelado desarrollo y progreso, discurso genuino de la modernidad que provoca un cambio de concepción y construcción de las zonas rurales en urbanas, tanto por el crecimiento poblacional demográfico, la migración, que provoca una presión en el espacio. Por otro lado la modernidad trae consigo ciertos cambios bastante significantes, la remodelación de los espacios y la transformación de la economía.

Los conflictos sociales que se evidencian en este proceso de expansión urbana, son la fragmentación cada vez más visible entre lo urbano y lo rural. Antes, lo rural y lo urbano eran claramente diferenciados por las características particulares de los espacios, ahora los rasgos culturales y la forma de producción económica están en un proceso de homogeneización. En este sentido el conflicto nace por la competencia entre dos culturas opuestas: la mestiza urbana y la indígena rural. La mestiza urbana tiene sus caracterís-

Ximena Cabrera M.



Mujer de Cocotog preparando la tierra

ticas fisiológicas en la mezcla de lo blanco y lo indio, proveniente de la conquista española a las tierras latinas indígenas. Como resultado, el proceso del sentido de pertenencia a lo mestizo se originó con los proyectos políticos dominantes, por ende la construcción de las ciudades y de la urbe también contiene el proyecto ideológico del mestizaje como visión civilizadora y ordenadora de la barbarie de la cultura indígena.

La expansión urbana va mermando territorios del campo periférico, convirtiéndolos en espacios urbanos o que sirven para lo urbano, como vías y autopistas, que son utilizadas para la movilidad de los/as habitantes de la ciudad; de esta manera el campo y la ciudad se constituirán en una misma mancha urbana, el campo como una extensión de la ciudad.

Lo rural va transformándose de una manera acelerada y consigo se irán transformando también las identidades y la cultura tradicional, característica de las zonas rurales habitadas en su mayoría, por comunidades indígenas. La cultura urbana penetra cotidianamente en la cultura tradicional, de una manera impositiva y no dialogada ni consensuada, ya que no se toma en cuenta los

riesgos y consecuencias que anteriormente se mencionó, que puede traer la pérdida de la cultura tradicional.

Para entender este proceso complejo de transformación física y cultural del espacio rural, es necesario definir:

- Lo Agrario, proviene de la raíz latina *agrarius* y designa todo aquello que es perteneciente o relativo al campo. Este adjetivo en numerosas lenguas es sinónimo de agrícola y engloba todo lo referente al ámbito rural. Los términos rural y urbano implican necesariamente la consideración de criterios en función de la cantidad de población y las actividades económicas dominantes que se desarrollan en el lugar.
- Urbano, en función de las actividades económicas, se considera aquellos lugares en los que la mayoría de sus habitantes desarrollan actividades en el sector secundario o terciario. En este sentido, las grandes ciudades se caracterizan porque su población se especializa en las actividades ligadas a éstos.
- Rural, adjetivo que se emplea para designar lo que guarda relación con el campo y de una forma más general, a la vida campestre. Es, en consecuencia, todo lo que esté por fuera de las características de las aglomeraciones urbanas o de las ciudades de cierta importancia. Denota la oposición con lo urbano, que designa lo que es propio de la ciudad. Por otra parte, los espacios rurales se singularizan por la dominancia de las actividades primarias por parte de la población económicamente activa (FAO, 2003).

Algunos autores como Neil Smith, en los noventa, recupera del vocabulario técnico y académico, para entender la complejidad de lo



urbano, la expresión “la nueva frontera urbana y suburbana” (Rufi, 2003) aplicada a la nueva ciudad contemporánea, caracterizada por los cambios tecnológicos, la globalización de la economía capitalista y por las migraciones. Smith afirma en sus estudios, que la ciudad contemporánea vive grandes transformaciones, tanto en sus límites exteriores como en su espacio interno, unas transformaciones que marcan época por cuanto modifican las relaciones sociales, espaciales y sus formas; esto último podría estar caracterizado por los cambios culturales e identitarios.

La rururbanización, concepto construido por autores como Bauer y Dezert, para designar el proceso de urbanización de los espacios rurales, explica:

Es rururbana una zona próxima a los centros urbanos que experimenta un incremento residencial de población nueva, de origen principalmente urbano. La zona rururbana se caracteriza por la subsistencia de un espacio no urbano dominante, a diferencia de todos los barrios totalmente contiguos a la ciudad. (Pare 2010).

Frente a estas definiciones conceptuales, aparecen críticas por parte de autores como Berger, señalando que el proceso de rururbanización no sólo puede referirse al desplazamiento de la población urbana a los espacios periurbanos, sino que ha de tenerse en cuenta el cambio de funciones y poblaciones en los núcleos tradicionales. Además no puede referirse el concepto únicamente a su aspecto residencial sin tener en cuenta los procesos inducidos por el desplazamiento de actividades y de lugares de trabajo. El tipo de ocupación del espacio periurbano es eminentemente residencial y responde a los deseos de los/as habitantes de la ciudad de cambiar su lugar de vivienda y la rururbanización se ha de interpretar como

uno de los procesos implícitos al crecimiento urbano, ya que es una consecuencia de su expansión urbana a las zonas rurales.

Los esfuerzos teóricos y empíricos para comprender el complejo proceso de rururbanización dicen:

El avance de la ciudad sobre el medio rural se denomina rururbanización. Este proceso está favorecido por la mejora de las telecomunicaciones y de las redes de transportes, y está provocando cambios profundos en la forma de vida rural. Por un lado, se abandonan las actividades agrícolas por otras industriales y de servicios, más rentables. Por otra parte, la población tradicional de agricultores, ganaderos y artesanos se sustituye rápidamente por nuevos habitantes, procedentes de la ciudad, en la que suelen seguir trabajando, y que traen una mentalidad urbana (UCA, 2010).

El término rururbanización, trata el proceso de cambios y transformaciones en el espacio rural, caracterizado no solo por la construcción de nuevas edificaciones, espacio de residencia y ocio o por la llegada de nuevos/as habitantes de la ciudad, sino por los nuevos sentidos que aportan, las modificaciones en los ámbitos culturales e identitarios, en zonas que en su mayoría están habitadas por poblados campesinos, indígenas y afros.

Tener en cuenta si hay o no un posicionamiento y reflexión crítica de los sujetos sociales implicados durante este proceso de transformación cultural, es de vital importancia. Por eso existe la posibilidad de que los pueblos, las comunidades, los grupos sociales, mantengan sus tradiciones y costumbres si se valora el criterio de la resistencia como una opción política de estos sectores.

La resistencia cultural que pueda darse en estos procesos de transformación cultural, es primordial, significa la potencia, la produc-

ción cultural autónoma de grupos o comunidades sociales que luchan de una u otra manera por conservar o rescatar su cultura. Sin embargo, depende mucho del contexto histórico, en el que se encuentren, además de su ubicación espacial; algunas veces se logra resistir permitiendo que la cultura tradicional se mantenga durante el tiempo haciéndola sostenible y otras solo le logra rescatar ciertos rasgos y características culturales.

### Expansión urbana e influencia sobre la Comuna San José de Cocotog

Algunas consecuencias de la expansión de la urbe hacia la periferia—fenómeno acelerado y no participativo— y la transformación de las tierras en espacios urbanos provocó el empobrecimiento de gran parte del campesinado rural de Quito. La tierra que les permitió sobrevivir por años mediante la agricultura sufrió expropiaciones por parte de las empresas y el Municipio de Quito. Las expropiaciones de tierras agrícolas para fines públicos o municipales podían suceder sin ninguna restricción según el Art. 45 de la Ley de Desarrollo Agrario<sup>1</sup>, en esas circunstancias también las avenidas y vías podían ser construidas sin ningún limitante. En las tierras expropiadas se construyeron residencias, edificios e infraestructura para la industria, forzando así a los/as habitantes del campo a salir hacia la ciudad en busca de trabajo y de ingresos económicos. Simultáneamente, el negocio y la especulación de la

tierra adquirieron mucha importancia en la ciudad (Carrión, 1987).

Gran parte de la comuna indígena San José de Cocotog está compuesta por campo y tierras sembradas, su principal fuente de ingreso anteriormente provenía del trabajo agrícola en productos como maíz, habas, fréjol, cebolla, hortalizas, limón, frutilla y aguacate. Actualmente estos productos son consumidos en las familias de Cocotog y también comercializados en los mercados de Quito (Yáñez, 1990).

Al monocultivo de maíz, podía asociarse el cultivo de fréjol, habas, alverja, zapallo y zambo. Poco a poco, al cultivo de los granos se incorporó la siembra de lechugas, hortalizas y la cebolla blanca. Dado que éste último producto no era cultivado en las zonas aledañas, se lograba satisfacer la demanda de cebolla blanca de las zonas cercanas de la ciudad, sin embargo con el desarrollo de los mercados de Calderón e Ñaquito, así como con la construcción de vías, este producto empieza a ser comercializado por otros sectores. Se rezagó la producción de la cebolla blanca por no poder competir con los mercados y no ser una producción al por mayor. De esta manera la lechuga y las hortalizas serán los nuevos productos comercializados en los mercados aledaños a Cocotog (Colectivo Comuna Hormiga, 2010).

En la década de los setenta, el trabajo agrícola va perdiendo importancia debido a que el desarrollo de Quito demandaba de mano de obra de las zonas periféricas. Se inicia un período de abandono del trabajo agrícola por la migración momentánea de los/as pobladores de la Comuna de Cocotog hacia la ciudad de Quito en busca de trabajo. De la misma manera la labor de arrieros<sup>2</sup> va des-

1 Art. 45.- Expropiaciones y Concesiones para otros fines.- Para expropiar tierras que estuvieren dedicadas a la producción agraria para destinarlas a otros fines distintos a los de su vocación natural se requerirá informe previo favorable del Ministro de Agricultura y Ganadería. Se exceptúan las expropiaciones para obras públicas, que se rigen por normas especiales. ([www.ceda.org.ec/.../Ley%20de%20Desarrollo%20Agrario%20Codificacion](http://www.ceda.org.ec/.../Ley%20de%20Desarrollo%20Agrario%20Codificacion), revisada el 23 de diciembre 2011)

2 Viajeros que se trasladaban caminando y en burro a otros sitios como Nanegal a traer productos alimenticios con el fin de venderlos o intercambiarlos en Cocotog.

gastándose en tanto la construcción de vías aledañas y la construcción de carreteras provocaron su desaparecimiento:

“La disminución paulatina y ulterior desaparición del transporte de maqueño y trago desde Nanegalito causada por: el incremento de la estructura vial; la utilización cada vez mayor del transporte motorizado y el aumento de intercambio de la capital con centros agrícolas de la Costa y sierra que sirvieron para cubrir las demandas de consumo en esta línea” (Yáñez, 1990).

El desarrollo de Quito demandaba de trabajadores para realizar las labores necesarias para la transformación física de la ciudad, hombres y mujeres de San José de Cocotog se desempeñan como albañiles, electricistas, jardineros, barrenderos, recogedores de basura, obreros textiles, entre otros oficios en la ciudad:

“Quito se presentaba como Área Metropolitana permitiéndole ser sujeto de crédito de la banca internacional, otra característica de esta nueva presentación fue la construcción de ciudades satélites (zonas urbanas periféricas dependientes de necesidades en zonas centrales) permitiendo el reclutamiento de fuerza de trabajo en las empresas y obreros para la industria (Carrión, 1987)”.

El trabajo de la tierra empieza a ser una labor secundaria pues la estabilidad económica que ofrecían los trabajos urbanos permite que el ingreso sea constante:

“Es que ya en el trabajo del Municipio ya es seguro, ya es trabajo fijo, por eso más se interesa todo un siempre ya en Quito, en Municipio, en cualquier otra empresa, ya sabe que es seguro (...) pero en cambio aquí en esta tierra, como por agricul-

tura no resulta mucho, para alcanzar a las familias, entonces con el trabajo de Quito si alcanza, ya más o menos (Testimonio de Simón Córdor en Yáñez, 1990)”.

Las nuevas labores para cerrajeros, electricistas y plomeros se van desarrollando en la medida en que la relación con Quito es más íntima y el acceso vial facilita la movilización:

“Mi esposo sale al trabajo, trabaja en una construcción hace unos 8 años (Mujer, 30 años, 2011).”

“(....) Mi papá es electricista, es todólogo, sabe hacer todo, trabaja independientemente, tiene su local, pero también le llaman de fuera del Puyo, cuando trabaja los fines de semana aquí sino en Quito, el local es en la Eloy Alfaro (Mujer, 18 años, 2011).”

En San José de Cocotog el trabajo de la tierra ha pasado a un plano secundario. Actualmente, la comercialización de productos agrícolas ya no es la principal fuente de recursos como fue hasta la década de los setenta, los productos que en la actualidad prevalecen pero en menor volumen de producción son maíz, hortalizas y granos. También comercializan pollos, chanchos y cuyes en menor proporción a los víveres. Paulatinamente las actividades económicas tradicionales van desapareciendo, el trabajo de la tierra ha ido quedando en manos de las mujeres, quienes son las que permanecen diariamente en las viviendas, desarrollando las labores del hogar. Además ellas son quienes se dedican a la venta de estos productos en mercados como Calderón e Iñaquito y en los mercados provisionales del Municipio de Quito.

Las labores en el hogar y el trabajo de la tierra posibilitan a las mujeres permanecer

Ximena Cabrera M.

*Moradora de San José de Cocotog*

cotidianamente en Cocotog. La familia se está desarticulando y uno de los motivos reside en que muchos padres de familia salen a trabajar a la ciudad y los/as hijos/as a estudiar. Las mingas familiares para el trabajo de la tierra han desaparecido; ahora solo se dedica un número mínimo de horas al sembrío y son las madres quienes han asumido este trabajo que antes era comunitario:

“(...) Yo más me dedico a mi casi no me ayudan (...) Sola también (...) Mi esposo me ayuda a veces (Grupo económico de productoras, 2011).”

“Digamos aquí se emplea digamos, la mano de obra intercambiada, no digamos, una persona, pues ayuda un día a una familia y esta familia, le corresponde para el siguiente día con el mismo trabajo, ayudándole en los quehaceres del campo” (Hombre, 1990).”

ferencia entre los dos ámbitos y espacios se va disolviendo paulatinamente. Las transformaciones culturales que se desarrollan en zonas periféricas como Cocotog se manifiestan en el desaparecimiento gradual de sus formas tradicionales de vida, con el apareamiento de nuevas necesidades, como la comunicación de telefonía móvil, internet, tv-cable, consumo de comida rápida, entre otras. Se puede observar en un grado mayor en la población joven, la adopción de lógicas y valores culturales practicados por la gran mayoría de la población urbana, principalmente patrones de conducta discriminatoria asociados a los estereotipos de belleza y a las lógicas de competencia y arribismo.

### Características culturales tradicionales

San José de Cocotog se basa culturalmente en tradiciones, costumbres y prácticas tradicionales indígenas. Un ejemplo tácito es la minga, que hace algunos años atrás se concebía como la principal práctica colectiva en la Comuna, porque congrega a la gran mayoría de comuneros/as para construir obras importantes como el agua potable, las calles, el cementerio; además en este espacio comunitario se resolvían varios conflictos familiares, personales y hasta económicos.

La misa denominada Mantana era una de las celebraciones que se realizaba en las mingas y las fiestas, consistía en una comida comunitaria. En esta celebración se extendía una manta y allí se colocaban maíz, mote, alverja, fréjol; en un extremo se situaban los priostes o personas adultas mayores, con la finalidad que ellos/as coman los primeros granos. Las demás personas iban cogiendo los alimentos según su ubicación en la manta, además se realizaba una misa o una bendición del sacerdote. En las celebraciones, fiestas y mingas, se consumía chaguar-

mishqui, una bebida que proviene del penco, que se lo fermenta para estas ocasiones, generando alcohol etílico.

Las principales fiestas son las de San Miguel (en septiembre) y la fiesta de Corpus (en junio), los festejos se iniciaban en la parroquia de Zambiza ya que allí estaba la iglesia católica. Hacia esa parroquia, los/as cocotenses llevaban alimentos y bebidas para consumir en las fiestas, también se trasladaba un grupo de danzantes y de disfrazados, complementando el ingreso los representantes de Cocotog para animar y dar colorido a los festejos. Quien organizaba estos eventos era la iglesia católica de Zambiza –en 1978 se construye la iglesia que estuvo a cargo de los padres salesianos–. Otras fiestas son: San Juan y San Pedro (en junio), la celebración de la fundación de la Comuna (en junio) y la fiesta de San José, el 21 de marzo.

Otro acontecimiento que está caracterizado por reunir y celebrar, son los matrimonios, que a diferencia de lo tradicional no sólo se basaban en el amor, sino en la aprobación de las familias del novio y de la novia; era importante para la ceremonia la constatación de que la mujer podía hacer los quehaceres de la casa. En la fiesta del matrimonio, la comida era abundante pues cada invitado/a llevaba comida de regalo. Antes,

durante y después del matrimonio, los padrinos cumplían una función importante pues llevaban las bebidas a la fiesta y eran quienes proporcionaban la vestimenta. El padrino acompañaba al novio a confesarse antes de la misa y a su término, los padrinos servían chicha. La fiesta se realizaba en la casa de la novia. Al segundo día iban a la casa del novio llevando chicha y se servían champús (bebida típica compuesta de maíz y mote), por último el padrino debía hacer dormir al novio y a la novia en un cuarto para la luna de miel.

Por otro lado cuando moría una persona, los funerales se realizaban de una manera particular. Se daba el pésame a los familiares, se ayudaba a bañar el cadáver para proceder a vestirlo con ropa lavada o nueva, se hacía una especie de procesión siguiendo al cadáver y, en la ceremonia, se tomaba chicha o guarapo con el acompañamiento de músicos. Cuando un niño/a moría, se lavaba la ropa del niño en la quebrada para luego compartir alimentos y bebida, se tomaba guarapo con la gente que acompañaba el dolor del fallecimiento. El entierro se lo realizaba en el cementerio con el acompañamiento de músicos, familiares y conocidos/as.

En el ámbito de la vivienda, las primeras casas de Cocotog se construyeron con los materiales existentes en la misma zona: barro, carrizos, chaguarqueros<sup>3</sup> y paja. Usualmente, la casa era de un cuarto grande y con una división. Al interior, la división separaba la cocina donde se cocinaba a leña y se criaba a los cuyes del dormitorio donde todos/as dormían en cama general. También había casas más modernas hechas de adobe y bloques. El techo era construido con palos de eucalipto y se forraba con tejas. Estas casas más modernas ya tenían una separación de espacios: un cuarto grande que servía como

Fotos: Ximena Cabrera M.



*Inauguración de la Fiesta de San José de Cocotog*

3 Palos de penco negro.



Colectivo Comuna Horniga



*Misa Mantana jóvenes de San José de Cocotog*

espacio social, otros cuartos que servían de habitaciones y la cocina independiente.

### Rururbanización de San José de Cocotog

La rururbanización es un fenómeno caracterizado por el proceso de penetración no solo de infraestructura urbana como son las vías, las edificaciones, el comercio, sino también por la influencia de pensamientos y actitudes urbanas en las zonas rurales. Por ello, el proceso acelerado de urbanización de la Comuna genera simultáneos cambios en el espacio rural, la identidad y cultura tradicional de los campos de la comuna indígena de Cocotog, provocando una gradual aculturación en sus habitantes.

En cuanto a las modificaciones del espacio rural en Cocotog –primordialmente en términos físicos– la construcción vial permite la construcción de una serie de negocios comerciales de expendio de alimentos, abarrotes, productos tecnológicos e internet, boutiques entre otros negocios. La cercanía de la principal avenida Simón Bolívar posibilita el acceso de una variedad de productos para el consumo de los habitantes de Cocotog, la innovación económica del “negocio” es factible en estas condiciones. La construc-

ción de viviendas modernas y locales para el arriendo también forman parte de la estructura más urbana de Cocotog, además la pavimentación y el nombre de la avenida principal García Moreno contribuye a la nueva estructura urbana en proceso de construcción de la Comuna de Cocotog.

“(…) Con la Simón Bolívar se puede llegar en menos tiempo a la ciudad, ahorrando mucho tiempo que era desperdiciado (Grupo Focal de Jóvenes, hombre 27 años, 2011).”

“(…) El que nuestra gente pueda trasladarse más rápido a sus trabajos” (Grupo Focal de Jóvenes, hombre, 23 años, 2011)

Por otro lado los testimonios acerca de la avenida manifiestan la preocupación por los conflictos que ha creado la cercanía del Simón Bolívar en el ambiente de la Comuna:

“Se destruye los bosques para la construcción de negocios (Grupo Focal, hombre, 27 años, 2011)”.

“El ruido que se escucha de los vehículos de carga pesada y también pueden ingresar personas malas que nos pueden hacer daño (Grupo Focal, hombre, 23 años, 2011)”.

“(…) Hay más contaminación, más ruido, ya no se puede dormir tranquilo con la bulla de los carros (Grupo de productoras agrícolas, 2011)”.

La penetración de valores culturales urbanos a Cocotog, tanto por la salida de los pobladores/as de Cocotog a Quito, especialmente en busca de trabajo y educación, el consumo de productos tecnológicos y de telecomunicaciones, entre otras cosas, están modificando el campo de la Comuna y la mentalidad de



sus pobladores/as, cuyo resultado es el posible desaparecimiento de las tradiciones:

“Vienen de otras partes personas con otras ideas y van dejando otra mentalidad y se está perdiendo las tradiciones y costumbres (Hombre, 48 años, 2011)”.

“Venta de terrenos, ya que se lo hace a gente extraña y poco a poco se puede ir perdiendo la identidad de la Comuna (Grupo Focal de jóvenes, 27 años 2011)”.

La percepción de algunos/as personas de Cocotog, identifican a la Comuna como un sitio tranquilo y seguro para vivir, el campo y la tranquilidad son sus principales atractivos:

“Cocotog es una comuna tranquila, donde se escucha el sonido de los pájaros, hay mucho silencio (Mujer, 21 años, 2011)”.

“Vivo acá porque el ambiente es tranquilo, la gente es humilde, no son cada uno por su lado sino todos compartimos (Mujer, 30 años, 2011)”.

Por ello también el acceso de personas desconocidas que no sean de Cocotog, a través de las vías cercanas como la avenida Simón Bolívar, causa preocupación a los/as cocotenses:

Colectivo Comuna Hormiga



*Cocina tradicional de una pareja de adultos/as mayores de San José de Cocotog*

“(…) Apertura de vías y todo eso ha venido un poco de desarrollo productivo y económico, pero también tiene sus consecuencias estar propensos a robos, delincuencia, y a costumbres urbanas, también drogas y alcoholismo (Hombre, 28 años, 2011)”.

“(…) Pueden ingresar personas las que nos pueden hacer daño (Grupo Focal de jóvenes hombre, 23 años, 2011)”.

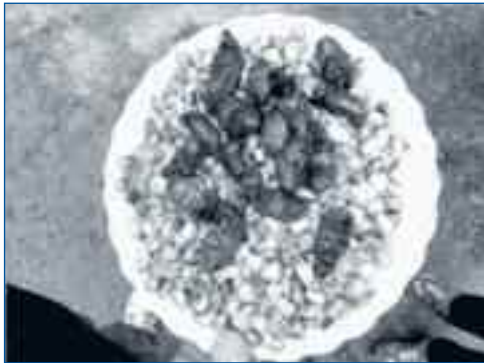
“(…) Una desventaja es la visita de muchas personas desconocidas (Hombre, 48 años, 2011)”.

### De los alimentos del campo a los productos procesados

A partir de la década de los setenta, con la construcción de vías y avenidas, los alimentos tradicionales que servían para el consumo diario, como los granos, el maíz, el fréjol, las habas, los chochos, la quinua (Colectivo Comuna Hormiga, 2010), además de recetas como el uchucaldo preparado a base de mote, viseras de res y huevo, el chaguarmishqui que era la bebida tradicional compuesta por la sabia del penco que crece en los alrededores de Cocotog (Taller de alimentos tradicionales, 2011), van modificándose y remplazándose por otros procesados: arroz, fideos, pan, embutidos, entre otros. El acceso a ellos era posible gracias a las vías y avenidas cercanas a Cocotog, las personas salían a abastecerse de dichos productos o los ubicaban en las tiendas que poco a poco fueron poblando la Comuna:

“Antes se consumía camote, habas, melloco, choclo, canza, sopa de pan, hua-grasinga, mote, tostado con catzos, uchucuta, chicha, mishqui, ocote, machica (Taller de jóvenes sobre los alimentos tradicionales, 2011)”.

Ximena Cabrera M.



Plato Típico de San José de Cocotog



Restaurante de comida rápida

“(…) El arroz comprando en Quito o hay veces que vienen a vender acá, pasa un carro por aquí que sabe vender, como ahora hay muchos carros antes no había mucho carros, nosotros sabíamos ir al Inca levantando a las 4 y media (…) de ahí sabíamos coger los distintos carros para el trabajo, aquí no había nada ahora hay camionetas, buses, antes era a pura pata como ni servía el camino y había un carrito, en ese tiempo era todo lodo, antes no había la carretera y teníamos que ir por un bosque que era puro piedras cargados zambo, zapallos así veníamos, aquí da zambo, chochito (Historia de Vida, mujer, 81 años, 2011)”.

Actualmente los/as habitantes de Cocotog, consumen una variedad de productos alimenticios. En buena medida el gusto por ciertos alimentos de algunos habitantes ha ido cambiando:

“(…) Por lo que actualmente es temporada de choclos, arroz, si no es arroz, mote, tubérculos papas, solo como arroz o sopa en el almuerzo (Mujer, 28 años, 2011)”.

“Me gusta el Nestlé y la cola Fanta (Hombre, 20 años, 2011)”.

“Consumo la coca cola, sprite de limón y de jugos tomate de árbol, de mora (Mujer, 30 años, 2011)”.

### Identificación étnica

Los habitantes de la Comuna de Cocotog se identifican como indígenas, su idioma materno es el quichua. En su gran mayoría, los adultos mayores lo hablan y entienden. A pesar de lo mencionado el idioma castellano es usado con mucha frecuencia, idioma de fácil comprensión y comunicación con las personas de Quito.

El sentido de pertenencia de los/as cocotenses a su comuna indígena está diluyéndose en las prácticas cotidianas. A pesar de que existe una clara conciencia de que esto está sucediendo, la penetración de valores culturales urbanos y la adopción de ciertas conductas —a través de los medios de comunicación y la estructura urbana— se ha vuelto necesaria para que los/as pobladores puedan sobrevivir en una sociedad mestiza discriminadora y excluyente a lo indígena.

“Lo urbano se identificó con determinadas formas culturales; muchas veces, éstas eran asumidas como mecanismos de distinción o como preocupación de las elites por reinventar su origen. Al interior de lo urbano existía lo “no urbano” (presencia indígena en la ciudad) pero era invisibilizado, no se hacía un registro de ello, en otros casos, se la asimilaba a la barbarie o a la suciedad, la enfermedad, la anomia.” (Kingman, 2006)

En este sentido, algunos/as jóvenes de Cocotog se han adscrito a la identidad mestiza:

“Me considero como mestizo, porque hay dos razas (Hombre 2011)”.

“Me identifico como mestiza por la conquista española, supongo llegaron también a estos lugares (Mujer, 20 años, 2011)”.

La discriminación a lo indígena no proviene solo de los/as pobladores quiteños blanco mestizos. También los/as jóvenes tienen algunas actitudes segregacionistas hacia las formas culturales, tradiciones y costumbres indígenas:

“En la propia familia cuando se sale a hacer compras, se escucha por ahí “como voy a salir con ella si se viste como india”, especialmente los jóvenes, quieren que nos vistamos como ellos quieren para no quedar mal (...) Quizá los padres no valoramos y no difundimos nuestras raíces. En la misma familia, se discrimina la ropa, el quichua, a los abuelos, especialmente los jóvenes (Hombre, 48 años, 2011)”.

Los/as adultos responsabilizan de sobremana a los/as jóvenes de ser quienes reniegan de la cultura y copian o se dejan influenciar por la cultura urbana. Sin embargo, el cambio en la cotidianidad laboral de los adultos y el vínculo a la ciudad también los lleva a ellos/as a adoptar formas de supervivencia social o adaptación al medio, quizá la principal forma de adaptación es el mimetismo. Los indígenas, rechazados por su condición étnica, buscan confundirse en el mundo mestizo con la adopción de las pautas de vida urbana, buscando así pasar desapercibidos. Esto provoca un fuerte deterioro en la identidad y la cultura indígena de los/as cocotenses.

También se pueden observar posiciones racistas y excluyentes hacia los/as adultos ma-

yores por ser quienes mantienen la vestimenta, tradiciones y cultura de Cocotog. Algunos jóvenes de la Comuna han renegado a sus abuelos/as. Ante todo, existe discriminación en la cotidianidad al usar el medio de transporte “San José de Cocotog”, línea de bus que transporta a las personas a Quito, donde se los aprecia como sucias/os y son desvalorados/as por su pertenencia étnica:

“La otra vez, escuché de una señora de un bus, que para no más de esta “gente”, que ensucia, que se suben con sus azadones no sé qué...o sea eso no me gusta, porque nosotros les estamos dando de comer, es una señora dueña de un bus, que le parece mucho el bus para acá. A las personas mayores, que aún se visten así con la ropa de antes, los buses no le paran, peor si está solita (Hombre, 20 años, 2011)”.

“Una mañana [Una señora anciana], estaba yendo con el Chaguarmishqui, quería subirse al bus y no le cogían, hasta que yo le dije que yo le iba ayudar a subir, a mí al menos no me ha gustado tratar de vos... como le digo... a no ser que estemos de acuerdo las dos por ejemplo; si a mí me tratan así yo me siento mal; la señora se iba a bajar, y el controlador le grita ¡bájate! ¡Bájate ¡ yo ahí me enoje, le dije que porque tiene que tratarle mal a la señora, le digo ayúdele a señora ella le paga el pasaje... (Mujer, 48 años, 2011)”.

Es notorio entonces que la discriminación y racismo especialmente hacia los/as adultos mayores de Cocotog, se muestra en la realidad cotidiana. La concepción blanco mestiza menosprecia a los “otros/as” bajo la idea de que los indígenas son personas inferiores en pensamiento y capacidades. Son catalogados/as como bárbaros ante la ideología de la civilización blanco mestiza basada en la superioridad de la piel, la salubridad y el orden.

La cultura mestiza urbana tiene sus características fisiológicas en la mezcla de lo blanco y lo indio, proveniente de la conquista española a las tierras latinas indígenas. El proceso del sentido de pertenencia a lo mestizo se originó con los proyectos políticos dominantes. Por ende la construcción de las ciudades contiene también el proyecto ideológico del mestizaje como visión civilizadora y ordenadora de la barbarie de la cultura indígena.

El conflicto en la Comuna de Cocotog nace por la competencia entre la cultura urbano mestiza y la cultura indígena rural. La relación entre las dos formas simbólicas y prácticas de vida, no se enmarca en el diálogo o el consenso sino a la imposición, no es una relación armónica; la cultura urbana mestiza presiona y posiciona sus caracteres culturales de una manera, muchas veces violenta, y otras de una manera sutil.

### Algunas formas identificadas de resistencia cultural

A pesar del intenso proceso de urbanización y del conflicto entre la cultura urbana y la cultura indígena de Cocotog, está presente en muchos/as habitantes la conciencia de la pérdida de la cultura tradicional de la Comuna. Para reivindicar su sentido de pertenencia a Cocotog, acuden al discurso como la forma de expresar ese sentido a una comuna indígena que aún existe y recordar algunas costumbres y tradiciones.

Algunos/as jóvenes recuerdan varias costumbres y tradiciones. Saben que la comunidad es el lugar donde toda su familia se encuentra, tíos/as, primos/as, hermanos/as, abuelos/as. Están conscientes de que la Comuna se caracteriza por ser campo y sembrar la tierra, en donde se hacían mingas, comidas comunitarias como la misa Mantana y se elaboraba bebidas como el chaguarmis-

hqui. Además conocen algunas historias y leyendas de su Comuna:

“Cocotog es la comuna, es mi familia, son mis tíos, mis vecinos, es la casa de todos (Mujer, 21 años, 2011)”.

“El Incha Rumi (...) el mal aire, o el mal viento, decían que el pasar por lugares oscuros u abandonados te daba mal aire, fiebre y vómito. Si, la verdad es que antes si creía, en mi casa, me acuerdo clarito, antes que mi hermano se casara, se oía que lanzaban piedras a la casa, clarito, decían que eso era siempre, mi mamá decía que antes también pasaba, pero hicieron bendecir y ya pasó dijo mi mamá (Hombre, 20 años, 2011)”.

Aunque existe la posibilidad de salir a vivir en Quito, muchos/as habitantes han optado claramente por no emigrar a la ciudad, pues la Comuna es el lugar donde nacieron y donde se encuentra toda la familia. Su aspiración es mantenerse allí:

“Yo quisiera vivir donde me conocen, yo si le he dicho a mi mamá que quiero seguir viviendo aquí. La mayoría de mis hermanos también piensan igual que mí (Hombre, 20 años, 2011)”.

“(...) En lo personal no pienso emigrar solo ir a estudiar y regresar porque mis padres me dieron un terreno y esa es la tradición, y pienso construir mi casa ahí y vivir en Cocotog (Mujer, 21 años, 2011)”.

“(...) Mi vida la realizaré aquí, me gustaría que mis hijos tengan una vida tranquila y que mejor en esta tierra (Grupo Focal, hombre, 27 años, 2011)”.

Los/as jóvenes están conscientes que a pesar del anhelo de mantener la cultura indígena de Cocotog, ellos/as son parte de la transformación por la que atraviesa la cultura de la Comuna. Por ello, hay mucho interés de

trabajar en la valorización cultural indígena de su comuna:

“El valorar la cultura es muy importante, es un trabajo que deben hacer todos, porque los abuelos van a morir (Mujer, 21 años, 2011)”.

“Si es importante, porque si seguimos a este paso, poco a poco ya no va a ver la cultura que teníamos antes, he visto que ya no les gusta ni la comida de aquí, a veces prefieren la comida rápida, otros sitios de diversión (Mujer, 18 años, 2011)”.

Los adultos/as reconocen su identidad étnica y el entorno al pertenecen. Conocen sus comidas, tradiciones y costumbres a pesar de que muchas han desaparecido con el tiempo:

“La Comuna es sumamente indígena, la comida que aún se consume son los granos: choclo, alverja, fréjol, maíz, se consume muchas aguas aromáticas, (...) hablo castellano y quichua con los mayorcitos de la Comuna (Hombre, 48 años, 2011)”.

“(…) Nuestro árbol genealógico es igual de aquí, no podemos decir que somos mestizos, somos de aquí, somos quichuas (Hombre, 48 años, 2011)”.

Dentro de los trabajos que se realizan para la valoración cultural de Cocotog, el centro cultural Ñuncanchic Kawsay es el único grupo cultural enmarcado en la recuperación mediante la danza, la música, la alimentación, las tradiciones y las costumbres:

“Lo que hace el centro cultural, es encuentros interparroquiales donde vamos a mostrar nuestra cultura, a valorar nuestra alimentación, las bebidas, la vestimenta, el uchucaldo por ejemplo, que va con mote, queso y huevo, la vestimenta es con monedas, cascabeles, y se representa al capitán que era el danzante de la fiesta de San Juan y San Pedro (Hombre, 48 años, 2011)”.

Como parte de la resistencia cultural, los adultos mayores son quienes reproducen las tradiciones y costumbres indígenas de Cocotog. Cotidianamente, aquellos aún mantienen la vestimenta indígena y el idioma quichua, trabajan las parcelas de tierra que les queda por efecto de herencia, viven aún en casas tradicionales y se alimentan de comida a base de granos y productos del campo:

“(…) Mis abuelitos hablan y mis papas entienden quichua, yo entiendo frases y hablo frases cortas cosas básicas, y yo me considero indígena porque es mi raíz (Mujer, 21 años, 2011)”.

“Los ancianos/as aun hacen chaguarmishqui, visten de anaco como indígenas, ellos lucharon por lo que ahora es la Comuna (Mujer, 18 años, 2011)”.

Relevantemente, el discurso y la memoria histórica son las formas mediante las cuales la valorización cultural y sentido de pertenencia se reproducen. Si bien siguen latentes en los pensamientos e identidad de los/as pobladores, se encuentran en peligro de desaparecer por completo en tanto la estructura y valores urbanos están posicionándose fuertemente en la Comuna.

## Conclusiones

La evidencia del proceso de rururbanización al que asiste San José de Cocotog viene dada por los cambios físicos e innovaciones tecnológicas experimentados por la Comuna. El entorno físico que aún preserva un importante grado de ruralidad, se ve transformado cada vez más por la construcción de importantes vías y edificaciones modernas.

Asimismo, los/as habitantes de la Comuna han sido testigos de la llegada de productos y servicios de última tecnología como el internet y la televisión por cable. Sin em-

bargo, el alcantarillado u otros servicios básicos no abastecen a la Comuna. Incluso existen segmentos de la población que aún no cuentan con instalaciones adecuadas de luz eléctrica y agua potable. Esto ha generado un sentido de desmotivación e incomodidad en los pobladores frente a la situación del lugar donde viven. Si bien muchas personas de la Comuna se sienten orgullosas de vivir en un lugar donde aún se preserva una cierta identidad cultural y donde todavía es posible decir que se vive en un ambiente sano y tranquilo, la falta de servicios genera una sensación de abandono y desigualdad de condiciones que ha ido mermando su sentido de pertenencia a la Comuna.

Por todo ello, se concluye que hay un proceso de rururbanización en San José de Cocotog que consiste en la transformación del espacio rural en urbano, donde la infraestructura física urbana va posicionándose en el territorio, aunque su entorno no deja de ser rural. Esto constituye a Cocotog como un territorio mixto, o quizás intermedio, entre urbano y rural.

Evidentemente, la expansión urbana de Quito hacia Cocotog, tanto en sus formas físicas de vialidad, movilidad, negocios, edificaciones, como en la influencia de la cultura urbana a través de las actividades de trabajo y estudio que desempeñan los habitantes de Cocotog en Quito, asume la forma de una relación desigual entre las dos culturas. La cultura urbano-mestiza se presenta como representante del poder político-económico y subordina a la cultura indígena, incluyéndola de manera discriminatoria en el funcionamiento de la ciudad. El resultado de esta relación es el posicionamiento de la cultura dominante urbana sobre la cultura indígena. Esto genera un proceso de aculturación caracterizado por la pérdida paulatina de la cultura tradicional y la adopción de valores simbólicos y patrones culturales provenientes de la ciudad.

Una de las manifestaciones de la aculturación viene dada por la cada vez menor participación de las nuevas generaciones en actividades propias de las formas de organización tradicional, tales como la minga y la asamblea comunitaria. Como consecuencia, cada vez se confía más en mecanismos institucionales como la gestión del Cabildo de la Comuna, de la Junta Parroquial o del Municipio de Quito para solventar los diferentes problemas y necesidades de la misma.

En los jóvenes de la Comuna San José de Cocotog, la adopción de estereotipos urbanos de belleza, el consumo de comida rápida, la adquisición de productos tecnológicos como el internet y el celular, además de la influencia directa de los/as jóvenes de Quito, son factores que contribuyen a que su forma de pensar y actuar esté marcada por principios como la competencia, el individualismo y la discriminación; principios adoptados como un requerimiento social para ser incluidos en los espacios urbanos y para no ser discriminados por proceder de una comunidad indígena. Como consecuencia, varios jóvenes de la Comuna no solo han adoptado elementos culturales de la ciudad sino que se consideran mestizos/as.

A partir de los testimonios de varios/as jóvenes y adultos entrevistados, podemos decir que existe una clara conciencia del proceso de pérdida cultural por el que atraviesa la Comuna San José de Cocotog, pero también un cierto deseo de preservar su cultura y su identidad. Se evidencia entonces la existencia de una tensión entre las transformaciones provocadas por las condiciones económicas y estructurales que influyen sobre la Comuna y la voluntad de sus habitantes por resistir a la destrucción de su cultura e identidad producida por tales transformaciones. Es decir, por un lado, la población de San José de Cocotog ve con buenos ojos la llegada de bienes y servicios posibilitada por la expansión de la ciudad y, especial-



mente, por los proyectos de vialidad que facilitan la comunicación con la urbe, mientras que por otro lado, se expresa preocupación ante los efectos negativos que estas transformaciones puedan acarrear, principalmente en términos de las repercusiones sobre su cultura tradicional y sobre la tranquilidad de su entorno.

El deseo de las y los habitantes de Cocotog es que la Comuna sea atendida en términos económicos, educativos, de infraestructura pública, sin que esto signifique la eliminación de sus costumbres indígenas. No se niegan rotundamente al progreso que Quito ofrece, pero sí están claros de que la Comuna debe conservar su entorno natural y sus particularidades culturales.

### Algunas reflexiones


Los y las habitantes de la Comuna San José de Cocotog requieren con urgencia que los servicios básicos aún carentes, sean provistos. Esto permitirá que sus condiciones de vida sean más dignas y que su sentido de pertenencia a la Comuna no se vea mermado. Sin embargo, el requerimiento de que estos servicios sean provistos no significa que estén de acuerdo con la transformación total de su entorno en un sentido urbano ni con que estos cambios signifiquen la pérdida de su cultura.

Es muy importante fortalecer la organización comunitaria como espacio de resolución de los problemas colectivos; el respeto a los principios de solidaridad y reciprocidad, permitirá contribuir a la unidad de la Comuna y a la búsqueda de soluciones desde su propia visión.

Es necesario también tomar en cuenta este tipo de estudios para contribuir al entendimiento efectivo de nociones como la plurinacionalidad y la multiculturalidad, ya que el DMQ contiene territorios que son

habitados por personas provenientes de una diversidad étnica, cuyas lógicas particulares deben ser respetadas y cuyas poblaciones han aportado de gran manera a la construcción de la ciudad, no sólo en términos físicos, sino también identitarios. Es importante, por lo tanto, empezar a pensar la ciudad en tales términos, comprendiendo que los diferentes grupos étnicos asentados en la misma, tienen tanto derecho sobre la ciudad como cualquier otro, y empezar a diseñar programas que apunten a eliminar la discriminación y exclusión social del otro: indígena, afro descendiente, costeño, entre otros. Por ello se apela a que proyectos como la construcción de la vía al nuevo aeropuerto de Quito involucre este tipo de reflexiones incluyentes, cuyo resultado debe contener no sólo los análisis o estudios de impacto social sino el real ejercicio de la inclusión, la participación y la acción de los/as habitantes de Cocotog ante este tipo de proyectos.

Asimismo, es importante que las instituciones públicas contribuyan al rescate de la cultura indígena, no sólo de la Comuna San José de Cocotog, sino de las diferentes parroquias que conforman el DMQ, ya que éstas forman parte de su patrimonio cultural e histórico.

En torno a la participación histórica de los grupos étnicos en la vida social y procesos de transformación, es necesario realizar estudios a profundidad sobre las formas de organización y participación comunitaria, cuyo objetivo debe ser tomar en cuenta, tanto en las discusiones como en las decisiones de políticas públicas municipales, las opiniones y los proyectos de dichas organizaciones 

### Bibliografía

Aguilar, Erwin et al. (2009), *La densificación como respuesta urbana en la planeación del uso extensivo y horizontal del suelo* (México: Universidad de Durango Campus Morelia).

- Área de análisis geográfica regional. Vista el 15 de septiembre del 2011, <<http://www.uca.es/grupos-inv/HUM117/grupogial/paginas/docencia/otymadoc/tema7>>.
- Berry, J.W. (1990), "Psychology of acculturation", en J. Berman (ed.): *Cross-cultural perspectives: Nebraska Symposium on Motivation* (Lincoln: University of Nebraska Press).
- Beto, Fray (2000), "Crisis de la Modernidad", en *Revista América Latina en Movimiento*.
- Carrión, Diego (2008), *Metodología organizacional aplicada desde la acción cultural dialógica*. Tesis de maestría en cultura comunitaria (Cuba: CULT).
- Carrión, Fernando (1987), *Crisis y política urbana* (Quito: El Conejo).
- Castro, Marcelo Fernando (2000), "Definiciones referidas a la cultura". Vista el 22 agosto 2011
- Chalco, Soledad (2008), *Segregación y Hegemonía en Quito*. Tesis de licenciatura. (Quito: Universidad Central del Ecuador).
- Cohen, Anthony (1982), "Belonging: The experience of culture" en Flores, Ivonne (2005). *Identidad cultural y el sentimiento de pertenencia a un espacio social: una discusión teórica*.
- Colectivo Comuna Hormiga (2010), *San José de Cocotog: Un relato histórico en construcción* (Quito, Ministerio de Cultura).
- Concha, Doncel (2002), "Apuntes sobre el tema de etnicidad". Vista el 20 de octubre del 2011, <[http://www.conchadoncel.com/Contenidos/Materials\\_docents/Antropologia\\_social/Apuntes/EtnicidadIdentidad.pdf](http://www.conchadoncel.com/Contenidos/Materials_docents/Antropologia_social/Apuntes/EtnicidadIdentidad.pdf)>.
- Depósito de los documentos de la FAO (2003), Capítulo II. Elementos para la descripción del espacio. Vista el 29 agosto 2011 <<http://www.fao.org/DOCREP/005/X2038S/x2038s06.htm>>.
- Echeverría, Bolívar (2001), *Definición de cultura*. (México D.F.: UNAM).
- Geraiges, Amalia (2005), *Modernidad y modernización en la urbanización y metropolitización en América Latina* (Río de Janeiro: Universidad de Río de Janeiro).
- Guerrero, Patricio (2002), *La Cultura estrategias conceptuales para entender la identidad, la diversidad, la alteridad y la diferencia* (Quito: Abya-Yala).
- Le Goff, Jacques (1991), *El orden de la memoria* (Barcelona: Paidós).
- Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica del Ecuador (JUNAPLA) (1973), *El desarrollo urbano en el Ecuador* (Riobamba: Junapla).
- Kingman, Eduardo (2006), *La ciudad y los otros* (Quito: FLACSO).
- Laraña, Enrique (2008), "Los efectos de la modernización en la Sierra Tarahumara", en *Resistencia y Dominación* (México D.F.: FLACSO).
- Lyall, Augus (2009), *¿Para qué sirve la memoria?: Memoria, poder y resistencia en una zona florícola en el norte de Ecuador* (Quito: FLACSO).
- Mateos, Abdón (2000), *Historia, Memoria, Tiempo Presente* (Madrid: UNED).
- Olmos, Héctor y Santillán, Ricardo (2000), *Educación en cultura: ensayos para una acción integrada* (Buenos Aires: CICCUS).
- Ortiz, Fernando (1987), *Contrapunteo cubano del tabaco y el azúcar* (La Habana: Biblioteca Ayacucho).
- Paré, Luisa (2010), *La relación campo-ciudad, elementos para agendas en común*. México DF.
- Quijano, Aníbal (1987), "Dependencia, el cambio social y urbanización en América Latina", en *La cuestión urbana en América Latina* (Rio de Janeiro: Universidad de Río de Janeiro).
- Retortillo, Álvaro y Rodríguez Henar (2008), "Actitudes de aculturación y prejuicio étnico en los distintos niveles educativos: un enfoque comparado". Vista el 28 de octubre del 2011 <[www.aufop.com/aufop/uploaded\\_files/articulos/1240783357.pdf](http://www.aufop.com/aufop/uploaded_files/articulos/1240783357.pdf)>.
- Rufi, Joan (2003), *¿Nuevas Palabras, nuevas ciudades?* (Girona: Departamento de Geografía e Historia).
- Scott, James (2000), "Los dominados y el arte de la resistencia. Discursos ocultos" (México D.F., Edición ERA) <[www.campodemarte.com/definicionesreferidas-a-la-cultura.html](http://www.campodemarte.com/definicionesreferidas-a-la-cultura.html)>.



Documentación



# Constitución Quiteña de 1812 (15 de febrero de 1812) “Pacto Solemne de Sociedad y Unión entre las Provincias que forman el Estado de Quito”

En el nombre de Dios Todopoderoso, Trino y Uno.

**E**l Pueblo Soberano del Estado de Quito legítimamente representado por los Diputados de las Provincias libres que lo forman, y que se hallan al presente en este Congreso, en uso de los imprescriptibles derechos que Dios mismo como autor de la naturaleza ha concedido a los hombres para conservar su libertad, y proveer cuanto sea conveniente a la seguridad, y prosperidad de todos, y de cada uno en particular; deseando estrechar más fuertemente los vínculos políticos que han reunido a estas Provincias hasta el día y darse una nueva forma de Gobierno análogo a su necesidad, y circunstancias en consecuencia de haber reasumido los Pueblos de la Dominación Española por las disposiciones de la Providencia Divina, y orden de los acontecimientos humanos la Soberanía que originariamente reside en ellos; persuadido a que el fin de toda asociación política es la conservación de los sagrados derechos del hombre por medio del establecimiento de una autoridad política que lo dirija, y gobierne, de un tesoro común que lo sostenga, y de una fuerza armada que lo defienda: con atención a estos objetos para gloria de Dios, defensa y conservación de la Religión Católica, y felicidad de estas Provincias por un pacto solemne, y recíproco convenio de todos sus Diputados sanciona los Artículos siguientes que formaran en lo sucesivo la Constitución de este Estado.

## Sección primera. Del Estado de Quito y su representación nacional

**Artículo 1.-** Las ocho Provincias libres representadas en este Congreso, y unidas indisolublemente desde ahora más que nunca, formaran para siempre el Estado de Quito como sus partes integrantes, sin que por ningún motivo ni pretexto puedan separarse de él, ni agregarse a otros Estados, quedando garantes de esta unión unas Provincias respecto de otras: debiéndose entender lo mismo respecto de las demás Provincias vinculadas políticamente a este Cuerpo luego que hayan recobrado la libertad civil de que se hallan privadas al presente por la opresión y la violencia, las cuales deberán ratificar estos Artículos sancionados para su beneficio y utilidad común.

**Artículo 2.-** El Estado de Quito es, y será independiente de otro Estado y Gobierno en cuanto a su administración y economía interior reservándola a la disposición y acuerdo del Congreso General todo lo que tiene trascendencia al interés público de toda la América, o de los Estados de ella que quieran confederarse.

**Artículo 3.-** La forma de Gobierno del Estado de Quito será siempre popular y representativa.

**Artículo 4.-** La Religión Católica como la han profesado nuestros padres, y como la profesa, y enseña la Santa Iglesia Católica, Apostólica Romana, será la única Religión del Estado de Quito, y de cada uno de sus habitantes, sin tolerarse otra ni permitirse la vecindad del que no profese la Católica Romana.

**Artículo 5.-** En prueba de su antiguo amor, y fidelidad constante a las personas de sus pasados Reyes; protesta este Estado que reconoce y reconoce por su Monarca al señor don Fernando Séptimo, siempre que libre de la dominación francesa y seguro de cualquier influjo de amistad, o parentesco con el Tirano de la Europa pueda reinar, sin perjuicio de esta Constitución.

**Artículo 6.-** Las Leyes Patrias que hasta el presente han gobernado y que no se opongan a la libertad, y derechos de este Pueblo y su Constitución quedaran en toda su fuerza y vigor por ahora y mientras se reforman por la Legislatura, tanto el Código Civil, como el Criminal, y se forman los Reglamentos convenientes para todos los Ramos de la administración política y civil.

**Artículo 7.-** La Representación Nacional de este Estado se conservará en el Supremo Congreso de los Diputados Representantes de sus Provincias libres, y en Cuerpos que éste señale para el ejercicio del Poder, y autoridad soberana.

**Artículo 8.-** Ésta no se podrá ejercitar jamás por un mismo Cuerpo ni unas mismas personas en los diferentes Ramos de su administración, debiendo ser siempre separados y distintos el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

**Artículo 9.-** El primero se ejercitará por un Presidente del Estado, tres asistentes, y dos Secretarios con voto informativo que nombrará el Congreso. El Legislativo se ejercitará por un Consejo o Senado compuesto de tantos miembros, cuantas son las Provincias Constituyentes por ahora, y mientras calculada su población resultan los que corresponden a cada cincuenta mil habitantes, los cuales miembros de la Legislatura se elegirán

por el Supremo. El Poder Judicial se ejercerá en la Corte de Justicia por cinco individuos, de los cuales cuatro serán jueces que turnarán en la Presidencia de la Sala, y un Fiscal, nombrados todos por el Congreso.

**Artículo 10.-** El Supremo Congreso será el Tribunal de censura y vigilancia para la guarda de esta Constitución, protección y defensa de los derechos del Pueblo, enmienda y castigo de los defectos en que resultaron culpables los miembros del Poder Ejecutivo y Judicial al tiempo de su residencia.

**Artículo 11.-** El Supremo Congreso se renovará cada dos años nombrándose los Diputados Representantes que lo componen según se forma de esta Constitución y se formará en Cuerpo al principio del bienio para nombrar el Presidente del Estado, y demás funcionarios de la Representación Nacional, al abrir el juicio de residencia contra los que acaban hasta terminarlo, y corregir los abusos, e infracciones de la Constitución, y librar las providencias que interesen a la salud y utilidad común del Estado: se formará también al fin de los dos años, por el mes de noviembre, para anunciar a las Provincias el término de sus funciones, señalar el día de las elecciones parroquiales, y el de la elección de Diputados que deberá ser uniforme en todo el Estado, y el de su comparendo en la Capital que deberá ser siempre antes del primero de enero. Y se formará en fin siempre, y cuando exigiéndolo la necesidad pública lo mande convocar el Presidente del Estado, o el Poder Legislativo en sus casos con arreglo a esta Constitución.

**Artículo 12.-** Cada Provincia no podrá elegir para el Congreso más de un Diputado, excepto la de Quito a quien le corresponde por esta Constitución el derecho de designar

dos en atención a su población casi dupla de las demás Provincias en particular; pero podrán si quieren nombrar a más del Diputado un suplente para los casos de enfermedad o muerte de aquél.

**Artículo 13.-** La duración de todo funcionario tanto en el Congreso como en la Representación Nacional de los Poderes, incluso el Presidente del Estado, nunca pasará de dos años; ni en sus tres Salas se admitirá reelección, aunque sea de una Sala a otra hasta pasados dos turnos, exceptúase el caso en que la totalidad de los votos del Congreso aclamen el mérito, y la necesidad de algún individuo sólo para el ejercicio del mismo poder que ha ejercitado, sin que puedan ser segunda vez aclamados hasta pasado por lo menos un turno.

**Artículo 14.-** La Ley *Julia Ambitus* del derecho de los Romanos tendrá por esta Constitución toda su fuerza y vigor en el Estado de Quito contra los que por sí o por medio de otros pretendiesen ser elegidos, para tener parte en el Congreso, o en la Representación Nacional, o algún otro empleo de Judicatura en que tenga Parte el voto y representación del pueblo. Y todo aquél que por medio de sus gestiones, amenazas o promesas, coartase la libertad de las Provincias en la elección de sus Diputados, o en el informe por sus Gobernadores, será tratado como invasor y concusionario público, enemigo de la libertad y seguridad de su Patria.

**Artículo 15.-** Para el ejercicio de un mismo Poder, y dentro de una misma Sala nunca podrán ser elegidos los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, o segundo de afinidad, ni los comensales y paniaguados de una misma casa; y los Diputados Representantes de las Provincias que se hallaren ligados con estos vínculos respecto de los



funcionarios que acaban, no podrán concurrir con los demás en el juicio de residencia y en su lugar procederán los suplentes nombrados por las Provincias, o que se nombren por el Presidente del Estado.

**Artículo 16.-** Los sospechosos en materia de Religión, los enemigos de la causa común, los neutrales, mientras no se decidan por hechos positivos, los deudores del Fisco, los que no son naturales de estos países, ni tienen carta de naturaleza librada por alguno de los Gobiernos libres de América, los menores de veinticinco años, y todos los demás comprendidos en la exclusión de las Leyes quedan también excluidos de tener parte en el Congreso, y en los demás Cuerpos de la Representación Nacional.

**Artículo 17.-** Los Diputados Representantes, los suplentes en su caso y los demás miembros de la Representación Nacional, antes de entrar en posesión de sus destinos prestaran el juramento de esta Constitución, el mismo que se prestó en la instalación de este Congreso, y el que rehusare a verificarlo categóricamente en todos sus Artículos, quedará excluido de su lugar para siempre.

**Artículo 18.-** Ningún individuo del Congreso, y los demás Cuerpos de la Representación Nacional durante el tiempo de sus funciones podrá ser destinado a otro empleo lucrativo, ni comisionado fuera de la Provincia en que reside el Congreso, sino para alguna negociación para otro Estado previo el consentimiento del Congreso General, o para ser Diputado representante en él.

**Artículo 19.-** Todos los miembros de la Representación Nacional terminadas sus funciones quedaran en clase de ciudadanos particulares, sin tratamiento, distinción, ni prerrogativa alguna, y por consiguiente

nadie podrá a pretexto de haber servido a la Patria en la Representación Nacional pretender derecho a ser colocado en ella, quedando reservado al concepto y elección libre de los pueblos el destino público de cada uno.

**Artículo 20.-** El Gobierno del Estado se obliga a todos los habitantes de él, y les asegura que serán inviolables sus derechos, su religión, sus propiedades y su libertad natural, y civil: y en su consecuencia declara que todo vecino y habitante en el de cualquier estado, condición, y calidad que sea, puede libre y francamente exponer sus sentimientos, y sus dictámenes por escrito, o de palabra, no siendo en materia de Religión, o contra las buenas costumbres, y levantar sus quejas, y representaciones al Gobierno guardando sólo la moderación que es necesaria para la conservación del buen orden.

**Artículo 21.-** El Estado cuidará también de asignar por el tiempo de la duración de los empleos públicos, las rentas proporcionadas al trabajo de sus funcionarios y tan moderadas que no pudiendo incitar a la avaricia, ni promover la ociosidad basten para indemnizar a los empleados de los perjuicios que puedan sentir en sus intereses privados por servir a la Patria. (Hay una rúbrica del Excmo. e Ilmo. Sr. Obispo Presidente)

## Sección segunda. Del Poder Ejecutivo

**Artículo 22.-** Al Poder Ejecutivo formado conforme al Artículo 9 toca el cumplimiento, guarda y ejecución en todo el Estado de esta Constitución en primer lugar, y todas las leyes que no estén reformadas, o abolidas por ella, como también de todos los Reglamentos, Leyes o providencias que el

Congreso Supremo provincial estando formado, o la Legislatura sancionen.

**Artículo 23.-** Toca también al Poder Ejecutivo el desempeño del Gobierno económico en todos los Ramos de la Administración Pública y de Hacienda y de Guerra que hasta el día han estado a cargo de los Presidentes igualmente que la protección de todos los Ramos de industria, educación y prosperidad pública, y de todos los establecimientos dirigidos a este fin.

**Artículo 24.-** El Poder Ejecutivo proveerá a propuesta de aquellos a quienes toquen con arreglo a esta Constitución todos los empleos civiles, militares, económicos y de Hacienda en todo el Estado siendo en propiedad, pues las vacantes en ínterin sólo se proveerán por el Presidente.

**Artículo 25.-** Al Poder Ejecutivo corresponde velar sobre la recaudación de los caudales públicos, custodia y adelantamiento del Tesoro Nacional y su inversión: de todo lo que presentará al público todos los años una razón impresa que circulará por todas las Provincias, comprensiva del ingreso, existencia, motivos de su inversión y gastos, y en cada bienio el cotejo del estado antecedente de las rentas públicas con el que tuvieran en aquella fecha.

**Artículo 26.-** El Presidente y Asistentes del Poder Ejecutivo quedaran responsables *in-solidum* a la Nación, y sujetos al juicio de residencia para los efectos y omisiones en que resulten culpables al terminar el período de su gobierno.

**Artículo 27.-** El Presidente del Estado tendrá los honores de Capitán General de la Provincia, y será el sólo el Comandante General de toda la fuerza armada: pero no

podrá hacer leva de Gente, reunir Tropas, ni trasladar de un lugar a otro los Destacamentos, o las Milicias sin consentimiento del Poder Legislativo y Ejecutivo.

**Artículo 28.-** En todos los casos de discordia de los cuatro miembros del Poder Ejecutivo se decidirá por el Presidente en turno del Poder Legislativo, salvando sólo su responsabilidad en el Libro secreto que habrá para el efecto en cada una de las Salas de los tres Poderes.

**Artículo 29.-** El Presidente del Estado puede convocar y presidir sin voto en sesiones extraordinarias, la Sala o Salas de la Representación Nacional cuando lo estime necesario para la utilidad común, y aunque no puede mezclarse en lo Legislativo y judicial velará sobre cada uno de los Poderes a fin de que cumplan y desempeñen todo el encargo de su representación imponiendo si fuese necesario, alguna pena pecuniaria a los negligentes.

**Artículo 30.-** El Poder Ejecutivo tiene derecho de proponer a la Legislatura, todo lo que estime digno de su atención y también de suspender la promulgación de la Ley sancionada, dando las causas que para ello tuviere al Poder Legislativo, dentro del preciso término de ocho días.

**Artículo 31.-** Ningún indulto o perdón en los casos y circunstancias en que pueda tener lugar se concederá, sino por la Representación Nacional en sus dos Salas del Poder Ejecutivo y Legislativo juntas; excepto el crimen de la Patria que no se remitirá en ningún caso.

**Artículo 32.-** Las ausencias y enfermedades del Presidente del Estado, se suplirán por los demás miembros del Poder Ejecutivo en el

ejercicio de las facultades asignadas por esta Constitución, y en caso de muerte la Presidencia del Estado tomará entre los tres Asistentes del Poder Ejecutivo por un mes en cada uno hasta la nueva elección.

**Artículo 33.-** El Presidente del Estado durante el tiempo de su ejercicio gozará de cuatro mil pesos, los Asistentes del Poder Ejecutivo mil quinientos pesos y los dos Secretarios mil pesos en cada año, que se les contribuirán del Erario o fondo público. (Hay una rúbrica de dicho Sr. Presidente)

### Sección tercera. Del Poder Legislativo

**Artículo 34.-** Al Poder Legislativo constituido conforme al Artículo 9 toca reformar la práctica de los Juicios Civiles y Criminales en todos los Tribunales del Estado: la formación de Reglamentos útiles, tanto en lo político y económico, como en lo militar: la corrección y enmienda de las Leyes perjudiciales a nuestra libertad y derechos, y la formación de otras análogas a la situación y circunstancias presentes, siendo reservada a sólo él la interpretación de las dudosas.

**Artículo 35.-** Es peculiar y privativo de este Poder el arreglar toda especie de tasas, contribuciones y derechos que deban exigirse, tanto en la cantidad como en el monto de su recaudación y Ramos, o personas que deban exhibir con atención a las necesidades del Estado y a la posibilidad de los Contribuyentes. Sin el consentimiento y permiso de la Legislatura, ningún particular, ni corporación podrá en lo sucesivo imponer o exigir contribución alguna.

**Artículo 36.-** Al Poder Legislativo toca también, señalar las pensiones y sueldos que deben gozar los empleados y funcionarios públicos, y aumentar, o disminuir los que por esta Constitución se señalan con proporción al trabajo de los empleados y utilidad que de él resulte al Estado ciñéndose al objeto indicado en el Artículo 21 y sin consideración alguna a la calidad de la persona, sino al bien común del Estado.

**Artículo 37.-** En todos los casos en que requiriendo al Poder Ejecutivo para que convoque al Congreso de Representantes no lo quisiese verificar; el Poder Legislativo tiene derecho de hacerlo a la mayor brevedad; y podrá si no viniesen en el tiempo designado con cinco Representantes que residan en la Capital, o estén más inmediatos proceder a tomar las providencias que sean necesarias, y que se hayan frustrado por la omisión, o malicia del Ejecutivo cuya omisión en esta parte será el principal Artículo de residencia contra los miembros que lo ejercitan.

**Artículo 38.-** Cualquier miembro de la Legislatura tiene derecho de proponer el Reglamento, o proyecto de Ley que juzgue conveniente a la felicidad pública; al Cuerpo toca acordar si es admisible, y si debe traerse a discusión pero entre las materias admitidas para discutirse, el Presidente en turno de la Sala sólo tiene derecho de asignar y elegir las que deben traerse con preferencia según la calidad de su objeto y trascendencia al bien público.

**Artículo 39.-** Las discusiones serán públicas, y sin esta cualidad cualquiera sanción será nula. Al efecto se anunciará la discusión mandándose fijar en público una copia del proyecto, o proyectos, y reformas propuestas que se han de discutir al cabo de tres días por lo menos para que todos los que quieran

presentar sus memorias u observaciones, y reflexiones lo hagan por medio del Secretario.

**Artículo 40.-** Se comunicará asimismo por la Legislatura igual copia de las representaciones de las Provincias a fin de que expongan su dictamen, y cuando todos hayan contestado, se hará segunda discusión, previniendo de antemano al público para que cada uno pueda si quiere representar lo que estime justo y conveniente.

**Artículo 41.-** No ocurriendo razón positiva que se oponga a la sanción de la ley o Reforma premeditada, y conviniendo todos los votos de la Sala se extenderá, y dentro de tercero día se pasará al Poder Ejecutivo para que tenga su efecto. Y si éste dentro de ocho días perentorios no la publicase ni expusiese razón fundada de su resistencia, procederá la Legislatura según queda sancionado en el Artículo 42 de esta Sección.

**Artículo 42.-** Sancionada que sea una Ley, y mandada publicar no se podrá derogar, ni enmendar por la misma Legislatura y sólo se podrá suspender su ejecución de acuerdo con todos tres Cuerpos hasta que se revea en la Legislatura siguiente, siempre que los inconvenientes que ocurran sean mayores que la utilidad de la Ley, y que no se hayan notado, o existido cuando ella se sancionó.

**Artículo 43.-** El Poder Legislativo tendrá sus sesiones ordinarias tres días en cada semana, de tres horas, y se juntará en sesión extraordinaria siempre y cuando el Presidente del Estado lo mande concurriendo utilidad pública; sea a petición del Poder Judicial, de las Municipalidades, o de propio mutuo.

**Artículo 44.-** Tanto en la Legislatura, como en la Corte de Justicia la Presidencia de las

Salas en sus sesiones ordinarias, será por turno entre sus individuos, verificándose en la primera cada semana, y en la segunda cada tres meses y por igual término turnará en el Legislativo la Secretaría entre sus individuos. Los funcionarios de este Poder, tendrán mil pesos por año para compensar los perjuicios de sus negociaciones en el tiempo que están en el servicio del público. (Hay una rúbrica de dicho Excmo. Señor)

## Sección cuarta. Del Poder Judicial

**Artículo 45.-** El Supremo Poder Judicial como parte de la autoridad soberana, o modificación suya, se ejercitará por la alta Corte de Justicia en todos los casos, o cosas que las Leyes han dispuesto con respecto a las extinguidas Audiencias sobre las materias civiles y criminales contenciosas, salvo las reservadas por esta Constitución a los Poderes Ejecutivo y Legislativo: se les contribuirá del Erario, o fondo público mil y quinientos pesos por año.

**Artículo 46.-** Los demás Tribunales inferiores de primera instancia, los de los Corregidores, Alcaldes ordinarios, Jueces de Policía y los Pedáneos no son parte de la Representación Nacional, ni tampoco las Municipalidades que al presente existen, o en adelante se establezcan.

**Artículo 47.-** Siendo los tres Poderes diversos, ejercicios solamente de una autoridad soberana, ellos son iguales entre sí, y unas mismas las prerrogativas de los Cuerpos que lo ejercitan sin perjuicio de los recursos extraordinarios que se pueden elevar de la Corte de Justicia al Poder Legislativo, y Ejecutivo juntos, como de una parte al todo. En cuyo caso el Presidente del Estado nom-

brará cuatro miembros de la Legislatura que asociados al Poder que se halle expedito, conozcan y resuelvan por pluralidad de los votos concurrentes.

**Artículo 48.-** Cada uno de los tres Cuerpos tiene derecho de nombrar los oficiales y subalternos que estime necesarios para el despacho de los asuntos relativos a cada uno de los Poderes; su sueldo lo señalará la Legislatura, y lo mandará pagar el Poder Ejecutivo.

**Artículo 49.-** En caso de muerte de cualquier funcionario de los tres Cuerpos, cada uno tiene derecho de nombrar con asistencia del Presidente del Estado un suplente, u honorario que los reemplace hasta la elección siguiente, y si falleciese algún Diputado representante nombrará el Presidente del Estado un suplente dando parte a su respectiva Provincia si ésta no lo tuviese nombrado según el Artículo 12.

**Artículo 50.-** Todos los oficiales subalternos de los Cuerpos de la Representación Nacional quedarán sujetos al juicio de su respectiva Sala en todos los casos en que se hallen culpables in officio, oficiando, y en los demás contenciosos serán juzgados con arreglo a las Leyes por el Poder Judicial.

**Artículo 51.-** Ningún miembro de la Representación Nacional podrá ser preso durante el tiempo de sus funciones, ni perseguido después por las opiniones y dictámenes que se haya expuesto en el tiempo de su representación.

**Artículo 52.-** En todos los casos en que se junte el Congreso y los demás Cuerpos de la Representación Nacional, al Presidente del Estado seguirán los Diputados de las Provincias, después los Asistentes del Poder Ejecutivo, luego los Miembros de la Legis-

latura, y finalmente los de la Corte de Justicia. En estos casos actuará el Secretario del Congreso que será uno de los Diputados nombrado para el efecto: y en los demás en que sólo concurra dos Salas de la Representación Nacional, actuará el Secretario de la Legislatura.

**Artículo 53.-** En las concurrencias de la Iglesia, abolido el ceremonial de respeto, se guardará la costumbre en lo demás, asistiendo el Presidente del Estado en la Corte de Justicia a las fiestas juradas y de tabla: y sólo con la Municipalidad a las demás. Pero el día segundo de Navidad, el Jueves Santo, el día de Corpus, y el diez de agosto –aniversario de nuestra libertad–, asistirá completa con sus tres Cuerpos la Representación Nacional, y en estos cuatro días la Municipalidad.

**Artículo 54.-** En este estado y conviniendo a la salud pública que los Pueblos queden impuestos del Reglamento Provisional que el Supremo Congreso ha sancionado para el ejercicio de los tres Poderes, acordaron los señores que suscriben se publique por Bando, en inteligencia que para las restantes sesiones se procederá, o por el mismo Supremo Congreso o por el Poder Legislativo, reformándose si lo exigiesen las circunstancias los Artículos que parezcan inadaptables, o contrarios al carácter y necesidades de la Nación.

Dado en el Palacio del Reino de Quito, en quince de febrero de mil ochocientos doce años.

José, Obispo, Presidente. El Marqués de Selva-Alegre. Calixto Miranda. Manuel José Cayzedo. Francisco Rodríguez Soto. Fray Álvaro Guerrero. Manuel Larrea. Doctor Francisco Aguilar. Dr. Mariano Merizalde.

Dr. José Manuel Flores. Miguel Suárez. Vicente Lucio Cabal.

La Constitución está firmada sólo por parte de los miembros del Congreso Constituyente que la dictó. El acta de instalación de él se halla suscrita por los siguientes individuos:

Presidente del Congreso constituyente, Ilmo. José Cuero y Cayzedo. Vicepresidente, Marqués de Selva Alegre. Manuel Zambrano, Representante del Ayuntamiento. Calixto Miranda, Diputado por la ciudad de Ibarra. Francisco Rodríguez Soto, Representante del Cabildo Eclesiástico. Prudencio Bascones, Diputado del Clero secular. Fray Álvaro Guerrero, Representante del Clero Regular. El Marqués de Villa Orellana, Representante de la Nobleza. Mariano Gui-

llermo Valdivieso, Representante de la Nobleza. Manuel Larrea, Representante de la Parroquia de Santa Bárbara. Manuel Mateu, Diputado y Representante de la Parroquia de San Marcos. Dr. Mariano Merizalde, Representante del Barrio de San Roque. Dr. Francisco Aguilar, Representante de Riobamba. Dr. Miguel Antonio Rodríguez Vocal, Representante del Barrio de San Blas. Dr. José Manuel Flores, Vocal, Representante de la Villa de Latacunga y sus pueblos. Dr. Miguel Suárez, Representante de la Villa de Ambato y sus pueblos. José Antonio Pontón, Diputado Representante de la Villa de Alausí y sus pueblos. Dr. Antonio Ante, Diputado por la Villa de Guaranda y sus pueblos. Dr. Luis Quijano, Vocal Secretario de Estado y Guerra. Dr. Salvador Murgueytio, Vocal Secretario de Gracia, Justicia y Hacienda.



