

TEXTOS URBANOS
VOLUMEN V

Fernando Carrión Mena

Ciudad,
memoria y proyecto



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

Quito
DISTRITO
METROPOLITANO

Entidades Gestoras

Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI)
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)

Editor General

Fernando Carrión

Coordinador Editorial

Marco Córdova

Comité Editorial

Jordi Borja

Fernando Carrión

Marco Córdova

Manuel Dammert G.

Carlos de Mattos

Alicia Ziccardi

Autor

Fernando Carrión Mena

Diseño y diagramación

Antonio Mena

Corrección de estilo

Paulina Torres

Impresión

Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-12-4

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Tel: (593-2) 2462739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Quito, Ecuador

Primera edición: julio 2010



Índice

Presentación	7
Prólogo	9
Un autor y la ciudad de fondo <i>Alfredo Rodríguez</i>	
La nueva coyuntura urbana	
1. El nuevo patrón de urbanización en América Latina	15
Las ciudades	
2. Las ciudades intermedias en el contexto de la urbanización ecuatoriana: un intento de interpretación	53
3. Transformaciones urbanas: 25 años después	81
4. Quito	91
5. Quito: una metrópoli histórica con vocación internacional	101
El Gobierno de la ciudad	
6. El desafío político de gobernar la ciudad	119
7. La gestión urbana: estrategias, dilemas y retos	137

8. Gobiernos locales y demandas ciudadanas en Quito y Guayaquil	157
--	-----

Espacio público

9. Espacio público: punto de partida para la alteridad	181
10. Gobierno de la ciudad y comunicación	205
11. Cultura urbana: ¿un asunto de imaginarios?	225
12. Los centros históricos en la era digital en América Latina	249
13. Escenarios del fútbol: de la calle, por el barrio, al estadio	273

Los problemas

14. Violencia urbana: un asunto de ciudad	289
15. El futuro sustentable de los Andes	315
16. La pobreza en la nueva coyuntura urbana	355

Bibliografía citada.	381
------------------------------	-----

Publicaciones del autor	393
-----------------------------------	-----

Presentación

Lo urbano entendido como una forma específica de organización socio-territorial, adquiere en la sociedad contemporánea una especial relevancia en tanto, a inicios del presente siglo, más de la mitad de la población mundial habita en las ciudades. Por su parte, las tendencias en las que actualmente se enmarca el proceso urbano, en donde las lógicas de la globalización condicionadas, entre otros factores, por la consolidación de una nueva fase de acumulación territorial del capital, de una realidad mediatizada a través de cada vez más sofisticadas tecnologías de la comunicación, y de un paradigma cultural de impronta posmoderna estructurado alrededor de la dicotomía global-local, ha determinado que el sentido de lo urbano se redefina desde una noción de concentración, tanto demográfica como de urbanización, hacia la idea de estructuras socio-espaciales dispersas y fragmentadas.

Esta nueva concepción implica entender que, si bien la dinámica de las ciudades se genera a partir de un conjunto de interrelaciones de carácter endógeno entre los diferentes sistemas que la conforman, no es menos cierto que los flujos informacionales a los que es inherente la denominada sociedad de la información, determina una serie de articulaciones externas que van configurando la emergencia de una organización suprafísica, sobre la cual se redefinen los procesos sociales, políticos, económicos y culturales donde converge y se reproduce lo urbano.

En esta perspectiva, se vuelve necesario identificar desde el debate académico las distintas entradas teóricas del campo disciplinar de los estudios de la ciudad, con el objeto de precisamente entender esta suerte de re-escalamiento conceptual de la condición urbana, incorporando además una

lectura transversal de carácter interdisciplinario que más allá del hecho espacial *per se* permita dar cuenta de la complejidad de estos procesos. El análisis de la problemática urbana, en otrora enmarcado en el aspecto morfológico-funcional de las ciudades, ha incorporado —tanto teórica como metodológicamente— temáticas relacionadas por ejemplo a la interacción Estado-sociedad en los procesos de democratización y sus consecuencias en el gobierno de la ciudad, la dialéctica cultural del espacio a través de la comprensión de los imaginarios urbanos, las implicaciones socio-políticas de la seguridad ciudadana frente a la violencia urbana, la movilidad sustentable y la gestión del riesgo como respuesta a los impactos ambientales en las estructuras urbanas, entre otros temas, cuya interpelación permiten sobre todo construir una visión de conjunto del fenómeno urbano.

Es en este contexto que la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI) y el Ilustre Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), presentan la colección *Textos Urbanos*, programa editorial cuyo objetivo es constituirse en un acervo bibliográfico que contribuya al conocimiento y debate de la problemática urbana a nivel mundial, de América Latina y El Caribe, y contextos locales más específicos. Es importante señalar, además, el valioso aporte de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador) en la realización de este proyecto.

Los 12 tomos que conforman la presente colección compilan —a manera de antología— los trabajos de distintos autores y autoras internacionales de reconocida trayectoria en la investigación urbana. Se pretende que la colección en su conjunto permita, a partir de las distintas entradas de los autores seleccionados, ensayar una lectura interdisciplinar de los procesos urbanos contemporáneos, constituyéndose en una herramienta de consulta para la investigación académica, así como también en material de referencia para el desarrollo de políticas públicas en el contexto de las ciudades.

Augusto Barrera G.

Alcalde

I. Municipio del Distrito
Metropolitano de Quito

Fernando Carrión M.

Presidente

Organización Latinoamericana y
del Caribe de Centros Históricos

Prólogo

Un autor y la ciudad de fondo

Alfredo Rodríguez*

Este es un libro que nos habla no sólo de las ciudades, sino también de su autor. Está escrito por alguien que desde distintas perspectivas conoce muy bien las ciudades latinoamericanas. Ocurre que Fernando Carrión, como pocos otros urbanistas, se ha acercado al fenómeno de las ciudades por distintos caminos. Uno es la academia –investigación y docencia en Flacso Ecuador–, pero además ha participado activamente y durante años en la gestión y planificación de Quito, y a la vez ha tenido participación política en su Concejo Municipal. En los textos que componen esta publicación están presentes, entrelazándose, la dimensión del análisis académico, la de la preocupación por los problemas inmediatos a los cuales deben responder los gobiernos locales, y la mirada política. Estos diferentes cauces convergen en el tema del espacio público de la ciudad, que es una de las constantes de Fernando Carrión, particularmente en lo que se refiere a dos de sus pasiones: los centros históricos y el fútbol, y a su preocupación por la violencia en la ciudad.

En los dos capítulos iniciales se sitúa el contexto: los cambios que se observan en las ciudades de América Latina, en las de Ecuador en general, y en Guayaquil y Quito, particularmente en esta última. Se argumenta la existencia de un nuevo patrón de urbanización en nuestra región, que cambia el concepto de ciudad tradicional aislada vinculada con el medio

* Arquitecto de la Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Magíster en Planteamiento Urbano y Secretario ejecutivo de SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación (Santiago de Chile).

rural, al de ciudad en red, ligada a los procesos de globalización y a las nuevas tecnologías de la comunicación. Ya no se trata del continuo *rural-urbano* que caracterizaba el proceso de urbanización del siglo veinte, sino de la existencia de un continuo *urbano-urbano discontinuo y distante*. Carrión señala así una nueva coyuntura urbana latinoamericana, expresada en el paso de las ciudades de campesinos a las ciudades de pobres y en las nuevas formas de migración que las articulan al proceso de globalización. “Buenos Aires es la tercera ciudad de Bolivia, Los Ángeles es la cuarta de México, Miami la segunda de Cuba, Nueva York es la segunda de El Salvador”, dice. Además, “Quito puede ser la primera ciudad otavaleña, México la de mayor población mixteca, o La Paz, la ciudad aymara más grande”. Se trata entonces de “comunidades transnacionales” con espacios urbanos globales, que acertadamente diferencia de las llamadas “ciudades globales”, sugiriendo una aproximación más rica y horizontal. En este contexto de ciudades en red —o más bien de comunidades que se extienden en diferentes espacios urbanos de América Latina, América del Norte y Europa— sitúa el problema de la violencia urbana. Sintetiza esta interpretación en la siguiente pregunta: “¿Cómo pensar en las ciudades de hoy, que no sólo están dispersas en el territorio, sino que están en otros países e, incluso, en otros continentes?”

En los capítulos siguientes entra de lleno en el desafío político de cómo gobernar y gestionar la ciudad, y para esto explora los dos modelos predominantes de gobierno urbano en América Latina: el que prioriza “la vía mercantil privada y concibe el espacio público como un freno para el desarrollo urbano”, en oposición al otro, “que le asigna un mayor peso a lo ciudadano (enfoque de derechos)”. Examina en particular, partiendo por Lima, los casos de Rosario, Montevideo, México, Bogotá, Porto Alegre, São Paulo, ciudades donde partidos de izquierda o progresistas han gobernado o gobiernan intentado una cercanía con la ciudadanía, experiencias que obviamente lo atraen. Sin embargo, la final de su análisis, señala que “la buena gestión local no es patrimonio exclusivo de la izquierda, ya que también hay gobiernos locales exitosos a cargo de fuerzas de centro o de derecha, como Curitiba en Brasil, Monterrey en México, Guayaquil en Ecuador y Medellín en Colombia, entre otros”. Es una advertencia política importante, que proviene de su experiencia práctica en la administración municipal: para gobernar las ciudades no bastan las bue-

nas intenciones, ni las respuestas a largo plazo; se las debe gestionar día a día.

Como “copartícipe” del proceso de gestión y planificación de Quito, Fernando conoce desde el interior del Municipio los problemas de la administración municipal, de la elaboración de planes y estrategias de desarrollo urbano. Esta experiencia le permite señalar que la gestión urbana “debe inscribirse en una propuesta general sobre la ciudad y la sociedad local, definida en términos del derecho a la ciudad democrática”. Y lo interesante es que cuando avanza en el desarrollo de sus propuestas de gestión urbana, incorpora la política. Así, indica que para gobernar la ciudad, se requiere “*profundizar la democracia*: [...] entendida como una gestión y administración de la ciudad en la que la sociedad local se encuentre más próxima y mejor representada; con [...] constitución de un nuevo poder local que surja de bases socioterritoriales más representativas”; “promover la descentralización: fortaleciendo las capacidades de los municipios y acercándolos a la sociedad civil; auspiciando la participación de la población”. Esto lo lleva a plantear el abandono de “visiones tradicionales y tecnocráticas de planificación que exigían tener metas, estrategias, etc., que finalmente conducen al *plan Libro*, a la *oficina del plan*”. Propone que Quito recupere el espacio público a través de una estrategia de desarrollo que estructure la ciudad partiendo del centro histórico hacia la periferia: es lo que denomina el regreso a la ciudad construida. Articula la dimensión urbana del espacio público con su dimensión histórica, sumando el “presente al pasado”, recuperando los “imaginarios fundacionales” de Quito: “la perpendicularidad del Sol (mitad del tiempo) y la equinoccialidad (mitad del mundo)”.

En los capítulos finales, Carrión elabora tres temas que se expresan actualmente en el espacio público de las ciudades latinoamericanas: el fútbol, la violencia y la pobreza. Respecto al primero, su juicio es categórico: “el fútbol es urbano y su espacio vital es la ciudad”. Muestra sus escenarios urbanos: la calle, que vincula el espacio privado con el público; el barrio y el estadio, desde donde el fútbol se proyecta “de manera ubicua por la totalidad del territorio y la sociedad ecuatoriana”, ofreciendo un “mundo ilusorio del ascenso y del estatus social”, del cual no son ajenas las fuerzas políticas que se vinculan con uno u otro de los grandes equipos.

Respecto a los otros dos temas, su propósito es demostrar que las ciudades no son la causa de la violencia que ocurre en ellas, ni del creciente número de pobres que concentran. Su propósito es enfrentar un discurso anti-urbanismo que criminaliza las ciudades y a los pobres. Así, señala que la ciudad es el escenario donde ocurren actos violentos y al mismo tiempo, el origen de otros: la violencia propiamente urbana. Porque siendo la ciudad un lugar de encuentro, hoy día se fragmenta; la pobreza y la riqueza tienden a distanciarse, lo que se expresa a través de múltiples formas de segregación, fracturas urbanas, inseguridades, múltiples temores y desconfianzas. Carrión nos advierte de sus efectos urbanos: se “reduce el tiempo de la urbe, porque deja de ser usada durante las 24 horas del día; disminuye el espacio, cuando los lugares por donde se puede transitar son cada vez menores, siendo los mayormente afectados los espacios públicos; y constriñe las posibilidades de fortalecer la ciudadanía por el incremento de la desconfianza y la pérdida del sentido de lo colectivo”. Y esta es la violencia urbana, no la violencia delictiva. Para hacerle frente —nos dice— no bastan las políticas de seguridad ciudadana o medidas policiales. Se requieren políticas urbanas.

La ciudad latinoamericana, sus problemas, sus avances y sus oportunidades, cruzan el libro. Para Carrión, “la ciudad dejó, hace mucho, de ser concebida como un problema”. Allí se hace ciudadanía. Allí surgen las innovaciones productivas y sociales. Allí es donde las mujeres y los jóvenes se expresan y la política se construye. Respondiendo a esa realidad, a lo largo de estas páginas hay una invitación a ‘des-seguritizar’ las relaciones interpersonales y satisfacer las libertades públicas e individuales, a desestigmatizar a los pobres, construyendo un nuevo urbanismo y nuevas políticas públicas que tienen como ejes centrales el espacio urbano y la ciudadanía. Ese es su proyecto.

**La nueva
coyuntura urbana**

El nuevo patrón de urbanización en América Latina*

“Porque toda situación es el símbolo de muchas, lo grande habla a través de lo chiquito y el universo se ve por el ojo de la cerradura” (Galeano, 1996:7).

Introducción

En América Latina, el patrón de urbanización vive un franco y profundo proceso de transformación, pues mientras en la década del cuarenta, la lógica de la urbanización se dirigió hacia la expansión periférica de las urbes, en la actualidad esa lógica va hacia la ciudad existente, provocando una mutación en la tendencia tradicional del desarrollo urbano, exógeno y centrífugo, hacia uno endógeno y centrípeto, desde una perspectiva internacional. Esto significa que estaríamos entrando en una urbanización caracterizada como *introspección cosmopolita* (Carrión, 2002); es decir, de regreso a la ciudad construida, pero en un contexto de mundialización o globalización¹.

Esta nueva condición de la urbanización en América Latina produce una mutación importante en el concepto de ciudad: de la tradicional ciu-

* Publicado originalmente en: Carrión, Fernando (2005). *Pobres las ciudades de pobres*. La Paz: Ediciones Oxfam.

1 Situación que hoy es posible gracias al proceso simultáneo de globalización y de localización descrito por Robertson (1992), bajo el neologismo de *glocalización*, así como a la transición demográfica que vive América Latina.

dad frontera nacida en el contexto de la primera modernidad, al de ciudad en red propio de la post modernidad, en la que mucho tienen que ver los procesos concurrentes de globalización (integración de mercados, reforma del Estado y desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación) y de transición demográfica (nuevas formas de migración y paso de las ciudades de campesinos a las ciudades de pobres) que conducen a una nueva coyuntura urbana en América Latina.

Globalización y localización

A escala mundial se vive el fenómeno de la globalización social, cultural y económica que produce, paradójicamente, una tendencia creciente hacia la concentración de sus efectos a nivel local (Borja, 1994). En otras palabras, la globalización requiere de ciertos lugares estratégicos —las ciudades— para proyectarse de manera ubicua por el conjunto del territorio planetario (Sassen, 1999). Sin embargo, lo local sólo tiene viabilidad en un “número reducido de sitios”² y de acuerdo al lugar que tengan dentro del sistema urbano global. Ahí nace la condición estratégica que tienen las ciudades, según el posicionamiento venido de la conectividad y la competitividad. Esta condición, según Randolph (2000: 28), está atada a que:

“El tamaño o la importancia de un actor dependen del tamaño de las redes que puede comandar, y el tamaño de las redes depende del número de actores que puede agrupar. Como las redes consisten en el número (grande) de actores que tienen posibilidades diferentes para influenciar a otros miembros de la misma red, el poder específico de un actor depende de su posición dentro de la red.”

Es decir, la globalización no es un fenómeno externo sino parte constitutiva de lo local, ya que lo local existe y se fortalece gracias a las mutuas determinaciones existentes. En otras palabras, estamos asistiendo —según

2 “...cuanto más globalizada deviene la economía, más alta es la aglomeración de funciones centrales en un número relativamente reducido de sitios, esto es, en las ciudades globales” (Sassen, 1999:31).

Robertson (1992)— a un proceso de *glocalización* en un contexto de crisis del Estado nacional y de revolución científico-tecnológica, principalmente en la rama de las comunicaciones³, que introduce cambios notables, al menos, en los siguientes tres aspectos que tienen que ver con el tema que nos ocupa:

- Primero, se produce la reducción de la distancia espacial por la aproximación relativa de los territorios distantes y la modificación de la geografía planetaria, fenómenos que llevan a una reducción de la barrera espacial que se opone a la generalización del mercado y a la anulación del espacio por la disminución del tiempo de traslado (Martner, 1995)⁴ y, en términos metodológicos, a un cambio en los conceptos principales del desarrollo urbano por las mutaciones de la accesibilidad, centralidad, velocidad⁵ y por el paso de su consideración físico-espacial a una mucho más comprensiva e integral (económica, cultural).
- Segundo, se aceleran y multiplican las historias en espacios cada vez más distintos y distantes, por lo que la diversidad se convierte en un elemento fundamental de la democracia (el respecto a la heterogeneidad). A partir de este momento la distinción entre igualdad y equidad se hace visible, porque el segundo hace referencia al reconocimiento del otro.
- Tercero, el espacio principal de socialización de la población queda circunscrito al ámbito de las nuevas tecnologías de la comunicación y a los modernos medios de comunicación, convertidos en el punto central de la industria cultural y en el eje de la integración social. Mientras en épocas pasadas la socialización se hizo en la ciudad (ágora

3 “En la década perdida de los ochenta la única industria que se desarrolló en América Latina fue la de la comunicación” (García Canclini, 1997: 261).

4 En la relación tiempo y espacio que esta determinación plantea, se debe señalar que la sociedad de la riqueza se mueve más en el ámbito del tiempo (espacio de los flujos) y la de la pobreza más en nivel de lo territorial (espacio de los lugares), con lo cual, por un lado, la pobreza y la riqueza no se encuentran como antaño y, por otro, que la “glocalización es un proceso de nueva estratificación a nivel mundial” (Beck, 1998: 88).

5 “La ciudad que dispone de la velocidad, dispone del éxito”. Le Corbusier.

o polis) o en el aula de la escuela, en el presente se la hace en los medios de comunicación. García Canclini (2000) muestra que el 28% de los migrantes que llegan a Ciudad de México, no llegan para vivir el espacio público urbano sino para recluirse en el mundo doméstico para ver la televisión. Y ven básicamente lo mismo que en las zonas campesinas de las cuales provienen: las noticias, el fútbol y las telenovelas.

La ciudad evoluciona en relación a la dinámica de la glocalización: cuanto mayor es la internacionalización de la economía urbana mayor es la aglomeración de las funciones centrales, aunque en un número pequeño de lugares (Sassen). De igual manera, la alta densidad de las funciones económicas que tienen las ciudades estratégicas conducen a una nueva lógica de concentración espacial, donde hay nuevos elementos que definen el carácter de la aglomeración y el de su plataforma de integración: la centralidad urbana (Ciccolella y Mignaqui, 1999).

Las nuevas centralidades, que se inscriben en la definición de los “no lugares” (Augé, 2000) y que se construyen en las periferias urbana con tecnología de punta y accesibilidad altamente diferenciada y excluyente, son las que se convierten en los polos de punta de la articulación a la globalización. Los ejemplos más emblemáticos e interesantes son los casos de las centralidades de la Ciudad de México (Centro Corporativo Santa Fe), de San Pablo (Centro Berrini) o Santiago (Ciudad Empresarial de Huechuraba).

Adicionalmente, están aquellos lugares centrales de menor escala pero altamente especializados y fragmentados que aparecen bajo las formas de *artefactos de la globalización*, como son los aeropuertos (Río de Janeiro), los puertos (Valparaíso), los *World Trade Center* (Bogotá), los *malls* (Lima), los estadios deportivos (Buenos Aires), los centros de convenciones (Carta-

6 Este tipo de artefactos de la globalización existen en más de cien países y se han convertido en una de las formas emblemáticas de la presencia de la globalización en el territorio urbano (www.worldtradecenter.org).

gena), los recintos feriales (San Pablo), los parques temáticos (Ciudad de México) y los centros de negocios (Santiago⁷), entre otros.

En el caso concreto de las ciudades, este proceso de glocalización se evidencia entre aspectos interrelacionados:

- En *términos económicos*, la ciudad es un elemento fundamental de la competitividad de las unidades económicas (empresas), porque allí se concentra el mercado (oferta y demanda), la infraestructura (servicios, tecnología), las comunicaciones (telefonía, vialidad), los recursos humanos (consumo, producción) y la administración (pública, privada). Y, adicionalmente, las ciudades se convierten en el polo de punta y eje de la articulación de la economía mundial.
- En *términos culturales*, las ciudades permiten la integración social y cultural, con proyección internacional, y operan como mecanismo de mantenimiento y fortalecimiento del sentido de pertenencia a la pluralidad de culturas locales. La ciudad es el espacio de representación y el espacio representado, aquí la sociedad se visibiliza, en un doble sentido: cobra existencia y se expresa simbólicamente.
- En *términos políticos*, se vive un proceso de desnacionalización del Estado en tanto se desarrollan procesos simultáneos de internacionalización (bloques regionales) descentralización (localización) y modernización (privatización); inscritos en el impulso de la llamada reforma del estado (apertura, presidencialismo). En este contexto el municipio adquiere una función mucho más importante que hace pensar en un regreso a la ciudad-Estado, donde las ciudades se convierten en los puntos de avanzada de este proceso.⁸ Hay un incremento significativo del protagonismo político y económico de las ciudades que conduce a la existencia de tres actores a escala mundial: el Estado nacional en

7 La Ciudad Empresarial de Santiago es un ejemplo interesante, que además se denomina así misma como ciudad y no como centralidad de negocios. Está localizada en Huechuraba en una de las comunas de la periferia del Gran Santiago.

8 En esta perspectiva apuntan los procesos de reforma del Estado que se viven en América Latina, a través del impulso a la apertura económica, la transnacionalización de los mercados, la descentralización de competencias y recursos, la modernización, el ajuste y la generación de las condiciones de competitividad, entre otras.

decadencia, la consolidación del mercado y la emergencia de la ciudad (Sassen, 1996).

La transición demográfica

En el último medio siglo se observa un rápido crecimiento de la población urbana y del número de ciudades en todos los países de América Latina. Hoy, el universo urbano de América Latina se caracteriza por tener dos ciudades con más de 15 millones de habitantes; 28 urbes que tienen más de un millón y 35 que sobrepasan los 600 mil habitantes. Esto significa que hay 65 áreas metropolitanas, producto del proceso de urbanización, que son el eje a partir del cual la globalización tiene su plataforma de sustentación y desarrollo.

Esta creciente concentración de la población en áreas urbanas tiene su contraparte en la reducción significativa de las tasas generales de urbanización, así como de las tasas de las ciudades más grandes (Villa, 1994).

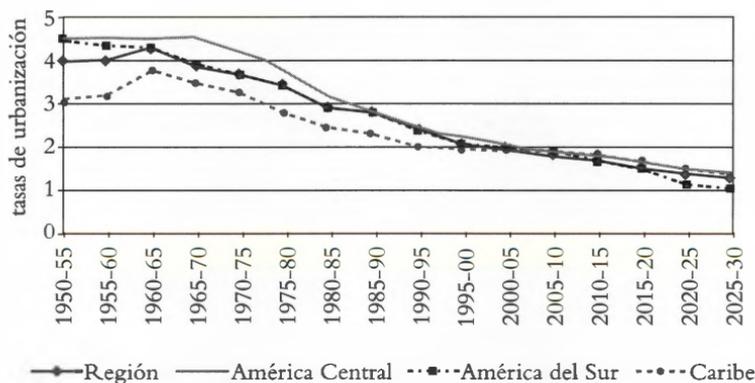
Por un lado tenemos que en 1950, el 41 por ciento de la población vivía en ciudades; en 1975 subió al 61.2 por ciento y para el año 2000 se estimó que sería el 75 por ciento (Lattes, 2001: 50). Es decir, en medio siglo casi se duplica el porcentaje de la población concentrada en ciudades y, también, la población mayoritaria de la región tiene a la ciudad como su “modo de vida” fundamental⁹. En el inicio de este tercer milenio, América Latina se ha convertido en el continente con mayor porcentaje de población urbana del mundo, gracias a una urbanización tardía pero más rápida que en otras latitudes.

Por otro lado y como consecuencia del proceso anterior, la tasa de urbanización para América Latina se ha reducido paulatinamente desde 1950 cuando de 4.6 pasó a 4.2 en 1960; a 3.7 en 1970; a 3.2 en 1980; a 2.6 en 1990 y a 2.3 en el 2000 (Hábitat, 1986) y se prevé que en el año 2030 se ubique en alrededor del 1 por ciento. Este fenómeno se produce, primero, porque al descender las tasas de migración campocidad y de

crecimiento vegetativo de la población urbana y rural, éstas tienen cada vez menos significación en la tasa de crecimiento urbano. Pero también tiene que ver con la importante reducción de las tasas de crecimiento vegetativa de la población, tanto del campo como de las ciudades.

Gráfico 1

América Latina y el Caribe: Ritmo de la urbanización en las regiones a partir de los años 50



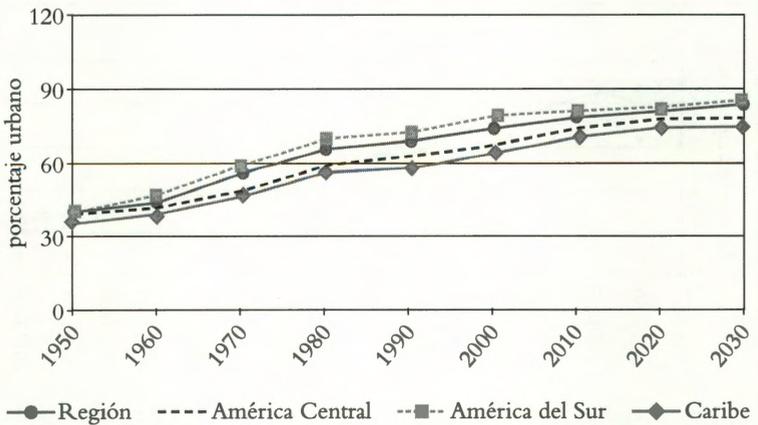
Fuente: Mac Donald, Joan y Simiodi Daniela, "Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos". Ed. CEPAL, Santiago, 1999 (p. 12).

Esta disminución de las tasas —que se observa en el gráfico anterior (No. 1)— es lógica porque a menor población residente en el campo, menor volumen potencial de migración existe. Si partimos del hecho que la migración es un proceso finito, tenemos que en 1950 había un 60 por ciento de la población potencialmente migrante, situación que en la actualidad se reduce a una cifra cercana al 20 por ciento.

En el gráfico siguiente (No. 2) se puede percibir el movimiento de crecimiento de la concentración de población en ciudades, inverso al de

la reducción de las tasas de urbanización que se observó en el Gráfico No.1. Esto es, mientras la concentración de población en ciudades sube las tasas de urbanización tienen un comportamiento hacia la baja.

Gráfico 2
América Latina y el Caribe: Evolución de la concentración de población urbana, 1980-2010 (porcentaje)



Fuente: Mac Donald, Joan y Simiodi Daniela, "Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos". Ed. CEPAL, Santiago, 1999 (p. 12).

Si se observa el Gráfico siguiente (No. 3), donde se tiene una aproximación del crecimiento urbano por el tamaño de ciudades, se puede constatar, en primer lugar, que las tasas de urbanización caen, prácticamente, de manera paralela y parecida en todos los rangos de ciudades considerados.

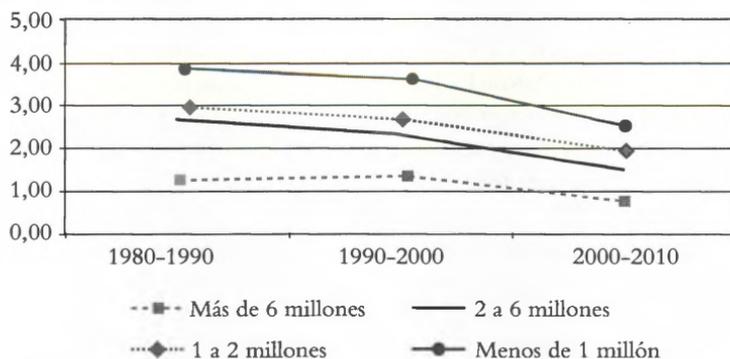
Sin embargo, si se mira más detenidamente el gráfico en mención, el rango de ciudades que tiene la caída relativa más pronunciada es el de las ciudades más pequeñas (las de menos de un millón de habitantes), lo cual

puede obedecer justamente al hecho de que reciben cada vez menos población del campo y son, a su vez, las que más emigración generan hacia las ciudades más grandes. En otras palabras, esto significa, que no existe la llamada migración en escalera, porque se producen saltos migratorios entre distintos rangos de ciudades y no hay una secuencia de la migración de la ciudad pequeña a la media y de esta a la más grande.¹⁰

Llama la atención el hecho de que únicamente las ciudades más grandes crecen hasta el período 1990-2000, para luego tener una caída significativa hasta la mitad de su tasa.

Gráfico 3

América Latina y el Caribe: Evolución de tasas de crecimiento de ciudades según tamaño 1980-2010 (porcentaje)



Fuente: Naciones Unidas: "World Population Prospect", 1998.

Estas cifras que dan cuenta de un proceso, permiten afirmar que en la región se cerró el ciclo de la migración del campo a la ciudad como ele-

10 Lo que si queda claro es que el flujo migratorio es más interurbano que entre el campo y la ciudad, como fue en el período anterior.

mento caracterizador de la urbanización latinoamericana —desde mediados del siglo pasado— y del crecimiento vertiginoso de las urbes que produjo, entre otras cosas, una lógica de urbanización sustentada en la periférisación y la metropolización.

Si bien concluyó este ciclo migratorio, no se puede desconocer que se abrió un inédito proceso de distribución territorial de la población, donde destacan dos de sus expresiones más relevantes:

- La movilidad poblacional al interior de los territorios nacionales se desarrolló sobre la base del redireccionamiento de los flujos poblacionales desde los lugares históricos de la urbanización hacia los territorios peri-urbanos de las grandes ciudades (crecimiento sin par de sus bordes) y, hacia la constitución de nuevos territorios, como por ejemplo, en México, a lo largo de la zona de frontera con los Estados Unidos por sobre la ciudades primadas (Distrito Federal o Guadalajara); en Bolivia, el eje La Paz-Cochabamba-Santa Cruz que sustituye al anterior Sucre-Potosí-La Paz; en el Brasil donde la región que absorbe la nueva población está directamente vinculada al MERCOSUR; o en Paraguay hacia las áreas fronterizas con Brasil; y en Colombia donde se añade el fenómeno de los desplazados por la guerra, entre otros.
- El flujo poblacional dirigido hacia el exterior de los países e, incluso, de la región bajo la modalidad de la migración internacional.

El fenómeno de la migración internacional de la población se ha convertido en un componente fundamental del proceso de globalización para América Latina. A nivel mundial, cerca de 200 millones de personas dejan su país de origen para establecerse en otros lugares, hecho que ha llevado a algunos autores a calificar este fenómeno como una nueva forma de nomadismo, definición exagerada, aunque es cierto que hemos entrado en la era de las migraciones internacionales, donde los países del Tercer Mundo son los que mas población expulsan. Ahora, si bien este fenómeno es significativo en números absolutos, en términos relativos no lo es porque involucra a menos del 3 por ciento de la población mundial.

Entonces, cabe preguntarse ¿qué hace que este proceso tenga la importancia actual?

El impacto de las migraciones es tan significativo que se podría afirmar que es la forma fundamental de inserción de las ciudades de la pobreza al proceso de globalización, pero se trata de una inserción asimétrica pues se vinculan al proceso sólo una parte de las ciudades, añadiendo un nuevo elemento a la segregación urbana, esta vez, de carácter interurbano.

Hoy las migraciones internacionales, en muchos de nuestros países, tienen los siguientes impactos:

Demográficamente, las migraciones internacionales han provocado que las segundas y terceras ciudades de algunos países de América Latina se localicen por fuera de los territorios nacionales y continentales, constituyendo, por esta vía, verdaderas redes interurbanas transnacionales. Según García Canclini (1999), la quinta parte de los mexicanos y la cuarta parte de los cubanos viven en los Estados Unidos. A lo que se puede añadir que Buenos Aires es la tercera ciudad de Bolivia¹¹, que Los Ángeles es la cuarta de México, que Miami la segunda de Cuba, que Nueva York es la segunda de El Salvador. Adicionalmente, se debe consignar el impacto que tiene en la configuración de ciudades articuladas en red, la caracterización de su plurinacionalidad, expresada en hechos tales como que Quito puede ser la primera ciudad otavaleña, México la de mayor población mixteca o La Paz, la ciudad aymara más grande.

Económicamente, la región recibe un promedio anual superior a 30 mil millones de dólares por concepto de remesas (Ávalos, 2002¹²). México

11 En Buenos Aires se jugó en el año 2003 la Copa de Campeones Boliviana de fútbol, pensando en los réditos económicos que significaría la asistencia mayoritaria a los estadios de los migrantes bolivianos en Argentina.

12 "De acuerdo al Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID, las remesas en América Latina alcanzan alrededor de 25.000 millones de dólares al año y se proyecta que de continuar con las tasas de crecimiento actuales, el valor de las remesas acumuladas para la siguiente década 2001-2010 podría alcanzar los 30.000 millones de dólares" (Ávalos, 2002). Hoy, al año 2005, se estima en US 45.000 mil millones de dólares el flujo de remesas hacia América Latina y la tendencia es creciente.

aporta con más de 10 mil millones de dólares anuales, convirtiéndose en la tercera fuente de divisas del país. En Brasil, es equiparable a los ingresos de las exportaciones de café. En El Salvador es la primera fuente de ingresos y en el Ecuador, la segunda. Fenómeno similar ocurre en los países caribeños como Cuba o República Dominicana; centroamericanos como Nicaragua o Panamá; como sureños como Uruguay y Argentina; y, andinos como Colombia y Perú.

Políticamente, las migraciones suponen la constitución de redes urbanas transnacionales que producen cambios en diversos ámbitos, entre los que se puede mencionar, por ejemplo, la discusión del carácter de la ciudadanía y la tendencia hacia la formación de “ciudadanías múltiples”¹³, que nacen de las reformas constitucionales de nuestros países cuando reconocen la doble y la triple nacionalidad, así como con el otorgamiento del derecho al voto del emigrante. Empieza a plantearse un debate respecto de la división política-administrativa de los territorios nacionales, donde El Salvador piensa en su Departamento número 15, en Chile se discute su Región Virtual y en el Ecuador aparece una reflexión sobre la provincia número 23, justamente compuestas por estas “comunidades transnacionales” que se desarrollan.

Culturalmente, estas redes urbanas constituidas a partir de la migración internacional conforman, como afirma Beck (1998) “comunidades simbólicas” configuradas en “espacios sociales transnacionales” que se sustentan, a su vez, en comunidades transnacionales. En otras palabras, estas comunidades transnacionales suprimen la vinculación histórica de una sociedad particular a un lugar concreto, generalmente al territorio del Estado nacional. Y lo han hecho porque esta población migrante no rompe los lazos de identidad con el país de origen y, mas bien, como ocurre en estos casos, tienden a reproducir la cultura del lugar de origen en el de destino y también a establecer vínculos importantes entre ellos, que hace

13 Europa se camina, más bien, hacia la formación de la “ciudadanía única” o de una ciudadanía supranacional.

pensar en la existencia de una territorio continuo –aunque distante– entre el espacio de origen y el de destino. Este hecho hace pensar también en la existencia de importantes remesas culturales que son difíciles de cuantificar.

En términos *urbanos*, empiezan a constituirse enlaces entre la Ciudad de México con Los Ángeles, La Paz con Buenos Aires, Lima con Santiago, Quito con Murcia porque los emigrantes tienden a reproducir la cultura del lugar de origen, en el lugar de destino; y, empiezan a establecer lazos interurbanos tremendamente significativos sobre la base de los flujos económicos, culturales y sociales, que hacen pensar en la existencia de un *continuo urbano-urbano discontinuo y distante* por sobre el continuo rural-urbano típico de la fase anterior de la urbanización. Adicionalmente, se vive un cambio significativo de la geografía de los estados nacionales, al extremo de que la organización territorial y la división político administrativa tienden a transformarse de manera significativa. Ahora la organización de los territorios nacionales mira más hacia fuera, como pueden ser los bloques regionales como el MERCOSUR, la Cuenca del Pacífico o hacia las zonas de libre comercio como pasa con México.

Indudablemente, este escenario demográfico descrito genera, al menos, tres conclusiones significativas:

- La primera, existe un cambio integral en las demandas sociales urbanas que ahora se inscriben menos en los requisitos cuantitativos (mas agua y transporte) y mas en los cualitativos (mejor agua y transporte), una transformación en las prioridades de inversión en las ciudades que hoy día se dirigen hacia la ciudad existente o construida y menos hacia la periferia, y una mutación en la lógica de urbanización que privilegiaba la periférisación y la metropolización hacia la introspección cosmopolita;
- La segunda, ningún modelo de desarrollo se ha expresado de manera equitativa en el territorio; por tanto, es necesario tener en cuenta que las tendencias generales de los procesos demográficos se caracterizan por su alta heterogeneidad y diferenciación; y

- La tercera, la conformación de “comunidades transnacionales” con espacios urbanos globales¹⁴. En consecuencia, es absolutamente pertinente e importante plantearse la pregunta: ¿Cómo pensar en las ciudades de hoy que no sólo que están dispersas en el territorio sino que están en otros países e, incluso, en otros continentes?

El predominio de la población urbana sobre la rural, el incremento del número de ciudades y la generalización de la urbanización a lo largo del territorio de América Latina, permiten concluir que América Latina *se ha transformado en un continente de ciudades*. Sin embargo, esto no significa que haya asumido la condición de una verdadera región urbana pues la carencia de un sistema urbano integrado con características regionales y una estrecha comunicación interurbana impiden la definición de esta cualidad.¹⁵ Abonan en la misma dirección, el escaso desarrollo urbano de nuestras ciudades, la alta diversidad de urbes y las grandes distancias espaciales, sociales e históricas que las separan.

Esta doble determinación demográfica —reducción de las tasas de migración rural-urbana e incremento de las migraciones por fuera de los territorios nacionales, en un contexto de globalización de la sociedad— plantea una contradicción propia del patrón de urbanización actual: el regreso a la “ciudad construida” (introspección) en un contexto de internacionalización (cosmopolita); es decir, un patrón de urbanización caracterizado como de *introspección cosmopolita*.

Estos cambios demográficos conducen a dos órdenes de modificaciones con referencia a la temática urbana:

14 Esta sería la forma privilegiada de articulación de la “ciudad en red” desde América Latina, que si bien se apoya en las nuevas tecnologías de la comunicación (NTIC), no tendría tanto peso el determinismo tecnológico como ocurre con las “ciudades globales”.

15 En esa perspectiva, Europa puede tener menos población concentrada en ciudades que América Latina, pero sí considerarse un continente urbano.

- Cambios en el sistema de ciudades

El sistema de ciudades en América Latina tiende a cambiar de un patrón concebido a partir de los atributos, especialmente del tamaño de las poblaciones —que definían una jerarquía y rangos de ciudades según la cantidad de población concentrada en la aglomeración, sin que cada una de ellas esté relacionada con la otra— hacia una verdadera red urbana donde el flujo de las relaciones interurbanas tiende a intensificarse y, sobre todo, a insertarse en ámbitos que superan las fronteras nacionales¹⁶

Borja y Castells (1998: 318) afirman que:

“Los tradicionales sistemas urbanos basados en la jerarquía nacional —capital, centros regionales, centros comarcales— pierden su lógica al desarrollarse mecanismos de inserción de los núcleos urbanos en los sistemas mundiales de producción, comunicación e intercambio. Las ciudades se integran en sistemas urbanos que no siguen la lógica de la continuidad territorial sino que se estructuran en función de unos nodulos —los centros urbanos— y unos ejes —los flujos de mercancías, personas, capitales, e información— entre ellos”.

La jerarquía urbana tradicional fundada en la clásica contradicción campo-ciudad pasa a un continuo que va de lo rural a lo urbano, ya que el campo y las ciudades pequeñas, medias y grandes se articulan entre sí en una red de relaciones interurbanas. Esto es, de rangos de ciudades constituidos por atributos, a un sistema urbano definido por una red de relaciones. Pero, no todas las ciudades se articulan de igual manera porque cada una de ellas tiene particulares características de competitividad y posicionamiento.

Este sistema urbano se construye entre las ciudades y de éstas con el campo. En este contexto, el crecimiento demográfico del campo tiende a

16 Usando el ejemplo de la geometría se podría decir que la jerarquía urbana se fundaba en una pirámide de punto sinconexos clasificados por sus atributos de tamaño y que el sistema urbano es un plano compuesto por puntos articulados entre sí.

estabilizarse¹⁷, aunque debe resaltarse la existencia de tasas negativas desde el año 2000 y la existencia de mayor pobreza en una doble condición: mayor proporción de pobres y mayor cantidad de indigentes¹⁸. Según el Panorama Social de CEPAL (2004), en el año 2002 la región tenía 221 millones de pobres y 97.4 millones de indigentes. El 61.8 por ciento de los habitantes rurales son pobres y el 19.4 por ciento es indigente.

Por otro lado, las ciudades medias tienen un ritmo de crecimiento mayor al del campo y también al de las ciudades grandes. Las ciudades más grandes han disminuido sus tasas de crecimiento, aunque se percibe una tendencia interesante de mayor aumento de la población de su *hinterland* inmediato, que estaría conduciendo a la formación de ciudades región o de nuevas áreas metropolitanas.

- Cambios en la ciudad

La desaceleración general de la urbanización y la concentración de la población en las grandes ciudades podría generar –estructural e históricamente– dos cambios interesantes: por un lado, el tránsito de la urbanización de la cantidad hacia la de la calidad, en tanto la presión demográfica se ha reducido y ahora las demandas sociales presionan más por la mejora de los servicios que por la dotación de ellos; y, por otro, la búsqueda de solución a los problemas de la pobreza del “hábitat popular urbano”, en tanto las ciudades en general y las más grandes en particular ofrecen mejores posibilidades de reducir la pobreza por la vía de mitigar las necesidades básicas insatisfechas (NBI).

De acuerdo a la información existente y superando las visiones neomalthusianas, hoy se puede afirmar que a mayor nivel de urbanización, mayores posibilidades que la pobreza sea menor, lo cual deja de lado el discurso estigmatizador de la ciudad y de las políticas de control migra-

17 “La población rural se ha mantenido constante, en torno a 125 millones de habitantes, desde hace un par de décadas” (CEPAL, 2004).

18 “En 1997, un 54% de la población rural vivía en la pobreza, y más de la mitad de estos pobres eran indigentes. En cambio, en las ciudades, un 30% era pobre, y sólo un tercio de esos pobres se incluía en la categoría de indigentes” (Mac Donald y Simiodi, 1999: 22).

torio del campo hacia la ciudad que nunca dieron resultado. Ricardo Jordán (2002) justamente sostiene que: “En todos los países, la pobreza tiende a ser mayor en las áreas rurales que en las urbanas, y tiende a ser menor en las ciudades mas grandes que en las intermedias y pequeñas”.

De allí que la alta tasa de urbanización debe ser entendida como una fortaleza y no como una debilidad para reducir la pobreza, si nos atenemos al hecho de que las ciudades más grandes tienen niveles de pobreza más bajos, debido a que allí se puede proveer con mejores posibilidades los servicios y equipamientos y, por tanto reducir la pobreza desde la perspectiva de las necesidades básicas insatisfechas. Por eso Mac Donald y Simiodi (1999: 7) llegaron a la conclusión de que el alto grado de urbanización es más una ventaja que un problema, como fue considerado en décadas anteriores.

Hoy lo que tenemos es un estancamiento de la urbanización, gracias a la disminución de la disposición a la migración del campo —por que cada vez hay menos población que vive en el campo— y la reducción importante de las tasas de crecimiento vegetativo. Por otro lado y correlativamente, existe una estabilización del crecimiento de la proporción de los pobres urbanos. Estos son dos datos demográficos importantes para las políticas de reducción de la pobreza en las ciudades.

La conclusión anterior no significa que se deje de invertir en el campo y en las ciudades pequeñas y medias. Por el contrario, la afirmación anterior evidencia la necesidad de dirigir ingentes esfuerzos hacia la totalidad de las zonas donde se concentra la pobreza absoluta y relativa.

La nueva realidad urbana regional

Sin duda, la situación de transformación compuesta, entre otros, por los procesos interrelacionados de globalización y demográficos, tiende a modificar la lógica de la urbanización en América Latina. Sobre esta base nos interesa formular la hipótesis de que nos encontramos viviendo en una ciudad totalmente diferente a la teníamos hace un poco más de una década o, lo que es lo mismo, que en América latina se ha entrado en una nueva coyuntura urbana.

En el último siglo, se pueden encontrar dos momentos de cambio por los que han a travessado las ciudades de América Latina, cada uno de los cuales permite caracterizar a un patrón de urbanización en particular.

- A partir de la segunda posguerra se implanta una urbanización caracterizada por su desarrollo periférico-expansivo y de modalidad metropolitana con alta primacía urbana, elementos propios del modelo del Estado de bienestar y de la sustitución de importaciones.
- Medio siglo después, se perfila otro patrón de urbanización sustentado en la “introspección cosmopolita”, expresión del regreso a la ciudad construida y de la formación de la ciudad en red¹⁹, en el contexto de la globalización.

Sin duda que la situación de transformación extrema compuesta, entre otros, por los procesos señalados, tiende a modificar el patrón y lógica de la urbanización en América Latina. La hipótesis de que nos encontramos viviendo en una nueva ciudad puede verificarse, entre otros, por los siguientes 10 temas clave:

- El siglo de las ciudades o la ciudad como actor

Con la crisis del Estado nacional, irreversible en apariencia, la globalización en camino y la urbanización de la población²⁰ es posible pensar que el siglo XXI será el de las ciudades. Esta realidad otorgará un nuevo protagonismo a las ciudades, el cual las llevará a constituirse, junto con los estados nacionales y el mercado, en uno de los actores internacionales fundamentales. La gran ciudad latinoamericana emergerá como uno de los actores políticos y económicos más importantes, donde su nuevo rol

19 Quizás las iniciativas más interesantes que se desarrollan en América Latina sean las que tienen lugar dentro del MERCOSUR —con las mercociudades—; en la frontera México-Estados Unidos o con las urbes más grandes del continente.

20 En América latina, cerca del 80 por ciento de la población vive en ciudades, hay 45 ciudades con más de un millón de habitantes y se ha generalizado la urbanización por el territorio. A nivel mundial, estamos en el umbral del promedio de población que vive en el campo y la ciudad.

surgirá de inéditos procesos de recentralización y de redefinición de su capitalidad²¹. Sin duda, uno de sus ejes será una *cosmopolitización* que integre su *hinterland* inmediato y que articule el sistema urbano nacional con el mundial.

En la actualidad, se vive ya la conversión de la ciudad en un actor político y económico fundamental que supera su propio ámbito de existencia: lo local. Y, es en este sentido que tiene cabida la generalización del neologismo propuesto por Robertson (1992) de la *glocalización*, por cuanto se establece una relación de complementariedad entre lo global y lo local, producto de las mutuas determinaciones. Esto significa que lo global no es algo externo a lo local, sino un elemento constitutivo; es decir, no se excluyen entre ellos sino que son parte de lo mismo.

• La cosmopolitización de la ciudad

Así como la globalización requiere de la localización para existir, lo local necesita de la internacionalización para desarrollarse; es decir, de articularse en red mediante la generación de las condiciones de competitividad (ubicación en el mercado) y posicionamiento (función en la red urbana y ubicación en el territorio). Una y otra llevan a la cosmopolitización de la ciudad porque generan radios de influencia interconectados²² en espacios cada vez más distantes, distintos y discontinuos.

Es decir, frente a la continuidad espacial que generó la ciudad metropolitana en su *hinterland* inmediato, hoy se percibe que la nueva ciudad tiende a manifestarse de manera ubicua en un espacio que no requiere de una continuidad territorial. En ese contexto, se percibe la proyección mundial de lo local o, lo que es lo mismo, su internacionalización.

21 Ya se observan procesos de reforma política, económica y cultural en ciudades como Ciudad de México, Quito, Montevideo, Porto Alegre y Bogotá, que han llevado a la aprobación de leyes especiales para su gobierno. O, el caso de Buenos Aires donde se encuentran discutiendo su Constitución, a partir de la elección —por primera vez— de su intendente.

22 El espacio de flujos según Castells o el sistema informacional según García Canclini.

Sin duda que uno de los ejes de esta nueva situación proviene del “estallamiento territorial” de sus funciones y de su distribución ubicua en el espacio. Tal situación se expresa bajo una triple dimensión: La metropolización de la ciudad bajo la modalidad de una ciudad-región, la rearticulación de los sistemas urbanos nacionales en contextos regionales internacionales (Mercociudades o Comunidad andina de ciudades) y una cosmopolitización integradora bajo la lógica de la ciudad en red o ciudad global.

- El regreso a la ciudad construida

Paradójicamente, frente al cambio de escala y a la internacionalización de la ciudad hay también una mutación del sentido del urbanismo: la introspección. El patrón urbano que se desarrolló en América Latina, fundado en su periferización²³, entra en una nueva etapa. Es decir, frente a la internacionalización, se observa un movimiento hacia el interior de la ciudad. El urbanismo de la expansión urbana entra en crisis, avizorándose su salida a partir de la década de los noventa a través de lo que puede definirse como el retorno hacia la ciudad existente. Este proceso se fundamenta en:

- La ciudad se caracteriza por estar en permanente construcción-reconstrucción; esto es, que a la par que se produce también se reproduce, porque mientras más se consume más se produce; se trata de un caso único dentro del conjunto de los productos sociales (mercancías).
- La ciudad latinoamericana tiene la cualidad de ser joven pero con vejez prematura. Joven, en términos de que su origen no se remonta a épocas tan antiguas como las urbes europeas o asiáticas; pero también a que sus desarrollos mayores tuvieron lugar recién desde la mitad del siglo pasado, pero con una velocidad elevada. Vejez prematura porque las condiciones de pobreza extrema de sus pobladores²⁴ y sus institu-

23 Entendido como el paso de lo rural a urbana, la dotación de servicios urbanos a terrenos que no lo tienen, el diseño de normas y la expansión urbana precaria, entre otras.

24 El urbanismo de las sociedades pobres se desarrolla igual que la construcción de las viviendas populares: materiales precarios, tecnologías obsoletas y progresivamente.

ciones hace que se construya la ciudad con materiales y técnicas precarias y con una falta de previsión en la calidad del desarrollo urbano, por lo menos, para el mediano plazo; lo cual exige su mantenimiento, reposición y renovación constantes.

En otras palabras, las ciudades latinoamericanas son pobres y concentran muchos pobres, lo cual produce una urbanización progresiva e informal que a la larga es de mayor costo y, como se la hace con materiales de baja calidad o de desecho, su vida útil es más reducida. Tal lógica de urbanización ha conducido a que las ciudades de América Latina tengan una vejez prematura. La calidad y cantidad de los servicios, infraestructuras, equipamientos y viviendas han sido insuficientes y, además, de baja calidad, poniendo en evidencia la necesidad del mantenimiento y renovación del conjunto y las partes de toda ciudad.

Por eso es que hasta el Banco Mundial (1991: 68), ha visto que:

“En otras regiones, como América Latina, el problema del mantenimiento es más grave. Posiblemente no se necesite realizar grandes inversiones adicionales si se administran y mantienen eficientemente los bienes existentes. En la mayoría de las ciudades, sin embargo, el mantenimiento en sí ha pasado a ser una de las prioridades del desarrollo. Ello significa que es preciso continuar y reforzar, como objetivo prioritario, los renovados esfuerzos desplegados recientemente por mejorar la capacidad de los gobiernos de las ciudades y por mantener las redes, las instalaciones y los servicios de infraestructura existentes.”

La disminución relativa de la presión demográfica hace que los procesos de urbanización se dirijan principalmente hacia la ciudad construida y a que la cantidad ceda a la calidad de lo urbano.

Si la lógica de urbanización de la ciudad —sus procesos reales y normativos— se dirigió fundamentalmente hacia la expansión periférica, en la actualidad lo hace hacia la ciudad existente, hacia la urbe consolidada (Borja, 1988). Se observa una mutación en la tradicional tendencia del desarrollo urbano (exógeno y centrífugo), que privilegiaba el urbanismo de la periferia; a uno que produce una redirección hacia la ciudad existente (endó-

gena y centrípeta). De esta manera, pasarnos de la urbanización de un espacio vacío o plano, a la urbanización de un territorio configurado; esto es, a una urbanización de lo urbano o a una re-urbanización.

Se observa, por tanto, un cambio de mirada en las políticas, en la planificación y en la intervención urbanas, que empieza por descartar aquella concepción que niega la posibilidad de urbanizar un terreno dentro de la ciudad, porque este solar ya es urbano, o aquélla que no se puede volver a urbanizar la ciudad.

Los ejemplos de actuación en los lugares centrales de nuestras ciudades son claros, tanto por el impacto que tienen en la urbanización existente como por la magnitud de las inversiones y, es por ello que requieren —como contrapartida de verdaderas propuestas de planificación del conjunto de la zona de implantación del proyecto, como también de la totalidad de la ciudad existente. Sin duda, esto nos plantea el reto de desarrollar nuevas metodologías, técnicas y teorías urbanas que sustenten esquemas de planificación para ciudades construidas y por construir, teniendo en cuenta siempre que la ciudad es un producto sin fin que requiere permanentemente su puesta al día.

Este cambio de óptica en las políticas urbanas y de la planificación fortalece la restitución de la prioridad en la urbe previamente construida o existente²⁵. Allí está, por ejemplo, el servicio de transporte que cobra un sentido sustancialmente diferente en relación a los usos de suelo y actividades, porque nos plantea nuevos retos vinculados a las accesibilidades y a la centralidades intraurbanas.

Los servicios

El tema de los servicios es de vieja data en el desarrollo urbano, aunque en el contexto actual cobre un nuevo sentido puesto que la búsqueda de competitividad y posicionamiento de las ciudades en el mercado mun-

25 Que exige políticos y acciones urbanísticas dentro de ciudades, es decir: la urbanización de la ciudad o reurbanización.

dial²⁶ estimulan el redireccionamiento de la función de los servicios, pasando del consumo de la población (calidad de vida) hacia la producción (productividad) y, es por esto que el cobro de las tasas de los servicios se ha convertido en una necesidad más importante en las políticas urbanas que la ampliación de las coberturas sociales.

Consecuente con lo señalado anteriormente, el conjunto de las prioridades de los servicios también se modifican de manera sustancial. Mientras los servicios urbanos vinculados a la comunicación (teléfonos, aeropuertos, carreteras), las finanzas (teletrabajo, Internet) y la producción (energía eléctrica, agua potable, seguridad) serán prioritarios, los que tienen que ver más directamente con la calidad de vida tiendan a perder significación (saneamiento, educación, salud).

Debido a los procesos de reforma del Estado que vive la región, toma impulso la discusión respecto de las modalidades de gestión de los servicios. La descentralización y la privatización son los ejes que conducen a la desnacionalización de los servicios y a la formación de mercados segmentados por tipos de servicios y a la conversión del ciudadano en cliente; pero también al incremento de la tensión entre una gestión cada vez más global de los servicios y una producción más local. El ejemplo de la telefonía es interesante: empresas transnacionales (españolas, francesas, norteamericanas) se asientan en nuestras ciudades gracias a los procesos de privatización e imponen las condiciones de producción a los gobiernos locales que les regulan gracias a los procesos de descentralización.

La demanda de servicios se incrementa conforme la sociedad y la tecnología evolucionan. En la actualidad, por ejemplo, con las necesidades de conectividad y del crecimiento de las finanzas, el número de los servicios ha aumentado; pero, además, el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación ha generado nuevos servicios, antes impensados.

Los servicios no pueden pensarse aislados unos de otros. Antes el agua potable podía distribuirse de manera autónoma de la energía eléctrica y

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

ésta independiente de la telefonía. Ahora, estos servicios no solamente se han vinculado entre sí, formando una verdadera trama integrada de servicios, sino que también los ámbitos socio-territoriales han variado notablemente, al extremo que hoy existe un verdadero *ensamble multinacional de servicios*²⁷ Se da, por tanto, la interacción de los servicios entre sí pero además se produce una interacción en espacios con radios cada vez más amplios dando lugar a la conformación de “red de redes”, que se estructuran con múltiples centros, donde importa más la velocidad que el lugar (espacio).

El gobierno local

El cambio que vive el gobierno local es muy importante en América Latina y tiene que ver, por un lado, con el fortalecimiento de la sociedad local, proveniente de la promoción de nuevos sujetos sociales como mujeres, indígenas, pobladores, ambientalistas, jóvenes, etc., así como de la renovación de los liderazgos. Y, por otro lado, la descentralización del Estado que lleva a la profundización de la vía municipalista de gobierno local. Existe una hegemonía del municipio en la sociedad y en el conjunto de los poderes locales, cuya raíz está en el incremento de los recursos económicos y de las competencias, vía transferencias del gobierno nacional al municipio; y de la ampliación de la representación-participación social²⁸, que hace pensar en un retorno a la ciudad-estado.

Esta tendencia produce, al menos, dos cambios importantes dentro de los municipios, que se expresa en:

27 El caso de la energía eléctrica es interesante porque nació en ámbitos locales de gestión (municipios) para posteriormente entrar en la lógica de “sistemas nacionales interconectados” que provenían de mega proyectos hidroeléctricos, para en la actualidad tener estas interconexiones en espacios cada vez más supra nacionales.

28 Con la elección de los alcaldes de ciudad de México y de Buenos Aires, se cerró el ciclo de la representación y se abrió el de la participación. Se trató de los últimos alcaldes en ser electos de manera popular y directa (Carrión, 1997).

- Empieza a definirse la existencia de dos claros modelos de gestión: el uno, de tipo más privado, que busca normar la ciudad sobre la base del mercado como salida a la crisis urbana; define al alcalde como gerente, delimita su ámbito de acción a los servicios y la búsqueda de la eficiencia marca el pulso de la gestión. Su visión es de tipo empresarial. Y, el otro, de características participativas, pretende resignificar la ciudad de lo público como opción frente a los problemas urbanos; designa al alcalde como jefe de gobierno y su actividad pasa por múltiples competencias (servicios, representación). Su óptica es la de un gobierno local.
- La modificación de la correlación de fuerzas entre el concejo municipal y la alcaldía. Se percibe una pérdida de poder de los concejos municipales correlativo al incremento de los ejecutivos municipales; tendencia relacionada con los procesos del nivel nacional. Además, tiene que ver con el peso que adquieren las empresas municipales, el desarrollo de los planes estratégicos, el impulso de los presupuestos participativos y la creación de mesas de concertación. En todos estos casos, no solamente cambian los contrapesos institucionales, sino que también hay un cambio en las formas de representación: de las modalidades político electorales a las funcionales, territoriales y gremiales (corporativas).

Por otro lado, se debe reconocer la realidad de la escena local que se compone de múltiples poderes locales, originados desde instancias diversas: públicas (central, provincial, local); privadas (empresas, ONG) y comunitarias (gremial, barrial). Este cúmulo de poderes locales se inscriben en el denominado complejo institucional que puede asumir la forma de un modelo articulado (Quito) o desarticulado (Guayaquil) de gestión urbana.

Lo ambiental urbano

No se trata de un cambio de óptica, sino de la emergencia de lo ambiental como un tema urbano, porque en la actualidad existe un marco institucional y un conjunto de actores que reivindican y demandan su tratamiento gracias a la conciencia pública y privada que se ha logrado debido a los problemas ambientales urbanos.

El incremento de la productividad de la ciudad produce impactos ambientales que trascienden al ámbito de la economía, de la calidad de vida de la población (por ejemplo, en la salud) y de la estética urbana y, lo más grave, en algunos casos tiende a negar la funcionalidad de la ciudad; como por ejemplo, el caso del transporte que contamina, llevando a políticas restrictivas en el servicio: prohibir la circulación vehicular en determinadas zonas, vías u horarios según el número de la matrícula.

Pero, la globalización está conduciendo a un proceso de universalización de las normas ambientales de producción y a la presencia de nuevas tecnologías (limpias o verdes) que imponen una lógica general en los mercados; así como, a generar una tensión creciente entre la propiedad local de los recursos naturales y su gestión en un mundo progresivamente más transnacional. Allí están los ejemplos aleccionadores del gas en Bolivia, del petróleo de Venezuela y del agua en la cuenca amazónica, entre otros.

Por otro lado, la temática ambiental tiene la pretensión —por su concepción holística— de ser la organizadora del conjunto del llamado “sistema artificial”, principalmente a partir del concepto de ciudad sustentable.

El suelo urbano

El suelo urbano y ciudad tienen una relación indisoluble, al extremo que algunas teorías las entendían como sinónimos. Se trata de una relación consustancial, porque es impensable la una sin la otra; pero ni son lo mismo ni hay una determinación unívoca. Hay una relación asimétrica entre ellas que hace que la funcionalidad cambie a lo largo de la historia de la ciudad.

Si antes el suelo fue la variable explicativa fundamental, como soporte de las actividades urbanas, en la actualidad lo es menos. El desarrollo urbano fue inicialmente entendido desde la organización del espacio urbano —como uso del suelo y densidad de población—, en la actualidad lo es a partir del incremento de la productividad de la ciudad.

Efectivamente, hoy, el suelo urbano se ha convertido en un freno para el conjunto del desarrollo urbano y en una variable que tiene un valor menos significativo porque en la era de la información, la distancia y la localización tienen menos relevancia que antes pues estamos pasando del espacio de los lugares al espacio de los flujos (Castells, 1998).

El suelo urbano expresa y es el resultado de una relación social y, por tanto, cambiante e histórica, contenida en un complejo de enlaces sociales más amplio: la ciudad que hace que, a lo largo de la historia, el suelo urbano cambie su función. Por ejemplo, en un momento asume la condición de soporte material de relaciones y actividades sociales, y en otro, puede ser motivo de restricción o estímulo a la acumulación económica (ahorro o inversión).

Pero también es cambiante en su forma histórica de “producción”²⁹. Se la hace, atendiendo a una lógica mercantil o estatal y a las distintas etapas que contiene su proceso de “habilitación”. Es así como el suelo urbano adquiere la condición de tal cuando se produce el paso de tierra rural a urbana por medio de la construcción de las obras de urbanización.

Hoy se modifica el rol del suelo urbano porque el tiempo de la ciudad se acelera, las accesibilidades se transforman, nuevas centralidades se definen y se desarrollan discontinuidades espaciales. Estos procesos de modificación de las distancias y de reducción de las barreras espaciales provienen de fenómenos como los siguientes:

- La “flexibilidad de la producción”, en tanto permite reorganizar la producción y el trabajo con el fin de ahorrar tiempo, disminuir los

29 En estricto sentido es una condición de la producción, no producible, monopolizable y bien escaso. El suelo urbano se habilita mediante obras de (re-)urbanización o de eliminación de las restricciones que impone su propiedad al capital de promoción (inmobiliaria, de la construcción, industria, comercio, etc.).

costos de producción y obtener un mejor posicionamiento en el mercado; ocasionando el cambio de la lógica general de implantación de los usos de suelo tradicionales, como por ejemplo, el comercio y la industria. La industria sigue un proceso de metropolización de su emplazamiento, produciendo un desdoblamiento de sus actividades al interior de la misma firma o empresa, pero en dos espacios distintos: los lugares de producción se localizan en la periferia y los de administración en el centro. De esta manera, la industria se beneficia de las ventajas de aglomeración que trae la centralidad para la administración del negocio (cercanía a la banca, al mercado, a los servicios, a la información) y al mismo tiempo obtiene utilidades en la periferia por los bajos precios de la tierra, la existencia de infraestructura, buena vialidad, etc. Con esto, la segregación y suelo urbanos adquieren una nueva cualidad inscrita en la relación centroperiferia.

- El comercio asiste a un proceso paulatino de concentración/descentralización, gracias a la nueva lógica que asume la realización mercantil de punta, a través de los grandes centros comerciales (*shopping center o mall*). Adoptan nuevos patrones de venta y, consecuentemente, otra estrategia de ubicación en la ciudad; surgidas no de la demanda concentrada, sino de la creación de la demanda por la oferta. Se observa, así, una relocalización del comercio hacia la periferia de las urbes, provocando un desplazamiento de la centralidad urbana de la plaza pública —centralmente constituida por el Estado y lo público— al centro comercial privado, producido por el mercado. Indudablemente, las centralidades se multiplican y cambian de contenido, paralelas al cambio de la funcionalidad que tiene el suelo urbano.
- La “productividad de la ciudad” se incrementa notablemente y esto ha permitido percibir ciertas barreras impuestas por la funcionalidad actual del suelo urbano a la acumulación de capital. Y, como consecuencia, se buscan establecer políticas urbanas desreguladoras que reduzcan las fricciones y barreras que impone el suelo urbano a la productividad de la ciudad. En otras palabras, hay una tendencia a la

homogeneización del suelo urbano por la vía de la generalización del mercado. Al respecto, el Banco Mundial (1991) ha sido muy explícito cuando señala que “La modificación del marco regulador que gobierna a nivel de toda la ciudad los mercados de tierras y viviendas en las zonas urbanas, constituye una de las metas más urgentes de la reforma política.”

- La “desregulación del suelo urbano” es uno de los elementos fundamentales de las propuestas dominantes de diseño de la política pública de la ciudad. Dos ejemplos emblemáticos: En el Chile de Pinochet desapareció el límite urbano como instrumento de planificación urbana, señalando que por esta vía la oferta del suelo se incrementaría y los precios bajarían; el resultado fue distinto.

En México, se eliminaron las restricciones a la propiedad ejidal para que estas tierras puedan ingresar al mercado. Como impacto se observa que:

“Las reformas a la legislación agraria, que privatizan la tierra rural periférica a la ciudades, amenazan con eliminar la vía de urbanización popular, al introducir estas tierras al libre mercado y exacerbar la competencia por ellas con los usos capitalistas más rentables. La desregularización, rentabilización y privatización de los organismos y las acciones estatales de vivienda de interés social, en el marco del crecimiento del desempleo y el deterioro de los salarios de los trabajadores, cierran su acceso a sectores crecientes de población, al mismo tiempo que pierden la posibilidad de resolver su necesidad por las vías irregulares. El abandono de la política de reserva territorial, inadecuadamente aplicada en el pasado, conduce al dominio del mercado privado del suelo y, por tanto, a una nueva estructura del sector vivienda, más excluyente para la mayoría” (Grupo Democracia y Territorio, 1996: 13).

- La “innovación tecnológica” tiende a modificar la distancia —en unos casos incrementándola y en otros reduciéndola— como elemento de caracterización del espacio, al tiempo que valora la calidad y la cualidad de los espacios urbanos (Martner, 1995: 75). Las accesibilidades se

redefinen y los espacios y sus usos se rearticulan. El territorio se fragmenta con espacios continuos y discontinuos, que dejan entre sí intersticios separados, y otros integrados y homogeneizados.

- Con el acelerado proceso de transformación de la ciudad, la funcionalidad del suelo urbano tiende a cambiar a distinto ritmo de acuerdo a la zona de la ciudad de la que se trate. En nuestras urbes tenemos un suelo urbano a “múltiples velocidades”. Este carácter dinámico tiene que ver con la articulación de usos del suelo que fueron producidos en épocas distintas (colonia o república), que tienen tiempos históricos diferentes de constitución y que tienen un contenido socioeconómico (populares o altos ingresos), una actividad (comercio o industria) o una ubicación (centro, periferia) diferentes. Esta integración de suelos urbanos con funciones y velocidades heterogéneas nos debe llevar a formular políticas de suelo inscritas en criterios de respecto a la diversidad, integralidad y de continuidad en el cambio, pues la ciudad está en un proceso constante de (re)funcionalización diferenciada del suelo urbano.³⁰

Por tanto, es necesario detenerse un momento a revisar el rol del suelo urbano en el contexto del urbanismo actual.

30 Pensemos, por un momento, en el caso de la zona de la Mariscal Sucre en Quito, que requiere urgentemente de una propuesta que vaya más allá de la que tradicionalmente se ha planteado, tanto por los contenidos de centralidad que tiene como por los procesos naturales de reciclaje de edificación y de cambios de usos de suelo que vive. Sólo de esa manera podrá salir de la degradación urbana en que se encuentra y dejará de ser un espacio de despilfarro urbano y obstáculo para la urbe, con el alto costo que implica para la ciudad. Tendrán que modificarse las centralidades, usos de suelo, las accesibilidades, entre otros aspectos.

La comunicación

Con la reurbanización (regreso a la ciudad construida), la internacionalización de la ciudad (la ciudad en red), el crecimiento de las urbes (distancias) y la complejidad social (concentración de la diversidad) cobra mayor peso la necesidad e importancia de la comunicación urbana. A nivel urbano, se observa un desencuentro entre medios de comunicación y ciudad que se expresa, al menos, en tres situaciones claras:

- Las relaciones interurbanas se desarrollan sobre la base de bajos niveles de comunicación entre ellas (conectividad), tanto en el orden nacional como en el internacional; lo que explica que el continente esté compuesto por un conjunto de ciudades dispersas.
- Hay problemas de comunicación entre la población, que crece y cambia aceleradamente, y la estructura urbana que se manifiesta en la marginación, fraccionamiento, aislamiento, ruptura del tejido social e imposibilidad de que la población urbana potencie sus formas de socialización e identidad. Los habitantes pierden el derecho a la ciudad y a las posibilidades de ciudadanía, minando las bases de sustentación de la ciudad. El vandalismo urbano que se ha generalizado en nuestras ciudades tiene mucho que ver con esta situación.
- La relación de los habitantes con el gobierno local se deteriora y aleja, al no existir canales institucionales de representación-participación, y porque los gobiernos conciben la comunicación social como una relación vertical del emisor al receptor y de culto a la personalidad, que conduce a la pérdida de la condición de cohesionador social, entre otros.

Estos niveles de incomunicación añaden una dimensión adicional a la crisis urbana por las restricciones que le impone a la ciudad como espacio privilegiado para la socialización, la mediación social y la tolerancia. Por ello, el proceso de construcción de un proyecto social para la ciudad

requiere de una política de comunicación que rompa con el desencuentro señalado y parta de la consideración que todo pacto social urbano —para ser tal— requiere la incorporación de un proyecto de comunicación.

La búsqueda de una nueva articulación entre lo urbano, la ciudadanía y lo municipal no podrá llegar si no se tienden los respectivos canales de comunicación. Y lo deberá hacer en un contexto de internacionalización de la ciudad, que le exige trastocar el antiguo enclaustramiento conceptual —como sociedad local— a uno del tipo de sociedad urbana a escala mundial, donde adquieren peso el tema de las identidades e integración social, la participación y representación popular, la rendición de cuentas, el carácter de la inversión urbana y la tecnología, entre otras.

La violencia urbana

Si bien la violencia urbana existió desde que existe la ciudad, es difícil desconocer que durante estos últimos años se ha convertido en uno de los temas más importantes de la urbe latinoamericana. La violencia ha crecido significativamente y se ha transformado desde su condición inicial, *tradicional*, como una estrategia de supervivencia (ingresos y desempleo) o por factores culturales (asimetría familiar, cultura lúdica), a una *moderna*, cuando se expresa a través de una disposición explícita a cometer un hecho delictivo, para lo cual se organiza, adquiere tecnología y debe internacionalizarse.

La región es ahora el continente más violento del mundo y ha ido construyendo un territorio unificado para las operaciones delictivas³¹ Al momento, según las encuestas de opinión pública aplicadas en las principales ciudades latinoamericanas (ver Latinobarómetro), la seguridad es la principal demanda de la población, convirtiéndose en un factor de organización de la ciudad y en componente significativo de la productividad urbana.

31 En 1980 América Latina tuvo una tasa de 12.8 homicidios por cien mil habitantes, en 1991 subió a 21.4 y en 1999 al 24.6. Esto significa que en 20 años duplicó la tasa promedio de homicidios para la región.

El peso adquirido por las violencias tiene que ver, entre otras cosas con: las nuevas formas que ha asumido el delito; el incremento alarmante de su magnitud; el proceso de transnacionalización de la delincuencia organizada; el alto desarrollo tecnológico que ha alcanzado y, con el incremento y sofisticación de los niveles de organización. Es así como las violencias se han extendido rápidamente en todos los países y ciudades de la región, pero con peculiaridades y ritmos de intensidad propios a cada urbe y cultura.

La violencia urbana se expande cada vez con mayor fuerza en las ciudades de la región, provocando mutaciones manifiestas en las urbes latinoamericanas. Allí están las transformaciones en el urbanismo (amurallamiento de la ciudad, en nuevas formas de segregación residencial); en los comportamientos de la población (angustia, desamparo); en la interacción social (reducción de la ciudadanía, nuevas formas de socialización) y en la militarización de las ciudades, amén de la reducción de la calidad de vida de la población.

El impacto mayor de la violencia en la ciudad tiene que ver con la erosión de la esencia de la ciudad, en una triple dimensión: reducción de la condición de ciudadanía (menos solidaridad, participación y mas exclusión, segregación); disminución del tiempo urbano (horarios restringidos) y reducción del espacio de la ciudad (principalmente el de encuentro).

La planificación urbana: la crisis

La planificación urbana nació en Inglaterra a mediados del siglo XIX, en el contexto de los procesos de cambio introducidos por la Revolución Industrial, para mitigar los efectos ambientales nocivos que el acelerado crecimiento urbano produjo en la población, debido al traslado de los medios de producción y de la migración de la población del campo a la ciudad.

Su enfoque estuvo encaminado a incentivar los cambios de uso de suelo y de las densidades poblacionales, a través de los conceptos de zona homogénea (un uso del suelo permitido en un mismo espacio) y de un código moderno de construcción. De esta manera, se buscaba, por razones de salud pública, garantizar la separación de la industria y el comercio

de las zonas residenciales, así como reducir las densidades de población. El concepto de área homogénea, vinculado al de cuarentena, buscaba reducir drásticamente los efectos sanitarios negativos que la contaminación, las plagas o los incendios causaban en la población urbana.

Con el transcurso del tiempo, esta motivación central de la planificación cambia gracias a los avances de la salud pública y la noción de la zona homogénea pierde sentido convirtiéndose, más bien, en una “externalidad” económica que debe reducirse³². La productividad de la ciudad se convierte en la preocupación central de la planificación, con lo cual la zona homogénea incrementa los tiempos de viaje, hace más distantes las actividades urbanas, impone restricciones a la industria de la construcción y al capital de promoción.

La planificación urbana tradicional entra en crisis y aparece la planificación estratégica como salida. De la propuesta normativa se pasa a la búsqueda de una visión estratégica de ciudad, compartida por los actores de una ciudad que exige competencia y, por tanto, regulación mercantil.

La nueva planificación urbana busca recuperar su condición de vértice ordenador del conjunto de la ciudad, pero bajo un criterio policéntrico, donde la motivación no sea el “sueño de un orden” homogeneizador, sino más bien, la posibilidad de construir “múltiples ordenes simultáneos”, que supone que la planificación urbana pase de su tradición física a estratégica; de uniformadora a integradora, y se la conciba como un proceso en el que la tríada planificación-gobierno-ciudadanía guíe la gestión urbana desde una perspectiva de largo plazo y no teleológica; más aún si la ciudad fue la primera forma de participación ciudadana.

La planificación debe buscar la recuperación de la polis como expresión de una ciudad democrática. La polis griega, fundada en la democracia, integraba el ciudadano a la actividad de la polis y este ciudadano, a su vez, asumía la problemática de la polis como suya, como propia. Este sentido histórico se ha ido perdiendo. El crecimiento urbano desmesurado alejó esta relación, la distanció. El Estado se hizo cada vez más complejo,

32 La separación de las funciones urbanas incrementa los costos de la ciudad, sobre todo los referidos a los servicios y a la transportación.

hasta establecer una distancia extrema. Los mecanismos de participación se transformaron en delegaciones, en sufragios simples que no comprometen en lo inmediato al votante.

La recuperación del sentido de la polis debe seguir el propio devenir de su constitución, esto es, desde una perspectiva de futuro construido socialmente, ir formando consensos hegemónicos. En este contexto, encuentra ubicación la planificación como metodología que permite fusionar la prefiguración del futuro con la formación de los consensos. En este proceso es de vital importancia definir el concepto de estrategia y cuales son las que guían este proceso.

Sin embargo, de un tiempo a esta parte —por el peso que tiene el mercado en la ciudad, por el debilitamiento de las políticas públicas y por el pragmatismo reinante— la planificación está siendo sustituida por los llamados grandes proyectos urbanos (CPU), que logran cambios en la ciudad de manera inmediata operando bajo la lógica público-privada.

Pobreza urbana

América Latina se caracterizó durante mucho tiempo por tener “ciudades de campesinos” debido al acelerado proceso de migración del campo a la ciudad; sin embargo, esta realidad empieza a transformarse en una nueva condición social: la constitución de “ciudades de pobres”. Hoy, esta imagen de ruralidad de la ciudad, propia de la urbanización de los años cincuenta, no tiene cabida. Se vive un proceso de urbanización de la pobreza que lleva a que la mayoría de los pobres estén localizados en las ciudades, haciendo de la ciudad el escenario más significativo de la polarización económica y de la desigualdad social.

Existe un desplazamiento de los empleos del sector productivo hacia los servicios, hay un tránsito acelerado hacia la informalización (subempleo) y terciarización, que producen una reducción importante del empleo e ingresos estables. Por otro lado, existe un déficit significativo en los servicios de educación y la salud, así como un incremento sustancial del problema de la vivienda, aportando de manera considerable a la pobreza.

Se observa, además, un cambio en el rostro de la pobreza: la pobreza se ha feminizado y envejecido; hay un mayor número de pobres y mayor intensidad de la pobreza; los bolsones de concentración de los pobres están en la periferia y la centralidad de las ciudades, provocando que la segregación urbana y la exclusión social se agudicen y generalicen. Por ello, es imprescindible conocer algunas de las características más sobresalientes de la pobreza en nuestras ciudades en el contexto histórico actual.

Las ciudades

Las ciudades intermedias en el contexto de la urbanización ecuatoriana: un intento de interpretación*

“Toda ciudad es un destino porque es, en principio, una utopía.”
Salazar, Bondy (1977:10).

Introducción

En América Latina las tendencias generales que acompañan al proceso de urbanización —en tanto expresión fenoménica final— han sido extensamente debatidas y, hasta cierto punto, consideradas como un “lugar común”: creciente concentración urbana en uno o dos centros mayores, detrimento de la significación de las ciudades intermedias y pequeñas, y profundización de los desequilibrios interregionales. A pesar de ello, el énfasis general, tanto de la investigación como de las acciones de política —en coincidencia con el movimiento aparente— se ha dirigido hacia las principales ciudades, adoptando, según el país y el momento histórico, matices diferenciales¹.

* Publicado originalmente en Carrión Fernando (1994). “Las ciudades intermedias en el contexto de la urbanización ecuatoriana: un intento de interpretación”. *Revista Interamericana de Planificación* 73, p. 129-147.

1 Tal como nos alerta Jorge Enrique Hardoy en la convocatoria, cuando señala: “también merece destacarse la escasa atención académica prestada al tema de los centros intermedios y pequeños. Una revisión de 29 revistas latinoamericanas especializadas, publicadas en los 12 últimos años demostró que son muy pocos los estudios con enfoques globales sobre los problemas estructurales de estos asentamientos en particular”.

Consideramos, por tanto, que la temática objeto de discusión del encuentro —los centros intermedios y pequeños en América Latina— a la par que inédita, es de primordial importancia para la comprensión y búsqueda de alternativas al desarticulado proceso de urbanización que viven nuestros países; más aún, cuando en la actualidad se evidencia claramente, y de manera creciente, una crisis de política urbana —o mejor dicho, una ausencia de política urbana de planificación— en la cual, a no dudarlo, las ciudades de porte medio y pequeño son las más afectadas.

Es en este contexto que, con el presente trabajo, pretendemos iniciar la discusión del caso ecuatoriano, en base a un breve recorrido por la historia urbana del país, con el afán de comprender las características y roles ejercidos por las ciudades intermedias en el conjunto de la urbanización ecuatoriana. Esta revisión histórica apunta a construir una periodización general del proceso de urbanización, para poner de relieve los momentos históricos (fases) en los cuales las ciudades intermedias muestran con mayor nitidez sus condiciones centrales de constitución y posterior desarrollo (y decadencia, en ciertos casos).

Ello nos permitirá remarcar, por un lado, el contenido singular de la urbanización ecuatoriana y, por otro lado, entender la dinámica específica en la cual participan las ciudades intermedias dentro del proceso global y del ámbito en el que se expresan. Hemos creído necesario presentar este esquemático panorama histórico, dado que en él se avizoran algunas alternativas válidas para contrarrestar el agudo proceso de concentración bicefálico (Quito y Guayaquil), así como las desigualdades regionales, entre otros puntos.

En una primera parte del trabajo establecemos con precisión ciertos conceptos teórico— metodológicos que enmarcan las hipótesis y el conjunto del análisis. En la segunda parte se presentan los rasgos y características principales que definen a los períodos centrales del proceso de urbanización ecuatoriana, tratando de destacar el papel desempeñado por las ciudades intermedias como uno de los eslabones permanentemente relegados pero fundamentales para su comprensión. Finalmente, en una tercera parte y a manera de conclusiones, se resaltan los aspectos más sobresalientes de la experiencia histórica de la urbanización, para ser retomados y planteados como recomendaciones de carácter general.

Cabe señalar que, por el carácter del trabajo y el nivel actual de la investigación sobre el tema, se privilegian los aspectos metodológicos y la formulación de hipótesis, más que los resultados concretos. Por esta razón, éstas son, en realidad, notas preliminares en estado de elaboración, resultantes de los estudios que actualmente se encuentra realizando el Centro de Investigaciones CIUDAD². Obviamente, esta aclaración no significa sustraerse a la crítica, sino que, por el contrario, es un llamado a la superación de los problemas que la investigación y la realidad presentan.

Precisiones conceptuales

Debido al carácter de la ponencia, no se planteará el análisis de las distintas corrientes de interpretación sobre el tema (sus alcances y limitaciones); sin embargo, deben mencionarse, someramente al menos, ciertos elementos que permitan generar directrices para su desarrollo. En ese sentido, la mayoría de las concepciones se han movido según dos líneas contrapuestas: el empirismo ecológico demográfico o la generalización extrema, funcionalista o “dependentista”, tratando al proceso de urbanización, en los dos casos, como si fuera producto de una realidad socioeconómica homogénea y, por tanto, indiferenciada territorialmente.

Con ese propósito y a la luz de las características del desarrollo urbano ecuatoriano, el proceso de urbanización tiene que ser históricamente comprendido en la consideración de que la lógica colonial y neo-colonial han configurado desigualdades regionales notables, a la par que cada Región³ contiene características propias que la diferencian de otras⁴. Por no

2 Nos referimos a los proyectos “Los asentamientos humanos y la arquitectura en el Ecuador” y “El rol de los municipios en la gestión y planificación de las ciudades ecuatorianas”.

3 Hacemos nuestro el concepto de región propuesto por Coraggio, en tanto “ámbitos o áreas de homogeneidad territorial, definidas a partir del dominio particular de una relación de acoplamiento o semejanza” (Coraggio, José Luis, 1979: 44 y ss).

4 “Los orígenes del desarrollo capitalista presentan un carácter regional marcado, pues se ubican en la planicie húmeda y tropical de la costa como consecuencia de su inserción en el mercado y división del trabajo mundiales en el siglo XIX; mientras el callejón interandino, la sierra, conserva sin modificaciones mayores las estructuras sociales de

enfocar la urbanización desde esta perspectiva analítica, se han subestimado o sobrestimado los roles, funciones y condiciones de las ciudades (aisladas o interrelacionadas) dentro de su ámbito específico y también en el contexto global de la urbanización nacional.

En el intento de aproximarnos a una definición del “proceso de urbanización” que permita captar las características del caso que nos ocupa, entenderemos efectivamente por tal al fenómeno empírico de distribución territorial de la población (dispersión/concentración) y a sus determinaciones principales, tales como las transformaciones en las relaciones de producción en la agricultura e industria, en las relaciones de intercambio, distribución y consumo, en la estructura de clases en el Estado, entre otras; y a sus efectos sobre la territorial⁵ de manera interrelacionada (Pradilla, 1981: 73-74). Esta organización territorial es definida por la superposición y articulación de distintas formas productivas que conforman ámbitos de relaciones sociales particulares y regionalizados objetivamente (según sea el caso: minería, hacienda, plantación, industria, etc.), correspondientes históricamente, cada uno de ellos, a una etapa de la división social y territorial del trabajo, y por ende, también a un proceso de urbanización del país⁶.

Este planteamiento general tiene las siguientes características generales:

- Lo que configura el proceso de urbanización es la peculiaridad histórica de la formación social ecuatoriana, pero no bajo relaciones mecánicas de reflejo de lo social en lo territorial.⁷

herencia colonial/basadas en la forma de hacienda huasipunguera” (Guerrero, Andrés, 1980: 17-72).

5 Adoptamos la definición de organización territorial en los términos de que “cuando una configuración es sostenida por un proceso social que la refuerza y la conserva o cuando es producto de actos voluntarios en función de ciertos objetivos conscientes, la denominaremos organización espacial (o territorial) (Coraggio, 1979: 23 y ss)”.

6 La proposición general es tomada de Topalov, Christian (1979: 24-25).

7 Al respecto se puede consultar a autores tales como: Coraggio, Castells, Rodríguez, Pradilla, Lojkin, etc.

- La urbanización nacional se caracteriza y está matizada por una marcada diferenciación regional, asociada a formas productivas, relaciones sociales, estructura política, pisos ecológicos y conformación natural, etc.
- La especificidad regional particular es la que caracteriza a la urbanización de su polo central; y
- Las relaciones interurbanas, por ser los ejes principales de los circuitos internos de acumulación, condicionan el proceso⁸. Por esto, se plantea la necesidad de conocer las relaciones interurbanas como expresión de las relaciones enterregionales (porque básicamente las segundas pasan por las primeras).

En este sentido, entendemos que la relación interurbana propia del proceso de urbanización ecuatoriana se expresa históricamente en dos períodos definidos y diferenciados, correspondientes en cierto sentido al desarrollo histórico del país. A estos períodos los denominamos de “conformación urbana” y de “proceso de urbanización” propiamente dicho; cada uno de ellos tiene una expresión bicefálica diferente de interrelación⁹.

En orden cronológico, el primer período la conformación urbana abarca desde la conquista española —en que se consolida e inicia su disolución— hasta mediados del siglo XIX; y el segundo, el proceso de urbanización, desde fines del siglo XIX hasta nuestros días, produciéndose a lo largo de él su origen, desarrollo y consolidación.

Antes de exponer los rasgos característicos de cada uno de los períodos y la ubicación en ellos de las ciudades intermedias, conviene precisar lo siguiente:

- Los períodos considerados no son totalmente homogéneos en su principio y terminación, y como, tampoco, en su transcurso; porque según

8 Nos atenemos a la consideración del “colonialismo interno” desarrollada por González Casanova, Pablo 1979.

9 Se adoptan tentativamente estas denominaciones por el contenido descriptivo que encierran sin que ello signifique una construcción conceptual acabada.

sea el caso, en un período se constituye el germen de uno superior y en éste existen formas de uno anterior. Es decir, que dentro de un mismo período pueden coexistir, y de hecho así sucede, formas rezagadas y superiores, tanto de producción como de urbanización.

- La comprensión del tránsito de un período hacia el otro no puede entenderse como un *continuum*, sino como fases históricas distintas del proceso de urbanización.
- Las ciudades intermedias se presentan sobre la base de sus rasgos comunes más sobresalientes, de manera tendencial y homogénea dentro de los períodos.
- Por “ciudad intermedia” entendemos provisionalmente a la caracterizada por el “locus” central de ámbitos productivos regionales –predominantemente agrícolas, basados en el monocultivo y sujetos a los movimientos cíclicos del comercio exterior ecuatoriano–, donde aquella asume la función general de intermediación respecto de las ciudades “primadas” de Quito y/o Guayaquil respondiendo, de alguna manera, a la lógica del colonialismo interno.

Periodización del proceso de urbanización y rasgos generales

“La urbanización tiene en nuestro país una historia relativamente larga y rica desde antes de la colonización y de la revolución industrial, aunque su expansión y hegemonía se cristalizarán por la incorporación al mundo capitalista y a la imposición de patrones de urbanismo y urbanización derivados de la expansión y consolidación del sistema capitalista” (JUNAPLA, 1973: 1).

La lógica de la urbanización ecuatoriana tiene sus raíces profundas en la dominación colonial y el desarrollo neocolonial posterior. La conquista y la colonización española significaron un drástico cambio en la organización territorial de las formas predominantes de los asentamientos humanos y de la implantación de las actividades fundamentales en la ciudad incásica; de esta manera se rompe la tradición “urbana” precolonial y se ini-

cia un nuevo patrón de urbanización centrífugo afín a los intereses metropolitanos.¹⁰ Si bien puede decirse que esta ruptura fue el origen de la urbanización en el país, no es menos cierto que, por un lado, se mantienen reminiscencias precoloniales sumamente fuertes, y que, por otro lado, la consolidación y definición estarán determinadas por la inserción más estrecha y dinámica de la economía nacional en el sistema capitalista mundial.

Primer período: conformación urbana

La conquista española marca nuevos derroteros al incipiente proceso de urbanización precolonial al establecer una reorientación funcional de las ciudades según los requerimientos metropolitanos impuestos por la fuerza de la conquista, para lo cual determina, incluso, una jerarquía real y formal de los centros poblados en función de su categoría (ciudades, villas, etc.). Las ciudades, dentro de esta perspectiva, se fundan como centros de control y desarrollo regional¹¹, en tanto constituyen fuentes para maniatar a la población indígena y aprovecharla como fuerza de trabajo, en la vía de apropiación de los recursos naturales más fértiles, en el lugar de expansión de la estrategia de dominio a todo nivel, en el centro de acumulación de los flujos económicos internos dirigidos hacia España, etc. (Achig, 1980: 18) configurando en su conjunto una estructura centrífuga.

Esta conformación urbana dispersa encuentra su integración en una especialización socio-productiva zonal la cual dicta que, por ejemplo, Cuenca aparezca como polo central del área minera del sur, y Quito se

10 "Morse hace una caracterización útil de este sistema urbano al establecer el contraste entre la naturaleza centrípeta del poblado europeo que concentraba y organizaba el comercio de una región, y el carácter centrífugo del latinoamericano que tenía la función de controlar y administrar recursos que radicaban en el campo". Roberts, Bryan (1978: 60).

11 "Las ciudades coloniales latinoamericanas nunca fueron simplemente centros de control y administración sino que con frecuencia se desarrollaron como parte de planes más globales de desarrollo regional, en los que quedaban incluidas áreas mineras y agrícolas" (Roberts, 1978: 60).

constituya como centro zonal principal hacia el norte con la producción agro-textil. En este contexto regional, se instaura en el territorio de la Real Audiencia de Quito una bicefalia urbana (Quito-Cuenca) de organización territorial de la producción que permite succionar plus producto, vía imposición, superexplotación indígena y monopolio comercial (Baéz, 1980: 18-19). En este concierto bicefálico, Quito adquiere la primacía como centro hegemónico, dada su doble condición de centro principal de la Audiencia —con todo lo que ello presupone en materia de administración, política, servicios y demás— y de “centro intermediario” de la colonia hacia la metrópoli.

Primera fase de las ciudades intermedias: la hacienda serrana

El antedicho esquema bicefálico del desarrollo urbano tiende a desarticularse a partir de la primera mitad del siglo XVII (con el inicio de la formación del nuevo “pacto colonial”), cuando la división del trabajo impuesta por la Corona Española imprime nuevas características al esquema económico imperante, determinando que la Audiencia de Quito se especialice en la producción manufacturera textil y agropecuaria de manera preponderante, para poder surtir de esta forma a las regiones del Perú, Alto Perú y Santa Fé.

Esta inflexión histórica puede ser considerada el origen del sistema hacendario serrano y el motor más visible del inicio de desintegración del complejo bicefálico urbano, hecho que se consolida definitivamente con el desplazamiento de lo textil a lo agropecuario y el consecuente abastecimiento a las ciudades (Velasco, 1981: 109-110) Respecto de esta etapa, Báez nos señala lo siguiente:

“Así, pues, a la paulatina ‘debacle’ de la actividad minera sucede en la economía colonial ecuatoriana un desarrollo ruralista de producción cerealista y lanera, que funciona bajo las normas del colonialismo interno y asegura los flujos unidireccionales del excedente económico en provecho de una constelación de ‘centros’ internos y del ‘centro’ hegemónico del

exterior. La sistemática descapitalización del agro, la tecnología atrasada y extensiva, el restringido comercio y la extrema polarización de los ingresos diseñan un mercado raquítrico, urbano y concentrado, que inmoviliza la diversificación productiva y procesa a la sociedad a un ritmo bucólico y parsimonioso” (Báez, 1980: 21. Subrayado nuestro).

Con el desplazamiento en la producción de lo textil-minero a lo agropecuario, los batanes y obrajes no desaparecen, sino que, por el contrario, se integran a la unidad productiva básica: el latifundio, que incluso, impulsa nuevos mecanismos de absorción de la fuerza de trabajo para asegurarla, contrarrestando la movilidad y crisis demográfica que se produce en el siglo XVII y posteriores.¹²

La bipolaridad urbana, entonces, tiende a desaparecer paulatinamente con el descenso relativo de Quito¹³ y la “dispersión” del proceso de urbanización: en unos casos, por la formación de centros y ciudades, y en otros, por su fortalecimiento; como consecuencia, entre otras razones, de lo siguiente:

- La hacienda serrana se consolida como matriz institucional y económica que define nuevas relaciones de producción, que concentra las actividades económicas principales y que expresa una situación jurídico-política propia, determinando, en cierto sentido, la conformación de unidades autárquicas.

12 “La creación de la gran propiedad territorial en nuestro contexto histórico no conduce a una expulsión de los campesinos a una descampesinización. Es ante todo, un movimiento de supeditación extraeconómica del trabajador a la hacienda” (Guerrero, A. y Quintero, R., 1977: 39).

13 “Quito había alcanzado ya los 50.000 habitantes en el siglo XVII y los conservó hasta bien entrado el siglo XVIII. Su decadencia económica y alguna catástrofe demográfica no bien explicada —se habla de epidemias, terremotos y erupciones del Pichincha que mataron o ahuyentaron a sus habitantes— redujeron su población violentamente en el último cuarto del siglo XVIII. Se dice que Quito tuvo 28.000 habitantes en 1780, alrededor de 35.000 cuando la independencia. Si esto es así, en 1905 apenas había recuperado el tamaño que tuvo siglos antes, y esa larga decadencia dejó su sello en la ciudad dormida de esa época”. (Salgado, Germánico, 1978: 22).

- El proceso de ruptura del orden colonial, que se cristaliza con la independencia política respecto de la Corona Española, produce un debilitamiento relativo de la organización urbano-quiteña, al minimizarse la infraestructura urbana requerida por la burocracia colonial en vías de extinción.¹⁴
- La crisis demográfica del siglo XVII, el proceso libertario y las transformaciones socio-productivas determinan la disminución de la población y, al mismo tiempo, movimientos migratorios.
- A partir de la primera mitad del siglo XVIII se asiste a un proceso de activación económica en la costa.¹⁵

La diversificación política, económica, regional y poblacional genera, durante este período (en situaciones temporales e históricas concretas), la conformación y desarrollo de ciudades intermedias, en lo que llamamos su primera fase: i) por consolidación de formas productivas regionales propias (Otavalo, Latacunga, Riobamba, Cuenca, Ambato, etc.); ii) por la ubicación respecto del comercio interurbano (Riobamba, Baños, Daule, Ambato); iii) por sus roles significativos a nivel del conjunto regional (Quito); y iv) por expresiones micro-regionales aisladas con impulsos propios (Chimbo, Atacames, Manta) (JUNAPLA, 1973: 17).

Segundo período: proceso de urbanización

En el siglo XIX, cuando “la guerra civil de 1895 sella el proceso de unificación y constitución del Estado nacional y marca, creemos, el comienzo de la dominación del modo de producción capitalista en el conjunto de la formación social ecuatoriana” (Guerrero, A., 1980: 13), el proceso de urba-

14 A pesar de ello, la sabiduría popular estigmatizará al período con aquel dístico tremendo: “último día de lo mismo y primero de lo mismo”.

15 “El litoral no tuvo en la colonia significación alguna. La concentración del poder político en la capital audiencial, Quito, y el desarrollo predominante de la minería, primero y de la agricultura cerealera, más tarde habían dejado a la región litoral sin medios propios de desarrollo...” (Benítez, 1950: 176).

nización se instaura como tal, adoptando de una forma tendenciosa una configuración territorial urbana con características bicefálicas. Pero no es menos valedero caracterizar su origen en el desarrollo de las fuerzas productivas desde mediados del siglo XVIII, que da por resultado la dinamización del intercambio comercial en base a la exportación de productos agrícolas y a la importación de manufacturas, la conformación del modelo agroexportador y la interrelación regional sierra-costa (Velasco, 1975: 28).

El modelo de agroexportación que se implanta permite la integración regional sierra-costa, merced a una división del trabajo que establece que la plantación costeña sirva para la atracción de divisas mediante la exportación, y la hacienda serrana satisfaga al mercado interno, raquíutico y limitado. El sistema de plantación en apogeo y el estancamiento relativo de la hacienda serrana determinan una redistribución poblacional, por migraciones de la sierra hacia la costa, que tiende a equilibrar las diferencias interregionales. Este movimiento migratorio tiene sus orígenes en el agro y en las ciudades intermedias de la sierra (parasitarias de una estructura agraria en descomposición) y tiene su destino en Quito, Guayaquil y las zonas más prósperas de la costa.

La producción de exportación, localizada en las grandes plantaciones costeñas, convierte a Guayaquil (como centro regional principal y lugar de residencia de una burguesía exportadora y bancaria naciente) en el "locus" donde finalizan los flujos económicos internos de la región e, incluso del país. Esta situación, al decir de Velasco, se expresa en que:

"la interrelación entre las dos zonas productivas va a determinar un flujo de plusvalía acumulada en la sierra hacia la costa. Este flujo operaba a través de dos canales: 1) la sierra, productora de alimentos, adquiriría bienes manufacturados, los mismos que eran importados por Guayaquil. Puesto que estas manufacturas se pagaban con las exportaciones de cacao, al fin de cuentas, mediatizados por la relación internacional, se estaba intercambiando los alimentos serranos por el cacao costeño. Al existir diferentes niveles de productividad, llevando la peor parte los latifundios de la sierra, se producía un desequilibrio expresado en la relación de precios; 2) la consolidación del sistema bancario nacional posibilita que el capital circule

hacia las actividades más rentables. En este caso hacia la producción cacahotera y la importación de manufacturas" (Velasco, 1975: 31).

Guayaquil y Quito van convirtiéndose aceleradamente en los ejes de los procesos de acumulación y urbanización nacionales; el resultado general es que el centro de gravedad económico del país se desplaza de Quito a Guayaquil y de la sierra a la costa, y concomitantemente la población sigue igual suerte, tal como se observa en el Cuadro No. 1.

Cuadro 1 Estimación de la población de Quito y de Guayaquil (1830-1982)					
Año	Quito	Guayaquil	Año	Quito	Guayaquil
1830	36.000	-	1930	-	116.047
1867	36.075	23.707	1932	123.000	-
1880	-	36.000 ²	1936	-	135.190
1885	-	40.000	1938	150.374 ¹	159.937 ¹
1886	-	44.000	1941	180.000	-
1892	-	46.000 ¹	1944	-	200.000
1903	-	73.515	1950	209.932 ¹	268.966 ¹
1904	48.000	-	1962	364.746	510.785
1906	51.858	-	1970	536.000	-
1914	58.000	-	1974	599.828	823.219
1919	-	89.771 ³	1976	592.606 ¹	1'077.152 ¹
1922	80.700	-	1982	858.736 ²	1'175.276 ²
1926	82.000 ¹	100.000			

1. Hurtado, Osvaldo. *Dos mundos superpuestos*. Edit. INEDES, 1959.
 2. Censos 1982. Datos provisionales.
 3. Prensa ecuatoriana. *América Libre*. Vol 1. No. 5/6. Guayaquil, 1920. p. 130.
 Fuente: Dirección de Planificación, Municipio de Quito, Cartografía Quiteña y documentos de trabajo CIUDAD.

Segunda fase de las ciudades intermedias: la plantación costeña

El auge del modelo agroexportador permite ubicar el origen de la segunda fase de las ciudades intermedias ecuatorianas —en la costa fundamentalmente— y de una articulación más estrecha entre las ciudades en general. Son ciudades que se desarrollan principalmente en las provincias de Los Ríos, El Oro, Guayas, y, en menor medida, Esmeraldas y Pichincha.

El desarrollo e integración de las ciudades se produce por el impulso que se da a la construcción de obras de infraestructura interregionales (tales como carreteras y el ferrocarril interandino), así como, en los centros urbanos mayores, a la dotación progresiva de servicios y equipamientos urbanos, creando en su conjunto ciertas “condiciones generales de la producción” de base urbana. A ello se suma el hecho de que las utilidades acumuladas en la expansión exportadora serán destinadas a los siguientes usos: “ i) se invertirán en el mismo sector; ii) se destinarán al comercio; iii) se invertirán en bienes raíces —especialmente propiedad urbana—; o iv) simplemente, servirán para sufragar toda suerte de consumo suntuario” (Velasco, 1975: 176).

Pero a partir de la década de 1920 este proceso momentáneamente se trunca, debido, sobre todo, a que la sociedad nacional entra en franco estancamiento económico producto, entre otras razones, de la caída de las exportaciones tradicionales principalmente el cacao—. Como consecuencia de la difícil coyuntura por la que atraviesa el país, se acelera la descomposición de la hacienda serrana y se produce una gran expulsión de los trabajadores de las plantaciones costeñas, con lo cual la movilidad poblacional se agudiza notablemente. Quito y Guayaquil se convierten en los centros últimos de la migración generada, sin que tengan la capacidad de absorber el flujo, tanto por el nivel preexistente de las actividades productivas urbanas, cuanto por el descenso relativo de las mismas y el de los servicios urbanos.

El resultado es un progresivo empobrecimiento de las masas urbanas, al punto que sus únicas alternativas de residencia en las ciudades quedan reducidas a la formación del suburbio en Guayaquil (Villavicencio, G. y

Rodríguez, A., 1979: 2) y a la tugurización en el Centro de la ciudad de Quito¹⁶.

No es sino hasta 1950 cuando la plantación costeña se desarrolla en base a un nuevo producto agrícola (el banano) y se dinamizan consecuentemente las exportaciones nacionales; como resultado, el país se recobra parcialmente de la crisis en la que se encontraba sumido. La expansión de la plantación bananera permite una integración más directa de la economía del Ecuador al concierto internacional, reanima el modelo agroexportador en la decadencia y, por las nuevas características que imprime la producción bananera en la plantación, estimula la urbanización de las ciudades intermedias, unas nacidas en el período anterior (cacaotero) y otras originarias de esta época.

Tenemos, así, que en este período se observa un acelerado proceso de urbanización, cuyas manifestaciones más visibles son el crecimiento de Quito y Guayaquil —paralelo al crecimiento urbano global del país—, el alto dinamismo que adquiere la costa, particularmente en las ciudades intermedias, y el estancamiento relativo de las de la sierra (ver Cuadro No. 2) (Larrea, 1983: 60 y ss).

La explicación reside en la particular estructura de producción y comercialización de la plantación bananera —que genera una difusión del auge económico en la costa— y el estancamiento por crisis de la hacienda tradicional serrana, en tanto que:

- Se produce un incremento de la frontera agrícola sobre la base de nuevas formas laborales y de tenencia de la tierra; de las relaciones salariales capitalistas y las plantaciones de extensión mediana y pequeña, tal como se puede observar en el Cuadro No. 3.
- Aparece un amplio sector de intermediarios nacionales con asiento en las principales ciudades costeñas; esto es concomitante con el fortalecimiento relativo de los niveles salariales, que aunque inferiores a los niveles internacionales, eran más altos que en la sierra e, incluso, que

16 Este período crítico desemboca en las revueltas del 15 de noviembre de 1922 y en los aciagos cuatro días de 1932, en Guayaquil y Quito, respectivamente.

en otras plantaciones y cultivos de la misma costa. Estos factores confluieron en la consolidación de un mercado interno de base local y carácter urbano (Larrea, 1983: 61).

- Se consolida la acumulación, por parte de la burguesía agroexportadora asociada a las compañías internacionales, de la mayor parte del excedente económico generado.
- Se produce un extraordinario crecimiento de la inversión pública y de la capacidad de empleo estatal, resultantes del fortalecimiento del Estado.
- Como consecuencia de esta serie de elementos, se desarrollan fuertes corrientes migratorias interandinas e intrarregionales (estas últimas, con las características de trabajo temporario que imprime el producto y los desniveles salariales) (Velasco, 1975: 40-45). Estos factores principales confluyen en la consolidación de lo que hemos denominado ciudades intermedias en su segunda fase, y del tendencial proceso bicefálico de urbanización.

Cuadro 2. Tasas anuales de crecimiento de la población urbana por región y tamaño de los centros urbanos en los periodos intercensales (1950-1962 y 1962-1974)

Estrato	Periodo 1950-62		Periodo 1962-74	
	Costa	Sierra	Costa	Sierra
Centros de 2.000 a 5.000 habitantes	1,4	-1,1	1,3	1,3
Centros de 10.000 a 100.000 habitantes	12,6	3,9	6,7	4,0
Centros de más de 100.000 habitantes	5,8	4,5	4,0	5,8
Total población urbana	5,9	3,6	4,7	4,3

Fuente: Carrón, J. M., op. cit. Tomado de Larrea, Carlos, P. 59.

Cuadro 3
Distribución de la superficie bananera de acuerdo con el tamaño de las explotaciones: 1964-1965

Extensión	Número de propiedades	%	Área Total (Has.)	%
Menos de 10 hectáreas	403	15,5	3.494	2,0
Entre 10 y 25 hectáreas	795	30,7	20.027	11,4
Entre 25 y 50 hectáreas	611	23,6	32.331	18,4
Entre 50 y 100 hectáreas	379	14,6	37.357	21,3
Entre 100 y 500 hectáreas	366	14,1	59.723	34,1
Más de 500 hectáreas	38	1,5	22.429	12,8
Subtotal	2.592	100,0	175.361	100,0
Sin clasificar (estimación)	408	-	15.000	-
Total	3.000		190.361	

Fuente: Dirección Nacional del Banano, registro para el control fitosanitario. Tomada de Levie, E. L., *Informe al Gobierno sobre Mercadeo de Bananas*, FAO, Quito, 1966. Tomado de Larrea, Carlos, op. cit., p. 18.

Tercera fase de las ciudades intermedias: desarrollo industrial y enclave petrolero

Este esquema de urbanización de las ciudades intermedias tiende a desarticularse a partir de la década de 1960 con la crisis del modelo agroexportador, que evidencia el agotamiento de las estructuras tradicionales de producción y refuerza el proceso bicefálico de urbanización en ciernes¹⁷. Es decir, que el carácter concentrador de la urbanización capitalista —que venía gestando desde el siglo XIX— se profundiza por la crisis económica resultante del papel que cumple Ecuador dentro de la división internacional del trabajo como productor de “bienes de sobremesa”, con base en el monocultivo.

17 “Y es que, a partir de este lapso, entran a gravitar con considerable peso las masas subproletarias, concentradas especialmente en Quito y Guayaquil, y, además, en Machala, Quevedo y Manta” (Velasco, E., 1975: 202-203).

La dinámica poblacional de las ciudades intermedias de la costa se redujo porque no pudieron constituir, en esta época de auge económico, una “economía urbana” y, principalmente, porque se presencia la incapacidad ocupacional del agro para absorber a la población creciente. En la sierra, en cambio, se asiste a un dinamismo relativo de las mismas, debido a los cambios en la estructura agraria, al avance de una producción con mayores enlaces tecnológicos y al incremento de los sectores medios de la población (Larrea, C., 1983: 63).

Pero mientras las ciudades intermedias de la Costa se encuentran en franco deterioro, Quito y Guayaquil tienen un crecimiento acelerado —no sólo en términos poblacionales— que, en definitiva se muestra en la tendencia hacia la consolidación bicefálica del proceso de urbanización nacional. Tal situación se puede colegir en el Gráfico No. 1, en el que se observa la evolución relativa de la población de las principales ciudades respecto de las inmediatamente subsiguientes.

Esta tendencia de concentración bicefálica con base en Guayaquil y Quito se dinamiza considerablemente en los años inmediatos, debido, entre otras razones, a la articulación de un “modelo económico desarrollista” que propugna la industrialización como el eje motriz de la sociedad nacional¹⁸. Bajo esta perspectiva, se movilizan cuantiosos recursos económico-financieros, nacionales e internacionales, hacia esta rama de actividad, paralelos a la formulación de una estrategia política de reajuste de la economía a través de la Ley de reforma agraria, la Ley de fomento industrial, la Reforma Tributaria, etc., inscritas en los programas diseñados y

18 “La modernización capitalista en el Ecuador tiene lugar en un contexto internacional muy diferente al que correspondiera a otros países de la región particularmente Argentina, Brasil México o Chile. En estos, la industrialización y sus efectos correlativos se verifican en una época en que el imperialismo manifiesta su interés principalmente en explotaciones básicas de los países periféricos: minería, petróleo, transporte, etc. En cambio, Ecuador se articulará en forma dinámica al capitalismo central cuando éste ha procreado los gigantes consorcios transnacionales, cuyo interés desborda los sectores clásicos de explotación, ampliando su área de intereses a los sectores llamados modernos —especialmente el industrial— con el propósito de aprovechar el bajo costo de la mano de obra y transferir tecnología obsoleta de la metrópoli” (Báez, René 1975: 263).

concebidos por la Alianza para el Progreso y puestos en práctica por la Junta Militar de aquel entonces (1963-1966) (Moncayo, 1977: 41 y ss).

Para la década de 1960, el proceso se encuentra consolidado bajo el signo del desarrollo capitalista que se sustenta en los ingresos derivados de la producción y comercialización petrolera. Este modelo descansa en la industrialización sustitutiva de importaciones, la modernización de la estructura agraria, la generación de condiciones propicias para la inversión foránea, la modernización del aparato estatal, el crecimiento del proletariado y de las capas medias de la población, la concentración del ingreso y la aceleración del proceso de urbanización (Verduga, César, 1978: 61-62).

Dentro de este contexto nacional, las relaciones urbano-rurales (y en general, la estructura territorial de la producción) tienden a readecuarse en función de los nuevos requerimientos económicos imperantes; la organización agroexportadora que caracterizaba a la estructura territorial de la producción comienza a sufrir sustanciales modificaciones, en el sentido de que las grandes ciudades (Quito y Guayaquil) se convierten en los centros articuladores de los circuitos internos de acumulación y de las nuevas formas de urbanización.

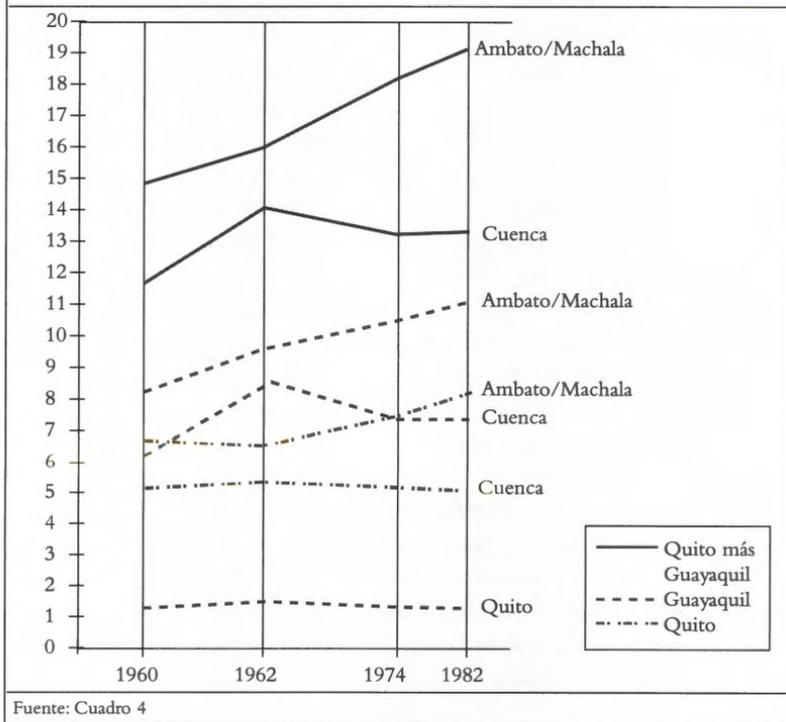
El resultado es que la “polarización del desarrollo industrial se mantiene en dos centros perfectamente identificados, la provincia de Guayas, y más específicamente, la ciudad de Guayaquil, en la costa, y en la provincia de Pichincha, específicamente, la ciudad de Quito, en la sierra. Estas dos provincias concentran en 1973 el 77% del número de establecimien-

Cuadro 4
Evolución de la primacia urbana*

	Quito				Cuenca				Ambato		Machala	
	50	62	74	82	50	62	74	82	50	62	70	82
Quito+Gquil					11,73	14,33	13,48	13,48	14,97	16,21	18,31	19,31
Guayaquil	1,23	1,44	1,36	1,36	6,47	8,45	7,77	7,79	8,27	9,75	10,56	11,16
Quito					5,25	5,87	5,70	5,69	6,70	6,65	7,75	8,15

*: Se obtuvo dividiendo la población de la ciudad mayor por la de la menor.
Fuente: Censos 1950, 1962, 1974 y 1982 (1982: datos provisionales).

Gráfico 1
Evolución de la primacia urbana



tos fabriles, el 77,8% del personal ocupado y el 81% del valor de la producción”¹⁹.

De esta manera, la preeminencia que alcanzaron en la etapa anterior la ciudad de Guayaquil y la costa en general, tiende a ser equilibrada por Quito, ciertas ciudades intermedias y la incorporación de la región oriental al desarrollo económico del país, en el marco de la “coyuntura” petrolera iniciada a partir de 1972.

19 Montaña, Galo. Discurso pronunciado en el Seminario “El Ecuador y las políticas de fomento industrial, citado por Moncayo, 1977: 42.

La explicación de la incorporación de la región oriental (Amazonia) y de su relativo desarrollo urbano no depende necesariamente de la ubicación de los yacimientos petrolíferos, que se encuentran fundamentalmente en esta región. Ello no significará —como ocurrió antes con el desarrollo regional de ciertas formas productivas— la difusión de la urbanización en esta zona²⁰. La región oriental se incorporará y desarrollará en este período más bien por una acción política dirigida desde el Estado, mediante la ampliación de la frontera agrícola, la ejecución de obras de infraestructura, la concesión de importantes extensiones de tierra a compañías nacionales e internacionales y la colonización, entre otras razones.

El acelerado desarrollo de Quito ocurre porque se convierte en el centro de mayor dinamismo relativo (político-económico) del país, pues la captación de la mayor parte de los excedentes derivados de la comercialización petrolera es manejada por el Estado, cuya cabeza más visible, la administración pública, tiene por asiento a la capital de la República.

En ese sentido, también Quito y Guayaquil y, en menor medida ciertas ciudades intermedias, son asiento de una nueva fracción del capital —el capital intermediario— surgido a través de “la asociación de capitales comerciales y financieros con las empresas multinacionales en torno a representaciones, concesiones y la renta urbana” y por medio de “la canalización del excedente petrolero que queda en el país, especialmente por vía del comercio de importación, el control de la distribución de bienes de consumo durable y de los contratos públicos” (Varas, A. y Bustamante F, 1978: 71 y ss).

Este mantenimiento relativo de las ciudades intermedias se logra no sólo por la constitución y fortalecimiento de ciertos grupos sociales que amplían el mercado urbano, sino, también, por una política estatal deliberada de “descentralización desde el centro”²¹, acorde a la “modernización” que se impulsa en el aparato estatal y en la sociedad nacional.

20 La explotación petrolera se caracteriza por ser —al menos en este caso— una forma de producción minera de enclave, que, por tanto no permite un desarrollo urbano-regional, a no ser el del tipo de las ciudades mineras de vida efímera.

21 “... no tanto el centralismo, sino la separación del organismo político de la participación social es lo que parece caracterizar al Estado político moderno y en ocasiones es

En general, este incremento relativo que se presencia en el conjunto de la urbanización nacional, no está supeditado, como en épocas pretéritas, a la estructura agraria, sino más bien, a la distribución de las regalías del petróleo por parte de un Estado más moderno y más centralizado, a través del gasto público y del consecuente fortalecimiento de sus distintos órganos y niveles de gobierno. Será fundamentalmente este influjo económico el que permita reflotar, al menos, las ciudades intermedias en el período.

Se presencia así, durante el auge petrolero, un doble proceso interrelacionado: por un lado, la concentración de ciertas funciones anteriormente privativas de organismos seccionales y, por otro lado, la ingente capacidad de respuesta que adquiere el Estado gracias a que puede distribuir los ingresos petroleros. Es dable esta situación en tanto que "la Renta Petrolera es administrada de manera paralela y separada del Presupuesto del Estado. El monto de la Renta es comparable, desde 1973, a la magnitud de los ingresos fiscales. La mayor parte de aquélla ha sido destinada a gastos de desarrollo económico, una parte menor enviada al sistema financiero. El desarrollo social ha recibido una parte poco importante y, últimamente, ha cobrado relativa importancia el rubro desarrollo regional" (Bocco, Arnaldo, 1982: 181).

Al respecto, algunos ejemplos pueden ilustrar el hecho y su magnitud. Tenemos la creación del Fondo Nacional de Participaciones (FONAPAR) con el fin de canalizar financiamiento para proyectos regionales y locales a través de corporaciones de desarrollo regional (CRM, CEDEGE, CREA, PREDESUR), gobiernos seccionales (consejos provinciales) y locales (municipios); el fortalecimiento de entidades productoras de servicios, antes privativas de los municipios, tales como las de energía eléctrica (INECEL), riego y agua (INERHI, IEOS), educación (MEPD y DINACE); la creación e impulso a instituciones de financiamiento como el Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE), el Banco Ecuatoriano de la

precisamente la descentralización lo que favorece esa separación, articulando la gestión política en formas equilibradas y difusas, pero reservando las decisiones fundamentales a un vértice poco controlado, precisamente por estar construido en antítesis a las 'autonomías locales' (Cerroni, Umberto, 1980: 85).

Vivienda (JNV-BEV), IESS y Mutualistas, etc. Es decir, un conjunto de órganos adscritos al gobierno central impulsan desde el centro el “desarrollo” regional-urbano, unas veces con políticas proteccionistas y otras directamente a través del flujo financiero y económico.

Pero esta “siembra del petróleo” tuvo una vida fugaz y, lo que es más importante, no generó las condiciones para un desarrollo económico-social sostenido y para una consecuente difusión de la urbanización en el país. El resultado histórico ha sido, por el contrario, una mayor consolidación del proceso de urbanización bicefálico a escala nacional.

De esta manera, Quito y Guayaquil se expresan como dos centros diferenciados —pero integrados— y como dos ejes vertebradores de la urbanización nacional que concentran cada vez más población, capitales y actividades productivas en general, lo cual redundo en el acrecentamiento de las desigualdades y las disparidades socio-regionales urbanas.

Conclusiones

El proceso de urbanización ecuatoriano, desde sus orígenes, da muestras de una tendencia hacia la bicefalia urbana, en detrimento de las ciudades de porte medio y pequeño. La constitución del modelo agroexportador introduce inicialmente tal situación al integrar dos regiones económicas diferentes (sierra-costa) a través de sus centros urbanos principales (Quito y Guayaquil), y al desarrollar una división del trabajo que establece ámbitos territoriales (con formas productivas, relaciones sociales, comercialización, etc.) diferentes pero articulados.

La urbanización nacional tiene como sustento a las transformaciones de la estructura agrario-regional, mediadas por los ciclos respectivos (auge-crisis) que introduce una economía dependiente de las fluctuaciones del comercio exterior. De allí que el apogeo y decadencia de las ciudades intermedias, en sus distintas fases, estuvieran sustentados en las fluctuaciones del crecimiento económico del país.

El desarrollo de las ciudades intermedias que se produjo en la primera y segunda fases (hacienda y plantación), fue acompañado por la conso-

lidación de esas formas productivas predominantemente rurales, lo cual significa, paradójicamente, que la urbanización de las ciudades haya estado acompañada por una “ruralización” de la economía; contrariamente a lo ocurrido en la tercera fase (industria-petróleo), inducida por la distribución del excedente económico del auge petrolero, vía gasto público.

En definitiva, lo que muestra esta última fase, a diferencia de las anteriores, es que, dado el agotamiento de los modelos tradicionales de producción sustentados en una estructura agraria en decadencia, no se pudo revertir el “boom” petrolero en beneficio –al menos– de un relativo equilibrio urbano-regional. La economía de enclave que caracteriza a la explotación petrolera, aunada a una serie de factores político-económicos (cuya explicación rebasa al presente estudio), impidió el desarrollo de las ciudades medias, así como la integración efectiva de la región oriental.

De estas reflexiones iniciales se puede concluir que, según nos demuestra la experiencia histórica, la política de urbanización tiene que ver más con la política económica que con una política urbana propiamente dicha. En virtud de ello, puede aceptarse que “para modificar las grandes imperfecciones de la estructura espacial actual deben conformarse en América Latina sistemas sociopolíticos con objetivos y valores diferentes a los que produjeron la situación actual” (Hardoy, Jorge Enrique, 1976: 79).

Tal afirmación abarca, al menos, los siguientes elementos: partir del hecho dado de que la urbanización y su estructura territorial tienen imperfecciones que necesitan ser transformadas; serán nuevos sistemas sociopolíticos los que permitirán tales cambios; estos sistemas deberán tener objetivos precisos para la transformación; y, los objetivos antes dichos, deberán contener valores coherentes y renovados. En la actualidad, muy pocos discuten la validez del contenido global de las imperfecciones y transformaciones; el problema surge en el momento de la definición y puesta en práctica de los mecanismos que permitan realizar sus objetivos y valores.

De todas maneras, se pueden esbozar algunas directrices de carácter general:

“La conformación de sistemas sociopolíticos nuevos” debe pasar necesariamente por la discusión sobre centralización–descentralización del poder y la economía. Porque si la concentración fue la que produjo “las grandes imperfecciones de la estructura espacial actual”, es dable pensar en su antítesis: la descentralización. Esto nos conduce, para el caso de las ciudades y del proceso de urbanización ecuatoriano, al problema de los municipios, los consejos provinciales y las administraciones regionales (corporaciones).

Al definir lo que entendemos por descentralización, se deberá tener en cuenta dos posibles transformaciones formales que no llevan justamente a los fines u objetivos deseados: primero, desde el centro, la distribución funcional de las competencias administrativas a través de órganos y niveles “autónomos” de gobierno²²; y siguiendo a Mariátegui, “si la descentralización no sirve sino para colocar directamente bajo el dominio de los gamonales la administración regional y régimen local, la sustitución de un régimen por otro no aporta ni promete el remedio de ningún mal profundo” (Mariátegui, José Carlos, 1976: 203).

En la búsqueda de cambios en la relación Estado/sociedad civil que vayan más allá de lo formal, nos atrevemos a señalar algunas características de la descentralización deseada, justamente a partir de las aseveraciones formuladas por Hardoy, Cerroni y Mariátegui, así como del análisis realizado:

- En contraposición a una “descentralización desde el centro” y/o una descentralización que legitime el poder regional dominante –por tanto, afín al centro también–, se debe conducir a la participación social en los organismos políticos –por ende, en la planificación– de manera integrada. Ello implica redefinir el significado de las “autonomías” y generar los caminos adecuados para que la participación sea real, efectiva y eficiente.
- Por descentralización, entonces, deberá entenderse la democratización de las relaciones políticas (del poder) y de las relaciones sociales (eco-

nomía), de tal manera que se supere la burocratización y se logre la participación social, lo cual implica que la descentralización deberá abarcar ámbitos diferentes en lo social, político y económico, así como en lo territorial de tal manera que se interrelacionen adecuadamente los intereses particulares (locales, regionales) con los generales (nacionales).

Dentro de este concierto, la planificación urbano-regional cobra sentido y se contextualiza: construcción de una nueva organización territorial a partir de la existente, lo cual implica definirla en la realidad contradictoria como un campo, un objeto y un instrumento más de la lucha político-económica de las clases.

Finalmente, cabe advertir, siguiendo a Coraggio, que “en todas y cada una de las situaciones por las que atraviesa América Latina en sus distintas formaciones, hay siempre lugar para una práctica crítica de la planificación, que no sólo es posible en las difíciles condiciones de las sociedades capitalistas más represivas, sino que, también, es necesaria en las etapas más avanzadas del desarrollo social, siempre bajo la perspectiva de la construcción de una nueva sociedad, del hombre nuevo latinoamericano” (Coraggio, José Luis, 1983: 48).

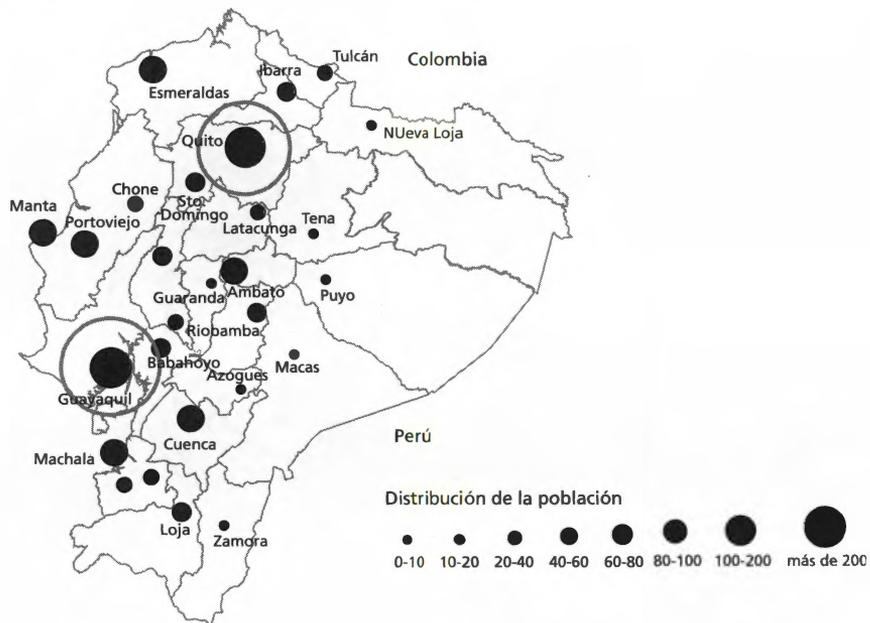
Cuadro 5. Evolución de la población de las principales ciudades del Ecuador (Censos Nacionales)

No. del ordinal	No. de Provincia	Ciudades	1850	1962	1974	1982
1.	14	Guayaquil	268.966	510.804	814.064	1.176.276
2.	3	Quito	209.932	354.764	597.133	868.736
3.	9	Cuenca	39.983	60.402	104.667	150.902
4.	15	Machala	7.549	29.036	69.235	105.283
5.	12	Portoviejo	16.330	32.228	59.404	101.771
6.	5	Ambato	31.312	53.372	77.052	100.606
7.	12	Manta	19.028	33.622	63.514	98.827
8.	11	Esmeraldas	13.169	33.403	60.132	90.098
9.	14	Milagro	13.736	28.148	53.068	76.237
10.	7	Riobamba	29.830	41.625	58.029	72.217
11.	10	Loja	13.399	26.785	47.268	71.130
12.	3	Sto. Domingo	1.493	6.951	30.487	66.661
13.	13	Quevedo	4.168	20.602	43.123	66.311
14.	2	Ibarra	14.031	25.835	53.966	62.808
15.	13	Babahoyo	9.181	16.444	28.345	42.968
16.	12	Chone	8.048	12.832	23.618	33.640
17.	1	Tulcán	10.623	16.488	24.443	31.143
18.	4	Latacunga	10.389	14.856	22.106	28.857
19.	15	Sta. Rosa	4.776	8.935	18.846	27.239
20.	12	Jipijapa	7.759	13.367	19.644	26.872
21.	15	Pasaje	5.021	13.215	20.822	26.773
22.	16	Huaquillas	-	-	9.184	20.036
23.	14	Daule	4.501	7.428	13.014	18.895
24.	2	Otavalo	8.425	8.630	13.641	17.479
25.	14	Balzar	2.920	6.588	11.144	17.438
26.	14	Salinas	2.672	5.460	12.243	17.160
27.	14	El Empalme	-	-	-	16.505
28.	13	Ventanas	1.584	3.696	8.890	15.836
29.	13	Vinces	3.748	5.901	9.717	14.851
30.	8	Azogues	6.588	8.075	10.939	14.542
31.	3	Rumiñahui	3.179	5.601	10.561	14.523
32.	3	Cayambe	7.409	8.101	11.042	14.168
33.	8	Guaranda	7.299	9.900	11.378	13.610
34.	2	Antonio Ante	4.630	8.759	9.862	13.272
35.	14	Sta. Elena	2.776	4.241	7.762	12.607
36.	12	Sucre	1.427	2.578	2.741	12.335
37.	12	El Carmen	-	-	7.200	11.928
38.	1	Montúfar	6.269	6.803	10.578	11.203
39.	11	Quinindé	497	1.662	4835	10.697
40.	8	Cañar	4.416	4.936	6.728	10.541
41.	14	Naranjito	3.597	5.532	6.246	10.641
42.	10	Macará	3.330	5.027	8.060	10.116

Fuente: Censos Nacionales
Elaboración: Anita García, CIUDAD.

Mapa No. 1

Distribución de la población urbana (en miles)*



* Según datos provisionales del Censo de 1982

3 Transformaciones urbanas: 25 años después*

En este último cuarto de siglo, se ha producido un cambio estructural en el patrón de urbanización del Ecuador y en el desarrollo urbano de sus ciudades, que se puede caracterizar a través de los siguientes cuatro componentes fundamentales:

De rural a urbano

En este período de un cuarto de siglo, el Ecuador se ha transformado de un país predominantemente rural y campesino a uno urbano y ciudadano. Si en 1982 el 49 por ciento de la población ecuatoriana vivía en ciudades, en este 2007 la concentración urbana está sobre el 65 por ciento; situación que concuerda con la tendencia universal de la urbanización. Estos datos muestran tres hechos innegables: la conversión del Ecuador en un país urbano, el desdoblamiento del campo (sólo queda el 35% de la población total del país) y la reducción de las tasas de urbanización (las ciudades crecen menos).

* Publicado originalmente en: Carrión, Fernando (2007) "Transformaciones urbanas: 25 años después". *Hoy en la historia*, p. 49-52. Quito: EDIMPRESS.

Población del Ecuador según área 1982-2001					
Censo	Total	Urbano	%	Rural	%
2001	12,156,608	7,431,355	61%	4,725,253	39%
1990	9,697,979	5,345,858	55%	4,352,121	45%
1982	8,138,974	3,985,492	49%	4,153,482	51%

Fuente: INEC. Censos de población

Estos datos también están demostrando la culminación del ciclo de la migración del campo a la ciudad y la apertura del país a una nueva forma de emigración: la internacional. Con ella se establecen nuevas dinámicas de relaciones interurbanas sustentadas en remesas económicas (2.700 millones de dólares) e inéditas formas de articulación comunicacional; que, finalmente, se expresan en el hecho de que el Ecuador es uno de los países con las más altas tasas de celulares y remesas de la región.

Pero también por que la estructura urbana del país se consolida en el marco de comportamientos demográficos especiales, que tienen que ver con la disminución del crecimiento natural de la población, del envejecimiento de la misma y del re direccionamiento de los flujos migratorios adentro del país y, fundamentalmente, hacia fuera. El proceso está sustentado en un desplazamiento de la población¹, tanto de áreas urbanas como rurales, para conformar “nuevas ciudades” ecuatorianas en contextos urbanos norteamericanos y europeos, restringiendo la velocidad del crecimiento de las principales urbes ecuatorianas.

Hoy fuera de los territorios nacionales tenemos ciudades ecuatorianas con peso propio y con una densidad poblacional más importante que muchas ciudades capitales de provincia. Pero también se puede afirmar

1 Que especialmente a partir de la crisis financiera de inicios de siglo.

que existen ciudades ecuatorianas que se han articulado con territorios externos, rompiendo con la lógica de la continuidad espacial del desarrollo urbano; por eso, hoy son cada vez más distantes, distintos y discontinuos los territorios urbanos.

Por otro lado, la territorialización de la información demográfica muestra a un país muy denso, que ha logrado posicionarse como el de mayor densidad de población del continente, dejando muy pocos espacios vacíos al interior del territorio nacional. Allí radica una buena parte de las demandas crecientes de una nueva organización territorial del Estado, de mejores formas de representación política de los espacios nacionales, de más gobiernos locales y de una mayor inversión pública.

El proceso de urbanización del Ecuador observado en el último cuarto de siglo, evidencia la transformación de las escalas de las dos grandes ciudades; Guayaquil que superó los tres millones y de Quito que sobrepasó los dos millones de habitantes, lo que a su vez ha ratificado la estructura urbana bicefálica del país y el rol de estas ciudades como centros urbanos rectores de la red de ciudades intermedias principales que se han venido consolidado y que se constituye con: Cuenca con cerca de 300.000 habitantes en la región sur del país; Santo Domingo de los Colorados, Machala, Portoviejo, Ambato, Manta, Durán con más de 200.000 habitantes, y; Loja, Ibarra, Riobamba, Milagro, Esmeraldas, Babahoyo y Quevedo ciudades con más de 100.000 pobladores.

De municipio a gobierno local

Si bien se produjo esta difusión de la urbanización y del Estado a lo largo del territorio nacional, también tenemos como contraparte que su organización se estructuró sobre la base del bi-centralismo Quito-Guayaquil y de una atomización significativa del territorio, en este caso, basados —por un lado— en la propuesta municipalista de descentralización y, por tanto, de sustento urbano y —por otro— en un esquema centralista de concentración de privilegios en las dos ciudades eje de la organización territorial del país.

El Ecuador en 1982 tenía 20 provincias, 126 cantones y 947 parroquias; cuando hoy, 25 años después, son 22 las provincias, 219 cantones y 1.299 parroquias. Así tenemos un proceso importante de minifundización municipal al grado que las provincias se incrementan en un 10 por ciento, las parroquias en un 37 por ciento y los cantones en el 74 por ciento. Esto significa que la atomización mayor se produjo en el ámbito cantonal, gracias al peso de la propuesta municipalista de descentralización.

Con la difusión de la urbanización a lo largo del territorio nacional se produjeron mayores demandas locales por autonomía, así como mayor presencia de la ciudad en el contexto del Estado Nacional, lo cual condujo a su mayor protagonismo: por otro lado, con la propuesta de reforma del Estado vía descentralización se generó un cambio sustancial de la institucionalidad que la regía: se pasó de un municipio prestador de servicios a la constitución de un verdadero gobierno local. Las mayores expresiones territoriales han sido la formación del Distrito Metropolitano de Quito y la propuesta de autonomías nacida en Guayaquil. En los dos casos es factible pensar en un proceso paulatino de constitución de ciudades-región o ciudades-estado, que es parte del debate actual que tendrá lugar en el ámbito de la Asamblea Constitucional.

Hoy en día la economía, la política y la población son predominantemente urbanas. Una expresión clara es que el presupuesto del Estado tiende a localizarse. Si en 1982 los recursos del régimen seccional autónomo no llegaban al 5 por ciento del presupuesto nacional, hoy en día superan la tercera parte del mismo; es decir, que en estos 25 años ha habido un crecimiento del presupuesto de los órganos seccionales superior a las 6 veces. Tal situación ha conducido a que muchos municipios se conviertan en verdaderos gobiernos locales que tienen territorio propio, sociedad local con identidad, competencias amplias y representación clara.

Este conjunto de situaciones han conducido a un incremento del protagonismo de la ciudad y a que se convierta en un actor político con el cual se debe considerar, debido a que tiene un peso específico en el escenario nacional. Adicionalmente su institucionalidad estatal local se ha fortalecido sustancialmente por la presencia de más competencias y recursos; lo cual hace pensar que la urbe y el gobierno local son en la actualidad

un binomio que camina hacia la constitución de una nueva forma institucional de funcionamiento, bajo la modalidad de un gobierno local con plenos poderes.

En correspondencia con este énfasis descentralizador y de reivindicación de lo local, las ciudades ecuatorianas han emprendido intervenciones políticas administrativas tendientes a modificar el rol de sus administraciones, tradicionalmente prestadoras de servicios básicos y gestoras de actividades urbanísticas, para convertirse en nuevas instancias promotoras del desarrollo social, económico y territorial, priorizando temas como la productividad y competitividad, el desarrollo humano equitativo y la sustentabilidad ambiental, a través de la incorporación de la planificación estratégica, la cooperación público-privada y la ampliación de la democracia, la gobernabilidad y la promoción de la participación ciudadana.

De ciudad periférica a ciudad construida

El hecho de que las ciudades crezcan con una tasa de urbanización sensiblemente menor a la que tenían hace 25 años y a que el concierto internacional tenga un peso mayor sobre la ciudad, plantea un cambio significativo en el patrón de urbanización ecuatoriano: de la urbe que creció sobre la base de una presión demográfica asentada en la periferia (invasiones suburbanas) y de un modelo de desarrollo industrial de sustitución de importaciones (áreas metropolitanas) —uno y otro sustentados en la cantidad— se pasó a una lógica urbana que opera en la ciudad existente (producir ciudad donde previamente había sido producida) en un contexto de alta internacionalización; esto es, a un modelo que se lo podría calificar de *introspección cosmopolita*.

En otras palabras, con estos cambios demográficos y con la internacionalización mundial se empieza a vivir el “regreso a la ciudad existente”. De allí que gran parte de las inversiones más importantes que se hacen en las distintas urbes ecuatorianas estén ubicadas al interior de la ciudad y menos en sus periferias (como fue en la coyuntura urbana anterior). A manera de ejemplo, tenemos en Quito la cuantiosa inversión en el centro

histórico y el proyecto de trolebús; en Guayaquil lo que significó Malecón 2000 y la regeneración urbana, y en Cuenca en el centro histórico y en El Barranco; entre otras ciudades y proyectos². Lo paradójico de este proceso es que correlativamente a esta “urbanización de la urbe”, se percibe un agudo proceso de despoblamiento de las partes centrales de nuestras ciudades, que da que pensar en un fenómeno de “vaciamiento de sociedad”.

Tales consideraciones reposicionan no sólo la ciudad existente sino —y dentro de ella— a la centralidad urbana bajo sus múltiples manifestaciones: los centros históricos, las centralidades urbanas, las áreas consolidadas y los llamados artefactos de la globalización³, que también permiten —y esto por primera vez— la posibilidad de producir una ciudad de calidad por encima de la cantidad. En suma, este cambio estructural general podría construir una ciudad mejor y no una ciudad más grande.

Esto no significa —bajo ningún punto de vista— que no haya un cambio correlativo de las periferias urbanas porque, en unos casos, hay una integración difusa de los territorios; en otros casos, por el crecimiento natural de la mancha urbana, en otros casos por la conurbación de áreas circundantes, como es el fenómeno de los valles cercanos a Quito (Tumbaco, Los Chillos) o de Guayaquil (Samborondón o Daule); y aún en otros más, por la integración a las redes mundiales de ciudades —cada vez más distantes y distintas— sin que haya el requisito actual de la continuidad espacial. Tal situación ha conducido a la existencia de una ciudad a la manera de una constelación de espacios discontinuos que llevan a nuevas formas de segregación urbana: la fragmentación territorial y la foraneidad social⁴. Y también a que las ciudades estén integradas a la red urbana global bajo la modalidad de la ciudad global.

2 No se escapan a esta lógica las ciudades de Loja, Manta, Cotacachi, Ambato, Puyo y Riobamba, entre otros más.

3 Entre ellos están, por ejemplo, los centros comerciales, los centros de convenciones, los parques temáticos, los World Trade Center, los grandes hoteles y los aeropuertos, entre otros.

4 Foraneidad en el sentido que nuestras ciudades se han hecho espacios para construir extranjeros: para entrar a un edificio o a una urbanización se requiere de identificación (pasaporte) y autorización (visa) previas.

La ciudad: un nuevo contexto

Desde estas premisas y desde diferentes enfoques ideológicos políticos, independientes de la escala y ubicación geográfica de las urbes, algunas ciudades y sus gobiernos han experimentado significativas transformaciones a través de importantes emprendimientos que se los podría definir mediante los llamados grandes proyectos urbanos (GPU), sustitutos de la planificación urbana. Tenemos un grupo de ciudades que han dado un salto significativo en su desarrollo y otras, desgraciadamente, que viven una crisis sostenida. Entre las primeras se pueden señalar:

- Guayaquil, la ciudad más poblada del país —que desde fines de los años 80 constituye un modelo hegemónico de modernización de su municipio⁵— logra posicionarse de manera importante dentro del sistema urbano nacional, de igual manera de lo que ocurrió con Quito en la década de los años setenta en la época de la producción petrolera. La municipalidad se transforma sobre la base de una ingeniería institucional profunda y de un liderazgo personalizado fuerte. Hasta ese momento existía una dispersión institucional compuesta por múltiples poderes locales que se disputaban su peso; entre ellos, privados (Junta de Beneficencia, Junta Cívica, Cámara de Comercio) y públicos (Municipio, Gobernación y direcciones ministeriales) que finalmente terminan subordinándose alrededor del peso de la municipalidad y de su Alcalde, el Ingeniero Febres Cordero. Desde este momento una instancia pública como el Municipio toma la batuta para impulsar el desarrollo de la ciudad y lo hace bajo la lógica de su hegemonía; para ello se impulsa un conjunto de fundaciones privadas que desarrollan significativos proyectos urbanos bajo una lógica privada-pública-local.

La legitimidad local que alcanza la municipalidad es tan grande que, por un lado, permite captar importantes recursos económicos nacionales para sustentar su acción y por otro, obtener un apoyo sin

5 Tradicionalmente el Municipio de Guayaquil fue gestionado por administraciones populistas.

precedentes de su población para construir un proyecto dominante de ciudad. Para llevar a cabo la propuesta se diseñó un punto de partida a la manera de un *ancla*: la recuperación y potenciación de su ubicación geográfica basada en la condición de “puerto principal” y la reivindicación identitaria en la que han tenido vital importancia los programas comunicativos⁶ y la llamada de regeneración urbana de sitios emblemáticos como el Malecón 2000, Cerro Santa Ana, Malecón del Salado, Avenida. 9 de Octubre y del aeropuerto (ex Simón Bolívar) José Joaquín Olmedo.

A ello se deben sumar dos elementos adicionales: las obras de vialidad (múltiples pasos a desnivel y vías) y de transporte (Metrovía) que han facilitado la conexión intra-urbana y de la ciudad con el resto del país (PUN). Y, por otro lado, a un amplio programa de legalización de la propiedad urbana.

- Quito, capital político-administrativa del país ha reivindicando esta condición para constituir una nueva concepción administrativa de carácter “metropolitana”, concebida a partir de 1993 con la promulgación de la Ley de Régimen Metropolitano que le facultó nuevas competencias y una administración municipal cada vez más planificada, descentralizada, desconcentrada y participativa⁷. Posteriormente y desde principios de este siglo, con un cambio de esta lógica pública, se impulsó una reingeniería institucional destinada a introducir criterios empresariales y privados de gestión, sobre la base de una lógica corporativizada por sectores (ambiente, contaminación, turismo y centro histórico, entre otros).

La cualidad de la ciudad de ser el primer patrimonio Cultural de la Humanidad permitió definir una propuesta de planificación del Centro Histórico de Quito (Plan Maestro) con los recursos suficien-

6 “Guayaquil más ciudad” y el “Gran Guayaquil” constituyen los mensajes que promocionan las principales actuaciones de la municipalidad y el Consejo Provincial.

7 “Quito más ciudadanía” constituye una expresión usada por la actual administración para evidenciar los logros de la participación ciudadana en los cabildos barriales, sectoriales o temáticos y en las corporaciones.

tes⁸ y con una institucionalidad para llevarla a cabo (ECH, AZC). Sin duda uno de los proyectos emblemáticos de la ciudad ha sido la recuperación y potenciación del Centro Histórico, lo cual ha permitido estructurar un discurso y una propuesta de vinculación de la ciudad a los circuitos turísticos del mundo (la renovación del aeropuerto) y de integración de la población al conjunto de la urbe a través de la identidad que genera.

De las innovaciones más importantes de la ciudad está, sin duda, la constitución de un sistema de transporte público semi-masivo que tiene como eje central al “trolebus”; convertido no sólo en una alternativa importante para jerarquizar el transporte público sobre el privado sino también para convertirse en un referente para otras propuestas desarrolladas en América Latina (Bogotá, México y Santiago). Y no se diga, la importancia de contar con sistemas de servicios urbanos que abastecen a la mayoría de la población; entre los cuales están: la energía eléctrica, el agua potable, la telefonía y el alcantarillado.

- Cuenca, tercera ciudad ecuatoriana que consiguiendo la declaratoria de ciudad patrimonial ha logrado un posicionamiento internacional, que convalida su condición de capital de la región austral del país. A ello deben sumarse los beneficios obtenidos de los acuerdos de paz con el Perú y de la presencia de las remesas económicas que envía la población emigrante desde el exterior.

La ciudad ha sido capaz de mantener una economía de social altamente redistributiva, al extremo de que es una de las ciudades de mejor calidad de vida del país y de menor polarización social y económica. Hay una provisión generalizada y adecuada de los servicios básicos y, su proyecto central de desarrollo se ha convertido la recuperación del centro histórico de la ciudad.

8 El financiamiento principal nace con la creación del FONSAL en 1988, de la consecución de un crédito pionero con el BID en 1992 y del apoyo importante de la cooperación internacional.

Otras ciudades de menor escala se han convertido en referentes de adecuada gestión local, entre las que sobre sale Manta que ha logrado aprovechar la base militar, la promoción turística y la pesca para salir adelante. Loja ha impulsado proyectos innovadores de tratamiento ambiental, sobre todo en el ámbito de los residuos sólidos y Cotacachi ha generado un modelo internacional en gestión participativa.

La construcción del protagonismo de la ciudad ecuatoriana —operado en los últimos 25 años— ejemplificado con algunos casos, se enmarca en una corriente mundial que reconoce a las ciudades como entes que a la vez que reorganizan las estructuras territoriales nacionales, pueden contribuir con la incorporación ciudadana a una mejor gobernabilidad y a una adecuada utilización de los recursos naturales y de promoción económica, como alternativas para el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

4 Quito*

Introducción: Contexto político-administrativo

El Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable¹, alternativo², participativo; la administración es descentralizada. Para la administración del Estado y la representación política existen provincias, cantones y parroquias y la Constitución prevé circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

La ciudad de Quito es la capital de la República y su jurisdicción cantonal tiene el estatuto de Distrito metropolitano con competencias y funciones específicas en medio ambiente, transporte, uso de suelo y participación. El principal órgano del gobierno municipal es el Concejo consti-

* Publicado originalmente en: *Metrópolis en Movimiento. Una comparación internacional*. Ed. François Dureau, Véronique Dupont, Éva Lelièvre, Jean-Pierre Lévy et Thierry Lulle. Quito: IRD, 2000, p. 465-472.

1 Se refiere a dos instancias de los derechos ciudadanos: el uno, la indemnización por responsabilidad del Estado en los perjuicios que ocasionen a particulares (deficiente prestación de servicios públicos, actos de funcionarios y empleados en el desempeño de sus cargos y casos de error judicial) y el otro, el rendimiento de cuenta del gobierno a sus electores, los cuales pueden, debido al incumplimiento injustificado de sus planes de trabajo o actos de corrupción, demandar la “revocatoria del mandato”.

2 Se refiere a la posibilidad de reelección del presidente y vicepresidente luego de transcurrido un período después de aquel para el cual fueron elegidos.

tuido por quince concejales elegidos por votación universal y presidido por el alcalde metropolitano, quien es el responsable de la administración.

El Distrito metropolitano está conformado políticamente por 12 zonas (4 urbanas y 8 suburbanas); 16 parroquias urbanas y 33 parroquias suburbanas (Mapa 1) Administrativamente consta de una administración general, 3 direcciones generales, 5 empresas de servicios, 5 administraciones zonales desconcentradas y parcialmente descentralizadas y diversas unidades especializadas: Policía, Fonsal³, Mercados, Medio Ambiente.

Papel económico de la metrópoli

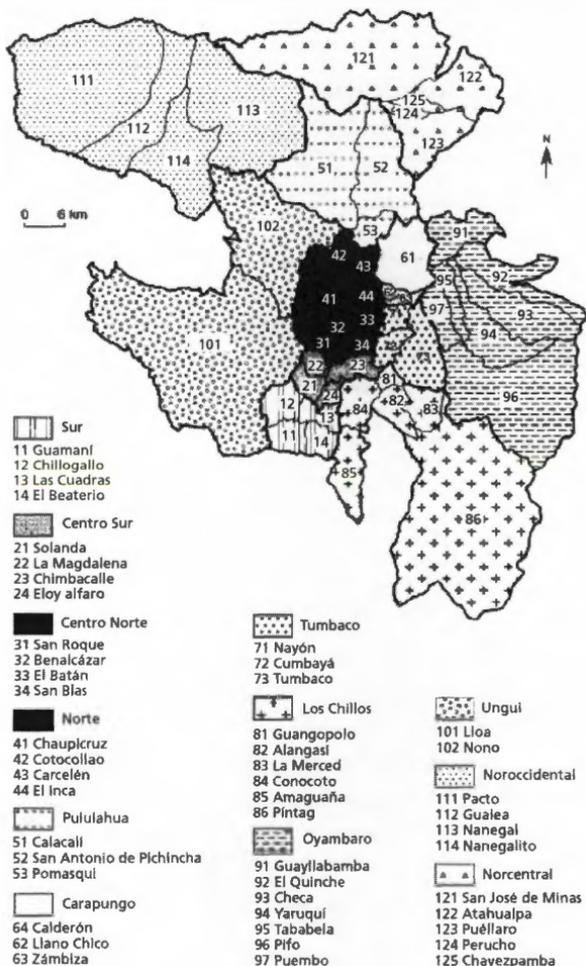
El Distrito Metropolitano es uno de los dos polos de desarrollo, enseguida de Guayaquil. Estructurado en una diversificada economía, constituye un centro de decisión pública y financiera relativamente industrializado, poseedor de un importante patrimonio cultural, educativo y de grandes posibilidades para el desarrollo de la agroindustria y del sector turístico por su patrimonio, su ubicación y las posibilidades de acceso y conexión.

Debido a la concentración de las actividades económicas en el medio urbano y a la presencia de importantes actividades vinculadas con el sector secundario, que representa el 30% del total nacional de empleos, el sector terciario (actividades de servicios y comercio) se ha convertido con más del 50% en el eje de las actividades económicas del Distrito (en términos de empleos)⁴. El sector industrial se mantiene en un proceso recesivo respecto al sector terciario. Debido a las recientes adecuaciones de la política económica (modernización y privatización) una proporción significativa de la PEA (el 3% entre 1982 y 1990) se ha trasladado hacia el sector del comercio, sobre todo informal, configurando un amplio sector social vulnerable económicamente que se expresa en la ocupación espontánea del territorio para las mismas actividades comerciales y de vivienda.

3 Fondo de Salvamento, instituto creado para la restauración del patrimonio construido en Quito.

4 Según el censo de población de 1990 (INEC–Instituto Nacional de Estadísticas y Censos).

Mapa 1. Quito: división político-administrativa del Distrito metropolitano (1998)



Fuente: MDMQ- Dirección General de Planificación
Sistema Urbano de Información Metropolitana (1998)

La implantación del 64% de las plantaciones agroindustriales de exportación (flores y frutas) en el Distrito y el crecimiento de turistas han constituido a estos sectores en los más dinámicos de la economía metropolitana actual.

Contexto demográfico nacional

1998	
Ecuador	
Población total (en millones)	12,17
% población urbana	62,7%
Red urbana: primacía	
Rango de Quito (rango 1: Guayaquil)	2
Población en millones: ciudad de Quito (DMQ)	1,530 (1,834)
Población Quito / población total Ecuador	15,06%
<p>DMO: Distrito Metropolitano de Quito. Fuente: Proyecciones demográficas INEC. Población urbana: en sus proyecciones el INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) considera como urbanos a los poblados con más de cinco mil habitantes.</p>	

A partir de los datos censales de 1990 se establece la posición de Ecuador en la “tercera fase de la transición demográfica” que corresponde a reducciones en las tasas de mortalidad, fecundidad y natalidad que empiezan a evidenciar la reducción del crecimiento poblacional.

Dinámica demográfica de la metrópoli

A pesar del proceso dinámico de urbanización de la población, operado a partir de 1970 en el Distrito, se ha evidenciado una desaceleración del crecimiento (del 4,2% observado en el período 1974-1982 al 2,6% esta-

blecido entre 1982 y 1990) que resulta fundamentalmente del descenso de la tasa de crecimiento natural en la ciudad (del 1,9% al 1,6%) y del saldo migratorio (del 2,7% al 1,3%) entre 1982 y 1990.

Sin embargo, esta disminución del crecimiento no es homogénea: las áreas suburbanas del Distrito observan un mayor crecimiento relativo (3,1%) respecto a la ciudad (2,9%), producto del desarrollo de la urbanización en las parroquias vecinas de Quito originado a su vez en el predominio quiteño especialmente en los valles de los Chillos y Tumbaco (Mapa 2).

La evolución de Quito es el resultado de dos tendencias contrastantes: la población que disminuye en su parte central (conjunto La Mariscal, Centro Histórico, Villa Flora) y el crecimiento significativo en el anillo periférico en particular en los extremos septentrionales y meridionales de la ciudad (Pisulí, Atucucho, Tarqui).

Pese a la disminución significativa de los flujos migratorios, los “serranos” de origen urbano (75%), jóvenes (55%) y de sexo femenino (54%) de las provincias colindantes, constituyen la mayoría de los migrantes a la ciudad. Su instalación en la ciudad se concentra fundamentalmente en barrios del extremo sur (Guajaló) y en el área central (Centro Histórico-La Mariscal) debido a las propias variaciones de usos de la centralidad que han deteriorado el confort original en beneficio de tugurios en el centro histórico, y de congelamiento de la rentabilidad en La Mariscal y en las importantes características “semi-rurales” del sur asociadas al bajo precio del suelo y la insuficiencia de infraestructuras que facilitan su accesibilidad económica.

Dinámica espacial de la metrópoli

El proceso de desarrollo del Distrito se ha estructurado sobre una matriz original conformada por un centro principal en expansión fundamentalmente al norte, una periferia urbana acondicionada en las laderas occidentales y varios centros periféricos de desarrollo, subordinados y complementarios a la dinámica del centro principal en los cinco valles colindantes con la ciudad, con características urbanas y morfológicas diferenciadas.

Históricamente el crecimiento de la ciudad ha evidenciado la transformación de su forma organizacional “radial concéntrica” original y característica del período de conformación urbana que se identifica hasta inicios del siglo XIX, a la forma “longitudinal” (1904-1950) influida geográficamente por las limitaciones del sitio de implantación de la ciudad y la valoración del nuevo suelo urbano; a la variación de esta a “longitudinal polinuclear” (1950-1970) que refleja la especialización del territorio en tres zonas ecológicamente diferenciadas (norte, centro y sur) en las que se expresan gérmenes de centralidad urbana.

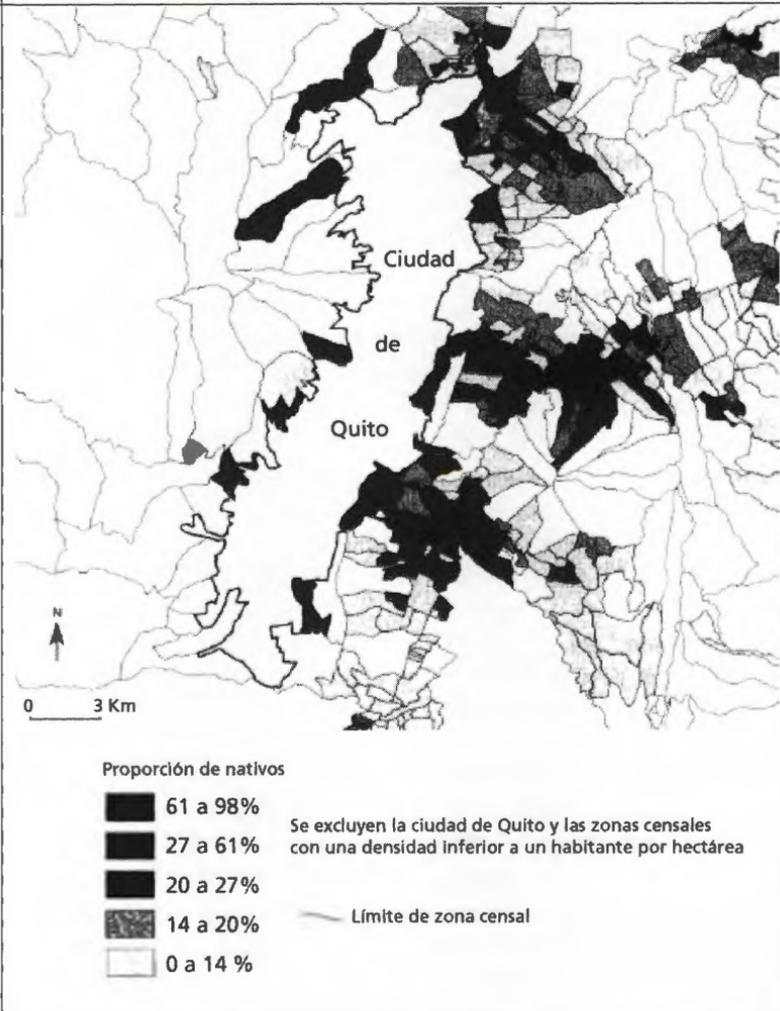
A partir de los años setenta y en un contexto inicial de bonanza económica del Estado, se opera un paso de la organización territorial de Quito hacia una forma irregular dispersa metropolitana que se constituye a partir de la habilitación de nuevos suelos urbanos en los valles circundantes a la ciudad y de la conurbación de éstos con otras municipalidades. Este tipo de actual estructuración del territorio metropolitano ha derivado en un gran conglomerado urbano, cuya desarticulación espacial entre Quito-ciudad y los valles es agravada por la concentración, la centralización segregativa de inversiones, servicios y equipamientos en la ciudad. Esta situación incide, también, en el deterioro de las condiciones de vida de los casi 2 millones de habitantes que se concentran mayoritariamente (84%) en la ciudad⁵, con una densificación promedia del 89 hab/ha en contraste con la escasa ocupación de alrededor de las 12.000 hectáreas habilitadas en los valles en los que viven alrededor de 300.000 habitantes.

Producción y ocupación de la vivienda

El mercado de la vivienda en el DMQ reconoce tres tipos generales de oferta:

- La formal (empresarial o solidaria) producida por el sector público y privado, que cumple con la legislación municipal y utiliza los recur-

Mapa 2. Quito: los nativos de la ciudad que residen en el área metropolitana (1990).



Fuente: INEC 1990

tos tecnológicos y de materiales factibles de ser adquiridos por sectores altos y medios de la población y por tanto localizada en las áreas centrales de la ciudad y en las nuevas urbanizaciones en los valles.

- La informal artesanal que se desarrolla de manera espontánea, dispersa en todo el territorio y por autogestión como alternativa residencial de vastos sectores medios de la población.
- La marginal subnormal que se refiere a unidades localizadas y producidas en asentamientos precarios, algunos de invasión y que por tanto se encuentran sin ningún nivel de legalización e infraestructura y en muchos casos expuestas a riesgos naturales.

Aunque ha disminuido sustancialmente en concordancia con las transformaciones urbanas, sociales, culturales y tecnológicas, la “casa o villa” es el tipo de vivienda mayoritario en el Distrito (47%). Los departamentos constituyen el 29% del total de las unidades y los “cuartos y medias aguas” si bien son menores en proporción de unidades, albergan en altos grados de hacinamiento a una gran parte de la población pobre de la ciudad fundamentalmente.

De acuerdo con las preferencias o posibilidades, en el DMQ sólo el 42% de las viviendas son propias, predominando las arrendadas con el 49%. La tenencia no se asocia directamente a la capacidad económica de los hogares, pues muchos “pobres” son propietarios de vivienda a través de la autoconstrucción o del financiamiento que otorgaban las instituciones públicas. En la actualidad ninguna institución del Estado construye viviendas y el financiamiento se asemeja a los índices de la banca privada.

La inexistencia o la precaria cobertura de los servicios de agua potable, eliminación de aguas servidas y recolección de desechos en las viviendas, permitió establecer en 1990 la existencia en el Distrito de alrededor 572.000 habitantes “pobres por necesidades básicas insatisfechas”, 398.000 de los cuales vivían en la ciudad. La inexistencia de cocina, sanitarios y ducha al interior de la vivienda, y la habitación de más de dos personas por cuarto (incluido sala comedor y cocina) permitió establecer para el mismo año la existencia de alrededor de 129.000 viviendas hacinadas en la ciudad, es decir el 45,67%.

Políticas urbanas

Principales modos y niveles de intervención de los poderes públicos

En los últimos cincuenta años, el desarrollo de la ciudad y del Distrito ha sido inscrito en el marco de la aplicación de políticas de planificación urbana basadas en:

- el Plan Odriozola (1944) con su proyecto “Ciudad Jardín”;
- el “Plan Regulador”, eminentemente normativo (1967), en la concepción microrregional de los planes del área metropolitana (1973);
- el Plan Quito (1981);
- y, finalmente, la consolidación del Distrito Metropolitano (1989-1993) a partir del tratamiento integral del territorio y del reconocimiento de la descentralización y democratización como principios rectores para el desarrollo del Distrito.

En la actualidad la municipalidad discute un nuevo planteamiento para la ciudad del 2000 que, teniendo en cuenta las necesidades de la productividad, sustentabilidad, equidad y gobernabilidad de la ciudad, plantea una estructura territorial que recupere y refuncionalice su centro.

Una sustancial intervención gubernamental, operada fundamentalmente en la década de los años 1980, propició la pérdida de gobernabilidad del municipio y originó la expansión del frente urbano a través de importantes intervenciones habitacionales inconsultas en la periferia, la duplicación de funciones en el control y gestión del suelo, el desfinanciamiento institucional y la promoción del clientelismo como práctica principal de gestión.

Sin embargo, la potenciación del gobierno local, realizada a partir de 1989, ha permitido a la municipalidad del Distrito recuperar y ampliar funciones en el control del suelo, de la contaminación y el transporte (Ley del DMQ) que se hallaban dispersas en diferentes instituciones estatales; reestructurar el aparato municipal consolidando empresas de servicios eficientes y concesionando algunas actividades; descentralizar y desconcen-

trar la gestión; ampliar los servicios de educación y salud; revitalizar el centro histórico; y, promover mecanismos de gestión participativa a partir de lo cual se ha reconocido e incorporado a la ciudad barrios de origen espontáneo y diferentes identidades.

Esta experiencia de paulatina constitución de un poder local en el Distrito, confluye con la gran demanda nacional de la descentralización que al estar definida en la reciente Constitución (agosto de 1998) constituirá el referente a partir del cual el municipio de Quito podrá ampliar y mejorar la cobertura de infraestructuras, servicios

y equipamientos (a través de la modernización, participación y/o privatización).

Poderes públicos y barrios ilegales

La reglamentación edilicia ha normado el crecimiento formal, lo que, sin embargo, ante la dinámica demográfica auspiciada por migraciones y la crisis económica no ha sido suficiente para evitar un crecimiento espontáneo y vulnerable en la periferia urbana.

Quito: una metrópoli histórica con vocación internacional*

Introducción

Para aproximarse a la realidad de las ciudades, se debe tomar en cuenta dos aspectos que se retroalimentan: por un lado, las características materiales de la ciudad y sus constantes transformaciones en términos de las rupturas y continuidades; y por otro, los imaginarios urbanos que participan en la producción de las experiencias urbanas y en la definición cambiante de su condición ciudadina. Aspectos que se articulan en las condiciones naturales de la implantación geográfica del sitio donde se despliega (territorio) con las transformaciones y construcciones históricas realizadas por el conjunto de la sociedad (historia).

Así, la ciudad –y la condición urbana– se presenta como el resultado de un complejo proceso de producción social en constante cambio que puede presentar –al menos– tres posibles modelos generales. El primero, de la ciudad cerrada, donde dos son sus expresiones más claras: la ciudad medieval, que se la concibió amurallada (fortaleza y guarnición), y la ciudad anglogermánica, que se la entendió como un recinto cerrado (*town*). Sin embargo, las dos ciudades construyeron las fronteras como un mecanismo de encuentro, en el primer caso, a partir de las guerras de conquis-

* Artículo escrito en co-autoría con Manuel, Dammert G. Publicado originalmente en: Carrión, F y Dammert, M. (2010) (eds), *Quito: ¿Metrópolis mundial?*, Ed. IMQ-OLACCHI, Quito.

ta (integración) y en el segundo, a través de la distinción frente al campo o la ruralidad (subsunción).

En segundo lugar y como continuidad histórica de las anteriores concepciones de ciudad, está el estallido que producen las innovaciones introducidas por la revolución industrial desde mediados del siglo XIX, en tanto “la ciudad deja de ser una entidad espacial bien delimitada” (Choay, 1970) gracias al desarrollo de las vías de comunicación, el ferrocarril y, posteriormente, la presencia del automóvil. El símbolo distintivo de esta ciudad es el suburbio y el esquema de organización del territorio surge de la planificación física, mediante la llamada zonificación: usos estancos del suelo por actividades y demarcación de límites claros entre ellas.¹

En tercer lugar y bajo la lógica actual, la globalización permitirá una mutación significativa de la ciudad: se pasa de la *ciudad frontera* nacida en el contexto de la primera modernidad, a la *ciudad en red* propia de la modernidad tardía, en la que mucho tienen que ver los procesos concurrentes de globalización y desarrollo de las nuevas tecnologías de comunicación. En las últimas décadas, este proceso ha generado un impacto importante sobre la organización y reconfiguración de las ciudades, originando formas de interconexión entre ellas a escala mundial y de relación con el sistema económico a través de las llamadas “ciudades globales” (Sassen, 1999) o de la red urbana global.

En el caso de la inserción de Quito a este contexto, las afirmaciones deben realizarse con cierta cautela, por el reducido papel económico y la limitada función como centro de decisiones que pueda desempeñar dentro de redes mundiales (la cual podría ubicarse con restricciones en el ámbito regional latinoamericano).

Sin embargo, por las características del patrón de urbanización de la urbe quiteña, se puede afirmar que su desarrollo urbano se ha dado de forma paralela con las transformaciones de su condición de ciudad abierta. De allí que, como punto de partida, se pueda afirmar –parafraseando a

1 Por razones de salud pública, se plantea la diferenciación del lugar de residencia con respecto al lugar de trabajo, que da lugar a los conceptos clásicos de segregación urbana (usos de suelo) y segregación residencial (localización de la población).

Gorelik (2008) quien se refiere al caso de Buenos Aires— que Quito es una ciudad que nació mundializada y que viene desde el tiempo en su proceso de internacionalización.

Esto significa que la ciudad tiene una fortaleza innegable en su origen: la condición geográfica de ser una ciudad en la mitad del mundo le otorga una centralidad que debe aprovecharse y el modelo de ciudad abierta que ha construido la obliga a encontrar un nicho en la red urbana global.

En este contexto histórico se encuentra la ciudad de Quito y es sobre esta base que, con el presente artículo y con este libro, pretendemos mostrar —en la coyuntura urbana actual— que la urbe y su sociedad local tienen una condición favorable para construir un vínculo intenso con el circuito mundial de ciudades, basado en su historia remota de ciudad abierta, así como en los objetivos estratégicos que demanda la realidad de hoy; esto es, producir competitividad y conectividad para articularse a la red urbana global en buenos términos. Retos que deben situarse no solo dentro del proceso de articulación global-local de procesos económicos “positivos”, sino dentro de los procesos de creciente fragmentación y segregación en la ciudad.

Historia y geografía, de la ciudad que se abre

En el caso de Quito, la relación entre historia y geografía es muy intensa; tanto así que la geografía termina por imponer un imaginario urbano fundacional que perdura hasta el día de hoy: se trata de una ciudad donde confluyen la condición perpendicular de los rayos solares, que representan la mitad del tiempo, con la condición geográfica de su ubicación en el planeta, que expresa la mitad del mundo. Esta doble determinación del tiempo y del espacio otorga a la ciudad un pensamiento civil como urbe equinoccial y ecuatorial, cuestión que a lo largo de su historia ha sido un factor de proyección como una ciudad abierta.

En otras palabras, las bondades que la naturaleza dio a Quito, nacidas de una condición geográfica de ventajosa equidistancia frente al mundo, permitieron una producción social del espacio (histórica) de acuerdo con

esta realidad, así como también permitieron contar con ella para su proyección internacional.

No se puede desconocer que históricamente las ciudades importantes nacieron y se desarrollaron alrededor de los cauces de los ríos, en los puestos estratégicos de los mares o en los lugares donde los caminos se cruzan, porque es en la relación donde nacen y fructifican. Sin embargo, hoy la naturaleza no es suficiente plataforma para la integración a los circuitos mundiales de ciudades, se requiere construir (competitividad) socialmente esos ríos, esos mares o esos puestos estratégicos de interconexión (conectividad).

Si bien Quito se localizó en la mitad del mundo gracias a las ventajas naturales que el planeta le brindó, hoy en cierto sentido a esa condición la hemos hecho “líquida”, al extremo que en los momentos actuales debe ser socialmente reproducida. En otras palabras, esa cualidad natural de la equidistancia es para la Quito de esta coyuntura un proyecto, un destino: producir la conectividad internacional que la reposicione.

Proceso histórico de la inserción internacional

En la historia de la ciudad podemos encontrar algunos momentos importantes donde la internacionalización de Quito se ha constituido, en unos casos, proveniente de ciertas determinaciones exógenas (como las invasiones), que han traído costos sociales muy altos, y en otros, con los esfuerzos indudables nacidos desde la propia proyección realizada por la sociedad local.

Su historia se remonta siglos atrás cuando dos actos de invasión e imposición por la fuerza terminan subyugándola e integrándola a espacios superiores: la primera, nacida en el incario, cuando su política de dominio imperial produjo una expansión territorial sin precedente que se expresó en el control de un espacio superior a los 2.000 km². En este contexto, se produjo una primera gran internacionalización de Quito mediante la incorporación de sus territorios al Tawantinsuyo para, a partir de este momento, empezar a ser parte de una organización territorial que cuenta con cuatro distritos o suyos (Chincha al norte, Quilla al sur,

Conti al oeste y Anti al este) y un gran centro articulador del territorio en la ciudad del Cuzco (ombligo del mundo). Quito en esta división integración territorial le correspondió ser parte del Chinchasuyo.

Posteriormente se dio la conquista y la colonización española —con el dominio ejercido sobre Quito— la que le hizo depender de España bajo la figura de la Real Audiencia de Quito, con lo cual se incorporó tempranamente a la vida universal. La fundación de la ciudad fue un acto doloroso y cruel que —sin embargo— le otorgó el signo de la internacionalización pero bajo una forma de extrema dependencia; la fundación española de la ciudad, hecho que ocurrió el 6 de diciembre de 1534 bajo el mando de Sebastián de Benalcázar sobre la ciudad de los incas que —a su vez— fue construida encima de la sede de los Señoríos de Quito.

Con estos dos hechos históricos de imposición por la fuerza, la ciudad se internacionaliza y lo hace a través de un doble mecanismo: por un lado, de recepción, por ejemplo, cultural del idioma (quichua en el primer caso y castellano en el segundo) o la religión, y por otro, de la exportación, *verbi gratia*, de las riquezas a las metrópolis bajo la forma de un saqueo inmisericorde. España y el Viejo Continente lograron con este hecho un desarrollo inusual.

Pero, por otro lado, se puede afirmar que Quito no sucumbió ante el dolor de la imposición colonial porque respondió desde las cenizas para convertirse en Luz de América, gracias a la clarinada del 10 de agosto de 1810, reconocida internacionalmente². Este hecho simbólico y el proceso de descolonización permitieron —entre otros— la desmonopolización del comercio mundial y el establecimiento de relaciones del Ecuador con múltiples países del mundo; coyuntura en la cual Quito asumió la condición de capital de la República y, por tanto, de eje del proceso integrador del espacio nacional hacia ámbitos supranacionales.

2 En el artículo de Rosemarie Terán, "La revolución quiteña en perspectiva", se discute el proceso de independencia y la revolución quiteña como discursos patrios que dejan de lado algunas dinámicas políticas más amplias y oscurecen las contradicciones y ambigüedades de estos procesos. Es decir que pone en debate este imaginario fundacional de la ciudad (y la nación), que permitió que Quito fuera reconocida en la región como un punto de partida liberador.

Esta condición de la capitalidad se fortaleció desde mediados del siglo IX, cuando se estableció el modelo de agro-exportación que permitiera la integración de la Sierra —mediante la producción hacendaria para el mercado interno— con la Costa —a través de la economía de plantación destinada al mercado externo—; contando para el efecto con la presencia de sus nodos o centros urbanos principales: Quito y Guayaquil

En este caso, con una capitalidad fortalecida y con una economía sustentada en la búsqueda de divisas del exterior (exportadora), se presenció una forma de inserción a la economía mundial bajo las condiciones de productividad propias del país.

La ciudad metropolitana, del modelo hacia adentro

Quito tiene una época clave en su reciente desarrollo urbano: desde mediados de la década de los años setenta del siglo XX, se inició la explotación petrolera en el Ecuador y, gracias a su condición de capital del país, la ciudad adquirió un patrón de urbanización de carácter metropolitano con importante inserción internacional.

Este proceso se debió a que el país entró en un cambio en la lógica de desarrollo: se pasó de la agro-exportación a la extracción petrolera; lo cual otorgó a Quito un rol protagónico en tanto las regalías de la exportación petrolera se concentraban en Quito, capital de la República, con lo cual la ciudad se fortalecía en lo interno con estos recursos económicos, y hacia afuera con la integración a uno de los polos de punta del comercio mundial: la energía. En lo urbano se observó una expansión física sin precedentes, se redefinieron las centralidades urbanas, hubo un crecimiento demográfico significativo y se produjo una modernización importante de las infraestructuras básicas.

De allí que sea pertinente plantearse la pregunta: ¿la ciudad de Quito es una metrópoli mundial? No sólo es importante para afirmar o descartar una respuesta, sino también para conocer el proceso seguido, las condiciones y el tipo de inserción internacional alcanzado; todo lo cual también permitirá delinear, mediante políticas urbanas, su proyección futura.

La interrogante se asienta en dos afirmaciones plausibles: la una, que se trata de una ciudad metropolitana, de un patrón de urbanización que aparece en un momento de su evolución y la otra, que ese tipo de ciudad es de ámbito mundial pero en un contexto de globalización, es decir, una (metropolitana) y otra (globalización) son expresiones simultáneas y peculiares propias de su evolución histórica.

La condición metropolitana de Quito fue asumida desde hace más de 30 años, cuando en 1973 la Municipalidad reconoció esta realidad y aprobó un Plan que correspondía con ella³. Esta realidad se constituyó gracias al modelo de desarrollo hacia adentro (sustitución de importaciones), un intento de constitución del Estado de bienestar y los importantes recursos provenientes de la explotación petrolera; todo lo cual generó un desarrollo industrial significativo hacia los valles circundantes de la ciudad y la consiguiente infraestructura que, en su conjunto, formaron un espacio regional continuo de alto crecimiento poblacional.

Posteriormente se consolidó la visión y el sentido metropolitano de la ciudad cuando, en el período 1988-1992 se aprobó el Plan de Desarrollo Metropolitano y la *Ley del Distrito Metropolitano de Quito*, que dieron a la ciudad una inédita forma de gobierno y un nuevo derrotero a seguir.⁴

De esta manera, la metropolización de Quito se asentó en el hecho de tener más de un millón de habitantes, de ser un conglomerado urbano pluricentral con límites difusos, de contar con una vocación productiva altamente diversificada, de generar un área de influencia continua, distante y distinta, y de haber diseñado una estructura de gobierno bajo un régimen especial.

En otras palabras, Quito se convirtió en un motor económico de punta con un mercado de trabajo integrado que tiene umbrales de servicios regionales y una estructura de administración pública particular. Esta aglomeración metropolitana es una realidad relativamente nueva que trae problemáticas, retos y posibilidades, y es justamente la condición metro-

3 Nos referimos concretamente al Plan del Área Metropolitana de Quito, elaborado por el Municipio de Quito en 1973.

4 Sobre este proceso de creación del Distrito Metropolitano de Quito, ver Vallejo, 2008.

politana la que le otorga una nueva inserción a escala internacional de manera distinta a la que había construido a lo largo de su historia.

El punto culminante e importante de este período de internacionalización de la ciudad se logró a partir de la declaratoria del centro histórico de Quito como Patrimonio Cultural de la Humanidad, por parte de la UNESCO el 8 de septiembre de 1978⁵. Así, el turismo, la memoria y el patrimonio se convierten en elementos significativos de integración mundial de la ciudad –sumándose a los otros– y producen una nueva marca para la totalidad de Quito, que va más allá de las tradicionales condiciones de implantación geográfica.

Pero no es suficiente quedarse con el relato histórico de esta constatación de internacionalización, porque también existen coyunturas urbanas en las cuales se pueden venir abajo los avances logrados. Este fue el caso cuando Quito perdió la equinoccialidad, por ejemplo, a través de la crisis financiera del año 2000 y de la inestabilidad política nacional que se arrastra desde 1997 (Carrión, 2005). Y esto debe ser una gran lección: las ciudades pueden perder sus vínculos internacionales, sea porque pierden la ubicación estratégica dentro del proceso de globalización o porque, como el caso señalado, desde lo local se pierde competitividad y conectividad.

Un panorama general de la ciudad

Lo anterior permite situar las condiciones y transformaciones centrales del proceso urbano de Quito en su vínculo con el exterior. Con el afán de profundizar en este ejercicio, se deben resaltar las principales características y dimensiones de la ciudad a ser consideradas en su doble expresión: el carácter y grado de su condición internacional y las cualidades que asume Quito en tanto ciudad metropolitana, para lo cual, nos basaremos en los artículos incluidos en esta publicación y en otras fuentes.

5 Desde este momento y para orgullo nacional, la ciudad de Quito aparece en primer lugar dentro de la lista elaborada por la UNESCO.

Condiciones materiales de la vida, de la economía y del gobierno

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2001, Quito posee una población de 1'842.201 habitantes, de los cuales más del 75% viven en las zonas urbanas.⁶ Con relación al Ecuador, Quito presenta condiciones de vida superiores al resto del país. La ampliación de los servicios básicos —favorecida por una forma urbana poco dispersa en su eje central— ha permitido una mejora en la calidad de vida de las personas. En términos de infraestructura, para 2001 el 78% de las viviendas tenía cobertura de al menos siete servicios básicos.⁷ Además, sólo el 17,5% de los hogares se encontraba en estado de pobreza y 3,8%, en situación de pobreza extrema (medida por necesidades básicas insatisfechas).

Esta situación comparativa, aparentemente positiva con respecto al resto del país, no da cuenta de las diferencias en la organización socioespacial de la ciudad. Así, se observa que mientras existen barrios con un porcentaje de pobreza bajo el 2%, existen otros con porcentajes por encima del 95% (Larrea, 2009). Esto obliga a preguntar por las características espaciales de la ciudad, donde se observa una estructura de forma “periférica” con áreas de bajos recursos ubicadas claramente en los bordes de la ciudad y áreas de expansión urbana. Además, dentro del área consolidada se encuentra una diferenciación entre las administraciones ubicadas al norte, con menores niveles de pobreza frente a las del sur. A su vez, se puede indicar que es en la Administración Norte donde se presentan los mayores casos de desigualdad social. Un reto aún no resuelto es tratar de identificar si nos encontramos frente a una ciudad segregada o, más bien, a una de tipo fragmentada.

Una ciudad con esta alta polarización socioeconómica tiene su contrapartida en una estructura urbana bajo formas altamente fragmentadas, que llevan a restringir la internacionalización por dos determinaciones: por un lado, porque un mercado interno pequeño no es atractivo para

6 Vale advertir que, en el período intercensal 1990-2001, el área de mayor crecimiento fue la zona periurbana con 4,8%, frente al 2,6% de la zona propiamente urbana.

7 Con la excepción de los servicios de telefonía (58%) y de ducha en uso exclusivo (68%), el resto presentan una cobertura mayor.

volúmenes importantes de productos del exterior (importación) y, por otro lado, porque en una organización espacial tan polarizada lo que se produce es una articulación de ciertas partes desarrolladas de la ciudad (el norte de las urbes del sur) con las ciudades del norte, introduciendo nuevas dimensiones en la segregación urbana: de intraurbana a interurbana.

La existencia de condiciones de vida favorables para la población —en gran parte— son responsabilidad de los municipios (gobiernos locales), así como también lo son —de forma concurrente con el nivel nacional— el incremento de la productividad, producción y conectividad, con la finalidad de generar empleo, ingresos e infraestructura (necesidades básicas) estables; esto significa que una asociación entre población, economía y gobierno es imprescindible para permitir una mejora en el posicionamiento dentro del circuito mundial de ciudades.

En otras palabras, las condiciones de competitividad internacional no sólo deben pasar por la necesaria construcción de una importante producción y productividad que permitan mejorar las exportaciones, sino también por la necesidad imperiosa de reducir las brechas socioeconómicas, tecnológicas y, obviamente también, territoriales; así como de una institucionalidad que promueva todo el proceso. Estas condiciones deben surgir no desde la presión externa (como ocurrió en las épocas de la conquista) sino de una vocación y decisión propia de la ciudad, de su gobierno local, lo cual supone una política de alianzas de cooperación público-privada y local-global.

Respecto a las características económicas de Quito, pese a la importancia de la ciudad como polo nacional de atracción económica,⁸ en los últimos años no ha sido la ciudad más dinámica del país. Como evidencia Pablo Samaniego Ponce en su artículo “Quito en la economía nacional y su articulación a un mundo cada vez más interrelacionado”, la capital presenta una estructura productiva bastante heterogénea, basada en la industria, en los servicios financieros, en el transporte, en el almacenamiento, en la hotelería y en el turismo internacional.

8 Según Samaniego, en Quito se ubicaría cerca del 32% de las empresas formales del país.

Otros datos que permiten situar las características de la estructura económica de Quito son: en 2008, la recaudación de impuestos en Pichincha subió en más de \$ 6 millones, lo cual representó un 45% del incremento de la recaudación tributaria nacional.

En comparación con el resto del país, la provincia de Pichincha presenta una situación superior en términos de competitividad debido a las ventajas en los siguientes sectores: infraestructura, aglomeración, ciencia e innovación y tecnología, acceso al financiamiento, desarrollo de capacidades productivas y desarrollo integral de las personas (Instituto de la Ciudad, 2009).⁹

Estos datos permiten identificar la preeminencia de la situación de Quito en el contexto nacional; sin embargo, en el ámbito internacional la situación es distinta. Si, por un lado, en términos cuantitativos, observamos los resultados del Ranking de Ciudades 2009 elaborado por la revista *América economía*, Quito presenta una tenue mejoría respecto a 2008, en que la urbe pasa del puesto 37 al 32 entre 65 ciudades consideradas.

Sin embargo, esta ubicación es inferior a la ciudad de Guayaquil, que tiene una localización en el puesto 27; es decir, cinco puestos de diferencia a favor de ésta. Este *ranking* da cuenta del bajo nivel de inserción (o mejor dicho, de atracción de inversiones) que presenta la ciudad a escala regional. Pese a las limitaciones de este tipo de estudios (basados en pocas variables que no permiten una lectura adecuada de los procesos económicos, sociales y culturales de cada ciudad), se podría señalar que el nivel de articulación a la económica internacional de la ciudad no es de las mejores.

Y por otro, en términos cualitativos, si dentro de las interconexiones de los nodos de la red urbana global las ciudades se ubican de manera diversa según sus propias condiciones y cualidades; de acuerdo con ello, Quito, dentro de una tipología, estaría en una condición de metrópoli nacional con bajo nivel de desarrollo que no llega a ser de carácter conti-

9 Las variables no positivas, en el caso de Quito, a nivel comparativo serían: seguridad jurídica, desarrollo ambiental, gestión institucional y gastos, integración comercial, desempeño económico (Instituto de la Ciudad, 2009: 52-53). La fuente original de estos datos es un estudio sobre competitividad elaborado por el Consejo Nacional de Competitividad.

mental como São Paulo o Ciudad de México ni tampoco como La Paz o Managua, que son metrópolis focalizadas en el desarrollo local (Cuadrado Roura, 2005: 74). En esta tipología de las ciudades metropolitanas de alcance global, hay que tener en cuenta que las ciudades latinoamericanas mejor calificadas están en el tercer nivel.

Una dimensión que también debe ser tomada en cuenta a la hora de evaluar la forma de la participación de Quito en los procesos económicos globales (y políticos) es el caso de la cooperación internacional que recibe el Municipio de Quito a través de diferentes organismos. En el artículo de Andreina Torres y María Fernanda Porras, "Cooperación internacional y gestión en el Municipio de Quito: logros y desafíos", se señala cómo Quito se ha convertido en una de las principales receptoras de significativos flujos monetarios a través de diversas áreas de cooperación en el país. Un caso "paradigmático" bajo este modelo es el proceso de renovación del centro histórico de Quito, tal como muestra Alfonso Ortiz en su artículo "Quito a 30 años de declaración como Patrimonio Cultural de la Humanidad".

Un elemento que forma parte de los sectores con importante incremento dentro de la estructura económica de la ciudad es el del servicio turístico. En el trabajo de Alexander Amézquita "El turismo en Quito", se presenta una reflexión interesante en torno a este sector de la economía capitalina, donde se resalta el crecimiento del sector hotelero y del centro histórico como punto de atracción principal para el turismo internacional.

Vale señalar que el turismo constituye la sexta rama de la economía de la ciudad y, por su sostenido aumento en los últimos años, es posible avizorar que en un plazo relativamente breve pueda subir un peldaño adicional.

Finalmente, otra dimensión de articulación de la ciudad al ámbito internacional se encuentra en las remesas que reciben los habitantes de la ciudad, producto de la emigración de familiares y conocidos que residen forzosamente en el exterior. Frente a la importancia de las remesas como fuente de divisas (la segunda de importancia a escala nacional, sólo por debajo de las exportaciones petroleras), Mercedes Onofa, Juan Ponce y

Alicia Torres en su artículo "Remesas para Quito: ¿a quiénes benefician y para qué se usan?", identifican las principales características que tienen en Quito, situando a la ciudad como la segunda en términos relativos que recibe remesas para 2006 (13%). A su vez, mirando cómo se distribuyen las remesas al interior de Quito, evidencian que estas se concentran principalmente en estratos medios de la ciudad. Más allá de estos datos, una información que resulta de gran importancia es la de los usos que se le otorgan a las remesas en Quito para el año en mención: un 85% de las remesas se destina a gastos de educación, salud, alimentación y arriendos; bastante más lejos se encuentran los usos de los recursos en construcción o adquisición de viviendas o terrenos (4,5%).

Sin duda que la migración internacional y las remesas que producen se han convertido, desde finales de la década de los años noventa del siglo XX, en uno de los sectores económicos que mayor vínculo genera entre Quito y el circuito mundial de ciudades.

Sin temor a equivocación, se puede afirmar que la emigración internacional se ha convertido en uno de los componentes fundamentales de globalización para los países y ciudades de menor desarrollo relativo o, en otras palabras, que se trata de una de las principales formas de inserción de las ciudades de la pobreza al circuito mundial de ciudades, aunque se trata de un fenómeno de alta asimetría.

A ello deben sumarse las remesas culturales (de ida y vuelta), la formación y calificación de la fuerza de trabajo, el desarrollo de la tecnología (telefonía e Internet) y el impulso de ciertos sectores económicos (aviación, servicios), entre otros. De esta manera, la migración internacional conforma, como afirma Beck (1998), "comunidades simbólicas" configuradas en "espacios sociales transnacionales" que se sustentan a su vez en comunidades transnacionales. Es decir que se trata de una de las formas de integración y cohesión social de nivel mundial más significativa.

El conjunto de los aspectos mencionados obliga a repensar las formas en que los actores (locales, nacionales e internacionales, así como privados o públicos) impulsan ciertos modelos de desarrollo urbano donde se privilegian determinados sectores de la economía, la cooperación internacional y la cultura, para establecer aperturas riesgosas de la ciudad hacia

determinadas estrategias de inserción regional y mundial. Al respecto, Pablo Salazar Canelos, en su artículo “¿Cambio tecnológico y desarrollo?” presenta una evaluación de las políticas locales municipales de desarrollo, centrándose en los últimos años y los planes promovidos por la administración local 2000–2009. Este es un tema que merece mayor discusión y que, como señala al final de su artículo, se resume en los retos que afronta la ciudad para una inserción mundial adecuada basada en un desarrollo urbano sostenible.

Retos de la ciudad metropolitana en la globalización

La condición metropolitana de Quito vive un impulso con el advenimiento del nuevo milenio cuando se entra al llamado “siglo de las ciudades”, empujado por lo que Richarson llamó la *glocalización*. Quito —en comparación con otras ciudades del país y la región— abre un importante paso a este proceso porque —siguiendo a Putnam— tiene una institucionalidad local, una sociedad civil importante y una historia para amortiguar los cambios negativos y sacar provecho de los buenos aportes de la globalización.

La institucionalidad local se fundamenta en el hecho de que la Municipalidad de Quito diseña un nuevo marco de gobierno de la ciudad sobre la base de la *Ley del Distrito Metropolitano* (1992) que permite la descentralización de ciertas funciones (medioambiente, transporte y suelo rural), la desconcentración al interior del municipio (creación de ocho administraciones zonales) y la participación social. Por otro lado, se decidió crear, en 1989, una oficina especializada en “asuntos internacionales”, como puerta para la constitución de una diplomacia internacional de la capital, que pasa a formar parte de las redes de municipios, de los acuerdos interurbanos, de la cooperación internacional y de la promoción mundial de sus ventajas comparativas.

Sobre esta base se debate un Estatuto autonómico del Distrito Metropolitano que le permita contar con un instrumento legal más amplio y moderno, para que se convierta en un lugar estratégico dentro del proce-

so de globalización, lo cual se logrará a través de su constitución como nodo de articulación a la red urbana global,¹⁰ en función del nivel de desarrollo del sistema productivo de la ciudad-región (economía regional que debe potenciarse), de la escala internacional de su influencia económica, de las posibilidades de innovación, de los niveles de conectividad y de la flexibilidad institucional.

La globalización Quito debe reconstruir su equinoccialidad perdida, bajo tres ejes que se encuentran en camino. Primero, la conectividad (posicionamiento en la red urbana y ubicación en el territorio), donde se destacan el aeropuerto y las nuevas tecnologías de la comunicación. Segundo, fortalecer las condiciones de competitividad (ubicación en el mercado internacional) como una ciudad de servicios con alto nivel de desarrollo tecnológico y excelente calidad de vida. La ciudad ha cerrado en estos últimos años los ciclos de la demanda por los servicios del agua potable, la energía eléctrica y está por terminarse el de alcantarillado; pero simultáneamente se han abierto los de movibilidades y las nuevas tecnologías de la información, porque que la humanidad ha entrado en el espacio de los flujos y no de los lugares (Borja y Castells, 1998). Es que la ciudad no nació como un producto acabado, porque está en permanente construcción y reconstrucción; y conforme más se la consume más se la produce. Tercero, impulsar la innovación y profundizar el desarrollo de la tecnología para romper las brechas socialmente existentes entre los territorios distantes¹¹ y hacer realidad la ciudad del conocimiento, la ciudad virtual. Hay que dar saltos tecnológicos en todos los órdenes.

10 La red urbana global está compuesta por un conjunto de nodos interconectados, cada uno de los cuales tiene un nivel y unas funciones específicas, que son cambiantes según las transformaciones de las partes y del todo. "El sistema urbano global es una red, no una pirámide" (Borja y Castells, 1998).

11 "Se produce la reducción de la distancia espacial por la aproximación de los territorios distantes y la modificación de la geografía planetaria, fenómenos que llevan a una reducción de la barrera espacial que se opone a la generalización del mercado y a la anulación de espacio por la disminución del tiempo de traslado" (Carrión, 2005: 23).

**El gobierno
de la ciudad**

El desafío político de gobernar la ciudad*

Las ciudades latinoamericanas están cambiando. De la 'ciudad fronterera', con una lógica de urbanización basada en la expansión de las periferias y la metropolización industrial, se ha pasado a una 'ciudad en red', resultado de la globalización, la reforma del Estado y los cambios demográficos. En este nuevo contexto, se perciben en la región dos modelos políticos de gobierno de la ciudad: el de la ciudad empresarial privada, que recurre al mercado para inyectarle eficiencia a la gestión urbana, y el de la ciudad inclusiva, basada en una revalorización del espacio público y la promoción de derechos. La exitosa experiencia de algunas fuerzas de izquierda demuestra que es posible una perspectiva distinta de gestión de la ciudad.

Devolver la polis a la ciudad

En la antigua Grecia tuvo lugar el nacimiento de la ciudad y la política, al extremo que la ciudad no se diferenció del Estado¹. La polis griega, fundada en la democracia, integraba al ciudadano, quien la asumía como pro-

* Publicado originalmente en: Carrión Fernando (2007) "El desafío político de gobernar la ciudad" *Nueva Sociedad*. Ed. Nueva Sociedad. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung, p. 36-52.

1 "El Estado es la ciudad, y la ciudad es el Estado. El problema de la ciudad como tal se traslada al problema de la situación o estado político de sus habitantes, los ciudadanos" (Chueca, 1974: 9).

pia. De esta manera, la ciudad fue la primera forma de participación política y el escenario de construcción de la tríada compuesta por la ciudad, el Estado y la ciudadanía.

Este sentido histórico se ha ido perdiendo. La ciudad se ha vaciado de la política y de lo público debido, entre otras cosas, a los procesos de privatización, al hecho de que la plaza ha perdido sentido y funcionalidad por los tecnicismos del nuevo urbanismo (agorafobia), a la crisis de los partidos políticos, a la alta fragmentación urbana (foraneidad²) y a la emergencia de otras instancias de socialización, como los medios masivos de comunicación.

En América Latina, desde inicios de los años ochenta, la ciudad fue el escenario de la competencia política, pero no logró constituirse en objeto de una propuesta política explícita; es decir, no pudo convertirse en un referente específico para la política, los políticos y los partidos políticos. La relación entre política y ciudad se vio restringida porque los partidos políticos —como instancias de intermediación entre la sociedad y el Estado— carecían de propuestas específicas sobre ella. El Estado tampoco logró formular políticas urbanas claras, integrales y coherentes, a punto tal que la creciente urbanización y la separación entre el organismo político y la participación social, características esenciales del Estado moderno, le restaron atributos a la condición de ciudadanía y transformaron a los gobiernos locales (de cercanía) en apéndices del gobierno nacional (de distancia), según una lógica clientelar.

El crecimiento del Estado lo fue convirtiendo en un verdadero Leviatán, cada vez más separado de la sociedad civil. Las formas de parti-

2 “La ciudad se convierte en un mosaico de espacios inconexos, que tienden a diluir el sentido de unidad desde la perspectiva de las identidades, de la funcionalidad de sus componentes y del gobierno. La fragmentación lleva al habitante de la ciudad a ser visto como extranjero, porque cuando no camina por los senderos habituales hacia el lugar de trabajo o de residencia y sale de su territorialidad (barrio), se le exige identificación, como si fuera necesario un pasaporte para ir de un barrio hacia otro. Ahora nuestras ciudades no son de ciudadanos sino de forasteros. En otras palabras, la fragmentación ha dado lugar a la *foraneidad* en la ciudad, así como a la pérdida de los espacios referenciales para la construcción social (espacio público) y la pérdida del sentido de pertenencia” (Carrión, 2004).

cipación se transformaron, en el mejor de los casos, en delegaciones, representaciones o simples sufragios, que no comprometen ni al mandante ni al mandatario. La crisis económica y las políticas de ajuste, privatización y apertura redefinieron la participación social excluyendo a buena parte de la población.

Pero la fuerza histórica de la polis le permitió primero resistir y luego superar esta realidad, gracias a la existencia de un movimiento contradictorio que rige la cualidad esencial de la ciudad. Así, de un tiempo a esta parte, en el contexto de redemocratización que vive América Latina, se observa la búsqueda de una mayor representación política a través de una aproximación interesante entre política y ciudad: esto se confirma en el fortalecimiento del poder local, en el nuevo rol de la ciudad en el mundo, en el desarrollo de procesos de descentralización, en la apertura de nuevos canales de participación y en la emergencia de nuevos actores.

El movimiento histórico que le da vida a la ciudad es el mismo que le permite resistir. Una urbe no es sólo el lugar donde se concentra la población: adquiere la cualidad de tal al asumir su condición de polis. Por ello, las metrópolis o megalópolis no pueden ser simplemente escalas superiores, demográficamente hablando, de la ciudad. Esto implica pasar de una concepción puramente demográfica de la ciudad a otra que tiende a devolverle la polis a la *civitas*, sobre la base de la restitución de la articulación de la tríada ciudad-Estado-ciudadanía. Si la ciudad es el espacio político por excelencia, lo que se observa hoy en América Latina es que la política empieza a retornar a su lugar de nacimiento: la ciudad. Y ello ocurre en una coyuntura en la que hay un desprestigio de la política y una despolitización de la ciudad. En este contexto, la urbe se convierte en objeto de la política, con dos fuerzas claramente identificadas que se disputan su destino.

La ciudad en la historia

Las ciudades ceremoniales de Tenochtitlán (azteca), Tikal (maya) y Cuzco (inca), entre muchas otras, fueron el centro de la conquista española, pero

también escenarios claves de resistencia a la dominación y de procesamiento de los conflictos políticos, sociales y económicos. Desde entonces hasta hoy, estas ciudades, como tantas otras, han sido los ejes centrales de las transformaciones más importantes en los ámbitos de la economía, la política y la sociedad.

Las ciudades latinoamericanas han jugado distintos roles políticos en momentos diferentes de la historia: por ejemplo, en la época de la conquista y colonización fueron el núcleo de resistencia a la dominación, al punto que en algunos casos se prefirió el fin de la ciudad —y con ello, de la vida— y se decidió incendiarla. Durante la etapa de la independencia, las urbes fueron el eje de la reivindicación de autonomía respecto del poder colonial. Y en el siglo XX la ciudad fue el escenario de las movilizaciones populares alrededor de la producción (sindicalismo) y del consumo (paros cívicos por servicios), así como de la oposición a las dictaduras. Hoy, en los albores de este nuevo milenio, todo indica que las ciudades serán la plataforma de relanzamiento del nuevo Estado en construcción.

Esto significa que la ciudad siempre fue el espacio central de las reivindicaciones por días mejores por parte de la población, incluso de aquella que vive más allá de sus límites territoriales. Hoy su función no es distinta, con una diferencia significativa: las ciudades mismas empiezan a ser protagonistas directas de las reivindicaciones de la sociedad, en una nueva coyuntura urbana marcada por nuevos gobiernos de signo progresista y de izquierda. Hoy, de la mano de estas fuerzas políticas, el gobierno de la ciudad en América Latina está viviendo un momento de transición y cambio.

El universo urbano

El universo urbano de América Latina se caracteriza por la existencia de cuatro ciudades con más de 10 millones de habitantes (México, San Pablo, Buenos Aires y Río de Janeiro) y 46 con más de urbes con más de un millón. Esto significa que hay 50 áreas metropolitanas. Además, existen 16.600 municipios, muchos de ellos recientes y pequeños. Todos son

parte del proceso de urbanización que vive América Latina desde la segunda posguerra. En 1950, 41% de la población latinoamericana vivía en ciudades, cuando hoy es casi el doble.

Además, hay una importante concentración poblacional en ciertas ciudades que se metropolizan, un redireccionamiento de los flujos migratorios hacia nuevos lugares, entre los que se pueden señalar: el exterior, debido a la migración internacional que genera el paso de la 'ciudad frontera' a la 'ciudad en red'; las periferias de las grandes ciudades, que crecen aceleradamente y fortalecen su proyección regional; y ciertas zonas dinámicas donde tiende a concentrarse la población.

América Latina se ha convertido en un continente urbano, si se lo mide por la cantidad de población concentrada en las ciudades, pero también por el peso económico, cultural y político que estas han adquirido. La creciente concentración urbana, en un contexto de globalización, ha dotado a la ciudad de un protagonismo único, en un momento en que los territorios también adquieren mayor presencia. Esto ha introducido una nueva dinámica ciudad-región, definida por una relación económica, cultural, social y política distinta³. Las grandes regiones emergentes y las principales aglomeraciones urbanas (capitales) son la avanzada de este proceso y actúan en algunos casos de manera integrada y en otros en franca disputa.

Un caso particularmente significativo es el de las regiones ricas, que buscan imponer sus condiciones para construir una plataforma política de privatización y autonomía como modo de articularse con las áreas económicamente más dinámicas: en México, Monterrey, mediante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), busca acercarse a Esta-

3 Las elecciones nacionales de 2006 mostraron una inédita dimensión regional de la democracia. México quedó dividido en dos: el norte, que apoyó al Partido Acción Nacional (PAN), y el centrosur, que se inclinó por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). En Perú, el norte aprista votó por Alan García, mientras que el sur prefirió a Ollanta Humala. En Bolivia, el Oriente respaldó a Evo Morales y el Occidente a Jorge Quiroga. Lo mismo ocurrió en Brasil, Ecuador y Honduras, entre otros países. ¿Por qué está ocurriendo esta polarización? ¿Es el resultado del reacomodamiento de los territorios nacionales como producto de los cambios que introduce la globalización a escala mundial? ¿Será resultado de los procesos de descentralización? ¿Será el cambio de los mercados internos en el contexto de la transnacionalización de la economía?

dos Unidos; en Bolivia, Santa Cruz intenta consolidar su relación con el Mercosur; en Ecuador, Guayaquil busca fortalecer su vínculo con las economías del Pacífico; Panamá, por su parte, apuesta a fortalecer su rol de intermediación⁴ Existen, además, otras ciudades-región que buscan conectarse con las regiones emergentes aprovechando el hecho de ser capitales, pero renovando su vocación productiva. La idea, en estos casos, es transformarse en unidades de servicios. Para ello desarrollan no centralidades urbanas, sino nodos de integración a las redes urbanas globales: Ciudad de México con la zona de Santa Fe, San Pablo con Berrini y Santiago de Chile con la ciudad empresarial de Huechurba, entre otros casos.

En otras palabras, se trata de una ciudad distinta, consecuencia de las mutaciones demográficas y los procesos de globalización y reforma del Estado. Esta situación expresa los cambios en la relación de la ciudad con la economía y la política, que tienen como consecuencia el surgimiento de nuevas modalidades de gobierno urbano⁵.

En este sentido es interesante el desarrollo de una institucionalidad internacional desde las ciudades: Placma (CGLU), Mercociudades, Comunidad Andina de Ciudades, además de otras redes urbanas por temas o actores.

La nueva coyuntura urbana

La coyuntura urbana de América Latina está cambiando⁶: se ha pasado de la etapa iniciada en la segunda posguerra, con una lógica de urbanización

4 Algunos partidos políticos han seguido un proceso de territorialización. En lugar de abarcar el ámbito nacional, se encapsulan en ciertos territorios convertidos en bastiones o plataformas de expresión. En otras palabras, los viejos partidos políticos, en lugar de renovarse, se han trasladado a los territorios, lo cual les ha permitido conservar un cierto protagonismo. Hoy, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, pesa mucho el anclaje territorial de un "partido".

5 En este sentido es interesante el desarrollo de una institucionalidad internacional desde las ciudades: Flacma (CGLU), Mercociudades, Comunidad Andina de Ciudades, además de otras redes urbanas por temas o actores.

6 Así como en la política y en la economía existen coyunturas, las ciudades también las

basada en la periférisación popular (favelas, villas miseria, pueblos jóvenes) y la metropolización industrial propia del modelo de sustitución de importaciones y del Estado de Bienestar, hacia otra etapa, medio siglo después, basada en un nuevo patrón de urbanización sustentado en la introspección o el regreso a la ciudad construida y la ciudad en red, en un contexto de globalización.

Sobre esta base es posible formular una hipótesis: hoy existe una ciudad distinta (o, lo que es igual, una nueva coyuntura urbana) apoyada en tres hechos inobjetables: la transición demográfica, que urbaniza el continente; la globalización, que impulsa la internacionalización de la ciudad en red; y la reforma del Estado en sus ámbitos económicos (privatización, ajuste y apertura) y políticos (descentralización, representación e instituciones).

La demografía

Del ciclo de migración del campo a la ciudad se ha pasado a una migración urbana-urbana. La disminución del ritmo de urbanización lleva a valorar la ciudad existente (regreso a la ciudad construida)⁷, lo cual genera un cambio global en las demandas sociales urbanas. También hay una modificación en el origen y el destino de los flujos migratorios, lo cual fomenta relaciones interurbanas novedosas —propiciadas, por ejemplo, por la migración internacional— que permiten pasar de una ciudad frontera a otra en red. Las migraciones internacionales hacen que, en algunos países, las segundas o terceras ciudades más importantes se encuentren fuera de los territorios nacionales, lo que crea verdaderas redes interurbanas transnacionales. La dimensión económica de esta realidad se expresa en las remesas económicas, que hoy superan los 60.000 millones de dólares por

tienen. La coyuntura urbana no es otra cosa que un cambio en el sentido del movimiento o de desarrollo hacia otro, que se expresa con la mutación del patrón o la lógica de urbanización.

7 En la década de 1990, Buenos Aires, con una tasa de crecimiento anual de 1,2%, absorbió una población de 1,5 millones en diez años; Bogotá, con una tasa anual de 2,1% recibió 12 millones; y Santiago, con una tasa anual de 1,5%, absorbió 0,7 millones.

año. La dimensión política se define sobre la base del debate acerca del carácter de la ciudadanía (en su país de origen y en el de destino): esto introduce temas como el derecho al voto del emigrante, la constitución de zonas administrativas extraterritoriales y la discusión sobre nacionalidad o ciudadanía, entre otras cuestiones. La dimensión cultural lleva a conformar, como dice Beck (1998), “comunidades simbólicas” configuradas en “espacios sociales transnacionales” que se sustentan, a su vez, en sociedades transnacionales, lo cual lleva a la pregunta: ¿cómo pensar una ciudad que no sólo se encuentra dispersa, sino que está en otra parte?

La globalización

Es el segundo fenómeno que está redefiniendo la coyuntura urbana de América Latina. La globalización social, cultural y económica produce una tendencia creciente hacia la concentración de sus efectos en el ámbito local (Borja, 1994), porque requiere de lugares estratégicos —las ciudades— para proyectarse de manera ubicua en el territorio planetario. Sin embargo, lo local sólo tiene viabilidad en un “número reducido de sitios”⁸ y está en función del lugar que cada uno ocupa en el sistema urbano global⁹.

Este proceso está relacionado con la revolución científico-tecnológica en la rama de las comunicaciones, en dos aspectos: por un lado, la aproximación relativa de los territorios distantes y la modificación de la geografía planetaria, que genera una reducción de la barrera espacial por la anulación del espacio debido a la disminución del tiempo de traslado (Martner)¹⁰.

8 “... cuanto más globalizada deviene la economía, más alta es la aglomeración de funciones centrales en un número relativamente reducido de sitios, esto es, en las ciudades globales” (Sassen, 1999: 31).

9 “El tamaño o la importancia de un actor depende del tamaño de las redes que puede comandar, y el tamaño de las redes depende del número de actores que puede agrupar. Como las redes consisten en el número (grande) de actores que tienen posibilidades diferentes para influenciar a otros miembros de la misma red, el poder específico de un actor depende de su posición dentro de la red” (Randolph, 2000: 28).

10 En la relación tiempo-espacio que esta determinación plantea, se debe señalar que la sociedad de la riqueza se mueve más en el ámbito del tiempo (espacio de los flujos) y

El segundo aspecto de la revolución científico-tecnológica que incide en la reconfiguración urbana se vincula a los modernos medios de comunicación, que se convierten en la instancia fundamental de socialización de la población, en el centro de la industria cultural y en el eje de la integración social. La globalización internacionaliza a la ciudad y crea la idea de ciudad en red. Esto hace que las ciudades del Norte se asocien con el norte de las ciudades del Sur, lo cual refuerza la tendencia a la concentración y la exclusión¹¹ La consecuencia es el desarrollo de grandes aglomeraciones urbanas, con múltiples externalidades negativas y una alta polarización, lo cual conduce a cuestionar su viabilidad en términos de productividad y gobernabilidad.

La reforma del Estado

La reforma del Estado, que se inició con el retorno a la democracia en América Latina desde principios de los años ochenta, reposiciona a la ciudad como el escenario central de la democracia y la convierte –gracias a la descentralización y a los cambios económicos y demográficos– en un actor protagónico. Esta situación viene acompañada de un significativo proceso de reforma política, que fortaleció el presidencialismo, transformó las instituciones y propició la descentralización, y una reforma económica, que impulsó la apertura económica, priorizó la competencia (antes que la cooperación) interurbana, contribuyó a la privatización de la economía (lo cual redujo significativamente el empleo estatal) y concretó un ajuste que obligó a recortar el presupuesto social.

La transformación impulsada por los tres procesos señalados tiende a modificar el patrón y la lógica de la urbanización en América Latina. Si a

la de la pobreza, más en el nivel del espacio (espacio de los lugares), con lo cual, por un lado, la pobreza y la riqueza no se encuentran como antaño y, por otro, se habla de la "glocalización", que constituye "un proceso de nueva estratificación a nivel mundial" (Beck, 1998: 88).

11 En este caso, por ejemplo, la segregación urbana deja de manifestarse exclusivamente dentro de las ciudades para pasar a ser un fenómeno interurbano.

partir de la segunda posguerra se consolidó una urbanización caracterizada por su desarrollo periférico-expansivo y de modalidad metropolitana con alta primacía urbana, medio siglo después nos encontramos con un proceso que se expresa en la introspección hacia la ciudad construida, en un contexto de formación de ciudades globales¹². En esta nueva coyuntura urbana, cada ciudad busca una nueva función, y en particular las ciudades capitales.

Las ciudades capitales

Las ciudades capitales viven un proceso de redefinición y transformación significativa, cuyo origen es la recuperación de la democracia en un contexto de Estado, ya que ellas son el lugar principal de asiento de los aparatos estatales.

La reforma política, uno de cuyos ejes es la descentralización, puso en cuestión la capitalidad de la ciudad, en un proceso que se podría definir como “descapitalización”. Esto ocurrió en un momento en que los gobiernos locales reciben más recursos y competencias y provocó en el imaginario social el fin de la ciudad emblemática que representa a un país, lo cual produjo un cambio en la articulación del conjunto de las ciudades en cada sistema urbano nacional.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que actualmente todas las urbes eligen, a través del voto popular, a sus máximas autoridades; las últimas en entrar en esta lógica democratizadora fueron México DF y Buenos Aires. Esto permitió abrir un debate acerca del sentido de futuro de la ciudad y contribuyó a que la población pudiera adscribirse a cada propuesta política; de esa manera se fortalecieron la representación y la discusión respecto de los proyectos colectivos. Esta reforma implica una transformación sustancial del modelo de municipio: del municipio dele-

12 Quizás las iniciativas más interesantes que se desarrollan en América Latina sean las que tienen lugar en el Mercosur, sobre todo con la creación de la red Mercociudades, y en la frontera México-Estados Unidos.

gado desde un poder central y distante, a otro construido desde la comunidad y, por lo tanto, más próximo a la sociedad.

Estos dos procesos —la descapitalización de las ciudades capitales y la elección popular de sus autoridades— han generado un hecho importante: en la mayoría de los casos las capitales son gestionadas por fuerzas políticas opuestas al gobierno nacional (con unas pocas excepciones, como Montevideo, Caracas y Panamá); esto es, las capitales se han convertido en “antigobiernistas”. Las ciudades capitales o las grandes aglomeraciones urbanas en América Latina se han convertido en los referentes opositores a los gobiernos nacionales, lo cual pone a las máximas autoridades locales en un dilema importante: anclarse en las sociedades locales para hacer oposición abierta al gobierno nacional —con el costo que ello supone— o subordinarse al poder político nacional para convertirse en una cadena de transmisión del poder nacional hacia la sociedad local, mediada por la municipalidad.

El rol de las ciudades capitales también ha cambiado como consecuencia de la reforma económica. Las privatizaciones generaron una disminución significativa de la oferta de empleo estatal, lo cual ha cambiado la esencia de la ciudad, justo en un momento en que el sector productivo industrial privado se contrajo. El resultado es que la ciudad cambió su esencia económica y hoy es una entidad territorial de servicios. Y, complementariamente a la reforma económica, se implementó una política social focalizada en aquellos sectores que deben ser compensados por el ajuste, que reduce sustancialmente los recursos destinados a la acción social.

En este nuevo contexto, es natural que las ciudades capitales se encuentren en una fase de franca reconstitución: en Bolivia se debate qué ciudad debe ser la capital del país; en Venezuela también se discute el rol de Caracas como parte de la reforma constitucional que se está tramitando; en México, la capital analiza un nuevo estatuto interno de gobierno; y en Quito, la Ley del Distrito Metropolitana, sancionada en 1992, debe dar paso —en el marco de la Asamblea Constituyente— a una nueva modalidad legal bajo la forma de una ciudad-región.

Otro cambio importante de las capitales tiene que ver con las formas de gobierno vinculadas al territorio. Esta transformación se explica por los

procesos de crecimiento acelerado de la ciudad y las opciones de política urbana, que generan cuatro cambios importantes. El primero es producto del crecimiento demográfico explosivo, que ha producido la absorción de los espacios circunvecinos (conurbación), lo cual genera un entrecruzamiento de jurisdicciones de distinto nivel, provincial y municipal. Son, en definitiva, grandes aglomeraciones urbanas donde las circunscripciones territoriales quedan superpuestas unas a otras. Los casos que mejor ilustran esta realidad son los de México y Buenos Aires. Algo similar ocurre en San, Pablo, aunque en este caso no se trata de una capital nacional.

El segundo cambio en la relación entre el gobierno y su territorio se deriva de las decisiones de política pública que, con distintas modalidades, establecen divisiones dentro de cada territorio. Un ejemplo es la propuesta de Augusto Pinochet de apelar al viejo principio “divide y reinarás” para fraccionar Santiago: se creó así una ciudad compuesta por 56 comunas autónomas, sin que exista una autoridad para el conjunto urbano. Las obras de vialidad y vivienda, por ejemplo, no son asumidas por las municipalidades, sino por los respectivos ministerios del gobierno nacional. Tanto es así que en febrero de este año, cuando se puso en funcionamiento el proyecto Transantiago —que buscaba una reestructuración global del transporte de la ciudad—, este generó un cuestionamiento social sin precedentes, que produjo una caída de la popularidad de la presidenta Michelle Bachelet de no menos de nueve puntos porcentuales.

El tercer cambio, verificable en Lima y Caracas, no es resultado de una decisión política, sino de la inercia de la urbanización, que ha llevado a la coexistencia de varias unidades territoriales que conforman la ciudad como un todo. Mientras que Lima Metropolitana cuenta con un alcalde para la totalidad de su territorio, con 42 alcaldías distritales, en Caracas hay seis alcaldes, sin que exista uno que coordine el gobierno de la totalidad del territorio urbano.

El cuarto cambio que define la relación entre gobierno y territorio en una capital es el que se produjo, por ejemplo, en Quito y Bogotá, ciudades que mantienen la unicidad de la gestión sobre un territorio indivisible, pese a lo cual se han creado unidades menores de administración desconcentrada. En Quito, esto se concretó en 1993 a través de una ley

que creó ocho administraciones zonales, mientras que Bogotá, luego de la reforma constitucional de 1991, alberga 20 alcaldías menores.

La ciudad: un actor con protagonismo

Dado su peso demográfico, político, cultural, social y económico, las ciudades han alcanzado un protagonismo tal que se puede afirmar, sin temor a equivocación, que se han convertido en uno de los tres actores mundiales más relevantes, junto con el Estado (en decadencia) y el mercado (en ascenso). Los procesos simultáneos de globalización y de descentralización que se perciben mundialmente tienden a redefinir las funciones y el peso específico de las ciudades y los gobiernos locales, precisamente en un momento en que se cierra el ciclo migratorio del campo a la ciudad.

Los Estados pierden fuerza en el escenario internacional debido a una crisis en apariencia irreversible, contrariamente a lo que ocurre con las empresas transnacionales, cada día más vigorosas, que fracturan con sus políticas de escala mundial la presencia estatal y extienden la mano invisible del mercado a los lugares estratégicos: las ciudades.

En ese contexto, la ciudad adquiere protagonismo y se transforma significativamente porque existe un importante proceso de concentración de la población, de desarrollo de las tecnologías de comunicación, del mercado y de la política, y por el empoderamiento de la ciudad debido a los procesos simultáneos de globalización y descentralización. Este movimiento de cosmopolización urbana permite hablar de un importante cambio en la definición clásica de la ciudad enclaustrada y delimitada, a otra que ha multiplicado sus mutuas y plurales relaciones en ámbitos más amplios. En todo caso, hoy la ciudad se define como una ciudad en red y no como la ciudad frontera del pasado.

Paralelamente, hay un cambio acelerado en el conjunto de los municipios de América Latina, que lleva a una importante transformación en su denominación: del "municipio" se pasa al "gobierno local". Esta mutación se comprende, por un lado, por el proceso de fortalecimiento de la sociedad local generada por el ascenso de nuevos sujetos sociales como mujeres, indí-

genas, ambientalistas y jóvenes, y la consecuente renovación de los liderazgos municipalista y el fortalecimiento de los poderes locales debido al incremento de los recursos económicos, el aumento de las competencias y la ampliación de la representación y la participación social. Esto hace pensar en un retorno a la idea de ciudad-Estado. Como consecuencia, el núcleo de la política también se descentraliza alrededor de lo local y, al hacerlo, tiende a plantear proyectos distintos y, en algunos casos, contradictorios.

El gobierno de la ciudad: los modelos políticos

Como hemos visto, una de las grandes tendencias de cambio es la privatización de la gestión pública en todos sus órdenes. El ingreso del sector empresarial privado (nacional e internacional) produce una transformación de los marcos institucionales y de las modalidades de gestión. La privatización hace que la ciudad empiece a ser víctima del abandono de lo cívico, de la pérdida de su condición de espacio público y del fortalecimiento de la exclusión de los sectores populares. Se registra una concentración de la propiedad y la penetración de capitales transnacionales en desmedro del pequeño capital nacional, lo cual reduce el compromiso de la población con la ciudad y erosiona el sentido de ciudadanía.

En la nueva coyuntura urbana se han generado distintos modelos de gestión: un modelo apuesta a la vía mercantil privada y concibe al espacio público como un freno para el desarrollo urbano, mientras que el otro pretende atemperar la crisis mediante un enfoque que le asigna un mayor peso a lo ciudadano (enfoque de derechos). Estos dos modelos de gobierno urbano no se presentan de manera pura, aunque puede verse, en cada caso, el predominio de uno de ellos.

El primero es el de la ciudad empresarial-privada. Busca normar la urbe desde la perspectiva mercantil como respuesta a la crisis urbana. La propuesta está inscrita en el desarrollo de una ciudad del mercado como salida al caos, y parte de una concepción que critica lo estatal desde una perspectiva de participación de la "sociedad civil" a través de los procesos de privatización, como forma de ampliar el mercado y maximizar la sobe-

ranía del consumidor. Es un mecanismo de difusión y generalización del mercado que disgrega la demanda y atomiza los conflictos urbanos, basado en una doble crítica: lo público es ineficiente, lo privado es eficiente; lo estatal es centralización, lo privado es participación.

Administrativamente, este modelo plantea una reestructuración del aparato municipal mediante la profusión de las llamadas “empresas municipales”, “corporaciones” o “fundaciones”, que tienden a privilegiar lo sectorial sobre lo integral. Con ello se busca “despolitizar” las decisiones fundamentales de política urbana para lograr, supuestamente, un manejo presupuestario más eficiente. Esto supone el traslado de la representación política desde los concejos municipales, originados en la voluntad popular, hacia los directorios de las empresas constituidos corporativamente¹³. Esta propuesta privilegia la gestión (no el gobierno) privada sobre la pública, y modifica la relación entre el Ejecutivo y el concejo municipal, lo cual menoscaba la representación y concentra las decisiones en un vértice alejado de la sociedad. Aunque supone que así se destierra la política y se dota de gobernabilidad a la gestión municipal, en realidad se cambian los contrapesos institucionales y las formas de representación: de las modalidades político-electorales a las funcionales, territoriales y gremiales.

El alcalde, en esta perspectiva, es considerado como un gerente que limita su acción a la provisión de servicios y el cuidado de la eficiencia administrativa. En el manejo presupuestario, se privilegia el cobro de tasas –pago por servicios prestados– por sobre los impuestos. Su acción política se inscribe en una lógica de competitividad, más que de cooperación, en el proceso de globalización. Las ciudades que encarnan este modelo son Curitiba en Brasil, Guayaquil en Ecuador, Monterrey en México, Santiago en Chile y Lima en Perú.

13 La oferta de la empresa se rige por criterios mercantiles de eficiencia y produce cambios significativos dentro del municipio y en la relación entre este y la población: sectorializa la acción municipal sobre la base de que cada servicio crea su propia demanda, especializa la acción municipal en los servicios –con lo cual las tasas tienden a imponer su lógica tributaria sobre los impuestos y corporativiza la gestión pública, y de esa manera limita las formas de representación social, segmenta la sociedad y produce un distanciamiento con la población.

El otro modelo, al que llamamos “ciudad inclusiva”, pretende resignificar lo público como opción frente a los problemas urbanos, a través de dos estrategias: por un lado, la reconstitución del aparato municipal como una instancia estatal y pública de gobierno, dentro del cual la participación y la representación son elementos claves. Y por otro, la reconstitución de la ciudad a partir del espacio público, como un factor estructurante de la urbe en su dimensión física (organización espacial), social (identidades e integración) y ciudadana (constructor de derechos: salud, educación, etc.).

Se trata de un esquema de gobierno local, y no sólo de gestión. El objetivo es tener una incidencia general en la sociedad local a partir de una multiplicidad de competencias —en contraposición con el municipio como prestador de servicios— y encontrar un justo medio entre representación y participación de la sociedad en el aparato municipal. Sobresalen aquí las ideas de democratización del gobierno local y de racionalización de su administración pública a partir del énfasis en lo territorial por sobre lo sectorial. Este enfoque impulsa la gobernabilidad y el desarrollo urbano (económico, social, cultural), a través de una mejor integración social —que no implica homogenización— y una mayor participación de la población. La gestión asume diferentes perspectivas: la “ciudad de todos” en Lima, la propuesta del “presupuesto participativo” de Porto Alegre¹⁴ o la de “planificación estratégica” de Rosario o Montevideo. En este esquema, el alcalde se transforma en el jefe de gobierno.

La izquierda en la ciudad

Históricamente, la izquierda latinoamericana miró con desdén el municipio y las ciudades, entre otros motivos por el hecho de que el escenario local estuvo siempre dominado por los caciques y las clientelas polí-

14 Desgraciadamente, cuando la cooperación internacional lo asumió como “caso exitoso” y, por tanto, lo hizo suyo, terminó por desnaturalizarlo: lo convirtió en un ejercicio tecnocrático y no en un proceso político sustentado en un proyecto de ciudad.

ticas. Alfonso Barrantes, tras ser elegido alcalde de Lima en 1984, rompió esa tradición en la región. Lo hizo a partir de un plan de acción y gobierno municipal traducido en la consigna “una ciudad para todos”, para lo cual utilizó el programa social del “vaso de leche” como ilusión movilizadora. Aunque luego intentó sin éxito dar un salto a la escena nacional, implicó una ruptura histórica cuya importancia la izquierda peruana no llega a comprender hasta el día de hoy.

Hoy, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, la izquierda busca conquistar los espacios locales, porque los conceptúa como ámbitos privilegiados del vínculo entre la sociedad y el Estado y porque los entiende como un escalón hacia lo nacional. Los enfoques desarrollados en las ciudades donde han llegado al poder las fuerzas de izquierda generaron importantes aportes al desarrollo urbano, a sus formas de gobierno y a la satisfacción de las múltiples demandas y expectativas de la población. En América Latina hay muchos ejemplos de buenas gestiones locales a cargo de fuerzas de izquierda o centroizquierda, como Montevideo, México, Rosario y Bogotá. En algunos casos, las fuerzas de izquierda se han afirmado en las ciudades para, desde allí, proyectarse al gobierno nacional: el ejemplo emblemático es el de Tabaré Vázquez, quien fue alcalde de Montevideo y hoy es presidente de Uruguay.

Otro ejemplo es el Partido de los Trabajadores (PT), en Brasil, que luego de gestiones exitosas en algunas municipalidades importantes, como Porto Alegre y San Pablo, logró promover a Luiz Inácio Lula da Silva a la Presidencia.

El tercer caso es el de México, donde el PRD intentó, aunque sin éxito, llevar a la presidencia a los dos jefes de gobierno de la ciudad de México, Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador. El cuarto caso es el de la provincia de Santa Fe, en Argentina, donde luego de sucesivas gestiones locales del Partido Socialista, el ex-intendente de Rosario, Hermes Binner, llegó a la gobernación.

Sin embargo, la buena gestión local no es patrimonio exclusivo de la izquierda, ya que también hay gobiernos locales exitosos a cargo de fuerzas de centro o de derecha, como Curitiba en Brasil, Monterrey en México, Guayaquil en Ecuador y Medellín en Colombia, entre otros.

Conclusión

La ciudad fue la primera forma de participación ciudadana y es el espacio público por excelencia. Por ello las urbes se han convertido en los lugares emblemáticos de reivindicación social y expresión política: en México, para convertirse en un movimiento nacional, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) tuvo que salir de Chiapas y recorrer varias ciudades, hasta finalmente llegar al Zócalo. Las Madres de Plaza de Mayo, en Argentina, comenzaron a reunirse frente a la Casa Rosada para protestar por los desaparecidos de la dictadura militar y hoy son un símbolo de alcance continental. En Bolivia, el movimiento indígena se trasladó a la Plaza de San Francisco en la protesta que concluyó con la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada.

La ciudad es el lugar donde los derechos y los deberes de la población se constituyen, a partir de tres elementos centrales. En primer lugar, la polis, es decir el espacio de la participación y la democracia que busca representar al colectivo social en la satisfacción de los derechos políticos, sociales, culturales y económicos propios de la ciudadanía. Luego, la *urbs*, como el espacio diferenciado de lo rural que representa la inserción del ciudadano en la ciudad, porque es aquí donde se construyen los derechos sociales. Y por último la *civitas*, como el espacio que construye una comunidad de sentido, porque representa el derecho que tiene la población a la identidad y la representación.

Eso es, en suma, la ciudad: el espacio donde nacen y se ejercen los derechos y deberes de ciudadanía, y donde el ciudadano se constituye como el elemento esencial de la vida social.

La gestión urbana: estrategias, dilemas y retos*

Introducción

Con este trabajo se trata de aportar al conocimiento de la ciudad desde un claro énfasis en la gestión y planificación urbanas. La reflexión proviene desde la interna de un proceso particular de gestión-planificación municipal, como copartícipe del mismo. Esto, si bien tiene su propia riqueza, no es menos cierto que carece de la distancia tan necesaria para la objetividad. También es una reflexión en estado preliminar que no compromete a la Institución; es un trabajo personal en proceso de elaboración, sobre la base de una experiencia colectiva; no es propiamente la experiencia, sino reflexiones a partir de la misma.

El trabajo se compone de las siguientes partes: una primera, que describa algunos elementos de orden conceptual referentes a la planificación; una segunda, que muestra las tensiones y ejes de la gestión; y una tercera, a manera de reflexiones generales, en la que se señalan algunos retos hacia el futuro.

* Publicado originalmente en: Carrión, Fernando (1994) "La gestión urbana: estrategias, dilemas y retos". *Revista Interamericana de Planificación* 27, p. 17-30.

La planificación urbana: las estrategias

La ciudad fue la primera forma de participación ciudadana; de allí que la planificación deba buscar la recuperación de la polis como expresión de una ciudad democrática. La polis griega, fundada en la democracia, integraba al ciudadano a la actividad de la polis; él, a su vez, asumía la problemática de la polis como suya, como propia. Este sentido histórico se fue perdiendo; el crecimiento urbano desmesurado alejó esta relación y la distanció. El Estado se fue complejizando hasta establecer una distancia extrema. Los mecanismos de participación se transformaron en delegaciones, en sufragios simples que no comprometen, en lo inmediato, al votante.

La recuperación del sentido de la polis debe seguir el propio devenir de su constitución; esto es, desde una perspectiva de futuro construido socialmente, ir formando consensos hegemónicos. En este contexto, encuentra ubicación la planificación como metodología que permite fusionar la prefiguración del futuro con la formación de los consensos. En este proceso es de vital importancia definir el concepto de estrategia y cuáles son las que guían este proceso.

Siguiendo a Coraggio (1988: 183):

“El término estrategia hace referencia a la anticipación de una serie de encuentros con fuerzas antagónicas en relación al objetivo que motiva una guerra. Como la estrategia se refiere a una situación de conjunto de la guerra (y no a un combate en particular), y el enemigo no puede ser visualizado como materia inerte, sino que también desarrolla acciones y anticipaciones en condiciones cambiantes, la estrategia debe plantearse con base en suposiciones sobre una serie de situaciones futuras, y atenerse a los grandes rasgos de la situación de la guerra, pues es imposible anticipar en detalle eventos cuyo control escapa al estratega”.

Ello significa que el diseño de una estrategia supone la existencia de una imagen prospectiva de la estructura y funcionamiento del sistema urbano, así como la determinación de la dirección o curso posible de su materialización; por lo tanto, define acciones en el tiempo y establece su viabilidad. Supone entender y captar los encuentros antagónicos de actores

sociales alrededor de los problemas y sus soluciones, para convertirlos en consensos hegemónicos. Hay la expresión de lo particular y lo general. Hay también la idea de proceso.

El planificador es, entonces, un estratega que hace de la planificación una práctica técnico-política que permita concertar intereses alrededor de propuestas específicas. Actúa en un ámbito socialmente diferenciado donde se busca un consenso hegemónico para que la gestión se nutra de la planificación, y ésta, al ser parte de la gestión, la acompañe.

Desgraciadamente la planificación formal parte de otros supuestos y de una óptica distinta que bien vale la pena detenerse un momento a analizarla.

Los planes

El proceso tradicional de planificación tiene como finalidad el producir planes cerrados a través de un proceso finito, no permanente, y su resultado es una ciudad acabada que queda consignada en el denominado "Plan Libro". Para que este proceso formal se de, se establecen dos condiciones:

- i) la existencia de una estructura de relaciones sociales segmentada y vertical.

En el proceso de redacción de los planes se establece una división social del trabajo, donde se define una marcada diferenciación entre los distintos actores de la planificación y un tipo de relación social verticalizada; así tenemos: los técnicos son los que elaboran los planes; los políticos son los que deciden sobre los planes; y la ciudadanía es la que acepta los planes.

Sin duda que esta compartimentalización de los actores, la secuencialidad lineal y el verticalismo tecnocrático-político, son limitaciones estructurales. De allí que cuando el plan fracasa, los técnicos apelarán a la falta de decisión política; los políticos, a su vez, señalarán que los planes no son viables; y la ciudadanía, que al no reconocer su realidad, no los aceptará.

ii) Un proceso de elaboración secuencial lineal

Formalmente el proceso de planificación es realizado por un grupo de técnicos especialistas organizados en un órgano estatal denominado “oficina del plan”, o en una empresa privada “consultora”, que una vez que realiza la propuesta desaparece la oficina o la relación contractual. Para definir las características del Plan se elaboran unos términos de referencia en los que se especifican los contenidos, las etapas, el costo y los plazos que se deberán seguir. Con ello se formaliza un tipo de relación social segmentada, una forma de privatización de la función reguladora del municipio, una metodología de planificación (el plan libro) y una secuencialidad en su elaboración.

Este tipo de relación social que subyace en la realización de los planes conduce a que en la fase de redacción del plan tenga también una “división técnica del trabajo” bajo un esquema de desarrollo lineal que parte de que la unidad del plan debe hacer una propuesta con los siguientes momentos: unos antecedentes: elementos previos; un diagnóstico: radiografía de la realidad; una prognosis: proyección *ceteris paribus* de ésta; y una propuesta: correctivos a las patologías.

Estos momentos se presentan como etapas diferenciadas, autónomas y secuenciales, donde la única relación posible provendrá del hecho de que la inmediata superior se basa, pero no la contiene, en la anterior.

Así, por ejemplo, el diagnóstico se concibe en esta perspectiva como la compilación de patologías o atributos (no relaciones) que en su conjunto configuran la denominada problemática urbana. Estos problemas surgirán de la medición por contraste con un modelo de ciudad ideal que, a su vez, se expresa en normas ideales. En él las fases anteriores y posteriores poco tienen que ver.

Sin embargo, en estricto sentido no existe el diagnóstico, sino uno compuesto por varios análisis que se los realiza permanentemente y bajo una misma línea interpretativa que se hace en función de cierta anticipación de resultados (objetivos, hipótesis), los que son portadores de juicios de valor inscritos en un marco teórico o un paradigma. Ello supone partir con elementos (no se parte de cero) y, además, conocer las caracterís-

ticas y la justa relación entre cada una de las etapas. Además, el diagnóstico sobre el tema de la ciudad tiene que tener implícito el concepto y el tipo de poder y de gobierno de la ciudad que lo va asumir.

La planificación

La ciudad es un espacio en donde todo está por hacerse; es un proceso inacabado en construcción permanente que jamás se termina. Sus habitantes siempre están transformando el entorno, el medio ambiente; los edificios se vuelven viejos y se restauran; se empieza de nuevo. Si la velocidad del proceso de urbanización y la inestabilidad política y económica son el signo de nuestros países, si la ciudad es un producto inacabado, diverso, en construcción permanente ¿por qué diseñar planes de ciudades acabadas, inertes, muertas?

Por otro lado, la ciudad es y debe ser entendida como globalidad; por lo tanto, su gobierno, gestión y planificación deben serlo también. Sin embargo, nos encontramos con la realidad de que el poder local se expresa en una constelación de poderes que hace que la administración de la ciudad se realice desde un conjunto desarticulado de instituciones, donde las competencias no se expresan de manera concurrente y armónica. De allí que uno de sus roles primordiales sea el de constituir un “complejo institucional articulado”, con la definición de funciones concurrentes y exclusivas para cada órgano.

La planificación, a diferencia de los planes, que son episódicos, debe acompañar al proceso de construcción de la ciudad, anticipándose al mismo y formando parte de él. Ello significa que la planificación no sólo debe ser permanente, abierta, creativa, dinámica y en constante transformación, sino que, a su vez, debe asumir al cambio como su razón de futuro y de ser. Pero no a la manera de una visión cerrada, acabada, rígida y prefigurada, como si fuera una teleología, sino mas bien como un futuro deseado construido abiertamente. Sólo de esta manera se podrá construir una alternativa socialmente válida que permita salir de la crisis urbana y la planificación deje de ser, como dice Ledrut, un mecanismo de “control social”.

Y, por el otro lado, deba ser integral, general y global; lo cual supone superar la característica físico-sectorial de la planificación urbana, asumir la extraterritorialidad que el concepto de ciudad implica, y comprender la problemática local desde sus determinaciones fundamentales.

La planificación suplanta los plazos y las etapas por un proceso en constante desarrollo, un sistema donde se diluya la diferenciación entre el "técnico-políticosauro" y el "diagnóstico-pronóstico-propuesta". Una propuesta de este talante requiere la vinculación unitaria de la gestión-planificación, para que conduzca a un proceso continuo de retroalimentación entre los efectos alcanzados y los resultados propuestos, de suerte de tener un monitoreo permanente de las situaciones y una concepción de gobierno democrático-participativa. En suma, la planificación no debe ser concebida como una unidad cerrada en sí misma (tecnocrática), sino como parte activa y actuante en las decisiones y acciones del conjunto de la administración de la ciudad.

Así como la planificación urbana no debe pretender presentar un producto acabado, tampoco quiere eliminar las diferencias urbanas; al contrario, busca la armonía dentro de lo desigual, procura equilibrar deseos contradictorios, persigue la convivencia de la diversidad¹. De allí que se la conciba como la organización colectiva de un conjunto de decisiones e intervenciones que involucran y provienen de una diversidad de actores sociales. Estas decisiones e intervenciones se dirigen hacia un futuro deseado, hacia una utopía, de tal forma que se construya y constituya el derecho a la ciudad democrática.

La planificación, por la vía del consenso y la concertación, aporta sustancialmente a la construcción de la ciudadanía y regula las acciones del Estado (el clientelismo o el autoritarismo), del capital (la mano invisible) y de los sectores populares (su reproducción), y a que se limen sus tensiones. En definitiva, por la vía de la participación ciudadana construye una normatividad para el príncipe, el avaro y el ciudadano.

1 Nos referimos, por ejemplo, a la presencia de lo multiétnico, de lo multirracial, o a la noción de pueblo como síntesis de un cierto nivel de heterogeneidad.

Mientras el Plan no es otra cosa que la materialización de los consensos hegemónicos, donde, en estricto sentido, es un documento en el que se prefiguran los acuerdos alcanzados en el proceso de planificación, la planificación es un trabajo social, una relación social y una modalidad de socialización en la que están inmersos múltiples actores directos e indirectos. De allí que el planificador sea esencialmente un colectivo social, y no un Robinson Crusoe, estructurado a partir de múltiples portadores en distintos momentos del proceso. En su condición de técnico asume posiciones políticas, por el dominio de la técnica y su vivencia ciudadana, para construir voluntades y consensos; es una estrategia que hace del futuro la tarea de hoy.

La gestión: los dilemas

La política de gestión urbana debe ser diseñada para sortear la crisis urbana y dirigir el desarrollo urbano hacia la constitución de una nueva ciudad y una nueva forma de administración, inmersas en un medio ambiente sano.

Esta política debe inscribirse en una propuesta general sobre la ciudad y la sociedad local, definida en términos del derecho a la ciudad democrática. Ello significa la búsqueda de una ciudad diferente, venida de la diferencia y que transita hacia la diferencia; es decir, una ciudad que respete las identidades culturales y sociales. Queremos una ciudad que respete el pasado histórico, que construya desde hoy un futuro socialmente equilibrado, que permita una vida digna, justa y creativa, que respete la naturaleza. Una ciudad que exprese el “derecho a la ciudad”. Una ciudad democrática. Queremos una ciudad más humana donde los niños, los jóvenes, los ancianos, organizadamente (la ciudadanía), hagan suya su ciudad y su futuro. Es por ello un problema para la mayoría y una responsabilidad de todos.

Bajo esta propuesta general, se desarrollan los siguientes principios:

- Profundizar la democracia

Las modalidades del proceso urbano han determinado que su territorio se caracterice por una marcada segregación urbana que se expresa en la pre-

sencia de un gran déficit de vivienda y servicios, en la existencia de tugurios y barrios periféricos y, además, una minoría que tiene todos los servicios y equipamientos, configurando áreas socio-territoriales dispares.

Hay una falta de legitimidad y representación que ha generado un distanciamiento mayor de la sociedad civil del Municipio. En ello mucho tiene que ver el crecimiento de la ciudad y sus problemas respecto a una estructura de gestión anacrónica que, incluso, cuestiona la vigencia del Municipio como el órgano más idóneo para administrar a la sociedad local.

El objetivo de la propuesta es la democratización, entendida como una gestión y administración de la ciudad en la que la sociedad local se encuentre más próxima y mejor representada; con una definición de política urbana y social tendiente a reducir las distancias económicas y sociales que se expresan a nivel del territorio; y la constitución de un nuevo poder local que surja de bases socio-territoriales más representativas.

- Promover la descentralización

Las características del proceso de urbanización ecuatoriano, concentrador y excluyente, han determinado que se centralicen en el territorio un conjunto de actividades de la esfera política, social, cultural y económica, en detrimento de otras zonas, regiones y ciudades del país. Este hecho ha conducido a profundizar los crecientes desequilibrios regionales y, por lo tanto, socioambientales, al grado de que el proceso centralizador se expresa también al interior de las ciudades.

Se requiere redefinir el proceso urbano, partiendo de la descentralización, en los siguientes términos: i) fortalecer al Municipio dentro de la estructura estatal; ii) que el Municipio sea más próximo a la sociedad civil que al Estado; iii) que los desequilibrios socio-territoriales se reduzcan.

- Auspiciar la participación

La separación del organismo político, de la participación social, característico del Estado moderno, y la responsabilidad creciente de la sociedad

civil por la reproducción social, propios de la actual crisis, han redefinido, al excluir a la población, la participación social.

Asimismo se debe reconocer que desde épocas preincaicas se cuenta con formas de organización social donde la participación de la población es uno de sus motores; sin embargo, instituciones como la minga, la comuna, el ayllu, los ejidos, los comités barriales, las ligas deportivas, los clubes culturales y sociales han sido relegadas de la administración de la ciudad sin tomar en cuenta que son los agentes urbanos con mayor importancia en su constitución y desarrollo.

Para profundizar la democracia y la descentralización, surge la necesidad de la participación, comprendida como la socialización de los beneficios de las políticas; la generalización de la ejecución y la toma de decisiones; la elección de representantes; la fiscalización de las acciones; el fortalecimiento de los organismos locales de gestión así como de las formas de representación popular.

En la gestión-planificación se tendrá siempre presente estos objetivos, principios y utopías a la hora de enfrentar los dilemas. Los dilemas serán estructurales y se definirán en la coyuntura, según las tensiones y sus ejes de expresión.

Las tensiones

La gestión urbana se desarrolla sobre la base de un cúmulo de contradicciones que deben ser asumidas a la hora de la toma de decisiones. Estas no significan una perspectiva dicotómica, sino más bien una línea de acción continua e inmediata que no es una opción para algunos, sino que involucra a múltiples sectores sociales provenientes de una realidad altamente heterogénea. Así, el Municipio como institución debe tener y ser de totalidad, y debe ser y actuar para el conjunto de la sociedad local. El asumir una estrategia de globalidad e integralidad, sobre la base de temas aglutinantes del quehacer urbano, conduce a una toma de partido en algunas de las siguientes tensiones:

- Producir ciudad/producir barrio

La ciudad como estructura no es el resultado de la sumatoria de sus componentes particulares (unidades barriales o actividades urbanas). Mientras la ciudad tiene que ver con la producción del sistema urbano en su conjunto, el barrio o las actividades sectoriales tiene que ver con una de sus partes, por ejemplo, modificar la estructura de transporte o ampliar la cobertura de demanda insatisfecha. En el primer caso, si bien hay la posibilidad de introducir un sistema de transporte masivo que disminuya la contaminación, debe enfrentar el costo político de la no satisfacción de una demanda y abrir un espacio de negociación con las cooperativas del transporte.²

- Legitimidad/solución de demandas

La gobernabilidad urbana que realiza el poder local, por referirse a la cotidianidad y por ser el nivel más próximo a la sociedad civil, debe tener legitimidad en su origen (legal y soberanía) y en su devenir; de allí que su acción deberá diferenciarse y contener obras que satisfagan las necesidades de la población y legitimen su hegemonía. Sin legitimidad es difícil solucionar necesidades, y en éstas reside su origen; por ejemplo, la legalización o no de barrios en zonas de alto riesgo. Lo primero implica legitimar un tipo de urbanización con peligros hasta para sus propios usuarios; y lo segundo, satisfacer demandas por demás legítimas del derecho a la vivienda. No están muy distantes los enfrentamientos entre las urbanizaciones Jaime Roldós y Pisulí, donde la opción se planteó entre pacificación-legalización.

2 El caso del proyecto de los trolebuses ilustra claramente lo que significa modificar la estructura del sistema de transportación; o, en el caso de la vialidad, la construcción de los ejes viales principales (Av. Oriental, Seis de Diciembre) y sus facilidades de tránsito (pasos a nivel), en contraposición a las obras de acceso a los barrios.

- Corto plazo/largo plazo

La revalorización de los tiempos por la crisis y sus secuelas en sus distintas dimensiones, el crecimiento de la ciudad, los tiempos diversos de la política, la gestión y la planificación, conducen a redefinir el largo plazo como algo abierto, y el corto plazo en esa ambigüedad en construcción; por ejemplo, la gestión se la hace a diario, mientras que el sentido de la planificación se encuentra a mediano y largo plazo. En este mismo sentido pueden ejemplificarse los plazos de la política, los de los proyectos internacionales, entre otros.

- Socioeconómico/territorial

Las ciudades y sus gobiernos se definen fundamentalmente por su carácter espacial; mucho más si las primeras son el locus de actividades que superan en mucho las competencias de sus órganos de gestión y que son, a su vez, componentes de su estructura. Nos lleva al tema de la integralidad de la gestión urbana y a la redefinición de las competencias dentro de los niveles estatales; por ejemplo, la reglamentación urbana puede definir una proyección de la imagen y estructura de la ciudad, pero existe una determinación de lo social donde encuentra el límite. Sin embargo, con estas regulaciones territoriales en algo se norma el accionar económico-social.

- Local/nacional

La ciudad de Quito es la capital del Ecuador; por lo tanto, asiento del poder nacional, y también es el lugar donde residen y producen las clases sociales de carácter nacional. La ciudad tiene un radio de influencia mayor al de su jurisdicción que se expresa en el ámbito circundante de atracción y su condición de ejemplo para otras administraciones municipales; por ejemplo, el diseño de la Ley de Régimen Metropolitano, si bien es de régimen especial que define el gobierno de la ciudad de Quito, también es de alcance nacional.

- El centro/la periferia

El territorio urbano es diferenciado porque es producido desigualmente por una sociedad, así mismo, heterogénea. Mientras que en el centro la ciudad se reconstruye, en la periferia se construye la ciudad. Por ejemplo, la restauración del centro y la producción de vivienda nueva.

Estas tensiones reflejan algunos de los problemas de la gobernabilidad urbana, que bajo ningún punto de vista representan opciones dicotómicas o alternativas exclusivamente voluntaristas, porque el peso de la coyuntura y su manejo las irán definiendo o construyendo.

Los ejes prioritarios

El gobierno de la ciudad es y debe ser de totalidad, para que pueda actuar en el conjunto de la sociedad local. Pero su actuación no puede producirse sino desde áreas o particularidades de la misma, como unidad, de tal manera que se pueda reconstituir. La tematización de lo urbano obliga a que la planificación sea a la vez parcial y total, debiendo en los dos casos no perder su carácter globalizador. Esto nos lleva a una planificación por proyectos definidos por núcleos temáticos o áreas-problema, con lineamientos generales y objetivos estructurantes que permiten definir ejes de actuación, cada uno de los cuales es un escenario de planificación. De allí que deban realizarse recortes de la realidad atendiendo a algún criterio metodológico. Así, por ejemplo, pueden ser desde: una voluntad de política adoptada según prioridades; atendiendo a la organización y políticas del Estado; en función del peso de la coyuntura y sus demandas; según los paradigmas; dependiendo del asidero que tengan las modas y el peso de la prensa-opinión pública, etc.

Cada uno de estos ejes o parcelas de la realidad asume la condición de escenario de gestión-planificación donde actúan grupos sociales diversos. La función de la planificación es la de diseñar estrategias que permitan la realización de encuentros de distintas fuerzas sociales alrededor de objetivos de transformación globales (salir de la crisis), con el fin de incluir y no de excluir.

El conjunto del municipio debe asumir una política de totalidad y cada uno de sus órganos, siempre con sentido de globalidad, debe encargarse de una de sus partes. De allí que los ejes de la gestión se estructuren en función de la priorización y tematización de la realidad; el primero, deducido de una voluntad de política urbana adoptada; y el segundo, de los recortes existentes en la realidad. Cada uno de estos ejes de gestión se convierten en escenarios de gestión-planificación construidos bajo estrategias específicas.

Proponemos abandonar aquellas visiones tradicionales y tecnocráticas de planificación que exigían tener metas, estrategias, etc., que finalmente conducen al “plan Libro”, a la “oficina del plan” y a la privatización de la planificación. En un contexto como el que vive el Ecuador, de inestabilidad económica y política, donde el clientelismo intraestatal o social es permanente, pensar a largo plazo, si bien es necesario, es realmente imposible en los términos tradicionales.

Por eso, este largo plazo se nos presenta bajo la forma de un futuro deseado, de una ilusión que neutraliza el desencanto. La propuesta se ubica en la búsqueda del renacimiento de la ciudad, la cual tiene dos connotaciones: la primera, que parte de la consideración de que la ciudad renacerá mucho antes de su muerte, y la segunda, que para lograr este fin se deben asumir las condiciones históricas y estructurales de su devenir; esto es, una gestión que, partiendo desde el centro de la ciudad, siga su propio proceso histórico hacia la periferia por los mismos senderos por los cuales transitó. Y lo deberá hacer con una nueva forma de gobierno de la ciudad y en un contexto ambiental idóneo.

A manera de ejemplo, se describirán algunos de los ejes temáticos más representativos, con el fin de ilustrar la propuesta.

La ciudad de Quito

Estructura urbana: centro y periferia

El Centro Histórico es a la vez centralidad urbana y centralidad histórica, lo cual le confiere una carga simbólica notable que, incluso, define y cons-

truye identidad de que la estructura urbana tiene su origen y desarrollo a partir del centro; de que es el lugar de encuentro y tránsito de la mayoría de la población y su historia; de que es una ámbito de la diversidad por excelencia. De allí que el punto de partida para el renacimiento de la ciudad sea el tener una política frente al corazón de la misma.

Toda gestión municipal debe estar orientada a construir identidades y buscar legitimidad, definir una imagen que la identifique y resolver problemas sociales y urbanos. Es una combinación de intencionalidades claras que se expresan en proyectos específicos de actuación, tales como pintura de fachadas, memoria colectiva, peatonización, vivienda, venta callejera, monumentos, empleo, turismo, etc., insertos en una racionalidad de gestión proveniente del plan.

Sin embargo, esta zona de alta riqueza económica y cultural es el lugar de concentración de la pobreza social y de la contaminación. En esta contradicción se diseñó una política ambiental inmersa en el Plan Maestro, que contiene la reducción de la contaminación por ruido, aérea y vibración; recolección de basura, aéreas verdes y recreación; alcantarillado; definición de áreas de protección ecológica, etc. Intervención de globalidad: transporte, servicios, equipamiento, etc.

Allí el caso del Centro Histórico de Quito, Patrimonio Cultural de la Humanidad, que es el espacio urbano más dinámico, el lugar más sometido a cambios no sólo arquitectónicos sino sociales, obliga a una planificación sobre lo hecho pero con problemas nuevos, como el ambiental.

La periferia debe ser abordada de manera articulada a la centralidad urbana, en vista de que es una relación indisoluble que permite la estructuración de la ciudad y la lógica de la implantación de las actividades urbanas fundamentales. Si en la centralidad hay un proceso de reproducción, en la periferia será de producción. Po todo ello, una propuesta sobre la centralidad no puede estar exenta de otra para la periferia.

La vivienda no ha sido tradicionalmente abordada por el Municipio ecuatoriano, a pesar de su significación en la estructura urbana, su incidencia en la reproducción social y su ausencia dentro de las políticas públicas. Generalmente el problema de la vivienda forma parte de la gestión estatal a través de las distintas formas de seguridad social, mutualistas

y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV); sin embargo, lo deseable es que los municipios encaren estas políticas por tener una mayor visión de ciudad y no sólo sectorial. Puede realizar producción de vivienda nueva, reconstrucción, restauración y mejoramiento de las unidades habitacionales como parte del hábitat urbano, como parte de la ciudad. El sistema legal ecuatoriano le asigna al Municipio un instrumento importante de expropiación de tierras que ha sido muy poco utilizado.

El medio ambiente ciudadano o el hábitat urbano

La ciudad es una forma ambiental artificial, construida y producida por el hombre. Es un proceso sin fin, perfectible. De allí que una propuesta ambientalista para la ciudad deberá corregir los problemas heredados y las necesidades actuales, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones. En otras palabras, la ciudad, por ser la obra más grande, hermosa e importante de la humanidad, que va a seguir reproduciéndose, debe encerrar en sí misma la posibilidad de establecer el equilibrio ambiental. Ello supone:

- La corrección del ambiente construido, en aspectos tales como el aeropuerto, el beaterio, los asentamientos humanos en lugares de renta nula, la contaminación, etc. por que potencian los riesgos naturales y sociales.
- Por la ubicación y la implantación de la ciudad, también se deben mitigar los riesgos que provoca el propio ambiente natural volcánico, sísmico, inundaciones, sequías, etc. No se puede “paradigmatizar” lo natural como lo bueno.

La cultura de la conservación y del riesgo requieren de la formación de una base de concienciación de la ciudadanía para que se apropie de su realidad y emprenda la defensa de su futuro. El tema ambiental debe ser politizado, en el sentido de que debe ser asumido por la prensa y la opinión pública, no sólo cuando ocurre un hecho episódico, como un desastre.

El hábitat requiere de una política integral con la cultura, la higiene, los servicios y equipamientos, la vialidad y el transporte. Estas líneas han sido el eje de las políticas tradicionales municipales y sus propuestas han estado dirigidas a superar los déficit con un criterio de sumatoria, sin vincularles al conjunto urbano.

El gobierno de la ciudad

El gobierno de la ciudad es de fundamental importancia para cualquier propuesta de gestión urbana. Hay que construir nuevas estructuras institucionales y administrativas que suplanten las obsoletas y anacrónicas existentes, que se modernicen, que busquen mecanismos de eficiencia, eficacia y equidad, que sean más representativas y democráticas. No se puede seguir administrando nuestras ciudades a través de un complejo institucional desarticulado de gestión en el cual existe un municipio obsoleto que se rezagó frente al desarrollo urbano. Es una estructura pesada, orgánicamente mal dispuesta, con exceso y defecto de personal, absolutamente centralizada.

Se debe pensar en la manera de articular este “complejo institucional” sobre la base de un sistema compuesto por:

- Un subsistema institucional estatal en el que la administración municipal sea autónoma y tenga competencias concurrentes y exclusivas. Debe operar con un régimen especial.
- Un subsistema institucional metropolitano que esté compuesto por un municipio descentralizado en las direcciones zonales, las juntas parroquiales y los comités barriales³.

3 El clientelismo, como forma de acción política que ha conducido a la privatización de la política, la falta de una política social y la ausencia de canales para el procesamiento de las demandas plantean la necesidad de institucionalizar las relaciones populares con el Municipio.

El financiamiento se inscribe en la precariedad general de los ingresos, pues, por un lado, los recursos municipales en el Ecuador no llegan a representar el 10% del presupuesto nacional; y, por otro, las estructuras presupuestarias han estado compuestas por una mayor cantidad de ingresos externos que internos. Y en cuanto a los egresos, la distribución entre el gasto corriente y el de inversión muestra una limitada capacidad de gestión municipal que ha conducido a sobrevaluar sus propias estructuras por encima de sus fines fundamentales de gestión y gobierno de la ciudad. Se han transformado en estructuras políticas cerradas que han perdido sus atribuciones, competencias y legitimidad.

Esta doble tendencia debe ser revertida con dos propuestas; a través de una justicia tributaria basada en “el que más tiene más paga”, (diferenciación por actividad, localización y estratos sociales, consumo, etc.); y, por otro lado, con la búsqueda del fortalecimiento institucional a través de la propuesta de que “el municipio se pare en sus propios pies”.

Las relaciones internacionales son un campo de actuación que tiende a superar la propia definición de ámbito local del municipio y proyectar su identidad hacia el tiempo y fuera de su circunscripción territorial. Esta permite obtener asistencia técnica, recursos de distintas fuentes (gobiernos de países amigos, de organismos internacionales y de fundaciones) y proyectar al municipio.

La comunicación es un elemento esencial del accionar municipal. Si bien el municipio es el órgano más cercano a la sociedad civil, esto le representa fuerza y debilidad; lo segundo, porque su obra no tiene sentido de ubicuidad, actúa sobre la cotidianidad y es poco visible. Se requiere una propuesta que busque solidaridad (en el mundo del individualismo), identidad (por la migración y la agresión cultural), legitimidad (el peso de la crisis y la democracia), orgullo (sentido de pertenencia) e ilusión (asumir un proyecto: la Feria de Sevilla, o el “vaso de leche” en Lima). La cultura de planificación y el respecto.

El ambiente construido: los retos

Es necesario repensar la ciudad y también repensar la salida ante la crisis que viven nuestras ciudades. Para construir una salida hay que actuar en los niveles teórico y práctico.

El pensamiento y las políticas sobre lo urbano se han desarrollado sobre la periferia cuando las ciudades crecieron desde un núcleo central. Repensar la ciudad significa también poner los ojos sobre el centro, porque en este contexto, actuar sobre la ciudad central conduce a su renacimiento.

Tampoco se puede desconocer que la organización estatal no ha acompañando a los procesos sociales y territoriales de cambio, al extremo de que se observa una falta de adecuación de las estructuras políticas estatales y legales con el proceso de urbanización, lo que se expresa en la crisis de gobernabilidad.

Esto refuerza la desestructuración urbana que existe; por ejemplo, con la concentración del 85% de las líneas de buses que pasan por el centro, o con la localización industrial confundida con la residencial, como ocurre en el Inca o El Beaterio, o los grandes déficit de servicios, equipamientos y vivienda, que hacen que la vida urbana sea muy compleja para la mayoría de la población.

Estos problemas alrededor del desarrollo urbano evidencian la necesidad de construir un nuevo proyecto de ciudad. Pero ¿qué es lo que ocurre frente a esta necesidad de repensar la ciudad sobre la base de un nuevo proyecto de ciudad? Hay una carencia absoluta de ideas, lo cual muestra también que la crisis urbana se manifiesta en la crisis de las ideas. No tenemos ideas de cómo superar este problema, lo cual fortalece la crisis urbana.

Por eso, a nivel teórico se deben desarrollar las concepciones, globalizar las propuestas, tratando de reconstruir el proyecto de ciudad dentro de la sociedad. Es hora de retomar las utopías, sobre todo en este fin de siglo pragmático donde al futuro se lo ve como veleidad y al pasado como reminiscencia. Es necesario volver hacia la historia para recuperar nuestra identidad y proyectarla hacia el futuro deseado. Por eso, tal como lo defi-

nen los orientales, crisis y utopía son dos conceptos pares que representan un momento de decisión o de salida.

Si nos planteamos la necesidad de repensar la ciudad desde la teoría y sus utopías, es interesante también repensar la salida ante la crisis de nuestras ciudades. Lo primero es tener conciencia de que la realidad en que vivimos es injusta, caótica, en crisis, y que, por lo tanto, la debemos transformar, recuperando el sentido del cambio social, pero desde una óptica popular-ciudadana. Popular en términos de que es el sector mayoritario el que más ha padecido en la crisis, el que se ha visto excluido de los propios beneficios que ha producido; y ciudadana, en términos de recuperar para la población su condición de ciudadanía; que participe de las decisiones, de los beneficios que la propia ciudad y sociedad han generado. En definitiva, devolverle la polis a la ciudad.

Este objetivo debe estar en consonancia con los retos que debemos plantearnos hacia fines de este siglo y que se pueden sintetizar en los siguientes:

- Profundizar la democracia local en el contexto general de la sociedad en su conjunto, por ser la ciudad el ámbito privilegiado en la cual se expresa.
- Reducir la pobreza en un contexto de apertura mercantil y de ajuste estructural, generando mayor empleo, mayor capacidad económica en estos sectores, dotando de servicios y equipamientos a la población.
- Producir un nuevo modelo de desarrollo urbano, una nueva lógica de desarrollo de nuestras ciudades que no esté sustentado en la exclusión y la especulación del suelo. Hay que producir una nueva ciudad y hay que producir ciudad.
- Incorporar nueva tecnología; nuestras ciudades también están en crisis porque viven con una tecnología y técnicos obsoletos. Quito y las ciudades del Ecuador no pueden estar excluidas del avance tecnológico, y para eso se necesita la transferencia tecnológica y la formación de técnicos para superar los problemas de la ciudad.
- Producir un nuevo ambiente; las ciudades son una forma de producción del ambiente, en el sentido de que es un medio ambiente cons-

truido en un contexto natural, lo cual exige ser de la mejor calidad social sin que implique su deterioro. Pero como no se parte de cero, pues ya existe una forma previamente producida que no tomó en cuenta esta situación; en la actualidad el reto consiste en mejorar el existente produciendo uno mejor.

Sólo asumiendo estos retos y con este tipo de ideas nos acercaremos a lo que Campanella y Moro plantearon en el libro denominado “La Ciudad del Sol”; porque de esta manera no sólo recuperaremos el sentido de la utopía, sino que también el sentido de la geografía y de la historia. Quito es una ciudad equinoccial donde los rayos del sol la bañan perpendicularmente. La historia de la ciudad se construyó con un culto a la luz. No en vano son patrimonio de la humanidad su riqueza acumulada y su clarinada luz de América.

Gobiernos locales y demandas ciudadanas en Quito y Guayaquil*

Introducción

La ciudad fue la primera forma de participación ciudadana. La polis griega, fundada en la democracia integraba al ciudadano a su actividad. El a su vez, la asumía como suya, como propia. Este sentido histórico se fue perdiendo. A la par que el desmesurado crecimiento urbano alejó y distanció a esta relación; el Estado se fue complejizando hasta establecer una separación extrema que llevó en un primer momento a su diferenciación con la ciudad.

Pero poco a poco y de manera creciente se fue produciendo, por un lado, la separación del organismo político de la organización social —característico del Estado moderno— y por otro lado, el incremento de la responsabilidad de la sociedad civil por la reproducción social, propio de la actual crisis económica y sus políticas de ajuste. Uno y otro redefinen la participación social excluyendo a la población. Al extremo llegó esta situación que los mecanismos de participación se transformaron: en el mejor de los casos, en delegaciones o en sufragios simples que no comprometen en lo inmediato al votante.

La recuperación del sentido de la polis como expresión de una ciudad democrática debe seguir el propio devenir de su constitución, esto es,

* Publicado originalmente en: Carrión, Fernando (1994) "Gobiernos locales y demandas ciudadanas en Quito y Guayaquil". *Gaceta Municipal* II(5), Quito.

desde una perspectiva de futuro socialmente construido, ir formando consensos hegemónicos en su alrededor. De allí que el presente trabajo busque rastrear, para el caso ecuatoriano, algunas hipótesis que permitan entender la relación entre gobiernos locales y demandas ciudadanas, entre poder local y participación. Para el desarrollo expositivo de la ponencia se tendrán cuatro secciones interrelacionadas, a saber:

- las características de los gobiernos locales desde sus determinaciones iniciales;
- los modelos de gestión urbana dominantes, encarnados en los casos de los gobiernos locales de Quito y Guayaquil;
- las demandas ciudadanas y sus modalidades de procesamiento; y, finalmente,
- algunas reflexiones generales que merecen plantearse.

Los gobiernos locales en Ecuador

Antecedentes municipales

El Municipio ecuatoriano tuvo su origen en el Cabildo colonial, constituido como instancia de gobierno local. Aunque seguía el modelo español traído por los conquistadores, tuvo mayor importancia que en España debido a la distancia que lo separaba del poder central. Sin embargo, no debe perderse de vista que, si bien esa apreciable autonomía se ejerció respecto de la Corona, era dependiente de ciertos grupos minoritarios locales (los criollos). De allí que no hubiera una clara separación entre los dominios de lo público y lo privado, al extremo de que ambas esferas compartían el ejercicio de la autoridad negando, de esta manera, los mecanismos y posibilidades de una más amplia participación y representación social.

Con la creación de las Reales Audiencias a partir del siglo XVII se inicia la pérdida de las autonomías de los Cabildos y la presencia simultánea de distintos órganos estatales de gestión urbana. Este proceso con-

tinuó con las guerras por la sucesión en el trono de la metrópoli, con la designación de los corregidores y la ampliación de las facultades en las Audiencias. En este proceso el Cabildo se vio también restringido en su autonomía y competencias por el aumento de los regidores perpetuos, disminución de sus niveles de representación originales, la escasez de recursos y el fortalecimiento de los organismos más directamente vinculados a la corona.

Pero también fue un período conflictivo en términos de la búsqueda de representación de grupos emergentes que finalmente desembocó en revueltas tales como: la rebelión de los estancos, de los barrios de Quito y la revolución de las alcalbas, entre otras más. En los procesos de Independencia, sin duda que el propio Municipio y estos factores antes indicados, jugaron un papel importante contra la dominación colonial.

En el período republicano se desataron una serie de conflictos respecto de la institucionalidad política de la nación y su conformación. Unos propugnaron el modelo federalista y otros el unitario, tesis que finalmente triunfó; pero respecto del municipalismo, primó desde aquellos días y dependiendo del momento y del tipo de régimen dominante, un constante movimiento oscilatorio entre el discurso descentralista y una realidad centralizada, que aún sigue vigente. En esta situación contradictoria se desarrolla el Cabildo hasta nuestros días: alta concentración del poder político y búsqueda de descentralización y autonomía.

Así desde los tempranos días del municipio ecuatoriano tenemos un movimiento continuo de centralización que aún no ha culminado y, de manera paralela, un proceso de ampliación de su base social de sustentación, que tiene su momento culminante cuando se da el gran salto de la representación por la vía electoral, que irá de la concepción de “gran elector” al “elector universal” lo cual, a su vez, dará lugar a la transformación del “municipio de notables” al municipio de “ciudadanía restringida”.

En definitiva la evolución del Municipio ecuatoriano es una historia conflictiva que expresa simultáneamente su encrucijada y potencialidad: autonomía sin independencia; participación sin democratización. Sin embargo, se puede concluir que con el paso del tiempo progresivamente se ha ido ampliando la base de sustentación del Municipio, pero con un

peso político que se ha visto desplazado por el proceso de centralización que aún continúa.

Por otro lado y ya en relación a los procesos actuales, las características del agudo proceso de urbanización (desigual, combinado, expansivo, concentrador y excluyente) tiene en la actualidad una doble expresión: la generalización del fenómeno urbano a la totalidad del territorio nacional y la concentración de la población en las ciudades, situación que a su vez ha convertido al Ecuador en un país de ciudades con población predominantemente urbana.

Por las propias modalidades de esta diseminación de la urbanización a lo largo del territorio nacional, con desequilibrios y desigualdades a toda escala, es factible reconocer las siguientes características generales: por un lado, la heterogeneidad municipal y la multiplicidad de los gobiernos locales y, por otro lado, algunos problemas específicos inherentes a la caducidad municipal como aparato y representatividad, que nos interesa analizar.

La doble condición de heterogeneidad y multiplicidad proviene de la confluencia de tres condiciones estructurales de segmentación: a) del Estado, porque se desdobra a través de varios órganos, uno de los cuales es el municipio; b) de la sociedad en su conjunto, porque la sociedad local es un ámbito específico de relaciones; e) del territorio, porque su jurisdicción espacial es el cantón y su competencia principal se circunscribe a la ciudad.

Estas segmentaciones se especifican coyunturalmente en una realidad concreta, donde la mayoría de las condiciones de la administración municipal se definen en las relaciones con el poder central, en que tiene un rol prevaeciente el clientelismo intraestatal. Un clientelismo que es unidireccional porque se desarrolla generalmente desde el poder nacional hacia el local, obligándole a éste a realizar las obras que el ejecutivo nacional lo requiere.

Si bien esta regla general ha venido operando desde el retorno a la democracia a fines de los años setenta, su excepción tiene lugar en Guayaquil a partir de 1992 en que se invierten las relaciones debido a las condiciones reinantes en su municipalidad. El peso de la escena local se aquilata, al extremo de que es posible una inflexión coyuntural en las relacio-

nes nacional/local, gracias a la presencia en la Alcaldía de Guayaquil de un ex-presidente de la República que mantiene afinidad ideológica con el actual Presidente, a la existencia de una bloque parlamentario socialcristiano fuerte y a la crisis urbana que soporta la ciudad.

Es una excepción a la regla general que sin embargo encuentra significación nacional en la propia figura de su alcalde, el poder parlamentario y la aguda problemática de Guayaquil, todos de alcance nacional. En otras palabras, la revalorización de la escena local se consigue a través de la proyección de lo local hacia niveles nacionales.

La heterogeneidad municipal

El Municipio, por provenir del triple recorte señalado y de las mediaciones y relaciones que lo definen es, por un lado, una realidad local con características específicas y, por otra parte, integrante del todo. Esto significa que el Municipio, como unidad político-administrativa, está sujeto a las propias condiciones de su realidad local (características de la sociedad local y de su propio aparato municipal) y a las relaciones con el ámbito que las contiene: el nacional.

Si estructuralmente están dadas las bases de la diferenciación, no es menos cierto que el peso de lo coyuntural y una concepción de régimen seccional igualitario, llevan a una competencia desigual y excluyente entre municipios, lo cual debilita a los pequeños y a la institución municipal como tal, así como también conduce a la presencia simultánea de varias formas de poder local.

Así tenemos que, por ejemplo, en cuanto al tamaño de las ciudades, el municipio y el conjunto del gobierno local de las ciudades primadas de Quito y Guayaquil son cualitativamente diferentes a los de las intermedias y pequeñas. Para ilustrar tal afirmación basta con señalar algunos de los rasgos más significativos: el aparato municipal en las ciudades primadas presenta un nivel de separación mayor de la participación social y un grado de complejidad más alto, expresado en la especialización funcional (división del trabajo): en la existencia de empresas, en el tipo de estructu-

ra administrativa (incluso reconocida por la Ley de Régimen Municipal al momento de hacer distinciones según el monto de ingresos y la cantidad de vecinos), en la existencia de comisiones, en el aislamiento de la técnico y lo político, etc. De igual manera, la constitución de la representación social por la vía electoral se desarrolla en las ciudades primadas a partir de una estructura política-clientelar, mientras en las ciudades intermedias y pequeñas surge desde relaciones de caciquismo-clientelar.

Otro aspecto altamente ilustrativo tiene que ver con las modalidades de distribución territorial de la población que imprime el proceso de urbanización en el país: las sociedades locales asentadas en las ciudades primadas son más nacionales (burguesía, proletariado) que aquellas de las ciudades intermedias (pequeña burguesía tradicional e intermediaria, campesinado). En el primer caso, se trata de la expresión hegemónica de lo que O'Connor (1981) define como intereses particulares (básicamente alrededor de la renta del suelo y el capital inmobiliario), mientras en el segundo, es más el catalizador del conjunto de la hegemonía de la sociedad local. Las ciudades intermedias presentan, en términos relativos, una mayor homogeneidad social y económica que en los centros urbanos mayores, lo cual induce a construir un poder local con canales de integración, representación y legitimación social más directo, fácil y personal que establece una mayor proximidad (no participación popular).

Si bien existen estas diferencias marcadas entre los gobiernos locales de las ciudades primadas con los de las ciudades intermedias, es notoria también al momento de presenciar la distinción que se observa según:

- la implantación regional: por cuanto el municipio serrano es más tradicional que el de la costa y están inscritos en contextos circundantes de producción hacendaria y de plantación, respectivamente;
- por la composición social: porque, por ejemplo, los municipios con relaciones interétnicas como Otavalo o Riobamba ó con alta inmigración por colonización propios de la Amazonia, son distintos a los que tiene presencia de clases nacionales como Guayaquil;
- la formación histórica: porque la creación de concejos municipales se ha realizado en distintas, épocas cada una de las cuales imprime su

propia caracterización. La jerarquía político-administrativa: la ciudad según sea cabecera cantonal, capital provincial o de la República tiene un rango diferencial.

La existencia de esta diversidad de gobiernos locales debe llevarnos a cuestionar la generalización extrema que se hace al momento de englobarlos bajo el genérico de “el municipio ecuatoriano”. Primero, porque el municipio no es el único poder local y segundo, porque el nivel de abstracción es tal que desconoce los procesos particulares que le dan sustento.

Pero lo más importante reside en que es una de las fuentes originarias de modelos distintos de gestión urbana, a pesar de que existe una visión homogenizadora dominante que esconde estas características y que por ello tiende a potenciar la diferenciación de los municipios y los respectivos modelos de gestión.

Es interesante notar que como consecuencia de esta diferenciación, en la actualidad se produce un proceso de reagrupamiento municipal que tiene su caja de resonancia en la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME). Así tenemos que hasta mediados de los años ochenta fue un organismo de segundo grado, representativo de todas las municipalidades ecuatorianas, pero que poco a poco ha ido, en unos casos enriqueciéndose y en otros debilitándose, producto del proceso de desarrollo de asociaciones de municipios por afinidades regionales, por marcos provinciales, por tamaños de ciudades, etc.

Mientras las municipalidades de Quito y Guayaquil operan prácticamente al margen de la AME, las asociaciones por afinidad regional o provincial asumen que la AME es una entidad de tercer grado, que es una instancia de reivindicación o, en otros, simplemente la desconocen.

Pero será también la propia Constitución y la Ley General del Régimen Seccional permiten una concurrencia de poderes por cuanto no reconocen la heterogeneidad municipal, con lo cual dan un trato igual a los diferentes municipios, acrecentando sus desigualdades y conduciendo a la multiplicidad de poderes locales.

La multiplicidad de los poderes locales

Pero no sólo que los municipios son distintos unos de otros, sino que también en la gestión de la ciudad intervienen múltiples poderes de origen diferente. Ya no es la época extrema que la ciudad y el Estado se confundían en uno solo.

Hoy se tiene una fragmentación de poderes locales originado a partir de las tres determinaciones interrelacionadas: la organización social, la organización estatal y la organización territorial.

- La organización social se ha nutrido gracias al crecimiento de la población y a la complejización de sus relaciones. Hay nuevos grupos y actores sociales que tienen su expresión vía autogestión (“marginalidad”), demandas (reivindicación) y participación (privada o popular). Indudablemente que cada uno de estas formas se expresa en diversas y concretas instituciones de gobierno local, tales como: las mingas, los comités barriales, cooperativas, ONG, empresas, etc.
- La organización estatal ha crecido y diversificado a partir de varios órganos, aparatos, políticas y territorializaciones aparentemente desestructuradas y desestructuradoras, con lo cual el Estado hace aparecer a la realidad como si fuera, y de hecho así resulta, no estructurada. Es decir que el Estado al tener múltiples formas institucionales, no sólo que su presentación y representación se complejizan, sino que también recorta la sociedad civil de manera tal que impide que la realidad misma se reconstituya, se organice y que la sociedad se unifique.
- La aceleración de la urbanización plantea un nuevo problema al municipio ecuatoriano: el desborde a su capacidad de respuesta que, incluso, le supera al Estado en su conjunto. Es un desborde por el crecimiento de la población y su distribución, pero también por la presencia de nuevas formas de organización y representación sociales.

En síntesis, se transforman las estructuras tradicionales del gobierno de la ciudad, en un contexto de redefinición del poder en su conjunto (la crisis, la modernización y el ajuste), dando lugar a la constitución multicé-

fala de poder local. Así el municipio va dejando de ser el organismo encargado por excelencia de la gestión urbana y va asumiendo un papel secundario en un marco multistitucional concurrente de competencias.

La gestión de las ciudades se la hace en el marco de una multiplicidad de poderes de distinto signo y origen, donde el municipio es un órgano adicional, que cumple un rol marginal de intermediación del poder central hacia la población. Incluso en este último caso su papel será variado: podrá jugar el rol de colchón de resistencia de los conflictos locales, de cordón de transmisión unidireccional a la sociedad civil, de distribución de ciertas cargas, de espacio de compensación del ajuste, etc.

De todas maneras se debe relevar que en cada caso, dependiendo de las características de la ciudad y de la afinidad política de la representación de la hegemonía local con la nacional, cada municipio irá encontrando su peso específico en la coyuntura.

En definitiva, nos encontramos con una realidad urbana en la que su gestión se realiza a partir de una constelación de poderes (con distinto origen: local, regional, nacional) que hace que la administración de la ciudad se realice desde un conjunto desarticulado de instituciones, donde las competencias no se expresan de manera armónica.

Los modelos de gobierno local

El complejo institucional

Si partimos, entonces, de que las realidades urbanas son heterogéneas y de que la administración urbana es multicéfala, convendremos en que es posible encontrar distintos tipos de gobierno local, que se inscriben dentro de una lógica general: la del complejo institucional de gestión urbana, producto de las relaciones de las instituciones públicas, privadas, mercantiles, estatales y populares que surgen de ciertas formas sociales de representación.

Este complejo tiene una concurrencia institucional que da lugar a modelos de gestión que surgen bajo dos vías: una articulada, en la que uno de estos poderes locales hace de eje visible de la hegemonía local y, otra

desarticulada, en la que el predominio se encuentra disperso en el conjunto institucional.

El proceso de modernización capitalista que vive el Estado ecuatoriano en estos últimos años redefine los ámbitos de poder según los órganos a que se refiera; la expresión vendrá dada, para el caso que nos ocupa, por la redistribución de competencias de los distintos órganos y niveles del Estado y por el control del gasto público. De esta manera, desde el auge petrolero se comienza a percibir claramente un doble proceso interrelacionado: la concentración de ciertas funciones anteriormente privativas de los organismos municipales en instancias superiores, nacionales y/o regionales, y la distribución de los ingresos petroleros al margen del presupuesto nacional.

Este proceso es factible por que la propia estructura general del Estado ecuatoriano, contenida en su Carta Fundamental y por la misma Ley de Régimen Municipal, define dos niveles: uno centralizado y otro descentralizado, pudiendo tener cada uno de ellos una base funcional o un carácter territorial.

El nivel en el que se encuentra el municipio es el del régimen descentralizado autónomo y seccional, correspondiente al ámbito territorial. Esto significa que se puede, como de hecho así ocurre, establecer un proceso de descentralización funcional contrario al territorial o viceversa. En otras palabras, a través de la creación de organismos vinculados al ejecutivo nacional, pero descentralizados funcionalmente, se restan competencias a los municipios. Esta es una forma *suigeneris* de descentralizar, que conduce a una mayor centralización.

Algunos ejemplos pueden ilustrar este proceso de centralización por resta de funciones a las instituciones seccionales. Tenemos la creación de instituciones financieras como el Fondo Nacional de Participaciones (FONAPAR), el Banco del Estado (ex BEDE), que tienen la finalidad de canalizar recursos económicos para financiar proyectos regionales y locales; el fortalecimiento de organismos financieros como el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (JNV-BEV), el Instituto de Seguridad Social (IESS), las mutualistas, etc. para vivienda; en esta misma línea se encuentra la consolidación de las entidades productoras de servicios, infraestructura y equipamientos antes privativas de los municipios, tales como ener-

gía eléctrica (INECEL), riego y agua (INERHI, IEOS), educación (DINACE, DINADER), comunicaciones (EMETEL, MOP), entre otras. De igual manera se debe destacar que a través de ministerios, gobernaciones y otros organismos centrales existentes se persigue iguales fines.

La paradoja llega al extremo de que cuando se busca fortalecer los organismos territoriales lo hacen a través de las llamadas corporaciones de desarrollo regional (CRM, CEDEGE, CREA, PREDESUR) que son dependientes del gobierno central, en detrimento de los gobiernos seccionales constituidos por el voto popular: consejos provinciales y concejos cantonales o municipales.

La creación e impulso de esta serie de organismos adscritos al gobierno central añaden nuevas caras al poder local y logran al menos, tres efectos concretos: que se centralice y homogenice el "desarrollo" urbano a nivel nacional; que el municipio pierda recursos, poder, competencias y legitimidad, y que asuma papeles subsidiarios como el de mediatizador de conflictos sociales a nivel local gracias al clientelismo que se desarrolla al interior del propio Estado y hacia la población y, la pérdida de la soberanía popular y de representación política al delegarse ciertos poderes en organismos locales constituidos indirectamente y mediados por el gobierno nacional.

Si esta diáspora de poderes locales surge de la propia dinámica estatal, no se puede dejar de mencionar lo que ocurre en su relación con la sociedad civil. Indudablemente que luego de la crisis del Estado de Bienestar y de las llamadas políticas de ajuste que se diseñan, se redefinen las relaciones estado/sociedad asumiendo un rol más protagónico la sociedad civil en la gestión urbana, sea por la vía de las llamadas privatizaciones, informalizaciones (economía, urbanización, etc.) o de las estrategias de supervivencia.

En otras palabras, se tiene una problemática municipal desbordada que proviene de su propia debilidad institucional, inscrita en un contexto de comportamiento contradictorio entre la dinámica poblacional (crecimiento vegetativo, migraciones, etc.) y el crecimiento de la economía urbana; entre el incremento de la demanda social y la restricción relativa de la oferta de servicios; entre la variación cualitativa de la necesidad y las posibilidades tecnológicas de satisfacerlas, etc. De esta manera, en las ciu-

dades se incrementan la población y las demandas, sin un correlato real de desarrollo, lo cual le convierte en un espacio altamente conflictivo.

Resultado de ello, los espacios de poder local que le correspondían por Ley al Municipio han sido paulatinamente copados por otras esferas estatales y de la sociedad civil.

Quito y Guayaquil como paradigmas

El último proceso electoral que definió los nuevos gobiernos que se posesionaron en agosto del año pasado, marcó un hecho *suigeneris* en la historia nacional: un ex alcalde de Quito asumió la Presidencia de la República (Durán Ballén), un ex Presidente se convirtió en Alcalde de Guayaquil (Febres Cordero) y un ex candidato a la presidencia asumió la alcaldía de Quito (Mahuad).

El hecho llama aún más la atención si se comprueba que los tres gobernantes provienen de tres partidos políticos distintos y de que el proceso electoral arrojó un nivel de polarización inédito a nivel nacional y local, con una votación nunca antes conocida y un consenso que incluso superó las barreras locales.

En todas las estrategias de campaña se podía percibir el discurso de la valorización del municipalismo y una peculiar concepción del mismo: el servicio, el pragmatismo, la obra física, que en suma, presentaban una imagen despolitizada del candidato y su propuesta. Así, Durán Ballén apelaba en la campaña electoral a su experiencia administrativa, basada en los éxitos alcanzados, entre otras y con más fuerza, en el Ministerio de Obras públicas, la Alcaldía de Quito, y en el Banco y Junta de la Vivienda.

Si esto ocurría a nivel nacional, localmente en las campañas de los municipios de Quito y Guayaquil, cada candidato ponía énfasis en las valoraciones socialmente construidas respecto de las características de su ciudad. Mientras en la capital de la República, luego de una administración calificada como exitosa y de la caracterización tradicional como ciudad del orden, la propuesta lógica debía ser el prolongar el proyecto a tra-

vés de una campaña de continuidad administrativa, mucho más si el candidato Jamil Mahuad era del mismo partido político que el ex-alcalde.

En Guayaquil, en cambio, debía ser todo lo contrario porque se requería de una “propuesta de ruptura” que implicaba, por un lado, sacar a la ciudad de la peor crisis y anarquías urbanas de su historia y, por otro, rescatar la municipalidad de la inmoralidad, la politiquería, etc. Lo uno y lo otro expresaban la ingobernabilidad de la ciudad y su constitución en uno de los problemas prioritarios de alcance nacional. De allí que el ex-presidente Febres Cordero sea visto como el único capaz de resolver este caos y mucho más cuando en su campaña reivindicaba los aportes que hizo como Presidente de la República, al grado de que fue calificado en su período presidencial como el mejor alcalde de la ciudad.

Sin duda que es muy ilustrativa la campaña y sus resultados electorales, ya que nos están mostrando que se buscaba despolitizar la imagen de los candidatos, en un contexto de desprestigio de lo político, y rodearles de éxitos visibles a sus realizaciones en medio del pragmatismo reinante. Los municipios y por extensión el gobierno nacional, son entidades de servicio que exigen una “conscripción cívica”. Pero también es ilustrativo el peso nacional y el carácter particular de las dos ciudades, así como la generalización de un diagnóstico maniqueo en el sentido de que Guayaquil es la ciudad del caos y Quito del orden.

Ahora bien, lo que interesa analizar, dentro del hilo conductor que hemos venido desarrollando, es el modelo de gestión urbana que se implanta en cada ciudad, en vista de que cada una de ellas lo asumen de manera distinta, pudiendo incluso aparecer como dos paradigmas claros en el país. En otras palabras, si bien los gobiernos locales en las dos urbes se desenvuelven dentro de lo que hemos llegado a definir como el “complejo institucional” de gestión urbana, Quito y Guayaquil aparecen como modelos diferentes.

Mientras en el caso de Quito podemos afirmar que su estructura de gobierno tiene como eje principal a un municipio caracterizado por ser centralizado en su interior y descentralizado en relación al Gobierno Nacional; en Guayaquil será todo lo contrario: disperso en el manejo de la ciudad y centralizado respecto al Estado central. En ese sentido, Guayaquil es una ciudad más centralizada que Quito.

En Quito las relaciones interinstitucionales se estructuran alrededor del Municipio como eje vertebrador y hegemónico, asumiendo, de esta manera, la condición de unidad articuladora de la gestión local. Siguiendo a Pérez (1991), se podría decir que la Municipalidad de Quito asume la condición de núcleo funcional del complejo institucional.

En la ciudad de Guayaquil el complejo institucional que define el modelo de gestión se estructura de una forma difusa, al grado de que la trama de relaciones de poder no es percibida por la población, fragmenta la demanda social y añade nuevos factores adversos para la constitución de las identidades. No existe una institución u órgano que asuma la condición hegemónica de núcleo funcional, lo cual conducirá a que dependiendo de la coyuntura varíe el eje del marco institucional; así por ejemplo, unas veces será el propio Municipio de Guayaquil, otras la Gobernación de la Provincia o la Junta de Beneficencia la que jueguen este rol.

En parte esta red de instituciones y el rol particular que ha desempeñado el Municipio de Guayaquil es el que le ha llevado a tener, en el último cuarto de siglo, un promedio de más de un alcalde por año. Sin duda que el conjunto de la red institucional y su modelo de gestión disperso y difuso se encuentran en crisis, encontrado una salida momentánea en la representación que ostenta el Alcalde Febres Cordero. Es más su presencia personal que le convierte en núcleo funcional, que la construcción institucional del municipio en cuanto tal.

Mientras en Quito el Municipio es el heredero de los órganos coloniales de gestión y es el germen del nuevo poder nacional, en Guayaquil, una primera constatación en términos históricos a la que se puede arribar, es que aún no ha concluido el proceso de formación del Municipio en el poder local. Es como si hasta la presente fecha aún no se construyera una hegemonía local. Por lo pronto y de manera hipotética, se puede buscar una explicación en el hecho de que Guayaquil vive una gran segmentación social compuesta por múltiples estratos que no le permiten constituir un sólo poder local con hegemonía y generalizar la noción de ciudadanía. Una fragmentación que genera una permanente y rápida movilidad social que impide constituir identidades sociales, de identificarse estable y permanentemente como parte de una colectividad.

De allí que la hegemonía local en Guayaquil se manifieste, más claramente que en Quito, en un conjunto de poderes desarticulados, que son el resultado, por un lado, de las características particulares de la diferenciación y segmentación de su sociedad civil, donde cada sector social se expresa en su respectiva construcción institucional y, por otro, del tipo de relaciones que se definen desde el nivel nacional. De esta manera, en la gestión de la ciudad coexisten distintas expresiones institucionales, unas más antiguas que otras, surgidas de diferentes niveles. Así tenemos, entre otras las siguientes:

- Los propiamente locales, como la Junta de Beneficencia de Guayaquil que mantiene una política de tierras, salud, cementerios, educación; el club Barcelona que tiene una propuesta de identidad y de recreación; el Municipio, la Junta Cívica, los Bomberos.
- Los de origen provincial o regional como la Comisión de Tránsito, la Empresa de Agua Potable, el Consejo Provincial, la Corporación de Desarrollo del Guayas.
- Los de constitución nacional como la Gobernación, los ministerios, el Fondo de Desarrollo Urbano, entre otros.

Como resultado se tiene un poder local altamente fragmentado a la manera de un complejo institucional público-privado y, como consecuencia, un modelo disperso de gestión de la ciudad. Esta ha sido la lógica de la administración urbana que se ha venido desarrollando en Guayaquil y que hoy se encuentra en crisis. Porque no es solamente que el Municipio de Guayaquil esté en crisis, es el modelo global de gestión y cada una de sus instituciones públicas y privadas las que en su conjunto y sus partes muestran la crisis de gobernabilidad de la ciudad.

Sin duda que este proceso inacabado de construcción del poder local y su lógica de gestión han terminado por hacer crisis: de gobernabilidad y de modelo. No puede estar peor la ciudad y sus instituciones: las públicas y las privadas, las locales y las nacionales.

En Quito se pueden extraer algunas distancias. En primer lugar, por su condición de capital de la República y asiento principal del aparato estatal nacional tiene, al menos, las siguientes características:

- La presencia de clases nacionales y de una clase media vinculada a la burocracia estatal, que se convierte en el eje de la integración social de la noción de la “quiteñidad”. A diferencia de Guayaquil —donde la población crece a un ritmo mayor y en base a fuertes aleadas migratorias que no logran cimentar fuertes relaciones político-culturales— en Quito la sociedad es más tradicional en términos de que sus identidades están construidas menos sobre la economía.
- La mayor proximidad a los aparatos estatales lleva, en unos casos, a confundir la funcionalidad de la ciudad con ellos y, en otros, a que existan menos aparatos estatales. Pichincha es la única provincia que carece de Gobernación que, en el caso del Guayas, la tradición política ha definido a su Gobernador como un verdadero Vicepresidente. De esta manera, el Gobernador en Guayaquil es más un representante de la hegemonía nacional que se incrusta en la ciudad, que una construcción local de su propia correlación de fuerzas.
- La ciudad de Quito cumple varias funciones, siendo la más significativa la de capital del Ecuador. Esta condición de capitalidad exige un marco institucional que incluso trasciende lo típicamente local: son relaciones especiales, claras y consolidadas de gobierno.

Por tanto, no es casual que de la Municipalidad de Quito haya salido un Presidente de la República y más bien del gobierno nacional un Alcalde para Guayaquil.

Frente a estos dos modelos de gestión urbana el Congreso Nacional, recogiendo una propuesta del Municipio de Quito, aprobó la Ley del Distrito Metropolitano. La ley introduce el criterio de régimen especial para las ciudades mayores al millón de habitantes, es decir, para Quito y Guayaquil. Redefine el papel de núcleo funcional del municipio en el complejo institucional de gestión local.

Quito ha asumido la ley y Guayaquil no. En este último caso, más bien se avizora la propuesta de la ciudad del mercado como salida a la ciudad del caos. Un modelo de gestión urbana sobre la base de un modelo privatizador basado en una triple crítica: lo público es ineficiente, lo priva-

do es eficiente; lo estatal es centralización, lo privado descentralización y Quito es el centro, Guayaquil la periferia.

Este planteamiento, creemos, que conducirá a profundizar el modelo fragmentado de gestión urbana con los consiguientes problemas hacia el futuro: el municipio como totalidad desaparecerá con el componente adicional de la privatización. La pérdida de contenido de lo municipal como referente político-cultural, irá acompañada por la suma de la clientela política a la clientela económica. La privatización de los servicios conducirá a una mayor atomización de la gestión urbana y a la transformación de poblador en consumidor. Se construirá una ciudad ordenada de acuerdo al esquema costo-beneficio, en el que el habitante es un cliente-consumidor de la política y la economía.

Las demandas ciudadanas

La construcción de las demandas y sus prioridades

El Municipio es el organismo estatal más descentralizado del Estado y por lo tanto el más próximo a la Sociedad civil. Es en esta proximidad que se construye la legitimidad de origen y de soberanía popular, y se mantiene en su devenir a través de la participación, la representación y la satisfacción de las necesidades de la población.

Si bien estas tres formas de vinculación de la sociedad al municipio están interrelacionadas, no puede perderse de vista que en la actualidad son las demandas más sentidas de la población y componentes consustanciales de la condición de ciudadanía. Las demandas se estructuran a partir de actores sociales y en coyunturas específicas. Sin embargo en algunos momentos y en algunos casos, ciertos segmentos de la ciudadanía se expresan aparentemente sin un actor visible que asuma talo cual demanda.

Ese es el caso de la expresión de la demanda como opinión pública. Al respecto, se puede ilustrar con una encuesta corrida en el mes de marzo de 1992 en Quito y Guayaquil por Informe Confidencial. Mientras en

Quito los tres principales problemas que reconoce la población son: la inseguridad (20.7%), el agua potable (20.6%) y el costo de vida (16.9%); en Guayaquil en cambio son la basura (63.0%), el agua potable (9.5%) y el costo de vida (7.3%).

De los principales problemas detectados, sólo el agua potable y la basura pueden ser considerados típicamente municipales; los restantes se definen como de incumbencia estatal nacional (seguridad y costo de vida). Esto significa que las demandas ciudadanas tienen múltiples interlocutores estatales, con lo cual su reivindicación tiende a ser más difícil de satisfacerse. En otras palabras, la existencia del complejo institucional y las características particulares del modelo de gestión terminan por fragmentar la demanda social y ésta, a su vez, por la diversidad y las pocas posibilidades de ser satisfechas, debilitan al gobierno local.

Si se compara la información de Quito y Guayaquil, lo primero que llama la atención es que en la Capital se resalte a la inseguridad como el problema número uno, cuando las estadísticas y la opinión pública consideran a Guayaquil como la ciudad más insegura. Sin embargo, es el incremento relativo de los hechos delictivos que se vive en estos últimos años, lo que ha producido este quiebre en la opinión de la población.

La prioridad de la basura en el Puerto Principal se construye en base a una necesidad real, a la formación de una opinión pública creada por los medios de comunicación y a los problemas propios de la gestión, principalmente vinculados con las denuncias alrededor de los escándalos de inmoralidad (pipones, procesadora de basura) y de las polémicas políticas de privatización.

Si bien la basura es un problema real en Guayaquil, el papel de la coyuntura es determinante para que la opinión pública haga subir o bajar la percepción de un problema frente a otros no menos complejos, como el agua potable, alcantarillado, inseguridad, etc.

El hecho de que el Municipio de Quito sea el eje del “complejo institucional” de gestión de la ciudad, le corresponde un ámbito de influencia en distintos campos, lo cual explica la mayor dispersión de funciones percibida por la ciudadanía, al extremo de que le asigna un rol global.

En cambio la municipalidad de Guayaquil que tiene más bien pocas competencias, hace que la población perciba pocas responsabilidades: aseo y vías.

La conflictividad del procesamiento

La conflictividad del procesamiento de las demandas surge de las características de su propia constitución, de la estructura institucional, y de las relaciones y mediaciones que se establezcan entre ellas.

Así en una sociedad altamente fragmentada, es difícil construir demandas que se forman alrededor de las necesidades. Pero su correlato, la existencia de una estructura institucional que muestra múltiples órganos y caras —que incluso se superponen entre ellas— hace que cada una de las demandas se atomicen o dispersen en esta maraña institucional, con lo cual su canalización no encuentra respuesta.

La situación es más difícil por la precaria legitimidad del poder local en su conjunto y de su constitución por la vía electoral. Las campañas electorales que tienden a construir demandas e identidades relativamente importantes y progresistas, ni bien concluyen con un resultado electoral que define un grupo en el poder, se inicia el desencanto y la disolución de las demandas. Con ello se pierden condiciones de gobernabilidad y de legitimidad. De esta manera, las identidades que se definen alrededor de necesidades y/o de reivindicaciones, son un factor adverso tanto a la construcción como a la satisfacción de las demandas sociales.

Pero también por la gran proximidad existente entre la sociedad y el municipio, el eslabón más débil de la relación tiende a subsumirse en el otro. De allí que la informalidad reinante en la sociedad penetre al municipio, dejando que el clientelismo sea la forma primordial de “satisfacción” de las demandas. Sin embargo, la demanda social es de tal magnitud que no hay otro camino que su interiorización en la sociedad civil, quedando la reproducción social bajo su responsabilidad.

Reflexiones finales a manera de retos

Indudablemente que Guayaquil como totalidad vive una crisis del modelo de gestión y de gobernabilidad, y la salida privatizadora que se presenta al momento, parece que profundizará un modelo que históricamente a mostrado sus debilidades. En Quito, en cambio, se está buscando con la Ley del Distrito Metropolitano un fortalecimiento del gobierno local en su conjunto, con base a un proceso de descentralización-desconcentración.

Una y otra propuesta deben establecer un proceso en doble línea: por un lado, romper con el modelo fragmentado de gestión, fortaleciendo al municipio como poder local, pero bajo una estructura más cercana a la sociedad civil, que sea más democrática y más representativa. Y por otro lado, modificar la lógica del desarrollo urbano expansiva, segregacionista y especulativa que tiene al momento. De esta manera se dará paso a la satisfacción de las demandas sentidas de la población y se construirá un vía distinta a la actual, en la que el eje sea la constitución de la ciudadanía: expresión del derecho a la ciudad y de la ciudad del derecho.

No cabe la menor duda que se trata de buscar una salida para la ciudad, que permita enfrentar los retos que nos plantea el fin de este siglo. En esta perspectiva y durante estos últimos años, se percibe en América Latina un intento de reflexión de la ciudad desde nuevos horizontes que, en principio, surgen de las expectativas de gobierno municipal o de su propio ejercicio. Allí están los casos de Lima (Una ciudad para todos); Porto Alegre (Ciudad constituyente), Quito (Una ciudad democrática), entre otros.

- Fortalecer la democracia a nivel local, en base a un rediseño del poder, lo cual hace imprescindible la búsqueda de un régimen especial para la ciudad: formulación de una propuesta de Distrito Metropolitano de Guayaquil.
- Reducir la pobreza dotando de servicios, empleo, equipamiento, transporte, vivienda. Recuperar el carácter de las políticas sociales.

- Producir ciudad sobre la base de una nueva lógica general: uso intensivo de suelo, equitativa distribución de las inversiones, policentralidad, respecto al ambiente natural y al construido.
- Generar nueva tecnología y opciones tecnológicas, lo cual implican reto a las universidades, al sector privado y a la tecnoburocracia.

Retos que deben ser enfrentados dentro de un criterio de unicidad de la ciudad y su gestión. Caso contrario, siguiendo a Maquiavelo, convendremos que: “En verdad, el único medio seguro de dominar una ciudad acostumbrada a vivir libre es destruirla”.

Espacio público

Introducción

El presente artículo busca colocar en la discusión algunas ideas sobre el espacio público, debido a la importancia que sin duda tiene para producir ciudad, generar integración social y construir el respeto al otro. Adicionalmente, el espacio público ha adquirido un significativo peso en los debates sobre la ciudad y en la agenda de las políticas urbanas; lo cual no es casual: se ha convertido en uno de los temas de mayor confrontación social respecto de la ciudad.

Hoy la crisis urbana ha determinado un posicionamiento de los modelos de gestión y de las políticas de intervención urbana que se expresa, finalmente, en dos perspectivas distintas: una que busca la superación de la crisis desde una óptica que tiende a profundizar la vía mercantil privada, en la que el espacio público es vista como un freno, como algo marginal; y otra que pretende atemperar la crisis bajo un enfoque que tiende a darle un mayor significado a lo público y, en especial, al espacio público en la organización urbana. Esta confrontación adquiere creciente importancia, dado el embate privatizador que hace que la ciudad se rija más por el peso del mercado que por efecto de las políticas públicas. Pero también

* Publicado originalmente en Carrión, Fernando (2007). "Espacio público: punto de partida para la alteridad" en *Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía*, ed. Olga Segovia. Santiago de Chile: Ediciones SUR, p. 79-97.

porque el espacio público, debido a los procesos de privatización, fragmentación y segmentación que se vive en la ciudad, termina siendo ámbito de expresión y acción para el mundo popular urbano.

Con este trabajo se busca sistematizar este debate y exponer tres tipos de ideas que definen la lógica de exposición del artículo: una primera, referida a ciertos componentes de carácter conceptual que tienden a clarificar el contenido y a definir el concepto de espacio público; una segunda, que intenta encontrar las vinculaciones recíprocas entre el espacio público y la urbanización en la actualidad, porque el espacio público se constituye históricamente y tiene distintas funciones según la ciudad y el momento histórico; y una tercera, dirigida a señalar algunas directrices y estrategias que sería interesante plantearse para la inclusión social a partir del espacio público.

¿Qué es el espacio público?

El contenido atribuido al concepto de espacio público suele ser o muy general, al extremo de que pierde especificidad, o muy restrictivo dado su marcado carácter espacialista, tributario de las concepciones del urbanismo moderno. Es un concepto difuso, indefinido y poco claro, que puede incluir la plaza, el parque, la calle, el centro comercial, el café y el bar, así como la opinión pública o la ciudad, en general; y que, por otra parte, puede referirse a la “esfera pública”, allí donde la comunidad se enfrenta al Estado, constituyéndolo como un espacio de libertad. En este sentido, el espacio público no se agota ni está asociado únicamente a lo físico-espacial (plaza o parque), sea de una unidad (un parque) o de un sistema de espacios. Es, más bien, un ámbito contenedor de la conflictividad social, que contiene distintas significaciones dependiendo de la coyuntura y de la ciudad de que se trate.

Concepciones dominantes

Las concepciones dominantes respecto del espacio público son tributarias de las corrientes del urbanismo moderno, ya que sus componentes hacen

referencia exclusiva a un lugar físico (espacio) que tiene una modalidad de gestión o de propiedad (pública). Esta concepción se muestra altamente restrictiva cuando se revisa la bibliografía especializada, donde existen tres concepciones dominantes sobre espacio público.

Existe, en primer lugar, una concepción proveniente de las teorías del urbanismo operacional y de la especulación inmobiliaria, que lo entienden como lo que queda, como lo residual, como lo marginal después de construir vivienda, comercio o administración, cuando, por el contrario, se puede afirmar que a partir del espacio público se organiza la ciudad. En otras palabras, la estructura urbana está compuesta de distintos usos de suelo donde el espacio público tiene la función de vincular (vialidad) a los otros (comercio, administración), de crear lugares para la recreación y el esparcimiento de la población (plazas y parques), de desarrollar ámbitos de intercambio de productos (centros comerciales, ferias), de adquirir información (centralidad) o de producir hitos simbólicos (monumentos).

Una segunda concepción, predominantemente jurídica y bastante difundida, es aquella que proviene del concepto de propiedad y apropiación del espacio. En ella se distingue entre espacio vacío y espacio construido, espacio individual y espacio colectivo, lo que conduce a la formación del espacio privado en oposición al espacio público. Es decir, se trata de un concepto jurídico en que el espacio público es el que no es privado, es de todos y es asumido por el Estado, como representante y garante del interés general, tanto como su propietario y administrador.

Una tercera concepción, más filosófica, señala que los espacios públicos son un conjunto de nodos aislados o conexos donde paulatinamente se desvanece la individualidad y, por tanto, se coarta la libertad. En otras palabras, expresa el tránsito de lo privado a lo público, camino donde el individuo pierde su libertad, porque construye una instancia colectiva en la cual se niega y aliena.¹

1 Espacios "destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes" (León, 1997).

De esta tercera posición surgen preguntas tales como: ¿por qué en la vida cotidiana se piensa que se sale de lo privado para entrar a lo público, y no al revés? O, en su defecto ¿las fachadas de los edificios son el límite de lo privado o el umbral del espacio público? ¿la fachada pertenece al espacio público o al edificio privado? ¿se pinta la fachada del espacio privado o del público?² ¿es el adentro o el afuera de cual de los dos espacios?

Concepción alternativa

El espacio público no es lo residual, tampoco una forma de apropiación y menos un lugar donde se enajena de libertad. Se trata de superar estas concepciones, para empezar a entenderlo a partir de una doble consideración interrelacionada: por un lado, de su condición urbana y, por lo tanto, de su relación con la ciudad; y, por otro, de su cualidad histórica, porque cambia con el tiempo y en cada momento tiene una lógica distinta, así como lo hace su articulación funcional con la ciudad. Originalmente el espacio público puede cumplir, por ejemplo, una función mercantil (los grandes mercados indios llamados tianguis), posteriormente asumir un rol político (ágora) y luego predominantemente estética (monumento). Esta condición cambiante le permite tener múltiples y simultáneas funciones que, en su conjunto, suman presente al pasado y van más allá del aquí y el ahora.

Lo anterior también supone una relación entre la ciudad y el espacio público que se especifica y transforma históricamente. Por ejemplo, si en un momento determinado el espacio público fue el eje de la organización de la ciudad, hoy es más un espacio residual. De aquella ciudad organizada desde el espacio público a la que hoy existe hay un verdadero abismo. Por ello se puede afirmar, sin temor a equivocación, que la plaza organizadora de la ciudad es un producto urbano en vías de extinción.

2 En realidad cuando se pinta una fachada se define la frontera del espacio público, porque desde allí se la ve y no desde el espacio privado. Por eso, la reglamentación de la fachada debe dirigirse más hacia lo público (armonía, escala) que a lo privado, porque desde esta perspectiva el propietario lo único que busca es la individualidad.

Dentro de las nuevas corrientes de la urbanización en América Latina, la plaza ha perdido funcionalidad y, con ello, estamos viviendo su forzosa desaparición. Hoy la ciudad se organiza desde lo privado, y ciertos espacios comunitarios como las plazas terminan siendo a la vez un desperdicio para la lógica económica de la maximización de la ganancia, y un mal necesario para cumplir con las normas del urbanismo. De espacio estructurante ha pasado a ser un espacio estructurado, residual o marginal o, incluso, a desaparecer por la pérdida de sus roles o por la sustitución por otros espacios más funcionales al urbanismo actual (el centro comercial o el club social). También puede darse una mutación en el sentido de que el espacio público pase a ser un *no lugar*.³ el Zócalo en México hoy es una inmensa glorieta por la cual pasan al día cientos de miles de vehículos.

Si el espacio público se define en relación a la ciudad, es necesario partir entonces de una definición de ciudad, para lo cual se puede recurrir a dos de los clásicos del urbanismo moderno, Louis Wirth (1988) y Gideon Sjöberg (1988). El primero plantea que “una ciudad puede definirse como un asentamiento relativamente grande, denso y permanente de individuos socialmente heterogéneos”. El segundo, que “una ciudad es una comunidad de considerable magnitud y de elevada densidad de población, que alberga en su seno una gran variedad de trabajadores especializados, no agrícolas, amén de una elite cultural, intelectual”. Se trata de conceptos que revelan la heterogeneidad de la ciudad en varias de sus dimensiones o, más aún, que es la construcción social con la mayor diversidad. Hoy estas definiciones tienen más sentido, vigencia y significado gracias al cambio que introduce la globalización en la democracia: el paso desde el respeto a la igualdad, al respeto a la diferencia.

Este punto de partida es importante, porque si la ciudad es el espacio que concentra la heterogeneidad social de un grupo poblacional grande y denso, se requiere espacios de encuentro y de contacto, tangibles (plazas) o intangibles (imaginarios), que permitan a los diversos reconstruir la uni-

3 “Los no lugares son tanto las instalaciones necesarias para la circulación acelerada de personas y bienes (vías rápidas, empalmes de rutas, aeropuertos) como los medios de transporte mismos o los grandes centros comerciales, o también los campos de tránsito prolongado” (Augé 1998).

dad en la diversidad (la ciudad) y definir la ciudadanía (democracia). Esos lugares son justamente los espacios públicos. En otras palabras, el espacio público es un componente fundamental para la organización de la vida colectiva (integración, estructura) y la representación (cultura, política) de la sociedad⁴ que construye su razón de ser en la ciudad, y es uno de los derechos fundamentales en la ciudad: el derecho al espacio público como derecho a la inclusión.

Si la ciudad es el espacio de la heterogeneidad, es factible encontrar dos posiciones concurrentes, referidas al espacio público. Para una de ellas, el espacio público es la esencia de la ciudad o, incluso, según algunos autores, es la ciudad misma, o, dicho de otra manera, la ciudad es el espacio público por excelencia (Bohigas, 2003). Y lo es porque hace factible el encuentro de voluntades y expresiones sociales diversas, porque allí la población puede converger y convivir y porque es el espacio de la representación y del intercambio. La ciudad es el espacio de la heterogeneidad y la diversidad; es decir, que en la ciudad se encuentran los diversos porque los iguales no tiene sentido que se encuentren, lo cual conduce a la posición de que la totalidad de la ciudad es espacio público.

Desde una segunda perspectiva, la de Borja y Muxi (2003), la ciudad es un conjunto de puntos de encuentro o un sistema de lugares significativos, tanto por el todo urbano como por sus partes. Es decir, que la ciudad tiene que tener puntos de encuentro y lugares significativos operando en un sistema para que pueda existir como tal. En otras palabras, el espacio público no existe si no es en relación a la ciudad operando como un sistema o porque el conjunto de la ciudad lo entiende como tal.

En síntesis, la ciudad es un conjunto de espacios públicos, o la ciudad en su conjunto es un espacio público a partir del cual se organiza la vida colectiva y donde hay una representación de esa sociedad. De allí surge la

4 “Lo que es importante, a mi entender, es la misma intención, la voluntad de crear, de poseer esos espacios, de tener un lugar donde reunirse para las más disímiles ocasiones, un lugar que no es de nadie y es de todos, la esencia misma de un valor público y también de tener algo representativo, que hable con la voz de todos y que exprese la singularidad de la comunidad que lo ha hecho suyo, no importa si ha surgido de la voluntad popular o del gesto autoritario del monarca” (Baroni, 2003:63).

necesidad de entenderlo como uno de los derechos fundamentales de la ciudadanía: el derecho al espacio público, porque permite reconstruir el derecho a la asociación, a la identidad y a la polis. Este derecho al espacio público se inscribe en el respeto a la existencia del derecho del otro al mismo espacio, porque no sólo necesitamos un espacio donde encontrarnos, sino un espacio donde construyamos tolerancia, que no es otra cosa que una pedagogía de la alteridad. O sea, la posibilidad de aprender a convivir con otros de manera pacífica y tolerante.

Para que el espacio público opere como espacio para la pedagogía de la alteridad deben coincidir las múltiples voces, manifestaciones y expresiones de la ciudad porque sólo es posible encontrar la heterogeneidad de la urbe en el espacio público y hacerlo armónicamente en un ámbito de tolerancia y respeto. Pero, además, se requiere de una institucionalidad y políticas (urbanas, sociales) que procesen las diferencias y construyan la integración en ese contexto. Por eso, más ciudad es aquella que optimiza y multiplica las posibilidades de contacto de la población, es decir, aquella que tiene buenos espacios públicos.

Funciones del espacio público

El espacio público es “un lugar” en los términos de Augé (1998): “Si un lugar puede definirse como lugar de identidad, relacional e histórico, un espacio que no puede definirse ni como espacio de identidad ni como relacional ni como histórico, definirá un no lugar”. Y señala adicionalmente que “la sobremodernidad es productora de no lugares”. Si esto es así, podríamos concluir que el espacio público cumple dos funciones dentro de una ciudad: le da sentido y forma a la vida colectiva, y es elemento de representación de la colectividad.

El espacio público le da sentido y forma a la vida colectiva bajo dos modalidades: la primera, mediante un tipo particular de urbanismo donde lo público define su lógica y razón de ser, y no como en el modelo vigente, para el cual lo público es un “mal necesario”, por tener un costo con bajo retorno o porque se construye después de que se definen las activi-

dades de vivienda, comercio e industria, entre otras. De ahí que el espacio público por excelencia sea la centralidad urbana, lugar desde donde se parte, adonde se llega y desde donde se estructura la ciudad. El eje de la ciudad es el espacio público y no el privado, de lo colectivo y no de lo individual, y la centralidad urbana es el elemento fundamental de todos los espacios públicos; es el espacio de encuentro por excelencia, de la representación.⁵

Un ejemplo interesante de lo anterior es la fundación de las ciudades españolas en el Nuevo Mundo. En 1523 el Rey Carlos I de España dictó una ordenanza que determinaba que la estructura urbana debía ser definida por sus plazas, calles y solares, comenzando desde la Plaza Mayor. De allí y hacia ella convergían las calles que unían a otras tantas plazas y plazuelas, y a partir de las cuales se distribuían los solares, de manera que el crecimiento de la población pudiera siempre proseguir la misma forma y lógica. Otro ejemplo es el llamado "Parque de la 93" en Bogotá, que le da nombre al conjunto de las actividades de socialización que se desarrollan de manera circundante, la mayoría de las cuales son lugares de encuentro privados, como cafeterías, bares, restaurantes, discotecas, etc. Este caso ilustra no solo cómo el espacio público organiza un conjunto de actividades privadas, sino también cómo las actividades privadas tienen la posibilidad de generar espacio público; cómo mediante el uso colectivo del espacio público, la población se apropia de la ciudad, la hace suya y viva en sociedad.

Por otra parte, decíamos que el espacio es elemento de la representación de la colectividad, porque es desde allí que se construye la expresión de identificación social de los diversos. La representación logra trascender el tiempo y el espacio de dos formas: por la apropiación simbólica del

5 Sin embargo, en América Latina hay un proceso de despoblamiento de la centralidad, tal como lo ilustran los casos de Bogotá, Quito, Santiago, Ciudad de México y Lima, entre otros. Contrariamente a este proceso, existe una marea de población que va diariamente hacia los centros: en Quito, Lima y México van alrededor de ocho veces más personas de las que viven ahí. Ello porque la centralidad es un espacio público que concentra información, formas de representación, mercados, además de organizar la vida colectiva.

espacio público, que permite, a partir de la carga simbólica del espacio, trascender las condiciones locales hacia expresiones nacionales o, incluso, internacionales; y por construcción simbólica, donde se diseña expresamente el espacio pública con la finalidad de representar a la comunidad y hacerla visible.

La apropiación simbólica del espacio público se puede ilustrar con los casos del movimiento zapatista en México, de las Madres de la Plaza de Mayo en Argentina o del movimiento indígena en Bolivia, que tuvieron que recurrir al espacio público para proyectarse hacia escenarios nacionales e internacionales.⁶ En los tres casos hay una apropiación simbólica que no requiere de la presencia de personas que estén en ese lugar y en el mismo momento para que se representen en ese espacio y ese tiempo; hay un sentido de trascendencia que termina por desbordar lo circunstancial, que permite superar el hoy y el aquí, el yo y el ellos.

Hay también otra óptica de la apropiación simbólica del espacio público con elementos que lo identifican, como la nomenclatura. El hecho de dar nombre, aparentemente sin mucha importancia, tiene gran relevancia para la vida de la urbe y sus gentes y produce un cambio en la percepción de los signos, significados e imaginarios urbanos; y, por lo tanto, modifica las relaciones comunicacionales de la población. En América Latina hemos pasado de una nomenclatura costumbrista, que surge de la vida cotidiana de sus habitantes y que expresa una ciudad integrada por la suma de visiones parciales y segmentadas las partes de un barrio, de una cuadra, de una de calle, de una esquina o de una tradición hacia una conmemorativa, que busca recuperar la historia oficial. Es el concepto de memoria urbana que se sustenta en la urbanización de la posteridad, a través de un espacio público que legitima y oficializa eventos históricos oficiales. Representa la

6 El movimiento zapatista en México, para convertirse en un movimiento nacional, tuvo que salir de Chiapas y recorrer algunas ciudades para finalmente llegar al Zócalo. Las Madres de la Plaza de Mayo se reunían frente a la Casa Rosada para protestar por los desaparecidos de la dictadura militar, lo cual las convirtió en un símbolo con ribetes continentales. Y el movimiento indígena en Bolivia se representa en la Plaza de San Francisco en la protesta que llevó al derrocamiento del presidente Sánchez de Losada y la legitimación social del presidente Carlos Mesa.

imposición de un cierto orden surgido no desde la sociedad, como en el período costumbrista, sino desde el poder local. Con la nomenclatura conmemorativa se legitima un orden social, gracias a que la ciudad y su espacio público son instancias de socialización fundamentales.

En cuanto al espacio público como construcción simbólica, tenemos los casos emblemáticos de la Plaza de la Revolución en La Habana, construida expresamente para generar una simbología que se multiplica y se reproduce por otras ciudades. También están los ejemplos de las plazas Cívica en Brasilia, de San Marcos en Venecia, la de San Pedro en el Vaticano o la de Chandigarh de Le Corbusier, diseñadas y construidas explícitamente como representación simbólica de un poder que tiene que expresarse en un espacio público para existir.

Qué pasa con el espacio público en el nuevo urbanismo

Si el espacio público es histórico, es pertinente preguntarse respecto de la función que cumple en el contexto del nuevo urbanismo en América Latina y cuáles son sus características.

El contexto de la urbanización en América Latina

La ciudad en América Latina ha cambiado notablemente este último tiempo, al extremo de que se podría decir que estamos viviendo en otra coyuntura urbana. Es el patrón de urbanización el que ha entrado en un franco proceso de transformación: si desde la década de los años cuarenta la lógica de la urbanización se dirigió hacia la expansión periférica, en la actualidad lo hace hacia la ciudad existente, produciendo una mutación en la tradicional tendencia del desarrollo urbano, exógeno y centrífugo, hacia uno endógeno y centrípeta, desde una perspectiva internacional. En otras palabras, una de las características del proceso de urbanización y de globalización en América Latina es que este regreso a la ciudad construida tiene como contraparte una cosmopolitización e internacionalización

de la ciudad. Esto es, una fase de “introspección cosmopolita” (Carrión, 2002), de la que no está ausente el espacio público, que tiende a superar el tradicional concepto de ciudad como frontera, para transitar a uno de ciudad abierta vinculada en red, y que también permite pasar de la urbanización de la cantidad hacia una ciudad de la calidad.

Con esta vuelta a la urbe construida en un contexto de internacionalización⁷ el espacio público cobra un sentido diferente, planteando nuevos retos vinculados a las accesibilidades, a las centralidades, a las simbologías existentes y a las relaciones sociales que le dan sustento, a su capacidad de inclusión e integración social. Las determinantes principales de este proceso tienen que ver con los impactos que produce la globalización, los cambios demográficos y el incremento sostenido de la pobreza.

Se vive a escala planetaria un proceso de globalización de la economía, la política y la cultura, que tiene como contrapartida la localización de sus efectos en lugares estratégicos: las ciudades (Sassen, 1997). Es decir, la globalización no es un fenómeno externo, sino parte constitutiva de lo local, ya que el uno existe en relación con la otra. En otras palabras, estamos asistiendo a un proceso de “glocalización” (Robertson, 1992) que, para el caso que nos ocupa, produce tres efectos significativos: primero, reduce la distancia de los territorios distantes, con lo cual los conceptos principales del desarrollo urbano accesibilidad, centralidad, velocidad se modifican; segundo, acelera y multiplica la historia en espacios distintos y distantes, y tercero, el espacio principal de socialización queda circunscrito al ámbito de las nuevas tecnologías de la comunicación.

En el caso concreto del espacio público, este proceso de glocalización se evidencia en tres aspectos interrelacionados: en términos económicos, el espacio público es un elemento fundamental de la competitividad, porque a partir de él se desarrolla la infraestructura (servicios, tecnología), las comunicaciones (telefonía, vialidad), los recursos humanos (consumo, producción) y la administración (pública, privada). En términos culturales, es

7 Que exige políticas y acciones urbanísticas dentro de las ciudades, es decir, de urbanización de la ciudad o, en otras palabras, de reurbanización, así como de conectividad, importaciones y exportaciones.

el lugar de la integración social y cultural como proyección internacional y como mecanismo de mantenimiento y fortalecimiento del sentido de pertenencia a las culturas locales. Y en términos políticos, se vive el proceso de desnacionalización identitaria por los procesos de localización y privatización, así como de internacionalización, propios de los procesos de reforma del Estado (apertura, privatización y descentralización).

El proceso de urbanización de América Latina también puede leerse desde sus impactos demográficos. Si en 1950, el 41 por ciento de la población residía en ciudades, en el año 2000 esa cifra había subido a 78 por ciento. Sin embargo, esta creciente concentración de la población en áreas urbanas tiene su contraparte en la reducción significativa de las tasas de urbanización, que se expresa en el hecho de que si en 1950 América Latina tenía una tasa promedio de 4,6, para al año 2000 se redujo a la mitad (2,3). Y esta disminución es lógica, porque hay cada vez menos población residente en el campo y también menor decisión a la migración. Si partimos del hecho de que la migración es un proceso finito, tenemos que en 1950 había un 60 por ciento de la población potencialmente migrante, situación que en la actualidad se reduce a una cifra cercana al 20 por ciento; lo cual significa que se cerró el ciclo de la migración del campo a la ciudad y se abrió el de la migración internacional.

Este proceso económicamente se expresa en el hecho de que la región recibe anualmente alrededor de 25 mil millones de dólares y se proyecta, de continuar con las tasas de crecimiento actuales, un valor de remesas acumuladas para la siguiente década (2001–2010) en los 300 mil millones de dólares (Ávalos, 2002);⁸ políticamente, está la formación de las llamadas “ciudadanías múltiples”;⁹ y culturalmente, la conformación como dice Beck (1998) de “comunidades simbólicas” configuradas en

8 México recibe 10 mil millones de dólares anuales por remesas, en El Salvador es la primera fuente de ingresos y en el Ecuador la segunda. El fenómeno es similar en los países caribeños de Cuba o República Dominicana, centroamericanos, como Nicaragua o Panamá; y andinos como Colombia o Perú. En Brasil las remesas equiparan a las exportaciones de café.

9 Reconocimiento a la doble y triple nacionalidad, el otorgamiento del derecho al voto al migrante y en Chile la propuesta (no materializada) de reconocimiento a una región extraterritorial.

“espacios sociales transnacionales”.¹⁰ En términos urbanos, empieza a ocurrir un enlace de la Ciudad de México con Los Ángeles, de La Paz con Buenos Aires, de Lima con Santiago, de Quito con Murcia, porque tienden a reproducir la cultura del lugar de origen en el de destino y también a establecer lazos interurbanos tremendamente significativos, que hacen repensar respecto del continuo urbano-urbano.

En esa perspectiva, el espacio público tiende a ser el lugar de encuentro del migrante con sus coterráneos, así como el enlace con su lugar de origen. El Parque del Retiro en Madrid permite vincular a los ecuatorianos de afuera con los de adentro, tal cual ocurre en la Plaza de Armas en Santiago de Chile donde se reúnen los peruanos, o el Parque de la Merced en San José de Costa Rica, donde se juntan los nicaragüenses.

Esta doble determinación demográfica, reducción de las tasas de migración rural-urbanas e incremento de las migraciones por fuera de los territorios nacionales, en un contexto de globalización de la sociedad plantea una contradicción propia de la urbanización actual: el regreso a la “ciudad construida” o la introspección y la internacionalización (introspección cosmopolita).

En el marco de los procesos descritos, en América Latina la pobreza se ha convertido en una problemática fundamentalmente urbana. En la actualidad, el 37 por ciento de los habitantes urbanos es pobre y el 12 por ciento, indigente. A fines de los años noventa, el 61,7 por ciento de los pobres vivía en zonas urbanas, cuando en 1970 era el 36,9 por ciento, lo cual significa que ha habido un proceso acelerado de urbanización de la pobreza que lleva a que en la actualidad haya más de 130 millones de pobres viviendo en nuestras ciudades (Cepal, 2001).

Si esto es así, no sólo la mayoría de la población urbana es pobre, sino que las ciudades también lo son. Esto daría lugar a pensar que hemos pasado de las “ciudades de campesinos” que nos mostrara Roberts (1978) a las “ciudades de pobres”. Es decir, estamos asistiendo a un proceso de urba-

10 Esta sería la forma privilegiada de articulación de la “ciudad en red” desde América Latina, que si bien se apoya en las nuevas tecnologías de la información y comunicación (NTIC); no experimentaría tanto el peso del determinismo tecnológico, como ocurre con las “ciudades globales”.

nización de la pobreza, de incremento de la exclusión social y de la precarización del empleo, expresado en la informalización y el agravamiento de las tasas de desempleo.

Las ciudades de pobres son pobres, porque así como todo lo que toca el rey Midas se convierte en oro, donde llega la pobreza todo se encarece y erosiona. Son varios los estudios que muestran que la pobreza resulta ser más cara que la riqueza. Ejemplos de tal afirmación hay varios: el acceso al agua potable por tanque cisterna es más costoso y de menor calidad que por la tubería del sistema formal; el abastecimiento de víveres es de peor calidad y de mayor precio en las comunidades urbanas distantes que en los supermercados; la vivienda, el transporte y el crédito también tienen un comportamiento similar; la pobreza social concentrada en el hábitat tiende a degradarlo, y este hábitat erosionado se convierte a su vez en factor adicional de la pobreza. Es decir, un círculo sin fin de la pobreza.

Las ciudades de pobres son ciudades con baja capacidad de integración social y espacios públicos muy débiles, los cuales se convierten en un ámbito clave para el “mundo popular urbano”, tanto en sus posibilidades de estrategia de supervivencia, como en cuanto ámbito de socialización, integración y visibilización.

El acoso al espacio público

En la actualidad el espacio público se encuentra acosado por las nuevas modalidades del urbanismo. Hay una especie de “agorafobia”, asedio, rechazo o desprecio por los espacios públicos, al extremo de que la población los considera peligrosos y les tiene miedo, porque no protegen ni son protegidos. Son un territorio abandonado, incluso, de la disputa social. Su mantenimiento prácticamente no existe o es escaso. Se ha convertido en guarida y no en hábitat (Borja y Muxi, 2003).

Como resultado de este asedio al espacio público, tenemos que la ciudad pierde las posibilidades de construcción y de cohesión sociales, se reduce la participación, se restringe la ciudadanía y se ausenta el estímulo

lo a las prácticas de tolerancia. De allí que los espacios públicos en el nuevo urbanismo de América Latina estén en peligro por causas como las siguientes.

Fragmentación

La ciudad empieza a vivir una nueva forma de segregación urbana caracterizada por la fragmentación. Se hace obsoleta la segregación caracterizada por la existencia de espacios unifuncionales y estancos (usos de suelo) para la industria, el comercio, la vivienda, la administración bajo el instrumento del *zoning*, donde la unidad urbana no se diluye y la ciudad como totalidad no desaparece, porque las partes integran el todo. Y se desarrolla la fragmentación a través de la desarticulación de cada uno de los componentes del conjunto urbano, produciendo la ruptura de la unidad urbana. Castells (1999) llega a proponer que las ciudades son “constelaciones discontinuas de fragmentos espaciales”.

De esta manera, la ciudad se convierte en un mosaico de espacios inco nexos, que tienden a diluir el sentido de unidad desde la perspectiva de las identidades, de la funcionalidad de sus componentes y del gobierno.¹¹ La fragmentación lleva al habitante de la ciudad a ser visto como extranjero, porque cuando no camina por los senderos habituales hacia el lugar de trabajo o de residencia y sale de su territorialidad (barrio), se le exige identificación, como si fuera necesario un pasaporte para ir de un barrio hacia otro. Ahora nuestras ciudades no son de ciudadanos sino de forasteros. En otras palabras, la fragmentación ha dado lugar a la *foraneidad* en la ciudad, así como a la pérdida de los espacios referenciales para la construcción social (espacio público) y la pérdida del sentido de pertenencia.

Las “constelaciones discontinuas” que menciona Castells se expresan en distintos tipos de urbanización en lugares diferenciados de la centrali-

11 Quizás el caso más interesante sea el de Santiago en Chile, en que el gobierno de la ciudad se encuentra dividido en 36 comunas, todas ellas autónomas entre sí. Hoy Santiago no existe como ciudad, como unidad urbana, siendo, más bien, una constelación de fragmentos autárquicos.

dad y la periferia. En la centralidad se vive un doble fenómeno: por un lado, de gentrificación, pero no bajo el esquema clásico del reemplazo de la población de bajos ingresos por la de altos ingresos, como ocurre en Estados Unidos o Europa, sino más bien por el recambio de la población por negocios de prestigio;¹² y por otro, de tugarización, a partir de la estrategia popular del pago entre muchos de los costos que la localización central demanda, o sea, mediante el hacinamiento y la densificación. Y en la periferia existen los tradicionales barrios piratas, favelas, villas miseria, pueblos jóvenes, así como los de auto-segregación, que son grandes urbanizaciones cerradas y autárquicas con escuelas, supermercados y servicios públicos para los sectores de altos ingresos económicos.

Segmentación

Ahora como nunca la ciudad se encuentra segmentada, al extremo de que el espacio público no genera el encuentro de los diversos, porque se ha llegado a la situación en que los ricos y los pobres ya no se encuentra en ningún lado. La mayor expresión de este fenómeno tiene que ver con el hecho de que mientras los ricos viven el tiempo, los pobres lo hacen en el espacio; es decir que los pobres se localizan mientras los ricos viven el tiempo real.¹³ Ilustrando la afirmación, por ejemplo, ya no hay posibilidad de que en el sistema escolar puedan encontrarse el rico con el pobre, porque la persona que empezó estudiando en escuela privada terminará en universidad privada, y la que empezó en escuela pública terminará en universidad pública. En la salud ocurre exactamente igual: hoy, con los sistemas de seguro, es imposible que en una clínica particular pueda ser

12 En La Candelaria en Bogotá se cambia la población por universidades, centros culturales, restaurantes de prestigio; en La Habana sale la población de bajos ingresos y entran negocios de prestigio (Benetton) y servicios turísticos.

13 Hay una polarización entre ricos y pobres que hace que "la relación de dependencia, o al menos de compasión, que subyacía hasta ahora bajo todas las formas de desigualdad se despliegue ahora en un nuevo 'ningún lugar' de la sociedad mundial" (Beck, 1998).

atendida una persona que no pague. En la fábrica tampoco se encuentran, porque la unidad productiva está disociada de la parte gerencial. Al centro comercial sólo pueden llegar los que tienen vehículo, por las autopistas urbanas circulan los que pagan peajes, a los clubes sociales y deportivos que recrean el espacio público en el ámbito privado únicamente pueden asistir los socios, a las nuevas tecnologías de la comunicación acceden los que están en red y a las urbanizaciones cerradas sólo la demanda solvente. Con esta segmentación, el espacio público queda circunscrito al uso de los pobres, lo que resulta en que hoy el espacio público sea el ámbito de expresión de lo popular. Por eso también se ve acosado.

Difusión

Hoy tenemos una urbanización periférica con baja densidad, centralidades débiles y espacios discontinuos (red global de ciudades) o continuos (áreas metropolitanas), que hacen pensar que estamos pasando del espacio de los lugares al de los flujos, gracias a las nuevas tecnologías de la comunicación (Castells, 1999). En la ciudad de la dispersión o expansiva se hace difícil construir el sentido de pertenencia y de reconocimiento de su unidad, porque la centralidad urbana, como espacio público, se desvanece como factor integrador.

Inseguridad

Las ciudades en América Latina se han hecho altamente inseguras. La violencia impacta a la ciudad en tres de sus condiciones esenciales: reduce el tiempo de la urbe (ciudades y sectores urbanos no de 24 horas: hay horas en que no se puede transitar por ciertos barrios o calles, considerados “peligrosos”), disminuye el espacio (lugares por donde no se puede ir) y reduce las posibilidades de ciudadanía (desconfianza, pérdida del sentido de lo colectivo). De allí que lo que existe es una población temerosa frente a la ciudad y, especialmente, de su espacio público, y la proliferación de lugares

cerrados (urbanizaciones, comercios), mono-funcionales y especializados. Se generalizan los enclaves como búsqueda de seguridad (Giglia, 2001).¹⁴

Privatización

Se vive la gestión privada del espacio público, que se expresa en que el uso de las calles urbanas y autopistas sea previo pago de peajes, o que en los parques y plazas cerradas se reserve el derecho de admisión o su uso esté sujeto al pago de una tasa a empresas privadas de servicios, que son las que finalmente los administran. Y junto a esto, se vive la privatización del espacio público, tendencia que se expresa en el cine, el trabajo, la comida, los *malls*, las urbanizaciones y los clubes. Vivimos el tránsito hacia una “cultura a domicilio”. Al respecto, García Canclini (2000) señala que la mayoría de los migrantes que llegan a Ciudad de México no migran para vivir la ciudad y su espacio público: “Una quinta parte de los habitantes de Ciudad de México parecemos habernos reunido en la capital del país para no usar la ciudad (...). Las seis actividades más mencionadas por los encuestados se realizan dentro de casa. (...) Parece que los capitalinos cuando pueden elegir qué hacer prefieren evitar el contacto con la vida pública de la urbe” (p. 152). Este proceso, siguiendo al mismo García Canclini (1997), implica que “el espacio público entregado a la hegemonía del mercado formado por la concurrencia de actores privados deviene semipúblico, mientras que el espacio privado se publicita públicamente” (p. 221).

El espacio público para el nuevo urbanismo

El espacio público debe recobrar el lugar que le corresponde dentro de la estructura de la ciudad, más aún si la ciudad es sinónimo de urbe, lugar

14 “Diversas encuestas sugieren que el miedo al crimen constituye un factor central en la explicación de por qué ciertos grupos de población están constantemente abandonando los espacios públicos y privilegiando la seguridad de los espacios cerrados” (Dammert, 2002).

de civismo y espacio de la polis. Es un espacio de dominio público, uso social y colectivo, multi-funcional, estructurador de la actividad privada y locus privilegiado de la inclusión. Es el espacio que le otorga calidad a la ciudad y el que define su cualidad, de allí que sea un eje estratégico en la nueva ciudad o el nuevo urbanismo.

Hay que defender y transformar el espacio público existente y construir un nuevo espacio público para el nuevo urbanismo, que satisfaga simultáneamente varias funciones y que sea de alta calidad estética.¹⁵ Lo primero es que el espacio público debe recobrar el lugar que le corresponde dentro de la estructura de la ciudad, siguiendo las cuatro condiciones que definen al espacio público: lo simbólico, lo simbiótico, el intercambio y lo cívico.

Simbólico

En su condición de simbólico, el espacio construye identidad bajo dos formas, la de pertenencia y la de función, que muchas veces se dan en contradicción. Así, por ejemplo, un residente tiene identidad de pertenencia y un inversionista, de función (obtención de ganancia), lo cual puede producir en este espacio simbólico constructor de identidades un conflicto por el tipo de identidades, que si es procesado adecuadamente, puede canalizar la contradicción. Pero también el espacio público puede tener carácter simbólico de representación (lo patrimonial) múltiple y simultánea, porque es un espacio donde se representa la sociedad y es un espacio representado por ella, que permiten re-significar lo público y fortalecer las identidades más allá de su ámbito específico y del tiempo presente. De allí que, según Monnet (2001:132), el espacio público tenga una definición "comunicacional" y otra "funcional" simultáneas, gracias a su condición de soporte múltiple de simbologías y roles.¹⁶ La centralidad urbana como

15 El caso del Transmilenio en Bogotá es interesante como estructurador del desarrollo urbano articulador del sistema central de espacios públicos, emisor de un mensaje de modernidad de la ciudad y solucionador del problema funcional del tránsito, entre otros.

16 "Los supermercados y los hipermercados, inicialmente presentados como puramente

el espacio público por excelencia es el lugar que mayor carga simbólica tiene.¹⁷

Simbiótico

Los espacios públicos son lugares de integración social, de encuentro, de socialización y de la alteridad; son lugares de simbiosis donde las relaciones se diversifican, la diferencia se respeta (no la igualdad, porque allí desaparece su sentido) y donde se encuentra la población. Se trata del “espacio de todos”, que le da el sentido de identidad colectiva a la población que vive más allá del lugar y del presente. Esto significa que su condición pública produce un legado transgeneracional y transespacial que define una ciudadanía derivada.

Las políticas de simbiosis son de transporte, de nomenclatura, de mobiliario urbano, de comunicación, donde no se trata de disminuir la diferencia, sino de respetarla mediante la inclusión de los diferentes. No se trata de que desaparezcan las diferencias, porque lo que hace la ciudad como espacio de la heterogeneidad es potenciar la diversidad mediante el encuentro.

Intercambio

El espacio público es un lugar donde se intercambian bienes (por ejemplo, tianguis, ferias libres), servicios (por ejemplo, comercio), información (por ejemplo, museos) y comunicación (por ejemplo, propaganda). Es espacio de flujos que llevan a mejorar las accesibilidades, velocidades, calidades, tecnologías (Internet). Aparte de eso están las bibliotecas, universidades, colegios y los símbolos del poder fundamental (político, bancario),

17 La centralidad urbana, como espacio público, es un medio de comunicación especial que tiene un alto rating de sintonía, porque mucha gente va a los centros de la ciudad a informarse, a intercambiar información, construir imaginarios y opinión pública. No es casual que en estos lugares haya mayor concentración de publicidad e información.

elementos importantes de la circulación de la información y el conocimiento y de las lógicas disciplinarias.

Civismo

Finalmente, el espacio público es un espacio cívico, donde se forma ciudadanía, donde se forma la polis. Las marchas y concentraciones empiezan o terminan en una plaza pública, aunque hoy la plaza pública ha sido sustituida por la televisión. El lleno de una plaza en las campañas electorales no es, como antes, una expresión de la masividad del candidato, sino una estrategia que lleva a filmar la marcha para reproducirla por la televisión, porque lo que no está en los medios no existe. Incluso así, es un espacio de formación de ciudadanía y conciencia social que nos lleva a los ejemplos señalados del zapatismo, las Madres de Mayo o los indígenas ecuatorianos y bolivianos.

La centralidad como espacio público

Los espacios públicos son de diversa índole y tienen distinta escala (barrio, ciudad, región), funcionalidad (centralidad urbana, histórica), tecnología (TIC), siendo el más importante la centralidad urbana, porque contiene la mayor escala, la mayor funcionalidad, la mayor población y la mayor conflictividad. La centralidad es, a escala urbana, el espacio público por excelencia. Se trata de un espacio que debe ser reconocido no por sus partes aisladas (visión monumentalista) o por las calles y plazas (visión restringida), sino por el gran significado que tiene como un todo para la ciudadanía. Esta condición lo convierte en un espacio distinto y particular respecto del resto de la ciudad y, en algunos casos, de la humanidad. Adicionalmente se trata del espacio de todos, puesto que le otorga el sentido de identidad colectiva a la población que vive más allá del centro (espacio) y más allá del presente (tiempo). Esto significa que su condición pública va más allá del tiempo (antiguo-moderno) y del espacio (centro-periferia),

produciendo un legado transgeneracional y transterritorial, que produce una "ciudadanía derivada" (por herencia).

La centralidad urbana es espacio público privilegiado también por ser ámbito de relación y de encuentro, donde la población se socializa, se informa y se expresa cívica y colectivamente. Ello es factible por su ubicación geográfica, funcional y simbólica dentro de la urbe, y por la heterogeneidad de funciones, gentes, tiempos y lugares que contiene. Su cualidad de espacio público también se explicita porque no existe otro lugar de la ciudad que tenga un orden público tan definido y desarrollado. Allí están las particularidades del marco legal compuesto por leyes, ordenanzas, códigos e inventarios particulares¹⁸ y las múltiples organizaciones públicas que conforman el marco institucional.

La centralidad urbana se ha convertido en el lugar privilegiado de la tensión que se vive en la ciudad respecto de las relaciones Estado-sociedad y público-privado. Lo es, porque se trata del lugar que más cambia en la ciudad, es decir, el más proclive a mutaciones. Y hoy la principal tendencia de cambio que vivimos es la privatización de la gestión pública en todos sus órdenes. Con la entrada del sector empresarial privado (nacional e internacional) hay una tendencia de cambio en los marcos institucionales y en las modalidades de gestión y políticas. Estas nuevas modalidades de gestión conducen a nuevas formas de construcción de identidades, que llevan a preguntas como las siguientes: ¿Se pulveriza el sentido de lo nacional en lo local? ¿Se fragmenta la integración social por tipos de mercados? La globalización, ¿homogeneiza las políticas de renovación?

Con la tendencia a la privatización no sólo de la gestión de la urbe, sino de la vida misma de la colectividad en todos sus ámbitos, la centralidad urbana empieza a ser víctima del abandono de lo cívico, de la pérdida de su condición de espacio público y su ocupación como hemos indicado de sectores populares. En la centralidad urbana, junto la concentración de la propiedad y la penetración de capitales transnacionales en desmedro del

18 "El espacio público es un concepto jurídico: es un espacio sometido a una regulación específica por parte de la administración pública, propietaria o que posee la facultad de dominio del suelo y que garantiza su accesibilidad a todos y fija las condiciones de su utilización y de instalación de actividades" (Borja, 1998: 45).

pequeño capital nacional, se observa la reducción del compromiso de la población con la zona; es decir, la erosión del sentido de ciudadanía.

Por otra parte, las privatizaciones plantean, por primera vez, la discusión entre lo público y lo privado alrededor de la centralidad, lo cual puede llevar a fortalecer su carácter público, a establecer nuevas relaciones de cooperación entre lo público y lo privado, a incentivar el significado que tiene el “pequeño patrimonio” para el capital y a definir una sostenibilidad económica y social de todo emprendimiento, entre otros. Esta temática comporta preocupaciones y discusiones muy importantes, que vinculan las relaciones de la sociedad y el Estado en la perspectiva de reconstruir el espacio público de la centralidad.

Por otro lado, tal como lo expresa García Canclini (2000:171), se vive un cambio de la ciudad como espacio público, porque es “en los medios masivos de comunicación donde se desenvuelve para la población el espacio público”. Los circuitos mediáticos ahora tienen más peso que los tradicionales lugares de encuentro al interior de las ciudades, donde se formaban las identidades y se construían los imaginarios sociales. En esa perspectiva, los centros históricos sufren un impacto significativo por la competencia que enfrentan por parte de las redes comunicacionales. Para superar esta anomalía deben actuar como uno de ellos; esto es, operar como un medio de comunicación que potencie su esencia y que, en la necesaria búsqueda de referentes que tiene la población, la lleve a acercarse a las centralidades urbanas e históricas.

Si la centralidad es el espacio público por excelencia, que se homogeneiza porque queda como reducto del mundo popular, es desde allí que se debe actuar. Así como en un momento de la historia nuestras ciudades le dieron la espalda a sus orígenes el río, el mar, el cruce de caminos, ahora hay que darle la vuelta a la ciudad para ponerla de cara a su pasado, no de espaldas a él, a partir del espacio público. Los ejemplos de esto en la región son interesantes y aleccionadores: están las transformaciones urbanas de Guayaquil con su Malecón, Buenos Aires con Puerto Madero, Bogotá con Transmilenio, Lima con la Costa Verde.

En ese contexto, hay que devolverle la plaza a la ciudad para que la ciudad vuelva a ser un espacio público, un lugar de y para todos. La suce-

sión de plazas, calles y solares deberá convertirse en un sistema de lugares significativos para que le otorguen orden a la ciudad y permitan el encuentro e integración de la población. En otras palabras, para que la ciudad vuelva a ser un espacio público, un conjunto de puntos de encuentro, un sistema de lugares significativos, donde la sociedad puede representarse y visibilizarse. Es allí donde se puede hacer más ciudad para más ciudadanos y más ciudadanos para más ciudad.

Introducción: la ciudad comunicadora

La ciudad no es sólo un lugar de concentración de la población, como generalmente se la define. También es un sistema global de intercambio de información. Si seguimos a Jesús Martín Barbero (1998) en el planteamiento de pensar “comunicativamente los fenómenos”, porque “en el universo todo comunica”, la ciudad —que concentra una gran diversidad de fenómenos— se convierte en un flujo permanente de intercambio, a la manera de un sistema o complejo global de intercambio de información.

Por eso las ciudades se presentan desde siempre como lugares privilegiados de la comunicación, en tanto son un foro de comunicación e información. En ella confluyen la mayor densidad de medios de comunicación y usuarios (telefonía, radio, televisión, correos, cine, teatro, escuelas); abarca la mayor concentración de lugares de socialización (espacios públicos, cívicos, barrios); posee el mayor cúmulo de información concentrada (bibliotecas, archivos, edificios), tiene la mayor cantidad de manifestaciones simbólicas (iglesias, monumentos) y contiene los medios de transporte más diversos (puertos, vías, vehículos).

De esta manera la ciudad, por ser un ámbito de concentración de este flujo continuo de comunicación, se convierte en un sistema global de in-

* Publicado originalmente en: Carrión Fernando (1999). *La ciudad, escenario de comunicación*. Quito: FLACSO Ecuador.

tercambio entre puntos próximos y distantes. En este contexto, la comunicación juega un rol central en el desarrollo urbano; tanto que sus defectos pueden producir alteraciones en la funcionalidad de la ciudad, ya que la comunicación es esencial para el flujo de personas, conocimientos, información, servicios y productos comerciales (bienes y finanzas) ciudadanos.

La comunicación es un elemento fundamental del crecimiento económico y del mejoramiento de la calidad de vida de la población, y será en el futuro un factor determinante en las relaciones inter e intraurbanas. Por ello es necesario, primero conocer la función de las comunicaciones en el cambiante mundo urbano y, segundo, diseñar una política de comunicación que impulse un proyecto de ciudad como base y fundamento para un nuevo pacto social urbano¹.

Para ello pasaremos revista a algunas reflexiones que nacen de esta tesis de partida.

Comunicación y ciudad: una realidad dinámica e histórica

Partiendo del hecho que la comunicación y la ciudad se constituyen desde relaciones sociales particulares, es factible encontrar algunos puntos en común y ciertas vinculaciones. En primer lugar, se debe consignar que la comunicación urbana es una relación social, que se inscribe en un escenario de múltiples relaciones sociales: la ciudad.

1 "Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general y cada miembro considerado como parte indivisible del todo. Este acto de asociación convierte al instante la persona particular de cada contratante, en un cuerpo normal y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea la cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad. La persona pública que se constituye así, para la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de ciudad y hoy el de República o Cuerpo Político el cual es denominado Estado cuando es activo. Potencia en comparación con sus semejantes. En cuanto a los asociados estos ternan colectivamente el nombre de Pueblo y particularmente el de ciudadanos como príncipes de autoridad soberana, y súbditos por estar sometidos a las leyes del Estado" (Rousseau, 1978: 23).

En segundo lugar, hay que consignar que la ciudad como la comunicación son espacios fundamentales de construcción social, de desarrollo de identidades y de formación de lo público: por eso la comunicación en la ciudad tiene un rol cada vez más importante: lo cual se potencia en una coyuntura como la presente.

En tercer lugar, si son relaciones sociales quiere significar que son productos históricos y que por tanto la relación entre ellos es también histórica. Es decir, que en la relación comunicación-ciudad hay asimetrías según el momento que se trate, lo cual da lugar a que con el paso del tiempo transformen sus características y relaciones. O, lo que es lo mismo que a lo largo de la historia, la comunicación ha cambiado su función y relación con la ciudad.

Antiguamente por ejemplo, la comunicación urbana no tenía el peso que actualmente tiene, porque en ciudades pequeñas y con pocas funciones son menores las necesidades de comunicación. Conforme las ciudades se hacen más grandes y complejas, requieren de un mayor número y calidad de medios y formas de comunicación. Hoy son más que antes y cada una de ellas tiene sentido en la relación con los otros medios: la televisión, la radio, la prensa, la propia ciudad y la informática entre otros.

En la actualidad, individualmente y en su conjunto, cumplen más funciones de las que originalmente tenían. Si antes la función eminente era de información hoy están ligados —entre otros— al aparato productivo, a la legitimación del orden social a mejorar la calidad de vida de la población y a la operatoria de la ciudad.

De esta manera es fácil colegir que, en la actualidad, los medios de comunicación son protagonistas centrales del desarrollo urbano y, por lo tanto, uno de los ejes de la conflictividad de la urbe. Se han convertido en un actor principal del desarrollo urbano, en tanto inciden directamente en el proceso de la ciudad. De una u otra manera tienen un gran peso en la construcción de la agenda social de la urbe, en la generación de opinión pública alrededor suyo, así como en la formación de ciudadanía.

Por otro lado, también se vive un proceso de urbanización de los medios de comunicación, en términos de que la ciudad es su lugar de residencia y, además, su objeto de comunicación. Tanto así que en la actuali-

dad los periódicos tienen secciones especializadas y nacen radios y canales de televisión propios de una ciudad.

La ciudad es un medio de comunicación especial

La relación ciudad-comunicación podría ser más evidente si se superara, por un lado, la incomprensión que existe para entender la ciudad como centro de información, lugar de difusión y medio de la comunicación y; por otro, la restrictiva concepción que se tiene de la comunicación como un 'medio formal institucionalizado' y no como una relación social. En otras palabras, las propias construcciones teóricas también han impedido que se tiendan puentes entre ellos.

Pero mientras la comunicación es una relación social, la ciudad es un escenario de relaciones sociales múltiples, que define una estructura simbólica compuesta por un conjunto de signos que facilitan y permiten el establecimiento de contactos entre la sociedad y el espacio que la contiene, así como la apertura de ámbitos de relación entre la cultura y la naturaleza.

La ciudad tiene un conjunto de símbolos y códigos, reconocibles y descifrables, que le permiten mostrar los contenidos de las múltiples relaciones y fenómenos. La urbe, en este sentido, es un texto que tiene un material a través del cual se expresa. Víctor Hugo, en el siglo XV, nos indicaba que "París no solo era una bella ciudad; era una ciudad homogénea, un producto arquitectónico e histórico de la Edad media, una *crónica pétrea*".

Mientras un libro se compone de palabras, secciones y columnas, una urbe tiene barrios, vías, monumentos, infraestructuras y gentes; cada una de las cuales permiten construir nociones generales como, por ejemplo: una ciudad comercial, una urbe amable, un símbolo de modernidad o expresión de algún orden.

Además una ciudad es como un libro, en tanto que induce a la lectura gracias al orden explícito que tiene. De allí que una ciudad con una buena estructura y con un orden claro permita una mejor y más fácil lectura; lo cual en términos urbanos significa: ubicación, comprensión, fun-

cionalidad, etc. de la propia urbe. Y, también, conducirnos a plantear políticas urbanas que además de solventar problemas de servicios, generen una estructura urbana clara que permita un orden de lectura de la urbe.

Pero así como comparten similitudes en tanto medios de comunicación colectiva, también el libro y la ciudad compiten entre sí. El pregoneo público de las termas o los pórticos, propios de Grecia y Roma, fue superado por los periódicos. El balcón de antaño, que servía para la arena política sede a la imagen de la televisión. El chasqui interurbano es reemplazado por el Internet...² Sin embargo la ciudad y la arquitectura han resistido ante la competencia de otros medios de comunicación y, en cierto sentido lo han hecho gracias a que los ha concentrado en su seno, a que los ha cooptado.

La ciudad es portadora de una mezcla de mensajes difíciles de decodificar. Así, por ejemplo, la simbología propia de la segregación urbana entre el centro y la periferia, entre el norte y el sur, entre las zonas comerciales y las residenciales, es muy evidente. El plano de una ciudad no es otra cosa que el inconsciente colectivo de ella. En él, se expresa se expresa, por ejemplo, el fraccionamiento urbano a través de un centro que tiene un cúmulo de información y una periferia que incluso es anónima, que carece de nomenclatura.

También es interesante constatar que la señalización y la nomenclatura urbana se ubican predominantemente en los lugares comerciales de la ciudad. Los barrios atractivos para la publicidad y la nomenclatura, son aquellos donde la población va, no donde la población de bajos ingresos reside. Esta ciudad es anónima y lo es, en dos acepciones innombrables: debe ser escondida y no tener nombre...

Se puede decir que la ciudad también tiene espacios de mayor 'rating' de sintonía que otros; lo cual exige políticas urbanas distintas según el

2 Víctor Hugo es más explícito cuando señala que: "A partir del descubrimiento de la imprenta, la arquitectura se va secando poco a poco, se atrofia y se desnuda. A esta decadencia se ha llamado Renacimiento. Decadencia magnífica, no obstante, porque el viejo genio gótico, ese sol que se pone tras la gigantesca prensa de Maguncia, penetra todavía durante algún tiempo con sus últimos rayos ese amontonamiento híbrido de arcos latinos y de columnas corintias. Ese sol poniente representa una aurora."

lugar y el tipo de intervención que se trate. Por eso, una intervención en la zona central –por ser un foco de comunicación social– puede suscitar la reconstitución o la destrucción de una unidad social, según se la asume como una propuesta integradora o desintegradora.

Orientarse en una ciudad es una buena forma de leerla y, por tanto, de percibirla; es una manera particular de interpretar la información contenida en el medio circundante. Una imagen con mensajes confusos complica los desplazamientos y también genera problemas de identidad (soy del barrio tal), desorganiza la actividad y disminuye el conocimiento urbano.

Por eso la importancia que le asigna la gente, a través del uso de la propia ciudad a los nombres de calles, plazas, barrios, monumentos, avenidas, etc. Originalmente la nomenclatura surge del uso cotidiano de la ciudad (por ejemplo, calle de las platerías), posteriormente tiene un sentido conmemorativo (por ejemplo, Plaza de la Independencia) y hoy asume un criterio técnico proveniente de la informatización (alfa numérico). La nomenclatura de una ciudad sirve no sólo para que la población se ubique, oriente o lea, sino también para explicitar el o los órdenes en los cuales se sustenta la estructura de la urbe.

La urbe, por tanto, es un medio de comunicación especial y formidable, que se caracteriza por algunas de las siguientes peculiaridades:

- Apropriación social. No existe un control monopólico sobre la ciudad, como ocurre con otros medios de comunicación como la televisión, la prensa y la radio. La ciudadanía a la par que produce y reproduce la ciudad, también la percibe. En este proceso, se desarrolla una apropiación social de la ciudad que tiene connotaciones públicas, no monopólicas, y donde el municipio debe asumir una responsabilidad adicional y mayor: tener una propuesta de política urbana que incluya la comunicación y las relaciones públicas, a partir de la redefinición y refuncionalización de la ciudad como un medio de comunicación especial.
- Continente y contenido. La ciudad –al contener a los medios de comunicación, a un conjunto de relaciones sociales y a los más variados

fenómenos— adquiere la cualidad de un contenido múltiple y de un continente diverso. Esta condición le convierte a la ciudad en un foro formidable de comunicación e información, a la manera de un sistema global.

- Emisor y receptor. No existe una diferenciación tajante entre fuente-emisor-receptor-destinatario, porque contiene al conjunto del proceso de manera simultánea y porque cada uno de ellos pueden actuar indistintamente en una u otra condición
- La historicidad. Porque emite mensajes ‘atemporales’, en el sentido que su lectura se la hace a partir de símbolos construidos en otro momento de la historia pero que, gracias al paso del tiempo, su percepción cambia: no porque se los construya nuevamente, sino porque el proceso de decodificación se realiza en un contexto histórico distinto, que adicionalmente permite reconocer lo ocurrido a lo largo de las épocas de origen y desarrollo del conjunto las partes de la ciudad.³

Ciudad y comunicación: una relación distante

La tecnología y los medios de comunicación progresan a niveles asombrosos, con lo cual las distancias sociales, cronológicas e históricas se reducen. De esta manera, el tiempo y el espacio asumen nuevas connotaciones y redefinen las condiciones de vida de la población.

Desgraciadamente a nivel urbano se observa un desencuentro entre medios de comunicación y ciudad que se expresa, al menos, en cuatro situaciones claras:

Relaciones interurbanas. Paradójicamente en los albores del próximo milenio, que se constituirá en el siglo de las ciudades, las urbes mantienen entre sí bajos niveles de comunicación, que no se compadecen con el avance

3 Por ejemplo una pileta de agua, que en sus orígenes tenía una funcionalidad muy clara como fuente de abastecimiento del líquido vital y de lugar público de encuentro de la población, en la actualidad asume una función y simbología de orden estético diametralmente distinta porque ahora el agua se distribuye directamente a los domicilios.

señalado. En ella reside el hecho de que, si bien América Latina se ha convertido en un continente de ciudades aún tardará en ser una región urbana. A pesar de que en la actualidad existen más ciudades con mayor concentración de población y las urbes cumplen nuevos roles no se puede desconocer que están aisladas y dispersas: o, lo que es lo mismo, la existencia de ciudades es una condición necesaria pero insuficiente para que haya un sistema urbano. La superación de esta situación solo será posible cuando se construyan nuevos esquemas de relaciones interurbanas fundados en la comunicación.

Relaciones población-ciudad. Se evidencia un problema de comunicación entre la población, que crece aceleradamente en las ciudades, y la estructura urbana, que se manifiesta en la marginación, fraccionamiento, aislamiento, ruptura del tejido social, vandalismo e imposibilidad de que los habitantes fortalezcan sus formas de socialización. Con ello no sólo que se merma el derecho a la ciudad y las posibilidades de potenciar la ciudadanía, sino que también se socavan las bases de sustentación de la ciudad⁴.

Relaciones población-gobierno local. Pero también la relación de los habitantes con el gobierno local se deteriora y distancia, porque no existen canales institucionales de representación y participación, y porque los gobiernos conciben la comunicación social como relaciones públicas del primer personero, imponiendo algunos vicios: la relación vertical del emisor al receptor, el culto a la personalidad y la pérdida de la cualidad de cohesión social, entre otros.

Relaciones población-población. El crecimiento de la población urbana, la escasa integración socio-cultural y la gran polarización económica contribuyen al deterioro de las redes sociales y a profundizar el distanciamiento de los habitantes. Las grandes ciudades se han convertido en lugar de encuentro de 'soledades colectivas'.

4 La violencia es uno de los temas que tiende a erosionar esta condición. Cfr. Carrión E1995.

El proceso de construcción de un proyecto social para la ciudad requiere de una política de comunicación que rompa con el desencuentro señalado y parta de la consideración que todo pacto social urbano –para ser tal– requiere la incorporación de un proyecto de comunicación.

Dentro de la perspectiva que estamos manejando, la búsqueda de una nueva articulación entre lo urbano, la ciudadanía y lo municipal no podrá llegar si no se tienden los respectivos canales de comunicación. Y lo deberá hacer en un contexto de internacionalización de la ciudad, que le exige trastocar el antiguo enclaustramiento conceptual –como sociedad local– a uno del tipo de sociedad urbana a escala mundial⁵.

Ello supone considerar que cada uno de los componentes de esta relación tenga una función dominante, aunque no exclusiva, en términos de la comunicación. Así, la ciudad como medio de comunicación debe ser vista como un multi-emisor; la población para asumir la condición de ciudadanía requiere de información y de canales de comunicación para actuar (emisor-receptor) y los municipios para legitimarse deben producir información (receptor-emisor).

Parte de la crisis urbana es el evidente deterioro de los canales de comunicación

Desgraciadamente el bajo signo de comunicación que muestra la relación ciudad-municipio-población, evidencia el hecho de que el acelerado proceso de urbanización y el avance de las comunicaciones aún no encuentran el empuje deseado. A estas alturas del siglo, este desajuste se convierte en un nuevo componente de la crisis urbana, en vista de que son evidentes las restricciones que le impone a la condición de espacio privilegiado para la socialización y la mediación social.

Esta constatación es fundamental porque añade una nueva dimensión al concepto de crisis urbana y, justamente, en la esencia de la definición de ciudad: constitución de lo público y formación de ciudadanía.

5 Ciudad que no construya canales de comunicación con otras urbes, que no tenga políticas internacionales propias, que no produzca una infraestructura de vinculación mundial, etc. rescinde sus posibilidades de desarrollo.

De esta manera, la crisis urbana no sólo tiene que ver con las restricciones que se producen en la oferta de servicios y equipamientos urbanos, sino también con la pérdida de una fluida comunicación.

Los problemas de precariedad de ciertos canales formales de comunicación —como los teléfonos, el correo y el transporte— y, además, la fuerza que adquieren otros —como la televisión— que se caracterizan por su consumo ubicuo y masivo, y la emisión concentrada, repercuten con fuerza inusitada en la esencia de la ciudad. Por esta asimetría y por los efectos que producen las llamadas políticas de ajuste en los primeros, se percibe una constante degradación de la comunicación, repercutiendo de manera decisiva en la calidad de vida de la población urbana⁶.

A ello se suma el deterioro físico, simbólico y funcional de los espacios directos de construcción social como: las plazas, parques, calles, teatros, iglesias y estadios. Las privatizaciones en ciernes, la violencia urbana y la primacía y transformación que asumen los medios masivos de comunicación (televisión, prensa y radio), entre otros, arrastran tras de sí la progresiva eliminación o mutación del espacio público y cívico⁷.

Así como también se percibe una agresión constante de la publicidad comercial ubicada inconsultamente en los lugares más visibles, que rompen con la continuidad visual y el entorno urbano-natural, y además, impiden las posibilidades de comprensión y lectura de los órdenes urbanos. Como resultado surge una relación entre habitantes y ciudad cada vez más compleja e, incluso, de franca revancha.

De allí que el vandalismo y la destrucción de luminarias, anuncios luminosos, señalización y el poco mantenimiento de los servicios urbanos, sean parte de esta situación. Sin duda que el auge del graffiti tiene que ver con esta búsqueda de comunicación social y de “recuperar una voz colectiva”

6 Partiendo de esta propuesta, el concepto calidad de vida urbana se redefine, pues amplía su consideración de la sola satisfacción de los servicios públicos a la formación de ciudadanía, por la vía del mejoramiento de la comunicación, hacia la socialización y la construcción de lo público.

7 Antiguamente, la centralidad urbana se constituía y construía desde lo público. Lo cívico y lo estatal (teniendo a la plaza como elemento vertebrador). En la actualidad proviene desde el mundo de lo privado y mercantil (siendo su punta de lanza el llamado *shopping center* (Cfr. Carrión, 1994).

—como dice José Ron— de identidad y socialización de la juventud. Para eso, no es raro que se construyan nuevas instituciones de socialización como las pandillas juveniles y se desarrollen estos medios alternativos de expresión.

El reto para salir de la crisis urbana debe provenir de la propia ciudad: dejar de ser un espacio de transición para asumir su condición de ámbito de encuentros múltiples, en la perspectiva de construir una diversidad de identidades, de integración de la ciudadanía, de socialización de la población y mediación hacia lo público.

Comunicación entre municipio y ciudadanía

La comunicación debe ser un elemento esencial del accionar municipal, porque si bien el municipio es el órgano estatal más cercano a la sociedad civil, se observa en la actualidad un proceso progresivo y evidente de distanciamiento. El tamaño de las ciudades, las caducas estructuras de gobierno, el cúmulo de órganos de poder local, el desconocimiento de la ciudad, las nuevas concepciones de lo municipal, etc., hacen imprescindible replantear la relación del municipio y la ciudadanía desde la perspectiva del tema de la comunicación social.

La comunicación para el desarrollo urbano debe partir de la articulación de los distintos medios de comunicación en la perspectiva de definir y construir un proyecto de ciudad, resultado de la conjunción de los actores fundamentales de la ciudad y de la comunicación. En esa perspectiva, la ciudad como medio de comunicación y el ciudadano como emisor-receptor son fundamentales.

El punto de partida debe ser la redefinición de lo municipal, al menos en los siguientes tres aspectos:

- El municipio debe ser conceptualizado como de *totalidad*, porque su actuación está referida al conjunto de la sociedad local. No se refiere exclusivamente a la dotación de servicios, ni es solo una instancia de administración urbana. Es de gobierno, por lo tanto de ejercicio de poder, que se expresa en una multiplicidad de tareas y órganos disper-

En este caso, la comunicación encuentra dos sentidos: primero, ser una de las tantas funciones municipales y por tanto ejercer el poder que tiene y, segundo, como la actuación municipal debe producirse desde áreas particulares —una de las cuales es la comunicación social—, debe buscar reconstruir la unidad de la acción al interior del municipio y proyectar hacia afuera una imagen coherente. Debe por lo tanto, promover la coordinación interna y la unidad de mensaje, porque mientras la ausencia de lo primero desperdicia recursos por ineficiencia; lo segundo conduce a la pérdida de legitimidad institucional y de su cualidad de punto focal de referencia⁸. Obviamente ello supone la existencia de estrategias explícitas de política urbana.

- El concepto de municipio debe provenir de su condición de *globalidad*, porque la inserción nacional e internacional es evidente, no sólo como contexto, sino también como radio de influencia, determinación y destino. Si su sentido de ser es internacional, es imprescindible posicionar a la ciudad en el ámbito mundial, delinear una comunicación interurbana como parte de las políticas urbanas y también definir una especie de marketing de la ciudad.
- Conceptualmente el municipio debe recuperar la condición de cercanía. En este caso la *comunicación* debe expresarse a través de tres mecanismos: la creación de nuevas formas institucionales de *representación*, que permitan reducir las distancias; el desarrollo de propuestas de *descentralización* del aparato de gobierno municipal⁹ y la ampliación de las formas de *participación* de la población en el gobierno local.

En otras palabras, la base para una buena comunicación esta dada por la ampliación de los procesos de democratización. La comunicación resulta de la proximidad-participación que se obtiene entre la autoridad, legíti-

8 La población ya tiene suficiente con la existencia de múltiples organismos institucionales de gestión local. Si a ello se añade el incremento de mensajes diversos, no sólo que desinforma, sino que también segmenta a la población y sus demandas, y le puede hacer perder la función de referente y de fuente de identidad que le caracteriza.

9 La descentralización, hoy tan en boga, es también un mecanismo que restablece la ansiada comunicación.

mamente constituida, y la población, a través de la formación de los respectivos canales institucionales: políticas de comunicación social, información, promoción popular, participación, definición de demandas, promoción, publicidad, etc., los cuales permitirán un proceso continuo y fluido.

Por ello parecería procedente, para diseñar una política municipal sobre el tema, trabajar bajo dos líneas interrelacionadas: por un lado, la comunicación social propiamente dicha, que tendría que ver con las necesidades de vinculación y proximidad de la población a sus instituciones fundamentales. En este caso, la comunicación aparecería como un medio o un canal a partir del cual la participación, representación y legitimidad se desarrollarían.

Y, por otro lado, a través de la reconceptualización del sentido y contenido de lo que tradicionalmente se entiende por *relaciones públicas*¹⁰; como medio de cooptación y adhesión social a una determinada institución.

Bajo este concepto, mas bien, nos referiremos a las posibilidades que desde el municipio, como actor público-estatal principal, se fortalezcan las relaciones públicas que definen la ciudad, rompiendo con el esquema vertical emisor-receptor y construyendo un sentido de pertenencia colectivo a partir de la condición de ciudadanía. En definitiva, se trataría de potenciar las relaciones públicas y de lo público, contenidas en las instituciones, las personas y el entramado social urbano, para construir espacios de encuentro tendientes a fortalecer las posibilidades de socialización, el desarrollo de las múltiples identidades, la cultura, etc.¹¹

Por eso una acción en la ciudad debe contener tres elementos de *relaciones públicas*, entendidas como potenciación de la articulación y mediación social, y de fortalecimiento de lo público: una *propaganda político-cultural* que genere identidades y legitimidades. Una *publicidad comercial* que

10 Según Byron, las relaciones públicas serían: "Un esfuerzo consciente para estimular o influir en las personas, principalmente por medio de la comunicación, para que juzguen favorablemente una organización, la respeten, la apoyen y le presten ayuda en los momentos de confusión y prueba." (1988: 102). En definitiva, se trata de una política institucional tendiente a atraer la comprensión y aceptación del público respecto de su actividad.

11 No hay que olvidar que nuestras ciudades viven en un contexto de alta migración, recambio poblacional, de agresión cultural —donde lo externo es visto como lo bueno— y de múltiples órganos de poder, entre otros.

organice el mercado. Y una *comunicación social* que permita la participación y orientación de la población en su ambiente urbano inmediato.

Los municipios deben asumir la condición de canal de comunicación y como medio de relaciones públicas que es la ciudad. Pero además deben reconsiderar el mal uso que le han dado a los tradicionales medios de comunicación como la radio, la televisión y la prensa¹²: ya sea porque incursionen en el campo de la producción directa de algunos de estos medios, con lo cual quedan reducidos a la condición de prensa marginal no competitiva con los medios privados; o porque generalmente organizan áreas institucionales convertidas en fábricas de boletines de prensa, folletos inocuos, programas de radio aislados, etc. librados a la buena intención de algún funcionario.

Y lo más grave es que las propias funciones de comunicación y de relaciones públicas son consideradas de menor valor y cuantía frente a las obras de servicios. Es interesante ver cómo se cuestionan las inversiones que una administración realiza en estas actividades. Generalmente no justifican esta línea de actuación municipal, porque la perciben como un despilfarro de recursos, que más bien deberían dedicarse a 'necesidades más urgentes'. Tras esta crítica lo que está presente es una concepción de lo municipal altamente reduccionista, desgraciadamente hoy vigente.

En suma, se requiere que el municipio genere una propuesta que busque ampliar la solidaridad en el mundo del individualismo, fortalecer las múltiples identidades, promover órganos legítimos en un contexto de crisis generalizada¹³, fortalecer el orgullo y sentido de pertenencia, auspiciar la ilusión movilizadora de asumir un proyecto social¹⁴, promover una cultura de planificación, entre otros.

12 El ejemplo de Evaristo, creado en la administración municipal del alcalde Rodrigo Paz 1988-1992, es un caso único y excepcional de comunicación que desgraciadamente todavía no ha sido suficientemente analizado.

13 Es fundamental la construcción de gobiernos legítimos, sobre todo en un contexto donde el peso de la crisis pone en juego a la propia democracia. Un gobierno legítimo debe ser no solo por origen sino también por la acción que desarrolla.

14 Es interesante analizar la ilusión creada alrededor de la Olimpiada en Barcelona a del vaso de leche en Lima. Los dos casos, a pesar de su diferencia, generaron resultados que aun asombran a la humanidad, en cuanto movilización de la población y realización de un proyecto de ciudad.

Una política de comunicación municipal debe:

- Romper la débil integración socio-cultural y la escasa articulación que existe entre el sistema político local, las instituciones y los agentes sociales y económicos (Borja, J., 1991). Y lo debe hacer por encima del alto peso que tiene la informalidad en todas sus manifestaciones (urbana, económica, institucional): la escasa participación cívico-política de la población, en especial de los sectores de altos ingresos; el vandalismo ciudadano que se expresa en el poco respeto a las normas, a los equipamientos urbanos y en la evasión de tributos: en la fragmentación de la ciudad a la manera de segregación urbana, de las modalidades de uso de la urbe, de la inseguridad, de la marginación y de la ruptura de identidades.
- Fortalecer la ciudadanía y revalorizar el uso de la ciudad y la ciudad misma. Debe haber una nueva producción y apropiación de la ciudad, fundada en el derecho de sus habitantes a una ciudad democrática. Ello implicaría una política cultural urbana desde la municipalidad, al menos, en dos sentidos (Borja, J., 1991): Hacer más ciudad para más ciudadanos, revalorizando la calidad de la ciudad en términos sociales, ambientales y estéticos. En otras palabras, no se trata exclusivamente de resolver un problema funcional o de mejorar la calidad de vida de su población. También se debe facilitar el desarrollo de un entramado de relaciones sociales así como ser estéticamente bien resuelta. La nueva ciudad debe permitir la potenciación de la socialización en el espacio urbano y ser integradora (no homogeneizadora). Debe generalizar la condición de ciudadanía urbanizando las periferias, haciendo más equipamientos y dotando de servicios, pero por sobre todo, creando las condiciones culturales para que la población menos integrada asuma socialmente la ciudadanía, formule sus demandas y utilice y viva la ciudad.
- Hacer más ciudadanos para más ciudad, construyendo el derecho a la ciudad para y de todos¹⁵. La ciudadanía como fuente y origen de la

15 Por ejemplo, en el caso de los centros históricos, se debe pasar de las tradicionales declaraciones de patrimonio cultural, al ejercicio real del derecho patrimonial que tenemos a su uso, disfrute y reproducción.

ciudad, para ser tal, deberá tener el derecho y también el deber —cada derecho crea un deber— al disfrute de la ciudad toda. Ello implica la potenciación de las múltiples identidades y una ruptura a la fragmentación urbana; supone la integración y no la homogeneización: auspicia la participación y no la cooptación; promueve las relaciones públicas y la comunicación.

La integración social urbana

Las ciudades no sólo son el lugar fundamental de la concentración de la población —por eso el gran tamaño que hoy alcanzan—, sino también lo son de la diversidad y de la heterogeneidad en su máxima expresión: social, económica, cultural, política, etc. De ahí que en el caso de América Latina, la ciudad resulta ser el escenario privilegiado de la polarización extrema entre opulencia e indigencia, lo cual expresa los altos niveles de marginalidad, fragmentación y segregación característicos de la urbe en la región.

Partiendo de la constatación real de que la ciudad no llega a todos sus habitantes, que el mercado tiende a fragmentar y que la sociedad disgrega y excluye, no se puede concebir la existencia de la ciudadanía en un sentido amplio: la participación y la integración (Carrión, 1995). De allí que la promoción interna de la ciudad deba partir por el apuntalamiento de la condición de ciudadanía y del fortalecimiento del contenido mismo de la ciudad.

Tal propuesta debería dirigirse a la configuración de un “patriotismo cívico” (Borja 1995), que aglutine el entramado social existente, desde la formación de un nuevo pacto social que respete la coexistencia de diversos órdenes urbanos, la integración social fundada en una equidad no homogeneizadora, el fortalecimiento de una racionalidad colectiva que aporte la condición pública de la ciudad y el relanzamiento cultural y económico de la urbe.

Por eso, compartiendo con Luis Verdesoto (1995), convendremos que las municipalidades deberían “introducir la comunicación de masas como

parte de la formación de los actores sociales, ya que el acceso a los medios es parte de la política social para la realización de los objetivos de comunicación entre los actores y de realización de las identidades”.

Por otro lado, con la penetración de las teorías del consenso, el desarrollo de las propuestas de descentralización y el apareamiento de la planificación estratégica, se tiende a redefinir y potenciar las posibilidades de integración e interacción social que tiene el nivel urbano.

Es que la ciudad tiene la siguiente doble consideración: a) ser un *espacio simbólico*, es decir, que contiene una sucesión de códigos que permiten definir múltiples diálogos e identidades, según las lecturas que haga la sociedad; y b) ser un *espacio simbiótico*, por cuanto permite el encuentro, el mutuo entendimiento y la integración de diversos sectores sociales, y de estos con el Estado.

Así, si partimos de la consideración que lo urbano es el espacio principal de construcción de lo público, de mediación del mundo individual en el social, se puede concluir que las cualidades de integración/desintegración social de una ciudad se potencian gracias a su condición de medio de comunicación.

EL regreso a la ciudad construida

Como búsqueda de salida a la crisis urbana y como resultado de la generalización de la reducción de las tasas de urbanización —al menos comparativamente con lo que ocurrió décadas atrás— se observa un cambio en la tradicional tendencia del desarrollo urbano, que privilegiaba el urbanismo de la periferia (*exógeno y centrifugo*), a otro en el cual la mirada central se redirige y posiciona en la ciudad existente, a través de un movimiento contrario al anterior, de características *endógena y centripeta*.

Con este retorno a la prioridad de la urbe previamente construida, la relación entre comunicación y ciudad cobra un sentido diferente, porque cualquier actuación urbana afecta tramas sociales constituidas y medios de comunicación de la población que allí habita. Hoy como nunca la política urbana debe tener en cuenta a la comunicación como parte de sus pro-

puestas, en vista de que se dirigen fundamentalmente a una ciudad existente. Es decir, la obra o la actuación urbana se inscriben en un contexto urbano previamente producido.

Desde la perspectiva de la gestión local, implica el diseño de políticas urbanas más próximas y articuladas a las de comunicación; porque la viabilidad de sus programas y proyectos dependerá no sólo de las virtudes del diseño de una determinada intervención, sino también, y cada vez en mayor medida, de la capacidad que tenga el propio proyecto para transmitir una información adecuada e incidir positivamente en el tejido social existente.

En la actualidad las estrategias de desarrollo urbano se realizan sobre escenarios urbanos previamente producidos o, lo que es lo mismo, en ciudades existentes; lo cual exige considerar, a su vez, estrategias adicionales de comunicación y de relaciones públicas. Por ejemplo, las obras de rehabilitación urbana, la introducción de inversiones en tráfico y transporte, o la renovación de las infraestructuras, exigen procesos de comunicación y de relaciones públicas especiales¹⁶.

Un municipio que al ejecutar su plan de inversiones no actúa correctamente sobre la simbología existente en la ciudad pierde legitimidad. Las obras en construcción deben tener en cuenta esta condición urbana previa, para (re)construir una nueva simbología. Tiene que hacer obra no sólo para resolver los problemas de las demandas, sino también para transmitir en ellas una intencionalidad y mensaje explícitos. Ello supone la existencia de una política urbana que asuma la comunicación como uno de sus componentes más importantes.

Es necesario detenerse a analizar el carácter de la obra municipal, porque se trata de una modalidad fundamentalmente física, inmueble, visible, dispersa y puntual, lo cual introduce algunos problemas y ventajas. Si bien tiende a resolver algunos problemas, una vez que cumple su cometido es absorbida o mimetizada por la cotidianidad e incorporada 'al paisaje', perdiendo temporalidad y trascendencia. La obra y su ubicación deben ser una solución múltiple a los diversos problemas sentidos por la población,

16 Muchas veces una buena propuesta de política urbana no ha podido llevarse a cabo por problemas de información, falta de coordinación o inexistencia de una estrategia explícita de comunicación social.

una estrategia frente al escenario urbano construido y transmitir un mensaje con intencionalidad clara.

En este caso la comunicación social debe buscar trascender el tiempo y el espacio. Es decir, que la población de toda la ciudad esté informada de las inversiones, tome conciencia del carácter de ellas y logre permanecer el mayor tiempo posible en la memoria social. Esto permitirá que la actuación tienda a superar el impacto de la propia definición de su ámbito local y proyecte su influencia en el tiempo.

Una posición como la señalada, supone la existencia de equidad en la distribución socio-territorial de la inversión y la satisfacción de reales demandas sociales¹⁷, pero también un seguimiento y control de la inversión por parte de la población.

La proyección mundial de las ciudades

La revolución científico-tecnológica que se vive en el campo de las comunicaciones, tiende a reducir considerablemente la distancia y el tiempo. Pero también la emisión de mensajes preferentemente urbanos —por la concentración de los medios de comunicación y de la información en las ciudades— permiten una difusión de los modos de vida ciudadanos, incluso por fuera de sus límites.

La cualidad de una emisión focalizada desde la ciudad y una decodificación ubicua, conducen a una mayor concentración urbana y a un cambio en su rol tradicional: los medios de comunicación actúan como caja de resonancia de la información que se concentra en la ciudad —y por lo tanto de la ciudad misma— y también como actores cada vez más relevantes del desarrollo urbano.

Sin duda que esta situación tiende a potenciarse por la redefinición del rol y peso específico de las ciudades que se está produciendo en el contexto de la paradoja actual, de globalización de las sociedades nacionales y

17 Ver el trabajo de Carrión, F. "La gestión urbana: estrategias, dilemas y retos", donde se analiza el carácter contradictorio que puede tener una inversión respecto de otra.

de los procesos de descentralización que se perciben a nivel mundial. Las economías urbanas adquieren una funcionalidad mayor, el poder local se incrementa, la diversidad de expresiones culturales se potencian y, por tanto, las relaciones interurbanas se intensifican por encima de las relaciones internacionales, transnacionales o multinacionales.

De esta manera la ciudad y la comunicación juegan un rol más protagonista y empiezan a ser forma y eje de la articulación del sistema mundial: primero, porque las infraestructuras de comunicación que se construyan definirán las ciudades que acompañen el curso de la historia.

No hay que olvidar las enseñanzas del pasado: las ciudades que nacieron en cauces fluviales navegables, se desarrollaron más que otras por las posibilidades de comunicación que tuvieron. Hoy la buena o mala ubicación de una ciudad depende de un referente menos natural y más de ciertas condiciones producidas socialmente: la construcción de una centralidad inscrita en el ámbito de las infraestructuras y de las tecnologías de las comunicaciones.

Segundo, porque las ciudades tienden a comunicarse con mayor fuerza entre ellas, gracias a que el fortalecimiento de lo local redimensiona el mundo urbano con un protagonismo inédito, que lleva a privilegiar la comunicación interurbana por sobre la internacional. Hay una disputa por los espacios de encuentro, de comunicación e intercambio, entre los organismos creados por los poderes centrales y los que emergen del nivel local.

En ese sentido la comunicación y las relaciones públicas deben dirigirse a públicos externos, sobre la base de la generación de una atracción y promoción de la ciudad (marketing de la ciudad) y la construcción de un nuevo posicionamiento de la urbe en el concierto internacional, sobre la base de su competitividad (recentralización de la ciudad).

Cultura urbana: ¿un asunto de imaginarios?*

“Ciudad y palabra que la nombra
van juntas desde los inicios”.
Armando Silva (2009)

Introducción

Las ciudades se han estudiado desde ámbitos distintos, por ejemplo, desde las estructuras físico-espaciales, propias del urbanismo, desde la perspectiva económica a través de la renta del suelo o localización industrial, o a partir de la estructura social identificando clases, grupos, sociedad local. Pero últimamente se ha desarrollado una nueva óptica que tiende a llenar un vacío: la perspectiva ciudadana de la ciudad que se concibe, construye y reconstruye desde su cotidianidad, desde el “espíritu de la ciudad”.

Por otro lado, la cultura ha sido entendida como si proviniera de una trilogía: lo culto (bellas artes), lo popular (folclore) y lo industrial (industrias culturales), cada una de las cuales ha tenido instancias de promoción y producción identificables (instituciones, personas o grupos), escenarios de realización (galerías, teatros, televisión, estadios) y finalidades explícitas (diversión, utilitario, concienciación), ya sea de manera híbrida o aislada. Sin embargo hoy se vive como nunca una gran articulación entre ciudad

* Publicado originalmente en: Carrión, Fernando (1994) “Cultura urbana: ¿un asunto de imaginarios?”, en: *Quito en la obra de...*, ed. FONSAL-CCE, Quito.

y cultura, al extremo que la línea divisoria entre ellas se hace bastante porosa, así como es imposible pensar la una sin la otra.

Para desarrollar la idea central de que la ciudad debe ser entendida también desde la dimensión cultural, que la cultura no es sólo una cuestión de eventos y que hay una relación consustancial e indisoluble entre ciudad y cultura —que se expresa en el pensamiento civil y en los imaginarios urbanos—, intentaremos presentar el caso de Quito desde la lógica de los imaginarios fundacionales.

Como punto de partida, se debe señalar que en Quito la geografía y la historia se dan la mano como en ningún otro lugar del mundo. Este sincretismo se nutre a lo largo del tiempo de múltiples raíces venidas del vínculo entre naturaleza y sociedad, así como del pensamiento que condujo a lo que es en la actualidad. Quito tiene alrededor de 300 mil hectáreas urbanas y rurales, que se asientan a una altura de alrededor de 2.800 m.s.n.m.¹ y está rodeada de una cadena de volcanes activos y pasivos que generan los imaginarios de una *ciudad de altura* enclavada entre montañas, una de las cuales es el Pichincha,² que le otorga la condición de *ciudad del volcán*. Quito tiene en la actualidad una población de alrededor de 2.500.000 habitantes³ y es la capital del Ecuador y de las civilizaciones que la han ocupado a lo largo de la historia.⁴

- 1 El imaginario de una *ciudad de altura* es asumido más en la comparación con otras realidades que por conciencia de la situación. En el fútbol negamos que la altura sea un factor que nos favorezca, cuando la geografía obviamente es importante. Esta situación plantea un hecho interesante que será desarrollado más adelante: la altura existe en la realidad pero en el imaginario no ha sido totalmente asumida.
- 2 Internacionalmente se hace un *marketing* en determinados nichos de mercado como una *ciudad de altura rodeada de volcanes*. Su implantación geográfica le confiere una condición paisajística única, al extremo que se podría considerar una ciudad maravillosa de la serranía andina.
- 3 Este es un imaginario interesante: siempre nos creemos que la ciudad tiene más población de la que en realidad cuenta o, en otras palabras, nos creemos más grandes de lo que somos (imaginario de gigantismo poblacional).
- 4 La capitalidad de la ciudad ha sido un imaginario de atracción poblacional nacional, de una cierta supremacía y arrogancia que niega la existencia del otro y de la construcción de una vocación político-administrativa que poco a poco se ha hecho "líquida". Tal condición la convierte en el espacio de la protesta por excelencia, y por lo tanto, de este imaginario de la política: allí se protesta y contra ella se reclama.

De allí que con este artículo se busque poner en consideración la condición que tiene la ciudad de espacio de integración de lo heterogéneo a través de un pensamiento civil que se expresa como imaginario, construido socialmente en el espacio de todos, el “lugar común”: espacio público.

Culturas urbanas

Últimamente se ha debatido sobre la multiculturalidad y la interculturalidad de nuestras sociedades —en particular, dentro del mundo urbano— no sólo por lo que viene del pasado con la presencia de una variedad de pueblos y nacionalidades, sino también por lo que tenemos en el presente en términos de las masivas migraciones internacionales, de la revolución científico tecnológica en el campo de las comunicaciones y de las nuevas industrias culturales que se asientan con significativa fuerza a lo largo y ancho del planeta.

Hoy en día vivimos la presencia de la combinación de un conjunto de tradiciones que vienen desde el tiempo —como memoria histórica que se proyecta—, con una modernidad plural que llega para asentarse y proyectarse, con lo bueno y lo malo que tiene. Esto es lo que podría denominarse la determinación plural del tiempo (historia) en la constitución cultural (el antes, el hoy y el después).

Por otro lado y también a escala planetaria, se vive el fenómeno de la globalización de la economía, la política y la cultura, que tiene impactos significativos a escala local, produciendo lo que Robertson (1992) llamó hace más de diez años la *glocalización*. Esta aproximación introduce el fenómeno de la relación indivisible de los niveles local, nacional y global en lo cultural.

También el proceso de globalización produce un cambio sustancial en el concepto de democracia: vivimos la transición de la democracia liberal sustentada en la igualdad de las personas ante la ley, hacia otro concepto de democracia que encuentra sentido en el respeto a la diversidad, por ejemplo, en relación a las preferencias sexuales, la pluralidad étnica, el sentido de la heterogeneidad local y las relaciones de género, que tienen hoy en día

un peso singular en las culturas y sus relaciones. El tema del respecto a la diversidad nos plantea no sólo la reformulación de la democracia, en tanto superación de la igualdad homogeneizadora que el Estado nacional produjo, sino también el posicionamiento del binomio diversidad-equidad como eje de una ecuación compleja.⁵ No se trata de igualdad sino de equidad, ni tampoco se busca la inclusión sino el respeto a la diversidad.

Esta condición actual de las culturas tiene una expresión de mixtura en la realidad, venida de las manifestaciones de *lo culto* (bellas artes), *lo popular* (el folclore) y las industrias culturales (audiencias masivas), teniendo cada una de ellas una instancia institucional de promoción explícita.

Así tenemos, por ejemplo, que la Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión —gracias al diseño de una institucionalidad altamente flexible en función de su autonomía—, ha llegado a los 65 años de vida sorteando todos los problemas propios del país, y ha logrado, por un lado, captar la diversidad de lo local y lo social mediante los núcleos provinciales y, por otro, promover la tríada de lo culto, lo popular y lo industrial a través de las llamadas secciones. Y así se proyectó al mundo, como un espacio de construcción cultural y de difusión del sentido de interculturalidad del país a nivel mundial.

Después vino al mundo el concepto del Centro Cultural Pompidou, en Francia, para manifestar una puesta al día en la promoción cultural, en este caso —desde su diseño arquitectónico tipo fabril— para lograr una propuesta de integración desde las industrias culturales, a pesar de que ellas tienen en los medios masivos de comunicación su escenario central de producción y difusión. Sin embargo, su producción nunca ha dejado de lado la triple condición de la producción cultural.

Y ahora que hemos entrado en el siglo de las ciudades, las urbes aparecen como el escenario privilegiado para acoger y promover lo culto, lo popular y lo industrial (por el sentido de su producción y lo masivo de su consumo) y, además, para producir cultura a la manera de imaginarios

5 “Los especialistas en comunicación suelen pensar las diferencias y las desigualdades en términos de inclusión y exclusión. De acuerdo con los énfasis de cada disciplina, los procesos culturales son leídos en claves distintas” (García Canclini, 2004: 13).

urbanos; es decir, de un pensamiento civil-ciudadano (valga la redundancia) que construye un patrón de actuación social.

Los imaginarios urbanos son construidos en el “lugar común” (el espacio público),⁶ a partir del pensamiento civil que viene de la sociedad civil, no tanto como producción de los grupos sociales que la encarnan, sino más bien del “espíritu de la ciudad” que lo genera. De esta manera, el imaginario urbano se convierte en una expresión “difusa” del conjunto de las culturas ciudadinas, en tanto no existe un promotor explícito (aunque se trata del espacio público), y donde la ciudad aparece como contenedor de lo culto, popular y masivo que tiene –adicionalmente– un espíritu y un pensamiento que se expresan a la manera de los imaginarios urbanos.

La ciudad es el espacio público

Jordi Borja (2003) señala con justa razón que “el espacio público es la ciudad”. Las ciudades no son el espacio de lo doméstico o privado,⁷ son el ámbito donde la población se encuentra (simbiosis), donde se identifica (simbólico) y donde puede manifestarse (cívico); es decir que son el espacio público (Carrión, 2007). Por eso, en estricto sentido, las viviendas o las casas no son la ciudad sino sus fachadas, porque son ellas las que cierran la plaza y delimitan la calle. De allí que –en realidad– no se sale de la casa para ir al exterior, si no que, en rigor, se sale de la casa para ir adentro, para ser parte y construir el espacio público. Se sale de la casa para encontrar-

6 El “lugar común” ha sido estigmatizado por el lenguaje científico, en tanto es una definición común y, por ende, no es parte de una jerga propia de especialistas y legos. Pues lo mismo es el espacio público: es el lugar de encuentro del más amplio espectro social, donde nace un pensamiento común altamente incluyente. Creo que ha llegado la hora de reivindicar el “lugar común”, en plural.

7 “La polis no es primordialmente un conjunto de casas habitables, sino un lugar de ayuntamiento civil, un espacio acotado por funciones públicas. La urbe no está hecha, como la cabaña o el domus, para cobijarse de la intemperie y engendrar, que son menesteres privados y familiares, sino para discutir la cosa pública” (Ortega y Gasset, 2004: 186).

se con el otro, hacer ciudadanía y producir pensamiento cívico. Se sale del espacio público para ir afuera, al espacio doméstico, al espacio privado, al exterior; hacia lo que no es ciudad.

El espacio público es la ciudad por ser el espacio donde la población se representa, visibiliza y encuentra; se trata “del ayuntamiento” o “del lugar común”, conceptos que hoy deben ser revaluados en un contexto de alta adversidad. El símbolo principal del espacio público es la plaza (ágora) que, según palabras de Ortega y Gasset (2004: 185), se la puede definir así:

“La de construir una plaza pública y en torno una ciudad cerrada al campo. Porque, en efecto, la definición más acertada de lo que es la urbe y la polis se parece mucho a la que cómicamente se da del cañón: toma usted un agujero, lo rodea usted de alambre muy apretado, y eso es un cañón. Pues lo mismo, la urbe o polis comienza por un hueco: el foro, el ágora y todo lo demás es pretexto para asegurar el hueco, para delimitar ese dintorno”.

La plaza, como elemento principal del espacio público, estructura y organiza la ciudad. Su existencia cobra vida, por ejemplo, cuando hay un “espacio” vacío que localiza y ubica en su derredor al Palacio de Gobierno, a la Catedral, al Palacio Municipal, y de allí salen y llegan las calles que unen otras plazas y otras funciones de la ciudad, conformando un sistema de lugares significativos. Además, el espacio público es la gran sala de reunión, de encuentro y de tertulia (ágora, polis) que se constituye en el mayor parlamento cívico, el lugar donde se construye un pensamiento civil. Por eso, la sociedad civil no es un grupo humano sino el espíritu de la ciudad encarnado por los ciudadanos que la habitan.

No obstante, hoy vivimos la mercantilización de lo simbólico y el tránsito del espacio de los lugares al espacio de los flujos (Castells, 1997),⁸ que desarrollan dos patologías que tienen el mismo sentido de no produ-

8 “Espacio y tiempo, los cimientos materiales de la experiencia humana, se han transformado, ya que el espacio de los flujos domina al espacio de los lugares y el espacio atemporal sustituye al tiempo del reloj de la era industrial” (Castells, 1997: 36).

cir ciudad; por un lado, el enclaustramiento que conduce al encierro y a la cultura a domicilio,⁹ y por otro, la agorafobia que expulsa a la población del espacio público y hace que la plaza se convierta en un producto urbano en vías de extinción dentro del urbanismo moderno.¹⁰ Y es esta doble condición la que lleva a que el espacio público se convierta en el ámbito principal del conflicto urbano y de la erosión de la ciudad.

La ciudad, en esta perspectiva, es el ámbito que concentra lo plural y lo diverso,¹¹ lo cual —a su vez— conduce a la existencia de lecturas múltiples y simultáneas a la manera de un palimpsesto. En definitiva, la ciudad es un hipertexto que hoy se interpreta internacionalmente y se construye localmente de manera diversa y conflictiva. Ese es el imaginario urbano: un pensamiento civil que se escribe (actúa) y se lee (percibe) en simultáneo.

Los imaginarios urbanos

Actualmente las ciudades no pueden entenderse exclusivamente desde las lógicas de la implantación espacial de las actividades urbanas. Tampoco sólo a partir de las infraestructuras básicas del transporte o del agua potable, o desde las entradas económicas de los precios del suelo, o desde las perspectivas políticas del gobierno de la ciudad; es imprescindible también aproximarse al conocimiento de las urbes tomando en cuenta lo que piensan sus habitantes mediante los imaginarios que tienen; es decir, las ópti-

9 Nos referimos al teletrabajo, telediversión, telecompra, teleconexión que se realiza en el domicilio sin la necesidad de tener que movilizarse de este espacio. El deporte (Wii), el cine (DVD), la comida (*delivery*) y la biblioteca (wikipedia), entre otros, a domicilio.

10 En la actualidad, se pueden construir espacios vacíos pero que no se llenan de ciudad, en el sentido de la definición de plaza reseñada. Hoy es el espacio privado el que determina —con su lógica de producción mercantil— la estructura territorial de la localización de las actividades urbanas. Pero la reminiscencia de la plaza es tan fuerte que la lógica del mercado la incluye como marca; por eso el apareamiento de un centro de diversiones con el nombre “Plaza de las Américas” o un hotel con la denominación “Plaza”.

11 La ciudad es “un asentamiento relativamente grande, denso y permanente de individuos socialmente heterogéneos” (Wirth, 1988: 167).

cas culturales que los pobladores urbanos construyen mientras actúan sobre las mismas.¹²

Desde hace poco tiempo busca instalarse esta nueva corriente de interpretación de la ciudad, surgida de un enfoque ciudadano, donde la ciudad es acción y efecto de un pensamiento cívico (el espíritu de la ciudad) que se expresa a la manera de imaginarios urbanos. La cultura urbana no puede ser entendida como consecuencia de eventos culturales, sino principalmente en referencia a lo que piensa, dice y hace la ciudadanía. La ciudad es un sistema complejo que produce un pensamiento cívico heterogéneo, donde está presente la memoria (historia), el sitio (geografía) y la población (sociedad) en sus mutuas interacciones.

De esta manera, los imaginarios urbanos no son otra cosa que la realidad que se percibe haber vivido, sentido y experimentado, lo que, a su vez, lleva a vivir y actuar según ellos, es decir, a producir y consumir la ciudad. En otras palabras, nosotros construimos los imaginarios para que ellos nos habiten —como diría Armando Silva (2008)—, con la finalidad de actuar y vivir según ellos. Los imaginarios son visiones continuas y simultáneas de la realidad que sirven para actuar y que, en ese caminar, conducen a disputas importantes. Son elementos centrales de la polis, porque son políticas que se confrontan.

Los imaginarios urbanos son construcciones histórico-sociales que definen patrones de actuación de la población,¹³ y que pueden ser de distintos tipos según el origen social de quien los encarna: grupos étnicos, condición de género, grupos etéreos, sectores económicos, entre otros.

12 “La ciudad nace a la par de las escrituras y representaciones de la misma; la ciudad física se va encontrando en la historia con sus pobladores hasta llegar el momento en el cual lo urbano significa más bien lo que hacen los ciudadanos, su urbanidad y no tanto la ciudad física; por último, los pobladores, hoy ciudadanos, desde sus orígenes remotos han sido rodeados de mitos, leyendas, temores y miedos por los seres del más allá, que modernamente podemos situar en el más acá, en su vida inconsciente y entonces donde estaban los “manes” divinizados hoy tenemos fantasmas humanos” (Silva, 2008: 23).

13 “Dios, sea el caso, más generalmente un imaginario religioso conforme a los fines de la sociedad, “cumple una función esencial”. Se puede decir que inventamos a Dios y luego Él nos construye a través de la religión y la moral. Así, lo imaginario (la invención de Dios), afecta los modos de simbolizar aquello que conocemos como realidad y esta actividad se cuele en todas las instancias de nuestra vida social” (Silva, 2004: 18).

Pero también pueden ser diferentes según el peso cultural en la ciudad o del contexto en que se den: fundacionales, coyunturales, locales, internacionales.¹⁴ En este caso trabajaremos los imaginarios fundacionales que tienen vigencia desde los inicios de una ciudad hasta el día de hoy, y por supuesto con las transformaciones que ocurren en el proceso.

No se puede negar que se trata de un tema importante que requiere de mayores desarrollos teóricos, metodológicos y empíricos que permitan entender más claramente esto de “los imaginarios urbanos”, para –dentro de ellos– hacer una distinción de los tipos de imaginarios urbanos en la construcción de nuestras ciudades según el grado de aproximación a la esencia de la urbe. De allí que parezca necesario plantear, por lo pronto, la existencia de los imaginarios urbanos fundacionales para establecer una diferencia con otros imaginarios que pueden ser particulares de ciertos grupos o de determinados tiempos, pero que son menos esenciales en la constitución de una ciudad.

Los imaginarios urbanos fundacionales

Los imaginarios fundacionales se caracterizan por el peso que tienen desde el origen de la ciudad, y son protagonistas de su desarrollo hasta la actualidad, obviamente con los cambios en cada coyuntura urbana. Se trata de los imaginarios que siempre aparecen marcando a sus pobladores, y por tanto a la ciudad, por la fuerza del significado y del universo simbólico que portan.

Sin embargo, se puede afirmar que Quito tiene, en entre otros, dos imaginarios fundacionales que definen desde siempre la esencia de sus habitantes y de la ciudad: el primero, que viene de la localización geográfica, como paisaje que lo miramos, vivimos y representamos pero también como esencia de su constitución: la altura (2.850 m.s.n.m.), el volcán

14 Por ejemplo, la ciudad de Nueva York, aunque en estricto sentido la Quinta Avenida, ha construido el imaginario de ser la capital financiera del mundo. París tiene el imaginario de ser el centro mundial de la cultura (lo culto, las bellas artes). Santiago de Chile está en el proceso de definirse con el imaginario de una metrópoli mundial.

(Pichincha), la perpendicularidad del Sol (mitad del tiempo) y la equinoccialidad (mitad del mundo). Y el segundo, que viene de los siglos de la historia con el nombre (hay que nombrar a la ciudad para que exista),¹⁵ con la fundación española,¹⁶ con la construcción de la capitalidad y con el sentido de ciudad libertaria.

Estos imaginarios urbanos fundacionales presentan cuatro situaciones con elementos bastante significativos:

Primero, los imaginarios urbanos fundacionales no son estáticos, siempre están mutando; de allí que no se pueda negar la condición que tienen como geometría variable en el tiempo (historia) y el espacio (geografía), así como en términos de lo que se pierde y lo que se desea. Por ejemplo, los imaginarios fundacionales vinculados con la geografía (que se la cree inmutable) pierden o cambian la relevancia gracias al desarrollo tecnológico¹⁷ o al crecimiento económico.¹⁸

Segundo, los imaginarios urbanos fundacionales configuran el patrimonio simbólico que producen y viven los ciudadanos, en tanto pensamiento civil inalienable. El patrimonio simbólico es algo que se construye y se acumula (o erosiona) en el tiempo y ello tiene que ver con el tipo de sociedad que lo produce y/o lo herede socialmente (políticas patrimoniales). Es decir que los imaginarios urbanos son parte del patrimonio cultural, que no pueden ser catalogados como inmateriales porque se los desmaterializaría erróneamente.

15 De esto se encarga la toponimia, que según el *DRAE* es el “estudio del origen y significación de los nombres del lugar”.

16 La fundación de una ciudad genera una impronta que la evoca, invoca y redefine permanentemente. Es un hecho de fuerza que le otorga una marca impresionante en su devenir. El himno a Quito, que se lo canta a diario y en todo espacio, dice hasta ahora: “ciudad española en el ande”.

17 Con la revolución científico-tecnológica, los territorios distantes se aproximan, el tiempo se hace virtual y las fronteras nacionales se redefinen, entre otros.

18 Eso conduce a que determinados territorios pierdan geografía, en el sentido de la relocalización de las centralidades en los territorios.

Tercero, los imaginarios urbanos fundacionales pueden establecer una disociación entre el imaginario de la realidad y la realidad del imaginario, lo que produce tres posibilidades: que haya una supremacía del imaginario de la realidad sobre la realidad del imaginario; que haya correspondencia entre los dos; y que la realidad del imaginario se imponga sobre el imaginario de la realidad. Esto significa que, por ejemplo, una ciudad puede tener violencia y no un imaginario del temor o al revés, con sus respectivas combinaciones.

Cuarto, que los imaginarios urbanos fundacionales deben integrarse a las políticas públicas, porque la conquista del deseo imaginario es un hecho de política; o sea que es un acto político. No hacerlo es desconocer lo que sus habitantes piensan y hacen. En el caso de los imaginarios fundacionales, se debe señalar que, si bien operan —en unos casos— como memoria, en la realidad y en la mayoría de las veces aparecen más como proyecto (sentido del deseo) y eso gracias a que es una realidad con sujeto social que tiene voluntad consciente. Es decir, una realidad que busca imaginarse como posible.

La selección de los imaginarios fundacionales de Quito, en los ámbitos de la historia y geografía, también tiene que ver con la dinámica de transformación esencial que tienen. Así, por ejemplo, en uno de ellos es interesante remarcar que en un momento histórico la ciudad le da la espalda a su origen, lo cual conduce a la pérdida memoria y, lo que es peor, a la pérdida del futuro de la misma. Es un imaginario que niega el “lugar común” de nacimiento de la ciudad: el centro histórico. Y, en el otro caso, no es que se niega la localización equinoccial de la ciudad sino que se *periferiza* esa centralidad, al extremo que se podría afirmar que se perdió geografía, aunque se mantuvo el imaginario.

Quito: la ciudad de la historia

Producir ciudad va de la mano con representarla para producirla; esto es que las urbes son construidas por sus ciudadanos con el espíritu y el pensamiento civil que portan. En otras palabras, las ciudades son producidas

en acto simultáneo con el desarrollo del pensamiento civil porque son indisolubles. De allí que los imaginarios fundacionales tengan un sello central como “futuro de la memoria”, es decir, en la historia. Es que la ciudad “desde su lejana fundación, que comenzó siendo el lugar donde se enterraban a los muertos, fue pasando a ser depósito de la memoria colectiva y lugar donde se escribe el porvenir de la población” (Silva, 2008: 19).

El nombre de una ciudad dice mucho de su representación, de su imaginario.¹⁹ Cuenta la leyenda que el nombre de Quito viene de un pájaro o tórtola llamada en quichua *quitu*,²⁰ que fue la que anunció a Pacha y Cacha —quienes habían subido al Pichincha para salvarse del diluvio— que había llegado el momento de descender al lugar donde se fundaría la nueva ciudad. De allí en más, el nombre de la urbe se mantiene con el Incario y con la conquista española, que a lo sumo lo que hizo fue añadirle la denominación de San Francisco al nombre de Quito.²¹ De esta afirmación se puede desprender que toda ciudad nace cuando se la nombra, cuando se la representa y cuando se la imagina; porque si bien puede existir en la realidad, necesita ser llamada de alguna forma para que cobre vida en el imaginario.²² El caso de la denominación de Quito es un hecho histórico fundamental que nace como uno de los imaginarios fundacionales.

19 Los casos emblemáticos son el Cusco en el Perú, que etimológicamente quiere decir ombligo, lo cual es el resultado de su condición central en el Tahuantinsuyo: un imaginario que nace de una ciudad y un imaginario que construye una ciudad. Montevideo en Uruguay nace cuando el fundador evoca desde el monte una ciudad que se ve: “monte veo”. O las ciudades que nacen con el río que les otorga su carta de nacimiento: Bogotá, Riobamba, Río de Janeiro.

20 “Dicen que sus dos primeros habitantes, Pacha y Cacha, se salvaron del diluvio ascendiendo al Pichincha. Permanecieron ahí hasta que una tórtola, que llevaba una pequeña planta en su pico, les anunció que podrían bajar a la llanura, donde se asentaron en lo que se llamaría Quito. Este pájaro tradicional de la región se llama *quitu* en quichua” (Collin Delavaud, 2001: 32).

21 También existen otras explicaciones del origen del nombre Quito y también tiene sentido que, cuando se produjo la fundación de la ciudad, los españoles marcaran su impronta de “nacimiento” con la denominación de San Francisco de Quito para establecer el “mestizaje” que se abre y la cobertura religiosa que “civiliza”.

22 El bautizo de una persona, independiente de su ritualidad religiosa, tiene la función fundamental de darle existencia a través de un nombre, de nombrarla e identificarla con su partida de nacimiento, base principal para obtener la carta de ciudadanía.

En esa ciudad que tiene nombre (Quito) es necesario que su existencia se sustente en una funcionalidad que le dé sentido; en el caso que nos ocupa, se trata de la capitalidad como un elemento constitutivo del imaginario fundacional, que nace con la ciudad y que sigue hasta la actualidad, en tanto todas las civilizaciones que han morado sobre ella la han acrecentado como elemento co-constitutivo: fue el centro de los Señoríos de Quito, de la Real Audiencia de Quito y de la República del Ecuador. Incluso la capitalidad de la ciudad ha sido desarrollada independientemente de la vulnerabilidad impuesta por la implantación territorial: erupciones, deslaves y sismos, entre otros, o del peso conquistador del Incario o de la colonización española.

Quito –como capital del Ecuador– también construye un imaginario urbano distinto al de las ciudades que no lo son, porque es la ciudad de la política que concentra la protesta, que genera animadversión porque se cuestiona la capitalidad desde afuera al confundirla con el Estado, aunque sus habitantes la imaginen como el centro de la integración nacional (crisol) que hace que unos (capitalinos y capitalinas) y otros (provincianos y provincianas) se vean de manera excluyente.

Como la tórtola *quitu* nace con el sentido del vuelo sin límite y *Quitumbe* con su halo de guerrero libertario, no sólo que nombra la ciudad sino que la caracteriza como cuna libertaria, entre otros, del primer grito de la independencia en América Latina. En ese sentido, la revolución quiteña tiene dos elementos centrales para la constitución de los imaginarios de la ciudad: por un lado, la independencia otorga gran protagonismo a la urbe (énfasis teleológico) y, por otro, genera una fuerza centrípeta dentro de la historia nacional (predestinación) (Terán, 2009).

En términos urbanos, está el imaginario que nace del desapego o ruptura con el origen histórico de la ciudad, cuestión que es común en la historia de las ciudades y que es una constatación prácticamente universal: las ciudades, en algún momento de su historia, le dan la espalda a su origen, construyendo un imaginario de olvido (como memoria) que, por un lado, produce un deterioro del imaginario y de la realidad,²³ y por

23 Las ciudades porteñas nacen de esta condición y luego viven de ella, tienen un momento que ignoran esta función originaria; allí están los casos de Montevideo, La Habana,

otro lado rompe creativamente con el pasado (matan al padre), para crear identidad y proyectarse al futuro. Se podría afirmar, parafraseando a Freud, que se trató de un parricidio urbano que requirió de un despertar —en el caso de Quito— venido del reconocimiento mundial a esta herencia magnífica.²⁴

Quito también es una ciudad que le dio la espalda a su origen histórico en la figura de su “centro histórico” y, al hacerlo, produjo un olvido constructivo creador: el centro histórico no fue intervenido con la fuerza que ocurrió en otras ciudades de la región donde perdieron para siempre un importante valor patrimonial, en un momento en que la arquitectura y el urbanismo entraron con fuerza desbrozando lo que se encontraba en el camino. Si bien este fue un ángulo positivo, por otro lado produjo un gran deterioro simbólico, social y físico, hecho que ocurrió hasta la década de los años ochenta, cuando se erosionó el imaginario y la realidad mediante la densificación, tugurización y erosión de las estructuras antiguas, y cuando la función central empezó a ceder (reubicarse en las nuevas centralidades) y el discurso se perdió en el estigma de la colonialidad (casco y estilos coloniales) más la ausencia de un proyecto.

Pero este olvido no significó su desaparición de la realidad sino la erosión del imaginario,²⁵ lo cual grafica claramente que hay una estrecha

Lima, entre otras. Lo mismo ocurre con las ciudades de origen fluvial donde se destacan casos como los de Guayaquil, Manaus y Buenos Aires.

24 Con la Declaración de Quito como Patrimonio Cultural de la Humanidad, por parte de la UNESCO en 1978, el imaginario es reposicionado desde afuera cuando se rompe con el olvido, se reconstruye la memoria y se replantea la simbiosis sociedad y espacio. Pero solo hasta 1988 se empieza a trabajar sobre la realidad con una propuesta municipal de constituir el vínculo entre realidad e imaginario con el diseño de un plan, de un esquema de financiamiento (FONSAL / ECH), de una instancia de decisión política (Comisión) y de una administración específica que nace de la Ley del Distrito Metropolitano. Desde este momento se inicia la gran renovación del centro histórico en la doble línea: reconstrucción de la realidad y del imaginario, aunque no exenta de un gran debate porque es un ámbito del conflicto urbano.

25 Por eso no tiene sentido el planteamiento del renacimiento, porque nunca murió (mucho menos la conservación). En cambio, sí tiene sentido la renovación porque le otorga un nuevo orden en un contexto que potencia su memoria, generando un valor de historia (suma de valor al pasado), de acuerdo con las condiciones del momento.

relación entre ciudad e imaginarios y también autonomía relativa entre ellos, con lo cual puede ocurrir —como de hecho ocurre— que la pérdida del imaginario conduzca a la pérdida de lo real. Así, la pérdida de imaginario puede conducir a la pérdida de la historia porque se puede negar el valor de historia con la metamorfosis o congelar la historia con la conservación. El primer caso puede ser Guayaquil, que construye una historia con antecedentes poco sustentados en la memoria (Malecón, 2000) y la otra Quito, donde algunos monumentos se intervinieron desde la lógica del pasado.

Esta doble condición del centro histórico permite entenderlo como un espacio público y, dentro de él, con su símbolo principal: la plaza. Pero, ¿qué es la plaza? Es el espacio vacío que se llena de ciudad, es el lugar donde se encuentra la gente y el que le da estructura a la urbe. Si ello es así y si el parricidio es un punto de partida creador, se podría afirmar la existencia de los siguientes momentos y circunstancias:

- *Des-plaza.* Con la negación del origen histórico se entra en un proceso de desplazamiento expresado en la erosión del imaginario y, también, de la realidad. Se percibe, por un lado, un vaciamiento de sociedad (despoblamiento), una pérdida de las funciones centrales, una erosión de las estructuras antiguas, la ocupación de la calle por el comercio informal y, por otro lado, la pérdida de su condición de referente identitario, de visibilidad social y de representación que —en uno y otro caso— implica un redireccionamiento hacia nuevos lugares de la ciudad. En definitiva, se extrae o expulsan imaginarios, funciones y población del lugar central, posicionándose la agorafobia.
- *A-plaza.* Una vez producida la pérdida de centralidad por desplazamiento, existen dos opciones que esta noción de a-plazar transmite; la primera, que se difiera en el tiempo la posibilidad de la renovación y, la segunda, que el concepto revele que está desprovista de plaza,²⁶ es

26 En este concepto nos basamos para decir que la plaza es un objeto urbano en vías de extinción en América Latina, en tanto este espacio vacío no es capaz de llenarse de ciudad porque la lógica del mercado imperante (la privatización de lo público) es la que estructura al territorio. Hemos pasado de lo público a lo privado.

decir, de su pérdida absoluta de su condición de espacio público que se llena de ciudad.²⁷

- *Rem-plaza*. El desplazamiento tiene su antítesis en el reemplazo porque, frente al espacio que se vacía de población, existe un proceso de concentración de ciertas actividades urbanas más rentables que las residenciales, que conducen al fenómeno de la “boutiquización” del centro histórico (Carrión, 2009). En otras palabras, la ciudad central vive un proceso de cambio por suma de valor al pasado (valor de historia) y no de conservación que expresa la lógica de *palimpsesto*. En el lugar se ubican funciones centrales acordes al momento histórico (renovación) que sustituyen a las anteriormente existentes; es decir, no se trata solo de sustituir unas por otras, sino de cambiar la funcionalidad de la totalidad.
- *Em-plaza*. Con la pérdida de la plaza (a-plaza), existe la necesidad no de mejorar lo inexistente sino de construir o reinventar la plaza para el nuevo urbanismo. De allí que sea necesario un emplazamiento (emplazar) para volver a hacer plaza, para que ese espacio vacío se llene de ciudad, de sociedad y de un pensamiento civil con estructura significativa, esto es, de un imaginario. Este proceso se logra poniéndose un plazo (conminándose) para construir un valor de historia que se expresa en la suma de valor al pasado (renovación) y no de congelar la historia (em-plaza). No sólo existe valor de uso y valor de cambio sino también valor de historia, como acumulación de tiempo al pasado. Y esta acumulación no es otra cosa que cada generación marque su huella para dejar una impronta creadora para el futuro, sea como olvido o como memoria.

Este proceso únicamente es posible de realizarse con políticas urbano-culturales que no sólo construyan o reconstruyan monumentos, sino que también produzcan una renovación de los imaginarios, los discursos y el espíritu de la ciudad, para que haya correspondencia entre imaginario y realidad.

27 Nos basamos en el significado de amoral para hacer un símil de a-plaza. Amoral quiere decir desprovisto de moral, que para el caso que nos ocupa puede ser: desprovisto de plaza.

Quito: la ciudad de la geografía

La ciudad no puede entenderse por fuera de las condiciones de su implantación geográfica; no sólo porque históricamente las ciudades nacieron en los ríos, en el cruce de caminos o en lugares estratégicos (militares, productivos) donde podían aprovechar las cualidades de la naturaleza, sino porque el sitio marca el “espíritu de la ciudad”. En ese contexto nace el peso relativo de la fuerza natural sobre la artificial, permitiendo construir los imaginarios urbanos fundacionales vinculados con la geografía. Obviamente al principio de la historia urbana el peso de las condiciones de localización es mayor, aunque después se produzca un proceso de separación relativa.

Quito está pegada al sitio con una potencia inusitada y telúrica, lo cual produce los imaginarios fundacionales relacionados a la geografía; desde, por un lado, la construcción de la ciudad del equilibrio: está en la mitad del tiempo (Sol) y en la mitad del espacio (geografía) y, por otro, en la ciudad de la incertidumbre y el horizonte nacida del volcán.

La ubicación en la mitad del mundo le otorga la condición de ciudad en la mitad del tiempo, gracias a que los rayos solares caen perpendiculares, lo cual produce los siguientes efectos directos: un orden urbano que viene desde las épocas precolombinas bajo una cotidianidad canicular que obliga a medir la temperatura en la sombra, una arquitectura que no puede negarlo al momento de diseñar la puerta y la ventana, y la imagen de “postal” que se construye a la hora de tomar las fotografías: al principio de la mañana, cuando el Sol produce sombra, pero por ser tan temprano, la población está ausente.²⁸

Quito está ubicada desde siempre en la “mitad del mundo”, tan es así que los Señoríos de Quito y los incas ya la concibieron y construyeron alrededor del Sol (mitad del tiempo). Sin embargo, será “recién” en 1736 que esta realidad imaginada se confirma con la Misión Geodésica Francesa

28 Las fotografías del centro histórico de Quito que se difunden mundialmente —por la condición de Patrimonio de la Humanidad— están vaciadas de sociedad porque la luz y la sombra de las primeras horas de la mañana producen este imaginario de ausencia.

que llega con la finalidad de medir el arco del meridiano terrestre, definir el sistema métrico para la humanidad y ubicar científicamente el lugar equinoccial de la ciudad de Quito. Este hecho de carácter científico le otorga el nombre ecuatorial al país, con lo cual el Ecuador nace por una denominación surgida por el cruce de una línea imaginaria por el territorio patrio. Es tan fuerte el sentido de la geografía en el país que el Ecuador termina siendo una referencia geográfica —no histórica— nacida de la “equinoccialidad que conduce a la ecuatorianidad”. Es decir, un imaginario geográfico funda un país y en el caso de su capital la geografía termina por imponer un imaginario urbano fundacional.

Esta condición de ciudad en la mitad del mundo construye un imaginario de centralidad geográfica que, con el paso del tiempo, se pierde. Quiteños y quiteñas se consideran en el ombligo del mundo, a pesar de que el desarrollo económico y político haya modificado esta centralidad y haya desplazado el centro territorial hacia la periferia económica.

El imaginario urbano de ser una ciudad en la “mitad del mundo” revela el peso que tiene desde su fundación hasta el día de hoy. Sin embargo, lo que se puede observar es que la ciudad y el país pierden geografía frente al desarrollo que existe en los países del norte. Es decir, seguimos creyendo que Quito y el Ecuador están en la mitad del mundo a pesar de que en la realidad esa ubicación se perdió por el asimétrico crecimiento económico y político mundial; o sea que es una realidad que depende de lo que se haga aquí, pero también de lo que se haga allá. Se trata, entonces, de una geometría variable que también se expresa en la disociación entre la realidad existente y la realidad imaginada, en el sentido que la pérdida de la realidad existente no conlleva mecánicamente la pérdida de la imaginada, o viceversa.

La única posibilidad para que las dos realidades se encuentren depende de la toma de conciencia de que hoy no es suficiente contar con las bondades de la naturaleza, sino que es imprescindible producir socialmente la equinoccialidad mediante la conectividad, competitividad y posicionamiento. Si Quito se localizó en la mitad del mundo gracias a las cualidades naturales del planeta, hoy aquello no es suficiente: se debe reconstruir su equinoccialidad, lo cual quiere decir que los imaginarios se cons-

truyan y produzcan, porque son elementos fundamentales de las políticas públicas.

El tercer imaginario surge de la localización entre volcanes activos y pasivos, donde sobresale la presencia del Pichincha que inicialmente fue concebido como parte de la lógica defensiva y, posteriormente, por su cambio de funcionalidad, marca la identidad de la población,²⁹ la forma longitudinal de la estructura urbana, el sentido que impone como horizonte y la creación permanente de incertidumbre. De allí que no sea raro conocerla como la ciudad del volcán al que se lo llora, pinta, maldice, canta, así como el que impone una morfología a la ciudad, porque se desarrolla en las faldas del volcán y porque su presencia longitudinal define el largo y ancho de la ciudad.

Allí está Quito como una ciudad larga en el sentido norte a sur, que se expresa en un desarrollo longitudinal que cuenta con 34 kilómetros de largo y en un transversal que llega a tener, en su parte más angosta, 4 kilómetros. Esto hace que el Sol esté permanentemente presente en la localización de las vías y en la producción arquitectónica, porque es clara su presencia este-oeste como luz o sombra. Pero también estos hitos geográficos son determinantes en términos referenciales para la ubicación, pertenencia y percepción de la población.

La ciudad del allá-acá: la migración internacional

Los imaginarios urbanos fundacionales, ligados a la historia y a la geografía, empiezan a ser reconstituídos desde el fenómeno de la emigración internacional que vive el país a raíz de la crisis económica de finales de la década de los años noventa del siglo XX.³⁰ El Ecuador ha sufrido una emigración de alrededor del 12% de su población y sus efectos económicos vía remesas han significado una inyección económica directa a un

29 Es el ícono identitario más importante de Quito.

30 De allí que no sea nada descabellado preguntarnos respecto a lo que se producirá con la crisis actual, que obviamente es de distinta naturaleza y características, pero que sus efectos ya se sienten.

25% de ecuatorianas y ecuatorianos, y un ingreso de divisas al país de tal magnitud que se ubicó en segundo lugar luego del petróleo.

Desde este momento se empieza a sentir la reconstitución de los imaginarios fundacionales, basados en las ópticas de la integración del aquí con el allá que vienen, por ejemplo, de una nueva familia que tiene dos casas y un solo hogar; en el apareamiento de los hijos de la globalización ubicados en un “no lugar” gracias a la tecnología y la información, y la constitución de una ciudad translocal que rompe con los límites de la ciudad frontera para actuar articuladamente como ciudad en red.

Los imaginarios urbanos en la relación del aquí—allá reconstruyen la equinoccialidad en una doble dimensión: primero, desde la propia realidad de la condición de “mitad del mundo”, en tanto se produce una socialización de las nuevas tecnologías de la comunicación que aproximan los territorios distantes amparados en el tiempo real y el espacio virtual.³¹ Este es el caso de la generalización de la telefonía y la computación (celular, internet, *skype*) que incluso se contratan desde allá (telefonía). También repositionan la centralidad y el apareamiento de nuevas frecuencias y aerolíneas entre Quito y varios destinos, así como la existencia de importantes remesas económicas y culturales. Segundo, desde la reinención del imaginario de la equinoccialidad unas veces como nostalgia y otras como reafirmación del sentido de pertenencia en una realidad del destino que le es hostil.

Bajo estas dos expresiones tenemos un fortalecimiento del imaginario de la equinoccialidad que tiende a reconstituirse mediante un proceso que llega desde afuera. En otras palabras, el imaginario de algo que se pierde puede construirse desde algo que se añora y desea.

En la ciudad de los otros —que es justamente la del migrante— los imaginarios fundacionales se sostienen como nostalgia y realidad. En la época

31 Existe una significativa polarización entre ricos y pobres que hace que la “relación de dependencia, o al menos de compasión, que subyacía hasta ahora bajo todas las formas de desigualdad se despliega ahora en un nuevo “en ningún lugar” de la sociedad mundial” (Beck, 1998: 91). De alguna manera se puede afirmar que se ha llegado a disociar estas dos categorías sociales por el hecho que los ricos viven principalmente el tiempo, y los pobres, el espacio. Los últimos tienden a anclarse territorialmente y los primeros a aferrarse a la velocidad que les impone el crono. El tiempo virtual reduce la distancia y con ello se produce una subsunción adicional del rico sobre el pobre.

de la ciudad de campesinos, el migrante campesino reprodujo parcialmente la economía rural en la ciudad (Roberts, B. 1978), pero la relación campo-ciudad fue precaria, al extremo que fue absorbida con relativa velocidad. La migración internacional, en un contexto como el actual, no solo lleva a cuestras la cultura de origen sino que la integró en red con la de destino y desde el mundo popular. Las remesas modifican los imaginarios porque “la plata habla” o porque las remesas también son culturales.

Las migraciones crean nuevas formas de segregación e integración urbana. Cuando se producen hechos de violencia étnica o xenofóbica en Nueva York, Madrid o Barcelona contra migrantes ecuatorianos, existe un procesamiento local del hecho porque el que está allá no es un otro sino un nosotros: el racismo y la xenofobia producidos allá son asumidos acá como propios, porque hay un espacio indiferenciado e integrado.

La mitad del mundo se reposiciona en la realidad y en el imaginario, gracias a las remesas económicas y culturales, así como a la aproximación de los territorios distantes y a las nuevas formas de representación política.³² No se diga respecto a la temática de la cronología, donde el tiempo real lo introduce lo tecnológico: celulares, Internet, cámaras de fotos, entre tantas otras. En la ciudad de los otros-nosotros, del aquí-allá y del ahora-mañana, los imaginarios fundacionales se sostienen por la emigración internacional.

En otras palabras, los imaginarios urbanos se producen en espacios distintos, distantes y discontinuos, pero integrados que conforman comunidades simbólicas en espacios sociales transnacionales.³³ De allí surge un par de preguntas importantes: ¿cómo actuar y pensar ciudades que están dispersas e integradas en varios países y continentes? ¿cuáles son los imaginarios que se construyen en ese contexto?

32 Hoy el emigrante tiene derecho al voto y también a ser elegido representante ante la Asamblea Nacional.

33 A ello deben sumarse las remesas culturales (de ida y vuelta), la formación y calificación de la fuerza de trabajo, el desarrollo de la tecnología (telefonía, Internet) y el impulso de ciertos sectores económicos (aviación, servicios), entre otros. De esta manera, la migración internacional conforma, como afirma Beck (1998) “comunidades simbólicas” configuradas en “espacios sociales transnacionales” que se sustentan a su vez en comunidades transnacionales. Es decir, se trata de una de las formas de integración y cohesión social de nivel mundial más significativa.

En suma: construimos los imaginarios urbanos y son ellos los que nos dictan los valores, las pautas y el conocimiento para actuar, construir y consumir una ciudad absolutamente plural.

Conclusiones imaginadas

La coyuntura urbana de la década de los años noventa nos mostró que las ciudades no crecen como antes, porque el ciclo de la migración del campo a la ciudad se cerró mientras se abrió el de la migración internacional. También que las urbes se afectaron –positiva o negativamente– con la reforma del Estado, porque los municipios tienen hoy más competencias y recursos frente al Gobierno nacional, pero menos injerencia en la ciudad debido al peso del mercado venido de los procesos de privatización. Y tercero, la globalización genera horizontes distintos; por eso tenemos una redefinición de los territorios, un regreso a la ciudad existente y una mutación de los imaginarios.

No obstante, la ciudad tiene una fortaleza innegable en el contenido de su origen: la condición geográfica de ser una ciudad en la mitad del mundo le otorga una centralidad geográfica que debe aprovecharse para encontrar un nicho en la red urbana global. Eso supone diseñar políticas dirigidas hacia esa finalidad.

Mientras en Quito la equinoccialidad existe como imaginario y se ha erosionado como realidad; el centro histórico, en cambio, existe como realidad pero no como imaginario. Dos ejemplos de dos realidades distintas que muestran la asimetría entre realidad e imaginario,³⁴ que obliga a plantear salidas distintas en cada caso.

En otras palabras, lo que existe es una geometría variable entre lo que se ha perdido y lo que se desea, entre la realidad y lo imaginado y entre el tiempo y el espacio, como productores significativos de pensamiento

34 Con el ejemplo de la violencia se puede entender mejor: en Santiago hay baja violencia pero alto imaginario de temor; en Washington hay violencia pero no existe en el imaginario; y en Cali hay violencia y un imaginario elevado.

civil porque el imaginario produce ciudad y también la vive. De allí se puede concluir que lo real y lo imaginado producen tres opciones: que no existan en la realidad pero sí en el imaginario. Que existan en la realidad y no en el imaginario. Y que existan en la realidad y también en el imaginario. Esta triple condición explica la geometría variable de los imaginarios.

Los imaginarios no deben manejarse aisladamente entre ellos o en relación con la realidad; deben hacerlo articuladamente y concebirse en perpetua transformación, lo cual los posiciona en el ámbito temporal del deber ser: la conquista de los deseos que vienen de los imaginarios como propuesta, a la manera de una ilusión movilizadora que construye una fuerza política poderosa. Por eso son parte del conflicto urbano y por eso mismo están en permanente disputa. Son parte del patrimonio que se hereda y, por lo tanto, que se confronta.

Si Quito le dio la espalda a su origen histórico y si perdió centralidad geográfica, como ocurrió con muchas ciudades en el mundo, es hora de revertir esta situación con un diseño de política pública que integre la realidad y el imaginario bajo la lógica global/local: mejorar la conectividad, posicionamiento, innovación, flexibilidad institucional y calidad de vida de sus habitantes. Para eso se necesitan nuevas tecnologías e infraestructuras de punta.³⁵

La reconstitución e integración de los imaginarios y la realidad en el sentido del deseo y de la política (lo político), desde la perspectiva de los otros/nosotros puede tener las siguientes tres entradas de reconocimiento: primera, repensarse como un presente vivido para que el imaginario

35 Este momento existe una disputa en Sudamérica respecto a la ubicación de los grandes HUB aéreos. Las aerolíneas hacen alianzas para explotarlos y se invierten cuantiosos recursos para mejorar las infraestructuras aeroportuarias. Por ejemplo, si Bogotá invierte una cantidad de 1.200 millones de dólares, Quito invierte la mitad en los aeropuertos, sin embargo, este último tiene algunas limitaciones: es un aeropuerto de altura, no está pensado en términos urbanos, no fue diseñado como HUB y no tiene aerolínea que lo explote. En este contexto, mucho dependerá de la decisión de Brasil respecto al lugar donde buscará su integración a la cuenca del Asia Pacífico y de la construcción de las grandes infraestructuras regionales: puertos, aeropuertos, carreteras, túneles, oleoductos, refinerías, y ferrocarriles que se planifican en Sudamérica (IIRSA).

sea una fuerza política fundamental. Segunda, repensarse desde el otro para que las fronteras sean espacios de encuentro e integración a la manera de la alteridad y otredad. Tercero, repensar la democracia más como respecto a las diferencias que como hegemonía de la igualdad que las subsume.

La ciudad tiene múltiples voces, miradas y caminos, por lo tanto, múltiples imaginarios; más aún si el universo simbólico se ha mercantilizado, al extremo que hay mercados simbólicos, patrimoniales e imaginarios. Hoy existen prácticas culturales con alto contenido mercantil y social, como el fútbol (Ronaldo y el fútbol barrial) y la música (Michael Jackson y el movimiento popero).

Reconstruir la realidad implica hacerlo también desde el imaginario, es decir, una realidad que busca imaginarse desde un futuro deseado: el imaginario urbano es un proyecto y una política en conflicto.

Los centros históricos en la era digital en América Latina*

Introducción

Este trabajo nace de un proceso de estudio y reflexión realizado sobre la base de lo que se ha venido haciendo y estudiando en algunos de los centros históricos más importantes de América Latina. Para su desarrollo se plantea una lógica expositiva a través de tres preguntas claves y una conclusión general.

La primera se refiere a lo que está sucediendo en los centros históricos o por qué esta temática ha cobrado tanto peso en el continente: ¿qué ocurre hoy en día con el proceso de globalización en los centros históricos en la región? Su pertinencia proviene del hecho de que si estos cambian —porque tienen historia— y por eso cambian también las formas de entenderlos y de actuar, habría que conocer su proceso para ubicarnos en el momento actual. Los centros históricos nacen —de manera paradójica— en el momento en que empieza su deterioro o, lo que es lo mismo, cuando empiezan a vaciarse de centralidad urbana; de allí la necesidad de recuperar la centralidad histórica, de tal manera que sigan desarrollándose, a través de políticas de renovación.

* Publicado originalmente en: Carrión, Fernando (2005) “Los centros históricos en la era digital en América Latina” en *Ciudades Translocales. Espacios, Flujo, Representación*, ed. Rossana Reguillo y Marcial Godoy Anativia. Ciudad de México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), p. 85-108.

¿Qué pasaría en los centros históricos de América Latina si no se hace nada y se deja que las fuerzas sociales operen bajo su propia inercia? Esta es la segunda pregunta, pertinente si tenemos en cuenta que La Habana Vieja logró sobrevivir y preservarse gracias a que no se hizo nada durante mucho tiempo y a que el centro histórico de Quito se ha mantenido gracias al escaso desarrollo relativo del país.

En uno y otro caso, aunque por razones distintas, no se produjo la presencia arrolladora de la arquitectura y el urbanismo modernos que en otras latitudes impulsaron cambios notables, como en Santiago, Río de Janeiro o Bogotá. Sin embargo, también tenemos casos inversos donde la definición explícita de políticas ha tenido un éxito importante.

Frente a esta realidad se plantea la tercera pregunta: ¿qué es lo que correspondería hacer, cuáles serían las políticas posibles y deseables para que los centros históricos puedan seguir existiendo? Esto responde a parte de la importancia de definir políticas explícitas y sustentables nacidas de un marco institucional público-privado.

¿Qué sucede con los centros históricos en el nuevo patrón de urbanización?

En América Latina el patrón de urbanización ha entrado en un franco proceso de transformación: si desde la década de los años cuarenta, la lógica se dirigió hacia la expansión periférica, en la actualidad lo hace hacia la ciudad existente, lo que produce una mutación en la tradicional tendencia del desarrollo urbano, exógeno y centrífugo, hacia uno endógeno y centrípeta, desde una perspectiva internacional. Esto significa una urbanización caracterizada como de “introspección cosmopolita” (Carrión, 2001), que supera el tradicional concepto de ciudad como frontera a uno de ciudad abierta, vinculada en red, y permite pasar de la urbanización de la cantidad hacia una de la calidad.

1 Que exige políticas y acciones urbanísticas dentro de las ciudades, es decir, la urbanización de la ciudad o la reurbanización.

Con esta vuelta de prioridad a la urbe construida,¹ el centro histórico cobra un sentido diferente y plantea nuevos retos vinculados a las accesibilidades, a las centralidades intraurbanas, a las simbologías existentes y a las relaciones sociales que le dan sustento. De esta forma, se revaloriza la centralidad histórica y se busca desarrollar nuevas metodologías, técnicas y conceptos que sustenten otros esquemas de interpretación y actuación sobre ellos. Se abren nuevas perspectivas analíticas y mecanismos de intervención, que tratan de superar los paradigmas que parten de lo monumental —como hecho inicial y definitivo—, abstrayendo los contextos económicos, sociales e históricos. En otras palabras, con este cambio en la urbanización, el centro histórico cobra un peso singular y se modifica también su naturaleza.

La transformación sustancial del objeto centro histórico y, de manera correlativa, de las formas de entenderlo y actuar, tienen que ver al menos con tres situaciones que analizaremos a continuación.

Incremento de la pobreza urbana

América Latina ha visto incrementar de manera notable el número de pobres dentro de sus ciudades. Arraigada (2000) consigna que 62% de los pobres habitan en las ciudades. Si esto es así, no sólo la mayoría de la población urbana es pobre sino que las ciudades en su totalidad también lo son. Esto daría lugar a pensar que hemos pasado de las “ciudades de campesinos” —que nos mostrara Roberts (1978)— a las “ciudades de pobres”. Así estamos asistiendo a un proceso de urbanización de la pobreza, de incremento de la exclusión social y de la precarización del empleo, expresado en la informalización y el agravamiento de las tasas de desempleo.

Las ciudades de pobres son pobres, porque así como el Rey Midas convierte en oro todo lo que toca, la pobreza todo lo encarece y erosiona a donde llega. Existen varios estudios que muestran que la pobreza resulta ser más cara que la riqueza. Ejemplos de la afirmación son: el acceso al agua potable por tanque cisterna, más costoso y de menor calidad que por la tubería del sistema formal; el abastecimiento de víveres, de peor

calidad y mayor precio en las comunidades urbanas distantes que en los supermercados, y la vivienda, el transporte y el crédito, que también tienen un comportamiento similar. La pobreza social concentrada en el hábitat tiende a degradarlo y este hábitat erosionado se convierte, a su vez, en factor adicional de la pobreza, en un círculo sin fin.

En ese proceso, los centros históricos se convierten en el espacio estratégico para el mundo popular urbano, donde cobra vida el tugurio, el comercio ambulante, la prostitución y la informalidad, como mecanismos o estrategias de supervivencia para los sectores populares de la ciudad.

Los sectores de más bajos ingresos se asientan residencialmente en los lugares de renta nula. Esto es, por un lado, en donde las condiciones del sitio son más complejas para el desarrollo urbano y en donde los servicios no existen o son precarios (periferia), y, por otro, en los lugares centrales de la ciudad que permiten el uso intensivo del espacio (incremento de la densidad) y del alto hacinamiento de la población, bajo la modalidad económica del tugurio: "muchos pocos hacen un mucho". En uno y otro caso, llevan al deterioro del medio ambiente urbano, sea natural o construido, y esto se convierte en causa y efecto de la pobreza.

De igual manera, el comercio callejero tiene sentido en la centralidad porque allí es posible la convergencia de tres condiciones que lo hacen viable: el uso privado del espacio público sin pagar los costos reales de la localización; la posibilidad de evitar el pago de los tributos al consumo y a las transacciones mercantiles, así como de los aranceles de importación, y, finalmente, la existencia de una demanda cautiva importante. La lógica de la implantación de este tipo de actividad comercial responde, entonces, a una concentración de la demanda por factores de centralidad urbana y a la informalidad propia de esta actividad. Por otra parte, no está de más reiterar los problemas que esta actividad produce al patrimonio histórico.

Esta condición de la pobreza conduce a un ciclo perverso: la inversión realizada en los centros históricos incrementa las rentas del suelo (diferenciales y monopólicas), que plantean como disyuntiva la expulsión de la población de menos recursos económicos o, en su defecto, el incre-

mento de la densidad de uso de los soportes materiales por la vía de la turgurización. Esto significa que los lugares centrales que tienen un valor patrimonial de alto contenido, tienden a deteriorarse por la falta de políticas públicas y estrategias de desarrollo urbano que rompan este ciclo, mediante la superación de la pobreza.

En otras palabras, la centralidad histórica en América Latina vive en una contradicción estructural: la concentración de la riqueza histórico-cultural y de la pobreza socioeconómica de la población que allí reside. Una definición de este tipo requiere de una política que trate de manera integral la contradicción y no —como hasta ahora se lo ha hecho— privilegie a uno de sus polos;² esto conduce a una política también contradictoria de preservación (la riqueza) y desarrollo (la pobreza), que se especifica en el concepto que la integra: “desarrollo sostenible” (Carrión, 2001).

La transición demográfica

América Latina concentró en 1950 a 41 por ciento de la población en las ciudades y en 2000 a 78 por ciento. Esta creciente concentración en áreas urbanas tiene su contraparte en la reducción significativa de las tasas de urbanización, que se expresa en el hecho de que si en 1950 América Latina tenía una tasa promedio de 4.6, para el año 2000 se redujo a la mitad (2.3). Eso significa que se cerró el ciclo de la migración campo-ciudad y se abrió la internacional, con lo cual tenemos múltiples ciudades grandes fuera de los territorios nacionales, la llegada de recursos por alrededor de 25 mil millones de dólares (Ávalos, 2002)³ por concepto de

- 2 La concepción monumentalista tiene a la conservación como eje unilateral de su política, basada en un énfasis físico-espacial y en un mecanismo de regreso al pasado.
- 3 “De acuerdo al Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del [Banco Internacional de Desarrollo] BID, las remesas en América Latina alcanzan alrededor de 25.000 millones de dólares al año y se proyecta que de continuar con las tasas de crecimiento actuales, el valor de las remesas acumuladas para la siguiente década 2001-2010 podría alcanzar los 300.000 millones de dólares” (Ávalos, 2002).

remesas;⁴ políticamente, la formación de “ciudadanías múltiples”,⁵ y culturalmente, la conformación —como dice Beck (1998)— de “comunidades simbólicas” configuradas en “espacios sociales transnacionales”.⁶ En términos urbanos, empieza a ocurrir un enlace de la ciudad de México con Los Ángeles, de La Paz con Buenos Aires, de Lima con Santiago, de Quito con Murcia, porque tienden a reproducir la cultura del lugar de origen en el de destino y a establecer lazos interurbanos muy significativos, que hacen repensar el continuo urbano-urbano. En otras palabras, esto nos lleva a plantear otra pregunta: ¿cómo pensar un centro histórico que no sólo está disperso en una ciudad sino que está en otras ciudades y países?

Esta doble determinación demográfica —reducción de las tasas de migración rural-urbanas e incremento de las migraciones fuera de los territorios nacionales, en un contexto de globalización de la sociedad— constituye una contradicción propia de la urbanización actual: el regreso a la “ciudad construida” o la introspección y la internacionalización (introspección cosmopolita), que para el tema de los centros históricos es fundamental. Lo es porque revaloriza el peso de la ciudad construida y dentro de ella adquieren mayor significación las centralidades urbana e histórica, pero también las pone a competir, con lo que la contradicción entre la centralidad urbana y la histórica adquiere una relevancia sin par, porque hay una disputa de estas funciones entre los lugares donde históricamente se concentraban y los nuevos espacios donde empiezan a desarrollarse.⁷

4 México recibe 10 mil millones de dólares anuales por remesas, en El Salvador es la primera fuente de ingresos y en Ecuador la segunda. Un fenómeno similar pasa en los países caribeños de Cuba o República Dominicana; centroamericanos, como Nicaragua o Panamá, y andinos, como Colombia o Perú. En Brasil las remesas se equiparan con las exportaciones de café.

5 Reconocimiento a la doble y triple nacionalidad, el otorgamiento del derecho al voto al migrante y en Chile, el reconocimiento a una región extraterritorial.

6 Esta sería la forma privilegiada de articulación de la “ciudad en red” desde América Latina, que si bien se apoya en las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (NTIC), no da tanto peso al determinismo tecnológico, como ocurre con las “ciudades globales”.

7 Gracias a la condición de centralidad que porta el centro histórico, contiene valores simbólicos provenientes de las actividades políticas (asiento del estado nacional), económicas (centros comerciales), culturales (iglesias) y sociales (trama social), que son disputados por una nueva centralidad en desarrollo.

La globalización y la revolución científico-tecnológica

A escala planetaria se vive un proceso de globalización de la economía, la política y la cultura, que tiene como contrapartida la localización de sus efectos en lugares estratégicos: las ciudades (Sassen, 1999). Esto quiere decir que la globalización no es un fenómeno externo sino parte constitutivo de lo local, ya que esto existe gracias a la globalización y viceversa. En otras palabras, estamos asistiendo a un proceso de “glocalización” (Robertson, 1992) que, para el caso que nos ocupa, produce tres efectos significativos: reduce la distancia de los territorios, con lo que los conceptos principales del desarrollo urbano se modifican –accesibilidad, centralidad y velocidad; acelera y multiplica la historia en espacios distintos y distantes, y circunscribe el espacio principal de socialización al ámbito de las nuevas tecnologías de la comunicación.

En el caso concreto de los centros históricos, este proceso de glocalización se evidencia en tres aspectos interrelacionados. En términos económicos, la centralidad –urbana e histórica– es un elemento fundamental de la competitividad de las unidades económicas urbanas, porque allí se concentran la infraestructura (servicios, tecnología), las comunicaciones (telefonía, vialidad), los recursos humanos (consumo, producción) y la administración (pública, privada); hay además una proyección mundial a través del turismo, las remesas y la cooperación internacional. En términos culturales, es el de la integración social y cultural como proyección internacional y como mecanismo de mantenimiento y fortalecimiento del sentido de pertenencia a las culturas locales y en términos políticos, se vive un proceso de desnacionalización en cuanto a localización y privatización. Además, con los procesos de reforma del estado (apertura, privatización y descentralización), el municipio adquiere un rol mayor, por lo que asistimos a un regreso a la ciudad–estado, en donde los lugares centrales se convierten en los puntos de avanzada de este proceso.

Estas tres situaciones (pobreza, demografía y globalización), vinculadas al cambio del patrón de urbanización en la región, definen, a su vez, tres tensiones estructurales propias de los centros históricos en América Latina.

La primera, entre la riqueza histórico-cultural y la pobreza económico-social, es parte de la esencia de los centros históricos de América Latina y se refleja en la presencia de importantes valores culturales —tangibles e intangibles— construidos a lo largo de la historia, que se contraponen a la existencia de una población que vive y trabaja en condiciones deplorables. Los singulares valores de la trama urbana, del conjunto de bienes arquitectónicos inventariados, de la monumentalidad de las edificaciones civiles y religiosas, y de la ritualidad de la fiesta y la comida, entre otras actividades culturales que se expresan en su espacio, se contraponen con una cantidad de problemas sociales y económicos propios del mundo popular. Esta tensión debe llevar a una política de igual manera contradictoria en términos de desarrollo sostenible (preservación y desarrollo) y no sólo a uno de los polos (riqueza), en la perspectiva de la sostenibilidad.

La segunda, entre el centro urbano y el histórico, está latente en la vida y funcionalidad urbana de los centros históricos. En América Latina nacieron con la disputa por la centralidad urbana, que no ha culminado y que más bien se ha agudizado. La centralidad urbana tiene lógica propia de funcionamiento y la histórica requiere de políticas públicas sólidas para existir, porque si se deja que las fuerzas del mercado operen, es muy probable que en un plazo relativamente corto las nuevas centralidades urbanas terminen erosionando de manera definitiva a las históricas. La conformación de una nueva centralidad urbana pone al centro histórico en una disyuntiva interesante pero peligrosa: convertirse en reducto de la memoria (del pasado) o asumir su condición como eje del porvenir urbano (del futuro), es decir, dejar su condición de centralidad histórica para pasar a ser barrio histórico o, lo que es lo mismo, asumir la posición alrededor de lo viejo y no de lo nuevo. En esta contradicción, la acción pública se debe dirigir a promover los contenidos de la centralidad histórica que tiene.

La tercera tensión, entre lo global y lo local, conduce a una internacionalización inédita de los centros históricos, en donde lo global no debe ser visto como algo externo a lo local y los lugares centrales se articulan en red con otros centros históricos de la misma o de otras ciuda-

des. Al mismo tiempo, plantea exigencias en cuanto a la flexibilización de los servicios e infraestructuras y al fortalecimiento de la cultura local como forma de proyección mundial. Lo que tenemos, entonces, es un paso de la urbanización periférica hacia la ciudad construida y la formación simultánea de territorios translocales, o ciudades en red, construidos a partir de imaginarios articulados en espacios distintos. En este contexto hay una revalorización de la centralidad, una refuncionalización de la histórica y el agudizamiento de la diferenciación entre las centralidades urbana e histórica.

Esto nos lleva a más preguntas: ¿cómo pensar los centros históricos con estas centralidades extendidas y articuladas? ¿cómo pensarlos en esta confrontación con la centralidad urbana? Esto es, una de las características del proceso de urbanización y de globalización en América Latina es que esta introspección, o el regreso a la ciudad construida, tiene como contraparte una cosmopolitización e internacionalización de la ciudad. Si esto es así, estaríamos entrando en una fase de introspección cosmopolita, de la que no están ausentes los centros históricos. De ahí que si no se genera una política para que los centros históricos de América Latina se articulen a esta introspección cosmopolita, el proceso de globalización terminará marginándolos o periferizándolos.

¿Qué puede ocurrir con los centros históricos?

¿Qué puede pasar con los centros históricos en este contexto, si tenemos en cuenta que son un producto histórico que nace, se desarrolla y muere, como todo proceso social? Intentar responder a esta pregunta nos lleva a formular tres hipótesis respecto de su devenir:

- Podemos estar viviendo su fin o muerte. Si partimos por la opción más negativa, podríamos plantear que los centros históricos se están muriendo. La hipótesis de partida para explicar el nacimiento de los centros históricos fue la diferenciación entre centro urbano y centro histórico, donde el primero le extrae las funciones de centralidad al

segundo y, en ese proceso, termina degradándolo. Si eso es así y si este proceso no se revierte, los centros históricos se vaciarán de su condición esencial: la centralidad, con lo cual estaremos viviendo su defunción. La centralidad la pueden perder por varias vías: vaciamiento de funciones, homogeneización de usos, incremento de pobreza, nuevas centralidades y rezago tecnológico.⁸ Ejemplos de esta situación pueden ser San Telmo en Buenos Aires o la Candelaria en Bogotá, que se han periferezado, pero también Santo Domingo o Cartagena, que han tenido una propuesta única y no heterogénea. Además, están aquellos que empiezan a vaciarse de sociedad porque todos están perdiendo población residente. En suma, al perder centralidad, se trasforman en lugares o barrios históricos y dejan de ser lo que son: centros, con lo cual pierden su esencia.

- Podemos estar viviendo el apareamiento de nuevas formas de centralidad. Esto indicaría el surgimiento de nuevas centralidades históricas sobre la base de las siguientes vías: una primera, que estemos viviendo la trasformación del centro histórico como un espacio de encuentro hacia otro de los flujos.⁹ Un caso interesante de ser analizado puede ser la formación de las centralidades longitudinales como las que ocurren en Bogotá —a partir del proyecto de transporte Transmilenio y de los espacios públicos colindantes—, así como en la ciudad de La Paz, desde su centro histórico y la Avenida El Prado. Una segunda vía puede ser aquella que surge de la integración de centros históricos bajo la modalidad de una “ciudad en red”. ¿Cómo entender los centros históricos en espacios discontinuos, que están más allá de fronteras definidas por ordenanzas y leyes con contenidos físicos? Esto permite comprender que el centro histórico de Coyoacán está vinculado con el de la ciudad de México, el de Lima con el de Santiago y el de Quito con el de Murcia, lo cual significa que dos o más centralidades están articuladas social, cultural y económicamente, sin que

8 Plantearse el tema de la tecnología de punta para los centros históricos es una forma central de reconstituir la competitividad, la conectividad y el posicionamiento perdidos.

9 Siguiendo a Manuel Castells, en el sentido de que estaríamos viviendo la trasformación del espacio de los lugares al espacio de los flujos.

exista un espacio continuo. Por lo tanto, tenemos centros históricos discontinuos articulados entre sí, que pueden encontrarse dentro o fuera de una ciudad, país o continente. Una tercera, se inscribiría en aquella definición de los “no lugares” (Marc Augé), en que se constituye una centralidad en la periferia, con tecnología de punta y accesibilidad altamente diferenciada y excluyente. Se trata de la centralidad típica de la globalización, con sus propios artefactos. Y, por último, la centralidad virtual, donde los portales de la Internet cumplen el rol de una centralidad difusa carente de un referente territorial.

- Podemos estar presenciando el fortalecimiento de la centralidad histórica, esto es, de los centros históricos tal como están, sobre la base de su desarrollo sustentable y no de la conservación o preservación, lo cual supone la inserción en las redes urbanas, refuncionalización de la centralidad en el contexto de la ciudad, reconversión tecnológica, posicionamiento y competitividad. Por desgracia no hay un caso que reúna todas las condiciones, aunque es justo mencionar que sí existen algunos que han trabajado sectorialmente algunas de las dimensiones.

Estas hipótesis operan en la realidad de manera simultánea, pero es importante formularlas en estado puro para reconocerlas de forma explícita, porque no se puede desconocer que —quizá— alguna de ellas tenga, como tendencia general, un peso mayor que las otras. Independientemente de ellas, en los centros históricos hay una dinámica importante que hace pensar que su futuro está en juego. Mucho más si no se reconoce esta situación y se sigue bajo el enfoque monumentalista de la interpretación y de las consecuentes políticas de conservación.

¿Qué se puede o debe hacer en los centros históricos?

Los centros históricos tienen una doble dimensión de su carácter público: por un lado, se trata del espacio público por excelencia de la ciudad y, por otro, debe ser gobernado desde un marco institucional público-privado.

El centro histórico como espacio público

El centro histórico se ha convertido en el lugar privilegiado de la tensión que se vive en la ciudad respecto a las relaciones estado-sociedad y público-privado. Lo es porque se trata del lugar que más cambia –es el más sensible y, por tanto, flexible para adoptar mutaciones– y porque en el ámbito urbano es el espacio público por excelencia, ya que permite la simbiosis (encuentro), lo simbólico (identidades múltiples y simultáneas) y la polis (espacio de disputa y disputado):

- El todo. Debe ser reconocido no por sus partes aisladas (visión monumentalista) o por las calles y plazas (visión restringida) sino por el gran significado público que tiene como un todo para la ciudadanía.
- La simbiosis. Tiene la función urbana articuladora e integradora en lo social y, en consecuencia, no proviene de una concepción residual. Es el único lugar de encuentro en el que todos convergen directa o indirectamente. Por eso el peso de la conectividad, el posicionamiento y la accesibilidad es fundamental.
- Lo simbólico. Es un ámbito de relación y de encuentro, donde la población socializa, se informa y se expresa cívica y colectivamente. Esto es factible porque se caracteriza por la heterogeneidad de funciones, personas, tiempos y espacio que contiene. Esta condición le hace ser un espacio distinto y particular respecto al resto de la ciudad y, en algunos casos, de la humanidad, cuando hay un reconocimiento expreso de la comunidad internacional (como las declaraciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Unesco, como patrimonio de la humanidad). Se reconoce esta parte de la ciudad como un espacio público que tiene –incluso– valoración mundial, el valor patrimonial adquiere un reconocimiento mundial público. También se trata del espacio de todos, que le da el sentido de identidad colectiva a la población que vive más allá del centro (espacio) y más allá del presente (tiempo). Esto significa que su condición pública trasciende el tiempo (antiguo-moderno) y el espacio (centro-periferia), produciendo un lega-

do transgeneracional y transespacial que define una ciudadanía derivada (herencia).

- La polis. Se explicita porque no existe otro lugar de la ciudad que tenga un orden público tan definido y desarrollado. Allí están las particularidades del marco legal compuesto por leyes, ordenanzas, códigos e inventarios particulares y de las múltiples organizaciones públicas que conforman el marco institucional.¹⁰ Esto significa que la gestión se hace desde lo público, a través de una legitimidad de coacción, regulación y administración colectivas. Pero también porque los centros históricos tienen diversos patrimonios simbólicos surgidos del hecho de que son un espacio de disputa y disputado, donde la política es un eje fundamental, por lo general no tomado en cuenta. No son un problema técnico sino político, por ser el espacio de mayor confrontación urbana. Sin embargo, la existencia de los diversos patrimonios simbólicos han sido subsumidos por una simbología hegemónica que niega la heterogeneidad: lo colonial, lo monumental, la expulsión. En otras palabras, un discurso que plantea un retorno a los orígenes (cuando es el lugar que mas cambia de la ciudad), un criterio físico-espacial de lo histórico y una visión de lo social como freno.¹¹ En los centros históricos se disputan, como en ningún otro sitio de la ciudad, el tiempo y el espacio.

Todo esto se da porque hay un imaginario espacial y temporal que se confronta con otros alrededor del aquí-allá, del ayer-mañana, del adentro-afuera y del pasado-futuro, explicable porque existe un espacio imaginado y otro simbolizado, distintos al espacio vivido. Por ello, se construye un imaginario y una simbología hegemónicas desde una población que ni

10 “El espacio público es un concepto jurídico: es un espacio sometido a una regulación específica por parte de la Administración pública, propietaria o que posee la facultad de dominio del suelo y que garantiza su accesibilidad a todos y fija las condiciones de su utilización y de instalación de actividades” (Borja y Castells, 1998: 45).

11 Allí radican los conceptos peyorativos de las nociones de antigüedad (viejo), de seguridad (violencia) y de ambiental (sucio y contaminado), propios de una percepción elitista del mundo popular, característico de los centros históricos de América Latina.

siquiera vive ese espacio y que lo ve como de los otros (la otredad), a partir de sus prejuicios e intereses.

Vivimos la época de la privatización de la gestión pública en todos sus órdenes y llega a los centros históricos para tomar partido en el espacio público —como un todo y sus partes— más grande e importante de cada ciudad. Hay una tendencia de cambio en las modalidades de gestión de los centros históricos, con la entrada del sector empresarial privado (nacional e internacional) en la definición de las políticas. Se vive la privatización de la gestión de los centros históricos, por medio de la introducción de la lógica de la administración privada en la gestión urbana. Tenemos la profusión de patronatos (Lima), corporaciones (Santiago), fundaciones (México) y empresas (Quito), adosadas a los municipios, empresas que invierten de manera directa (American Express, McDonald's) y organismos multilaterales de crédito que impulsan una mayor participación de la iniciativa privada.

Estas nuevas modalidades de gestión conducen a otras formas de construcción de identidades que llevan a preguntas como las siguientes: ¿se pulveriza el sentido de lo nacional en lo local? ¿Se fragmenta la integración por tipos de mercados? ¿La globalización homogeniza las políticas de renovación? Con esta tendencia los centros históricos empiezan a ser víctimas del abandono de lo cívico y de la pérdida de su condición de espacio público. Además, también se vive una concentración de propiedad, la penetración de capitales trasnacionales en desmedro del pequeño capital nacional y la reducción del compromiso de la población con la zona, es decir, de erosión de la ciudadanía.

La presencia del tema de las privatizaciones plantea por primera vez la discusión entre lo público y lo privado dentro del centro histórico, lo cual puede llevar a fortalecer las tendencias públicas que tiene este, a establecer nuevas relaciones de cooperación entre lo público y lo privado, a incentivar el significado que tiene el pequeño patrimonio para el capital y a definir una sostenibilidad económica y social de todo emprendimiento, entre otros. Sin embargo, esta temática trae un núcleo de preocupaciones y discusiones muy importantes, que vinculan las relaciones de la sociedad y el estado, en la perspectiva de reconstruir el espacio de lo pú-

blico por excelencia, que es el centro histórico. Todo esto en la medida en que no se formule como dogma a los procesos de privatización.

Por otro lado, según García Canclini, se vive un cambio de la ciudad como espacio público, porque es “en los medios masivos de comunicación donde se desenvuelve para la población el espacio público” (2000: 171). Esto significa que los circuitos mediáticos tienen más peso que los lugares urbanos tradicionales de encuentro, de formación de identidad y de construcción de imaginarios. En esa perspectiva, los centros históricos sufren un impacto significativo por la *competencia* que tienen por parte de las redes comunicacionales. Para superar esta anomalía, deben actuar como uno de ellos; esto es, operar como un medio de comunicación que potencie su esencia y que en la necesaria búsqueda de referentes que tiene la población, la lleve a acercarse a las centralidades urbanas e históricas.

Lo público para el gobierno del centro histórico

¿Cómo recuperar lo público para la política sobre los centros históricos? Si partimos de que estos fueron en su origen la ciudad toda, debemos entender que al principio la ciudad tuvo un gobierno único y general. Esta condición cambia a lo largo del tiempo, cuando la ciudad crece, con lo que se produce la diferenciación entre centro histórico, centro urbano y ciudad, y su gobierno pierde especificidad.

Desde este momento el proceso de deterioro de los centros históricos ha ido de la mano del de su gestión pública, expresado en la indefinición del *sujeto patrimonial central* del proceso. Primero, porque al momento en que la ciudad desbordó los límites del hoy llamado centro histórico, su gobierno local amplió su radio de acción hacia otros lugares de la nueva ciudad; segundo, porque las políticas urbanas le dieron la espalda a la centralidad al poner las prioridades del desarrollo en la expansión periférica; tercero, porque la presión privada fue tan fuerte que terminó por desbordarla, y cuarto, porque se construyó una maraña institucional muy diversificada y compleja.

Entonces, a partir del estado nacional, del mercado y de la urbanización se produjo una expropiación y pérdida para el centro histórico del referente institucional (transparencia, legitimidad) y de la unidad de actuación (eficiencia, discurso), lo que contribuyó de manera significativa a su deterioro.

Hoy muchos centros históricos tienen una población superior a muchas ciudades, una complejidad urbana importante, un poder simbólico que trasciende el tiempo y el espacio y, paradójicamente, no cuentan con una estructura institucional específica que los gobierne. Muchos son el asiento principal de los poderes públicos nacional y local, que contribuyen a definir cualidades simbólicas únicas, pero carecen de competencias de gobierno exclusivas porque, por un lado, trascienden a territorios más amplios y, por otro, existen múltiples entidades, cada una de las cuales tiene un mandato específico sobre este ámbito de la ciudad.

Como resultado, se tiene la ausencia de una administración pública propia. Con el paso del tiempo, los centros históricos perdieron las posibilidades de autogobernarse y quedó un marco institucional de gestión disperso que cuenta con varias administraciones de base territorial (caso Lima) y con un conjunto de instituciones sectoriales, inconexas y superpuestas (caso México). Esto significa que existe un marco de intervención carente de un referente institucional único, donde confluyen de manera desarticulada organismos nacionales y locales, públicos y privados.

Esto ocurre en un momento de transición en el que se conforma la nueva modalidad de gestión de este importante espacio público de la ciudad, que tiene como antecedente un marco institucional que ha transitado por tres momentos:

- En un primer momento la sociedad civil, representada por ciertas elites cultas locales (los notables), reivindica ante el estado nacional la necesidad de preservar los valores histórico-culturales de nuestras ciudades. Su propuesta proviene en especial de la arquitectura, con un enfoque centrado en lo cultural, entendido desde una perspectiva artística, esto es, de la arquitectura como un hecho cultural y un arte que deviene en escultura monumental.

- En un segundo momento el estado nacional construye un marco institucional a través de órganos especializados (ministerios de cultura, institutos de patrimonio), que definen políticas públicas inscritas en el fortalecimiento de la llamada identidad nacional. En este momento los centros históricos logran urbanizarse bajo la concepción de conjunto monumental.
- Y en un tercer momento, por último, los marcos institucionales de gestión de los centros históricos se encuentran en transición, aunque con poca claridad sobre hacia dónde se encaminan. Hoy la discusión alrededor de los modelos de gestión cobra fuerza, dado que los sujetos patrimoniales han cambiado y aumentado, gracias a la reforma del estado que se vive en América Latina. El marco institucional, las modalidades de gestión y el carácter de las intervenciones en los centros históricos se especifican alrededor de la concepción sobre lo patrimonial y, sobre todo, de la reforma del estado, a partir de un doble movimiento interrelacionado de desnacionalización: un tránsito del nivel de gobierno nacional al local (descentralización) y de lo público a lo privado (privatización).¹² Esta desnacionalización hace perder el referente nacional de las identidades que generan los centros históricos, puesto que los referentes fundamentales comienzan a ser internacionales y locales a la vez.¹³

Desde la descentralización se pueden identificar dos vías: la que proviene del nivel nacional hacia el local, a través de la transferencia de competen-

12 Se pasa de la gestión de instancias nacionales, tales como los institutos nacionales de cultura (Brasil), antropología e historia (México) o de patrimonio cultural (Ecuador), hacia el manejo de la competencia por parte de los gobiernos municipales o, incluso, hacia fundaciones o empresas privadas.

13 Con la asunción de las funciones de capitalidad por parte de Miami, se observa una conversión respecto al peso de las influencias urbanas y arquitectónicas de los centros históricos. Se pasa de los referentes españoles, italianos, portugueses o franceses hacia una *miamización* de la cultura local y, por tanto, de los centros históricos: "Lo que París, Madrid o Londres significaron en otra época para los latinoamericanos ahora lo representan para las élites Nueva York, para los sectores medios Miami o Los Ángeles" (García Canclini, 2000, 177).

cias, que lleva a que los centros históricos sean administrados desde la órbita municipal en detrimento de la nacional, y la que se desarrolla al interior del propio gobierno local, con la creación de instancias intramunicipales especializadas. Este proceso se profundiza con más fuerza dentro de las ciudades más grandes y no está exento de conflictos, porque es parte de las disputas típicas de las herencias o de la heredad.¹⁴ Esta es una tendencia general, aunque no se puede desconocer que cada centro histórico tiene ritmos, órganos y velocidades distintas. Por otra parte, también se debe alertar respecto a lo peligroso que es asumir una posición teleológica, creyendo que es inevitable el tránsito de una gestión central a otra local y de esta a una privada.

Con este cambio del marco institucional se inicia un refrescamiento significativo en la concepción de las políticas urbanas de la zona, porque se incorporan nuevas dimensiones —por ejemplo, la económica o la antropológica— que van más allá de las clásicas miradas hacia lo espacial. Además, los centros históricos se convierten en un espacio de disputa que tiene como telón de fondo dos posiciones ideológicas contrapuestas: una que busca la rehabilitación de la gestión desde la resignificación de lo público y, otra, la transposición mecánica de la llamada modernización del estado hacia los centros históricos mediante la privatización. La discusión se presenta de forma dicotómica, pero da la impresión de que por esa vía muy poco se puede caminar. Por eso, quizás sea más importante mirar el movimiento histórico del tema, para no satanizar la acción estatal y, peor, desconocer la función de la propiedad privada, que es por lo general la que mayor significación tiene en el área. Superar esta visión dicotómica es importante y en la cooperación público-privado se pueden encontrar las salidas.¹⁵

Aunque se observa esta tendencia general, la realidad de la gestión sobre los centros históricos muestra una combinación de situaciones. Te-

14 Este proceso debe cuestionarnos respecto a lo que ocurre en los centros históricos de las ciudades más pequeñas.

15 Allí están las experiencias de gestión público-privada de Recife o de Quito, y las propuestas de construir una autoridad legítima descentralizada de Montevideo o de Río de Janeiro.

nemos un marco institucional de gestión que aún no logra consolidarse, por lo que se pueden encontrar algunas de las siguientes situaciones:

- Hay centros históricos administrados por un “complejo institucional disperso” (Carrión, 2001), proveniente de un conjunto de sujetos patrimoniales que tienen competencia para intervenir en ellos. La ventaja de este modelo surge de la posibilidad de que los distintos actores construyan órdenes diferentes y se expresen en la realidad de lo diverso, pero el problema principal radica en que cada uno de ellos pueda terminar por negar al otro, neutralizándose mutuamente, con lo que la renovación puede devenir en degradación. La inexistencia de espacios de coordinación, de consenso y de concertación de hegemonías, puede ser más perjudicial que beneficiosa. Estamos bajo un modelo de marco institucional desarticulado. Los casos de Quito y de México ilustran con claridad esta situación, al tratarse de los más grandes y complejos de la región.
- Hay centros históricos con una administración concentrada. Esto es, hay un poder local constituido, que cuenta con suficiente autoridad como para someter bajo sus políticas al resto de los sujetos patrimoniales. El caso de La Habana, con la Oficina del Historiador, es ilustrativo, así como la comuna de Santiago de Chile. Sin embargo, existe una diferencia: en el primero la máxima autoridad es delegada de un poder nacional y en el segundo es elegida por la población de la comuna, debido a la correspondencia que existe entre centro histórico —como unidad territorial (comuna)— con la forma de administración (municipio).
- Hay centros históricos con un conjunto de instituciones que van hacia la conformación de un complejo institucional articulado, sobre la base de la autoridad municipal, como núcleo funcional del complejo. La hegemonía de lo municipal no puede negar la existencia de otras posiciones institucionales, por ejemplo, nacionales, porque de esa manera se garantiza la presencia de múltiples y simultáneas identidades que expresan el derecho al centro histórico y no se produce un monopolio en la propuesta de renovación, que sería contraria a su realidad he-

terogénea. Se garantiza, de esta manera, el pluralismo sin perder gobernabilidad.

A través de esta vía se abre, por primera vez, la posibilidad de pensar en el gobierno de los centros históricos –y no sólo en su administración o gestión–, lo cual le puede otorgar una dimensión política muy interesante, que permite vincular participación, representación, legitimidad e identidad. Es probable que este giro pueda empezar a producir situaciones interesantes e innovadoras en términos teóricos y prácticos. Los casos de Santiago, como comuna, el de Río de Janeiro, con una subprefectura, y el de Quito, con una administración zonal, podrían ser los antecedentes para esta mutación, en la medida en que transiten hacia una autoridad política elegida de manera democrática.¹⁶

Esto significa que hay una tendencia a que el órgano sea más de gobierno que de gestión, lo cual le asigna un carácter más político que técnico, que debe llevar a buscar una autoridad legítima en su origen (democracia), acción (eficiencia) y rendición de cuentas (transparencia). Por otro lado, se percibe la ausencia de un modelo de gestión porque, por el contrario, cada centro histórico busca la modalidad que mejor se ajuste a su realidad. Queda claro que la idea de un modelo de gestión no es buena, porque tiende a encasillar la riqueza de la realidad en la pobreza de las formulaciones ideales para, de esta manera, reproducir recetas foráneas.

En suma, se requiere restaurar la gestión pública que se ha deteriorado a la par de la crisis de los centros históricos. La recuperación del centro histórico –como espacio público– requiere, de manera ineludible, la recuperación de su gestión pública. La única posibilidad de rehabilitados dependerá de la recomposición de su gestión a través de un marco institucional compuesto por leyes, políticas y órganos diseñados para el efecto y, sobre todo, de una ciudadanía capaz de potenciar el orden público ciudadano.

16 Sin embargo, también cabe preguntarse: si el centro histórico concentra la heterogeneidad, ¿no sería mejor tener varias institucionalidades para que la representen?

Epílogo

No se debe olvidar que el centro histórico fue alguna vez la ciudad toda y, por lo tanto, síntesis de la diversidad que lo caracteriza. Su origen y riqueza provienen de su heterogeneidad. Por lo general, las ciudades tienen en su centro histórico el origen de su propia vida y así como se desarrollaron con el paso de los años, hoy deben retomar sus pasos desde estas raíces, porque su renovación sólo se logrará si se planifica desde el centro, con el máximo respeto a la historia y a los recursos que le son propios a la nación y no traídos del exterior, como se cree que puede ocurrir en estos casos.¹⁷

La renovación urbana partirá del centro o, mejor dicho, la crisis urbana se solventará desde los centros urbanos e históricos, porque el actuar sobre ellos implica replantearse el concepto, esencia y desarrollo global de la ciudad.

Definir una política urbana para las áreas históricas es complejo, porque se remite a un ámbito que condensa un cúmulo de tensiones y contradicciones propias de un proceso donde coexisten las riquezas de la historia y la cultura con la pobreza de la población, donde las determinaciones provienen del pasado y presente, y donde los factores principales de su proceso son endógenos y exógenos.

Por eso, una política sobre los centros históricos debe contener las tensiones de las que nace, lo que conduce al diseño de una política contradictoria, heterogénea y, además, inscrita en la propuesta general de la ciudad y de la sociedad que la prefigura. Por su condición de existencia, es impensable e irracional no diseñar políticas urbanas integrales. La unilateralidad, en este caso, por desconocer las vinculaciones existentes, conduce de manera inevitable al fracaso o, al menos, a cometer fuertes errores.

17 “Ni el patrimonio económico y cultural heredado del pasado, ni la importancia política y los medios financieros que el Estado atribuya a sus ciudades serán suficientes si no se produce la movilización de sus propias fuerzas. Para lo cual se requiere que las ciudades dispongan de una fuerte identidad socio-cultural y de un liderazgo político autónomo y representativo y, sobre esta base, generen proyectos colectivos que proporcionen a la sociedad urbana una ilusión movilizadora de todos sus recursos potenciales” (Borja y Castells, 1998: 40).

El tema de los centros/históricos tiene cada vez más importancia en el debate y la formulación de las políticas urbanas en América Latina. Esto ocurre gracias a la paradoja entre preservación y desarrollo, nacida de la contradicción entre pobreza económica de la población y riqueza histórico-cultural de la centralidad, a las nuevas tendencias que tiene la urbanización en América Latina y a la revolución científica y tecnológica en el campo de las comunicaciones y el proceso de globalización, que imprimen nuevos derroteros a esta tensión y llevan a los centros históricos de la región al dilema actual: ser memoria o protagonista de la ciudad.

Los centros históricos, convertidos en reductos de la pobreza, pueden perder centralidad y, por tanto, marginarse de la ciudad y la globalización. De esta manera se erosiona su condición esencial y pueden convertirse, en el mejor de los casos, gracias a la preservación, en barrios históricos donde reposa la memoria de un pasado que quedó trunco. Este espacio se convierte en museo de una ciudad que ya no es.

Por ello es imprescindible formular políticas sociales y culturales que logren, por un lado, no la expulsión poblacional sino una movilidad social y mejora de la calidad de vida de la gente que allí vive; y, por otro, una cierta flexibilidad de la estructura urbana, con el fin de adecuarse a las nuevas exigencias de la globalización, bajo dos ejes: el desarrollo de los servicios y equipamientos de punta y la inserción en los nichos de mercado competitivos.

Las políticas de rehabilitación urbana que no tomen en cuenta este contexto histórico de equilibrio entre preservación y desarrollo, estarán condenadas al fracaso. Más aún, si no logran crear un marco institucional acorde con estas nuevas condiciones: difícilmente podrían adecuarse a la velocidad de los cambios en que vivimos. Esto supone rehabilitar la gestión pública de los centros históricos, que los sujetos patrimoniales logren estructurar una concertación hegemónica que permita construir una voluntad colectiva.

Se busca un centro histórico diferente, venido de la diferencia y que transite hacia la diferencia, es decir, que respete las identidades culturales y sociales; que se asiente en el pasado histórico para que construya desde hoy un futuro socialmente equilibrado; que permita una vida digna, justa

y creativa; que respete la naturaleza, y que exprese el derecho a la ciudad y a un patrimonio democrático. Queremos un centro histórico más humano, donde los niños, los jóvenes, los ancianos (la ciudadanía) hagan suyo su presente y su futuro. Por ello, es un problema para la mayoría y una responsabilidad de todos.

Bajo este principio rector, es necesario construir dos escenarios estratégicos generales: producir más ciudad para más ciudadanos, una ciudad democrática que cree “las condiciones culturales para que la población menos integrada socialmente viva la ciudad” (Borja y Castells, 1998), y generar más ciudadanos para más ciudad, esto es, el derecho a la ciudad que tiene la población, para permitir un desarrollo de las identidades, del encuentro y de la participación.

Escenarios del fútbol: de la calle, por el barrio, al estadio*

Introducción

El fútbol es urbano y su espacio vital es la ciudad. Sin embargo, todavía perdura la reminiscencia histórica de sus orígenes rurales, que llevaron a definir al espacio donde se práctica el fútbol como un “campo de juego”.

Gracias a la revolución industrial que produce la migración del campo a la ciudad, del conjunto de los factores de la producción y reproducción, ese territorio de juego se urbaniza y, por tanto, se hace ciudadano. Así, el fútbol va de lo rural a lo urbano, de los claustros universitarios, religiosos o de los feudos a los “campos urbanos de juego”, adoptando en cada caso una forma particular de relación social.

Estos lugares de juego se especializan como terrenos con uso particular donde se práctica el fútbol y lo hacen en cada país y ciudad de una forma diversa y múltiple. Así tenemos, por ejemplo, que en Brasil el espacio privilegiado será la playa (Pimienta, 2003) y en la Argentina el potrero (Archetti, 2001), lo cual devendrá en estilos de juego distintos; mientras la playa exige la cintura (la samba), el potrero requiere de la cabeza levantada (el tango).

* Publicado originalmente en: Carrión, Fernando, ed. (2006). “Escenarios del fútbol: de la calle, por el barrio, al estadio”, *El jugador número 12*. Quito: FLACSO Ecuador/Municipio Metropolitano de Quito/EMAAP-Q/Diario El Comercio, p. 179-190.

En Ecuador, no hay un escenario único y privilegiado para la práctica del fútbol debido a su condición de país altamente diverso en lo social (etnias, economía) y en lo geográfico (regiones, localidades); de allí que se desarrolle en varios escenarios simultáneos a lo largo de un proceso histórico particular. Esto quiere decir que hay una confluencia de los tiempos históricos con espacios específicos donde se practica el fútbol.

Entre los escenarios reconocibles están: primero, la calle, como el espacio público más inmediato a la casa-hogar, que representa el continuo del espacio privado al espacio público (el acceso y el transite: la calle). Segundo, el barrio como el ámbito a partir del cual se empieza a tejer un conjunto de redes sociales construidas desde las llamadas ligas deportivas barriales hacia ámbitos deportivos superiores. Y el tercero, el estadio, como catedral donde el fútbol profesional toma cuerpo para proyectarse de manera ubicua por la totalidad del territorio y la sociedad ecuatoriana. El estadio se convierte en una plataforma de proyección, que tiene una doble condición física: es centrífugo porque se proyecta con fuerza hacia su exterior y es centrípeta porque el peso de su masa gravitatoria atrae hacia el interior¹.

Estos tres ámbitos se desarrollan en simultáneo y tienen enlaces fuertes entre ellos; no sólo en cuanto a los semilleros; es decir al reclutamiento —a la manera de ejército industrial de reserva— de los futbolistas para las ligas mayores del fútbol profesional; sino también en términos de la construcción desde abajo del mundo ilusorio del ascenso y del estatus social.

Pero también hay que tener en cuenta que estos escenarios fueron lugares para el nacimiento y evolución del fútbol en el Ecuador, y lo hicieron —cada uno de ellos— fuertemente vinculados al desarrollo de la sociedad civil, tan es así que los clubes, equipos, asociaciones y federacio-

1 "El estadio es una pirámide invertida, que permite por su forma concéntrica (por su fuerza centrípeta) sentir momentáneamente la percepción de la totalidad, como si la ciudad fuéramos todos. Lo sublime, la perfección espiritual no es lo que busca simbólicamente el hinchado que acude al estadio: su punto máximo no es la altura, es la profundidad. No mira hacia arriba, hacia lo superior como las pirámides o las catedrales: el estadio es un cono invertido, como el infierno de la Divina Comedia, que se proyecta hacia lo terrenal, hacia la materialidad" (Ramírez J, 2003, citando a Medina Cano, 1996).

nes generaron espacios autónomos frente al Estado. Sin embargo, eso no significa que lo hayan hecho de manera paralela, en contra o a sus espaldas; por el contrario, su vínculo informal con el Restado ha servido de mucho para su crecimiento.

De igual manera, si su nacimiento y desarrollo no tiene el carácter institucional estatal, esto no significa –bajo ningún punto de vista– que no sea una arena simbólica de lo público. El fútbol es público, de la sociedad civil y, paradójicamente, muy poco del Estado.

La calle

La calle es la célula primitiva donde el fútbol simplemente nace. En la calle, el Estado no existe, es más, se desarrolla a sus espaldas. La calle es pluri-funcional, en el sentido de que es un espacio simultáneo para el tránsito, la socialización y la práctica deportiva. Pero no es cualquier calle de la ciudad la que sirve para el fútbol, se trata de la calle del barrio o del vecindario que sirve de encuentro y no de flujo. No es posible jugar en la gran avenida urbana ni tampoco en la calle del ámbito general de la urbe, porque no representan la proximidad, porque son anónimas y porque le obligan a la gente a circular.

La calle asume la función de cancha² cuando el vecindario se la apropia con la demarcación de los arcos y del desarrollo de la propia práctica del juego. El sello social de los deportistas es fundamentalmente de extracción popular, lo cual conduce al doble estigma social de esta actividad: el mundo de la calle es el espacio del juego y, por lo tanto, de los vagos. Pero no se puede negar, que también será un espacio importante para la visibilización de la práctica deportiva.

La calle, como espacio público que cumple el rol de arteria que une e integra las funciones urbanas, se convierte por un momento en el espacio

2 Según el diccionario de la RAE, la palabra cancha viene del quechua *kancha* (recinto, cercado) y, en su primera acepción significa: “Espacio destinado a la práctica de ciertos deportes o espectáculos”.

de encuentro de dos equipos de la misma vecindad armados sobre la marcha. Se sale de la casa-vestuario y se pisa la calle-cancha donde, en ese ir y venir del adentro y el afuera, se desarrolla la práctica deportiva del fútbol. Allí se sortearan a los adversarios y a los vehículos que se atreven a pasar...

La normativa del deporte de la calle será precaria y mínima, aunque tendrá una base de legitimidad muy importante: la definición de las reglas sobre la base de la negociación entre los contrarios. Para iniciar el partido los contendientes arman los equipos, definen el tamaño de la cancha, establecen la modalidad del juego y especifican el número de jugadores por lado, según el número de los aficionados presentes y las afinidades entre ellos o del sorteo correspondiente. Se pacta el tiempo de duración o el número de goles que tendrá el partido. El uniforme se selecciona por sorteo o por el equipo que meta el primer gol; el que pierde jugará sin camiseta. Se jugará con arquero o "goles abandonados", según el número de deportistas y el tamaño de la cancha. No se contará con un árbitro que dirima y juzgue las infracciones, sino que cada falta se cobrará de acuerdo a la percepción y consenso de los propios jugadores. En otras palabras se acuerdan las normas básicas, las reglas del juego con las que se desarrollara el partido, las mismas que provienen de una mimesis de la realidad en la que se juega y del consenso entre los deportistas. Se aceptan los fallos y las faltas, las infracciones graves y leves. La transparencia es asumida por todos, se gana en buena lid: aceptando los errores y el buen juego propios y ajenos. En juego están el futuro armado de equipos que lleva a la victoria pero, sobre todo, a ganar la apuesta.

Este proceso de reglamentación produce la consolidación de la calle como cancha de fútbol, porque en ella no sólo se dirime el fútbol sino también las reglas con las cuales se juega. En ese momento, los equipos empiezan a tener mayor regularidad y permanencia en su conformación, así como los partidos a contar con una cierta recurrencia en la práctica del juego (los fines de semana que hay descanso y el tránsito se reduce). La penetración del sistema de apuestas exigirá mayor rigurosidad en las reglas del juego y una cierta institucionalidad formal mínima.

Paradójicamente, la consolidación de la calle-cancha sobre la base de su masificación y generalización —ante la carencia de espacios formales (can-

chas) para la práctica del deporte— será el inicio del fin de este escenario, debido a la contradicción que genera el deporte a la libre circulación de las personas en un momento en que el urbanismo se muestra expansivo.

En otras palabras, la norma que se produce y se ejerce en la calle es de fácil comprensión para todos los participantes, porque nace del acuerdo entre ellos, momentos antes del inicio del encuentro. No hay institucionalidad que organice adentro o afuera el partido, porque todo nace y se resuelve en la calle, convertida en cancha gracias a la funcionalidad que asume y al imaginario que se vuelca sobre ella. La calle-cancha es más que un espacio de la práctica deportiva del fútbol por el universo simbólico que tiene y proyecta.

La cancha-calle se delinea en sus contornos gracias al ir y venir de la pelota de cuero, pero lo hace dentro de las fronteras impuestas por las casas de los jugadores y, en los extremos, por los arcos hechos de ropa o material de cascajo traído de la construcción más cercana. El gol, en este contexto, no sólo significa la victoria o la derrota de uno de los dos contendientes, sino también la ruptura o la perforación de los límites de la cancha.

Pero la calle-cancha de pronto se ve invadida por las reglas que vienen desde afuera del fútbol para prohibirla, negarla y anularla como espacio para la práctica deportiva. También el vértigo de la vida urbana empieza a arrasar con estos gérmenes de socialización primaria, debido a que el vehículo la tritura al extremo de que hoy es prácticamente imposible encontrar calles donde jugar porque, además, el juego callejero ha sido prohibido³.

En el país, Guayaquil ha sido la ciudad del fútbol, no sólo porque por allí ingresó por primera vez este deporte, sino porque la calle ha sido el escenario privilegiado. Las calles fueron el ámbito central donde los sectores populares hacían deporte, apostaban la vida y se tomaban la urbe. Desgraciadamente, en la década de los años ochenta del siglo pasado, con la modernidad y con el nuevo sentido del espacio público, esta práctica se acabó, con lo cual se cerró esta vía informal, próxima y sencilla de jugar al fútbol.

3 Tal y como se han puesto las ciudades, hoy en día, resulta difícil encontrar calles en las que se pueda jugar" (Johan Cruyff).

Mientras eso ocurría se empezó a abrir una alternativa distinta por su forma institucional, que se expresa en las llamadas escuelas de fútbol para niños y el apareamiento del deporte barrial para los mayores.

En Quito, la calle nunca fue un espacio tan importante para el fútbol como en Guayaquil, ya que el carácter especulativo del suelo urbano y la forma alargada de la ciudad dieron lugar a la existencia de “espacios vacíos” en los intersticios urbanos y en los espacios abiertos en las periferias. Estos lugares, por la proximidad a la función residencial y por ser proclives a la práctica deportiva, fueron los espacios donde inicialmente se jugó al fútbol. En Quito, también, tuvo lugar el desarrollo del fútbol en el parque, la plaza o el área comunal de carácter vecinal, bajo condiciones parecidas al que se desarrollaba en la calle.

Liga barrial

En la ciudad la proyección natural de la calle es el barrio, en tanto expresa la lógica de continuidad pero también de ruptura en el territorio. La calle es el espacio público inmediato al mundo privado de la vivienda, así como lo es la forma de penetración, acceso y delimitación de la comunidad urbana: el barrio. En ese sentido, el barrio es una escala cualitativa mayor que la calle porque, además de contenerle, tiene una condición distinta: mientras la calle es el espacio de los flujos y del tránsito, el barrio es el ámbito privilegiado de la connotación cultural de la identidad, de la construcción del sentido de pertenencia de la población y de la matriz territorial en la cual se inscribe el vecindario.

De allí que el fútbol de la calle sea fugaz e informal, mientras que el fútbol que se practica en el barrio tenga un mayor sentido de permanencia, continuidad e institucionalidad. Allí nace el club como el elemento alrededor del cual brota la Liga Deportiva Barrial o, incluso, en algunos casos, el deporte profesional⁴. La Liga Barrial como órgano institucional

4 A nivel internacional están los casos, por ejemplo, de Boca Juniors (Boca) o Alianza Lima (La Victoria) y en términos nacionales América (barrio América).

de gestión del deporte barrial logra legitimarse ante su membresía cuando se apropia de un territorio especializado del barrio para el desarrollo de la práctica deportiva: la cancha. Es en el barrio que se logra pasar del espacio de uso múltiple que es la calle, al espacio especializado para el fútbol que es la cancha, lugar privilegiado de la disputa de los universos simbólicos al interior del barrio.

En el barrio, el fútbol adquiere una institucionalidad bajo una doble territorialidad: por un lado, el barrio es el continente que construye la meta identidad y, por otro, la cancha es el lugar donde se disputan las micro identidades intra barriales. Allí en el barrio y en la cancha, se formaliza la institucionalidad de la liga deportiva barrial, construida sobre la base de la célula raíz llamada club y de la identidad de la población del barrio. El campeonato barrial, organizado por la liga deportiva barrial, no es otra cosa que la disputa de universos simbólicos de grupos afines y de la defensa de la camiseta como elemento principal de constitución identitaria.

Las ligas barriales han sido desde siempre un espacio de formación de liderazgos sociales y políticos que surgen del trabajo comunal al interior del barrio y que luego se legitiman con los vínculos que establecen con los aparatos municipales para la dotación de ciertas obras y equipamientos alrededor de la cancha. Desde allí se han producido saltos cualitativos hacia la política local y provincial, así como se han construido lazos clientelares fuertes. Esto significa que las ligas barriales no son casos aislados en la formación de liderazgos, sino por el contrario, el inicio de la trayectoria de ciertos dirigentes que dan cuenta cómo el capital político que acumularon en las ligas barriales les permitió iniciar una participación en el sistema político como diputados o figuras políticas de importante relevancia.

En el ámbito barrial, la ciudad tiene un peso importante en dos dimensiones: por un lado, desde la perspectiva urbana, en el sentido de que una parte de la ciudad se especializa en la práctica del fútbol (la cancha), como el espacio segregado del conjunto de la ciudad para el desarrollo de una actividad particular y específica (el fútbol) y, por otro lado, desde la perspectiva de las políticas urbanas y de las prácticas clientelares se logra encausar la demanda del barrio a la municipalidad para la obtención, entre otras cosas, del predio.

Como resultado se tiene que Quito tiene no menos de 250 ligas deportivas barriales, 420 canchas deportivas administradas por sus respectivas instituciones⁵ y no menos de 250.000 deportistas asociados. Los fines de semana, se estima, que hay un mínimo de 5.000 partidos que se juegan en el ámbito barrial. Este nivel de masividad hace que el deporte del barrio se convierta en un nicho económico importante; donde 25 a 30 millones de dólares al año se mueven con la compra de indumentaria deportiva, entradas a los estadios, árbitros, infraestructura y la comida que se expende en el denominado “tercer tiempo”⁶.

La consolidación de la liga deportiva barrial se realiza al momento del fortalecimiento de la “propiedad” sobre la cancha, cuestión que históricamente ocurre cuando la especulación del suelo urbano acaba con el potrero —elemento informal y superior a la calle— y obliga a la incorporación de los terrenos de engorde al mercado inmobiliario. En este momento se produce la demanda por la formalización del dominio sobre el terreno donde se practica el fútbol.

Para entender el proceso de consolidación de las ligas barriales se debe dar cuenta del hecho de que los municipios y los consejos provinciales tuvieron que verse obligados, en un momento determinado, a fomentar la práctica del fútbol con la construcción de canchas deportivas. Para ello se entregaron comodatos, donaciones o convenios de terrenos a las ligas deportivas, con lo cual su institucionalización y legitimidad al interior del barrio creció.

Pero el barrio también es el lugar a partir del cual se da el salto a las ligas mayores del fútbol profesional, debido a que algunos clubes de fútbol profesional nacieron en el ámbito barrial y a que ciertos jugadores de alto rendimiento fueron reclutados en estos lugares. Hay que destacar, los casos del Club América del Barrio América o del Deportivo Quito naci-

5 Terrenos entregados por la municipalidad de Quito bajo la figura de comandato, que representan el conjunto de ellos un estimado no menor a los de 320 millones de dólares.

6 Este segmento de la comida y la bebida que se desarrolla a nivel barrial es conocida como el “tercer tiempo” del partido, cuestión que es propia de la socialización que se produce en estos espacios.

do en la Plaza del Teatro, en Quito. El arbitraje también nace y se consolida en la liga barrial: Byron Moreno comenzó así.

En este proceso, se pueden encontrar algunas diferencias regionales: Sierra, Costa, y urbanas: Quito y Guayaquil. Por ejemplo, el Municipio de Quito o el Consejo Provincial de Cotopaxi no sólo que otorgan el terreno a la liga barrial sino que también construyen la infraestructura y equipan la cancha. Sin embargo, para poder entender estas diferencias no se debe olvidar que en Guayaquil, el peso de la calle sobre la liga barrial es mayor y, ahora, se ha trasladado a la escuela promovida por el sistema filantrópico tan difundido en la ciudad.

Asimismo, los espacios de las ligas barriales —expresión de la sociedad civil generan redes sociales y políticas en las que se van construyendo ciertos clientelismos, básicamente con instancias estatales de poderes locales, y reafirmando al mismo tiempo la cuestión del patrocinio. La estructura institucional que se desarrolla en estos espacios también tiene que ver con la forma en que el Estado se desarrolló.

El estadio

Un tercer nivel de análisis está conformado por el espacio que se desarrolla alrededor del estadio y que tiene que ver con la dimensión del fútbol profesional. El estadio contiene la cancha, lugar privilegiado de la práctica del fútbol, y el graderío, espacio de expresión de los espectadores.

Con el estadio como escenario central, el fútbol deja de ser sólo un deporte para convertirse en una actividad total: deporte, cultura, economía, tecnología y política. El estadio, de esta manera, se convierte en el receptáculo que condensa la función de fábrica, arena simbólica, coliseo de disputa y vitrina de exhibición; es decir, de un espacio de uso múltiple y no, como cree la gente, un espacio especializado sólo para el fútbol como deporte.

En el país, el estadio formalmente nace de la mano de los gobiernos locales pero bajo el empuje de las organizaciones deportivas provinciales. Por lo regular, los municipios entregan los terrenos en comodatos a las

federaciones deportivas de las provincias para que ellas sean las que inviertan sus recursos en la construcción de los estadios, con lo cual se convierten en las dueñas y, en muchos casos, también en las administradoras.

Si bien los estadios más importantes tienen su nacimiento en la primera mitad del siglo pasado, la mayoría de ellos se construyeron en la década de los años cincuenta bajo la característica de ser olímpicos; es decir, de uso deportivo múltiple. Entre ellos estén el Estadio Alejandro Serrano de Cuenca que es de origen municipal; en Quito, el Atahualpa de la Concentración Deportiva de Pichincha; el Estadio Modelo de Guayaquil es FEDEGUAYAS; el Bellavista de Ambato, de la Federación Deportiva del Tungurahua; el Reales Tamarindos de Portoviejo de la Federación Deportiva de Manabí; y el Jocay de Manta es de la Liga Cantonal de Manta, todos ellos construidos en terrenos originalmente municipales.

Posteriormente, desde los años ochenta, se viene otra oleada de nuevos estadios; esta vez caracterizados por su especialización exclusiva para la práctica del fútbol y por su condición de espacios de propiedad vinculados a ciertos equipos. Allí están los de Barcelona, Liga, Aucas y Emelec (ampliación y mejora) , entre otros; así como la remodelación de ciertos estadios que sirvieron de escenario para la Copa América realizada en 1993.

Alrededor del estadio, la organización del fútbol se desarrolla con mucha fuerza. Para empezar, los clubes profesionales de la primera y segunda división se agrupan alrededor de la Federación Ecuatoriana de Fútbol para jugar los campeonatos nacionales, así como los torneos internacionales de clubes y selecciones.

Hay que señalar que inicialmente el estadio correspondió al ámbito local de la provincia, porque la Asociación Provincial (como AFNA o ASOGUAYAS) era la entidad que organizaba los torneos locales. A partir de los años 70, cuando la FEF toma el comando del fútbol nacional impulsando los torneos nacionales y la selección nacional, se puede aseverar que el ámbito del estadio el fútbol se hace nacional, por cuanto hay una institucionalidad nacional que se expresa en una institucionalidad que rige los campeonatos, la selección y los equipos.

Dentro de este nivel podemos diferenciar dos etapas claramente definidas: Una primera, en la década de los años setenta, cuando se vive un proceso simultáneo de profesionalización, nacionalización e internacionalización del fútbol ecuatoriano, gracias a los siguientes elementos:

- La modernización del Estado ecuatoriano debido al *boom* petrolero que se vivió desde 1974, y al intento del gobierno “nacionalista y revolucionario” de las Fuerzas Armadas por expandir la presencia del Estado en el territorio nacional y por difundir las tesis nacionalistas en la sociedad. Estos elementos se expresaron con la profesionalización del futbolista nacional y con la creación del Club El Nacional, como manifestación de una trilogía que terminará siendo clave para este deporte: lo “criollo”, lo “militar” y lo “nacional”.
- La internacionalización del fútbol mundial, con la llegada de Joao Havelange en 1974 a la presidencia de la FIFA, hace que el fútbol penetre con una fuerza inusitada por todos los continentes. Allí se produce un fortalecimiento institucional de la Federación Ecuatoriana de Fútbol y de la COMEBOL, así como la reinserción del fútbol ecuatoriano en la Copa América de selecciones y en la Copa Libertadores de América de clubes. La búsqueda de competitividad de nuestro fútbol, en el contexto internacional, ha llevado a una modernización de los clubes (como células básicas), al desarrollo de la infraestructura (estadios), y a la profesionalización de los cuerpos técnicos y deportivos (importaciones).

Una segunda etapa, en la década de los años noventa, cuando se consolida la reforma económica con las tesis del ajuste fiscal, la apertura del país y la modernización del Estado (privatización), se producen cuatro fenómenos que definen al fútbol ecuatoriano de hoy:

- La ruptura del enclaustramiento geográfico del fútbol ecuatoriano, porque el ámbito natural sudamericano de internacionalización (copas Sudamericanas y Libertadores de América de Clubes, y Copa América y eliminatorias mundiales) es superado con la presencia en dos mundiales: Corea-Japón 2002 y Alemania 2006.

- En ese proceso se consolida el estilo ecuatoriano de jugar el fútbol.
- El contenido social del futbolista ecuatoriano, a partir de este momento asume una doble condición: socialmente es popular y étnicamente se transforma en afroecuatoriano.
- En términos institucionales se produce un avance importante cuando la Selección Nacional logra una importante autonomía relativa frente a la FEF.

La relación de los clubes profesionales y la FEF con las instituciones del sistema político y del Estado es clave. El Barcelona logra constituirse en fiel aliado del Partido Social Cristiano, el Emelec del Partido Roldosista Ecuatoriano y el Nacional de las Fuerzas Armadas. El Estado nacional apoya en la construcción de los nuevos estadios con recursos económicos (Aucas, Barcelona) y se hace de la vista gorda con el cobro de impuestos y del seguro social de los futbolistas.

Por otro lado, y comparando la solidez de las instituciones públicas con las del fútbol, se puede aventurar la hipótesis de que la institución más sólida en el país es la Federación Ecuatoriana de Fútbol y esta solidez se debe a que está normada por la FIFA, es decir, por un organismo superior al devenir de la política nacional. En este sentido, la FIFA le otorga a la Federación Ecuatoriana de Fútbol una estabilidad y dinámica diferentes a la política del país.

Conclusiones

El fútbol en el Ecuador tiene distintos escenarios simultáneos en donde se practica el deporte, siendo cada uno de ellos espacios que impulsan la construcción de un importante “capital social”, es decir, de redes sociales y de instituciones propias de la sociedad civil. El fútbol se desarrolla desde la sociedad civil en los escenarios descritos y, en cada caso, se establece un vínculo distinto con el Estado: mientras en la calle es la confrontación, en el barrio la interlocución (pero con el gobierno local), en el estadio es con el Estado nacional en su conjunto.

El fútbol no sólo está relacionado con la política, sino también con la economía. En la calle, el dinero que se mueve es muy escaso, la modalidad principal es la apuesta y es informal. En el barrio se regirá por el principio de “muchos pocos hacen un mucho”. Lo masivo de la actividad lleva al movimiento de no menos de 25 millones de dólares. Y en el Estadio el mercado será la norma. Las fuentes de financiamiento serán las entradas, los auspiciantes, los derechos de televisión y la venta de jugadores. En este caso, el movimiento no baja de los 250 millones de dólares. Los dos primeros escenarios –la calle y el barrio– son lugares privilegiados del fútbol amateur y el estadio del fútbol profesional.

El fútbol del estadio permite dar visibilidad al deportista y crear el mito de la movilidad social. Los deportistas de elite afroecuatorianos, principalmente los oriundos de El Chota y Esmeraldas, y de extracción popular mejoran su estatus social y crean ese mundo ilusorio del ascenso social. Son referentes para marcas comerciales, se codean con personajes de la política y la farándula criolla y cuentan con suficientes recursos económicos. Pero de allí a creer que esa es la vía ... No hay que olvidar que en Ecuador tenemos diez equipos que albergan a 110 jugadores titulares, de los cuales 40% provienen del exterior. La “vida útil” del futbolista es, en promedio de alrededor de diez años. Es decir, que el sueño del ascenso social es una realidad para una minoría de la minoría.

Además, debe agregarse a este conjunto de tres escenarios complejos el papel que cumplen los medios de comunicación, en el sentido de que empieza a convertirse en el nuevo escenario de la práctica del fútbol. En este caso, el futbolista se convierte en un referente comercial, la camiseta en una vitrina y el espectador en una audiencia pasiva de consumo. Los horarios cambian, los espectadores toman distancia. ¿Se consolidará este escenario? ¿Qué cambios producirá? ¿Absorberá a los otros escenarios? Queda para el futuro el resolver estas preguntas, tanto por el transcurso del tiempo cuanto por la investigación que se deberá desarrollar.

Los problemas

14 Violencia urbana: un asunto de ciudad*

“El espacio público es la ciudad”

Oriol Bohigas

Introducción

Durante los últimos 20 años, la violencia se ha convertido en uno de los temas más importantes de las ciudades latinoamericanas, debido al cambio en sus formas (un grado mayor de violencia), a los impactos (sociales y económicos), al incremento de su magnitud (se duplicó) y al apareamiento de nuevos tipos (secuestro *express*, violencia en los estadios, entre otros).

La violencia se ha extendido por todos los países y ciudades de la región con peculiaridades y ritmos propios, provocando varios cambios: en la lógica del urbanismo (blindaje de la ciudad, nuevas formas de segregación residencial); en los comportamientos de la población (angustia y desamparo); en la interacción social (reducción de ciudadanía, nuevas formas de socialización); y en la militarización de las ciudades (mano dura, ejército en las calles), todo esto amén de la reducción de la calidad de vida de la población (homicidios, pérdidas materiales).

Pero también el modelo actualmente vigente de ciudad produce clases de violencias nunca antes vistas (sicariato, coches bomba), así como

* Publicado originalmente en: Carrión, Fernando (2008) “Violencia urbana: un asunto de ciudad” *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales* 103, p. 111-130.

otras “no delictuales”, provenientes de la fragmentación, la exclusión, la densidad poblacional y la disputa por el espacio público y los servicios.

En otras palabras, a los problemas de transporte, medio ambiente, pobreza, equipamientos, vivienda y gobernabilidad de nuestras ciudades se ha incorporado la violencia; lo cual requiere de nuevas políticas urbanas, y también políticas explícitas de seguridad ciudadana, porque no sólo se ha convertido en un problema urbano adicional sino ahora tiene autonomía propia y afecta a otros componentes de la sociedad y la ciudad.

A pesar de la trascendencia de la violencia en las ciudades latinoamericanas, aún no existe un correlato respecto de su conocimiento, porque no se le ha concedido tal importancia, ni ha sido incorporada en la discusión de los problemas del desarrollo y de las formas de vida urbana. En esa perspectiva, el tema de la relación ciudad-violencia es —probablemente— uno de los menos estudiados y conocidos, porque, en primer lugar, hay un problema metodológico que nace de una definición de violencia entendida a partir de ciertos *atributos* y no de relaciones sociales, lo que impide conocer con profundidad la violencia y establecer los puentes correspondientes con la ciudad.¹ A pesar de ese desconocimiento, incluso desdeñado, se ejecutan políticas y acciones explícitas.

Por eso, cada uno de los polos de la relación ha sido investigado independientemente, sin que se haya logrado construir la anhelada vinculación. Y, cuando se ha intentado establecer algún vínculo entre ellos, se lo ha hecho bajo un determinismo unívoco de lo urbano hacia la violencia. De allí que las propuestas de política de seguridad en las ciudades tengan mucho más que ver con supuestos ideales que con sus realidades.

Sin duda, esta es una asignatura pendiente, algo que está por hacerse. Definir su punto de partida metodológico es vital; por eso, más que exponer resultados de estudios realizados, con este trabajo se presentan algunas preguntas que pueden ser relevantes para entenderla. Se busca llamar la atención

1 La OMS/OPS define la violencia como “El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (2002: 5). Es una definición instrumental que no cuenta con la posibilidad de identificar actores, circunstancias y menos aun condiciones históricas.

respecto de la necesidad de conocer esta relación y, para ello, recurrimos a algunas interrogantes que pueden establecer ciertos elementos clarificantes.

Una primera pregunta tiene que ver con el criterio metodológico establecido para conocer la violencia: la causalidad. En esa perspectiva, y dada la lógica anti-urbana prevaleciente, la pregunta se dirige a saber si efectivamente existe una causalidad urbana en la violencia.

La segunda interrogante está relacionada con el hecho de que, si la ciudad es solamente un contenedor de los hechos delictivos (lugar físico de las acciones violentas), ello supondría que existe una autonomía de ésta frente a la violencia. Por eso, preguntarse si la ciudad es un escenario —aunque no externo— del delito, es absolutamente pertinente; en tanto *locus* de las prácticas sociales que tienen expresión espacial.

El tercer cuestionamiento está dirigido a comprender, desde la perspectiva conceptual, un elemento central: si la violencia es plural, es totalmente factible encontrar una clase de violencia que tenga un origen específicamente urbano; sobre todo, si entendemos a la ciudad como el lugar donde se concentra la mayor densidad de la heterogeneidad y, por lo tanto, donde la ritualidad de la vida cotidiana puede producir roces, conflictos y contradicciones que desemboquen —si no se los procesa adecuadamente— en hechos de violencia típicamente ciudadanos.

De estas preguntas se desprenden unas adicionales: ¿cómo deberíamos tratar estas violencias? ¿con políticas urbanas, con políticas de seguridad ciudadana o con una combinación de ellas? Las llamadas causalidades clásicas de la violencia: desigualdad, empleo, educación y unidad familiar ¿son urbanas?

Para intentar responder estas preguntas, seguiremos una lógica expositiva, compuesta por los siguientes acápite: el primero, en que se cuestiona la causalidad en la relación ciudad-tipos de violencia; el segundo, que analiza si la violencia es o no efecto de la ciudad, si la urbe es contenedor (escenario) y/o expresión de una específica (violencia urbana); el tercero, que está dedicado a la presentación, por un lado, de algunas manifestaciones de la ciudad en la violencia y, por otro, de los efectos producidos por la violencia en la ciudad; el cuarto busca aproximarse al espacio público como escenario (¿productor?) del delito; para, finalmente, extraer algunas conclusiones que pueden ser relevantes.

Ciudad y violencia: dos equívocos de su incomprensión

Las “violencias” y las ciudades cambian constantemente, mutando la relación entre ellas porque son históricas; sin embargo, el desconocimiento de la transformación de la relación de las violencias con la ciudad —y viceversa— ha llevado a varios equívocos, entre los que se pueden señalar —al menos— dos que son centrales para el presente trabajo, el uno (la política) consecuencia del otro (las concepciones):

Concepción: existe una visión dominante, que es sostenida por la irresistible tentación metodológica de encontrar causalidad de la violencia en la ciudad², mediante un anti-urbanismo insostenible, que lleva a creer que la violencia urbana es sinónimo de violencia y que la ciudad —*per se*— es el origen la violencia, con lo cual la ciudad termina criminalizada. Esto es, que la violencia es urbana y lo urbano la determina.

Justo es señalar que esta causalidad también se sustenta en una visión negativa de la ciudad. Ya que, durante mucho tiempo, se la consideró como un problema, básicamente por las cargas pesimistas que tenían las concepciones dominantes; primero, como fuente de caos y anomia (violencia) y, segundo, como un producto artificial que desafía la naturaleza (riesgo). Estos factores sólo eran controlables si se impedía el crecimiento de la ciudad, mediante la contención de la migración del campo. Hoy, esta opinión intenta ser superada, porque hay corrientes que empiezan a ver a la ciudad como una solución. Mientras la mujer se visibiliza y se hace pública³, la pobreza se reduce⁴, el empleo es de mayor calidad y el desempleo menor (OIT, 2003), los servicios son superiores y las tasas de violencia son distintas a las

2 Por eso, en la definición de violencia urbana se tienen tres acepciones: una, que le endilga a lo urbano la cualidad causal; otra, que le asigna la condición de un tipo particular de violencia; y la tercera, que la presenta como si fuera símil de violencia.

3 Según Anderson, esta presencia creciente de mujeres en las ciudades revela factores y procesos sociales y económicos complejos, entre los cuales se puede incluir el que las ciudades proveen condiciones de “viabilidad” para mujeres solteras, mujeres que desean independizarse y madres solas” (Arboleda, 1999: s/n).

4 “En la mayoría de los países la concentración urbana no ha sido un factor negativo, pues ha permitido el acceso a bienes y servicios en una medida bastante mayor que la pre-
valeciente en tiempos de predominio rural” (Jordán y Simiodi, 2002: 15).

del campo, entre otras. En otras palabras, la ciudad no es un abstracto sino un modelo concreto de desarrollo urbano, afín a un tipo particular de violencia (delictual y no delictual); lo que quiere decir que la violencia urbana⁵ puede ser reversible, bajo un urbanismo distinto al vigente en la región.

Políticas: de la ausencia de estudios y de la visión determinista de lo espacial en la violencia, propia del pragmatismo ideológico reinante, se construye un conjunto de propuestas que no tienen anclaje en la realidad; entre las más relevantes constan las siguientes:

- La llamada *prevención situacional*, que no es otra cosa que la necesidad de reducir las oportunidades a la violencia en las víctimas (actividades rutinarias) y a los estímulos a los victimarios (elección racional), a partir de los espacios o sitios proclives a la realización del crimen (diseño urbano) (Crawford, 1998)⁶.
- La conocida como *ventanas rotas*, que parte de la lógica causal establecida entre el desorden callejero (espacio público) y la violencia; un desorden que nace del descuido o desinterés de reparar una ventana rota (algo ínfimo), que luego se convierte en una especie de basurero público (algo máximo), lo que, a su vez, convoca a pandilleros, mendigos, alcohólicos y drogadictos, y estos a reclamos del vecindario por seguridad (Kelling y Coles, 2001).

5 “No es casualidad que la policía haya inventado, durante aquellos años, la categoría burocrática de ‘violencias urbanas’, basada en una escala pseudocientífica de grados de agresión (de la que el ‘agrupamiento de jóvenes en la escalera’ significa el primer escalón), para poder despolitizar mejor estos enfrentamientos y volverlos susceptibles de un tratamiento estrictamente penal” (Wacquant, 2007: 49).

6 En el espacio público, los jóvenes se hacen sentir gracias a la tecnología, música, baile, deporte, graffiti, alcohol y persecución de la autoridad, convirtiéndolos en chivos expiatorios de las iniciativas de mano dura, revestidas con piel de cordero. Allí existe una disputa en y de la esfera pública con su presencia cuestionadora y la acción estigmatizadora de los medios de comunicación, convirtiéndose en “problema” social que requiere de acciones antidelincuenciales. Son perseguidos y, poco a poco, desplazados del espacio público, utilizando las llamadas (eufemísticamente) estrategias de prevención situacional, que no son tan distintas al ajardinamiento —usado en su momento bajo el pretexto salubrista y de ornato— para desplazar del espacio público a los pueblos y nacionalidades indígenas (Kingman, 2006).

Si no existen estudios que documenten adecuadamente la realidad de esta relación, hay el peligro de que se construya —como de hecho ocurre— un imaginario socialmente estigmatizante y unas propuestas de política que circulan independientemente de los procesos reales. Pero, adicionalmente, se produce un conocimiento a partir de aproximaciones aparentes y banales, nacidas en los medios de comunicación y/o en la urgencia de las políticas públicas.

Ciudad y violencia: ¿causa o relación?

La violencia no puede entenderse —como tradicionalmente se ha hecho— sólo a partir de las causalidades naturales (por lo tanto biológicas) o morales (vinculadas a la religión o a las tradiciones), como tampoco de su consideración exclusiva de la desviación legal (delito como anomia)⁷. Tampoco es comprensible desde la existencia de una o varias causas, a manera de atributos (llamados factores de riesgo), que la determinan, sino que debe ser concebida como una relación particular del conflicto social (Carrión, 2008) y, por tanto, como “una compleja construcción social y política” (Sozzo, 2008) que se cristaliza en un territorio y en un tiempo específico.

Una afirmación de este tipo nos lleva a comprender la violencia como una condición social que tiene múltiples actores, directos e indirectos, que es cambiante en la historia y en el espacio; y que, por tanto, no existe un antes ni un después de un evento, es decir un continuo; sino un objeto (la violencia), construido socialmente en un lugar y un momento específicos (espacio-tiempo). No hay una causa para la violencia, ni tampoco múltiples causas para múltiples tipos de violencia; y no las hay, porque ese determinismo unívoco no existe.

7 Algunas de las limitaciones que tiene la definición legal son las siguientes: primero, que el delito es un acuerdo o pacto social que excluye otras formas de violencia (la violencia de género no fue considerada, durante mucho tiempo, como delito y en algunos lugares aún no lo es); segundo, que cada delito es un hecho que tiene una pena; tercero, que las penas son personales e individualizadas (¿cómo juzgar un linchamiento si es colectivo?); y, cuarto, que el delito se lo registra de manera ex post al hecho producido.

La violencia es más que un hecho delictivo por varias razones: porque hay violencias que no están tipificadas legalmente, porque hay una “masa de eventos” (Sozzo, 2008) indiferenciada y porque la criminalidad aparente es un poderoso sentimiento, que no sólo incide en la violencia real –incrementándola– sino que es parte de la misma. Ese temor –a la manera de un imaginario– se convierte en una marcada percepción, que organiza la vida cotidiana, sea como mecanismo social (senderos, solidaridad) o individual (armarse, defensa personal), así como el tiempo y el espacio de la ciudad.

De allí, se puede desprender que la violencia no es una patología social que viene de ciertos atributos (factores de riesgo o causas)⁸ sino una relación social específica del conflicto, que es plural⁹, que tiene historia y que es histórica. En otras palabras, si la violencia no se puede entender a partir de la etiología (Carrión, 2008), la ciudad menos será una de las causas de las violencias; lo cual no debe llevar a desconocer que sí hay una importante relación de la violencia hacia la ciudad y de la ciudad a la violencia.

- 8 Por eso, la información proveniente de los indicadores propios de ese paradigma (factores de riesgo o hechos) no revelan la realidad profunda (suicidio, género, sicariato) y la pluralidad histórica de las violencias; pero sí construye estigmas; por ejemplo, aquel de que América Latina es el continente más violento del mundo. Si se parte de la definición de violencia usada por la OMS/OPS, uno debe preguntarse por qué son los homicidios (violencia contra otro) y no los suicidios (violencia contra uno) los que califican el grado de violencia –por ejemplo, de un país–, si los dos conceptos tienen igual peso en la definición. Más aún, si en el año 2000 los muertos por guerras fueron 18,6 por ciento, los homicidios representaron el 31,3 por ciento y los suicidios el 49,1 por ciento del total de las muertes violentas. Esto es, cerca de la mitad de los fallecimientos violentos provienen de una mortalidad auto afligida. Si esto es así, ¿Por qué –entonces– los homicidios definen los barrios, las ciudades y los países más violentos y no los suicidios?
- 9 Por eso, así como hay una violencia de género o juvenil que tiene lugar, la primera, en las asimetrías de poder y, la segunda, en el conflicto que plantean las fronteras generacionales en el ámbito de un grupo etéreo; también puede existir –como de hecho así ocurre– una violencia urbana.

Ciudad y violencia: ¿violencia particular o contenedor?

Si se parte de la afirmación de que hay una relación histórica entre ciudad y violencia, también habría que interrogarse respecto de si hay una violencia particular que se vive en las ciudades y/o si la ciudad es un escenario contenedor de ella.

La comprensión de las relaciones entre violencia y ciudad requiere ir más allá de aquellas metodologías que las interpretan como si fueran patologías provenientes de ciertos atributos (factores), cuando en realidad se trata de relaciones sociales. Así tenemos:

- Que a la violencia –definida por Álvaro Guzmán (1994: 170)– es “necesario concebirla como un producto de una relación social de conflicto que, en consecuencia, vincula por lo menos a un par de oponentes, actores, individuos o colectivos, pasivos o activos en la relación”.
- Que la ciudad –concebida por uno de los estudiosos clásicos del urbanismo moderno, Louis Wirth– debería entenderse en términos de “un asentamiento relativamente grande, denso y permanente de individuos socialmente heterogéneos” (1988: 167).

Si la ciudad –como construcción social– reúne la mayor diversidad posible en un territorio relativamente reducido (densidad), es factible pensar que se trata de una arena de relaciones donde, por un lado, se potencian los conflictos sociales –algunos de los cuales, si no se los procesa adecuadamente, pueden desembocar en hechos de violencia típicamente citadinos (violencia urbana)– y, por otro, que, debido a la densidad y al tamaño de la aglomeración, existe una tendencia hacia la concentración de los eventos violentos (geografía de la violencia).

De allí que la violencia –como relación social particular del conflicto–, que tiene expresión urbana, data desde tiempos inmemoriales, al grado de que se podría afirmar que es consustancial a la ciudad; sin embargo, las violencias que existían en las ciudades del pasado son completamente distintas a las que existen en la actualidad, debido a que la rela-

ción violencia-ciudad tiene historia; y a que cada una de ellas son históricas¹⁰.

Tal afirmación conlleva el reconocimiento de que las violencias viven un proceso de cambio constante, sea por la vía del incremento de su magnitud o de la transformación de sus características.¹¹ Pero también, la ciudad sufre una transformación por la reducción de las tasas de urbanización (regreso a la ciudad construida); la internacionalización (ciudad global); y la reforma del Estado, que le asigna más poder al Municipio en relación al Ejecutivo nacional (descentralización), aunque menos frente a la ciudad (privatización). En otras palabras, a las dinámicas en los cambios de la violencia y de la ciudad les corresponde la mutación de la relación entre ellas, que desemboca en una concentración de hechos de violencia y en la existencia de una violencia típicamente urbana.

Una primera consideración tiene que ver con el proceso de urbanización: las violencias del campo son distintas a las de la ciudad: mientras en la primera se dirigen más contra las personas, la familia y las tradiciones; en la segunda, los delitos más comunes son contra la propiedad, la de los estadios, las pandillas, las luchas sindicales, el vandalismo y las invasiones, entre otras. Es necesario tomar en cuenta esta distinción, pero también considerar que, si bien en las ciudades hay más delitos que en el campo, eso no quiere decir que las ciudades tengan las tasas de delitos más altas.

Es interesante observar que, mientras las tasas de urbanización de América Latina tienen una disminución generalizada, las tasas de homicidios tienen un comportamiento inverso de crecimiento¹²; lo cual no sig-

10 "Podemos establecer que la persecución del delito, a la manera de ejercer el control social sobre la población, es en los dos períodos distinta: mientras en el garcianismo hay más énfasis en lo público, en los delitos que afectan al funcionamiento del Estado teocrático, en el liberalismo hay mayor preocupación por los delitos que atentan contra el individuo y la propiedad" (Goetschel, 2005: 69).

11 En estos últimos 25 años, el cambio más importante de las violencias ha sido el paso de la *tradicional* a la *moderna*; esto es, de aquellas que se desarrollan por cultura, por estrategias de sobrevivencias o por asimetrías de poder, a las que tienen una predisposición explícita a cometer un hecho delictivo y, por lo tanto, se organizan, internacionalizan y desarrollan tecnológicamente (Carrión, 2008).

12 Mientras, por un lado, en 1980, la tasa de urbanización fue de 3.2, en la actualidad es del 1.8 por ciento, lo cual quiere decir que casi se redujo a la mitad en estos 25 años

nifica –bajo ningún punto de vista– que la reducción de la urbanización incremente la violencia. De igual manera, los países que tienen mayor nivel de urbanización no son los más violentos: Chile, Argentina o Uruguay, que cuentan con tasas de urbanización altas, tienen –contrariamente– tasas de violencias bajas, al menos comparativamente con los países que tienen menor nivel de urbanización y mayores tasas de violencias, como son: Ecuador, Guatemala y Bolivia, entre otros.

Si nos adentramos en algunos de los países de la región, se puede observar que las ciudades más grandes no son aquellas que tienen las tasas de violencia más altas. En México, la ciudad de México no tiene más violencia que Guadalajara; en Colombia, Medellín y Cali tienen más inseguridad que Bogotá; en Brasil, Río de Janeiro, a pesar de su tasa alta de violencia, no tiene una tasa superior que la de Recife y San Paulo no tiene más inseguridad que Río de Janeiro; en Chile, las tasas más altas de violencia están en las regiones del norte, que superan a la región central, donde se encuentra Santiago. En otras palabras, no se puede plantear, mecánicamente, que mientras mayor es la urbanización mayor es la violencia.

Sin embargo, sí existe urbanización de la violencia, en el sentido en que se observa un traslado de la violencia del campo a la ciudad, un incremento de las magnitudes y una diferenciación sutil entre las violencias de la ciudad y las del campo, que definen, en su conjunto, el concepto de violencia urbana. Esto es, de una violencia particular, que se desarrolla en la ciudad (como escenario) y en un tipo de urbanización proclive a la generación de una violencia específica, generalmente vinculada a los asuntos de convivencia social.

Es decir que, con la urbanización de la violencia se produce un doble efecto coincidente: que la ciudad es productora de un tipo particular de las mismas: la violencia urbana y también la condición de un escenario contenedor de las violencias; en el sentido de ser práctica social que se desarrolla y expresa en el espacio.

(Hábitat); por otro, la tasa de homicidios se duplica en el mismo periodo: “En 1980, el promedio de homicidios por cada 100.000 habitantes era de 12,5 al año. En 2006 fue de 25,1 lo que significa que la criminalidad se ha duplicado en el último cuarto de siglo” (Kliksberg, 2008: 5).

Relaciones mutuas: ciudad y violencia

Así como no se puede negar que la violencia se ha convertido en un componente primordial para la comprensión de la ciudad, tampoco se puede dejar pasar por alto que la ciudad logra imprimir algunas cualidades explícitas a la comprensión de la violencia. Es imposible negar que la violencia genera un tipo particular de organización espacial –por ejemplo– a través de la proyección de los imaginarios del miedo, que se convierten en un elemento constructor de ciudad¹³, o que la conflictividad de la ciudad sí produce una violencia específica. Eso supone que entre ellas hay una relación dialéctica y no –como ciertas visiones hegemónicas lo piensan, desde la perspectiva de las llamadas multicausalidades– un determinismo unidireccional y unívoco, bajo un orden sucesivo, nacido en los llamados factores de riesgo.

De esta realidad se puede encontrar, al menos desde la perspectiva que nos interesa en el presente trabajo, las relaciones mutuas que vienen desde la violencia hacia la ciudad y desde ésta a las violencias, porque no se puede desconocer que las producciones sociales de la ciudad y de la violencia tienen también consecuencias importantes en el otro componente de la ecuación.

De la ciudad a la violencia

Si bien la variable urbana no tiene la condición determinista asignada por las corrientes etiológicas de la violencia, no se puede desconocer que la producción social del territorio sí es un elemento importante en el comportamiento de ciertos tipos de violencias. Existe una geografía de la violencia que no es sólo la manifestación de los hechos violentos en el territorio (escenario) sino también un elemento relevante en la producción de los mismos (violencia urbana). Este elemento viene de la división social

13 “El tema de la inseguridad quizá sea el imaginario más fuerte que se manifiesta en las ciudades de América Latina” (Silva, 2003: 84).

del espacio y de una lógica particular de urbanismo que puede producir un tipo de violencia particular acorde a la segregación urbana (localización residencial, densidad y de actividades) y a sus implicaciones sociales (foraneidad y temor), que bien vale la pena señalar:

Los usos de suelo

Sin duda, los usos de suelo (*zoning*) tienen una importancia significativa en la producción de algunos tipos de violencias; tan es así, que una afirmación tan simple y suficiente como aquella verdad de perogrullo de “que se roban bancos donde hay bancos” se convierte en un elemento clave para entender que ciertas violencias tienen una relación directa con la organización espacial. Esto, porque hay una especialización delictiva acorde al uso del suelo. Por ejemplo: el robo de vehículos se produce en las inmediaciones de las zonas bancarias y comerciales, pero —además— en días y horarios laborales. Los delitos callejeros más frecuentes tienen senderos y puntos claramente identificados y se los vincula, por ejemplo, con algunas paradas de la transportación colectiva, con ciertos lugares de la centralidad urbana o con determinados espacios públicos (PEC-FLACSO-Ecuador, 2008). En estos casos, los hechos de violencia no pueden estar disociados de las variables tiempo y espacio.

Esta constatación debe conducir a la formulación de algunas políticas de seguridad que partan de la imprescindible necesidad de no contaminar la planificación física, con los intentos por criminalizarla, así como tampoco de construir el “sueño de un orden”. Esto supone acciones de seguridad por usos de suelo (distribución de recursos), así como de una planificación urbana que reduzca las desigualdades (densidades, servicios), construya múltiples centralidades y reconozca órdenes distintos. Todavía más, es necesario recuperar la geografía de la violencia, no para la estigmatización socioterritorial sino para contar con información georeferenciada que permita la toma de decisiones acordes a la realidad.

La segregación residencial

La localización diferenciada de la sociedad en el territorio crea una violencia simbólica y real que, finalmente, se expresa en las relaciones excluyentes entre los lugares de despliegue de la población de altos recursos económicos y de los de bajos, convertidos en elementos centrales de la desigualdad. Una realidad tan heterogénea e inequitativa como la existente en el espacio urbano (segregación urbana), lleva a incrementar la inseguridad por desigualdad e inequidad, debido a que induce a la violencia: vandalismo, revancha social, percepción de inseguridad, estereotipos, estigmas (que se hacen emblemas) y búsqueda, por fuera del mercado, de lo que otros tienen (invasiones).

La segregación residencial crea barreras de diferenciación que conducen a la desigualdad y, por tanto —también— a la violencia. Paradójicamente, son las mismas políticas de seguridad las que tienden a acrecentar la segregación: se criminaliza la ciudad de los otros —la de los pobres— la ciudad bárbara y, con ello, se camina hacia el fin de la “otredad”¹⁴. La ciudad —esencial y semántica—, ámbito de encuentro con el otro, termina siendo el espacio de la exclusión¹⁵.

Con la segregación residencial se confirma que, mientras los pobladores de los barrios pobres encuentran seguridad en la búsqueda del sentido de pertenencia, de la identidad comunitaria y de la participación colectiva en lo local —así como el intento perenne de borrar los estigmas que vienen desde afuera—; los habitantes de los barrios ricos lo hacen sobre la base de la defensa de la homogeneidad interna, para lo cual se blindan¹⁶. Por

14 “En una ciudad segregada socio-económicamente, como Santiago, la percepción de inseguridad en los espacios públicos implica la casi inexistencia de interacción entre habitantes pertenecientes a distintos estratos sociales” (Rodríguez y Winchester, 2004: 132).

15 La significativa polarización entre ricos y pobres hace que la “relación de dependencia, o al menos de compasión, que subyacía hasta ahora bajo todas las formas de desigualdad, se despliega ahora en un nuevo *ningún lugar* de la sociedad mundial” (Beck, 1998: 91).

16 Ese blindarse se expresa, según Josep Lahosa, en la “bunkerización”, y según Prats, en una “bunkerización identitaria”.

eso, cuando se habla de temores en la ciudad, es dar por sentado que quienes los experimentan de manera especial son los integrados respecto de los excluidos (Castel, 2004: 63).

La foraneidad

La ciudad comienza a cambiar su estructura bajo dos componentes importantes, que Manuel Castells (1999) reseña de la siguiente manera:

- Se pasa de la *segregación urbana* clásica (donde la unidad de la ciudad no desaparece ni se diluye, porque las partes se integran al todo, gracias al sentido del espacio público y, dentro de él, a la centralidad urbana), a la *fragmentación urbana*, produciendo una ruptura de la unidad socio-territorial anterior. Y se da paso a la formación de ciudades convertidas en “constelaciones discontinuas de fragmentos espaciales”, a la manera de un mosaico de espacios inconexos desde la perspectiva de las identidades, de las funcionalidades de sus partes y de su gobierno.
- Se pasa de una ciudad donde el espacio público es un elemento fundamental para el encuentro, a una donde la movilidad tiende a representar la mutación “del espacio de los lugares, al de los flujos” (Castells), produciendo, por un lado, lo que Borja y Muxí (2004) define como agorafobia y, por otro lado, a un retorno al nomadismo¹⁷

Es decir, se pasa de una urbe que contiene una ciudad plural a una *ciudad de fronteras*, con límites y barreras infranqueables —donde la exclusión es una forma de estar fuera de sí misma (de la ciudad), y lo hace por medio de las rupturas territoriales, generacionales, étnicas, migratorias y de género, entre otras—. Hay que tener en cuenta que las fronteras son sinó-

17 “En los años recientes, el único espacio público ganado al rápido desarrollo inmobiliario es aquel destinado a satisfacer las demandas de los vehículos motorizados” (Rodríguez y Winchester, 2004: 135).

nimos de separación entre nosotros y ellos, donde el paso de unos está reglado y el de otros, negado; es decir, que no todos pueden traspasar.

La fragmentación lleva al habitante de la ciudad a comportarse como un extranjero o forastero, porque cuando no camina por los senderos habituales hacia los lugares de trabajo o de residencia y se sale de su territorialidad cotidiana (barrio), inmediatamente, se le hace sentir forastero y, por tanto, se le exige identificación, como si fuera necesario un pasaporte y una visa para ir de un barrio hacia otro; donde cada uno de ellos se expresan como unidades cerradas y autárquicas.

Existen ciudades donde la fragmentación apuntala a que el flujo prevalezca sobre el encuentro, y la exclusión sobre la inclusión; de allí, que salir de su entorno es una trasgresión de fronteras, que es penada, y detenerse en el lugar para encontrarse con el otro es un anacronismo. Ahora nuestras ciudades no son de ciudadanos sino de extranjeros porque, además, la fragmentación conduce a la pérdida de los espacios referenciales para la construcción social y para el sentimiento de pertenencia. De allí que la inseguridad sea percibida en el espacio del otro y la seguridad en el espacio al que uno pertenece; por eso, se lo defiende frente al otro y por eso, en esta ciudad de fronteras, siempre se está afuera, excluido, extraño: foráneo.

El temor

La ciudad desigual promueve un temor genérico que expresa simbólicamente el riesgo cotidiano de vivirla, aunque de maneras distintas, según la condición social del poblador; de allí que el miedo se haya erigido más fuerte en el imaginario urbano en América Latina. Lo que existe en la actualidad es una ciudad que produce una población temerosa, especialmente al espacio público, y que, en la búsqueda de la seguridad, desarrolla enclaves cerrados, monofuncionales y especializados, a los que De Mattos (2004) los llama artefactos urbanos de la globalización; mismos que abandonan el espacio público para recluirse en el espacio doméstico que, en muchos casos, es más violento y peligroso.

Pero también los imaginarios del temor que la ciudad produce están vinculados a ciertos lugares. Por un lado, de origen natural, hoy enclavados en la centralidad urbana (como son los cerros y los ríos —inicialmente abandonados por las políticas públicas— entre los que se pueden señalar los casos del Panecillo y Machángara en Quito; el Cerro y Miguelete en Montevideo; Monserrat y Bogotá, en Bogotá; o San Cristóbal y Rímac en Lima); y por otro, de producción antrópica, entre los que están los lugares emblemáticos de La Marín en Quito; el Cartucho en Bogotá; Las Malvinas, en Lima; la Estación Central en Santiago; o Tepito en México, entre otros. Uno de los elementos llamativos de estos casos estriba en el hecho de que, independientemente, de que las políticas urbanas hayan llevado importantes acciones de rehabilitación, existe una inercia social que le da permanencia al sentimiento de inseguridad asociada a estos lugares (Carrión, 2008).

De la violencia a la ciudad

Si la ciudad no es determinante de la violencia en general y en abstracto, parece conveniente hacer un ejercicio metodológico inverso, para pensar el impacto que la violencia produce en la urbe. Existe la necesidad de plantear una entrada metodológica, que parta del conocimiento de los efectos de las violencias sobre la ciudad, porque el efecto en ella es incommensurable, en tanto la violencia está menoscabando la esencia de la urbe.

No se puede desconocer que el incremento de la inseguridad, y las pérdidas de vidas humanas y de bienes materiales conducen a que la violencia sea uno de los problemas que más deteriora la calidad de vida urbana y erosiona la condición pública de la ciudad. La merma de las condiciones de vida es, a su vez, parte del proceso (¿causación circular?) de la violencia urbana, con lo cual cada una de las reacciones de defensa de la población terminan siendo un nuevo comportamiento social, que lleva a más violencia: individualismo, angustia, inseguridad, marginación, desamparo, aislamiento, desconfianza, agresividad, etc. En esta perspectiva, se pueden encontrar —al menos cuatro importantes impactos explícitos de la

violencia en la ciudad: la ciudadanía, el tiempo, el espacio y la unidad urbana.

La ciudadanía

Si partimos de la consideración de que la ciudadanía nace históricamente en la ciudad (porque era la unidad política existente), debido a la adscripción o pertenencia de la población a la comunidad —que le otorga derechos y deberes—, podremos convenir en que la violencia restringe el origen y la fuente de la cualidad de la ciudadanía.

Al ser la ciudad el espacio principal para la construcción social, para la constitución de la ciudadanía, para la formación de identidades colectivas y para potenciar las capacidades de socialización, convendremos, además, en que las violencias generan sentimientos contrarios a los anotados. Pero tampoco se debe dejar pasar por alto los efectos indirectos que la violencia y su combate generan en la población; se observa una erosión de la ciudadanía, por cuanto los habitantes, primeras víctimas del fenómeno, empiezan a asumir mecanismos que llevan a modificar su conducta cotidiana: cambios en los horarios habituales; transformación de los senderos y espacios transitados cotidianamente; restricción de las relaciones sociales, porque todo desconocido es sospechoso (fin de la alteridad); reducción de la vulnerabilidad personal adquiriendo armas, perros, alarmas —que ya son parte del paisaje urbano—; o aprendiendo defensa personal¹⁸.

El tiempo

Existe una *cronología de la violencia*, nacida de la relación, indisoluble y estrecha, entre tiempo y violencia, que se expresa a través de dos modalidades:

18 A ello debe sumarse que la crisis económica y las políticas de ajuste implantadas han contribuido a reducir los mecanismos de representación, a restringir los espacios de solución de los conflictos, a mercantilizar las relaciones sociales, a reducir las manifestaciones culturales, propias de la condición de ciudadanía.

por un lado que ciertos delitos tienen una preeminencia en ciertas horas, como por ejemplo, el homicidio es nocturno y vinculado a los días festivos; el suicidio juvenil en las épocas de culminación de estudios; o la accidentalidad pirotécnica al final de año y principio del otro. Una cronología de este tipo produce comportamientos humanos restrictivos y políticas urbanas focalizadas, que tienden a acrecentar las actitudes individuales de la población que, en muchos casos, se convierten en elementos inductores a hechos de violencia o inhibidores de actividades sociales y económicas.

Y, por otro lado, que se produce el efecto de la reducción del tiempo de la urbe, con lo cual las ciudades de la noche tienden a desaparecer al ser prohibitivo salir del espacio privado al público pasadas ciertas horas. Ciertos lugares de la urbe tienen una vida útil por 12 horas o un poco más y el promedio de la misma está a la baja en la mayoría de las ciudades.

El espacio

La ciudad en construcción va perdiendo espacios públicos y cívicos, se generaliza la urbanización privada-amurallada que segrega aún más; hay una reducción del espacio de la ciudad y, en particular, del espacio público, porque se encuentra al acecho; tan es así, que la agorafobia también es el temor al espacio público que le tienen los sectores más acomodados, además del proceso de privatización que se vive. Las ciudades se hacen cada vez más privadas y domésticas, prueba de ello es el significativo crecimiento que ha tenido la cultura a domicilio: cine en casa, comida en casa y trabajo en casa. Hoy existen ciertas zonas de la ciudad a las cuales ni la policía puede entrar, y cuando el control policial hace su presencia, estos lugares se vacían de ciertos segmentos de la sociedad.

La estructura urbana

La violencia objetiva (los hechos) y la subjetiva (percepción) se despliegan en el territorio de una ciudad de manera desigual produciendo

impactos diferenciados. Uno de ellos, el sentimiento generalizado de inseguridad, hace que las políticas de seguridad públicas, privadas o comunitarias produzcan cambios urbanos en su estructura. Quizás el más notable de estos cambios tenga que ver con el fortalecimiento de la segregación urbana bajo la forma fragmentada. Las urbanizaciones cerradas, los centros comerciales, los clubes sociales y deportivos, la verticalización y las centralidades urbanas, entre otros, tienen mucho que ver con la violencia y el temor que se ha generalizado. Así, “el miedo pareciera haberse constituido en fuerza y motor de la nueva ciudad contemporánea”, según nos lo dice Guerrero (2006:107).

En definitiva, las violencias objetiva y subjetiva producen un impacto inconmensurable en la ciudad, porque la atacan en su esencia: la condición de ciudadanía, relegando su posibilidad de “civitas” o “polis” y reduciendo al tiempo y al espacio como dos de los elementos que redefinen la cualidad urbana; y generando una estructura urbana que se hace más inequitativa.

Espacio público/espacio privado

En América Latina, el espacio público se encuentra reducido por el peso del mercado que privatiza todo, por la ciudad difusa que le hace perder referentes y por la segmentación que lleva al extremo de que es difícil que unos con otros se encuentren en el mismo tiempo y lugar (la otredad). Entonces, la agorafobia se expresa con mayor claridad en el elemento simbólico por excelencia: la plaza, pero también en las calles, parques, veredas. En este contexto, plantearse *prevención situacional* en el espacio público es, por decir lo menos, un contra sentido¹⁹, porque si “el espacio público es la ciudad”, no hay que maquillar el espacio público actualmente

19 Hasta ahora, la prevención situacional ha estado marcada por tres tipos de acciones en el espacio público: primero, por cámaras de video, policía comunitaria, respuesta temprana; segundo, por la expulsión de ciertos segmentos de población (jóvenes, indigentes, etc) bajo el criterio de privatización y del estricto derecho de admisión; y, tercero, la dotación de servicios y equipamientos, en ciertos espacios previamente focalizados como peligrosos (la ciudad de los otros, así los clasifica y estigmatiza).

existente sino plantearse el diseño de un nuevo urbanismo constructor y productor de ciudad, es decir, de espacio público.

Esta condición actual del espacio público proviene al menos de las siguientes tres consideraciones:

- El paso del “espacio de los lugares al espacio de los flujos” (Castells, 1999), que ha hecho, no del encuentro sino del nomadismo de las personas, de los servicios y de la información su razón de ser.
- El espacio y el tiempo, socialmente definidos en la globalización, han generado, según palabras de Beck (1998: 90), que la *alteridad* sea difícil de constituirse porque “lo nuevo de la era global es que se ha perdido el nexo entre pobreza y riqueza, y esto es, según Bauman, a causa de la globalización que divide la población mundial en ricos globalizados, que dominan el espacio y no el tiempo, y pobres localizados, que están pegados al espacio y tienen que matar su tiempo, con el que no tienen nada que hacer”.
- El espacio público, otrora un lugar de encuentro de los distintos, pierde el sentido de inclusión y se convierte en un *no lugar*²⁰, en tanto queda circunscrito únicamente para los pobres, mientras los ricos construyen sus escenarios privados bajo la lógica de los públicos (el barrio frente a la barriada, el mall frente a la feria, el parque frente al jardín); y lo más grave, el espacio público es sometido a un acoso permanente (agorafobia), al extremo en que la *plaza* —símbolo principal del encuentro social y urbano— es, hoy, una especie en vías de extinción²¹.

20 “Si un lugar puede definirse como lugar de identidad, relacional e histórico, un espacio que no puede definirse ni como espacio de identidad ni como relacional ni como histórico, definirá un *no lugar*” (Augé, 1998: 83).

21 “...la de construir una plaza pública en torno a una ciudad cerrada al campo. Porque, en efecto, la definición más acertada de lo que es la urbe y la polis se parece mucho a lo que, cómicamente, se da del cañón: toma usted un agujero, lo rodea usted de alambre muy apretado, y eso es un cañón. Pues lo mismo, la urbe o polis comienza por ser un hueco: el foro, el ágora; y todo lo demás es pretexto para asegurar ese hueco, para delimitar su dintorno. La polis no es primordialmente un conjunto de casas habitables, sino un lugar de ayuntamiento civil, un espacio acotado para funciones públicas” (Ortega y Gasset, 2004: 185).

En este contexto, el espacio público debe convertirse en un elemento básico en la constitución de una nueva forma de inclusión social y territorial. Porque sin espacios públicos de calidad no hay convivencia posible ni estructura urbana satisfactoria y, por lo tanto, tampoco seguridad ciudadana. Por eso, el ordenamiento y construcción del espacio público no es una tarea en absoluto policial (represión), ni tampoco es un proceso de apropiación excluyente del control social (disciplinador). El espacio público es el espacio de la disputa por la libertad, la integración, la visibilidad, la representación y no del control social en cualquiera de sus formas (Carrión, 2007).

Se puede ejemplificar esto con tres casos interesantes que transitan de lo privado a lo público, sin estar exentos de conflictos: dos, provenientes del ámbito de dos tipos de violencias (género y pandillas); y otro, que viene de las políticas de seguridad implantadas (seguridad privada). Estos ejemplos tienen la virtud de mostrar que esta dicotomía es más que ello.

Violencia de género

La violencia de género es reconocida como una violencia específica (delito) desde no hace mucho tiempo —al menos en América Latina—, y lo hace al momento en que se produce la transición del ámbito doméstico y privado en el que se expresaba —por tanto, supuestamente exento de visibilidad—, hacia el espacio público. Este reconocimiento de la violencia de género se consigue cuando se la asume bajo la óptica de la seguridad ciudadana, lo cual produjo dos cambios importantes: por un lado, se registró como un ámbito de los derechos de la población, en particular de los relacionados con los procesos de ciudadanización de las mujeres; y, por otro, se reconoció como una forma de superar el mundo privado-doméstico, para visibilizarse como parte del ámbito público, eliminando la dicotomía público-privado. En otras palabras, uno y otro fueron directamente vinculados al tema de la democracia (polis), en términos del respeto a la diversidad, de la satisfacción de derechos y de la formación de una comunidad de sentido urbana.

En el espacio privado, se ejerce la violencia hacia la mujer, pero, al convertirse la seguridad en un derecho, se produce el tránsito hacia el ámbito público; sin embargo, hay que afirmar que la violencia no se define por el lugar donde ocurre sino por las asimetrías de poder que existen entre los sexos, ejercidas de manera ubicua en el territorio. Empero, justo es reconocer que cambiar los patrones inequitativos de género ha sido más factible en las ciudades que en el campo, porque, mientras en el campo están asentadas las tradiciones culturales que le asignan a la mujer roles que son distintos y específicos, en la ciudad se hace pública, se visibiliza y se le reconocen sus derechos.

La violencia de las pandillas

En el caso de la violencia originada alrededor de las pandillas, hay que comprender que ésta se convierte en el sustituto institucional que construye el joven, para sentir la posibilidad de ser parte de la vida cotidiana. Es un mecanismo, frente a la escasa libertad que tiene el joven en el espacio privado-doméstico, que le obliga a salir a disputar, en el espacio público, su sentido de existencia; sentido que le es esquivo porque su apropiación social y simbólica tiene una condición de ocupación excluyente entre las pandillas y la autoridad (policía, municipio). En esa disputa por el espacio público, una vez que la policía se hace presente, se pasa de un conflicto difuso en términos de la existencia de una pluralidad de actores (otras pandillas, comunidad, policía, municipios) a un conflicto polarizado de actores, donde las políticas de seguridad tienden a delinearse a partir del concepto de la amenaza interna y a definir las pandillas como neo enemigos.

Los jóvenes emancipados de sus familias, propias del entorno privado-doméstico, encuentran en la pandilla —propia del espacio público—colectivo— un escenario de expresión simbólica e integración social²². Ahí, ejer-

22 “La pandilla es una organización de tipo fraternal que brinda a los muchachos autonomías con respecto a la autoridad adulta. Estos jóvenes ... al carecer de libertad en el hogar, construyen su propia privacidad en los espacios públicos urbanos, donde se sienten protegidos contra la autoridad” (Goubaud, 2008: 36).

cen pertenencia y autoridad, y se sienten parte de una élite, reconocida por los medios de comunicación y por las políticas públicas. En esa perspectiva, el espacio público es un elemento constitutivo de la seguridad y de la identidad del grupo; ahí construyen su comunidad de sentido callejero, barrial, urbano e incluso —en la actualidad y en ciertos casos— virtual. El anclaje territorial inicial que caracterizaba a la pandilla (de base local-barrial) es superado por la existencia de la pandilla global-virtual. El fenómeno migratorio, las nuevas tecnologías de la comunicación y la apertura de los mercados internacionales dan lugar a nuevas estrategias de los grupos de emigrantes juveniles, logrando establecer lazos entre los lugares de origen y destino, como territorios, primero, diferenciados y, luego, indiferenciados, gracias a la integración virtual (Internet); lo cual significa que la pandilla —que tiene como origen el control de su espacio inmediato— termina transformando su espacio barrial en uno virtual.

La seguridad privada

El caso de la seguridad privada es interesante, porque desde lo público-estatal se planteó, como parte de la reforma del Estado, la desregularización, que introdujo las condiciones mínimas para la privatización de la seguridad. Además, el incremento de la violencia legitimó su presencia, por la ineficiencia estatal para controlarla. De esta manera, la seguridad privada tiene un tránsito: de lo público-estatal a lo privado-empresarial y de ésta al espacio público.

Desde mediados de la década de los años ochenta, se percibe un crecimiento expansivo del mercado de bienes y servicios privados de la seguridad ciudadana. Según Frigo (2003: s/n): “en Latinoamérica, la seguridad privada es un sector económico en rápida expansión (. ..). En los últimos 15 años, como actor de la vida económica, la seguridad privada ha ganado un lugar de relevancia, tanto en el mundo como en nuestra región (. ..). El mercado mundial de la seguridad privada tuvo el año pasado un valor de 85.000 millones de dólares, con una tasa de crecimiento anual promedio del 7% al 8% (...). En Latinoamérica, se estima un crecimiento del 11%.”

Esta condición económica posiciona a un nuevo actor político (la seguridad privada) en el escenario de la seguridad ciudadana, y lo hace bajo un nuevo precepto: la rentabilidad de los capitales invertidos. Pero, además, lo convierte también en un actor singular en el control del orden público; es decir, en la seguridad pública. Hoy, en América Latina, la guardiana privada (más de 4 millones) tiene más del doble de efectivos de los que tienen las policías públicas (más de 2 millones).

Una situación como la descrita introduce dos elementos que nos interesa resaltar: el cambio del derecho universal a la seguridad ciudadana a la conversión en un objeto de transacción económica —según la oferta y la demanda—, proceso en el cual se crea un mercado altamente segmentado y, en cierto sentido, excluyente. Y, lo paradójico: el propio Estado es uno de los principales demandantes del servicio convertido en mercancía. Con todo ello, lo que tenemos es un servicio público convertido en un servicio privado que actúa en el ámbito público y lo hace de manera excluyente: el que tiene dinero tiene seguridad y el que carece de recursos no accede al “servicio”. ¿Seguridad privada o privación de la seguridad?

Conclusiones

Hoy, luego del fin de la guerra fría, el debate central sobre la violencia y la seguridad ciudadana está centrado en la posibilidad y necesidad de romper con el unilateralismo de las visiones dominantes y hegemónicas, tan en boga.

La ciudad dejó, hace mucho, de ser concebida como un problema, porque es el lugar en donde se construyó la ciudadanía, es el espacio en donde se han producido las mayores innovaciones, es el ámbito productivo por excelencia, es la instancia en donde se pueden satisfacer de mejor manera los servicios elementales, es el escenario en donde el empleo crece y la pobreza se reduce, así como también, donde la mujer se hace pública, el joven se expresa, la política se construye. Una consideración de este tipo es fundamental para no caer en el prejuicio de la causalidad y

para entender que con buenas políticas urbanas se puede hacer mucho en la perspectiva de 'des-seguritizar' las relaciones interpersonales y satisfacer las libertades públicas e individuales.

Si partimos de la evidencia de que la crisis del espacio público es la expresión más significativa de la crisis urbana (Carrión, 2007), se puede concluir que las políticas urbanas y la planificación urbana pueden aportar mucho al redireccionamiento del urbanismo. En otras palabras, el desarrollo y la construcción de nuevos espacios públicos —como espacios significativos y simbióticos— sólo serán posibles con un nuevo urbanismo y con nuevas políticas públicas.

Hay una relación dialéctica entre ciudad y violencia, que permite estructurar dos perspectivas analíticas importantes: la una, con una dinámica que proviene de los cambios en los elementos de la ecuación que —a su vez— llevan a mutar la relación (esto es, que la violencia, la ciudad y sus relaciones son históricas); y, la otra, que es evidente que hay algunas violencias que son propias de la ciudad (violencia urbana) y, además, que la ciudad es un espacio donde ocurren múltiples actos violentos (escenario, contenedor).

Esto significa que es necesario intervenir con políticas urbanas y con políticas de seguridad ciudadana para obtener resultados positivos. Allí están, entre varios ejemplos, la violencia que introduce el transporte, sea por la vía de los accidentes o del uso del servicio bajo formas violentas; las invasiones que, aunque han bajado en la región, siguen existiendo como formas de trasgresión violenta a la propiedad inmueble; la violencia en los estadios también es típicamente urbana, no sólo por el emplazamiento urbano de los escenarios sino también porque hay una vinculación entre las barras bravas y las pandillas; las pandillas generan una violencia típicamente urbana, que se ancla territorialmente alrededor del barrio, incluso, de su transnacionalización.²³

Los municipios hacen muy poco en el ámbito de la seguridad y, ante la demanda creciente de la población, lo que han hecho es criminalizar las

23 Es interesante resaltar el caso de la pandilla llamada Latin Kings, que nace gracias a los fenómenos de migración internacional y que opera en las ciudades, articulada en red. Por ejemplo, en Guayaquil, Quito, New York y Murcia. El caso de las Maras en Centro América y de los Pachuchos en México también son ejemplos interesantes.

políticas urbanas tradicionales; es decir, hacer lo que venían haciendo, pero esta vez maquillando con el cambio de nombre. Por eso, si se parte de la afirmación de que “lo que está en el presupuesto es lo que se hace”, convendremos en que la participación municipal en el ámbito de la seguridad es más un deseo o un proyecto que una realidad. Esta afirmación no niega el hecho de que existan algunos municipios en la región que tengan políticas importantes e interesantes, sobre todo en Colombia y Brasil.

La definición de las políticas públicas en el ámbito de la seguridad ciudadana es el resultado de acuerdos políticos amplios: de consensos, de hegemonías y de correlación de fuerzas en distintos escenarios (parlamentos, policías, ministerios). La llamada “voluntad política” no es otra cosa que el resultado de ello: toda política pública es política, es ejercicio de poder en determinadas coyunturas y espacios. Por eso, la técnica y los tecnócratas son actores adicionales, como son la cooperación internacional, los medios de comunicación o las universidades, y cada uno de ellos con su peso político.

Vientos nuevos se empiezan a percibir. Si las elecciones nacionales anteriores al año 2007 estuvieron centradas en la oferta de las distintas versiones de la “mano dura” (policía, pena de muerte, la tercera es la vencida), hoy da la impresión de que ese ciclo podría estar entrando en una fase terminal. Álvaro Colom, en Guatemala; Fernando Lugo, en Paraguay; y Leonel Fernández, en República Dominicana, pueden abrir nuevos cauces y pueden producir un desplazamiento de los ejes tradicionales de los llamados “casos exitosos”.

El futuro sustentable de los Andes*

Los Andes: de una región habitada a una realidad urbana

La conformación urbana

La historia registra la existencia de ciudades y la concentración poblacional en los Andes desde las culturas precolombinas. Se desarrollaron centros de gobierno fundamentalmente al interior del continente (a excepción del norte peruano en donde se estableció Chan Chan capital Chimú), pues las escasas vinculaciones culturales y comerciales entre Mesoamérica y Sudamérica no justificaron el traslado o desarrollo de ciudades en la costa.

Algunas ciudades andinas como Cusco –capital incaica–, Quito, Tomebamba, Cajamarca y Pachacamac constituyeron centros regionales, que desempeñaron funciones de soporte para la organización política y el sistema productivo a una escala amplia, gracias a los carrunos y los servicios de correos eficientes.

La localización de las ciudades precolombinas y las áreas con densa población indígena fue decisiva para las primeras fundaciones españolas, operadas en la región andina a partir de 1534. Los españoles impusieron una forma de vida urbana sobre las sociedades indígenas. Las ciudades fueron

* Publicado originalmente en Carrión, Fernando (1994) "El futuro sustentable de los Andes" *Gaceta Municipal. Tercera Época* 8, p. 33-62.

fundadas por conveniencia económica, administrativa, comercial y de seguridad, en tanto que el campo siguió siendo indígena aunque su paisaje cambió con la introducción de nuevos cultivos, animales domésticos y árboles.

Hacia 1550 en el área andina se había formado la primera red urbana fundada por los españoles, que se mantendrá sin variaciones importantes durante la colonia y hasta la segunda mitad del siglo XIX. En ella ya constaban las sedes virreinales; Lima y Bogotá, Quito, sede de la Real Audiencia, los puertos de comercio internacional Cartagena y El Callao, los puertos regionales de Guayaquil y Santa Marta, el principal real de minas Potosí —ciudad que a mediados del siglo XVII sería la más poblada de América—, algunas ciudades centros de colonización; La Paz, Cochabamba, Cuenca, Popayán, entre otras, y muchos centros de adoctrinamiento religioso y reducciones de indígenas.

Trescientos años después, al iniciarse la independencia americana, los Andes fueron una región predominantemente rural, donde su población dependió de una economía de subsistencia basada en la producción minera y artesanal dirigida a los reducidos mercados locales. Para 1850, Perú con 1'888.000 hab. y Colombia con 1'490.000 hab. fueron los países más poblados de los Andes; sin embargo, no contenían grandes ciudades. Lima tenía alrededor de 90.000 hab., Bogotá entre 60.000 hab. y Quito 36.000 hab.

A inicios del siglo XIX la población se había duplicado en América Latina, pero en la región andina —a excepción de Perú que creció 2.4 veces— el crecimiento urbano fue lento, pese a contar con importantes inversiones extranjeras en la construcción de ferrocarriles, telégrafos, teléfonos, puertos y obras de infraestructura.

La crisis de los años 30 inicia el proceso de urbanización en la región, con la movilización de importantes grupos rurales a las ciudades de Colombia, Venezuela y Perú y con más retardo en Ecuador y Bolivia. Este proceso adquiere mayor rapidez en el área andina a partir de la segunda posguerra, lo cual no significará un cambio significativo en los sistemas urbano-regionales de cada país, manteniéndose las estructuras urbano-regionales de la región.

La distribución territorial de la población

Entre 1950 y 1990 la población de la región andina pasó de 30'663.000 a 81'889.000 habitantes, que constituyen el 29 por ciento de los habitantes de Sudamérica y el 18.5 por ciento de América Latina. Ocupan un territorio de 4'709.000 Km², que representa el 27.6% del continente sudamericano. En 1995, la población de la región superó los 100 millones de habitantes (104 millones) y en el año 2000, pese a que se observará un mayor descenso de las tasas de crecimiento, su población será de alrededor de los 110 millones de personas (Ver cuadro No. 1).

Este significativo crecimiento demográfico operado en los últimos cuarenta años es el resultado de las altas tasas de crecimiento (2.5 por ciento) observadas aún en la última década, con la excepción del 1.97 por ciento de Colombia. La densidad media de la población de la región andina casi se duplicó entre 1970 y 1990, sin embargo la cifra alcanzada en este último año (17.38 personas por km²), es inferior a la media registrada en América Latina y bastante inferior a la que se registra en otras regiones del planeta. La media regional oculta tras de sí una relativa dispersión entre el 6.7 por ciento de Bolivia, el 16.8 por ciento de Perú, el 19.2 por ciento de Venezuela, el 29 por ciento de Colombia y el 36.1 por ciento de Ecuador.

Concomitantemente al crecimiento demográfico, a partir de los años 60, la región andina experimentó un progresivo y rápido proceso de transformación de su estructura poblacional. En la actualidad la población urbana representa el 71.3 por ciento del total regional; es decir, 74' 152.000 de habitantes viven en las ciudades frente a los 29'848.000 que lo hacen en el campo (Ver cuadro No. 2).

Este proceso de urbanización de la región andina es la consecuencia del registro de altas tasas de crecimiento natural y de los sucesivos procesos migratorios internos experimentados a partir de la segunda posguerra. Pero también conduce a la afirmación de que el modo de vida fundamental en la región es el urbano, pese a que las ciudades ocupan sólo el 1 por ciento del territorio.

Serán primero, la dinámica de las zonas petroleras en toda la región, las mineras y coquerías en Bolivia, cafetaleras en Colombia, bananeras y cacao-terras en Ecuador las que reciban grandes proporciones de población migrante y auspicien el poblamiento de ciudades de escalas medias y pequeñas. Sin embargo, el grueso del proceso de urbanización regional estará inscrito en el tránsito de las economías de base primario-exportadoras a una urbano industrial-comercial.

La migración, en este contexto, constituyó una solución de corto plazo al problema ambiental, en vista de que la presión demográfica sobre las zonas rurales andinas ha sido uno de los factores más regresivos para el equilibrio ecológico regional. En ese sentido, la concentración de población significó una salida temporal que, de no asumirse integralmente en los dos polos (el concentrado urbano y el disperso rural) podrá, en un futuro inmediato, ser el problema fundamental en la región.

La organización del espacio generada a partir de estos procesos migratorios se expresa, a su vez, en la cada vez mayor concentración de población sobre las áreas costeras y orientales de la región, dado que el tipo de economía exportadora de materias primas favorece el desarrollo de ciudades cercanas a los puertos y a las áreas de producción en las zonas orientales. Con el proceso de globalización, se prevé un fortalecimiento de esta tendencia. No es casual, entonces, que algunas ciudades importantes —entre ellas Lima, Caracas y Guayaquil— se localicen sobre el litoral (Ver cuadro No. 3).

La población que habita en las 110 ciudades más importantes de la región creció en las dos últimas décadas de 24'216.711 hab. a 34'751.887¹. Este crecimiento urbano es altamente significativo, aunque su comportamiento respecto al poblamiento de otras regiones y al crecimiento las ciudades pequeñas e intermedias no deja de ser interesante. (Ver cuadro No.4).

La existencia de 3.617 municipios en la región —que para su constitución requieren contar con una población urbana básica de alrededor de 5.000 hab.— denota el incremento notable del número de ciudades y de

1 Se consideran ciudades más importantes a las capitales provinciales o departamentales.

la primacía urbana en los países de la región y especialmente en Perú y Colombia (Ver cuadro No. 5).

Los Andes: una extensa región de ciudades

La progresiva urbanización de la región, el creciente poblamiento del territorio y el incremento del número de ciudades, permiten señalar que la región andina se ha convertido en una zona de ciudades; lo cual no significa que haya asumido la condición de región urbana. La carencia de un verdadero sistema urbano en la región andina y de una estrecha comunicación interurbana impide la definición de esta nueva cualidad. Sin duda que tiene que ver con el escaso desarrollo de nuestras ciudades, la diversidad del tipo de urbes y las características de la estructura montañosa.

El 30 por ciento de las ciudades capitales departamentales de los países de la región son "ciudades andinas". Estas ciudades se las encuentra distribuidas heterogéneamente, pero tienen una presencia mayoritaria en Perú, Colombia y Ecuador. Para 1990 en esta zona, que comprende el 27.6 por ciento del territorio andino y tiene una densidad promedio de 27 Hab./km², habitaban 29' 599 .061 hab. y existían 40 de las 110 ciudades capitales departamentales de la región, sin considerar la población de las provincias argentinas Jujuy y Salta, que suman 1'180.763 hab. (Ver anexo No. 1).

No una, sino diversas realidades urbanas

El altiplano, los valles, el llano y la costa son además de geografía, expresiones particulares de cultura y economía, que han jugado un rol sustancial en la constitución urbano-regional de la región y en la formación de los poderes locales y movimientos sociales con múltiples identidades.

2 Esta densidad es muy superior a la densidad promedio de América que se sitúa alrededor de los 22 hab/km² y de la región andina que es de 17 hab/km².

Las diferentes realidades andinas

El proceso de urbanización de la región difiere del modelo tradicional latinoamericano basado en un alta primacía urbana ubicada generalmente en zonas costeras o cerca de puertos. Esta característica se presenta exclusivamente en el caso peruano con la macrocefalia urbana de Lima.

La urbanización andina –con significativa presencia y jerarquía de ciudades de altura– es más bien diferente: en el Ecuador se asiste a un proceso bicefálico (Quito y Guayaquil), adscrito a una constelación de ciudades intermedias. En Bolivia se tiene una primacía compuesta por un eje que articula tres cabezas (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz). En Colombia son cuatro ciudades que estructuran los vértices de una red atípica en América Latina, justamente por tener una distribución regular (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) (Ver cuadro No. 6).

En la región andina a más de 1.000 msnm existen 42³ ciudades capitales departamentales o provinciales en las que viven 14'616.986 hab. que constituyen el 49.4 por ciento de los habitantes de estas jurisdicciones y el 17.84% de toda la región (Ver anexo No. 2).

La mayoría de las ciudades andinas –treinta– se encuentran sobre los 2.000 msnm, siete se encuentran a más de 3.000 msnm y una Ciudad –Pasco en Perú– se encuentra a 4.338 situación que las caracteriza con problemas ambientales y de riesgos específicos.

La participación porcentual de las ciudades andinas respecto a la población de los países de la región, excluyendo Venezuela y Argentina creció del 18.1 por ciento en 1970 al 22.4% en 1990 (Ver cuadro No. 7). Perú es el país que más ciudades andinas tiene (13), pero es también el que porcentualmente menos pobladores tiene en esas ciudades, en el caso contrario se encuentra Bolivia que con 6 ciudades tiene el 26.57% de los habitantes.

3 Incluye a Mérida en Venezuela, Jujuy y Salta en Argentina que por ser únicas en sus países distorsionan los resultados totales, y Bucaramanga en Colombia que se la ha incluido por estar en los 959 msnm.

Las ciudades andinas se caracterizan también por sus variadas magnitudes poblacionales que no parecen estar condicionadas por su altura; la mayoría —veinte y nueve— de ciudades no superan los 250.000 hab., e incluso diez de éstas tienen menos de 50.000 hab. situación que contrasta con la magnitud de Bogotá que supera los cuatro millones y Medellín, Quito y La Paz que tienen sobre el millón de habitantes. Existen también ocho ciudades medianas con poblaciones superiores a los 250.000 hab.

La distribución en la región de las ciudades más pobladas es adicionalmente heterogénea: en Colombia se encuentran la mayoría, en Bolivia predominan las intermedias y Perú y Ecuador con la excepción de Quito tienen ciudades pequeñas. En concordancia con el rápido proceso de urbanización que caracteriza a la región entre 1970 y 1990, todas las ciudades andinas han crecido y algunas entre ellas las más grandes Bogotá, Medellín, Quito y La Paz lo han hecho en forma significativa.

El predominio de la población urbana, el incremento del número de ciudades y la generalización de la urbanización en el territorio, han convertido a la región andina en una zona de ciudades. A pesar de ello se mantiene en el imaginario colectivo que lo andino es fundamentalmente rural, quizás como proyección o símil de que el mundo indígena está circunscrito al campo. De esta manera, erróneamente la ciudad es vista como algo externo a lo andino. Lo andino tiende a ser identificado, con el campo, lo rural, la modernidad limitada, la marginalidad, lo indígena.

También en este mundo de las dicotomías el maniqueísmo tiende a salir a flote: mientras lo natural, lo rural, el campo son lo bueno; lo artificial, lo urbano, la ciudad son lo malo. En este contexto se ha satanizado y anatematizado a la ciudad frente al medio ambiente.⁴

4 Paradójicamente se achaca a la ciudad gran parte de los problemas ecológicos generales, pero no se perciben los problemas que la naturaleza causa a la ciudad. Más aún, no se busca entender que es un tipo específico, una lógica particular, un modelo concreto de urbanización el que genera algunos de los problemas ambientales y no todos.

Un proceso urbano extensivo y excluyente

Un modelo de desarrollo urbano expansivo, especulativo y excluyente caracteriza en forma común al crecimiento de las ciudades andinas en los últimos años. La expansión de las ciudades se realiza sobre la base de la perifерización de los asentamientos humanos precarios. El crecimiento de la mancha urbana es implacable e irracional, no reconoce ni respeta el orden legal o natural, expande usos urbanos en suelos no aptos y sin infraestructura en detrimento de zonas de producción agrícola, forestal, de vegetación o pastos con impactos ambientales fáciles de colegir: erosión, desertificación, cambio de temperatura y humedad, etc.

Las formas especulativas del crecimiento de las ciudades han conducido a un proceso anárquico, que sin un requerimiento social real, generan una expansión de los límites de la ciudad por encima de las demandas de la población, mientras va dejando espacios de suelo vacante o de “terrenos de engorde” que, según cálculos preliminares, en las ciudades primadas e intermedias se encuentran en alrededor del 35 por ciento.

Esta modalidad especulativa del crecimiento disminuye las densidades de las ciudades e impide el acceso de una buena parte de la población urbana a los derechos propios de ciudadanía, como el suelo, la vivienda y los servicios. Es que no hay ciudadanía si hay exclusión, si no hay igualdad jurídica, si la ciudad no llega a todos sus habitantes, si no hay canales de participación y si no se socializa la información. De esta manera, la población de bajos ingresos se ve obligada a ocupar terrenos periféricos no aptos para el desarrollo residencial, por su alta pendiente, carencia de servicios básicos y expuestos a inminentes peligros por deslaves o incremento de la erosión⁵.

Pero las ciudades andinas se caracterizan también por la fragmentación, la desigualdad y la diferenciación marcada de hábitat⁶. Una realidad

5 Características comunes de los denominados “barrios de rancho” en Venezuela, “urbanizaciones piratas” en Colombia, “suburbios” en Ecuador y “pueblos jóvenes” en Perú.

6 El concepto de biodiversidad como diversas formas de vida, en este caso adquiere una connotación básica.

geográfica diversa y un mestizaje con grados y formas distintas debía producir la diversidad en su máxima expresión.

De esta manera las ciudades andinas constituyen escenario de convivencia entre grupos minoritarios de población que viven en condiciones óptimas y otros mayoritarios en que las condiciones de vida son malas y deficientes y que en el contexto de crisis se deterioran más debido al incremento sostenido de demandas y necesidades. Estos procesos han sido asumidos por la sociología de manera reduccionista: marginalización, disgregación, ruptura, sin medir las formas de resistencia cultural ni de desarrollo de nuevas formas culturales cuyo fundamento sigue siendo, a nuestro criterio, la andinidad.

La diversidad de situaciones que ocurre en los Andes es tan grande, que es difícil encasillar a la ciudad bajo una sola expresión o denominación. La región andina define, tiene y contiene varias ciudades, lo cual conduce a la existencia de una problemática urbana plural y diversa.

La diversidad intraurbana se expresa en los múltiples órdenes urbanos que caracterizan en la actualidad a la ciudad andina. Del sueño español de instituir un solo orden, hay una gran distancia al ámbito de expresión de lo andino en la ciudad: lo múltiple y lo diverso. No hay una sino varias ciudades en sí misma. Desde las ciudades indígenas, de españoles, hasta la actual de alta segregación. Es que los habitantes de la fragmentada ciudad andina, son portadores también de identidades múltiples, para los que la condición de ciudadanía es una realidad de esperanzas cruzadas.

El elemento indígena es quizás uno de los componentes más fuertes y gravitatorios —junto con la diversidad natural— en la multiplicidad de realidades que forman la andinidad. Bolivia tiene un 56.8 por ciento de población indígena, Colombia 0.9 por ciento, Ecuador 29.5 por ciento, Perú 40.8 por ciento y Venezuela 0.8% .

La pervivencia del cambio. Las ciudades andinas son ciudades jóvenes

Comparadas a las ciudades europeas o asiáticas, a las actuales urbes andinas se las puede considerar como jóvenes; y lo son cada vez más como resultado de las rápidas transformaciones de sus estructuras, usos y limita-

ciones introducidas por el significativo incremento demográfico, natural o migratorio. Aseveración que tiene en cuenta la conformación, en algunos casos, de ciudades de base prehispánica.

Justamente, por tener una tradición urbana previa, las ciudades andinas tienen una toponimia de suma: Santa Fe de Bogotá, San Francisco de Quito, Santiago de León de Caracas. La ciudad hispánica se superpone a las estructuras existentes no sólo para imponer lo cristiano a lo pagano, sino a un urbanismo sobre el otro. Es una superposición a las estructuras existentes, sin que signifique una negación de lo anterior.

El problema ambiental urbano

La adecuación de la ciudad andina a las diferentes condiciones geográficas y climáticas, el modelo expansivo de crecimiento y los patrones del consumo actual interactúan compleja y negativamente en la preservación de un medio ambiente en la región, que se halla expuesto a permanentes y variados riesgos naturales.

La vulnerabilidad de las ciudades andinas

La región andina a lo largo de su historia se ha visto afectada por desastres naturales en forma recurrente. Debido a su ubicación geográfica sufre una intensa actividad sísmica y volcánica. Las condiciones climáticas producen contrastes pluviométricos, generando sequías y torrenciales lluvias que causan inundaciones, deslizamientos de tierras y el desbordamiento de ríos.

Las ciudades de la región andina se encuentran ubicadas en una zona altamente vulnerable. Se localizan dentro del llamado Cinturón de Fuego del Pacífico, lo cual determina una ubicación que entraña un alto riesgo sísmico, vulcanológico⁷ y de deslizamientos de tierra. Dos son los eventos naturales de mayor riesgo: el geológico y el hidrometeorológico

7 El 75 por ciento de los 850 volcanes más activos del mundo se encuentran localizados en este cinturón.

que ocasionan terremotos, inundaciones, aluviones, sequías y erupciones volcánicas.

El primero, se explica por su implantación geográfica (paralela a los límites de las placas en los cuales la deformación de la corteza ha producido el levantamiento orogénico, actividad tectónica y volcanismo) y la dinámica de la placa tectónica Continental Sudamericana, que viaja en sentido contrario al de la placa de Nazca, produciendo un fenómeno de subducción que acumula energía que al ser liberada ha producido grandes movimientos sísmicos en el pasado y lo hará en el futuro.

En el segundo caso intervienen dos factores; el climatológico y oceanográfico. Debido a las modificaciones de los patrones de circulación atmosférica, las corrientes de aire tibio y masas de agua provenientes de las costas ecuatorianas, que al chocar con la corriente fría peruana, provocan en conjunto el fenómeno conocido como El Niño. Las lluvias torrenciales suscitan la crecida de ríos causando inundaciones y deslaves en las formaciones montañosas o en caso contrario provocan sequías, con consecuencias desastrosas en poblados y campos de cultivo.

Muchas ciudades andinas han soportado una secuela de desastres naturales a lo largo de la historia, sin embargo, esto ha ocurrido debido a la alta vulnerabilidad (física, económica y social) producto de su menor desarrollo relativo⁸. Estos fenómenos naturales han ocasionado pérdidas humanas, destrucción de ciudades e infraestructura, han afectado seriamente el desarrollo económico y social de grandes regiones que han tardado años en recuperarse, propiciando el retraso de la región.

Además los elevados procesos de urbanización de las últimas décadas, la migración interna, el crecimiento poblacional, el desordenado crecimiento de la ciudades, la segregación urbana y la diversidad climática y geológica, han traído efectos devastadores sobre las ciudades.

Según estadísticas de la UNDRR, los desastres ocurridos en el continente americano⁹ durante el período de 1980-1985 muestran 14 terremo-

8 El número de muertes por desastres en países con ingreso nacional elevado es inferior a 500, mientras que en las naciones con un ingreso bajo su número pasa de las 3.000 personas.

9 Se consideran solamente los desastres que causaron más de 10 pérdidas de vidas y un millón de dólares en pérdidas económicas.

tos (24.18 por ciento), 54 inundaciones (33.75 por ciento) y 5 erupciones volcánicas (27.8 por ciento), de un total de 58 terremotos, 169 inundaciones y 18 erupciones, ocurridos en el mundo.

Sólo entre el período de 1989 y 1993, se han producido alrededor de 13 desastres naturales importantes en la región Andina. Esto, sumado a la vulnerabilidad, ha producido en conjunto importantes daños económicos y considerables e inaceptables pérdidas de vidas humanas, que han tenido un enorme impacto en la región.

- Fenómenos sísmicos y volcánicos

Los efectos de los eventos naturales varían en el tiempo y en la historia, dependen de los grados de intensidad y recurrencia, y de las fuentes de las cuales provienen. De allí que en la actualidad hay una gran diferencia respecto a las épocas anteriores. Hoy son mayores los niveles de concentración de la población en lugares de gran vulnerabilidad y posibilidades de desastres. Pero también la propia funcionalidad del país depende en gran medida de estos lugares de concentración y de sus nuevas formas de articulación. (Ver cuadro No. 8).

En el pasado reciente los fenómenos sísmicos y volcánicos provocaron una serie de eventos de origen geológico (terremotos, sismos y erupciones volcánicas). Basta con mencionar los casos de la erupción del volcán Ruiz (el mayor desastre producido en Colombia), la serie de terremotos en Tumaco y Caldas (1979), Popayán (1983) y el que azotó el departamento de Antioquia en 1992, que obligó a evacuar a centenares de personas, dejando varios heridos y un gran número de personas sin hogar, son algunos eventos de importancia que afectaron en los últimos años a Colombia.

El terremoto de Ancash de 1970 en Perú (considerado el mayor desastre del hemisferio occidental), otro en el norte de la Amazonía peruana en mayo de 1990 de 6.3 grados de intensidad en la escala de Richter dejó un saldo de por lo menos 100 muertos y unas 10 mil personas sin hogar y dos terremotos en abril de 1991, con un saldo de 53 muertos y unas 50 mil personas afectadas son el resultado de estos fenómenos. El terremoto

de marzo de 1987 de Ecuador, produjo pérdidas económicas por alrededor de 890 millones de dólares a consecuencia de los daños sufridos en el oleoducto transecuatoriano.

Dos son los eventos geológicos más catastróficos producidos en la región Andina. El más reciente es la erupción del volcán Nevado del Ruiz en Colombia ocurrido en 1985, considerado el mayor desastre de flujo de lodo a nivel mundial y el segundo de origen volcánico en el presente siglo. Y el terremoto de Ancash de 1970 del Perú, considerado el mayor desastre natural del mundo occidental.

- Terremoto del volcán nevado del Ruiz (Colombia)

Este nevado se encuentra ubicado en el centro occidental del país. La erupción produjo flujos piroplásticos y emanaciones que ocasionaron la fusión y desprendimiento de una parte del glaciar (el 10% aproximadamente), generando una avalancha que barrió los valles de los ríos que se dirigen hacia el oriente, arrasando lo que encontró a su paso y cerca del 80 por ciento de la población de Armero. Al menos 22.000 personas perdieron la vida cubiertas por el lahar; 10.000 personas resultaron heridas y las pérdidas alcanzaron los 212 millones de dólares.

Los datos oficiales¹⁰ arrojan que más de 28.000 personas perdieron su empleo y vivienda, 5.150 casas fueron dañadas o destruidas, se perdieron 50 escuelas, 2 hospitales. 50.000 personas se quedaron sin agua potable por la destrucción del sistema de Mariquita, se perdieron 200 km. de carretera, 18 km. de línea férrea, 10 km. de líneas de transmisión de energía eléctrica, 58 industrias mayores, 343 industrias caseras, 3 oleoductos y 500 Ha. de tierras agrícolas cubiertas de lodo, fue el saldo del desastre. La población afectada se estima en 297.044 personas, 168.794 del área urbana y 128.000 del área rural, lo cual evidencia la magnitud de la tragedia.

10 Datos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

- El terremoto de Ancash (Perú)

La tarde del 11 de mayo de 1970 ocurrió el peor desastre natural del hemisferio occidental, así se conoce al terremoto de Ancash del Perú, que tuvo una intensidad de 7.7 grados en la escala de Richter y una duración aproximada de 40 segundos.

Las avalanchas ocasionadas por el terremoto arrasaron varias aldeas y pueblos ubicados en zonas bajas, la peor avalancha fue ocasionada por el Huascarán (la montaña más alta del Perú 6.768 msnm) que barrió con el 90% de los habitantes de la ciudad de Yunguay.

El terremoto afectó alrededor de 83.000 Km², afectando a más de tres millones de personas, produciendo pérdidas económicas superiores a los quinientos mil millones de dólares. Ciento cincuenta ciudades y mil quinientas aldeas fueron destruidas total o parcialmente. El terremoto ocasionó la muerte de unas 70.000 personas, 140.000 resultaron heridas, otras 500.000 quedaron sin vivienda y más del 80 % de las estructuras de la región fueron afectadas (aproximada mente 160.000 estructuras).

Las pérdidas materiales en infraestructura como: carreteras, puentes, edificios educacionales, aeropuertos etc. fueron enormes, los sistemas de agua potable, alcantarillado y el sistema eléctrico fueron arrasados, los hospitales de la región fueron declarados inoperables, el sistema vial principal compuesto por dos rutas fue destruido (quedando aisladas grandes zonas) y el sistema férreo fue afectado totalmente.

- Inundaciones, sequías y deslizamientos

Las inundaciones son causadas por fenómenos atmosféricos que afectan permanentemente a la región andina. A diferencia de otro tipo de desastres, este se caracteriza por mantener extensas regiones en aislamiento por prolongadas etapas de tiempo, que en algunas ocasiones pueden extenderse por varios meses.

Las áreas de mayor impacto por inundaciones son las agrícolas, porque destruyen cultivos y arrasan terrenos fértiles que se pierden definitivamente. Pero además son la causa indirecta de brotes de enfermedades

transmisibles y epidemias, que pueden llegar a convertirse en males endémicos de la población y en un problema de deterioro general de la calidad de vida (Ver cuadro No. 9). Existe la destrucción de infraestructura como: acueductos, sistemas de alcantarillado y de agua potable, vialidad, etc., que, a su vez, son los causantes de deslizamientos de tierra, sobre todo por el crecimiento irracional de las ciudades andinas, donde se ocupan con vivienda terrenos inestables ubicados mayoritariamente en la periferia, arrojando muerte y pérdidas económicas enormes.

Larga ha sido la cadena de eventos atmosféricos catastróficos en la región andina, causantes de irreparables daños en sus ciudades. Pero los mayores efectos han ocurrido en las zonas periféricas y pobres de las ciudades andinas, por estar sometidas a mayor vulnerabilidad por su ubicación. Bastará con mencionar algunos ejemplos para evidenciar la magnitud de estos eventos que en su mayoría han sido ocasionados por el fenómeno del "Niño".

En Bolivia durante el período de 1989 y 1993, las inundaciones y sequías ocasionadas por el fenómeno del Niño destruyeron o afectaron varios miles de viviendas, dejando un saldo aproximado de 2 millones de damnificados. Al mismo tiempo en el Departamento del Beni en los primeros meses de 1992 fueron afectadas 169 comunidades y más de 40.000 personas, por el mismo fenómeno, arrojando además la destrucción de servicios públicos, así como de infraestructura productiva, además de brotes de enfermedades epidémicas.

Un gran deslizamiento ocurrió al norte de La Paz el 8 de diciembre de 1992, en el que quedaron sepultadas 49 personas del campamento minero de explotación de oro de Llipi, provincia de Larecaja. Las lluvias torrenciales desataron el desprendimiento de los túneles y el alud de lodo, que fueron los principales factores que provocaron este desastre.

Durante 1992, las continuas lluvias torrenciales producto del fenómeno del Niño causaron fuertes inundaciones, afectando grandes regiones en el Ecuador. En mayo de 1993 ocurrió un deslizamiento de tierra en el sector de explotación aurífera de Nambija, allí perdieron la vida 140 personas.

En 1993, a causa de las lluvias torrenciales, el 19 de marzo hubo un deslizamiento de tierra de 25 millones de metros cúbicos, que formó una

presa de 100 metros de altura y un km. de longitud sobre el río Paute, formando un lago de 200 millones de metros cúbicos denominado La Josefina, causando extensas inundaciones en las provincias del Azuay y Cañar, cerca de la ciudad de Cuenca. Entre las personas que vivían aguas arriba o aguas abajo de la presa hubo más de 50 muertos o heridos y unos 20.000 damnificados.

Al mes de ocurrido el suceso la presa se deshizo y más de 10.000 metros cúbicos/segundo arrasaron con más de 1.500 casas, fábricas, carreteras, puentes, sistema de distribución de luz eléctrica, provocando daños a lo largo de más de 100 km. aguas abajo, por un valor aproximado de 142 millones de dólares. Por suerte no fue afectada la presa de generación hidroeléctrica que abastece el 70% de la demanda ecuatoriana de energía eléctrica (Cruz, 1993).

Las lluvias extraordinariamente fuertes ocurridas en varias regiones de Colombia entre ellas Tolima, Boyacá y Nariño, el río Tapartó al noroeste de Colombia se salió de su cauce y provocó inundaciones repentinas que arrasaron con personas, casas y cultivos y ocasionaron deslizamientos de tierra.

Otro evento desastroso se presentó posteriormente en abril de 1993 en la región de Antioquia. Un intenso aguacero dio origen a la avalancha del río Tapartó con el desprendimiento del suelo de las partes altas de los Farallos de Citará, creando avalanchas que arrasaron y destruyeron a su paso viviendas, cultivos, obras civiles y causaron pérdidas humanas, a lo largo de aproximadamente 10 Km. y 10 m de ancho.

La escuela de la Rochela fue destruida totalmente, lo mismo que el acueducto que abastece el corregimiento de Tapartó y 3.7 Km. de línea eléctrica. Las pérdidas económicas fueron evaluadas en 1.838.8 millones de pesos.

La tragedia ocurrida en el municipio de Dabeiba el 17 de diciembre de 1993 por el desbordamiento de la quebrada la Desmotadora, la cual destruyó totalmente 34 viviendas y 6 locales comerciales y afectó parcialmente 2 edificios institucionales, dejó 47 víctimas humanas y pérdidas por 1.000 millones de pesos, aproximadamente.

Problemas ambientales urbanos andinos

A más de los macro riesgos ecológicos como el “efecto invernadero” producido por el aumento del CO_2 en la atmósfera, la destrucción de la capa de ozono atmosférico y la lluvia ácida o tóxica, la región andina se encuentra afectada por problemas ambientales de características más locales pero similares en todas sus ciudades.

Ante el rápido crecimiento demográfico, las ciudades no han podido atender adecuadamente las demandas de necesidades básicas de la población, no existen sistemas sanitarios adecuados, la mayoría tienen alcantarillas mixtas que no permiten el tratamiento de las aguas negras antes de descargarlas a los ríos que sirven de desagüaderos, contaminando de esta manera biológica y químicamente las aguas volviéndolas inutilizables para el riego, abrevaderos y consumo humano, a la vez que destruye la vida acuática en sus cursos inferiores.

El aire de las ciudades, principalmente las más grandes de la región, está altamente contaminado a causa de las grandes masas de CO_2 , óxidos de azufre y nitrógeno que son liberados en la atmósfera producto de las descargas de gases que producen los automotores y por el uso del tetraetilo de plomo utilizado como antidetonante para aumentar el octanaje de combustible.

Esta circunstancia se agrava en algunas urbes ubicadas en valles cerrados por altas montañas que impiden una amplia circulación de vientos lo que dificulta la dispersión de los contaminantes, en las que la altura produce gran radiación solar que fotoquímicamente transforma los contaminantes en oxidantes y en donde también la topografía favorece las inversiones térmicas que producen un “techo” de aire caliente que atrapa y concentra los contaminantes dentro de la ciudad.

La disposición y tratamiento de los desechos sólidos es otro de los problemas ambientales de las ciudades de la región. La mayoría de municipios no disponen de equipos de recolección ni plantas de tratamiento de basura, por lo que ésta generalmente se quema o eventualmente se la dispone en rellenos sanitarios y más comúnmente se la arroja a los ríos o permanece acumulada en los barrios pobres.

El ruido acosa también a los habitantes de ciudades andinas, en horas topes el ruido del tráfico sobrepasa el límite de la audición saludable y en las áreas cercanas a los aeropuertos se producen ruidos de hasta 140 decibelios.

La constante expansión del suelo urbano disminuye zonas de producción agrícola, forestal, vegetación natural o pastos con impactos ambientales como la destrucción de recursos genéticos, erosión, desertificación, transformación de cuencas hidrográficas, cambio de temperatura y humedad y extinción de especies, etc.

Importantes poblaciones de la región están sometidas a los peligros de la contaminación química de los alimentos debido al uso de plaguicidas peligrosos para la salud humana que son usados para la optimización de las áreas agrícolas. Adicionalmente, la construcción de nuevas vías urbanas o regionales, aeropuertos, plantas hidro y termoeléctricas, sistemas de riego y grandes equipamientos producen impactos ambientales negativos.

Infraestructura y saneamiento urbano

El problema de cobertura de las infraestructuras urbanas en la mayoría de ciudades andinas se agravó, en el contexto de la crisis económica de los años 80, pues no hubo una oferta correspondiente al incremento de la demanda y, lo que es peor, el mantenimiento de la existente se redujo¹¹, deteriorando la calidad de vida de importantes sectores poblacionales y afectando al aparato productivo y al funcionamiento de las ciudades.

Para la década de los años noventa se perciben algunos signos alentadores en la provisión de algunas infraestructuras; producto de las mejoras en los marcos institucionales e inversiones en agua potable y alcantarilla-

11 "La dotación de agua potable en la mayoría de las ciudades ecuatorianas con una población mayor a los 100 mil habitantes, muestra una tendencia preocupante: en la década de los años setenta se mejoró la cobertura del abastecimiento de agua potable por medio de red pública, con unos porcentajes que varían del 91.4% en Quito. Cuenca con 92.27%, Ambato con 91.90% en la sierra. En los años ochenta salvo alguna excepción, todas las ciudades experimentan un descenso en la dotación de este servicio".

do, el manejo integral de residuos sólidos, la introducción de la telefonía celular privada y de la modernización y diversificación de la oferta del transporte.

Sin embargo la ubicación geográfica de las ciudades andinas en zonas altas de cuencas hidrográficas pequeñas dificulta la provisión de agua y energía, pues la obtención de estos servicios se vuelve cada vez, y de acuerdo al crecimiento de las ciudades de sitios más lejanos, más costosos y hasta más vulnerables. Colombia, Ecuador y Perú con el fuerte estiaje que viven desde principios de esta década, evidencian las limitaciones de los sistemas hidroeléctricos basados en un mismo régimen de lluvias.

Las infraestructuras en general son protagonistas centrales de la operatoria de la ciudades y por lo tanto uno de los ejes de la conflictividad urbana. Paulatinamente las ciudades tienden a depender cada vez más de las infraestructuras, con lo cual hay tres efectos claros: el eje del desarrollo urbano se traslada a la producción de las infraestructuras, la vulnerabilidad de las infraestructuras se incrementa afectando al conjunto de la ciudad y la calidad de vida de la población y la sustentabilidad de la ciudad dependen en grado mayor de las infraestructuras.

De esta manera a la hora de estructurar políticas sustentables hay que identificar los problemas para corregir las distorsiones en la gestión de las infraestructuras que, por ejemplo, en la basura pone más atención en la disposición final de los desechos, que en la reducción de la propia producción de la basura en la fuente.

En el caso del agua potable, el énfasis está en la producción de nuevos caudales, más que en la reducción del desperdicio o la mejora de la distribución. En la energía eléctrica se privilegia la producción por sobre el control del consumo. Y así mismo, se puede observar como cada infraestructura en cada ciudad pone énfasis en alguna etapa del proceso, con las distorsiones que provoca.

De otra parte la tecnología debe incorporarse en la provisión de los servicios básicos, no sólo porque la ciudad es el espacio fundamental de la innovación, sino también porque los crecientes requerimientos de infraestructura urbana dependen en gran medida de opciones y desarrollos tecnológicos.

Hacia una cultura de riesgo

La similitud de las ciudades andinas no sólo se evidencia en su morfología sino también en sus conflictos económicos (la región ha vivido una crisis económica prolongada), políticos y sociales. Estos se manifiestan dentro de sus ciudades y crecen a medida en la que estas se expanden, transformándolos en espacios más vulnerables.

El proceso acelerado y anárquico de urbanización de las ciudades andinas, la superpoblación, la especulación en el mercado del suelo, la apropiación diferenciada del suelo, el déficit de vivienda, los bajos ingresos de la población han generado una superposición de ciudades. Una (la formal) en donde los asentamientos poblacionales se han localizado en la periferia de las ciudades, en zonas escarpadas, de gran inestabilidad y riesgo, donde el precio del suelo es menor, pero donde el déficit de servicios públicos es elevado y las condiciones de vida precarias. Y una segunda donde existen todas las condiciones necesarias para su desarrollo.

Igualmente las condiciones de riesgo y vulnerabilidad son diferentes para los dos casos. Los efectos por deslizamientos, inundaciones, terremotos y sismos, siempre han resultado más desastrosos en estos grandes sectores. Los impactos han sido enormes en vidas y en pérdidas económicas.

Tampoco se puede desconocer la potenciación de éstos y de los nuevos riesgos que surgen de ciertos procesos sociales que se han desarrollado a lo largo de la historia. Allí están los riesgos puntuales por la actual ubicación de los aeropuertos, los botaderos antitécnicos de basura, la explotación de minas, la tala indiscriminada de bosques entre otros, que durante los últimos años han provocado innumerables tragedias con pérdidas de vidas humanas y daños materiales.

De allí la necesidad de cambiar los modelos conceptuales de vulnerabilidad y relacionarlos con sistemas más complejos como lo social, lo económico, (el desarrollo, la pobreza) y lo político, alejándose de conceptos donde riesgo, vulnerabilidad y amenaza eran tomados como constantes inalterables aplicables a cualquier sociedad¹².

Por ello la noción de una cultura del riesgo es imprescindible en nuestras ciudades y en la región. Pero una cultura que al respetar las creencias populares, el sentido común y la religiosidad, logre trascender hacia un comportamiento social y de construcción de identidades que incorporen a la naturaleza en sus aspectos positivos y negativos con el fin de actuar de manera previsoramente.

Sin duda que la variable de riesgos naturales debe ser incorporada no sólo a la hora de su recuento histórico sino también como parte de lo que ocurrirá en el futuro. Su sola consideración permitirá buscar mecanismos que reduzcan la vulnerabilidad de nuestras ciudades. (Ver anexos No. 3,4,5).

Efectos ambientales de la violencia

Si bien la violencia urbana existe desde hace mucho tiempo, en la actualidad se ha convertido en uno de los temas más importantes de la urbe andina¹³. Las violencias se extienden en todos los países y ciudades de la subregión, con peculiaridades y ritmos de intensidad propios a cada ciudad.

Se ha llegado a la alarmante situación de que prácticamente no hay dominio de la vida urbana donde las violencias no han penetrado dejando sus efectos devastadores. En otras palabras, a los problemas de transporte, de servicios, de medio ambiente, de pobreza, de equipamientos, de vivienda, de gobernabilidad urbana, etc., se les debe incorporar el de las violencias¹⁴. Porque no sólo que se han convertido en un problema adicional, sino que ahora lo son en sí mismo¹⁵.

dad territorial y social: Andrew Maskrey "Comunidad y desastres en América Latina: estrategias de intervención".

- 13 "Su veloz crecimiento, es probable que la convierta en el problema más importante del ser humano para el siglo XXI" (Echeverri, 1994).
- 14 "La violencia afecta cada vez más ámbitos de la vida social: el trabajo, la familia, la escuela; y por esta razón se ha convertido en uno de los factores que más deterioran la habitabilidad y la calidad de vida de la ciudad. La convivencia social es uno de los asuntos que más preocupan a los ciudadanos" (Corporación Región-Medellín).
- 15 Los efectos económicos son cada vez mayores. En Colombia (Echeverri, 1995), el Ministerio de Salud estimó que en 1993 la violencia causó pérdidas por US\$ 1.250

El incremento de la inseguridad, la pérdidas de vidas humanas y la destrucción de bienes materiales conducen a que la violencia sea uno de los problemas que más deteriore la calidad de vida de la población urbana. De esta manera se convierte en una de las preocupaciones ciudadanas prioritarias y en una de las expresiones más claras de la crisis urbana.¹⁶

Los efectos indirectos de la violencia y su combate generan en la población la erosión de la condición de ciudadanía y de lo público que contiene la ciudad; por cuanto los habitantes, primeras víctimas del fenómeno, empiezan a asumir mecanismos de defensa que llevan a modificar su conducta cotidiana: cambios en los horarios habituales; transformación de los senderos y espacios transitados; restricción de las relaciones sociales, porque todo desconocido es sospechoso; reducción de la vulnerabilidad personal adquiriendo armas, perros, alarmas —que ya son parte del paisaje urbano— o aprendiendo defensa personal.

Cada una de estas acciones de defensa de la población son causa y efecto de nuevos comportamientos sociales: individualismo, angustia, inseguridad, marginamiento, desamparo, aislamiento, desconfianza, agresividad. Y, por si fuera poco, la ciudad en construcción va perdiendo espacios públicos y cívicos, y generaliza la urbanización privada-amurallada que segrega aún más lo social, espacial y temporal; con lo cual, a la par que la población pierde la condición de ciudadanía. La ciudad relega sus características socializadoras.

La violencia urbana tiene varios actores y móviles, que conducen a la existencia de múltiples tipos de violencias, que no se expresan de manera aislada; por ejemplo, según la relación con la víctima (primaria-secundaria o colectiva-individual), a los actores involucrados (juvenil, de géne-

millones. En gastos de atención a heridos por violencia, el Ministerio gastó casi US\$ 100 en ese año. lo que podría asegurar la vacunación completa de los niños colombianos en los próximos 20 años.

16 “En Medellín, además de los problemas físicos y de infraestructura, el factor que más ha deteriorado la calidad de vida es la violencia —en la última década han muerto 40.000 personas asesinadas—. Esta realidad refleja problemas de desintegración social y dificultades en la relación del Estado con la sociedad, y limita el uso lúdico del espacio público y la integración de los grupos sociales; adicionalmente desestimula la inversión económica” (Corporación Región-Medellín).

ro, infantil), al lugar en que se desarrolle (callejera, barras bravas, intrafamiliares), al ámbito que se refiera (público, privado) o a la relación con sus motivaciones (políticas, económicas, o comunes).

El nivel de violencia en América Latina es dramático, siendo la subregión andina la que más abona en este comportamiento. Según la tasa de homicidios, América Latina tiene un promedio de 16.8 y la subregión andina 37.6 homicidios por cien mil. Esto significa que América Latina es el continente con mayor cantidad de homicidios del mundo y los Andes la subregión más violenta de América Latina (Ver Cuadro No. 10).

El dato subregional andino contiene dos extremos interesantes de analizarse: Colombia tiene la tasa más alta del mundo (77.5) y Bolivia mas bien una baja. En Colombia existe una combinación de varios tipos de violencias (política, económica, común, etc.) que dan lugar a una "cultura de la violencia" (De Roux, 1995). Y en Bolivia la combinación de país pluriétnico, de menor desarrollo relativo y productor de narcóticos, causas de violencia en otros países, no lo es por la fuerza de la sociedad civil y la canalización de la conflictividad por la vía política.

La violencia ha crecido y diversificado con el apareamiento de nuevas violencias, la renovación de las antiguas y el incremento notable de todas ellas. Allí están las denominadas pandillas juveniles, el crecimiento del narcotráfico y sus secuelas, así como el desarrollo tecnológico de la nueva organización de la violencia. En este contexto lo que más llama la atención son los nuevos roles de la juventud y la transnacionalización del delito.

En la organización del delito coexisten las formas tradicionales con otras modernas en ascenso. La violencia es, en unos casos, una estrategia de resistencia de ciertos sectores de la población y, en otros, una empresa moderna con presencia transnacional. Esta modernización de una parte de la actividad se expresa a través de organizaciones con criterio empresarial, con mayores y más variados recursos, y con una mayor infiltración en la sociedad y el Estado.¹⁷

17 "Un segmento de la actividad delictiva se ha modernizado en el país y supone la conformación de organizaciones más complejas, con mayores recursos económicos, un arsenal sofisticado y contactos y relaciones con el sistema social establecido" (Del Mastro, 1994).

En general operan a través de economías ilegales bajo reglas impuestas por la propia violencia. Son mercados ilegales donde se comercian armas, drogas ilícitas, sexo, artículos robados, o se desarrolla la "industria" del secuestro y del "ajuste de cuentas". Las nuevas formas de las violencias, no sólo que han acarreado el nacimiento de nuevos actores y la transformación de los anteriores, sino que la propia organización del delito requiere de otros personajes: el sicario, el pandillero, el gamín, etc., todos de condición juvenil.

Por esta vía mercantil se ha producido la gran transformación e incremento de la violencia urbana: su escala internacional. Por esta vía se han desarrollado verdaderas empresas transnacionales del delito, siendo las de mayor peso las vinculadas al narcotráfico y, en menor medida, las involucradas con los asaltos a bancos y casas comerciales, el robo de vehículos, la depredación del patrimonio cultural, entre otros. Así como un carro o un cuadro robado en Ecuador se venden en Perú o Colombia, el Ecuador se convierte en mercado para los bienes sustraídos en otros países.

En la ciudad andina se concentra la diversidad en toda su expresión: social, cultural, económica, política y, por tanto, donde tienden a potenciarse muchos problemas. De allí que la conflictividad urbana sea una síntesis multicausal que provoca varios efectos, algunos de los cuales asumen formas violentas ante la ausencia de canales de desfogue. La violencia es producto de una relación social conflictiva que surge de intereses y poderes que no encuentran soluciones distintas a la fuerza. Es un nivel del conflicto que no puede procesarse dentro de la institucionalidad vigente.

La impunidad abierta o diferenciada es la forma más clara de la caducidad de los mecanismos de procesamiento de conflictos que conduce al descrédito de la policía, de la justicia, y de toda la institucionalidad. Pero la cosa no queda allí, ya que se va legitimando la justicia por sus propias manos, sea bajo formas encubiertas a través de los llamados "Escuadrones de limpieza antidelictiva" a los que se les atribuye varios asesinatos de delincuentes o de modalidades abiertas, como los linchamientos periódicos que se observan en muchas ciudades.

Sin lugar a dudas es un problema internacional de interés colectivo y público, que compromete al conjunto de la sociedad y sus instituciones

(no solo a la policía). Sin embargo, siendo la ciudadanía fuente y fin de la violencia urbana se requiere su participación en la solución del problema (por ejemplo, en vez de privatizar la policía, dotarla de ciudadanía).

Pero también una nueva institucionalidad que la asuma, en la que bien podrían participar la municipalidad por ser el órgano estatal más cercano a la sociedad civil y a la vida cotidiana. En esta perspectiva, sería interesante que las municipalidades creen comisiones especiales de seguridad ciudadana en las que participen concejales, policía, intendencia, justicia, comisiones de derechos humanos, etc.

Pero no será suficiente si no se hace control de la apología de la violencia que realizan algunos medios de comunicación y en especial la televisión, si no se modifican los factores de la cultura lúdica basada en el alcohol, el control de las armas de fuego, el desarme de la población y su monopolio por el ejército y la policía.

En el campo penal se debe avanzar más en la búsqueda de una racionalidad jurídica fundada en el derecho ciudadano, en la desburocratización y agilidad de la justicia que en el incremento de las penas que hoy se discute.

Hay que diseñar mecanismos que tiendan a resolver conflictos y espacios donde la ciudadanía pueda conciliar y hacer justicia. En suma, se requiere de una institucionalidad que procese los conflictos, sobre la base de una pedagogía de la convivencia ciudadana inscrita en una estrategia de orden público democrático.

Anexos

Cuadro 1. Población total (en miles) y tasas de crecimiento (por cien) en países andinos. 1950-2000

País	1950	1970	1990	2000	70/80	80/90	90/2000
Venezuela	5009	10604	19321	23622	3.48	2.52	2.01
Colombia	11946	21360	32300	37822	2.17	1.97	1.58
Ecuador	3310	6051	10547	13090	2.94	2.61	2.16
Perú	7632	13193	21550	26276	3.48	2.52	1.98
Bolivia	2766	4325	7171	9038	2.55	2.51	2.31
Total	30663	55533	81889	109848			

Fuente: CELADE, proyecciones de población vigentes: United Nations (1992)

Cuadro 2. Distribución porcentual de la población andina según área urbana y rural. 1950-1990

País	1950		1960		1970		1980		1990	
	urb	rur								
Venezuela	47	53	62	38	73	27	80	20	84	16
Colombia	37	63	48	52	60	40	70	30	74	26
Ecuador	29	71	34	66	38	61	47	53	55	45
Perú	36	64	47	53	60	40	65	35	70	30
Bolivia	38	62							51	49

Fuente: *El Ecuador del mañana. Una ruta con problemas*. G. Salgado, 1991.

Cuadro 3. Distribución porcentual de la población de Ecuador y Perú por grandes regiones geográficas. 1950-1990

País	1950			1960			1970			1980			1990		
	C	S	O	C	S	O	C	S	O	C	S	O	C	S	O
Ecuador ¹	41	58	1	48	51	2	49	48	3	49	47	4	50	46	4
Perú ²	28	65	7	39	52	9	46	44	10	50	39	11	52	36	12

Fuente: 1. INEC. Censos nacionales.

2. *¿Exodo o redistribución?* Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas"

Cuadro 4. Población total de principales ciudades y participación porcentual en países de la región andina. 1970-1990

País	Pob. ciudad	%	Pobl. ciudad	%
	1970		1990	
Venezuela	4'196.113	39.14	7'082.424	39.12
Colombia ¹	12'731.492	59.60	13'723.063	42.48
Ecuador	998.008	16.49	3'780.670	35.48
Perú	5'090.798	38.58	11'468.596	53.21
Bolivia	1'200.300	27.75	2'477.804	34.55
Total	24'216.711	43.60	34'751.887	42.43

1/ La información corresponde a 1981.
Fuente: *Geografía Universal*, 1982. CELADE, 1992

Cuadro 5
Número de municipios en los países de la región andina. 1993

País	No. Municipios
Venezuela	282
Colombia	1.060
Ecuador	193
Perú	1.974
Bolivia	108
Total	3.617

Fuente: Gobiernos locales y territoriales en Francia y la zona andina. Datos comparativos. 1993

Cuadro 6
Jerarquía y Población de ciudades en los países andinos

País y Año	primera ciudad	segunda ciudad	tercera ciudad	cuarta ciudad
Colombia:				
1918	143.994 Bogotá	791.46 Medellín	64.543 Barranquilla	45.525 Cali
1951	648.324 Bogotá	358.189 Medellín	284.186 Cali	279.627 Barranquilla
1964	1'679.311 Bogotá	772.887 Medellín	637.929 Cali	498.301 Barranquilla
1990	4'851.000 Bogotá	1'585.000 Medellín	1'555.000 Cali	1'137.150 Barranquilla
Bolivia:				
1900	71.860 La Paz	21.900 Cochabamba	20.900 Potosí	20.900 Sucre
1950	321.073 La Paz	80.795 Cochabamba	62.975 Oruro	45.758 Potosí
1990	1'049.800 La Paz	529.200 Santa Cruz	403.600 Cochabamba	176.700 Oruro
Perú:				
1876	143.688 Lima Callao	26.958 Arequipa	11.773 Chiclayo	8.372 Trujillo
1940	614.345 Lima Callao	76.871 Arequipa	36.958 Trujillo	31.828 Iquitos
1968	2'236.580 Lima Callao	170.360 Arequipa	132.635 Trujillo	130.450 Chiclayo
1990	7'668.654 Lima Callao	621.700 Arequipa	532.000 Trujillo	419.600 Chiclayo
Ecuador:				
1909	81.650 Guayaquil	51.858 Quito	25.000 Cuenca	14.300 Ambato
1950	258.966 Guayaquil	209.932 Quito	39.983 Cuenca	31.312 Ambato
1974	814.064 Guayaquil	597.113 Quito	104.667 Cuenca	77.052 Ambato
1990	1'447.118 Guayaquil	1'094.318 Quito	195.738 Cuenca	143.892 Machala

 Fuente: *América Latina en su Arquitectura*. R. Segre. *Almanaque mundial*, 1994.

Cuadro 7. Número, población total y porcentual respecto a la población total de las ciudades capitales departamentales andinas. 1970-1990

País	No. Ciudades	Pob. ciudad 1970	% Pob. Nac.	Pob. ciudad 1990	% Pob. Nac.
Venezuela	1	74.214	0.38	170.902	0.72
Colombia	10	5'235.341	24.51	8'648.643	25.77
Ecuador	10	998.008	16.49	1'794.979	17.00
Perú	13	895.239	6.78	1'681.700	7.80
Bolivia	6	1'048.100	24.23	1'904.919	26.56
Argentina	2	258.853	1.08	603.357	1.86
Total	42	8'509.755	10.70	14'804.500	13.44
Total ¹	40	8'140.688	18.11	14'030.241	22.42

1/ Sin considerar las ciudades de Argentina y Venezuela
Fuente: *Geografía Universal*, 1982. *Almanaque mundial*, 1994

Cuadro 8

Terremotos, erupciones y sismos acaecidos en el Área Andina

Colombia:		Ecuador:	
Terremotos:		Terremotos:	
Antiguo Caldas	1979	Nor-oriente	1987
Tumbaco	1979	Pomasqui-Quito	1991
Popayán	1983		
Antrato Medio	1992	Perú:	
Murindo	1992	Terremotos:	
Arauca	1993	Ancash	1970
Erupciones:		Sismos:	
Armero	1985	Cusco	1986
Volcán Galeras	1992	Alto Mayo	1990
Sismos:			
Medellín	1979	Venezuela:	
Cali	1991-1992	Sismo:	
Antoquia	1992	Mérida	1979

Fuente: *Conferencia Interamericana sobre desastres naturales. Memoria*. Cartagena, 1993

Cuadro 9 Inundaciones acaecidas en el Área Andina		
Colombia:		
Medellín		1979
Medellín		
Bolivia:		
Varias regiones		1982-1983
Lago Titicaca		1985-1986
Varias regiones		1992
Ecuador:		
Varias regiones		1982-1983
Varias regiones		1989
Varias regiones		1992-1993
Perú:		
Piura		1983
Varias regiones		1982-1983
Varias regiones		1991
Venezuela:		
Caracas		1981
Fuente: <i>Salud y Medio Ambiente.</i>		

Cuadro 10. Tasa de homicidios en algunos países ¹ . Departamento Nacional Planeación			
País	Homicidios	Población (millones)	Tasas
Colombia ²	25.030	32.3	77.5
SriLank	2.069	17.0	12.2
Singapur	71	2.6	2.7
Bangladesh	2.847	110.0	2.6
Malasia	386	17.0	2.3
Malawi	153	7.9	1.9
Jordania	66	4.0	1.7
Egipto	775	51.0	1.5
Corea del Sur	565	43.0	1.3
Hong Kong	71	5.7	1.2
Kuwait	20	1.9	1.4

continuación cuadro 10			
Pais	Homicidios	Población (millones)	Tasas
China	11.510	1.105.0	1.0
Indonesia	1.369	175.0	0.8
Subtotal	19.902	1.504.1	1.3
Estados Unidos	18.600	242.0	8.0
Dinamarca	291	5.1	5.7
Francia	2.576	56.0	4.6
Italia	2.451	57.0	4.3
Alemania	2.318	61.0	3.8
Canadá	675	26.0	2.6
Suiza	163	6.5	2.5
Austria	182	7.5	2.4
Australia	282	16.0	1.8
Inglaterra	912	57.0	1.6
Suecia	125	8.3	1.5
Israel	-66	4.4	1.5
Japón	1.830	122.0	1.5
Noruega	38	4.2	1.5
Subtotal	31.509	676.0	4.7
URSS	14.848	284.0	5.2
Bulgaria	31.3	9.0	3.5
Polonia	722	38.0	1.9
Checoslovaquia	176	6.0	1.1
Subtotal	16.059	347.0	4.6
Brasil	37.270	151.6	24.6
Panamá	573	2.5	22.9
México	17.804	86.3	20.6
Nicaragua	636	3.8	16.7
Venezuela	3.245	19.8	16.4
Argentina	4.066	32.7	12.4
Perú	2.524	22.0	11.5
Ecuador	1.187	10.8	11.0
Honduras	346	4.8	7.2
Costa Rica	192	3.1	6.2

continuación cuadro 10			
País	Homicidios	Población (millones)	Tasas
Paraguay	236	4.4	5.4
Uruguay	127	3.1	4.4
Subtotal	58.226	344.9	19.8
1 1986-1989			
2 Promedio 1987-1992.			
Fuente: Policía Nacional, OPS. Naciones Unidas. <i>El Tiempo</i> , abril 22. 1994			

Anexo 1. Superficie y población en departamentos o provincias de la Región Andina ubicados a más de 1000 msnm. 1970-1990

País Estado	Superficie Km ²	Pob. 1970	Pob. 1990
Venezuela			
Merida	11.300	404.331	615.503
Total	11.300	404.331	615.503
Colombia			
Santander	30.517	1'383.982	1'438.226
Antioquia	63.612	3'836.698	3'888.067
Boyaca	23.189	1'176.287	1'097.618
Caldas	7.888	763.397	838.473
Risaralda	4.140	510.719	625.451
Cundinamarca		24.210	5'786.757
Quindio	1.845	366.728	377.860
Tolima	23.562	1'067.371	1'051.852
Cauca	29.308	865.630	759.838
Nariño	33.268	1'100.735	1'019.098
Total	241.559	16'858.304	11'096.483
Ecuador			
Carchi	4.140	120.857	141.482
Imbabura	5.470	216.025	265.499
Pichincha	16.570	988.306	1'756.228
Cotopaxi	5.100	236.313	276.324
Tungurahua	3.850	279.920	361.980

continuación anexo 1			
País Estado	Superficie Km²	Pob. 1970	Pob. 1990
Bolívar	3250	144.593	155.088
Chimborazo	2.800	304.316	364.682
Cañar	5.500	146.570	189.347
Azuay	8.630	367.324	506.090
Loja	9.930	342.339	384.698
Total	65.240	3'146.563	4'401.418
Perú			
Amazonas	39.249	196.469	335.000
Cajamarca	34.022	916.331	1'271.000
Ancash	35.029	726.665	983.000
Huánuco	37.722	420.764	609.000
Pasco	25.319	176.750	283.000
Junín	44.409	691.130	1'114.000
Huancavelica	22.131	331.155	376.000
Ayacucho	43.814	459.747	566.000
Cuzco	71.891	712.918	1'042.000
Arequipa	63.343	330.528	634.500
Puno	67.001	779.594	1'024.000
Moquegua	15.733	74.573	134.000
Apurímac	28.895	307.805	372.000
Total	528.558	6'124.429	8'743.500
Bolivia			
La Paz	133.985	1'632.000	1'900.786
Cochabamba	55.631	844.000	1'110.205
Oruro	55.588	361.000	340.114
Chuquisaca	51.524	487.000	453.756
Potosí	118.218	920.000	645.889
Tarija	37.623	218.000	291.407
Total	452.569	4'462.000	4'742.157
Argentina			
Jujuy	53219	302436	313.992
Salta	155488	509803	866.771
Total	208707	812239	1'180.763
Total General	1507933	31807866	30'779.824

Fuente: *Geografía Universal*, 1982. *Almanaque Mundial*, 1994.

**Anexo 2. Altura y población en ciudades capitales departamentales
ubicadas a mas de 1000 msnm de los Países Andinos 1970-1990**

País Capitales	Altura m.s.n.m.	Pob. 1970	Pob. 1990
Venezuela			
Merida	1.603	74.214	170.902
Total		74.214	170.902
Colombia			
Bucaramanga	959	433.011	595.006
Medellín	1.479	1'644.253	2'095.147
Tunja	2.820	99.624	113.361
Manizales	2.126	251.428	259.292
Pereira	1.411	267.745	294.416
Bogotá	2.630	4'545.881	4'819.696
Armenia	1.483	183.392	196.460
Ibague	1.825	291.460	361.766
Popayán	1.738	118.098	134.188
Pasto	2.527	213.673	258.154
Total		8'048.565	9'127.486
Ecuador			
Tulcán	2.956	24.398	37.069
Ibarra	2.228	41.335	80.991
Quito	2.818	599.828	1'100.847
Latacunga	2.850	21.921	39.882
Ambato	2.509	77.955	124.166
Guaranda	2.608	11.364	13.685
Riobamba	2.754	58.087	94.505
Azogues	2.520	10.953	14.548
Cuenca	2.541	104.470	194.981
Loja	2.135	47.697	94.305
Total		998.008	1'794.979
Perú			
Chachapoyas	2.334	19.743	
Cajamarca	2.720	49.826	92.600
Huaraz	3.052	36.474	

continuación anexo 2

País Capitales	Altura m.s.n.m.	Pob. 1970	Pob. 1990
Huánuco	1.894	45.928	86.300
C. de Pasco	4.338	75.819	77.000
Huancayo	3.249	115.693	207.600
Huancavelica	3.676	28.853	25.800
Ayacucho	2.746	23.800	101.600
Cuzco	3.399	120.881	275.000
Arequipa	2.335	304.653	621.700
Puno	3.827	48.470	99.600
Moquegua	1.410	7.800	31.500
Abancay	2.376	17.299	
Total		895.239	1'618.700
Bolivia			
La Paz	3.627	562.000	1'049.800
Cochabamba	2.558	149.000	403.600
Oruro	3.709	119.700	176.700
Sucre	2.790	84.900	105.800
Porosí	3.977	96.800	110.700
Tarija	1.866	35.700	58.319
Total		1'048.100	1'904.919
Argentina			
San Salvador	1259	82.637	229.500
Salta	1187	176.216	373.857
Total	258853	603.357	
Tot. Gen.		1'1322.979	1'5220.343

Fuente: *Geografía Universal*, 1982. *Almanaque Mundial*, 1994

Anexo 3

Eventos seleccionados de eventos naturales (1983-1989)

País	Año	Tipo de Evento	No. de víctimas en miles	Población en millones (B)	Pérdidas económicas	Asistencia internacional (US)
Colombia	83	Terremoto	250	35,0	410,9	3,76
	85	Volcán	21.800	7,7	1.000,0	22,65
	88	Huracan Joan		26	100,0	50,0
Bolivia	83	Inundación	250	50,0	48,4	1,85
	83	Sequía	0	1.583,0	417,2	71,41
	84	Sequía	0	1.500,0	500,0	0,53
Ecuador	83	Inundación	307	700,0	232,1	12,68
	87	Terremoto	300	150,0	11,30	
Perú	83	Inundación	364	700,0	988,8	83,81
	83	Sequía	0	620,0	151,8	18,05
Venezuela	87	Deslizamiento	96	15	0,8	0,03

Fuente: *Manual Sobre Manejo de Peligros Naturales*, 1993. OEA

Anexo 4. Distribución geográfica de máximas intensidades sísmicas licuefacción de suelos y deslizamientos significativos en América del Sur

País	Máxima intensidad sísmica						Licuefacción de suelos	Deslizamientos significativos
	VI	VII	VIII	IX	X	XI		
Colombia								
Departamento								
Antioquia	x	x	x	L			x	x
Boyacá	x	x	x					
Caldas			x	x	x			
Cauca	x	x	x	x	x			x
Cundinamarca		x	x	x				x
Nariño		x	x	x	x			x
Norte-Santander		x	x	x	x			x
Santander	x	x	x	x	x			
Tolima		x	x	x				
V. Cauca		x	x	x				
Bolivia								
Departamento								
Cochabamba	x	x						x
Chuquisaca	x	x	x				x	x
La Paz	x	x	x					x
Oruro	x	x						
Potosí	x	x	x					x

continuación anexo 4								
País	Máxima intensidad sísmica						Licuefacción de suelos	Deslizamientos significativos
	VI	VII	VIII	IX	X	XI		
Tarja	x	x	x	x				
Ecuador								
Provincia								
Azuay		x	x					
Bolívar		x	x					x
Cañar		x						
Carchi		x	x	x				
Chimborazo		x	x	x	L		x	x
Cotopaxi		x	x	x	x	L		
Imbabura		x	x	x			x	x
Loja	x	x	x					
Morona S.	x	x	x					
Pichincha		x	x	x	L			
Tungurahua		x	x	x	x	L		x
Perú								
Departamento								
Amazonas	x	x	x	x				
Ancash	x	x	x	x		L		
Apurímac		x	x					
Arequipa		x	x	x	x	L		
Ayacucho	x	x	x	x				
Cajamarca	x	x		L				
Cusco	x	x	x	x				
Huancavelica	x	x	x					
Huánuco	x	x	x					
Junín	x	x	x	x	L	L		
Moquechua		x	x	x		L		
Pasco	x	x	x	L				
Puno	x	x	x					
Venezuela								
Estado								
Mérida					x	L		
Argentina								
Provincia								
Jujuy	x	x	x				x	x
Salta	x	x	x	x			x	x
Leyenda								
X= valor del contorno que cubre toda o parte del área								
L= intensidad localizada observada mayor que el valor del contorno								
Fuente: <i>Manual Sobre Manejo de Peligros Naturales</i> , 1993. OEA								

Anexo 5. Volcanes activos en el Área Andina, peligros volcánicos asociados y periodicidad de erupciones, durante los últimos 10.000 años

País	Fecha de la última erupción (2)	Fari (3)	Prop. (4)	Expl. (5)	Pyro (6)	Ph. Ex (7)	Lava (8)	Mdfi (9)	VEI (10)
Colombia									
Ruiz	1985	x	x	x			x	x	2-4
Mesa Nevada	Holoceno								
de Hervey									
Tolima	1943			x					2
Machin	Holoceno								
Huila	Holoceno								
Purace	1977	x	x	x			x	x	4-4
Sotara	Holoceno								
Petacas	Incierto								
Doña Juana	1897	x		x	x		x	x	4
Galeras	1974			x			x		2-4
Ecuador									
Reventador	1976			x	x		x	x	2-3
Cuicocha	Holoceno								
Pululahua	Holoceno			x	x				
G. Pichincha	1881			x	x				2-4
Antisana	1801			x				x	0-2
Sumaco	1933			x					2-3
Cotopaxi	1942	x	x	x	x	x		x	0-4
Quilotoa	1759			x					2-4
Tungurahua	1944		x	x	x	x	x	x	2-4
Sangay	1976	x	x	x	x		x		2-3+
Perú									
El Misti	1870		x	x				x	2-3
Ubinas	1969		x	x					2-3
Huaynaputina	1667	x	x	x	x			x	2-4
Ticsani	Holoceno								

continuación anexo 5									
País	Fecha de la Última erupción (2)	Fati (3)	Prop. (4)	Expl. (5)	Pyro (6)	Ph. Ex (7)	Lava (8)	Mdfi (9)	VEI (10)
Tutupaca	1902			x					2-3
Yucamaní	1787								
Norte de Chile y Bolivia									
Nevado Chupiquina	Holoceno								
Tacora	Noloceno								
Guallatiri	1960			x					2
Isluga	1960		x	x			x		2
San Pedro	1960		x	x			x		2
Lascar	1986				x				2-3
Llullaillaco	1877				x		x		0-2
Notas 3=Víctimas causadas por una o más erupciones 4= Destrucción de tierra agrícola y/o daños a propiedad por causa de una o más erupciones 5= Una o más erupciones fueron explosivas 6= Flujos piroclásticos asociados con una o más erupciones 7= Explosión freática asociada a una o más erupciones 8= Flujos de lava asociados a una o más erupciones 9= Flujos de lodo destructivos asociados a una o más erupciones 10= Índice volcánico de explosividad: 0= no explosivo, 1= pequeño, 2= moderado, 3= moderadamente grande, 5= muy grande, 6-8= cataclismos Fuente: <i>Manual Sobre Manejo de Peligros Naturales</i> , 1993. OEA.									

Se debe mencionar que en esta nueva coyuntura urbana el perfil de la pobreza cambió notablemente. Hoy hay más pobres, los pobres son más pobres y más diversos. Sin embargo, lo que más llama la atención es el proceso de diferenciación y, sobre todo, la separación de la pobreza con respecto a la riqueza, al extremo que los ricos y los pobres no sólo se distanciaron económicamente sino que ahora no tienen un espacio de encuentro. En otras palabras, al fenómeno del incremento de la pobreza se añadió el de la diferenciación.

Tal vez, lo más significativo de esta mutación tenga que ver con los siguientes dos aspectos relevantes: por un lado, las transformaciones experimentadas en la organización de los territorios, tanto en términos del proceso de urbanización de la pobreza –con el tránsito del campo a la ciudad–, así como con las nuevas formas que asume la segregación urbana. Esta situación, paradójicamente, trajo consigo un movimiento contradictorio de reducción de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) en América Latina, pero como contrapartida se produjo un agravamiento y profundización de los mecanismos de diferenciación de la población frente a los servicios y equipamientos de consumo colectivo, propios de la nueva fase de urbanización en que nos encontramos.

* Publicado originalmente en Carrión, Fernando (2005) *Pobres las ciudades de pobres*. La Paz: Oxfam, p. 63-86.

“América Latina ha experimentado un cambio en la estructura de la pobreza, con un reemplazo bastante avanzado de una pobreza “estructural” (compuesta tanto por NBI e ingresos insuficientes) por otra, expresada a través de indicadores monetarios” (Arriagada, 2000:11). Adicionalmente, tenemos una asociación más fuerte de la pobreza al carácter del empleo (precario) y al déficit educativo de la población.

Por otro lado, las nuevas manifestaciones de la pobreza asociadas al carácter del empleo (precario), al déficit educativo¹ y a la exclusión social, terminan por impactar de manera diferenciada, según la composición de género (feminización), étnica (afro-americanos e indígenas) y grupos etéreos (tercera edad y juvenil). En otras palabras, se entra en un círculo vicioso de “causación circular”, donde un componente de la pobreza —como el ingreso o la calidad de la vivienda— hacen más precaria las condiciones de vida de la población.

Esta situación puede encontrarse, por ejemplo, dentro del sistema escolar: “La insuficiencia de ingreso de los hogares y los diversos déficit de bienestar material de los niños y adolescentes de estratos pobres, constituyen un factor decisivo para su mayor frecuencia de retraso y abandono escolar en comparación con los hogares de ingresos medios y altos (CEPAL, 2002)”. Una escolaridad deficiente tiene relación directa con la mayor dificultad de obtener ingresos buenos. También puede percibirse en el ámbito de la vivienda: el déficit en América Latina, según la CEPAL, supera los 25 millones de viviendas, lo cual requeriría no menos de 125 mil millones de dólares para solventar esta carencia.

Urbanización de la pobreza

América Latina tuvo una urbanización acelerada en un período muy corto de tiempo. Si en 1950 la región tuvo una tasa de urbanización de 41.4 por ciento, para el año 2000 llegó a superar el 77 por ciento. Este

1 La educación termina siendo causa y efecto de la pobreza porque por falta de recursos la población de bajo ingresos no se educa, pero también la ausencia de educación hace que la población tenga peores condiciones para entrar al mercado laboral y por esa vía tener condiciones menos favorables para superar la pobreza.

alto nivel de urbanización de América Latina es sólo comparable con los que tienen Europa y América del Norte, cuyos procesos se iniciaron con mayor anticipación, aunque con una velocidad bastante menor. Esto es, que son procesos que se hicieron en un mayor tiempo, lo que les permitió construir una institucionalidad y unas políticas que acompañen los procesos, así como una sociedad civil que se fortaleció paulatinamente.

El ritmo de crecimiento de la población total de América Latina es uno de los más altos del mundo y el crecimiento de la población urbana ocupa un segundo lugar después de África (Lattes, 2001), tal como se puede percibir en la descripción contenida en el siguiente cuadro. Este comportamiento demográfico es un factor central de la urbanización de la pobreza.

Cuadro No. 1 Nivel de urbanización de grandes regiones del mundo, años seleccionados 1925-2025) (Porcentajes)

Regiones	1925	1950	1975	2000	2025
Total mundial	20.5	29.7	37.9	47.0	58.0
África	8.0	14.7	25.2	37.9	51.8
América Latina	25.0	41.4	61.2	75.3	82.2
América del Norte	53.8	63.9	73.8	77.2	83.3
Asia	9.5	17.4	24.7	36.7	50.6
Europa	37.9	52.4	67.3	74.8	81.3
Oceanía	48.5	61.6	71.8	70.2	73.3

Fuente: año 1925: estimado a partir de Hauser y Gardner (1982); años 1950 a 2025: Naciones Unidas (2000).

La velocidad en la concentración poblacional es una variable importante de la urbanización en la región, como también es la pobreza. La CEPAL (2000) señala que mientras en 1970, el 36.7 de los pobres eran urbanos, en 1999 llegan a ser el 62.9 por ciento. Esto significa que existe un proceso manifiesto de urbanización de la pobreza o, como señalan Jordán y

Simioni (2002) “el proceso de urbanización de la región ha sido acompañado de un aumento de la pobreza urbana”; en la actualidad seis de cada diez pobres viven en las áreas urbanas. Sin embargo, esto no debe conducir a creer que la calidad de vida de la ciudad sea inferior a la del campo².

Desde el año 1970 hasta 1999, existe un incremento sostenido del número de pobres: pasan de 119.800 a 210.800; es decir, casi se duplica en treinta años, sobre la base de la premisa: mientras el campo prácticamente logra estabilizar su crecimiento poblacional, el área urbana lo triplica. Estos datos evidencian una rápida urbanización de la población, así como un traslado de los pobres del campo a la ciudad, sin que exista una correlación de la institucionalidad urbana a estos cambios ni tampoco mecanismos adecuados para procesarlos en las ciudades³. Es decir, se observa una urbanización de la pobreza.

Además, el contexto económico del momento no fue favorable porque, según Arriagada (2000: 8):

“la mayoría de los pobres de la región se encontraban en el medio rural hasta principios de los años ochenta. Como resultado del negativo impacto social que tuvo la ‘crisis de la década perdida’ y del avance del proceso de urbanización, la pobreza pasó a localizarse mayoritariamente en zonas urbanas a mediados de los ochenta. Durante el período posterior de mejoramiento económico social, la urbanización de la pobreza prosigue manifestándose, hasta estabilizarse alrededor del 62% entre los años de 1994 y 1997”.

- 2 “Por el contrario, en la mayoría de los países la concentración urbana no ha sido un factor negativo, pues ha permitido el acceso a bienes y servicios en una medida bastante mayor que la prevaleciente en tiempos de predominio rural” (Jordán y Simioni, 2002).
- 3 “A pesar de la importante disminución de las tasa de deserción en América Latina en los últimos 10 años, los adolescentes del 25% de hogares urbanos de menores ingresos triplican a la de los jóvenes del 25% de hogares de ingresos más altos. Estas desigualdades entre estratos socio-económicos extremos son mayores en el medio urbano que en el rural; mucho más elevadas cuando se refieren al abandono temprano de la escuela y, por regla general, más altas en los países de la región que han avanzado en mayor medida hacia la universalización del acceso a la educación primaria y secundaria” (CEPAL, 2002).

Cuadro No. 2 América Latina (1970-1999): Evolución de la pobreza urbana (Números absolutos y porcentajes)

	1970	1980	1986	1990	1994	1997	1999
Población pobre							
Total	119.800	135.900	170.200	200.200	201.500	204.000	210.800
Urbana	44.200	62.900	94.400	121.700	125.900	125.800	132.600
Rural	75.600	73.000	75.800	78.500	75.600	78.200	78.100
Urbanización de la pobreza	36.9	46.3	55.5	60.8	62.5	61.7	62.9
Fuente: CEPAL 1994 y 1999							

“Con respecto a la pobreza, el proceso de urbanización en América Latina muestra dos caras. Desde un punto de vista relativo, la pobreza tiene mayor incidencia en las áreas rurales que en las urbanas: en 1997, un 54 por ciento de los habitantes rurales vivían por debajo de la línea de pobreza, la mayoría de ellos en condición de indigencia, mientras que en las áreas urbanas solo 30 por ciento de los habitantes eran pobres (10 por ciento de indigentes)⁴. Sin embargo, la mayoría de los pobres de la región se encuentran en las ciudades: de los 200 millones de pobres (de los cuales 90 millones son indigentes), 125 millones son urbanos. Además, la mayoría de los 64 millones de pobres que se añadieron en los ochenta a los que y estaban en esa condición fueron urbanos” (MacDonald y Simiodi, 1999).

Adicionalmente, se debe señalar que la distribución territorial de la pobreza se caracteriza en América Latina porque los procesos de urbanización de la población y de la pobreza son diferentes según el tipo y rango de ciudad. Sin embargo, de partida se debe reiterar que en todos los países de la región, la pobreza es mayor en el campo que en la ciudad, y es

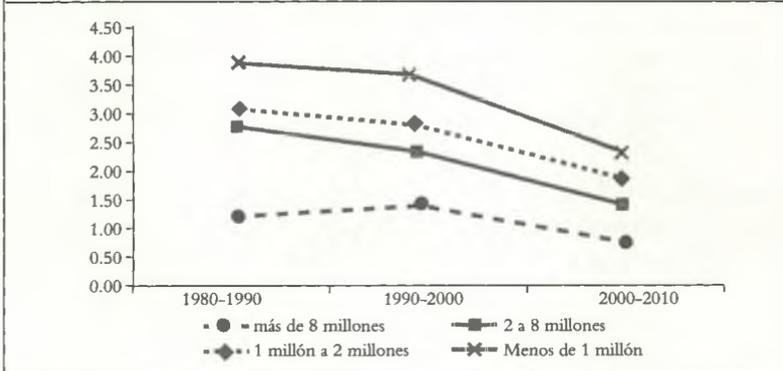
4 La deserción escolar en la zona rural es mayor que en la urbana y se produce con más frecuencia en el ciclo primario. Las mujeres abandonan con más frecuencia en la zona rural que los hombres y en el campo es al revés.

menor en las ciudades más grandes que en las intermedias y pequeñas. Tal afirmación es más evidente desde los años noventa cuando se empieza reducir el índice de pobreza en las ciudades no metropolitanas, que hace sobre representar la pobreza en las ciudades más pequeñas.

Además, es necesario consignar que la pobreza no sólo se concentra de manera diferente en el territorio, sino que es distinta según el rango-tamaño de la ciudad: mientras en las ciudades medias y pequeñas existe un peso mayor de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y la informalidad del empleo, en las grandes opera con más fuerza la pobreza vinculada a la desigualdad.

Demográficamente, las ciudades pequeñas (menores al millón de habitantes) crecieron a una tasa promedio anual del 3.7 por ciento durante el período 1990-2000, las ciudades medias (entre 1 y 6 millones de habitantes) en un 1.5 por ciento y en 2.4 por ciento las ciudades metropolitanas (más de 6 millones) (Arriagada, 2000: 19). Esto significa que, en la última década, las ciudades medias han sido las menos dinámicas en cuanto a crecimiento de la población y las ciudades pequeñas las de mayor crecimiento.

Gráfico 1. América Latina y el Caribe: Evolución de tasas de crecimiento de ciudades según tamaño 1980-2010 (porcentajes)

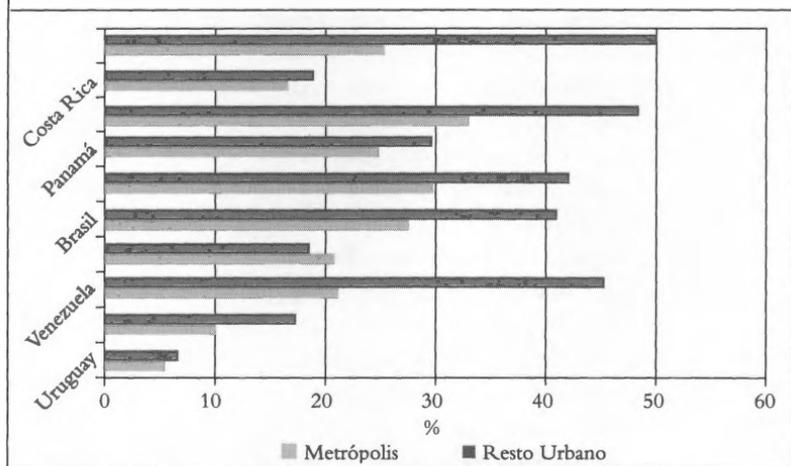


Fuente: Naciones Unidas "World Population Prospect", 1998. Citado por Mac Donald, Joan y Simiodi Daniela, "Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos", Ed. CEPAL, Santiago, 1999.

Comparando los porcentajes de pobreza en las ciudades metropolitanas con las de ciudades medias y pequeñas, se puede afirmar que existe más pobreza y es más compleja en estas últimas que en las más grandes. En las ciudades no metropolitanas, el sector informal tiene un mayor peso en la estructura del empleo urbano o, dicho de otra manera, que la inserción laboral de los pobres es más precaria en las localidades urbanas no metropolitanas. Adicionalmente, tenemos que la pobreza de las ciudades no metropolitanas tiene un componente importante de pobreza rural, percibido en el hecho que las tasas de urbanización tienen todavía un componente importante del factor demográfico migratorio sobre el vegetativo.

En síntesis: en las ciudades grandes hay, en términos relativos, menos pobres que en las pequeñas y en las medias; pero es el alto nivel de desigualdad, la cualidad fundamental. En cambio, en las ciudades pequeñas la pobreza se caracteriza por los niveles altos de necesidades básicas insatisfechas y por la informalidad del empleo. Esto significa que, en los tres tipos de ciudades la pobreza es distinta.

Gráfico 2. América Latina (1994-1997) porcentaje de pobreza según tipo de localidad



Fuente: CEPAL, Panorama Social, Santiago, 2002.

Del gráfico anterior (No. 2) se desprende la tendencia generalizada, aunque en unos países más que en otros, de menor pobreza en las áreas metropolitanas que en las ciudades medias y pequeñas; pero con una característica adicional: las brechas de pobreza según el tamaño de las ciudades ha ido en aumento. Probablemente, esta situación pueda explicarse por dos hechos concurrentes: mientras en las ciudades metropolitanas existe un mayor nivel de inversión pública en la satisfacción de las necesidades básicas, en las ciudades no metropolitanas gravita con mayor fuerza la precariedad del empleo y la influencia del medio rural.

No se puede dejar de mencionar el impacto que producen en esta situación de diferenciación—las características regresivas que tienen la distribución del gasto público y la desigualdad existente en la construcción institucional, dos componentes básicos de cualquier política de descentralización del Estado. Pero también tienen un peso preponderante las características de los dos polos del sistema urbano; esto es, lo rural en las ciudades más pequeñas y las áreas metropolitanas en las medianas. Allí, precisamente, radica la importancia de generar políticas simultáneas e integrales en todo el sistema urbano (campo, ciudades pequeñas, medias y grandes), partiendo del diseño de una reforma real del Estado (descentralización) que impulse la llamada democracia territorial.

De esta comparación inicial entre urbanización y pobreza se puede concluir que la urbanización no fue una fuente de pobreza sino, por el contrario, un medio para reducirla, a través del acceso de la población a los bienes y servicios de manera más generalizada que en el campo. En otras palabras: la urbanización no es causa de la pobreza, sino por el contrario, la posibilidad para atenuarla, lo que nos lleva a pensar que la ciudad es menos un problema y más una solución.

En términos de política pública, es evidente que se debe atender todo el sistema de ciudades, pero con énfasis y particularidades propias a las características de cada una de ellas. En las ciudades grandes, el tema central para reducir la pobreza, es la integración social y urbana; en el campo, las condiciones de vida; y, en las ciudades medias y pequeñas, la formalización del empleo formal. Las ciudades medias requieren de mecanismos económicos para que la población pueda insertarse de manera más dinámica al

proceso de desarrollo, pero también para que se conviertan en un medio de articulación de las ciudades grandes con las pequeñas y de éstas con el campo, formando en su conjunto la condición de sistema. En las ciudades grandes, es necesario prestar mayor atención a la problemática de la integración; y, en el campo a mejorar las condiciones de vida de la población.

El empleo: la precariedad

Hoy, como nunca antes, la pobreza en América Latina tiene un vínculo muy estrecho con la situación laboral. Asistimos a un proceso de urbanización de la pobreza, pero además a una precarización del empleo que se expresa en la informalidad y en el agravamiento de las tasas de desempleo.

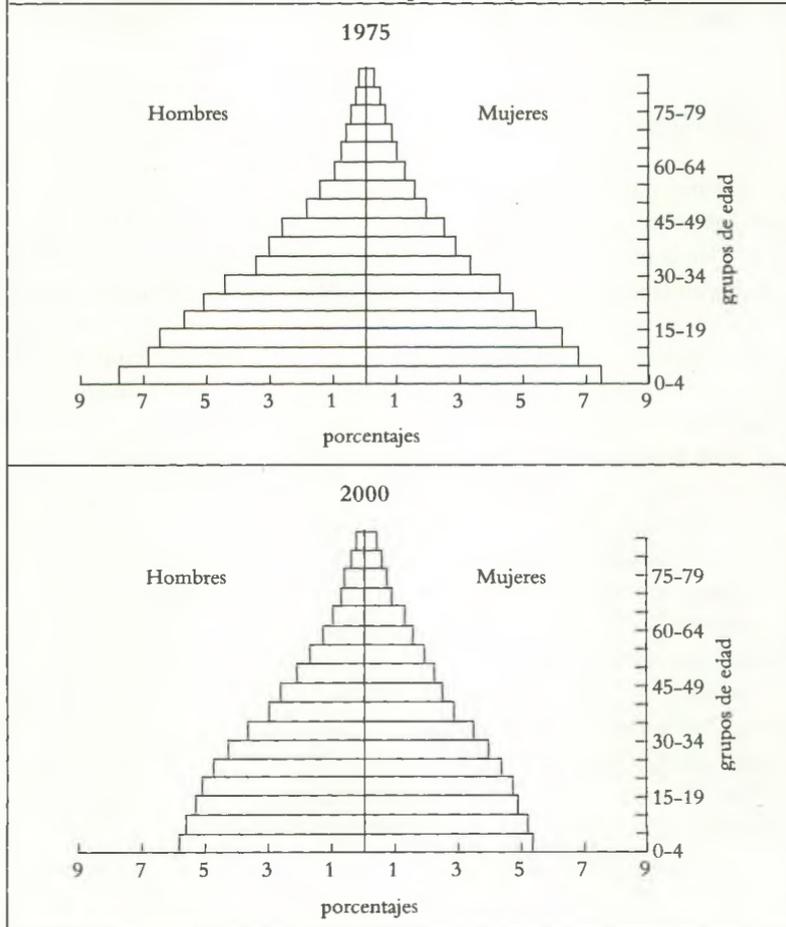
En América Latina, hasta fines de la década de los años setenta, la pobreza tendía a reducirse en el marco del crecimiento del empleo en el sector industrial; pero, desde la década del noventa se asiste a una transformación significativa del empleo urbano en la región, caracterizado por el hecho de tener un mayor componente de subempleo antes que de desempleo y donde la informalidad tiene una preeminencia significativa. En otras palabras, debido a la caída de la oferta de empleo en el sector moderno de la economía, tenemos una pérdida de la calidad del empleo y un impacto diferencial de éste en la población y en el territorio.

Según la OIT (2003), América Latina experimenta un incremento significativo del desempleo abierto urbano que va de 8.6 en 1992 a 12.2 en el 2002; es decir, un incremento del 42 por ciento en la década. Actualmente, hay 19 millones de trabajadores urbanos desocupados. La situación es más complicada desde la perspectiva de género y de los grupos étnicos: las tasas de desocupación femenina y de los jóvenes tiende a aportar con mayor fuerza a la tasa general de desocupación.

La tasa de desempleo urbano no tiene un desempeño igual por sexo y por grupos de edad. En el período 1975-2000, la pirámide de edades por sexo se transformó radicalmente. La pirámide se viene angostando considerablemente debido al incremento de las expectativas de vida y a la reducción de la fecundidad, lo cual trae consigo un incremento de la pobla-

ción económicamente activa y una presión sobre el mercado laboral de la población de la tercera edad.

Gráfico 3. América Latina: estructura por edad y sexo de la población



Fuente: MAC DONALD, Joan y SIMIODI Daniela, "Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos", Ed. CEPAL, Santiago, 1999 (p. 18).

Desempleo femenino. En la mayoría de los países donde el desempleo crece, las mujeres tienen un porcentaje mayor que los hombres; es decir, hay un incremento mayor de la desocupación femenina que masculina o, en otras palabras, que vivimos una feminización acelerada del desempleo y, por esta vía, de la pobreza; más aún si se tiene en cuenta que se incrementó la importancia de los hogares con jefatura femenina⁵ y que éstos muestran mayor vulnerabilidad social y económica, debido a que tienen menor número de ocupados y a que las mujeres se insertan al mercado laboral en actividades precarias vinculadas al sector servicios y en la informalidad. En 1998, la tasa de informalidad del empleo femenino estaba 7 puntos por encima de la tasa masculina (OIT, 1999). En el año 2002, en las zonas urbanas, el 43 por ciento de las mujeres no obtienen ingresos propios y en el área rural, el 57 por ciento; mientras que sólo el 22 por ciento de los hombres se encuentran en esta situación en las ciudades y el 20 por ciento en el campo (CEPAL, 2004).

Desempleo juvenil. Se observa una reducción constante entre las tasas de desempleo juvenil y total desde principios de esta década, pero con una particularidad: el desempleo en el grupo de adolescentes (15-19 años) es 2.8 veces la tasa de desempleo total en el último sexenio. En el grupo de adultos jóvenes (20-24 años), la tasa de desempleo es cerca de dos veces la tasa total (OIT, 2003). Probablemente, en este grupo etéreo tenga mayor impacto en el mercado laboral la variable de la escolarización, tal como lo afirma la CEPAL (2003): “Las fuertes disparidades de tasas de deserción escolar entre niños y adolescentes de distintos estratos socio-económicos contribuyen muy decisivamente, y desde temprano, a la reproducción de las desigualdades sociales”.

Precarización del empleo. En los últimos 12 años, se mantienen los cambios de la estructura ocupacional, en tanto hay informalización⁶ y terciariza-

5 Uno de cada cinco hogares está encabezado por una mujer.

6 “De cada 10 nuevos ocupados desde 1990, aproximadamente 7 han sido informales en el período” (OIT, 2003).

ción⁷ del empleo⁸. “A fines de la década de los años noventa, 48 de cada 100 trabajadores urbanos de la región se desempeñan en el sector informal”, con una tendencia muy clara: “entre 1990 y 1998 este sector ha generado 7 de cada 10 nuevos puestos de trabajo, lo cual ha significado un deterioro de la calidad del empleo regional, puesto que dos tercios de los nuevos trabajos informales corresponden al segmento más precario” (Arriagada, 2002; OIT, 1999).

Territorialización del empleo. En términos urbanos, la centralidad urbana se convirtió en el lugar privilegiado de concentración del empleo informal, en su segmento más precario, el ambulante, debido a que opera bajo una lógica mercantil en la que convergen las siguientes situaciones: uso privado del espacio público gracias al no pago de tasas y rentas que demandan la localización; no pago de los tributos al consumo y a las transacciones mercantiles, así como tampoco los aranceles de importación a través del contrabando; y, finalmente, la existencia de una demanda cautiva bastante amplia, aunque de bajos recursos económicos⁹. La lógica de la implantación de este tipo de actividad comercial responde entonces, por un lado, a una concentración de la demanda propia de las cualidades típicas de la centralidad urbana y, por otro, a la informalidad característica de esta actividad.

El empleo callejero logra una integración de los lugares de residencia con los del trabajo, así como una vinculación de los ciclos del capital: producción, bodegaje, distribución y consumo. Pero, adicionalmente, en muchos casos se tiene una lógica de articulación entre el campo y la ciudad (por ejemplo con las ferias semanales) y de enlaces entre las ciudades metro-

7 “9.4 de cada 10 nuevos ocupados trabajan en el sector servicios desde 1990” (OIT, 2003).

8 “Sólo 4 de cada 10 nuevos ocupados tienen acceso a los servicios de seguridad social y únicamente 2 de cada 10 ocupados en el sector informal cuenta con protección social entre 1990 y 2002” (OIT, 2003).

9 En Lima se calcula que un millón y medio de personas llega diariamente al centro, en Quito 10 veces su población residente y en México no menos de 3 millones de personas.

politanas con las ciudades intermedias y pequeñas, nacionales e internacionales. De allí surgen los nombres característicos de estos mercados, donde sobresalen, por ejemplo, la Calle Ipiales en Quito o los San Andre-sitos en Bogotá, vinculados con las fronteras o las zonas francas. Esta situación condujo al crecimiento desmesurado del comercio callejero¹⁰, al extremo que las ciudades sufren una verdadera invasión que reduce notablemente el espacio público y significa una merma al derecho ciudadano de su uso.

En la centralidad se concentra la pobreza de la población residente y la de los usuarios que llegan diariamente. En ella, la centralidad, confluyen el comercio ambulante y la prostitución que tiene un anclaje en la zona por la presencia de meretrices, pero también por las actividades paralelas que se desarrollan: bares, cantinas, consumo y expendio de drogas, mercados ilegales, etc. El problema de vivienda es notable y se desarrolla con un alto nivel de tugurización. La inseguridad ciudadana es significativa tanto en términos de percepción e imagen como de hechos reales. Los servicios básicos y el equipamiento urbano están concentrados, aunque su relación por persona sea deficitaria y su calidad no sea la mejor.

Sin embargo, en los ámbitos de la centralidad existen mejores condiciones para superar la pobreza que en la periferia, porque “cuando se tienen ingresos insuficientes y además se vive en barrios caracterizados por la *exclusión física*, las posibilidades de movilidad social y económica se ven complicadas por las *características del vecindario*. Se requerirá en estos casos aplicar una *combinación de políticas sociales y urbanas*” (MacDonald, 2003). En la centralidad, por su cualidad funcional y por su condición simbólica, la *exclusión física* es menor y lo es en la medida en que las *características del vecindario* contienen una red de relaciones sociales y un conjunto de soportes materiales (capital social). Por ello, la movilidad social y económica sólo será posible si se aplican políticas urbanas y sociales que mejoren la integración física y funcional a la ciudad.

10 En Lima se calculó en 1999 sobre los 20.000; en México 35.000; y en Quito alrededor de 10.000 los vendedores callejeros.

Adicionalmente, hay un capital social desarrollado (red social, instituciones) y una infraestructura de servicios (transporte, energía) y equipamientos (educación, salud) con el que no cuenta ningún otro espacio de la ciudad. Por eso, la centralidad es, sin lugar a dudas, uno de los lugares de la ciudad más proclives para generar mejores oportunidades para la mayoría de los miembros de la familia y, por lo tanto, cuenta con las mejores ventajas comparativas frente al resto de la ciudad para atenuar la pobreza.

La centralidad tiene buenas posibilidades de superar la pobreza porque es un lugar privilegiado para la integración social, porque es una entidad urbana donde lo simbólico (identidad) y lo simbiótico (encuentro) confluyen simultáneamente¹¹ La centralidad tiene la cualidad de generar identidad y permitir la integración social, así como, contar con una importante riqueza acumulada (cultural y servicios) que le permite ser sustento para diseñar políticas de reducción de la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población de la centralidad y de la ciudad toda, por los mutuos enlaces.

Estrategias de inserción residencial: tugurio y barriada

Si la distribución de la pobreza es distinta según el tamaño de las ciudades, también lo es al interior de cada una de ellas. Es decir, en las ciudades existe una proyección territorial de la pobreza que hace necesario entenderla; sobre todo a la hora de definir políticas para erradicarla. Si las ciudades tienen una territorialización desigual de la pobreza, la superación de la misma tiene que atender a esta diversidad. Pero además se tiene que tener en cuenta que con la reducción de la pobreza, estas zonas cambian de funcionalidad, accesibilidad y centralidad. El estímulo a la movilidad social (ascenso social) —y no la expulsión como ha sido la política tradicional— conduce a fortalecer la integración social.

11 "Mientras la pobreza económica se refiere a la insuficiencia de ingreso para financiar un consumo normativo mínimo en un momento dado, la exclusión pone acento en procesos, dinámicas y relaciones sociales que determinan desventajas o limitaciones a la ciudadanía" (MacDonald, 2002).

En la diferente territorialidad de la pobreza operan, entre otros, el mercado inmobiliario (rentas territoriales), la distribución de los equipamientos e infraestructuras urbanas (NBI), las políticas urbanas (inversión), los ingresos de las personas¹² y las estrategias de los sectores populares. Por eso los impactos de la pobreza al interior de cada ciudad son desiguales produciendo, a su vez, segregación urbana y exclusión social.

Los sectores de bajos recursos económicos tienen dos lógicas de inserción residencial en las ciudades latinoamericanas, que —a su vez— determinan dos explícitas expresiones territoriales: la una, en la centralidad; la otra, en la periferia; cada una de las cuales genera una importante intensidad del uso del patrimonio, que termina por erosionar el ambiente donde se localiza y por disminuir la calidad de vida de la población que allí habita; construyendo así un perverso círculo vicioso¹³, donde el deterioro del medio ambiente urbano, natural o construido, se convierte en causa y efecto de la existencia de la pobreza de la población.

“Hogares que habitan en barrios y viviendas consolidadas, pero cuyos empleos e ingresos —tanto formales como informales— los califican de pobres. Esta expresión de pobreza urbana se incrementó de manera significativa en las ciudades de la región. La encontramos por una parte en los barrios centrales y pericentrales en deterioro o estancados, y por otro parte en conjuntos habitacionales de estándares mínimos que se construyeron para alojar a los más pobres. Por su vulnerabilidad ante las fluctuaciones económicas y del mercado de empleo, estas familias demuestran hoy, en muchos casos, un empobrecimiento asociado a su localización residencial, al deterioro de sus viviendas y a la incapacidad de costear la formalidad residencial” (MacDonald, 2003).

- 12 “La pobreza económica es, sin duda, la más clara expresión de exclusión que sufren los pobres; sin embargo, la exclusión urbana trasciende el ámbito del ingreso, y se sitúa en el campo social, político, cultural y físico” (MacDonald, 2003).
- 13 “Estudios recientes (PNUD/CEPAL, 1999) comprueban con datos de Montevideo que el nivel social del vecindario o barrio tiene efectos propios sobre el rezago escolar y la inactividad juvenil, aún incluso después de controlar el clima educacional del hogar” (Arriagada, 2000: 17).

La primera lógica se ubica en la periferia, donde los sectores de bajos ingresos se asientan residencialmente en los lugares de renta nula. Esto es, donde las condiciones del sitio son más complejas para el desarrollo urbano y donde los servicios no existen o son precarios. Este proceso se inicia en América Latina en el primer tercio del siglo pasado, en muchos casos, a partir de invasiones.

Y, la segunda, en los lugares centrales de la ciudad, donde los pobres pueden residir sólo si logran incrementar el uso del espacio mediante el aumento de la densidad y del hacinamiento¹⁴; esto es, bajo la modalidad del *tugurio*, que no es otra cosa que una estrategia de supervivencia de la población de bajos recursos económicos para residir en zonas de alta renta pagando entre muchos esta localización; es decir, una lógica económica donde *muchos pocos hacen un mucho*. La tugurización, a pesar de la baja calidad de vida que encierra, es un mecanismo de integración de los pobres a la ciudad, justo en un lugar de alto contenido simbólico, como es la centralidad.

La tugurización ha sido una forma tradicional de acceso de los sectores populares a los mercados de tierra y vivienda, sobre la base de costos relativamente bajos, gracias a la utilización intensiva de los soportes materiales previamente producidos y no a la producción de nuevos. Esta estrategia sintetiza el privilegio que se le asigna al factor ubicación sobre los restantes, con lo cual se minimiza la distancia entre empleo y residencia, y el transporte deja de ser una variable relevante de la canasta familiar. No se puede dejar de mencionar que esta zona urbana cuenta con los servicios y equipamientos propios de la vida urbana: agua potable, energía eléctrica y transporte; lo cual no debe llevar a creer que su población habita en buenas condiciones; porque, a la hora de analizar la relación de la infraestructura *per cápita* la situación es altamente deficitaria.

Sin embargo, esta lógica tiende a agotarse cuando se operan cambios en los usos y mercados del suelo en la zona, que conducen a la expulsión de la población. Cuando se satura la lógica del tugurio y la demanda es

14 Claramente, el hacinamiento corresponde a la forma de necesidades básicas insatisfechas (NBI) más extendida" (Arriagada, 2000: 12).

mayor que su capacidad de retención, se convierte en una causa para el crecimiento de la periferia. Con el agotamiento de esta lógica, se produce un proceso de despoblamiento que lleva a la formación de un tugurio nuevo y al desarrollo masivo de las barriadas populares en las periferias de nuestras ciudades.

En definitiva, estamos ante la presencia de la saturación del tugurio, debido a la imposibilidad de seguir incrementando la densidad en una estructura urbana que ha llegado al límite, tanto por su capacidad actual como por la imposibilidad legal de reemplazarla, y, por otro lado, de competir con usos de suelo más rentables. Pero también estamos ante una realidad inobjetable de vinculación de la periferia con la centralidad como dos caras de una misma moneda, que conducen a la distribución espacial de la pobreza urbana, según la lógica de la segregación urbana.

Se debe consignar que el tugurio tiende a reproducirse en las inmediaciones de la centralidad (urbana e histórica), pero bajo nuevas connotaciones. Las diferencias se evidencian, por ejemplo, en que los soportes materiales tienen orígenes históricos diferentes, al extremo que las edificaciones del *tugurio clásico* fueron construidas para ser habitadas por una familia; no así el *nuevo tugurio*, donde las edificaciones son más nuevas y provienen de sectores sociales empobrecidos, que encuentran en el alquiler un medio adicional de ingresos (no de rentabilidad). En el nuevo tugurio, gran parte de la población es propietaria y reside en sus inmuebles, pero lo hace de manera hacinada porque busca incrementar sus ingresos gracias al inquilinato. La informalidad es también su tónica, no sólo en la parte constructiva del inmueble, en el acceso a los servicios, sino también en la propiedad. De allí que la tugurización fundada en el inquilinato no facilite la organización de la población por una doble condición: por un lado, existen muchos inquilinos con pocos propietarios y por otro, una lógica legal irregular que lleva a un estado de informalidad conducente a la exclusión, que tampoco permite la organización.

Por ello, es necesario desarrollar programas de *regularización* del tugurio con el fin de obtener varios objetivos:

- Legalización de la propiedad que permita resolver el problema sucesorio o hereditario y el del inquilinato.
- Mejoramiento urbano y de vivienda para reducir el hacinamiento, proveer servicios en condiciones óptimas y auspiciar la calidad constructiva.
- Integración social mediante la generación de oferta de empleo, promoción de la educación y desarrollo de la participación que permita potenciar el derecho a la ciudad (ciudadanía).
- Seguridad humana, de tal manera de atenuar los impactos de la violencia interpersonal (tolerancia y convivencia), de formalizar las relaciones sociales (propiedad, comercio) y de generar posibilidades de ahorro hacia el futuro (seguridad social y legal)¹⁵.
- Fomentar la participación de la población en los procesos urbanos desde una condición de actor legítimo.
- Formalización del empleo precario y recuperación del espacio público ocupado por la venta callejera.

El desalojo de la población residente ha ocasionado presiones sobre las zonas urbanas periféricas incrementando la pobreza general de la ciudad y la exclusión social urbana; dando lugar al apareamiento de los asentamientos humanos precarios en el conjunto de las periferias urbanas, formando las llamadas *favelas* en Río de Janeiro, *villas miseria* en Buenos Aires, *pueblos jóvenes* en Lima o *suburbios* en Guayaquil. Esta expresión inédita de la implantación residencial de los sectores populares significó una modificación del conjunto de la segregación residencial de la ciudad y un nuevo patrón de urbanización caracterizado por la cantidad y la periféricización.

La estrategia periférica se desarrolla, inicialmente, en los peores terrenos, aquéllos que se conoce como de renta nula por sus grandes pendientes, su mala consistencia geológica, la alta vulnerabilidad y la irregularidad

15 "Los programas de regularización deben tener por objetivo no solamente el reconocimiento de la seguridad individual de la tenencia para sus ocupantes, sino principalmente la integración socio espacial de los asentamientos informales" (Fernández, 2003,12).

jurídica. La ubicación y su lógica de crecimiento siguen al carácter especulativo de la expansión urbana, sobre la base de una fuerte demanda social surgida de la expulsión de población residente en las zonas centrales de la ciudad y de la migración campesina procedente de las regiones rurales expulsoras de población.

Esta estrategia se estructura sobre el hecho que la ubicación periférica brinda costos de residencia relativamente más bajos que las zonas de tugurio, pero, en contrapartida, en sitios precarios y con altos costos de servicios y equipamientos colectivos. Es una estrategia de reproducción que se inserta en las relaciones establecidas entre la centralidad urbana y su periferia, porque los pobladores desarrollan en la ciudad consolidada, sus actividades productivas, y en la periferia las reproductivas. Para ellos, la propiedad inmueble sirve para su inserción residencial en la ciudad (asentamiento humano) y como bien de ahorro. Este sentido de la propiedad es explicable, en gran parte, por el sentimiento de inseguridad y vulnerabilidad que existe, incluso deducido de la propia localización.

Los costos de localización en la periferia son aparentemente inferiores a los del tugurio, porque los precios de la tierra son menores conforme se aleja de la centralidad urbana, pero existe una compensación al momento del análisis de los costos y calidad de los servicios y equipamientos. En la periferia, los servicios, donde existen, tienen precios altos y de menor calidad.

Así, por ejemplo, el transporte, un componente fundamental de esta estrategia, es más caro por dos situaciones: por el incremento del tiempo promedio que se utiliza para los desplazamientos; y, porque no existe articulación de los sistemas de transportación: el *informal*, regido con sus propias normas y precios más elevados dadas las condiciones de producción (vialidad, gestión, equipos), y el *formal*. Es decir, porque la articulación al sistema formal de transportación exige el pago de un precio adicional (monetario y temporal) y socialmente más alto que el que rige en el anterior. El servicio de agua potable es muy parecido, su precio será mayor y de menor calidad, simplemente por el pago adicional que se debe realizar por la transportación en cisternas, por la carencia de las redes formales hasta estos confines, y por la forma de distribución para el consumo. En contrapartida, los precios del suelo son más bajos que en la centralidad.

La distancia entre la riqueza y la pobreza: el fin de la otredad

La pobreza y la riqueza tienden a distanciarse paulatinamente, cuestión que se expresa a través de múltiples formas. Quizás, sea la ciudad el espacio donde tiene lugar este fenómeno con mayor fuerza, porque la ciudad esencial y semánticamente es el ámbito de encuentro con el otro. Sin embargo, hoy se ha convertido en un espacio de exclusión social.

Existe una significativa polarización entre ricos y pobres que hace que la “relación de dependencia, o al menos de compasión, que subyacía hasta ahora bajo todas las formas de desigualdad se despliega ahora en un nuevo ‘en ningún lugar’ de la sociedad mundial” (Beck, 1998: 91). De alguna manera, se puede afirmar que se ha llegado a disociar estas dos categorías sociales por el hecho que los ricos viven principalmente el tiempo, y los pobres, el espacio. Los últimos tienden a anclarse territorialmente y los primeros a aferrarse a la velocidad que le impone el cronos. El tiempo virtual reduce la distancia y con ello se produce una subsunción adicional del rico sobre el pobre.

Por ello, cada vez es más difícil que unos y otros se encuentren en algún momento, en algún lugar y que, por tanto, la alteridad pueda construirse. “Lo nuevo de la era global es que se ha perdido el nexo entre pobreza y riqueza, y esto es, según Bauman, a causa de la globalización que divide la población mundial en ricos globalizados, que dominan el espacio y no tienen tiempo, y pobres localizados, que están pegados al espacio y tienen que matar su tiempo, con el que no tienen nada que hacer” (Beck, 1998: 90).¹⁶

16 Un ejemplo singular de esta situación puede ser el turismo. Mientras la población residente tiene un espacio vivido y sujeto o las normas restrictivas de la zona, la población que llegó de paso (turistas) actúa en un espacio que no le pertenece pero que se lo apropió integralmente. Esto hace que el ‘visitante’ no genere una identidad frente al sitio y lo haga sólo desde la perspectiva del consumo; es decir, desde una ciudadanía restringida. Es más, el residente termina siendo expulsado de la zona y el turista estimulado para que llegue.

Polarización. En términos del ingreso, tenemos una polarización significativa que se expresa en la existencia de cada vez menos ricos pero más ricos y cada vez más pobres y más indigentes. Según la CEPAL (2002: 85), en América Latina, la desigualdad en la distribución del ingreso registró un aumento, en el último cuarto del siglo XX, al extremo que “América Latina y el Caribe muestran la mayor desigualdad en la distribución del ingreso de todo el mundo”, lo cual plantea repercusiones en los planos del crecimiento económico y del desarrollo de la democracia.

Fragmentación. La ciudad empieza a vivir una nueva forma de segregación urbana caracterizada por la fragmentación. Se hace obsoleta la segregación urbana caracterizada por la existencia de espacios unifuncionales, compartimentos estancos (usos de suelo) destinados para la industria, el comercio, la vivienda, la administración bajo el instrumento clásico del *zoning*, donde la unidad de la ciudad no desaparece ni se diluye, porque las partes se integran al todo. En cambio, la fragmentación se desarrolla a través de la desarticulación de cada una de los componentes del conjunto urbano, produciendo la ruptura de la unidad urbana.

Castells (1999) llega a proponer que las ciudades se convierten en “constelaciones discontinuas de fragmentos espaciales”, a la manera de un mosaico de espacios inconexos y desarticulados, que tienden a diluir el sentido de unidad desde la perspectiva de las identidades, de la funcionalidad de sus componentes y del gobierno. Por eso hoy, la ciudad es un mosaico de fragmentos dispersos en el espacio y en el tiempo. Quizás el caso más interesante sea el de Santiago en Chile, donde el gobierno de la ciudad se encuentra dividido en 36 comunas, todas ellas autónomas entre sí y frente al gobierno nacional que tiene su sede en la misma ciudad. Hoy Santiago no existe como unidad urbana siendo, más bien, una constelación de fragmentos autárquicos de gestión comunal.

La fragmentación lleva al habitante de la ciudad a ser visto como extranjero porque cuando no camina por los senderos habituales hacia el lugar de trabajo o de residencia y sale de su territorialidad (barrio), inmediatamente se le hace sentir forastero y, por tanto, se le exige identificación, como si fuera necesario un pasaporte para ir de un barrio hacia otro.

Ahora nuestras ciudades no son de ciudadanos sino de extranjeros porque, además, la fragmentación conduce a la pérdida de los espacios referenciales para la construcción social y el sentimiento de pertenencia, abonando a la *foraneidad*.

Estas constelaciones se expresan en dos lugares diferenciados: la centralidad y la periferia. En la centralidad se vive, por un lado, la *gentrificación*, pero no bajo el esquema clásico del reemplazo de la población de bajos ingresos por la de altos ingresos —como ocurre en Estados Unidos o Europa— sino más bien por el recambio de la población por negocios de prestigio.¹⁷ Y por otro, la turgurización, a partir de la estrategia del pago entre muchos de los costos que la localización central demanda; o sea, mediante el hacinamiento y la densificación.

Y, en la periferia también existen dos modalidades excluyentes: los tradicionales barrios ubicados en las zonas marginales que adoptan los nombres de barrios piratas, favelas, villas miserias, pueblos jóvenes, propios de los sectores de bajos ingresos y los desarrollos urbanos para los sectores de altos ingresos económicos que tienen la modalidad de auto segregación, que son grandes urbanizaciones cerradas y autárquicas con escuelas, supermercados y servicios públicos¹⁸.

Segmentación. Ahora como nunca la ciudad se encuentra segmentada, al extremo que, por ejemplo, el espacio público no genera el encuentro de los diversos (alteridad), —porque se llegó a la situación en que los ricos y los pobres ya no tienen ningún contacto en la ciudad. Pero esta nueva situación tiende a reproducirse en múltiples esferas del convivir ciudadano.

Ilustrando la afirmación: en el sistema escolar ya no hay posibilidad de que puedan encontrarse el rico con el pobre; la persona que empezó estudiando en escuela privada terminará en universidad privada y la que empezó en escuela pública terminará, en el mejor de los casos, en univer-

17 En la Candelaria en Bogotá se cambia la población por universidades, por centros culturales y por restaurantes de elite; en Lima sale la población de bajos ingresos y entran negocios de prestigio y servicios turísticos; en Quito entran restaurantes y hoteles para el turismo calificado. Es una gentrificación por "boutiquización" (Carrión, 2005).

18 Se recomienda el libro de Gonzalo Cáceres y Francisco Sabatini (2004).

sidad pública. En la salud ocurre exactamente igual, hoy con los sistemas de aseguramiento es imposible que una clínica particular pueda atender a una persona que no pague. En la fábrica tampoco se encuentran, porque la unidad productiva, en la que desarrollan su actividad los trabajadores, está dissociada de la parte gerencial, donde se localizan los empresarios. Al centro comercial sólo pueden llegar los que tienen vehículo, por las autopistas urbanas circulan los que pagan peajes, a los clubes sociales y deportivos únicamente pueden asistir los socios, a las nuevas tecnologías de la comunicación acceden exclusivamente los que están en red; lo mismo que a las urbanizaciones cerradas, la población con demanda solvente y garantía, para residir en esos espacios. Y es esta segmentación de la sociedad, por tipos de mercados, la que ha hecho una sociedad urbana altamente excluyente y desintegrada donde la alteridad es imposible.

Con esta segmentación, el espacio público queda circunscrito únicamente para los pobres, mientras que los ricos construyen sus propios escenarios privados, a la manera de los “espacios públicos”¹⁹. Hoy el espacio público se ha convertido en el lugar de expresión del mundo popular, motivo por el que vive un acoso permanente (agorafobia). La plaza, símbolo principal del encuentro social y urbano, es hoy una especie en vías de extinción.

Inseguridad. Si partimos de considerar que la violencia es una forma extrema de relación social que implica la imposición, confrontación o eliminación del otro, sea en representación de un orden, como medio de autodefensa o contraria a la convivencia se puede convenir que es la expresión más acabada del fin de la alteridad. Pero su contrario, que es la seguridad, también se ha convertido en un factor de exclusión en la hora actual, porque con el proceso de privatización que se vive, el que tiene recursos económicos puede acceder a ella y el que no queda librado a su suerte. Mientras los pobres participan; los ricos contratan la seguridad, determinando que el

19 Sino como entender el conjunto de las urbanizaciones cerradas que nacen en las ciudades, el variado número de centros comerciales ubicados en las periferias o el desarrollo de clubes sociales y deportivos que recrean el espacio público en el ámbito privado.

acceso a la seguridad se produzca por la vía mercantil, con lo cual se crean mayores fracturas y escisiones en nuestras ciudades y sociedades.

La violencia en América Latina ha crecido asombrosamente: el promedio de homicidios entre 1984-1994 se duplicó. Según el Banco Interamericano de Desarrollo, 140.000 personas son asesinadas anualmente de promedio en la región. Existe un impacto social innegable, en términos de homicidios, robos y hurtos; pero además, un impacto respecto de la economía.

En el trabajo del BID llamado "Asalto al Desarrollo", se señala que América Latina pierde el 14.2% del PIB; esto es, en términos absolutos alrededor de 170.000 millones de dólares por año a causa de la violencia. Pero también corroe las instituciones democráticas porque las infiltra, las corrompe y las deslegitima. Y no se diga lo que ocurre en las ciudades donde los edificios se cierran bajo barrotes y la fragmentación urbana aumenta. Esto significa que la violencia tiene impactos sociales, culturales, económicos, urbanos y políticos.

Este conjunto de evidencias llevan a plantear que la mejor política de seguridad ciudadana es aquella que le asigna mayor importancia a la condición ciudadana: esto es, que puede reducir el déficit presupuestario a la par que reduce la violencia. En otras palabras, que una buena política económica corresponde a una buena política de seguridad ciudadana. Ya es hora que las políticas de ajuste dejen de crear fracturas sociales, que los recortes fiscales no generen conflictos y que la reducción del gasto social no produzca inequidades; se debe encontrar fórmulas creativas en lo económico e integradoras en lo social. Si el BID llegó a estas conclusiones y detectó esta situación, se debería impulsar una política interesante de reducción del déficit que sea incluyente y que mejore la seguridad de las personas.

Una línea interesante en el ámbito de los presupuestos nacionales tiene que ver con el destino de los recursos. Los tres países que tienen las mayores tasas de violencia en América Latina —Colombia, El Salvador y Guatemala— son los que destinan los mayores recursos del presupuesto a seguridad. Y, los tres países de América Latina que tienen las tasas de violencia más bajas, son aquéllos que tienen los presupuestos de inversión en

políticas sociales más altos Costa Rica, Uruguay y Chile. Es decir, mientras más se invierte en seguridad mayor es la violencia y mientras más se invierte en políticas sociales la violencia es menor.

¿No será importante empezar a debatir la composición y características de los presupuestos de nuestros países desde la perspectiva de la seguridad, es decir de la integración social? Pregunta pertinente porque si tenemos una buena política de seguridad sustentada en políticas sociales, tendremos una reducción del gasto y, por esa vía, las políticas de ajuste no serán necesarias y, por consecuencia, la fragmentación que provocan no producirá más violencia.

Las ciudades en América Latina se han vuelto altamente inseguras en estos últimos quince años, a tal punto que la violencia impacta a la ciudad en tres de sus condiciones esenciales: reduce el tiempo de la urbe, porque deja de ser usada durante las 24 horas del día; disminuye el espacio, cuando los lugares por donde se puede transitar son cada vez menores, siendo los mayormente afectados los espacios públicos; y constriñe las posibilidades de fortalecer la ciudadanía por el incremento de la desconfianza y la pérdida del sentido de lo colectivo. En suma, la violencia erosiona la ciudadanía y el sentido de comunidad cuando, por ejemplo, la solidaridad frente a la adversidad desaparece: ayudar a una persona accidentada o a alguien que ha sido asaltada es imposible. Lo que existe en la actualidad es una población temerosa frente a la ciudad y, especialmente, a su espacio público, que en la búsqueda de su seguridad desarrolla enclaves cerrados (urbanizaciones, viviendas, comercios), monofuncionales y especializados (Giglia, 2001)²⁰.

20 “Diversas encuestas sugieren que el miedo al crimen constituye un factor central en la explicación de porqué ciertos grupos de población están constantemente abandonando los espacios públicos y privilegiando la seguridad de los espacios cerrados” (Dammert, 2002).

Bibliografía

Bibliografía citada

- Achig, Lucas (1980). *El proceso de urbanización en el Ecuador: la formación de ciudades*. Quito: Ed. CIUDAD.
- Almanaque Mundial (1994). Diccionario Geográfico.
- Arboleda, M. (1999). "Equidad de género: el campo municipal como espacio de derechos y políticas". Mimeo.
- Archetti, E. (2001). *El potrero, la pista y el ringo Las patrias del deporte argentino*. Buenos Aires: Editorial FCE.
- Arraigada, Camilo (2000). *Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de política para el hábitat urbano*. Santiago: CEPAL
- Augé, Marc (1998). *Los no lugares, espacios del anonimato*. Barcelona: Gedisa.
- Ávalos, Antonio (2002). "Migraciones e integración regional." (Mimeo). Caracas: Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Báez, René (1975). "Hacia un subdesarrollo moderno". En: *Ecuador pasado y presente*. Quito: Editorial IIE.
- Báez, René (1980). *Dialéctica de la economía ecuatoriana*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Banco Mundial (1991). "Política urbana y desarrollo económico: un programa para el decenio de 1990". Washington.
- Baroni, Sergio (2003). *Hacia una cultura del territorio*. La Habana: Grupo para el desarrollo Integral de la Capital (GDI).

- Beck, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Madrid: Paidós.
- Benítez, Leopoldo (1950). *Ecuador: drama y paradoja*. México: Ed. FCE.
- Bocco, Arnaldo (1982). "Estado y renta petrolera en los años setenta". En: *Ecuador, el mito del desarrollo*. Quito: Editorial El Conejo.
- Bohigas, Oriol (2003). "En defensa de la urbanidad". En: *Espacio público: ciudad y ciudadanía*, Jordi Borja y Zaida Muxi. Barcelona: Electa.
- Borja, Jordi (1994). *Barcelona, un modelo de transformación urbana*. Quito: PGU.
- Borja, Jordi (1994). "Ciudades: planeamiento estratégico y gobierno de la ciudad". Mimeo.
- Borja, Jordi (1998). *Descentralización y participación*. Madrid: Editorial IAEL.
- Borja, Jordi y Zaida Muxi (2003). *El espacio público y ciudadanía*. Barcelona: Electra.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1998). *Local y global*. Madrid: Taurus.
- Bustamante G., Noboa R., Vallejo R., Fierro G., Rasero W. (1996). *Quito, políticas de vivienda*. Quito: MDMQ.
- Carrión, Fernando (1986). *El proceso de urbanización en el Ecuador (del siglo XVII al siglo XX)*. Antología, Quito.
- Carrión F (1987). *Quito: crisis y política urbana*. Quito: Editorial El Conejo.
- Carrión, F. (1994). De la violencia urbana a la convivencia ciudadana. *Pretextos* 94 (6).
- Carrión, F. y otros (1994). *Ciudad y violencia urbana*. Quito: PGU.
- Carrión, F. (1995). *En busca de la ciudad perdida*. Quito: Edimpress.
- Carrión, F, ed. (2001). *Centros históricos de América Latina y El Caribe*. Quito: BID / UNESCO / FLACSO.
- Carrión, F, ed. (2001). *La ciudad construida: urbanismo en América Latina*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Carrión, F, ed. (2002). *El regreso a la ciudad construida*. Quito: Flacso.
- Carrión, F. (2004). "Espacio público: punto de partida para la alteridad". En: *Ciudad e inclusión. Por el derecho a la ciudad*, comp. Fabio Velázquez Carrillo. Bogotá: Foro.
- Carrión, Fernando (2005). *Pobres, las ciudades de pobres*. La Paz: OXFAM.

- Carrión, Fernando (2007). "Espacio público, punto de partida para la alteridad". En: *Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía*, ed. Olga Segovia. Santiago: SUR.
- Carrión, F. (2008). *La seguridad en su laberinto*. Quito: FLACSO Ecuador-IMDQ.
- Cáceres, Gonzalo y Francisco Sabatini (2004). *Barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial*. Santiago: Ed. ULP-PUC.
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Castells, Manuel (1997). *La era de la información, economía, sociedad y cultura, III*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, M. (1999). *La era de la información*. Barcelona: Siglo XXI.
- CELADE (1992). "Proyecciones de población vigentes". Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001). *Panorama Social*. Santiago: Cepal.
- CEPAL (1993). *América Latina y el Caribe, dinámica de la población y desarrollo*.
- Castells, Manuel (1999). *La era de la información*. Barcelona: Siglo XXI Editores.
- Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas". *Éxodo o Redistribución? Tendencias Demográficas en la Región Inka 1961-1993*.
- Centro de Investigaciones Ciudad (1993). *Quito, los hilos de la sociedad local*, Quito, Ed. Ciudad.
- Cerroni, Umberto (1980). *Teoría política y socialismo*. México: Editorial ERA.
- Choay, Françoise (1970). *El urbanismo, utopías y realidades*. Barcelona: Lumen.
- Chueca, Fernando (1974). *Breve historia del urbanismo*. Madrid: Alianza.
- Ciccolella, Pablo e Iliana Mignaqui (1999). "Prólogo", a: *La ciudad global*, de Saskia Sassen. Buenos Aires: Eudeba.
- Conferencia Interamericana sobre desastres naturales (1993). *Memoria*. Cartagena.

- Coraggio, José Luis (1979). "Sobre la espacialidad y el concepto de región". Mimeo. México.
- Coraggio, José Luis (1983). *Posibilidades de una planificación territorial para la transición en América Latina*. Quito: Editorial CIUDAD.
- Cuadrado Roura, Juan y José Fernández (2005). "Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad". En: *Gobernar las metrópolis*, ed. Eduardo Rojas. Washington: BID.
- Crawford, A. (1998). *Crime prevention and community safety. Politics, policies and practices*. London: Longman.
- Cruyff, J. (2002). *Me gusta el fútbol*. Barcelona: Editorial RBA Libros.
- Dammert, Lucía (2002). "Inseguridad urbana en Argentina". En: *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, ed. Fernando Carrión. Quito: Flasco.
- De Mattos, C. (2004). "Santiago de Chile: metamorfosis bajo un nuevo impulso de modernización capitalista". En: *Santiago en la globalización: ¿una nueva ciudad?*, eds. C. De Mattos, M.E. Ducci, A. Rodríguez & G. Yáñez Warner. Santiago de Chile: SUR-EURE.
- De Roux, Gustavo (1995). *Ciudad y violencia en América Latina*. Quito: Editorial Señal.
- Dirección de Planificación (1990-1994). *Serie Quito. 10 Tomos sobre diagnósticos y propuestas para la ciudad y el Centro histórico*. Quito: MDMQ-Junta de Andalucía.
- Duperier E., Vallejo R., Yáñez G. (1995). *Quito, población y urbanización metropolitana. 1982-2020*. Quito: MDMQ.
- Echeverri, Oscar (1995). *La violencia: ubicua, elusiva, prevenible*. Quito: Editorial Señal.
- EDIDAC (1993). "Gran Atlas Visual del Cosmos y la Tierra". Edición Edidac.
- Espín, E. y V. Prudco (1995). *Contaminación del aire en la ciudad de Quito*. Quito.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (2008). *Boletín Ciudad Segura No. 11, Georreferenciación de la inseguridad*. Quito: FLACSO-IMDQ.
- Friego, E. (2003). *Hacia un modelo latinoamericano de seguridad privada: los nuevos desafíos en la región*. Conferencia del Primer Congreso Latinoamericano de Seguridad. Bogotá, Colombia.

- Fuentealba, Valeria, et al., (2000). *¡Manos a la obra! Guía para la gestión participativa de espacios públicos*. Santiago: Ediciones SUR.
- García Canclini, Néstor (1995). *Culturas híbridas, estrategias para entrar y salir de la modernidad*. Buenos Aires: Sudamericana.
- García Canclini, Néstor (1997). *Imaginario urbano*. Buenos Aires: Eudeba.
- García Canclini, Néstor (1997). *Culturas híbridas*. Buenos Aires: Eudeba.
- García Canclini, Néstor (2000). "La ciudad espacial y la ciudad comunicacional: cambios culturales de México en los 90". En: *Globalización e identidad cultural*, comp. Bayardo Rubens. Buenos Aires: CICCUS (Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad).
- Giglia, Ángela (2001). "Introducción". *Perfiles Latinoamericanos* 19. México: Flacso. "Gobiernos locales y territoriales en Francia y la zona andina" (1993). Datos comparativos
- González Casanova, Pablo (1979). *Sociología de la explotación*. México: Editorial Siglo XXI.
- Goetschel, A. M. (2005). "La cárcel en el Ecuador, vida cotidiana, relaciones de poder y políticas públicas". Mimeo. Flacso-Ecuador.
- Gorelik, Adrián (2009). "Buenos Aires: el fin de la expansión", en: Pedro Pérez (ed.) (2009). *Buenos Aires, la formación del presente*. Quito: OLACCHI.
- Goubaud, E. (2008). Maras y pandillas en Centroamérica. *URVTO* 4: 35-46.
- Guardia-Butron, Fernando y otros (1988). Informe Final del Encuentro Regional "Desastres Naturales y Planificación de los Asentamientos Humanos". Quito, Octubre.
- Guerrero, Andrés (1980). *Los oligarcas del cacao*. Quito: Editorial El Conejo.
- Guerrero, R. M. (2006). "Nosotros y los otros: la segregación urbana y significados de la inseguridad en Santiago de Chile". En: *Lugares e imaginarios en la metrópolis*, eds. M. A. Aguilar, D. Hiernaux & A. Lindón. Barcelona: Anthropos-UAM.
- Guerrero, Andrés y Rafael Quintero (1977). La transición colonial y el rol del Estado en la Real Audiencia de Quito: elementos para su análisis. *Revista de Ciencias Sociales* 1(1): 39. Quito.
- Guzmán, A. (1994). "Observaciones sobre violencia urbana y seguridad ciudadana". En: *Ciudad y violencias en América Latina*, ed. F. Carrión. Cali: PGU-Alcaldía Cali.

- Gutman, Margarita (2001). "Del monumento aislado a la multidimensionalidad". En *Centros históricos de América Latina y el Caribe*, ed. Fernando Carrión. Quito: BID/ UNESCO/FLACSO.
- Hábitat (1996). *La pobreza urbana: un reto mundial. La declaración de Recife*. Encuentro Internacional de Recife sobre la Pobreza Urbana, 17-21 marzo. Recife: Hábitat.
- Hardoy, Jorge Enrique (1976). "Sistemas sociopolíticos y urbanización. Una selección de ejemplos históricos y contemporáneos". En: *Las ciudades de América Latina y sus áreas de influencia a través de la historia*. Buenos Aires: Ediciones SIAP.
- Jokilehto, Jukka (2002). "Conceptos e ideas sobre conservación". En *Gestión del patrimonio cultural integrado*, Silvio Méndez Zancheti. Recife: CECI.
- Jaramillo I., Rasero W. (1996). *Mercado del suelo en Quito*. Quito: MDMQ.
- Jordán, R. y D. Simiodi (2002). *Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL.
- JUNAPLA (1973). *El desarrollo urbano en el Ecuador*. Quito: JUNAPLA.
- Instituto de la Ciudad (2009). *Identidad, innovación y competitividad*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Kelling, G. y C. Coles (2001). *No más ventanas rotas*. México: Instituto Cultural Ludwig Von Mises.
- Kingman E. et al. (1991). *Proceso urbano*. Quito: MDMQ.
- Kingman, E. (2006). *La ciudad y los otros, Quito 1860-1940: higienismo, ornato y policía*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Kliksberg, B. (2008). ¿Cómo enfrentar la inseguridad en América Latina? *Nueva Sociedad* 215: 4-16.
- Laarrea, Carlos (1983). *El sector agroexportador y su articulación en la economía ecuatoriana (1948-1972)*. Quito: FLACSO.
- Laarrea, Carlos (2009). "Atlas social para Quito urbano", en: Instituto de la Ciudad (2009). *Quito, desarrollo para la gente. Tomo II: metrópolis, dinámicas, actores e indicadores*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. "Las condiciones de salud en las Américas" (1994). Volumen I.
- Laspina I., Vallejo R. (1995). *Quito ciudad y pobreza*. Quito: MDMQ.
- Lavell, Allan y otros (1994). *Viviendo en riesgo. Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina*. Bogotá: Edición La Red.

- León, Sergio (1997). Conceptos sobre espacio público, gestión de proyectos y lógica social: reflexiones sobre la experiencia chilena. *EURE* 24(71):2736. (Santiago).
- Londoño, J. L.; A. Gaviria, y R. Guerrero, eds. (2000). *Asalto al desarrollo: violencia y crimen en las Américas*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo-BID.
- MacDonald, J. y D. Simiodi (1999). *Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre asentamientos humanos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mac Donald, Joan (2003). "Expresión de la pobreza en la ciudad". Mimeo. Santiago: Cepal.
- Mariátegui, José Carlos (1976). *Siete ensayos de la interpretación de la realidad peruana*. Lima: Ed. Amauta.
- Martner, Carlos (1995). Innovación tecnológica y fragmentación territorial. *Eure* 63.
- Maskrey, Andrew (1994). *Comunidad y desastres en América Latina: Estrategias de Intervención*. Bogotá: Edición La Red.
- Maximy R. (de), Peyronnie K. (2000). *Gente de Quito*. Quito: IRD-Abya Yala-Cedime.
- Medina Cano, E. (1996). Al calor de la jugada: el fútbol, signos y símbolos. *Boletín de Antropología* 10(25). Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Metzger P., Bermúdez N. (1996). *El medio ambiente urbano en Quito*. Quito: MDMQ-Orstom.
- Moncayo, Patricio (1977). *Ecuador, grietas en la dominación*. Quito: Editorial Universitaria.
- Monnet, Jérôme (2002). Espacio público y lugares comunes en la ciudad de México y Los Angeles. *Perfiles Latinoamericanos* 9(19):131151. México: Flacso.
- NAUTA (1982). Geografía Universal.
- O'Connor, James (1981). *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona: Editorial Península
- OEA (1993). Manual Sobre el Manejo de Peligros Naturales en la Planificación para el Desarrollo Regional Integral. Secretaría Ejecutiva

- para Asuntos Económicos y Sociales. Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas. Washington D.C.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2003). *Panorama laboral*. Lima: OIT.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) & Organización Mundial de la Salud (OMS) (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington D.C: OPS.
- ORSTOM (1992). "Las nuevas formas de movilidad de las poblaciones urbanas en América Latina", *Memorias del taller CEDE-ORSTOM*. Bogotá, Diciembre.
- Ortega y Gasset, José (2004). *La rebelión de las masas*. Barcelona: Pérez Galdós.
- Patten, Costanza (1995). Defending and predicting sustainability. *Ecological Economics* 15(3). International Society for Ecological Economics, Boston.
- Pimienta, C. (2003). "La pasión en las gradas: identidad, fiesta y violencia en el fútbol". En: *Futbologías*, P. Alabarces. Buenos Aires: CLACSO.
- Pérez, Pedro (1991). *Municipio, necesidades sociales y política local*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano-IIED-AL.
- Pradilla Emilio (1981). Desarrollo capitalista dependiente y proceso de urbanización en América Latina. *Revista Interamericana de Planificación* 57: 73-74, marzo. México: SIAP.
- Prevót-Schapira, Marie (2001). Fragmentación especial y social: conceptos y realidades. *Perfiles Latinoamericanos* 9(19):3356. México: Flacso.
- Ramírez, J. (2003). Fútbol e identidad regional en el Ecuador. En: *Futbologías*, P. Alabarces. Buenos Aires: CLACSO.
- Randolph, Rainer (2000). "Las mutaciones de lo urbano: de la red de ciudades a la ciudad-red". En: *Ciudadanos a la Red!*, comp. Susana Finquelievich. Buenos Aires: Ciccus / La Crujía.
- Ribertson, Roland (1992). *Globalization: social theory and global culture*. Londres: Sage.
- Roberts, Bryan (1978). *Cities of peasants. The political economy of urbanization in the third world*. Londres: Edward Arnold.

- Robertson, Roland (1992). *Globalization: Social Theory and global culture*. Londres: Sage.
- Rodríguez, A. y L. Winchester (2004). "Santiago de Chile: una ciudad fragmentada". En: *Santiago en la globalización: ¿una nueva ciudad?*, ed. C. De Mattos, M.E. Ducci, A. Rodríguez y G. Yáñez Warner. Santiago de Chile: SUR-EURE.
- Rojas, Eduardo (2001). "Financiando la conservación del patrimonio urbano en América Latina y el Caribe: la acción del Banco Interamericano de Desarrollo". En: *Centros Históricos de América Latina y el Caribe*, ed. Fernando Carrión. Quito: BID/UNESCO /FLACSO.
- Salazar, Bondy (1977). *Lima la horrible*. México: Editorial ERA.
- Salgado, Germánico (1978). "Lo que fuimos y lo que somos". En: *Ecuador Hoy*. Bogotá: Editorial Siglo XXI.
- Salgado, G. y G. Acosta (1991). *El Ecuador del mañana. Una ruta con problemas*. Quito.
- Sassen, Saskia (1997). "Las ciudades en la economía global". Ponencia presentada en el simposio *La ciudad latinoamericana y el Caribe en el nuevo siglo*. Barcelona, 13 a 15 de marzo.
- Sassen, Saskia (1999). *La ciudad global*. Buenos Aires: Eudeba.
- Sassen, Saskia y Sujata Patel (1996). Las ciudades de hoy: una nueva frontera. *Era Urbana* 4(1). Quito: PGU.
- Segovia, Olga y Guillermo Dascal, eds. (2002). *Espacio público, participación y ciudadanía*. Santiago: Ediciones SUR.
- Segre, Roberto (1981). *Las estructuras ambientales de América Latina*. La Habana: Editorial Centro de Información de la Construcción.
- Segre, Roberto (1981). *América Latina en su arquitectura*. Edición Siglo XXI.
- Sevilla, Roque (s/f). *El desafío ambiental y la coparticipación pública y privada*. Quito: Fundación Natura.
- Silva, Armando (2003). *Bogotá imaginada*. Bogotá: Taurus.
- Silva, Armando (2004). *Imaginario urbanos: hacia el desarrollo de un urbanismo desde los ciudadanos*. Bogotá: CAB-UNAL.
- Silva, Armando (2000). *Imaginario urbanos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

- Silva, Armando (2008). *Los imaginarios nos habitan*. Quito: Ed. OLACCHI / INNOVAR.
- Sjoberg, Gideon (1988). "Origen y evolución de las ciudades". En: *Antología de sociología urbana* comp. Mario Bassols et al., 1126. México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Smith, Oliver y otros (1994). Tragedia, cambio y desarrollo, *Revista Desastres y Sociedad*. Bogotá: Edición La Red, Enero-Julio.
- Sosso, M. (2008). *Inseguridad, prevención y policía*. Quito: FLACSO-Ecuador IMDQ.
- Téllez, Germán (1995). "Teoría y realidad del patrimonio arquitectónico y urbano", en *Reunión de Directores de Patrimonio de América Latina y El Caribe*. Bogotá: Colcultura.
- Terán, Rosemarie (2009). "La revolución quiteña en perspectiva". En: *Quito: ¿una metrópoli mundial?*, comp. Fernando Carrión y Manuel Dammert G. Quito: OLACCHI / MDMQ.
- Topalov, Christian (1979). *La urbanización capitalista*. México: EDICOL
- Vallejo, René (2008). *Quito, de municipio a gobierno local: innovación institucional en la conformación y gobierno del Distrito Metropolitano de Quito. 1990-2007*. Tesis de Maestría. Quito, Ecuador.
- Varas, A. y Fernando Bustamante (1978). *Fuerzas Armadas y políticas en Ecuador*. Quito: Editorial Latinoamericana.
- Vega S. (1997). *Hogares urbanos y medio ambiente: huscando las interrelaciones entre población, mujeres y medio ambiente*. Quito: Ceplaes.
- Velasco, Fernando (1981). *Ecuador: subdesarrollo y dependencia*. Quito: Editorial El Conejo.
- Velasco, Fernando (1975). *El modelo agroexportador ecuatoriano*. Quito: Editorial FAU.
- Verduga, César (1978). "El proceso económico ecuatoriano contemporáneo (periodo 1972-75)". En: *Ecuador Hoy*. Bogotá: Editorial Siglo XXI.
- Villavicencio, G. y A. Rodríguez (1979). *Notas para la discusión del problema de la vivienda en América Latina: el caso de Guayaquil*. Quito: Editorial CIUDAD.

- Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Weber, Jacques (1994). Environnement, développement, marché: pour une économie anthropologique -Un entretien avec Ignacy Sachs. *Natures Sciences Sociétés* (2):3. EDP Sciences, Les Ulis Cedex.
- Wirth, L. (1988). "El urbanismo como modo de vida". En: *Antología de sociología urbana*, ed. M. Bassols, R. Donoso, A. Massolo y A. Méndez, 162-182. México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Publicaciones del autor

Libros y edición de revistas

- 1979 *Renta del suelo y segregación urbana en Quito.* Quito: Editorial Señal. Trabajo en Grupo.
- 1983 *La renovación urbana en Quito.* Quito: Editorial CAE.
- 1985 *Revista Interamericana de Planificación* 74, México.
- 1986 *La vivienda popular en el Ecuador. Revista Ecuador Debate* 10. Quito.
El proceso de urbanización en el Ecuador. Quito: Editorial CIUDAD-IDRC.
- 1987 *Crisis Urbana y Organización Territorial en Quito.* Quito: Editorial El Conejo.
Centros de Investigación y Bibliotecas: Directorio Ecuatoriano. Quito: Editorial CONUEP-CIUDAD.
- 1988 *El proceso urbano en el Ecuador.* Quito: Editorial ILDIS.
La investigación urbana en el área andina. Quito: Editorial CIUDAD-IFEA.

- 1989 *Recherche urbaine dans les pays andins*. Paris: Ed. CEGET-INTE-RURBA.
- 1990-92 *La investigación urbana en América Latina*, 5 volúmenes. Quito: Editorial CIUDAD
- 1989-93 *El Plan del Distrito Metropolitano de Quito*, 24 volúmenes. Quito: Editorial DP-IMQ
- 1989-93 *Serie Quito*, 12 volúmenes. Quito: Editorial DP-IMQ-JA.
- 1990 *La investigación urbana en América Latina: caminos recorridos y por recorrer*. Quito: Editorial CIUDAD-FORO.
- 1991 *Ciudades y políticas urbanas*. Quito: Editorial CODEL.
- 1992 Biblioteca de Ciencias Sociales de FLACSO-Ecuador.
- 1993-94 Boletín "La era urbana", 12 volúmenes, Ed. PGU-LAC. (Suplemento Regional).
- 1994 *En busca de la ciudad perdida*. Quito: Editorial EDIMPRES.
- 1999 *Ciudad, escenario de comunicación*. Quito: Editorial FLACSO-ILDIS.
- Desarrollo cultural y gestión de centros históricos*. Quito: Editorial ECH-FLACSO.
- Regreso a la ciudad construida*. Editorial Junta Andalucía.
- 2001 *Lugares o flujos centrales: los centros históricos*. Santiago, Chile: Editorial CEPAL.
- Los centros históricos en América Latina*. Quito: Editorial BID-UNESCO.
- 2002 *Seguridad ciudadana: ¿espejismo o realidad?* Quito: Editorial FLACSO-OPS.
- 2003 *Ecuador: seguridad ciudadana y violencia*. Quito: Editorial BID-FLACSO.

- Procesos de descentralización en la Comunidad Andina.* Quito: Editorial FLACSO-OEA.
- 2004 *Quito imaginado.* Bogotá, Colombia: Editorial Taurus.
 Descentralización del Estado, *Revista Quórum*, 7 Especial, Primavera, Madrid, España: Universidad de Alcalá.
- 2005 *Pobres las ciudades de pobres.* La Paz: Editorial OXFAM.
 La seguridad ciudadana: un reto de las democracias, *Revista Quórum* 12, Madrid: Universidad de Alcalá.
- 2006 *Seguridad ciudadana: entre la seguridad y la ciudadanía* (comp.). Quito: Editorial ICLEI-FLACSO.
 La biblioteca del fútbol ecuatoriano, V Volumen. Quito: Editorial IMQ-FLACSO.
 La biblioteca del fútbol ecuatoriano, IV Volumen. Quito: Editorial IMQ-FLACSO.
 El mayor espectáculo del mundo: el fútbol, *Revista Quórum* 14, Madrid, España: Universidad de Alcalá.
El jugador número 12. Fútbol y sociedad, editor. Quito: FLACSO Ecuador.
Quema de tiempo y área chica. Fútbol e historia, editor. Quito: FLACSO Ecuador.
Regeneración y revitalización urbana en las Américas, editor. Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- 2007 *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, compilador. Quito: FLACSO Sede Ecuador.
El financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe, compilador. Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- 2008 *Descentralizar: un derrotero a seguir*, editor. Quito: FLACSO Sede Ecuador.

- 2009 *Economía política de la seguridad ciudadana*, compilador. Quito: Flacso Sede Ecuador.
- Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, editor. Quito: Flacso.
- Políticas integrales y convivencia en las ciudades de América Latina: servicios urbanos e inclusión*, editor. Quito: Editorial Cifal-Unitar.
- 120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. Quito: Editorial FLACSO-Municipio Metropolitano de Quito.

Artículos publicados

- 1982 “Existen los barrios periféricos”, en *Revista TRAMA*, 24-25. Quito: Editorial TRAMA.
- “Notas para una caracterización del proceso de urbanización ecuatoriano”, en *Economía-Ecuador 1830-1980*. Quito: Editorial Corporación Editora Nacional.
- 1983 “Las ciudades intermedias en el contexto de la urbanización nacional”, en *Documentos Académicos CIUDAD* 1, Quito.
- 1984 “Efectos ecológicos del crecimiento urbano de Quito”, en *COLMEX Compiladores*, México.
- 1985 “La crisis fiscal y los préstamos extranjeros en Quito”, en *Revista ELE* 3, Quito: Editorial Señal.
- “De la manipulación de la esperanza a la gestión del fracaso: la triste historia del Plan Techo”, en *Ecuador Debate* 10, Quito: Editorial CAAP.
- “Alcances a la problemática municipal en las ciudades intermedias ecuatorianas”, en *Documentos CIUDAD* 14, Quito.
- 1986 “El desarrollo urbano en Quito entre sus crisis más recientes”, en *Revista Cultura* 20, Quito: Editorial BCE.

- “La evolución del espacio urbano ecuatoriano”, en *Nueva Historia Ecuatoriana*. 12. Quito: Editorial Corporación Editora Nacional.
- “Balance inicial de la investigación urbana en el Ecuador”, en *Revista Arquitectura*. Quito.
- “Forma de organización territorial metropolitana y crisis urbana en Quito”, en *Revista Espacios y Debates*, 16. Sao Paulo, Brasil.
- “Ciudades intermedias y poder local en el Ecuador: una aproximación analítica”, en *Ciudades en Conflicto*. Quito: Editorial El Conejo.
- “Asentamientos precarios en la periferia de Quito”, en *Revista Mexicana de Sociología*. México: Editorial UNAM.
- 1987 “Algunas consecuencias de la crisis económica en los servicios urbanos”, en *Transportes y Servicios Urbanos en América Latina*. París.
- “Estrategias de inserción residencial en Quito”, en *Movimientos Sociales en América Latina*. Medellín: CEHAP.
- “La urbanización ecuatoriana”, en *Mondes en Developpement* 15 (60). Bruselas, Bélgica.
- “La investigación urbana en el Ecuador”, en *El Proceso Urbano en el Ecuador*. Quito: Editorial ILDIS.
- 1988 Reedición en *Espacios y Debates* 23. Sao Paulo, Brasil: Editorial NERU.
- Reedición en *La Recherche Urbaine dans les pays D’Amerique Andine*. París: Ed. CEGET-CNRS.
- “Crisis y política urbana: El caso de Quito”, en *Crisis Urbana en América Latina*, Martha Schteingart. Madrid: Editorial Trillas.
- “La ausencia de utopías como componente de la crisis urbana”, en *Ecuador Debate*. Quito: Editorial CAAP.

- “Hipótesis sobre el proceso urbano de Quito”, en *Revista Fundación Natura*, Quito.
- “La urbanización andina: notas sobre el estado del conocimiento”, en *La Investigación Urbana en el Área Andina*, Editorial IFEA.
- “Pesquisa urbana en Ecuador”, en *Espacios y Debates* 21. Sao Paulo.
- 1989 La investigación urbana en el Ecuador, en *Revista Investigación Universitaria* 2. Quito: Ed. CONUEP (reedición).
- “La problemática urbana de Quito”, en *Quito*. Madrid, España: Editorial ICI.
- “Descentralización, municipios y ciudades intermedias en Ecuador”, en *Revista FORO*. Bogotá: Editorial FORO.
- “La investigación urbana en el Ecuador”, en: *Síntesis*. Editorial ISI-FAU, (reedición).
- “Dependencia política y crisis administrativa”, en *Revista FORO* 11. Bogotá, Colombia.
- 1990 “La investigación urbana en Latinoamérica”, en *La Investigación Urbana en América Latina: Una Perspectiva desde sus Países*. Quito: Editorial CIUDAD.
- “Reedición” en *PLEURU* 20. San Juan, Puerto Rico: Editorial UPR-Río Piedras.
- “Centro Histórico de Quito: notas para el desarrollo de una política urbana alternativa”, en *Centro Histórico de Quito: Problemática y Perspectiva*. Editorial DP-IMQ-JA.
- “Reedición” en *La Conservación de Bienes Culturales en el Contexto del Medio Ambiente Urbano*. Editorial UNESCO-INPC-IMQ-GETTY.

- “El Municipio y la organización del Estado en Ecuador”, en *Revista Medio Ambiente y Urbanización*, Buenos Aires, Argentina: Editorial IIED.
- 1991 “La investigación urbana en Latinoamérica”, en *Espacios y Debates*. Sao Paulo, Brasil (Reedición).
- “Quito: planeación y gobierno municipal”, en *Ciudades y Gobiernos Locales en la América Latina en los Noventa*. México: Editorial FLACSO-PORRU.
- “Los caminos recorridos”, en *La Investigación Urbana en América Latina: Conversaciones sobre los Caminos por Recorrer*. Editorial CIUDAD.
- “La investigación urbana en América Latina: una aproximación”, en *Nueva Sociedad* 114. Caracas.
- “Gobiernos municipales en ciudades intermedias de Ecuador: los casos de Riobamba y Santo Domingo de los Colorados”, en *Municipio y Democracia*. Santiago, Chile: Editorial SUR.
- 1992 “Urbanización y desarrollo humano”, en *Población, Política y Desarrollo Humano*. Ed. CEPAR-FNUAP.
- “Lógica del Tugurio”, en *Revista Panorama*, 3. Segunda Época. Editorial BCE.
- “El Distrito Metropolitano de Quito”, en *Gaceta Municipal*, 9. Segunda Época. Editorial IMQ.
- “Red latinoamericana ciudades, gobiernos locales y políticas urbanas”, en *Revista SIAP* 97. Guatemala.
- “La planificación de Quito: del plan regulador a la ciudad democrática”, en *Ciudades y Políticas Urbanas*, Ed. CODEL-RED CIUDADES.
- “Centro Histórico de Quito: notas para el desarrollo de una política urbana alternativa”, en: *Gaceta Municipal* 5, Segunda Época No. 5. Ed. IMQ (reedición).

- “Reedición” en *Medio Ambiente y Urbanización* 38. Buenos Aires.
- 1993 “El Municipio”, en *El Léxico Político Ecuatoriano*. Quito: Editorial ILDIS.
- “La gestión urbana: estrategias, dilemas y retos”, en *Memorias, Municipio y Medio Ambiente*. Manizales, Colombia: IDEA-ICFES.
- “Estrategias de inserción residencial en Quito”, en *Gaceta Municipal*, I (2). Quito (Reedición).
- “Paisajes geográficos”, *Revista Cepeige* XIII (27), Quito.
- “Reedición”, en *Gaceta Municipal* I (3). Quito.
- 1994 “Reedición” en *La Gestión Ambiental en el Desarrollo Urbano*. Cuenca: Editorial ILDIS-IICT.
- “Reedición” en *Planificación Local y Modernización del Estado*. San Salvador, El Salvador: PNUD-PRODERE.
- “Reedición” en *Revista SIAP*, Cuenca, Ecuador.
- “Gobiernos municipales en ciudades intermedias de Ecuador: los casos de Riobamba y Santo Domingo de los Colorados”, en *Municipios y Servicios Públicos*. Santiago, Chile: Editorial SUR, (reedición).
- “Gobiernos locales y demandas ciudadanas en Quito y Guayaquil”, en *Gaceta Municipal* II (5), Quito.
- “De la violencia urbana a la convivencia ciudadana”, en *Ciudad y Violencias en América Latina*, Ed. PGU-Alcaldía de Cali.
- “Reedición” en *Gaceta Municipal* III (6), Quito.
- “Reedición” en *Revista Pretextos*, Lima, Perú.
- “Reedición” en *Revista SIAP*, Cuenca, Ecuador. (22p).
- “Reedición” en *Revista Ecuador DEBATE*, Quito, Ecuador.

- “La hora de los alcaldes”, en *Revista Arquitectura* 3, Loja, Ecuador.
- “Seguridad Ciudadana”, en *Violencia Urbana e Inseguridad Ciudadana*. Bogotá, Colombia Editorial PNR-PNUD.
- “Violencia urbana”, en *Revista ByC*, 241. Quito.
- “Experiencias de descentralización y regionalización en América Latina,” en: *El Reto de la Descentralización como Base de la Reforma Constitucional*, Quito: CCP-ILDIS.
- 1995 “De la violencia urbana a la convivencia ciudadana”, en *Revista SIAP*, Cuenca, Ecuador (reedición).
- “Pobreza, ciudadanía y pacto social urbano”, en *Revista Democracia Local*, IULA-CELCADEL.
- “Conflicto urbano y violencia” en *Conflicto y Democracia en Ecuador*. Quito: Ed. CAAP.
- “Avances y limitaciones de la descentralización”, en *Revista Cántaro*, Cuenca, Ecuador.
- “Ciudades intermedias y poder local en el Ecuador: una aproximación analítica”, en *Gaceta Municipal* III(9). Quito, (Reedición).
- “Estrategias de inserción residencial en Quito”, en *Documento CEDE*, Bogotá, Colombia (reedición).
- “Ciudad, comunicación y cultura”, en *Gaceta Municipal* III(7). Quito.
- “El futuro sustentable de la ciudad andina”, en *Gaceta Municipal* IV(8).
- “Ciudad y comunicación” en *Comunicación y Ciudad*. Medellín, Colombia: UPB-UNESCO.
- “La ciudad en femenino” en *Mujeres de Barrio*. Quito: Editorial CEPAM.

“Hipótesis sobre la Sustentabilidad de la Ciudad Amazónica” en *Desarrollo Sustentable: Un Futuro para la Amazonía*. Quito: Editorial ILDIS-CAAM-UICN-NATURA.

“Violencia, drogas y alienación cultural” en *Desafíos de la Juventud Urbana de América Latina*. Caracas, Venezuela: Editorial SELA.

1996 “Ciudad y Comunicación”, en *Revista EURE* 66, Santiago, Chile (reedición).

“Realidad urbana del Ecuador y crisis de las ciudades” en *La Ciudad que Queremos*. Quito, Ecuador: Editorial ACJ.

“Gobiernos locales y descentralización en Ecuador” en *Autonomía Local, Descentralización y Desarrollo Municipal en América Latina*. Caracas, Venezuela: Editorial IULA-CELCADEL-BID.

“Reedición” en *Gerencia Social*. Caracas, Venezuela.

“Reedición” en *10 Años de Descentralización en Colombia*. FORO. Bogotá, Colombia.

“Construyamos ciudades sostenibles en América latina” en *Ciudades para la vida*. Lima, Perú: Editorial UNCHS-PNUD-WB-GTZ-IHS-IPADEL-PROA.

Contribución con el documento “El futuro urbano sustentable de los Andes”, para el libro *Amanecer en los Andes*. Editorial CAF-PNUD-BID.

“El reto histórico de Quito: la Ciudad del Sol” en *Quito frente al Tercer Milenio*. Quito, Ecuador: Editorial CAE.

“La ciudad es un libro abierto”, en *Revista Chasqui* 55, Quito.

“Violencia urbana: nuevos escenarios”, en *Revista Chasqui* 53, Quito.

“La descentralización un proceso de confianza nacional”, en *Revista Nueva Sociedad* 142, Caracas, Venezuela.

- 1997 “La violencia sin fin en Colombia”, en *Revista ICONOS*. FLACSO-Ecuador.
- “La descentralización post Bucaram”, en *Revista Ecuador Debate*. Quito.
- “La penuria de la vivienda en Ecuador”, en *Revista Fe y Justicia*. Quito: Editorial Fundación Mariana de Jesús.
- ¿Dónde está el centro del debate de la descentralización? en *Revista Poder Municipal*.
- “A propósito de la Ley de Descentralización”, en *Revista AME*. Quito.
- “El regreso a la ciudad construida”, en *Revista AFESE* 29. Quito: Editorial Ministerio de Relaciones Exteriores.
- “Reedición” en *Pretextos* 10. Lima, Perú: Editorial DESCO.
- “Reedición” en *Efectos de la Globalización en América Latina*. Cuenca: U. de Cuenca.
- “Gobiernos locales y descentralización”, en *Cátedra Abierta de Gerencia Social*. Caracas, Venezuela.
- “Ciudades y globalización” en *Globalización Finanzas y Gestión Pública*, Quito: Ed. ALAP.
- “¿Dónde está el centro del debate de la descentralización?”, en *Revista Poder Municipal* 3. Quito.
- “Gobierno local y nuevos liderazgos: la calidad acerca de la política y la democracia de la gente”, en *Revista ICONOS*. FLACSO Ecuador.
- 1998 “Descentralización y gobernabilidad” en *Globalización, Finanzas y Gestión Pública*. Quito: ALAP, AEPP.
- “La descentralización: un proceso de confianza nacional”, en *Revista Tramasocial*. Quito.

- “La descentralización desde el gobierno intermedio”, en *Revista SIAP*. Cuenca: Editorial SIAP.
- 1999 “La descentralización en el Ecuador de hoy: sus alternativas”, en *Revista ICONOS*. FLACSO Ecuador.
- “Descentralización y desarrollo humano en Ecuador” en: PNUD, *Informe de desarrollo Humano, Ecuador 1999*. Quito-Ecuador: Editorial PNUD.
- “La constitución de un Estado descentralizado” en: *Descentralización territorial y su impacto en la gestión local*. Cali-Colombia: Editorial ESAP.
- 2000 “Nuevas tendencias de la urbanización en América Latina”, en: *Regreso a la ciudad construida*. Editorial Junta Andalucía.
- “Quito”, en: *Métropoles en mouvement, une comparaison internationale*, eds. Francoise Dureau, et al., Paris, France: Editorial IRD-Antrophos.
- “Quito”, en: *Metrópolis en Movimiento: una comparación en movimiento*, eds. Francoise Dureau, et al., Bogotá-Colombia: Editorial IRD-ALFAOMEGA.
- “La descentralización en el Ecuador: proceso y marco jurídico”, en *Descentralización andina*, ed. Pablo Franky. Bogotá, Colombia: Editorial OEA-Javeriana.
- “Veinte temas importantes y una conclusión general sobre los centros históricos” en: *Memorias Cátedra UNESCO, gestión Integral del patrimonio en Centros históricos*, ed. Fabio Rincón. Manizales-Colombia: Editorial Universidad Nacional.
- “Veinte temas sobre los centros históricos en América Latina”, en: *Gestao do Patrimonio Cultural Integrad.*, Recife, Brasil: Editorial UNESCO-ICCROM-CECI.
- “Hacia un estado descentralizado”, en: *Ecuador postpetrolero*. Quito Ecuador: Editorial Acción Ecológica.

- 2001 “Centro Histórico: relación social, globalización y mitos”, en: *Políticas y gestión para la sostenibilidad del patrimonio urbano*, ed. Ana María Calvo. Bogotá: Ed. Javeriana-CEJA.
- “Centro Histórico: relación social, globalización y mitos, en: *Desarrollo cultural y gestión en Centros Históricos*, ed. Fernando Carrión. Quito-Ecuador: FLACSO-ECH.
- “El gobierno de los centros históricos” en: *Desarrollo cultural y gestión en Centros Históricos*, ed. Fernando Carrión. Quito-Ecuador: Editorial FLACSO-ECH.
- 2002 “La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada”, en: *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe*. San José, Costa Rica: Editorial FLACSO-SG.
- “La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada”, en: *Procesos de descentralización en la comunidad Andina*, ed. Fernando Carrión, Quito: Editorial FLACSO-OEA.
- “De la violencia urbana a la convivencia ciudadana”, en: *Seguridad ciudadana: ¿spejismo o realidad?* ed. Fernando Carrión. Quito: Editorial FLACSO-OPS.
- “Centri storici e attori patrimoniali”, en: *La città inclusiva*, ed. Marcello Balbo, Milano, Italia: Editorial Franco Angeli.
- “La violencia en Ecuador y América Latina”, en: *Revista Diálogo Local*. Quito: Ecuador. Editorial Tribal.
- 2003 “La descentralización andina: ¿tema supranacional?” En: *Procesos de descentralización en la comunidad andina*, ed. Fernando Carrión. Quito: Ed. FLACSO-OEA.
- “La inseguridad ciudadana en la Comunidad Andina”. En: *Violencia e (in)seguridad pública a nivel local en América Latina y Europa*. Hamburgo: Editorial RECAL.
- “De la violencia urbana a la convivencia ciudadana”. En: *Entre el crimen y el castigo*. Caracas: Editorial Woodrow Wilson-Nueva Sociedad.

- “Historic center: public imaginaries from Quito”. En: *Urban imaginaries from Latin America*. Germany: Editorial Hatje Catz Publishers.
- 2004 “La inseguridad ciudadana en la comunidad Andina”. En *El desarrollo local en América Latina*. Caracas: Ed. RECAL-Nueva Sociedad.
- “Espacio público: punto de partida para la alteridad”. En: *Espacio público*. Bogotá: Editorial Foro.
- “Los centros históricos en la era digital en América Latina”. En: *Ciudades translocales*. Rosana Reguillo Marcial y Godoy. México: Editorial ITESO-SSRC.
- “La inseguridad ciudadana en la Comunidad Andina”. En: *Seguridad ciudadana: Experiencias y desafíos*. Valparaíso: Editorial URBAL.
- 2005 “Los centros históricos en la era digital en América Latina”. En: *Ciudades translocales*, Rosana Reguillo y Marcial Godoy. México: ITESO-SSRC.
- “La inseguridad ciudadana en la Comunidad Andina”. En: *Seguridad ciudadana: Experiencias y desafíos*, Lucía Dammert. Valparaíso: Editorial URBAL.
- “La seguridad en América Latina y Europa”. *Revista Quórum* 7. Madrid: Universidad de Alcalá,
- “La inseguridad ciudadana en América Latina”. *Revista Quórum* 7. Madrid: Universidad de Alcalá.
- “The historical central as an object desire”. *Revista City & Time*, Brasil.
- “De la violencia urbana a la seguridad ciudadana”. En: *Boletín Sociedad sin Violencia*. San Salvador: PNUD-El Salvador.
- “La globalización del fútbol ecuatoriano”. *Revista Quehacer*. Lima: Editorial DESCO.

- “La inseguridad ciudadana en la comunidad andina: Políticas contra la violencia”. *Revista Digital El Café de las ciudades*. Buenos Aires.
- “El fútbol como práctica de identificación colectiva”. *Revista Casa de la Cultura Ecuatoriana*. Quito.
- “La internacionalización de los centros históricos”. *Revista Vivienda Popular*. Montevideo.
- 2006 “Descentralización: una perspectiva comparada”. En: *Transparencia en la Reforma del Estado*, Juan de Dios Parra. Quito: Editorial CLD.
- “La descentralización en Ecuador”. En: *La descentralización en América Latina*, Juan Camilo Restrepo, Bogotá: UNC, GTZ.
- La seguridad ciudadana: óptica preventiva desde la ciudad*, Documento solicitado por ILDIS.
- “Lecturas urbanas”. En: *Imagen urbana, Espacio Público, memoria e Identidad*, Marco Córdova. Quito: Editorial Trama.
- “Violencia de género en la ciudad: conflictos y transformaciones”. En: *Ciudades sin violencia para las mujeres*. Santiago: Editorial SUR-AECI.
- “La inseguridad en la ciudad: hacia una comprensión de la producción social del miedo”. *Revista EURE*, Santiago.
- “La globalización del fútbol”. *Revista Quórum* 14. Madrid: Universidad de Alcalá.
- “El fútbol es ancho y ajeno”. *Revista Quórum* 14. Madrid: Universidad de Alcalá.
- “De la foraneidad al fin del ventrilocuismo del fútbol ecuatoriano”. *Revista Quórum* 14. Madrid: Universidad de Alcalá.
- “La transnacionalización del fútbol”. *Revista Capital* 3, Quito.
- “Autonomías y descentralización”. *Revista Capital* 4, Quito.

“La (in)seguridad ciudadana en Ecuador”. *Revista Renovación*. Quito: Editorial Oberval.

2007/10 Edición de 45 Boletines *Ciudad Segura* sobre: cárceles, armas ligeras, pandillas, reforma policial, presupuesto, justicia, pandillas, sicariato y seguridad privada, entre otros.

2007 “Transformaciones urbanas: 25 años después”. En: *Hoy en la historia*. Quito: Editorial EDIMPRESS.

“Interrogatorio a la descentralización latinoamericana”. *Memorias del Seminario, 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*, ed. Darío I. Restrepo. Bogotá: RINDE: Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial.

“Espacio público: punto de partida para la alteridad”. En: *Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía*, ed. Olga Segovia. Santiago de Chile: Ediciones SUR.

“Quito imaginado”. En: *Imaginaris urbanos en América Latina: urbanismos ciudadanos*, ed. Fundació Antoni Tàpies. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de Cultura i Mitijans de Comunicació.

“Violencia de género en la ciudad: conflicto y transformaciones”. En: *Ciudades para convivir: sin violencias hacia las mujeres*, eds. Ana Falú y Olga Segovia. Santiago de Chile: Ediciones SUR.

¿Por qué todos los caminos conducen a la miseria del panóptico? *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 1. Cárceles.

El desafío político de gobernar la ciudad. *Nueva Sociedad*. Ed. Nueva Sociedad. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung.

Reforma policial: ¿Realidad ineludible de una nueva doctrina de seguridad? *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 2. Policía.

Quito: Imagen urbana, espacio público, memoria e identidad. *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, ed. Leslie Parraguez Sánchez. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

2008 “La descentralización como geometría variable”. En: *Descentralizar: un derrotero a seguir*, ed. Fernando Carrión y Brigitta Villaronga. Quito: FLACSO Ecuador.

“La descentralización: visión internacional de la cuestión plurinacional del Estado”. En: *Descentralizar: un derrotero a seguir*, ed. Fernando Carrión y Brigitta Villaronga. Quito: FLACSO Ecuador.

“Del olvido como memoria. La huella patrimonial”, *Centro-H*, 1.

“Violencia y medios de comunicación: populismo mediático”, *Revista URVIO* 5, Quito, ed. Flacso

“Violencia urbana: un asunto de ciudad”. *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales* 103. *Exclusión, Segregación, Fragmentación*.

“Policentralidad: esencia de la ciudad plural”. *Centro-h* 2. Ed. OLACCHI.

“Centro histórico: la polisemia del espacio público”. *Revista Centro-h* 2. Ed. OLACCHI.

2009 “Barajar y dar de nuevo: hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad”. En: *Economía política de la seguridad ciudadana*, ed. Fernando Carrión M. y Manuel Dammert G. Quito: FLACSO Ecuador.

“Las cifras de la violencia: un lenguaje colectivo en construcción”. En: *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, ed. Fernando Carrión y Johanna Espín. Quito: Editorial ICLEI-IMQ.

Prevención: ¿una propuesta “ex ante” al delito?. *URVIO* 6. Prevención

La centralidad histórica: entre el nacionalismo del pasado (monumento) y el sentido social de hoy (centro vivo). *Revista Centro-h* 3. Vivienda.

Hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad. *Espacio Abierto. Revista del Centro de Investigaciones y Estudios Judiciales, CIEJ-10*. Discurso y realidad. Montevideo: Editorial CIEJ.

Violencia y medios de comunicación: populismo mediático. *ENLACE. Revista de la Escuela de Estado Mayo de la Policía Nacional del Ecuador* 12.

2010 “Cultura urbana: ¿Un asunto de imaginarios?” En: *Quito en la obra de...*, Quito: Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana.

El Riesgo un asunto de déficit del desarrollo: entre Haití y Chile, Ecuador. *Revista Q. IMQ*.

“En el límite de la vida: la violencia fronteriza”. En: *La violencia en la frontera*. Quito: Editorial FLACSO-IDRC.

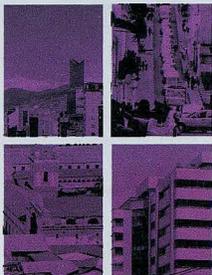
Documentales

2005 “La Pipol”, documental sobre tres historias de vida de tres delincuentes callejeros.

2006 “Nadie lo Notaría”, cortometraje que presenta un caso de corrupción en el cual fueron estafados miles de personas de bajos ingresos.

“El Comité: la toma del penal García Moreno”, documental que describe las condiciones de vida en el penal y la huelga que se desarrolla un día.

Este libro se terminó de
imprimir en julio de 2010
en la imprenta Crearimagen
Quito, Ecuador



Este es un libro que nos habla no sólo de las ciudades, sino también de su autor. Está escrito por alguien que desde distintas perspectivas conoce muy bien las ciudades latinoamericanas. En los textos que componen esta publicación están presentes, entrelazándose, la dimensión del análisis académico, la de la preocupación por los problemas inmediatos a los cuales deben responder los gobiernos locales, y la mirada política. Estos diferentes cauces convergen en el tema del espacio público de la ciudad, que es una de las constantes de Fernando Carrión, particularmente en lo que se refiere a dos de sus pasiones: los centros históricos y el fútbol, y a su preocupación por la violencia en la ciudad.

La ciudad latinoamericana, sus problemas, sus avances y sus oportunidades, cruzan el libro. Para Carrión, “la ciudad dejó, hace mucho, de ser concebida como un problema”. Allí se hace ciudadanía. Allí surgen las innovaciones productivas y sociales. Allí es donde las mujeres y los jóvenes se expresan y la política se construye. Respondiendo a esa realidad, a lo largo de estas páginas hay una invitación a “des-seguritizar” las relaciones interpersonales y satisfacer las libertades públicas e individuales, a desestigmatizar a los pobres, construyendo un nuevo urbanismo y nuevas políticas públicas que tienen como ejes centrales el espacio urbano y la ciudadanía. Ese es su proyecto.



OLACCHI
Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

QUITO
DISTRITO
METROPOLITANO