

EL REGRESO A LA CIUDAD CONSTRUIDA¹

Fernando Carrión M.*

"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, 7, 1996)

1. Introducción: ciudad y uso de suelo

La relación entre suelo urbano y ciudad es indisoluble; tan es así que durante mucho tiempo se las

entendió como si fueran lo mismo. Por eso, originalmente, el desarrollo urbano fue concebido como el resultado de los cambios en los usos de suelo propuestos por la planificación urbana².

Si bien esta comprensión inicial perdura hasta ahora, no se puede negar la existencia de un avance en la comprensión de la temática urbana, que ha llevado a superar esta

1) Una primera versión del presente trabajo fue presentada en el Seminario Internacional "Instrumentos para a Gestão Municipal do Suelo Urbano", realizado en Rio de Janeiro, organizado por IPPUR-FASE y auspiciado por LILP-GTZ. Se trata de un capítulo que forma parte de un libro en preparación que llevará el mismo nombre.

2) Hoy el desarrollo urbano se lo entiende a través del incremento de la productividad de la ciudad y, en menor medida, por el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

(*) Director de FLACSO-Ecuador. Editoralista Diario HOY, Asesor Alcalde de Quito y Profesor Universidad Central del Ecuador.

visión espacialista caracterizada por la sobre determinación de lo espacial a lo social. Pero también, por aquella antítesis que postula la llamada "teoría del reflejo", donde el suelo urbano es visto como un espejo de lo que ocurre a nivel social.

Sin entrar a realizar un análisis en profundidad, se puede señalar, por lo pronto, que la relación ciudad/suelo urbano es consustancial y, por lo tanto, impensable la una sin la otra y viceversa³. Pero se debe señalar que en la relación no hay una causalidad lineal univoca o que la una se refleje en la otra, como algunas teorías lo postulan. De allí que en su interpretación existen muchos autores que entienden al suelo urbano, por ejemplo, desde la perspectiva del mercado, como una *demanda derivada*, o desde una visión estructural como un *sopORTE material*.

En la medida en que el suelo urbano no puede pensarse sin la ciudad, por ser su condición de existencia, es impensable e irracional no diseñar políticas urbanas integrales. La unilateralidad, en este caso, por desconocer las vinculaciones existentes, conduce inevitablemente al fracaso o, al menos, a cometer fuertes errores.

Por ello gran parte de los postulados de la planificación física -que pecaron de un espacialismo extremo-

mostraron sus limitaciones a la hora del gobierno de una ciudad. Pero también tienen limitaciones el conjunto de las interpretaciones de lo urbano que caracterizan a la ciudad a través de un fraccionamiento patológico: el problema del transporte, el problema de la vivienda, el problema de los servicios, el problema del suelo urbano; con lo cual, la ciudad es una suma de problemas y se convierte en si misma en un problema...

Sin embargo el suelo urbano expresa y resulta de una relación social y, por tanto, es una relación cambiante e histórica. Es que el suelo urbano no es una entelequia, se trata de una relación social contenida en un complejo de relaciones sociales más amplio: la ciudad. Tanto son productos históricos que en la relación suelo urbano/ciudad hay asimetrías según el momento histórico que se trate. O, lo que es lo mismo, que a lo largo de la historia el suelo urbano ha cambiado su función y rol en su relación con la ciudad. 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 "produc-

3) "El mercado del suelo constituye una variable interviniente en el desarrollo urbano, es decir, juega un rol de determinación en muchos aspectos de la vida de las ciudades, pero a su vez es determinado por todo lo que pasa en la ciudad". (Trivelli, 202, 1996).

ción⁴. Se la hace, por un lado, atendiendo a un modelo más mercantil o estatal y, por otro, a las distintas etapas que contiene su proceso de "habilitación". De allí que el suelo urbano adquiere la condición de tal cuando socialmente se produce el paso de tierra rural a urbana por medio de la construcción de las llamadas obras de urbanización.

Sin embargo de la importancia que tiene el suelo urbano en la ciudad, sus investigaciones son más bien escasas. Y cuando existen son menores aquellas que se dirigen al estudio de la relación, que a la producción de información a través de modernos sistemas de información geográfica o de políticas urbanas que requieren de catastros para mejorar los ingresos municipales por tributación predial.

Quizás, parcialmente, esto se deba al cambio de prioridades y al menor peso relativo que tiene el suelo urbano frente a otros temas que han tomado mayor fuerza a nivel urbano, como: medio ambiente, género, servicios, descentralización, etc. Pero tal vez se deba también a que el espacio -como distancia y soporte- tenga menor significación y funcionalidad de lo que tenía antiguamente.

Así mismo, tampoco se puede dejar de mencionar -y esto es más

preocupante- que no existen políticas explícitas de gestión del suelo urbano en la región; siendo como es, una problemática estratégica (PGU, 22, 1994).

Por eso, con este artículo nos interesa rastrear algunas hipótesis que intentan encontrar explicación al nuevo rol del suelo urbano, así como las nuevas manifestaciones que la relación suelo urbano-ciudad tiene en la actualidad, sobre todo en un contexto en que nuevos modelos de gestión se perfilan y definen. Todo el desarrollo del trabajo se lo hace teniendo como telón de fondo a la ciudad de Quito, con ciertas aproximaciones a la urbe latinoamericana.

Para ello tenemos una primera sección, donde se desarrollan algunas determinaciones de la coyuntura en la ciudad y cual el rol del suelo urbano. En una segunda sección, interesa ver la función del suelo urbano en el contexto del nuevo urbanismo. Y, en la tercera, se hace hincapié a los modelos de gestión urbana.

2. El suelo urbano en el siglo de las ciudades

2.1. América Latina un continente de ciudades.

América Latina tiene 2 ciudades con más de 15 millones de habitan-

4) 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 (inmobiliario, de la construcción, industria, comercio, etc.)

tes; 28 urbes que tienen más de un millón y 35 que pasan los 600 mil habitantes. Esto significa que en la región hay un universo de 65 áreas metropolitanas, que son parte del proceso de urbanización que vive América Latina desde la segunda posguerra.

En todos los países de América Latina se observa un rápido crecimiento de la población urbana y del número de ciudades: más de 300 millones de personas viven en urbes y la región tiene un grado de urbanización del 76%. Ello significa que la población mayoritaria de la región tiene a la ciudad como su "modo de vida" fundamental. Para el año 2.000 será el continente con mayor población urbana del mundo, gracias a una urbanización tardía pero más rápida que en otras latitudes⁵.

Este predominio de la población urbana, el incremento del número de ciudades y la generalización de la urbanización en el territorio de América Latina, permiten concluir que latinoamérica se ha transformado en una región de ciudades; lo cual no significa que haya asumido la condición de un verdadero continente urbano. La carencia de un sistema urbano integrado

con características regionales y de una estrecha comunicación interurbana impiden la definición de esta cualidad⁶. Pero también abonan en la misma dirección el escaso desarrollo urbano de nuestras ciudades, la diversidad del tipo de urbes y las grandes distancias espaciales, sociales y temporales que las separan.

Como contrapartida, las características del agudo proceso de urbanización (desigual, combinado, expansivo, concentrador y excluyente) produce una diversa calidad de vida de la población; que, a su vez, trae nuevos problemas, entre los cuales se debe mencionar el del suelo urbano. No solo por las dificultades y diferenciaciones sociales que presenta su acceso, sino también porque tienden a reproducir en escala superior las desigualdades sociales, culturales y económicas de la población.

En suma, América Latina es un continente de ciudades, pero no urbano, donde el tema del suelo urbano es un elemento clave del crecimiento económico, un eje estratégico del desarrollo urbano y un componente fundamental del mejoramiento de la calidad de vida de la población.

- 5) En América Latina en 1950 el 41 por ciento de la población vivía en ciudades, en 1990 subió al 72 por ciento y para el año 2.000 se estima que bordeará el 80 por ciento. Esto significa que en medio siglo se duplicó el porcentaje de población concentrada en ciudades.
- 6) En esa perspectiva, Europa puede tener menos población concentrada en ciudades que América Latina, pero si considerarse un continente urbano.

2.2. La Paradoja globalización / descentralización

En la actualidad se observa un creciente protagonismo de las ciudades, que se delinea en un momento en que los procesos sociales, culturales y económicos tienden a globalizarse, y sus efectos a concentrarse en urbes cada vez más grandes (Borja, 1994). Pero también gracias a que la reforma estatal, que se inscribe en los procesos de descentralización, tiende a revalorizar las ciudades y los gobiernos locales.

Es decir que, paradójica y contradictoriamente, en este contexto de la actual globalización -propia de la apertura de las economías- y de los procesos de descentralización que se perciben mundialmente, el rol y peso específico de las ciudades tienden a redefinirse. Las economías urbanas adquieren una funcionalidad mayor, el poder local se incrementa, las expresiones culturales se potencian y multiplican y, por lo tanto, las relaciones interurbanas se intensifican por encima de las relaciones transnacionales o multinacionales, en un contexto y momento en que según Tourraine (Quehacer, 18, 1996) "el nuevo siglo se inicia con la crisis, en apariencia

irreversible, del Estado nacional"⁷.

Este conjunto de transformaciones hace prever que el siglo entrante nos encontrará con más ciudades que tendrán mayor poder del que ya lo tienen y que las formas de organización territorial tendrán a la ciudad como el eje de la articulación del sistema mundial. De allí que, si el Siglo XX se caracterizó por la consolidación y desarrollo de las naciones, el próximo milenio será el de las ciudades. Este es un fenómeno mundial que va más allá de la región y que abarca a la región toda.

Como consecuencia, se producirán grandes cambios en las ciudades, entre los cuales se deben señalar: el retorno a la ciudad-estado, sobre la base de un nuevo protagonismo de las ciudades y del fortalecimiento de los poderes locales; las nuevas prioridades de los servicios, según el tipo (más los relacionados a las comunicaciones) y los roles (más a la producción que al consumo)⁸; y la redefinición del rol del suelo urbano.

2.3. El nuevo rol del suelo urbano

El proceso de globalización y la revolución tecnológica que estamos viviendo, introducen cambios

7) Como evidencia de esta situación se debe recordar el nacimiento y fortalecimiento de los movimientos mundiales de ciudades, municipios, alcaldes y especialistas urbanos. De allí que instituciones y foros como los creados por IULA, CUD, UCCI o el movimiento de Eurociudades o las redes de alcaldes y municipios, no hacen sino confirmar esta tendencia.

8) Ver Carrión, Fernando: "Los servicios públicos urbanos: una aproximación analítica", IULA, Quito, 1996.



notables en la aproximación relativa de los territorios distantes y en la modificación de la geografía planetaria. Tal situación se expresa, según Martner (1995, 69), en la reducción de la barrera espacial que se opone a la generalización del mercado, y en la "anulación del espacio" por la disminución del tiempo de traslado.

Sin duda que una situación como la descrita tiende a modificar el rol del suelo urbano en tanto que el tiempo de la ciudad se acelera, que las accesibilidades se transforman, que nuevas centralidades se definen y que se desarrollan discontinuidades espaciales. Estos procesos de modificación de las distancias y de reducción de las barreras espaciales provienen de fenómenos como los siguientes:

1. La "flexibilidad de la producción", en tanto permite reorganizar la producción y el trabajo con el fin de ahorrar tiempo, disminuir los costos de producción y obtener un mejor posicionamiento en el mercado. Con ello se cambia 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 indus-

tria 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, etc. Con esto, la segregación y suelo urbanos adquieren una nueva cualidad inscrita en la relación centro-periferia (Carrión, 128, 1987).

Por otro lado, 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. De esta manera se observa una relocalización del comercio hacia la periferia de la

urbe, con lo cual se produce 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 que las centralidades se multiplican y cambian de contenido, paralelos al cambio de la funcionalidad que tiene el suelo urbano (Carrión, 242, 1995).

2. La "productividad de la ciudad" se ha incrementado notablemente, lo cual ha permitido percibir ciertas barreras que impone la funcionalidad actual del suelo urbano a la acumulación. Por eso se buscan establecer políticas urbanas desreguladoras, con el fin de reducir las fricciones y barreras que impone el suelo urbano a la productividad de la ciudad. En otras palabras, hay una tendencia de búsqueda de homogeneización del suelo urbano por la vía de la generalización del mercado⁹. En esto el Banco Mundial (1991) ha sido muy explícito cuando señala

9) En el Chile de Pinochet desapareció el límite urbano como instrumento de planificación urbana o en México, donde se eliminan las restricciones que tiene la propiedad ejidal para ingresar al mercado. "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, p.13, 1996).

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."

3. 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, op. cit. 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.

4. Con el acelerado proceso de transformación de la ciudad, la funcionalidad del suelo urbano tiende a cambiar a distinto ritmo según la zona de la ciudad que se trate. De alguna manera tenemos en nuestras urbes un suelo urbano a "múltiples velocidades". Este carácter dinámico tiene que ver con la articulación de usos del suelo que fue-

ron producidos en épocas distintas (*colonia o república*), que tienen tiempos históricos diferentes de constitución y que tienen un contenido socio-económico (populares o altos ingresos), actividad (comercio o industria) o 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. Es que la ciudad está en un proceso constante de (re)funcionalización diferenciada del suelo urbano¹⁰.

Por todo ello es interesante detenerse un momento a revisar el rol del suelo urbano en el contexto del urbanismo actual.

3. El suelo urbano en el contexto del nuevo urbanismo

En el contexto del nuevo urbanismo -propio de la actual ciudad metropolitana latinoamericana- el suelo urbano se inscribe, al menos, en las siguientes tres dimensiones:

10) Pensemos, por un momento, en el caso de la zona de la Mariscal Sucre, 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. Solo 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.

a) Un significativo cambio de la escala; b) El regreso a la ciudad construida; y, c) La búsqueda de la integración social.

3.1. El cambio de escala

La gran ciudad latinoamericana emerge en este fin de siglo como uno de los actores políticos y económicos más importantes, donde su nuevo rol surge de inéditos procesos de recentralización y de redefinición de su capitalidad¹¹. 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, la rearticulación del sistema urbano nacional y una cosmopolización integradora.

3.1.1. La metropolización de la ciudad

Quito ha cambiado de escala, ha cambiado de tamaño y al cambiar cuantitativamente, ha cambiado de forma. Quito tiene un desarrollo periférico que involucra crecientemente a los valles circundantes, lo cual ha roto con el carácter lineal que la ciudad tenía hasta hace pocos años. Quito tiene en la actualidad la forma de una mano humana, donde la

parte de la ciudad central se asemeja a la palma y los desarrollos urbanos en los valles se parecen a cada uno de los dedos.

Esta aseveración se confirma, con la información demográfica: existe un descenso relativo del crecimiento poblacional de la ciudad central, compensado por la urbanización de las parroquias vecinas a través de un movimiento peri-urbano (MDMQ, 15, 1996). Pero también con la relocalización de la industria, el comercio y la vivienda, y con la constitución de un gobierno Municipal Metropolitano creado en 1992 mediante una Ley especial.

En este contexto, hay una continuidad y contiguidad en el flujo de bienes, personas, información y servicios dentro de la integración del 'hinterland' inmediato, que lleva a redefinir las relaciones de capitalidad de Quito y de su ubicación en el sistema urbano nacional.

3.1.2. Rearticulación del sistema urbano nacional

Pero no sólo que Quito ha cambiado de forma y ha crecido, sino que su articulación con el sistema urbano nacional y con su región inmediata es distinta y más estrecha. Esto significa que el Distrito Metropolitano de Quito debe redefinir la

11) 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.

condición de capitalidad de la ciudad, convirtiéndose en el eje articulador y transmisor del sistema urbano nacional hacia el internacional y viceversa.

Tal situación le confiere un rol adicional a Quito: ser el cordón umbilical de un desarrollo equilibrado del sistema urbano nacional inscrito en el contexto mundial. Por ello la dotación de los servicios tiene que ser proyectada para una población superior a la que habita en el cantón, el gobierno local tiene que adquirir un sentido de cabeza del sistema urbano nacional y el diseño de la política urbana tiene que ir más allá de su circunscripción territorial cantonal o incluso metropolitana.

De esta manera las urbes tienden a constituirse en nodos de una red territorial más amplia, que superan las fronteras nacionales, pero que también pierde continuidad espacial. Se caracterizan por la ubicuidad de su presencia territorial, más allá de su radio de influencia inmediato. Sin duda que uno de sus ejes es la cosmopolización de la ciudad, donde las comunicaciones y el transporte juegan un rol central.

3.1.3. La cosmopolización de la ciudad

Frente a la *continuidad* espacial que caracteriza al 'hinterland' me-

tropolitano, se percibe simultáneamente la *discontinuidad* territorial, en el contexto de la internacionalización de la ciudad o de la proyección mundial de las ciudades. Es decir, que la globalización tiene como contrapartida el fortalecimiento de la escena local -lo cual ha conducido a la referencia tantas veces citada de la "aldea global"- y la reducción de la naturaleza geográfica de la competencia.

Esto significa que el tema de la *cosmopolización* tiene que ver con dos hechos fundamentales: por un lado, con la búsqueda del *posicionamiento* de la ciudad en el contexto nacional e internacional, lo cual significa construir una infraestructura de comunicación y de servicios que potencie su condición de eje del sistema urbano nacional y de cabeza de puente hacia lo internacional¹².

Y, por otro, mejorando la *competitividad* de la ciudad a través de una infraestructura y estructura de producción y de comunicación acordes con las demandas del desarrollo mundial. Porque, según Harris (CCB, 7, 1995), "en la medida en que el sistema se integre, y las divisiones entre países tienda a volverse cada vez menos importantes, el papel de las ciudades y la competencia entre ellas se vuelve más sig-

12) En esa línea, los servicios de turismo, comercio y comunicación serán privilegiados a través de la construcción de los nuevos aeropuertos, del desarrollo de la telefonía y del impulso a la vialidad y al transporte, entre otros.

nificativo. Las ciudades están convirtiéndose en el filo de la competencia, más que las economías nacionales. Ya no es como era antes: Colombia vs Ecuador vs Perú, sino Bogotá vs Caracas vs Lima y más adelante vs Huston, Los Angeles o Nueva York".

No hay que olvidar las enseñanzas del pasado: las ciudades nacieron y se desarrollaron donde habían causas fluviales navegables, vinculaciones marítimas, cruces de caminos. Es decir, que donde habían posibilidades naturales de comunicación, gracias a las bondades que la propia naturaleza brindaba, se desarrollaron unas ciudades más que las otras. 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 (posicionamiento) definida por las comunicaciones (competitividad).

Desde principios del siglo XIX se produce la incorporación de los países de América Latina a la nueva división internacional del trabajo gracias, entre otros componentes, a que "las inversiones de origen británico y en menor grado de origen francés, alemán, norteamericano y belga, se concentraron en empresas económicas como la construcción de ferrocarriles y puertos, la minería, el establecimiento de líneas de

navegación intercontinentales, la creación de instituciones bancarias y de seguros, la explotación de campos, la industrialización de algunos productos de origen agropecuario, la construcción de servicios urbanos -tales como redes de agua y desagües, tranvías y electricidad- y la iniciación de las comunicaciones intercontinentales." (Hardoy y Gutman, p117, 1992).

Esto significa que se debe tener en cuenta que las ciudades que construyan estas condiciones generales de comunicación serán las que acompañen al curso de la historia; caso contrario, las urbes que no potencien la equidistancia, verán disminuir sus posibilidades de desarrollo. En otras palabras, esos cruces de caminos, esos ríos, esos puertos fluviales tienen que ser contruidos socialmente. Las cualidades naturales de la implantación de una ciudad tendrán menos peso si la sociedad no construye las condiciones generales de la intercomunicación. Ello significa que la recuperación de la geografía provendrá del diseño de una visión de largo plazo de la ciudad, que tenga un sentido y sustento histórico.

3.2. El regreso a la ciudad construida

Paradójicamente, frente al cambio de escala y a la internacionalización de la ciudad hay también un

cambio de sentido en el urbanismo: la *introspección*. El urbanismo que se desarrolló predominantemente en América Latina, fundado en su periferización, entra en una nueva etapa¹³.

Si la lógica de urbanización de la ciudad -sus procesos reales y normativos- se dirigió fundamentalmente hacia la expansión periférica, en la actualidad lo hará 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 un cambio de dirección hacia la ciudad existente (endógeno y centrípeta)¹⁴.

De allí que se observe un cambio de mirada en las políticas, en la planificación y en la intervención urbanas, que empieza por descartar aquella concepción que señala que no se puede urbanizar un terreno dentro de la ciudad porque éste solar es urbano o, lo que es lo mismo, que no se puede volver a urbanizar la ciudad. Pero que también continúa con la exigencia que impone la lógica económica de los rendimientos decrecientes de los servicios por persona, cuando la densidad urba-

na es baja. Es decir, que la necesidad de optimizar los costos de urbanización va en relación con el incremento de la concentración de la población, lo cual obliga a procesos de renovación urbana por modificación de los usos de suelo, el recambio del contenido social de la población o el incremento de su densidad.

Sin duda que esto nos plantea el reto de desarrollar nuevas metodologías, técnicas y teorías que sustenten esquemas de planificación para ciudades construidas (y por construir). Y esto porque la ciudad es un producto sin fin, en permanente proceso de construcción-reconstrucción. "La ciudad es un producto, una mercancía única y maravillosa que, paradójicamente, mientras más se la consume más se (re)produce. Esta es una diferencia significativa respecto del resto de las mercancías, porque luego de su consumo desaparecen. La ciudad, en cambio, se transforma, nunca se acaba, está en permanente construcción-reconstrucción". (Carrión, F., 11, 1996).

Este cambio de óptica en las políticas urbanas y de planificación proviene -al menos- de los siguientes hechos:

- 13) Entendido como el paso de lo rural a urbano, la dotación de servicios urbanos a terrenos que no lo tienen, el diseño normas y la expansión urbana precaria, entre otras.
- 14) Los ejemplos de actuación en el Centro Histórico, la repavimentación y el Trolebús de Quito son claros, más por el impacto que tienen en la urbanización existente que por la magnitud de las inversiones. Por eso requieren -como contrapartida- verdaderas propuestas de planificación para la zona de implantación



1. En América Latina se observa una tendencia general hacia la reducción de las tasas generales de urbanización¹⁵, así como de las ciudades más grandes, lo cual no significa que éstas dejarán de absorber grandes cantidades de población¹⁶, pero si que en términos relativos se producirá un importante descenso. Indudablemente que un escenario como el descrito, generará un cambio global en las demandas sociales urbanas y en

las prioridades de inversión municipal.

2. Las ciudades latinoamericanas son jóvenes, en términos de que su origen no se remonta a épocas tan antiguas como las europeas o asiáticas; pero también a que sus desarrollos mayores tuvieron lugar recién en la mitad de este siglo. El crecimiento más significativo ocurrió a partir de los años cincuenta y se produjo con una velocidad elevada, con materiales y técnicas precarias y con una falta de previsión en la cualidad del desarrollo urbano, por lo menos, para el mediano plazo. Las ciudades latinoamericanas son pobres y concentran muchos pobres (alrededor de un 40% de su población). Esto 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, de vida útil más reducida.

Tal lógica de urbanización ha conducido a que las ciudades de América Latina se encuentren viejas, pero con una vejez prematura. Porque son ciudades jó-

15) "En América Latina la tasa anual promedio de crecimiento demográfico fue del 3.9% entre 1970 y 1975 y se estimó que sería del 3.0% entre 1985 y 1990, y del 1.4.% entre 2020 y 2025." (PNUD, 1989).

16) "Así por ejemplo, se estima que en la década del 90, Buenos Aires con una tasa de crecimiento anual del 1.2% deberá absorber una mayor población de 1.5 millones en la década; Bogotá, con una tasa anual de 2.1% deberá recibir 1.2 millones; Santiago, con una tasa anual de 1.5% recibirá 0.7 millones." (Trivelli, 1995).

venes, pero con juventud precaria. La calidad y cantidad de los servicios, infraestructuras, equipamientos y viviendas han sido insuficientes y de baja calidad. Lo cual pone al orden del día los temas del mantenimiento, reposición y renovación del conjunto y las partes de la ciudad¹⁷. Porque la ciudad entra de manera veloz en una mayoría de edad que requiere de mantenimiento, reciclaje y refuncionalización permanente de sus roles. Es que la ciudad nunca se acaba, está en permanente construcción-reconstrucción, porque mientras más se consume más se produce: es un caso único.

Con esta vuelta de prioridad a la urbe previamente construida¹⁸, el suelo urbano cobra un sentido sustancialmente diferente. Aquí el tema de los usos de suelo debe ser redefinido, porque las actuaciones urbanas, independientes de su magnitud y funcionalidad, actúan sobre suelos producidos socialmente como urbanos y no como en el caso del modelo anterior, en suelos planos -o al menos rurales- donde

las redes sociales son insubsistentes o menores. Esto nos plantea nuevos retos vinculados a las accesibilidades, a las centralidades intraurbanas, a las simbologías existentes y a las tramas de relaciones sociales que les da sustento.

3.3. La integración social

Este cambio de siglo encuentra una latinoamérica urbanizada, convertida en un continente de ciudades y de población predominantemente urbana. Lo urbano se ha convertido en el modo de vida fundamental para la mayor parte de la población latinoamericana. Sin embargo, un importante segmento de ella no goza de los más elementales derechos de ciudadanía. Entre 1970 y 1990 el porcentaje de la población pobre que reside en las ciudades de América Latina creció de 29% al 39%, lo cual significa un aumento de 44 a 115 millones de personas. Para el año 2000, se estima que 90% de los hogares considerados pobres vivirán en las áreas urbanas.

La ciudad excluye a muchas personas de los beneficios sociales que crea, por que la pobreza restringe a

17) "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." (Banco Mundial, 68, 1991).

18) Que exige políticas y acciones urbanísticas dentro de las ciudades, es decir: la urbanización de la ciudad o re-urbanización.

una parte importante de la población de las más elementales condiciones de vida¹⁹. No solo porque no tienen acceso a los servicios elementales de la vida citadina, sino porque además esta carencia les obliga a relacionarse y comunicarse entre ellos a través del centro de la ciudad. Si no tienen electricidad, si el analfabetismo es alto, si las vías de acceso son malas es difícil que los medios de comunicación y la información ingresen en estos sectores.

De esta manera, si la ciudad no llega a todos los habitantes, si el mercado segrega y si hay exclusión no se puede concebir la existencia de una real *ciudadanía*. De allí que la condición de ciudadanía tenga real importancia, como derecho y deber de la población de acceder a los servicios. Pero también a la participación de la comunidad en la determinación del origen y fin de la prestación de los servicios públicos.

Las características del modelo de globalización, del ajuste estructural y de la urbanización están produciendo nuevas y más complejas formas de diferenciación social. Se erosionan las creencias colectivas y se redefinen las identidades, tanto sobre la base de nuevas cen-

tralidades políticas como de la mercantilización de las relaciones sociales²⁰. Pero también en un contexto donde la política y lo político reducen su condición de elementos unificadores de la vida social, y resignan su cualidad de articuladores de las diferencias (Lechner, 9, 1996).

En este contexto, la integración social se redefine en la ciudad, entre otros, como un espacio que concentra la diversidad, como objeto de la planificación urbana y como el lugar de producción y dotación de servicios públicos bajo formas mercantiles.

3.3.1. La ciudad concentra la diversidad

La ciudad no es solo un lugar de concentración de la población. Y no lo es, porque en este contexto, asume la siguiente triple condición:

1. La ciudad es un escenario de relaciones sociales múltiples que permite una construcción social, un entramado social y la constitución ciudadana.
2. La ciudad es un espacio donde se concentra la diversidad y la heterogeneidad en toda su expresión: social, cultural, económica y política. Por ello se

19) Según Mary McNeil (1994), "los habitantes son pobres porque no tienen acceso a los servicios básicos necesarios. De este modo, la infraestructura influye en las dimensiones de la pobreza; en los países en vías de desarrollo ha llegado a ser un tema central de la pobreza".

20) Un ejemplo de esta situación lo brinda la prestación de los servicios urbanos, cuando define un tipo particular de relación: el ciudadano (criterio político) deja de ser tal para convertirse en usuario (consumidor), contribuyente (administrativo) o cliente (económico).

produce la formación de múltiples y simultáneas identidades colectivas.

3. La ciudad es el ámbito fundamental para la mediación social entre lo individual y lo público, es la instancia privilegiada de regulación y universalización de los intereses.

En ese sentido, la diferenciación social no debe ser un factor de fragmentación de la ciudad y tampoco una causa para la homogeneización. Nuestras ciudades asumen una característica particular, debido a que lo geográfico y lo étnico juegan un rol sustancial en la urbanización latinoamericana. Una realidad geográfica heterogénea y un mestizaje con formas y grados distintos produjeron una problemática urbana plural y diversa. El altiplano, los valles, el llano y la costa son además cultura y economía, por que expresan la apropiación simbólica del espacio, el desarrollo de economías, la constitución particular del poder, la formación de movimientos sociales con múltiples identidades, etc.

Por eso los servicios urbanos tienen a la segregación y uso del suelo urbano como aliados en la reproducción de las inequidades de los grupos sociales y de las zonas de la ciudad. La segregación urbana se

reproduce en y por los servicios, con lo cual los pobres quedan atrapados en islas estancas. De allí que el recorrido de los sectores populares por la ciudad sea más reducido que para otros grupos sociales, lo cual les impide vivir, pensar y actuar en la ciudad como un todo²¹.

La posibilidad de vivir en un mundo urbano de calidad será posible sólo si se produce una equilibrada integración social urbana (simbiótica), un sentido de pertenencia a múltiples identidades (simbólica) y una real integración ambiental (sustentabilidad) creados por la propia ciudad (Borja, 1988). En ese sentido la ciudad debe ser reconstituida como un foro o un ágora con espacios públicos y cívicos que satisfagan las necesidades del consumo (calidad de vida), de la producción (el desarrollo), de la política (el consenso) y de la cultura (la creatividad).

3.3.2. La planificación Urbana

En esa perspectiva, las nuevas políticas urbanas deben recuperar su condición de vértice ordenador de la ciudad, pero bajo un criterio policéntrico, donde la planificación urbana no busque ser el "sueño de un orden" homogenizador y asuma la condición de constructora del "sueño de múltiples ordenes". Ello supone que la planificación pa-

21) La posibilidad de comunicación entre los barrios periféricos pasa necesariamente o está mediada por el centro de la ciudad.

se de física a estratégica; y de unificadora a integradora. Esto significa que el suelo urbano deje de ser el objeto y fin de la planificación, para pasar a ser una relación social más donde sus actores sociales se integran en una visión estratégica a "múltiples velocidades".

La Planificación urbana debe dejar la prioridad espacialista y entrar en la lógica de lo estratégico, más como un proceso que un hecho fáctico y en el que la planificación-gobierno guíen la gestión urbana desde una perspectiva de largo plazo y no teleológica (Carrión F. 1995). La planificación física, propuesta hegemónica hasta no hace mucho tiempo, debe ceder a la planificación estratégica; con lo cual el suelo urbano debe perder el peso como referente principal y ser un elemento adicional en el esquema de cooperación público-privada-popular de la gestión urbana. Por eso también la mejora de la eficiencia económica de las ciudades implica, entre otras cosas, salvar la barrera del suelo urbano para incrementar la productividad.

3.4. De ciudadano a cliente

En la gestión urbana y en la producción de los servicios, así como en su destino final, la sociedad está pre-

sente. Paulatinamente se va difuminando una "sociedad de mercado" o la mercantilización de las relaciones sociales, que conduce a nuevos tipos de socialización. De allí que tiendan a generalizarse los conceptos de unidad prestataria (oferta) y de un individuo destinatario del servicio (demanda), con lo cual se produce una compleja dicotomía, que tiende a segmentar a la población, o lo que es más correcto, a producir una integración social mediada por lo económico. La integración se realiza por una forma de segmentación del mercado, por la vía de la oferta.

Una oferta que es construida desde una empresa que se rige por criterios mercantiles de eficiencia y que produce cambios significativos al interior del municipio y en su relación con la población. Tiende a sectorializar el mercado sobre la base de que cada servicio crea su propia clientela, a especializar la acción municipal en los servicios -con lo cual las tasas tienden a imponer su lógica tributaria por sobre los impuestos- y a corporativizar la gestión pública, limitando de esta manera las formas de representación social y distanciando al municipio de la población²². Es decir, que existen nuevas formas de articulación social que

22) "La importancia que han cobrado las empresas municipales ha significado en la práctica un desplazamiento del poder desde el Concejo Municipal (organismo nombrado por los vecinos de la ciudad) hacia los directores de las empresas, que tienen un origen diferente. En otras palabras, la soberanía popular ejercida mediante el sufragio, que es la fuente y origen de la autonomía municipal, ha sido mediatizada: no son los representantes de la ciudadanía los que tienen el control y la gestión de un tipo de ciudad por la cual votó, sino que son los "técnicos" con su conocimiento "neutro" los que deciden su derrotero." Carrión F. 168, 1987.

surgen desde el marco institucional local y que varían en el tiempo.

Primero lo hace desde el concepto de *contribuyente*, donde prevalece una noción de municipio administrador por deberes sociales (municipio de notables). Luego aparece la de *usuario*, como una abstracción que hace referencia a una relación de consumo, donde el valor de uso del servicio es realizado por parte de un individuo que prescinde su condición social. Posteriormente, y en la actualidad, tiene vigencia la definición de *cliente*, la cual tiene una connotación marcadamente mercantil.

Hay por lo tanto nuevas formas de constitución de la integración social que llevan implícita la disolución de la cualidad de ciudadanía (concepto polisémico), a través de un lenguaje que encierra nuevas relaciones: contribuyente (criterio burocrático del propietario), usuario (criterio tecnocrático del consumidor) y finalmente cliente (criterio de mercado de la demanda).

Sin embargo, una real integración social solo será posible si se reconstituye y recupera la categoría de *ciudadanía*. Porque el concepto de ciudadanía hace alusión a la participación plena en la economía (tanto en el consumo como en la producción), en la política (representación, legitimidad) y en la cultura (múltiples identidades).

4. Los modelos de gestión y políticas del suelo

4.1. El retorno a la ciudad-estado

El gobierno local tiene un radio de influencia territorial superior a sus límites legales actuales, así como va más allá de sus tradicionales competencias de acción sectorial (servicios). Se está en un proceso de constitución de un real gobierno de totalidad, contrario al municipio de servicios regentado por un gerente.

Mucho más si se tiene en cuenta que los gobiernos municipales se fortalecen –al menos en las grandes ciudades metropolitanas– sobre la base de nuevas competencias e inéditas responsabilidades que desbordan su tradicional jurisdicción territorial. Uno y otro caso conducen a la recentralización (posicionamiento) e internacionalización (cosmopolización) de la ciudad.

La gobernabilidad dependerá de la capacidad de articular sus nuevas funciones, de generar nuevos modos de gestión y de vincular a la administración a los actores públicos y privados.

4.2. El Complejo institucional

El proceso de modernización capitalista que vive el Estado en estos últimos años, redefine los ámbitos

de poder en sus distintos órganos; la expresión vendrá dada por la redistribución de competencias al interior de las distintas instituciones y niveles del Estado. Correlativa a esta diáspora de poderes locales que surgen de la dinámica estatal, se debe mencionar un fenómeno similar en la sociedad civil.

Luego de la crisis del Estado de Bienestar y de las llamadas políticas de ajuste, 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 sobrevivencia de la población.

Si partimos 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* y otra *desarticulada*. En el primer caso, uno de estos poderes locales hace de eje vi-

sible de la hegemonía local. Por ejemplo, en Quito las relaciones interinstitucionales se estructuran alrededor del Municipio como eje vertebrador y hegemónico, asumiendo 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.

Y, otra *desarticulada*, en la que el predominio se encuentra disperso en el conjunto institucional. En Guayaquil por ejemplo, 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.

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. 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 doble crítica: a) lo público es ineficiente, lo privado es eficiente, y b) lo estatal es centralización, lo privado descentralización.

4.3. Descentralización y descentramiento (privatización)

Sin duda que la precariedad de los servicios urbanos en el conjunto de la región está obligando a buscar nuevas alternativas de su producción y gestión, dentro de contextos de reestructuración económica (ajuste), globalización (apertura) y de reforma del estado (modernización). En esa perspectiva, la necesidad de disminuir el tamaño del Estado central se da por la doble vía: privatización y descentralización.

Frente al Estado centralista, ineficiente y antidemocrático, surge la propuesta de la descentralización. La multiplicación de competencias en distintos órganos del Estado, el control minoritario de la tecnología, la reducción de los mercados por la vía de la demanda y de los ámbitos territoriales que definen, van contra su propia esencia.

Pero también por el desprestigio de la democracia y sus instituciones, que en gran medida proviene del manejo que se ha hecho de la crisis y de la constitución de gobiernos de lejanía física y funcio-

nal. La población, por ejemplo, sólo participa a la hora en que le solicitan adhesiones a una determinada candidatura política o sacrificios para solventar el déficit presupuestario, partiendo del hecho de que "muchos pocos hacen un mucho".

Pero ni el uno es igual al otro, ni tampoco existe homogeneidad en los procesos. Más aún, cuando se trata de los servicios urbanos estas divergencias son mayores. Mientras la *descentralización* tiene que ver con la transferencias de competencias y recursos de un nivel central de gobierno hacia otro de distinto origen (autónomo), el *descentramiento* es un proceso de debilitación del lugar central que ocupa la política. En este caso puede darse por la vía de la informalización o por la privatización, como un medio que utiliza un gobierno para aumentar la eficiencia, pero resignando la responsabilidad estatal, pública y política que tiene.

Sin embargo, algunas de las motivaciones que están presentes en los dos procesos (eficiencia, eficacia, etc.) tienen motivaciones y contenidos distintos según el caso que se trate. Por ejemplo, mientras la descentralización facilita la participación y el control social, la privatización hace lo contrario. Por ello, no pueden ni deben ser vistos como parte de un mismo proceso.

Lo que sí debe quedar claro es

que los servicios públicos urbanos son de interés local-cotidiano y por tanto de competencia municipal. Lo cual evidentemente no significa que su manejo sea exclusivo, sino más bien concurrente con otros niveles del Estado y que es posible mantener un esquema de cooperación público-privado-comunitario.

La denominación de servicios públicos urbanos hace referencia más a su acceso colectivo que a la forma de producción, explotación o gestión. Como lo colectivo no es necesariamente público, la prestación de los servicios públicos debe responder el poder público o estatal, que es la única instancia que se puede atribuir la representación colectiva de los ciudadanos. La forma como el Estado procura estos servicios puede ser, como de hecho es así, bajo múltiples formas (Duhau, 1991).



Bibliografía

- Banco Mundial: *Política urbana y desarrollo económico: un programa para el decenio de 1990*, Ed. Banco Mundial, Washington, 1991.
- Borja, Jordi: *Democracia local: descentralización del estado, políticas económico-sociales en la ciudad y la participación popular*, Barcelona, 1988.
- Borja, Jordi: *Ciudades: planeamiento estratégico y gobierno de la ciudad*. 1994 (mimeo).
- Carrión, Fernando: *Quito: crisis y política urbana*, Ed. El Conejo, Quito, 1987.
- Carrión, Fernando: *En busca de la ciudad perdida*, Ed. EDIMPRES, Quito, 1995.
- Duhau, Emilio: *Gestión de los servicios urbanos en México, alternativas y tendencias*, México, 1991.
- Galeano, Eduardo: *Ser como ellos y otros artículos*, Ed. TM Editores, 1992.
- Lechner, Norbert: *¿Por qué la política ya no es lo que fue?*, en: Revista Foro, No. 29., Ed. FORO, Bogotá, 1996.
- Martner, Carlos: *Innovación tecnológica y fragmentación territorial*, En: Revista EURE, No. 63, Santiago, 1995.
- Trivelli, Pablo: *Gestión del suelo urbano para vivienda y el desarrollo de la ciudades*, en: PGU: Manejo del suelo urbano, Ed. PGU-LILP-GTZ, Quito, 1994.