

Ciudades para cambiar la vida

Una respuesta a Hábitat III

Jordi Borja,
Fernando Carrión
y Marcelo Corti
(Editores)

Ciudades para cambiar la vida

Una respuesta a Hábitat III

**Jordi Borja,
Fernando Carrión
y Marcelo Corti
(Editores)**

ÍNDICE

- 11 **ESTE LIBRO**
Por Jordi Borja, Fernando Carrión M. y Marcelo Corti
- 17 **INTRODUCCIÓN**
Ciudades resistentes, ciudades posibles
Jordi Borja y Fernando Carrión Mena
- 59 **PRIMERA PARTE**
Sobre ONU-Hábitat y el rol de los organismos internacionales
- 61 De Hábitat II a la Pachamama: mucho por hacer y pocas expectativas para Hábitat III. Michael Cohen
- 85 Borrador de la Nueva Agenda Urbana. Breve recuento del proceso y del producto. Ana Sugranyes
- 94 Estados y ciudades: una lucha desigual. Mireia Belil
- 99 La ventriloquía de HÁBITAT III. Fernando Carrión
- 102 ¿De quién es esta nueva agenda urbana? Pietro Garau
- 109 **SEGUNDA PARTE**
Preguntas y miradas sobre la ciudad
- 111 **1. LA MIRADA DESDE EL URBANISMO**
(LA CIUDAD COMO OBJETO DE ACTUACIONES FÍSICAS)
- 112 *La pregunta por la exclusión y las desigualdades sociales*
- 113 El circuito perverso: exclusión, estigma, represión.
Pedro Pérez

- 118 Las políticas urbanas no generan ciudad. Alicia Ziccardi
- 122 ¿Puede el urbanismo reducir las desigualdades sociales?
Urbanismo y desigualdad social. Roberto Eibenschutz
- 128 Hacer efectivo el derecho a la vivienda y al hábitat.
Gustave Massiah
- 134 *La pregunta por los instrumentos urbanos*
- 135 Las deudas de nuestras democracias en el campo del
hábitat y la vivienda. Andrea Catenazzi y Eduardo Reese
- 144 Desafiar el sentido común de la planificación urbana.
Alfredo Rodríguez
- 148 Por los (grandes) proyectos urbanos “de ciudad” Siempre
nos quedará el ContraPlan. Eduardo Leira.
- 152 *La pregunta por la ética*
- 153 Ética, ley, política, responsabilidad y convicciones en el
urbanismo. Marcelo Corti
- 157 2. LA MIRADA DESDE EL OTRO LADO DEL ESPEJO (LA CIUDAD
COMO ESCENARIO Y CONDICIÓN DE LA VIDA SOCIAL)
- 158 *La pregunta por el género*
- 159 La omisión de género en el pensamiento de las ciudades.
Ana Falú
- 170 Superar el androcentrismo urbano. Marina Subirats
- 174 *La pregunta por el gobierno de los datos*
- 175 La ciudad en el espejo de los datos: ¿qué cara tendrá?
Valerie Peugeot
- 180 Dinámicas colaborativas y ciudad. Joan Subirats

- 185 *La pregunta por el ambiente sostenible*
- 186 **¿Qué son las ciudades sostenibles y cómo pueden llegar a serlo?** Pierre Calame
- 198 **De la ciudad caótica a la ciudad sostenible. ¿Hay respuestas urbanísticas para la ciudad sostenible?** Carlos Hernández Pezzi.
- 203 **La ciudad como mercancía o negocio, ¿no es un atentado a los derechos ciudadanos y a la sostenibilidad del territorio?** José Manuel Naredo
- 208 *La pregunta por la movilidad*
- 209 **El coche mata la ciudad.** Lluís Brau
- 222 **La calle es nuestra... ¿qué hacer con la movilidad tal como existe hoy?** Andrés Borthagaray
- 225 **TERCERA PARTE**
Ideas, derechos y ciudadanía
- 227 **1. EL DERECHO A LA CIUDAD**
- 228 **Desde la perspectiva de los condenados a la ciudad**
Boaventura de Souza Santos.
- 230 **El derecho a la ciudad. ¿Sirve, es movilizador, operativo o solo un tema de moda?** Enrique Ortiz Flores
- 235 **Evolución del derecho a la ciudad a lo largo de 50 años.**
Ana Sugranyes y Jerónimo Bouza
- 243 **2. CIUDAD Y CIUDADANÍA**
- 245 **“Hábitat III tiene una posición neoliberal”. David Harvey sobre la gentrificación.** Entrevista por Marc Martí y Mónica Salazar

ÍNDICE

- 251 **La ciudad es la gente. Una nota sobre Jane Jacobs.**
Mireia Belil
- 257 **La nueva cuestión urbana.** Bernardo Secchi
- 263 **Democratizar la democracia.** Etienne Balibar
- 271 **CUARTA PARTE**
La ciudad en América Latina
- 273 **Hábitat en deuda y activos a futuro: hacia una nueva
práctica urbana inclusiva.** M. Gutman
- 290 **Nuevos patrones de urbanización, nueva ciudad en
América Latina.** Fernando Carrión M.
- 311 **EPÍLOGO**
**Proyecto de Manifiesto que se presentará a debate
en el Foro alternativo**
- 331 **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**
- 339 **SOBRE LOS AUTORES/AS**

Nuevos patrones de urbanización, nueva ciudad en América Latina

Fernando Carrión M.

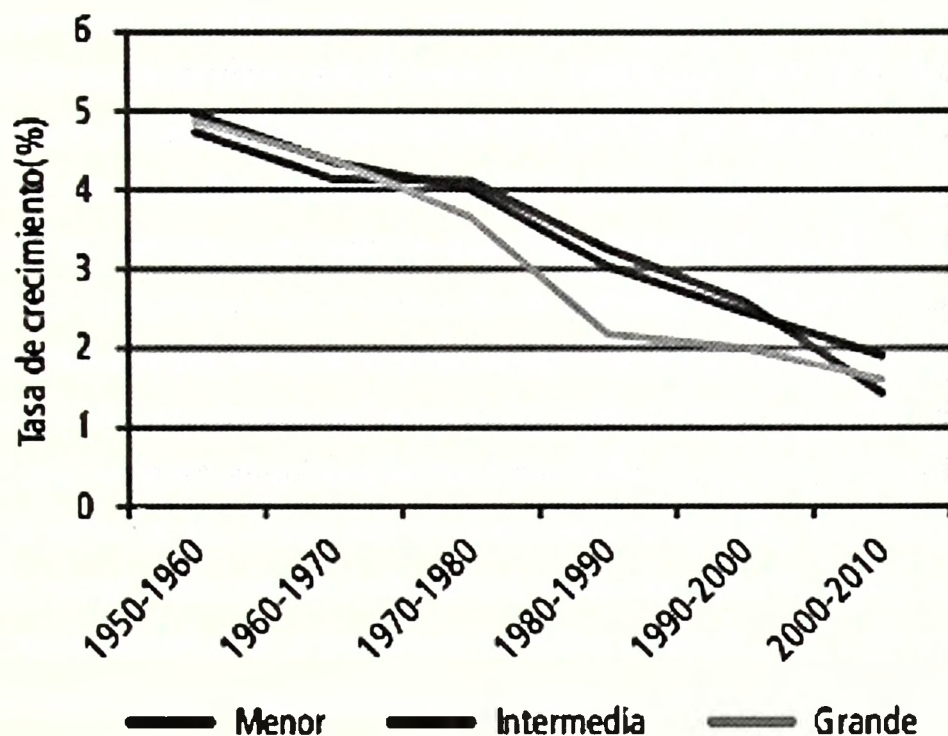
290 1. Introducción

En 1963 América Latina dejó de ser una región con población predominantemente rural y campesina para pasar a ser una urbana y citadina. La población urbana tiene un crecimiento sin precedentes que va del 41 % en 1950 al 82 % en el año 2010, mientras correlativamente se vive una reducción de población en el campo: de 59 % a 18 % en el mismo período, lo cual acarrea una disminución general de las tasas de urbanización: si en 1950 la tasa fue de 4,1 % anual, para 2010 llegó a 2,1 %.¹¹⁸ Es decir, mientras la población concentrada aumentó en el doble, la tasa de urbanización se redujo a la mitad y esto en tres rangos de ciudades, tal como se describe en el Gráfico No. 1. La paradoja es que mientras más urbana es la región, menos crecen las ciudades.

118 A ello debe sumarse la reducción de la tasa de fecundidad: si en 1950 fue de 5,89 %, para 2010 alcanzó el 2,37 % (CELADE, 2008).

Gráfico N° 1

Crecimiento de las ciudades de América Latina y el Caribe en función de su tamaño relativo, 1950-2010



Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos de Urbanización en Perspectiva, División de Población (CELADE). Ver detalles en anexo 3.*

291

De estos datos se puede colegir que el crecimiento desmedido de las ciudades llegó a su límite, por cuanto la población rural con capacidad de migrar a la ciudad ya no es tan significativa; de allí que el gigantismo de las ciudades en América Latina también haya llegado a su fin: si en un momento Ciudad de México y San Pablo fueron las más grandes del planeta, hoy ya no lo son.¹¹⁹ Ahora las que tienen más habitantes del mundo están en el Asia: Cantón, la primera, tiene 43 millones de habitantes; Tokio, la segunda, cuenta con 40 millones y Shanghái, la tercera, concentra 31 millones. México se ubica hoy en el décimo lugar y San Pablo en el

119 "Es sugerente que de las quince ciudades más pobladas del mundo a mediados de los años noventa, cuatro se localizaran en América Latina (Buenos Aires, Ciudad de México, Río de Janeiro y São Paulo); este hecho es aún más llamativo si se considera que en 1950 sólo Buenos Aires se encontraba entre las diez mayores del mundo y que, además, en 1995 la población latinoamericana representaba apenas el 8% del total del planeta" [Rodríguez y Villa, 1998].

décimo tercero, cuando no hace mucho eran las que mayor población concentraban (ver Anexo 1 en pg. xx). Además estas ciudades ya no van a crecer más porque la migración del campo a la ciudad finalizó, debido a que quedan muy pocos habitantes en las zonas rurales, y los que quedan ya no están dispuestos a migrar. Por ello se puede afirmar que en América Latina se cerró el ciclo de la migración campo/ciudad y concomitantemente, se abrió un nuevo flujo migratorio del tipo urbano/urbano, donde resalta la migración internacional, que empezó a construir inéditas formas de relaciones interurbanas.

Con este trabajo se intenta evidenciar que no solo crecen menos las ciudades, sino que también se transforman sustancialmente. Las urbes del crecimiento periférico venidas de las migraciones rurales –que caracterizó a la *ciudad Latinoamericana* hasta la década de los noventa del siglo pasado– dejaron de ser parte del patrón de urbanización dominante. En esta perspectiva se pueden evidenciar –al menos– tres fenómenos que se presentan a partir de la *transición demográfica* que vive la región, en el contexto del proceso de globalización:

- La reducción de la migración del campo a la ciudad trajo consigo el *regreso a la ciudad construida*, que redefinió el sentido de la producción de la base material de la ciudad, esto es, de espacios donde no existían servicios, infraestructuras y equipamientos (urbanización), hacia otro en donde la ciudad previamente existe (reurbanización).
- La aparición de una nueva periferia que crea el *urban sprawl*, donde el eje de su existencia pasa por el crecimiento de la mancha urbana (territorio) por encima del de la población, deducido más de una lógica especulativa del suelo que de la presión demográfica de la migración.¹²⁰
- La *ciudad transurbana* es una consecuencia de la migración internacional y de las nuevas tecnologías de la comunicación, inscritas en el proceso de globalización, que permiten estructurar ciudades en espacios distintos, discontinuos y distantes.

120 El fenómeno es también distinto al de la periferización que nació con el automóvil en los países centrales, donde nació el concepto de suburbio.

2. La ciudad Latinoamericana, un cuasi concepto

Desde principios del siglo pasado el proceso de urbanización en América Latina se caracterizó por ser acelerado y excluyente, tanto que condujo a una fuerte polarización: el 0,37% de las ciudades grandes –urbes con más un millón de habitantes– concentraron el 41% de la población, mientras el 96 por ciento de las ciudades de 2.500 a 500 mil tuvieron el 49 por ciento. En otras palabras, un proceso de urbanización con alta primacía urbana que estructuró una jerarquía urbana trunca; debido a la nada regular distribución territorial de la población. Las expresiones más evidentes son la figura de la macrocefalia (concentración) y la fragmentación territorial, vía minifundización municipal (dispersión).¹²¹

A nivel de las ciudades este proceso generó dos cuestiones importantes: primero, la aparición de nuevos habitantes urbanos con crecientes demandas sociales, que terminaron por desbordar la institucionalidad pública y el cauce tradicional de la mancha urbana. La respuesta de política urbana se inscribió en: gestión del déficit, clientelismo político, asistencialismo, cooptación social y planificación física, que profundizaron las inequidades sociales y la segregación urbana.

En términos territoriales, la lógica reinante fue centrífuga, sustentada en la dispersión de los asentamientos populares y de la inversión, produciendo una forma de *urbanización periférica* apoyada en dos formas de ilegalidad: la localización/ocupación de la población en terrenos invadidos y el irrespeto a las normas urbanísticas diseñadas por los planificadores urbanos, bajo la lógica de encasillar la diversidad de la ciudad en una sola propuesta hegemónica. Esta fue someramente una de las razones principales para el nacimiento de las Favelas en Brasil, las Villa Miserias en Argentina, los Pueblos Jóvenes en Perú, los Barrios de Rancho en Venezuela o los Barrios Piratas en Colombia.

Pero también produjo *una ciudad de la cantidad*, por la urgente necesidad de solventar las demandas de la población en las zonas carentes de vías, servicios, viviendas, y equipamientos. En esa perspectiva, el proble-

121 "El número de ciudades se ha multiplicado por seis en cincuenta años" (Onu-Habitat, 2012).

ma principal giró alrededor de una política urbana sectorial inscrita en la provisión de servicios e infraestructuras y no, como debía ser, en la producción colectiva de la ciudad, a tal punto que se produjo una negación de la existencia de estos nuevos territorios por ser ilegales. *A partir de este momento se produce la disociación histórica entre ciudad y urbanización.*

La urbanización se caracterizó por la polarización y la ciudad por las dicotomías legal/ilegal, formal/informal, explicables por el crecimiento desigual y excluyente de la organización territorial. Resultado de esta doble particularidad de la urbanización en América Latina y de la diferenciación con otros continentes nació el *cuasi concepto* de la ciudad latinoamericana.

Posteriormente y ya con el fin del ciclo de la migración del campo a la ciudad y con la reducción de la presión de estos sectores por acceder a la ciudad,¹²² cobran peso otros actores urbanos: los capitales inmobiliario y comercial vinculados a la financiarización, que hoy lucran de la *ciudad dispersa* en las nuevas periferias (crecimiento horizontal) y de la *ciudad compacta* en la ciudad existente (crecimiento vertical), convertidas en dos caras de la misma moneda.¹²³

294

122 Fue la época de los paros cívicos en Colombia, del movimiento de pobladores en Chile, del movimiento urbano popular en México o de los movimientos de los Sin Techo en muchas de las ciudades de la región.

123 Uno de los casos más interesantes y reveladores de esta afirmación se puede verificar en Quito con la construcción del nuevo Aeropuerto en la periferia de la ciudad, que condujo a la creación de la mayor cantidad de suelo urbano especulativo en la historia de la urbe, sin que exista regulación o planificación urbana alguna (ciudad dispersa). Y por otro lado, la salida del aeropuerto de su antigua ubicación central en la ciudad produjo –gracias a la regulación diseñada– una especulación del suelo nunca antes vista (ciudad compacta). Por ejemplo, se planteó la posibilidad de construir hasta 30 pisos de altura en terrenos de una hectárea, en una zona donde prima la pequeña propiedad y donde el cono de aproximación al aeropuerto no permitía la construcción de más dos pisos. Una propuesta de este tipo supone una economía urbana lo suficientemente sólida para acometer una oferta como la señalada, cosa que no existía cuando se diseñó y mucho menos ahora con la crisis económica del país. Resultado: una importante concentración de la propiedad en beneficio del gran capital inmobiliario y un incremento especulativo del precio del suelo por las potencialidades de construcción: incremento de densidades, construcción del metro y cambios de usos del suelo. Y lo paradójico: no se ha construido un solo edificio de esa magnitud, pero el precio del suelo se disparó.

3. El regreso a la ciudad construida: la ciudad compacta.

Desde fines de la década de los ochenta y principios de los noventa, cuando la reforma del Estado y la globalización coinciden con la reducción de las tasas de urbanización, la ciudad comienza una nueva lógica de urbanización: la *introspección cosmopolita*, sustentada en la mundialización de la ciudad con un movimiento simultáneo hacia su interior. En otras palabras, el urbanismo fundado en la *periferización*, gracias a la expansión urbana, entra en crisis, avizorándose su salida a través de lo que puede definirse como el *retorno a la ciudad existente* (Borja, 1994), en el contexto de la globalización.

De allí que se observe una mutación de 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 centrípeto). De esta manera, pasamos de la urbanización de un espacio vacío, sin gente, infraestructura y servicios, a la urbanización de un territorio donde la ciudad previamente había sido producida. En ese momento ocurrió un cambio en la dirección del desarrollo urbano a través del regreso o *retorno a la ciudad construida*.

Gracias a este cambio en el patrón de urbanización se abre la posibilidad histórica de producir una *ciudad de calidad* por encima de la *ciudad de la cantidad*, propia del modelo anterior: esto es, no más sino mejores servicios, no más sino mejores infraestructuras, equipamientos, vías y transporte. Sin embargo, el peso del mercado en la producción de la ciudad creció, debido a la reforma del Estado que impulsó la apertura, el ajuste, la privatización y la descentralización; de allí que hoy las políticas urbanas sean más autónomas frente a los gobiernos centrales, pero más sometidas a la lógica del capital.

De esta manera se puede observar una "inversión de las inversiones", en tanto las más grandes –públicas y privadas– pasaron desde la periferia a ubicarse al interior de las ciudades. Las mismas produjeron efectos inmediatos: un despoblamiento de las partes centrales de las ciudades, que invita a pensar en un fenómeno de "vaciamiento de sociedad" bajo las formas de gentrificación, regeneración o renovación urbana. No solo se

expulsó población y cambiaron los usos de suelo sino que también el capital colonizó los territorios y la historia.

A manera de ejemplo, los sectores donde se ubicaron preferentemente las inversiones fueron en: movilidad, con la construcción de ejes viales, la implantación de los BRT y el desarrollo de metros o de sus nuevas rutas; centralidades históricas, con el impulso de Ciudad Salitre en Bogotá, Puerto Madero en Buenos Aires, Berrini en San Pablo; la edificación de los grandes edificios en todas las ciudades medianas y grandes; la presencia de los denominados *artefactos de la globalización*: centros comerciales, centros de convenciones, parques temáticos, World Trade Center, grandes hoteles y aeropuertos, entre otros. Estas grandes inversiones han generado ingentes beneficios económicos a los capitales inmobiliario, comercial y financiero, gracias al incremento las posibilidades constructivas (verticalización), a la economía de escala que trae la densificación, a las utilidades que vienen del rendimiento de la reproducción de las infraestructuras y servicios y a los cambios de usos de suelo hacia actividades más rentables (comercio por encima de vivienda), propios de la *ciudad compacta*.

296

La ciudad adopta nuevas formas de segregación deducidas de las desigualdades sociales y territoriales, así como de las políticas urbanas que las profundizan. Tal situación condujo a la existencia de una ciudad estructurada como una constelación de espacios discontinuos que llevaron a nuevas formas de segregación urbana: la fragmentación territorial intra e interurbana (transurbana) y la *foraneidad social*,¹²⁴ donde todos somos extranjeros en la ciudad actual.

4. Las nuevas periferias: la ciudad dispersa

Concomitantemente con el regreso a la ciudad existente se produce un cambio en las periferias, lo cual confirma la lógica integrada de la centra-

124 Foraneidad en el sentido de que las ciudades se han hecho espacios de extranjeros y no de ciudadanos, porque siempre la población está "fuera de lugar": para entrar a un edificio o a una urbanización se requiere de identificación (pasaporte), autorización (visa) y pódicos de control o cacheos previos (aduana) (https://works.bepress.com/fernando_carrion/697/).

lidad y la periferia; esto es, si cambia la centralidad cambia la periferia y si esta se modifica, dialécticamente se transforma la otra; es que la ciudad es un complejo de relaciones y no un mosaico de espacios discontinuos y desarticulados entre sí. Esta es la base estructural de lo que se ha pensado erróneamente en América Latina: *que la ciudad compacta es la alternativa a la ciudad difusa, cuando en realidad son dos partes constitutivas del mismo proceso*. Por ejemplo, las ciudades grandes –con muy pocas excepciones– están viviendo un despoblamiento de las zonas centrales, porque con los cambios y crecimientos de las ciudades, estos espacios tienden a incrementar los precios del suelo, a especializarse y a asumir nuevas funciones centrales que se irradian a ámbitos que van más allá de los límites de cada ciudad, para integrar otras periferias más distantes. Además producen una dinámica de movilidad intra-urbana que se convierte en uno de los elementos centrales del nuevo ordenamiento de la estructura urbana: pérdida de población en algunos lugares centrales con cambio en la condición social en ciertas periferias.

El crecimiento de las periferias adquiere una nueva expresión: ya no depende de la presión demográfica de las migraciones rurales sino de la presión de los especuladores del suelo, tanto que las áreas periféricas tienen un crecimiento bastante superior al crecimiento poblacional: el BID estima que el suelo urbano crece cuatro veces más que la población. A pesar de ello, las tasas de urbanización en el espacio circundante son superiores a la que existe dentro del área urbana consolidada.

Pero este proceso de expansión urbana periférica es altamente heterogéneo porque existen trayectorias diferenciadas en términos de consolidación urbana, concentración selectiva de ventajas estructurales y procesos de movilidad social que llevan a situaciones tales como las siguientes:

1. El crecimiento de la mancha urbana más allá de los límites administrativos de la ciudad ha conducido a una mayor conurbación y a conflictos entre administraciones públicas diversas (ciudades polarizadas o metropolitanas),
2. La relocalización de la población de los estratos con mayores ingresos en los suburbios han dado lugar a la aparición de los

barrios cerrados (Caldeira, 2000), impulsando el urbidio (Carrión, 2015),

3. La Transformación de los mal llamados *asentamientos humanos* en barrios, gracias al mejoramiento de los servicios, de las infraestructuras y a la consolidación de la vivienda, y
4. El traslado de la especulación del suelo urbano de la zona actualmente consolidada hacia las afueras de la ciudad, debido a que los intersticios vacíos que existían al interior de la ciudad, bajo la lógica de los denominados *terrenos de engorde*, han desaparecido –porque entraron al mercado vía la ciudad compacta– y en cambio se abrió en las periferias para beneficio de los desarrolladores urbanos.¹²⁵

El resultado de este proceso ha sido el impulso de extensas áreas urbanas verticales y horizontales en el contexto de lo que se ha denominado la ciudad neoliberal: producción privada de servicios, desregulación del mercado inmobiliario, administración público/privada y construcción de vivienda fuera de la ciudad, entre otros componentes (Rodríguez A. y Rodríguez P. 2009).

5. Las ciudades transurbanas: el desdoble territorial de la ciudad

El proceso simultáneo del regreso a la ciudad construida y de la expansión urbana produjo cambios significativos en la ciudad actual. A estas dos expresiones se suma un tercero, propio de la urbanización en América Latina: la articulación de las ciudades bajo modalidades distintas.

Las ciudades aisladas no existen, como tampoco crecen exclusivamente por el incremento de su población o por la extensión de sus límites físicos (expansión urbana). Lo hacen por las relaciones entre ellas, gracias a los “cambios en la geografía y en la composición de la economía global (que)

125 Este es el caso de las políticas de vivienda sustentadas en el subsidio a la oferta, que tienden a localizarse en los lugares de precio más bajo del suelo –esto es, en las periferias distantes– que conducen a producir vivienda pero no ciudad. Lo que Alfredo Rodríguez plantea: “Viviendas privadas de ciudad”.

produjeron una compleja dualidad: una organización de la actividad económica espacialmente dispersa, pero a la vez globalmente integrada” (Sassen, 1999). Esta dinámica es la base de la nueva economía mundial, legal e ilegal, que ha sido reconocida por muchos autores (Castells, 2001) e instituciones (OCDE). La misma se caracteriza por la tendencia al crecimiento expansivo del monto de la riqueza creada, la presencia de este fenómeno a escala planetaria y la existencia de una variedad de sectores interconectados (enlaces). En este proceso existen, entre otras, dos determinaciones claves: por un lado, las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento (Castells, 2001) y, por otro, la presencia de nuevos actores que conducen a modernos modelos de gestión. Sin duda, las economías ilegales son parte y un componente adicional de esta mutación.¹²⁶

El incremento de los flujos de capital, la movilidad de personas, los mercados ilegales¹²⁷ y las nuevas tecnologías de la comunicación –inscritos en el contexto de la nueva economía mundial– otorgan nuevas formas a la urbanización, entre las que destacan la articulación de unas urbes con otras a través de las siguientes modalidades:

1. Los esquemas de *integración urbana*, tales como:

La metropolización –región de ciudades– concebida como un espacio que se desarrolla alrededor de una ciudad central que integra –de hecho o de derecho– a un conjunto de ciudades ubicadas en su hinterland. A diferencia del período anterior, la metropolización actual no depende del desarrollo y fortalecimiento del Estado, ubicado principalmente en las ciudades capitales, sino del desplazamiento territorial de la economía hacia otras metrópolis de hecho y de derecho: Brasil tiene 29 regiones metropolitanas, México 59 y Colombia 22.

Las *mancomunidades –ciudad de ciudades–* entendidas como una asociación que nace de la confluencia de intereses para el cum-

126 Se estima un movimiento de alrededor de 950 mil millones de dólares.

127 Otra de las formas de integración a la economía global de América Latina proviene de los mercados ilegales del narcotráfico (en 2014 se lavó tanto dinero como inversión externa en la región), de la migración internacional y la trata de personas, así como de la venta de armas y del contrabando.

plimiento de los fines comunes de dos o más municipios. En Bolivia, por ejemplo, en el año 2009 se detectaron que habían 97 mancomunidades en los 9 departamentos, con el 70 % de los municipios mancomunados (FAM-Bolivia, 2009). En la frontera Perú-Ecuador existe una Asociación de 45 municipios binacionales denominada Asociación Binacional de Municipalidades del sur del Ecuador y Norte del Perú (ABIMSENOP).

Los *clúster -territorio de empresas que une ciudades-* operan como grupo de unidades administrativas territoriales que se unen para colaborar estratégicamente en ciertos sectores específicos de la economía. Allí se pueden señalar los casos del salmón en Chile (región de Los Lagos), del Turismo en Perú (Cusco), de la industria automotriz en México (el Bajío), entre muchos otros casos que buscan, con apoyo de las políticas públicas, mejorar la competitividad de la región para atraer capitales privados.

Estas tres formas son nuevas expresiones de integración de territorios que tienden a reducir la minifundización municipal y a potenciar las posibilidades del desarrollo urbano-regional.

2. Los esquemas constituidos a partir de los *sistemas urbanos*, que dejan atrás las jerarquías urbanas, construidas según el rango tamaño de cada ciudad, para establecer un conjunto de relaciones inter urbanas bajo la forma de una red de redes, por distintas niveles escalares (internacional, regional).
3. La construcción de *comunidades urbanas transnacionales -ciudad transurbana-* que surge del desdoble territorial de la ciudad, en el sentido que va más allá de las relaciones interurbanas para constituir una nueva unidad urbana integrada.¹²⁸ En este caso la continuidad espacial pierde relevancia frente a la integración distante, discontinua y diferenciada de los territorios.

128 La palabra transurbana no está en el diccionario de la RAE, pero sí está transnacional. En otras palabras, el idioma solo reconoce las relaciones entre naciones y no entre ciudades, que hoy tienden a ser dominantes.

¿Cómo entender a estas ciudades que se encuentran desplegadas en territorios de países o continentes distintos, pero que están altamente articuladas? Es decir, ciudades transurbanas que se integran a través de dos modalidades: de los mercados de alto estándar localizados en las nuevas centralidades y de los mercados ilegales (migraciones, narcotráfico, contrabando) que conjuntamente integran las urbes de una manera inédita. Esta realidad conduce a la formación de ciudades que construyen su unidad territorial desde países distintos, rompiendo con la lógica de la continuidad espacial del desarrollo urbano.

¿Cómo se logra esta articulación urbana? En muchos casos se expresan bajo dos formas coincidentes: según Sassen (1991), una en que "el norte de las ciudades del sur se integra a las ciudades del norte", estableciendo inéditas formas de integración urbana que llevan a la fragmentación no solo dentro de una ciudad en particular, sino también en el contexto de las relaciones inter urbanas. E interpretando a Beck (1998), estas articulaciones podrían dar lugar a la formación de ciudades que operan como "comunidades simbólicas", pero configuradas en "espacios sociales transnacionales". Esto es, para el caso que nos ocupa, ciudades localizadas en territorios distintos pero integradas por la economía/cultura/sociedad y la tecnología.

301

Es interesante graficar los lazos y articulaciones que se establecen en la configuración de la forma transurbana, a través de la migración y el narcotráfico, como dos sectores claves de las economías ilegales, que además mantienen buenas relaciones entre ellas

Las migraciones

Con el cierre del fenómeno migratorio del campo a la ciudad se abrieron otras formas, donde prevaleció la migración interurbana sobre la rural/urbana y la internacional sobre la nacional; esto es, que el migrante tiene una vida previa en la ciudad y que puede optar por un destino supra nacional.¹²⁹ Además y a diferencia del momento anterior, en este caso no se

129 "Varios estudios señalan diferencias notorias entre la estampida migratoria de finales de los noventa e inicios del nuevo siglo en relación con las anteriores migraciones, entre

rompen las relaciones entre origen y destino del migrante, básicamente por el desarrollo científico tecnológico en el campo de las comunicaciones, por el impulso de la banca internacional y por la integración mundial de la economía, legal e ilegal.

Estas condiciones estructurales no existieron en el período anterior, cuando Roberts (1978) describió la "ciudades de campesinos", nacidas de la migración rural/urbana, sin una relación estable y sostenida entre los dos polos de la ecuación; es más, se rompieron los lazos entre ellos, tanto que intentaron reproducir el origen (campo) en el destino (ciudad), a través de una representación de la economía y cultura campesinas en las periferias urbanas. En la actualidad hay una diferencia sustancial: no solo no se rompen los vínculos de relaciones, sino que gracias a ellas, también se reproducen las condiciones económicas y culturales en los dos lados de la migración; esto es, que el aquí y el allá se funden dentro de una misma unidad: la ciudad transurbana.

302

El proceso migratorio internacional se ha intensificado de tal manera que en la actualidad las relaciones son de integración. Los Ángeles es la cuarta ciudad de México, Miami la segunda de Cuba, Nueva York la segunda de El Salvador y así sucesivamente. Según el censo de los EEUU la población latina creció en 10 años cuatro veces más que el resto de los habitantes, dando lugar a la construcción de un top 5 de ciudades, según la cantidad concentrada de personas latinas: Nueva York (2,3 millones), Los Ángeles (1,8 millones), Houston (920.000), San Antonio (840.000), Chicago (780.000). Por tal motivo, se puede afirmar que las segundas y terceras ciudades de algunos países de la región se encuentran fuera del continente.

Pero la migración no es solo de una vía; esto es, de América Latina hacia los Estados Unidos o Europa –como fue lo tradicional–, sino que ahora aparece un fenómeno inverso: existen importantes corrientes migratorias

las que se pueden nombrar: nuevos lugares de destino, mayor nivel educativo, feminización de la migración, incremento de envío de remesas y uso de Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación, NTIC, como un medio que facilita el tejido de las redes migratorias y potencializa la formación de comunidades virtuales transnacionales en el contexto de globalización y del capitalismo informático" (Ramírez, 2014).

desde los EEUU hacia Latinoamérica, principalmente de personas jubiladas. En este siglo y fundamentalmente a partir de la crisis de 2008, se observa la presencia inédita de habitantes norteamericanos residiendo en ciudades medias y pequeñas de la región: en Cuenca, la tercera ciudad del Ecuador, así como en Cotacachi y Vilcabamba (Viteri, 2016); en Costa Rica en la capital San José; en Argentina en San Martín de los Andes; en Perú en Arequipa, el Cusco y Trujillo; en Chile en la Serena y Valparaíso, entre otros casos de ciudades de la región (Brasil, México, Colombia). Sin duda que estos migrantes también han modificado, entre otros, los mercados inmobiliarios, los patrones de consumo (restaurantes, bares) y el sentido de los servicios (internet, salud) de estos lugares.

Este proceso migratorio puede sostenerse gracias al impulso de la tecnología, que permitió aproximar los territorios distantes y mantener el vínculo origen/destino debido a, por ejemplo: la telefonía celular, Skype, Whatsapp, Facebook y tantas otras modalidades de comunicación que hoy existen –y además, a cero costo. Pero también al fortalecimiento de los circuitos económicos que auparon el crecimiento de las remesas económicas bajo formas inéditas: giros bancarios (cajeros automáticos), mensajería internacional (Western Union), informalidad e ilegalidad. Adicionalmente deben contemplarse como remesas los sistemas de pagos desde los países receptores de migrantes (exterior) de consumos realizados en los países expulsores (interior), donde sobresalen, entre otros, la telefonía celular y las adquisiciones en los supermercados. El servicio y el aparato telefónico son adquiridos, por ejemplo, en España (Telefónica), mientras el consumo se lo hace en cualquier país de la región (Movistar). Las compras de los bienes de consumo las realiza el migrante desde el exterior mediante tarjetas de crédito y las mercaderías adquiridas en el supermercado local las recibe en el lugar de origen su familia, mediante la modalidad de *delivery*.

Según estimaciones del Banco Mundial, las remesas que llegaron en 2015 a América Latina son de 69 mil millones de dólares, habiendo aumentado en 4,8 % respecto del año pasado, siendo la más alta de todas las regiones del mundo. Hay que tener en cuenta que la recuperación de la economía norteamericana luego de la crisis incentivó la migración y

consecuentemente, también las remesas,¹³⁰ mientras que la recesión española y europea tuvieron un efecto inverso. Esta situación produjo una diferenciación regional al interior de Latinoamérica: mientras los países de Centro América y el Caribe recibieron más remesas por su vínculo y proximidad con EEUU, los de Suramérica tuvieron un comportamiento distinto por tener una emigración importante hacia Europa, región que vive una recesión económica, generando un descenso relativo de las migraciones bajo dos fenómenos significativos: un "regreso a casa" de ciertos migrantes y un retorno de las remesas inicialmente enviadas al país de origen, que ahora son repatriadas a la nación receptora de migrantes.¹³¹

Sin duda que esta articulación también se configura con las *remesas culturales* –también de ida y vuelta– que se encuentran tras estos complejos procesos. La vida en tiempo real y en espacio virtual, así como el conocimiento de la tecnología, introducen variables culturales novedosas y de reducción de brechas digitales. Tampoco se deben dejar de mencionar los cambios culturales por el uso de un nuevo idioma, la presencia en el mercado laboral, el desarrollo de la propia vida urbana y de la cotidianidad (consumo de medios de comunicación, de educación, de servicios, de conflictos), tanto en el país de destino como en el de origen (remesas). Los cambios son tan significativos que los Estados Unidos empiezan a transformarse de un país monolingüe a otro bilingüe, la política federal y estatal no puede prescindir de estos nuevos ciudadanos y la culinaria incorpora nuevos productos y forma de preparación. A su vez el impacto de la migración de estadounidenses en Latinoamérica también genera transformaciones; por tal motivo, se puede afirmar que estas migraciones producen mutuamente cambios en los lugares de origen y de destino.

En el Gráfico N° 2, migración de Ecuador a los EEUU –que no es la excepción sino la norma en América Latina– se puede percibir claramente el sistema de integración de los nodos/ciudades desde el origen Latinoamericano, por las rutas de unificación, hacia los destinos urbanos:

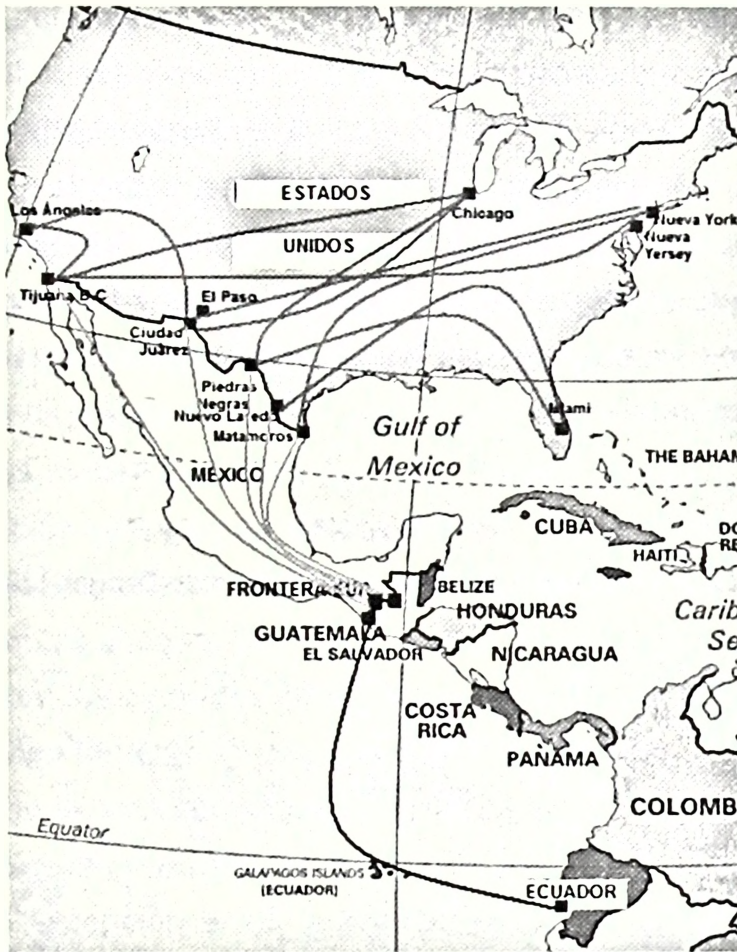
130 En el año 2009 se produjo una caída del 15 por ciento de las remesas hacia la región, debido a la crisis económica producida por la hipotecas.

131 Este operaba como ahorro del migrante en su país y ahora lo empieza a usar para sostener su condición de migrante en el país receptor.

salen de Ecuador, van a un centro de distribución en Guatemala y en el sur mexicano, para luego llegar a distintas ciudades desde la frontera mexicana con EEUU, para dirigirse a las ciudades de los Estados Unidos que operan como destino final.

Gráfico N° 2
Rutas y nodos de la migración ecuatoriana hacia los EEUU

Fuente: Ramírez, J. y Álvarez, S (2014).



El narcotráfico

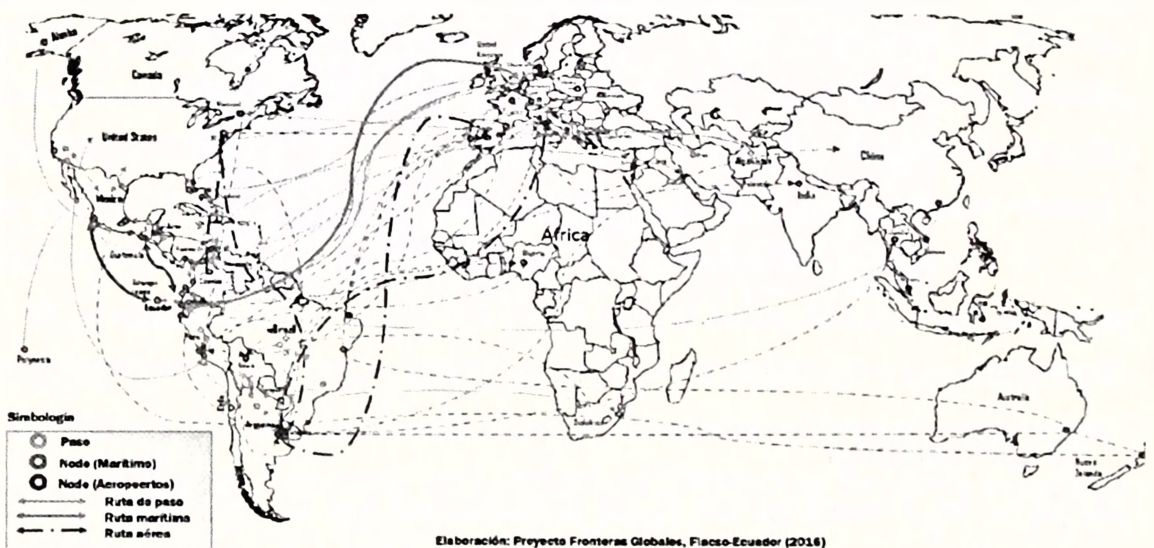
Una parte importante de los flujos económicos que se configuran en los mercados ilegales producidos por la red global del crimen corresponde al narcotráfico. Esto da lugar a pensar que si en el período anterior la ilegalidad urbana estuvo vinculada a los asentamientos humanos en la periferia, hoy lo está al sector de la economía.

Las ciudades transurbanas se fortalecen en la articulación de los nodos urbanos que unen las rutas (circuitos) de la economía ilegal, gracias a la constitución de la *red global del crimen* (Carrión, 2016); esto es, un sistema de integración global centralizado, mediante un holding que opera como "comando central" alrededor del cual existe una dispersión local bajo las figuras de la tercerización y la franquicia. En los casos de las migraciones ilegales y del narcotráfico siguen la misma lógica de la ilegalidad, de integrar espacios distantes a través de los circuitos (rutas) que unen los nodos/ciudades de exportación y de importación de personas y de la droga.¹³²

En el Gráfico N° 3 se observa cómo están integradas, primero, las ciudades del eje andino como zona de producción y segundo, las de Centro América y el Caribe, por donde pasa el 84 por ciento de los narcóticos que van a los Estados Unidos. Y por otro lado, como los nodos y rutas alcanzan el mundo entero, formando una red de redes donde sobresalen los mercados de consumo en los Estados Unidos y Europa, apareciendo como mercados emergentes los países del Asia-Pacífico (la región más dinámica del mundo).

306

Gráfico N° 3
Rutas y nodos en el Mercado Ilegal del Tráfico de Drogas (2000-2014)



¹³² Un ejemplo evidente es el del cartel de Sinaloa, que tiene presencia en 51 países del mundo y cuenta con más de 3.400 empresas.

América Latina tuvo en el año 2014 un ingreso de recursos económicos vinculados al lavado por el orden de los 130 a 140 mil millones de dólares, cifra similar al ingreso de capitales privados que tuvo la región (CEPAL) y el doble de lo que significó la migración ilegal (WB). Esta cantidad ingente de recursos económicos explican algunos comportamientos urbanos: el boom o sobreoferta inmobiliaria, el crecimiento del parque automotor y el desarrollo de los *shopping malls*, así como la penetración en la lógica barrial de nuestras ciudades.

Las ciudades fronterizas: un caso particular de la ciudad transurbana

Las ciudades de frontera –denominadas gemelas, espejo o pares– quizás sean el ejemplo más claro de la idea de ciudad transurbana, gracias a que el límite entre dos o más países colindantes es la condición de su existencia; tanto que la una sin la otra no podría existir o, aún más, que son parte de una misma ciudad que tiene dos velocidades y condiciones. La lógica de la integración proviene de las *asimetrías complementarias* que hacen que la una necesite a la otra, gracias a las desigualdades estructurales de los países que las acogen. Los casos más interesantes pueden ser la triple frontera con las ciudades de Puerto Iguazú (Argentina), Foz do Iguaçu (Brasil) y Ciudad del Este (Paraguay) o la tetra frontera con Manaus (Brasil), Lago Agrio (Ecuador), Leticia (Colombia) y Puerto Quito (Perú).

Un ejemplo de resaltarse es el de la frontera de México con EEUU – que no es la excepción en la región– donde ocho ciudades tienen una población superior al millón de habitantes y forman con sus ciudades pares de los EEUU lo que se podría denominar como una de las nuevas formas de integración supranacional de base urbana (ver Gráfico N° 4). Para llegar a esta condición, las tasas de crecimiento económico y demográfico de las ciudades han sido superiores a los promedios nacionales. Estas características se pueden percibir en casi todas las ciudades de frontera en América Latina.

Gráfico N° 4
Sistema de ciudades en la frontera México - Estados Unidos



Fuente: Reyes, C. y otros (2001). Explorando la Geografía de México 2, Mapa 1.7, pág. 17

308

En definitiva, los flujos migratorios y el narcotráfico –como parte los mercados ilegales– apuntan al reforzamiento del proceso de articulación de las ciudades, sea como parte de una red global o como la formación de ciudades transurbanas, que conducen, en un contexto de globalización, a la conformación de “nuevas ciudades”, produciendo una nueva problemática difícil de entender: ciudades que carecen de continuidad espacial pero que están fuertemente vinculadas por las nuevas tecnologías de la comunicación, de la cultura y de la economía.

6. Conclusiones

Sin duda, el nuevo patrón de urbanización de América Latina ha conducido a un cambio sustancial de la ciudad en la región, que se expresa en su transformación con el regreso a la ciudad construida y la tendencia al fortalecimiento de la llamada ciudad compacta; a la expansión urbana que impulsa nuevas periferias sustentadas en la presión especulativa del suelo por encima de la presión demográfica (ciudad dispersa), a lo cual se suma la aparición de nuevas formas de relaciones entre las ciudades, donde se destaca la transurbana.

Esta nueva forma urbana conlleva una rearticulación de los procesos económicos con sus entornos; en unos casos regionales, con un espacio continuo de integración, en otros de formación de sistemas o redes, y aún en otros, provenientes del desdoblamiento de las ciudades en un espacio de integración.

También se debe reconocer que en este proceso de transformación de la ciudad se hace presente el fenómeno inverso a la minifundización municipal gracias a la metropolización, la formación de clusters y la construcción de mancomunidades.

En el período anterior, la ilegalidad en la ciudad estuvo vinculada a los asentamientos humanos: terrenos invadidos y de construcción sin respeto a la normativa urbana, nacida de una planificación que no reconocía la diversidad, mientras hoy está vinculado a una economía ilegal muy relacionada a la ciudad: lavado, consumo.

La ciudad adquirió protagonismo, gracias a las demandas de descentralización por el autogobierno. Los municipios se fortalecieron y democratizaron: hoy tienen más recursos económicos y competencias y desde el año 2000 todas las autoridades son electas popularmente, mientras en 1985 solo 7 países las elegían. Adicionalmente el gobierno de la ciudad es mucho más complejo, por la diversidad de situaciones que existen, tales como la sobreposición de jurisdicciones administrativas.

Hoy la ciudad en América Latina es mucho más compleja que antes y tiene una diversidad de situaciones que difícilmente se puede encajar en una sola modalidad. ¡Qué diferencia del pasado, cuando se la encasilló bajo el cuasi concepto de *ciudad latinoamericana*!

Anexo 1

Ranking mundial de megaciudades

Posición	Ciudad	País	Población según Citypopulation	Población según Demographia	Población según ONU	Población según último censo oficial	Fecha y fuente
1	Cantón	China	47.700.000	42.941.000	45.553.000	39.264.086	2010
2	Tokio	Japón	39.500.000	38.001.000	37.843.000	8.945.695	2010
3	Shanghái	China	30.900.000	29.213.000	30.477.000	25.420.288	2010
4	Yakarta	Indonesia	28.100.000	11.399.000	30.539.000	10.558.121	2010
5	Delhi	India	26.400.000	25.703.000	24.998.000	16.349.831	2011
6	Seúl	Corea del Sur	24.400.000	13.558.000	23.480.000	23.836.272	2010
7	Karachi	Pakistán	24.300.000	16.618.000	22.123.000	21.142.625	2011
8	Manila	Filipinas	23.300.000	12.946.000	24.123.000	1.652.171	2010
9	Bombay	India	23.200.000	21.043.000	21.732.000	19.617.302	2011
10	Ciudad de México	México	22.100.000	20.999.000	20.063.000	18.555.272	2015
11	Nueva York	Estados Unidos	22.000.000	19.532.000	20.630.000	19.556.440	2010
12	São Paulo	Brasil	21.800.000	21.066.000	20.365.000	19.683.975	2010
13	Pekín	China	21.100.000	20.384.000	21.009.000	16.446.857	2010
14	Osaka	Japón	17.800.000	20.238.000	17.444.000	2.665.314	2010
15	Daca	Bangladesh	17.600.000	17.598.000	15.669.000	14.543.124	2011
16	Los Ángeles	Estados Unidos	17.600.000	14.504.000	15.058.000	17.053.905	2010
17	Lagos	Nigeria	17.100.000	13.123.000	13.123.000	5.195.247	1991
18	Moscú	Rusia	16.900.000	12.166.000	16.170.000	11.612.885	2010
19	Bangkok	Tailandia	16.900.000	11.084.000	14.998.000	8.986.218	2010
20	El Cairo	Egipto	16.800.000	18.772.000	15.600.000	7.740.018	2006

Ciudades para cambiar la vida

Una respuesta a Hábitat III

Frente a los riesgos de una nueva frustración en materia de hábitat, ciudad y asentamientos humanos un grupo de profesionales vinculados al pensamiento y la gestión de las ciudades hemos decidido convocar a un Foro Alternativo a Hábitat III, a realizarse en forma paralela en la misma ciudad de Quito. Si el producto de la conferencia oficial será la "Nueva Agenda Urbana", el producto de nuestras discusiones y coincidencias previas al encuentro está resumido en este libro que presentamos. Como la agenda oficial, propone caminos y acciones a realizar en el futuro inmediato; no necesariamente confrontamos con la NAU –aunque a veces resulte inevitable– sino que nos ocupamos de dejar establecidos algunos principios que consideramos esenciales y algunas acciones que se derivan de esos principios. Muchas veces, los profesionales y académicos son cómplices por acción o por omisión de políticas y dinámicas urbanas cuestionables. Así, mientras que aumenta el malestar urbano y las desigualdades sociales y espaciales, las políticas urbanas se elaboran con escasa vocación democrática y sin transparencia. La urbanización sin calidad y la aglomeración/dispersión de las poblaciones genera unas dinámicas insostenibles; es el futuro mismo de la humanidad lo que está en cuestión. Los movimientos sociales, los colectivos profesionales y expertos y muchos gobiernos locales pueden desarrollar ideas y prácticas alternativas. Son por lo tanto la esperanza.

