

Fernando Carrión M. / Grace Benalcázar Z.

# Políticas integrales y convivencia en las ciudades de América Latina: servicios urbanos e inclusión



**cifal**  
Barcelona



**unitar**  
United Nations Institute for Training and Research



**OLACCHI**  
Organismo Latinoamericano  
y del Caribe de Capacitación

**Quito**  
DISTRITO  
METROPOLITANO

Con el apoyo de



**VEOLIA**  
ENVIRONNEMENT

**PROACTIVA**  
MEDIO AMBIENTE

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Quito, Ecuador

Tel.: (593 2) 246 2739

[olacchi@olacchi.org](mailto:olacchi@olacchi.org)

[www.olacchi.org](http://www.olacchi.org)

CIFAL-Barcelona

Institut de Seguretat Pública de Catalunya, Ctra. C-17

Barcelona-Ripoll, km 13,5

08100 - Mollet del Vallès (Vallès Oriental)

Barcelona, España

Tel: +34 93 343 52 29

Fax: +34 93 343 52 30

[www.cifalbarcelona.org](http://www.cifalbarcelona.org)

UNITAR

Chemin des Anemones

CH 1219, Chatelaine

Geneve, Suisse

Tel: +41 (0) 22 917 88 42

Fax: +41 (0) 22 917 89 93

[www.unitar.org/ldp](http://www.unitar.org/ldp)

Ilustre Municipio

del Distrito Metropolitano de Quito

Palacio Municipal

Venezuela entre Chile y Espejo

Quito-Ecuador

[sitioweb@quito.gov.ec](mailto:sitioweb@quito.gov.ec)

[www.quito.gov.ec](http://www.quito.gov.ec)

ISBN: 978-9978-370-08-7

Cuidado de la edición: Gabriela Chauvin Ochoa

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Primera edición: septiembre de 2009

# Índice

---

PRESENTACIÓN .....	7
AGRADECIMIENTOS .....	9
INTERVENCIONES PROTOCOLARES .....	15
<i>Carlos González, Carlos Lopes, Joachim Bitterlich, Dominique Héron, Fernando Carrión, Joan Saura i Laporta</i>	
INTRODUCCIÓN	
<b>Sociedad, ciudad y gobierno: trípede de la convivencia ciudadana ...</b>	<b>45</b>
<i>Fernando Carrión M. / Grace Benalcázar Z.</i>	
GESTIÓN URBANA INTEGRAL Y CONVIVENCIA	
<b>Gobernabilidad y nuevos territorios .....</b>	<b>73</b>
<i>Jordi Borja</i>	
<b>Urbanismo y espacio público: oportunidades para fomentar cultura ciudadana .....</b>	<b>97</b>
<i>Antanas Mockus</i>	
<b>Quito: una experiencia de gestión integral para la convivencia .....</b>	<b>107</b>
<i>Diego Carrión Mena</i>	
ESPACIO PÚBLICO, CULTURA CIUDADANA Y CONVIVENCIA	
<b>Violencia urbana: un asunto de ciudad .....</b>	<b>119</b>
<i>Fernando Carrión M.</i>	

<b>Metrópolis y recuperación urbana: ¿la comparación Europa-América Latina es pertinente? . . . . .</b>	149
<i>Hélène Rivière d'Arc</i>	
<b>Las ciudades y el desafío político de la seguridad . . . . .</b>	165
<i>Andrés Antillano</i>	
<b>Agua y metrópoli: buscando la sostenibilidad. El reto de la Ciudad de México por agua potable . . . . .</b>	183
<i>Gustavo Rodríguez Elizarrarás</i>	
 ACCESO A LA CIUDAD, SERVICIOS Y CONVIVENCIA	
<b>Gestión de los servicios básicos y convivencia . . . . .</b>	217
<i>Juan A. Neira Carrasco</i>	
<b>¿Por qué se dejan tantas vidas sobre el asfalto? Muerte en las calles, seguridad vial y ciudadana . . . . .</b>	229
<i>Ricardo Montezuma</i>	
<b>Movilidad en Santiago: un camino hacia la integración . . . . .</b>	247
<i>Marco Carmach Botto</i>	
 RIESGOS URBANOS E INCLUSIÓN SOCIAL	
<b>Aliviando el peso de problemas ambientales: del diagnóstico a la acción colaborativa en Moreno, Buenos Aires, Argentina . . . . .</b>	265
<i>Gastón Urquiza</i>	
<b>Convivencia bajo riesgo . . . . .</b>	289
<i>Germán Solinís</i>	
<b>Servicios urbanos e inclusión . . . . .</b>	303
<i>Gonzalo Ramírez G.</i>	

# Servicios urbanos e inclusión

---

Gonzalo Ramírez G.\*

**L**a gestión integral de una ciudad tiene dos requerimientos básicos. Primero, una visión compartida que se instrumentaliza en un proyecto político consensual y un sistema de alianzas capaces de proveer la estabilidad de largo plazo, indispensable para alcanzar objetivos estratégicos.

En segundo lugar requiere una institucionalidad y un aparato de gobierno capaz de generar planes y proyectos a partir de la visión compartida, y de ejecutarlos con cierta eficacia, apoyándose en recursos presupuestarios suficientes.

Ello implica que el gobierno local debe involucrarse en conducir y promover el desarrollo económico de la ciudad y en construir los mecanismos de distribución y los encadenamientos que hagan participar a amplios sectores en el crecimiento económico. De esta manera, el proyecto se vuelve sostenible a largo plazo.

Los horizontes de la gestión integral son una ciudad competitiva con una distribución equilibrada de los beneficios del desarrollo urbano y la participación creciente de la población en el gobierno y su gestión. Esta no puede verse como un objetivo en sí, sino como un proceso en el cual los elementos señalados (proyecto político, institucionalidad, aparato de gobierno, suficiencia hacendaria) se construyen de forma acumulativa.

---

\* M. Phil. Vicealcalde de San José, Costa Rica.

Este proceso de construcción es en sí la gestión integral. Sus protagonistas son la sociedad civil urbana y el gobierno local, pero el responsable de su conducción, éxito o fracaso es el gobierno.

### **Advertencia preliminar**

No es posible hablar de la “gestión integral” de una ciudad en términos genéricos porque tampoco es posible hablar de ciudad en términos genéricos. Cada ciudad tiene características y dimensiones que le permiten un determinado grado de integridad, autonomía y una magnitud de recursos conducentes a un determinado nivel de construcción y desarrollo. Dentro de ese marco es posible una gestión más o menos integral o limitada.

Sin embargo, todas las ciudades pueden, en principio, aspirar a algún nivel de gestión integral, condicionado por el significado y peso de cada ciudad dentro de la formación nacional, por su relación con el Estado central y la economía nacional y global.

Esta posible integralidad depende, primordialmente, de la dirigencia de aquella urbe, de su voluntad política y su capacidad para construir un proyecto-ciudad que devenga en idea consensual. A esa dirigencia le corresponde proyectar dicho programa hacia la ciudadanía donde encontrará el potencial político que lo haga sostenible, y hacia el poder central donde habrá que rescatar los niveles indispensables de autonomía.

Naturalmente aquel proyecto tendrá que traducirse en planes de gobierno que finalmente puedan ser ejecutados con eficiencia por un aparato de gobierno local capaz de asumir la tarea.

La valoración del ejercicio la hará la ciudadanía de manera simple e inequívoca, con el criterio de si hay o no una palpable mejora en el bienestar de la población y si el futuro de la ciudad se enrumba o no por el camino del desarrollo, la funcionalidad y la belleza. De esta valoración depende toda la viabilidad del proyecto.

Este artículo ha sido escrito desde la experiencia de San José de Costa Rica, capital nacional habitada por 380 mil ciudadanos y visitada diaria-

mente por 1.200.000 personas que acuden a ella como trabajadores, estudiantes o a realizar algún trámite.

Durante dos siglos, San José y su Municipalidad han atravesado diversas vicisitudes. Hace 30 años la ciudad entró en un proceso de pérdida de importancia económica y despoblamiento, con el consiguiente deterioro urbano, social y político.

Luego, hace 15 años, se inició la recuperación paulatina de la urbe bajo el liderazgo del gobierno municipal. Empezó así un proceso en el que la Municipalidad recuperaba poder autonómico y solvencia económica, ampliando su esfera de acción mucho más allá de los tradicionales servicios urbanos.

El esfuerzo por realizar una gestión integral está inconcluso, existiendo aún áreas estratégicas que escapan a la autoridad del Municipio y a las limitaciones financieras del gobierno local. Adicionalmente la consolidación política del proyecto requiere tiempo y esfuerzo. Pero el proceso está en camino y San José es símbolo y líder de los nuevos poderes locales que remozan la democracia costarricense.

La ciudad vive un intenso momento de florecimiento económico y cultural, el repoblamiento está en marcha y el centro histórico se ha recuperado brillantemente.

Esa experiencia josefina ha dado pie a las consideraciones de esta ponencia, que a partir de la realidad pretende ser suficientemente abstracta y general para ser útil en otras latitudes, como caso de análisis que alimente otras experiencias.

## **El contexto global**

Antes de analizar más detalladamente los enunciados anteriores, considero importante hacer una breve referencia al contexto global y sus características porque hay tendencias poderosas que han impactado el derrotero latinoamericano con enorme violencia, al tiempo han creado oportunidades para la ciudad en la inopia de los gobiernos centrales y por la crisis del Estado nacional.

Por una parte, la globalización ha tenido un impacto negativo sobre la capacidad de nuestras sociedades para autogestionar su desarrollo. La imposición de políticas macroeconómicas conducentes al desarrollo desbalanceado, el abandono del mercado interno en exclusivo favor del mercado externo y las privatizaciones han provocado la concentración del ingreso generando niveles de pobreza intolerables y problemas sociales monumentales. Esto ha hecho más compleja la gobernanza y mucho más complicados los problemas urbanos.

Por otro lado, las duras lecciones de los últimos 20 años han propiciado en varios casos el surgimiento de movimientos políticos populares más realistas, con objetivos concretos y un gran sentido de la necesidad de gobernar con eficiencia y eficacia para dar sentido efectivo a la democracia.

Precisamente la ciudad latinoamericana ha sido el escenario donde con más frecuencia y éxito hemos visto en nuestra región esas tendencias de futuro. México D. F., Bogotá, Medellín, Curitiba, São Paulo, Porto Alegre, Quito son solo algunos ejemplos de nuevas formas de ciudad y ciudadanía que marcan el derrotero para el desarrollo incluyente y la democracia participativa en nuestro continente.

Es precisamente en la crisis del Estado nacional asociada con la globalización y en los vacíos dejados por una administración central en decadencia donde aparecen los espacios que han permitido y obligado a las ciudades con visión política a construir nuevas formas de poder, cuya cercanía a la ciudadanía orienta la acción del gobierno hacia una gobernanza eficaz y productora de bienestar colectivo.

A esos factores y circunstancias se unen otros propios de la globalización, como la posibilidad actual de las ciudades de crear redes de cooperación y apoyo a escala mundial con otras ciudades y de comunicar directamente gobiernos y organismos de cooperación.

Asimismo el desarrollo y costos descendientes de la computación y las telecomunicaciones digitalizadas abren posibilidades insospechadas al gobierno digital: perspectivas a una participación ciudadana de gran calidad, con acceso transparente a la información gubernamental, facilidad de trámites, comunicación en línea entre jerarcas y ciudadanos y, eventualmente, participación en línea de una ciudadanía bien informada en



momentos clave para la toma de decisiones, como la elaboración presupuestaria.

En síntesis, el contexto global ha planteado retos enormes a las sociedades latinoamericanas, pero crea espacios y ofrece posibilidades que parecen hacer de nuestras ciudades el escenario más adecuado para una eficaz reformulación de los términos de desarrollo integral y convivencia democrática.

### **Condiciones de la gestión integral urbana**

Proponemos que la gestión integral urbana debe practicarse desde dos perspectivas:

- I. La gestión integral requiere una visión conceptual integral y compartida que la oriente y respalde.
- II. Tal gestión requiere condiciones concretas y reales de naturaleza político-jurídica, institucional y administrativa. En el caso de estas dos últimas categorías, las condiciones fiscales y presupuestarias son determinantes.

### **Una visión integral**

Sin un proyecto claro y compartido de ciudad incluyente no es factible la gestión integral. Este proyecto debe partir de una comprensión histórica del significado de la ciudad en el desarrollo de la formación social y el Estado nacional.

Debe tenerse una explicación del lugar que ella ocupa en la geografía económica del país y del rol de sus sectores empresariales y políticos en el desarrollo de la economía y de los Estados nacionales.

Este marco histórico y político alimentará un diagnóstico de la coyuntura política, económica y empresarial de la ciudad y su ubicación en el contexto actual del desarrollo nacional.

Además debe plantear preguntas cuyas respuestas hablen de fortalezas y oportunidades, debilidades y amenazas de la urbe, de su calidad competitiva para atraer inversión y empleo, de la calidad de su dirigencia empresarial y de lo obsoleto de su estructura productiva y comercial. Qué posibilidades de crecimiento y desarrollo tiene, qué posibilidades de quedar material y políticamente rezagada, qué probabilidades de ser ciegamente arrastrada en una dinámica de desarrollo descontrolado, productor de desempleo y exclusión o, peor aún, rehén de la criminalidad organizada.

Contra ese contexto, será precisa una definición clara de las necesidades e intereses de los diversos sectores sociales de la ciudad, con amplitud e intención incluyente, enfatizando necesariamente el punto de vista de los sectores más vulnerables y menos representados en el concierto político.

Esas necesidades e intereses serán contrastados con las posibilidades reales de la ciudad y su gobierno, su capacidad autonómica y jurídica, presupuestaria, institucional y de ejecución.

El contraste de la trayectoria de la ciudad y sus recursos para satisfacer los intereses y necesidades de la comunidad serán la matriz para concebir un proyecto integral, de largo plazo y naturaleza estratégica: una gran visión pero con un conjunto limitado y concreto de objetivos que recoja los intereses socialmente más amplios y compartidos para dar paso a dos elementos de la gestión integral: un plan de desarrollo (económico, urbanístico, social, cultural) dotado con programas y proyectos, y por otra parte, un plan político que defina las condiciones de gobernanza, los términos de las alianzas indispensables y la organización de los intereses sociales legítimos. En resumen, el diseño y desarrollo de un consenso político y un estilo viable de gobierno.

### **Una gestión integral**

El proyecto político se legitima y sustenta a largo plazo únicamente si la gestión logra generar el desarrollo económico sostenible que se traduce

directa e indirectamente en una mejoría de las condiciones materiales de vida de la población en general y de los sectores más desvalidos o de las zonas más deterioradas en particular. Esto presupone un papel activo del gobierno local en el desarrollo económico de la ciudad en dos sentidos: competitividad y distribución de los beneficios del desarrollo.

La creación de competitividad necesita que el gobierno induzca la formación de un núcleo de negocios con una masa crítica suficiente para provocar niveles de inversión sostenibles y prolongados. Esto significa atraer y conservar mano obra calificada, habilitar el acceso a los mercados, incentivar la presencia de universidades y centros de investigación, desarrollar la disponibilidad de instalaciones privadas y espacios públicos facilitadores de negocios y, sobre todo, ofrecer una actitud –del gobierno de la ciudad y sus funcionarios– favorable a la inversión privada y pública, tanto en términos de transparencia y seguridad jurídica para la ciudadanía como en términos de orientación del gasto y de las regulaciones urbanas.

La inversión pública no solo debe asegurar las funciones tradicionales de proveer una determinada calidad de saneamiento, limpieza e infraestructura (de calles y aceras, energía, telecomunicaciones, agua y alcantarillas) sino que debe apoyar las conexiones y la conectividad, proveer una Policía que garantice seguridad, ley y orden, y que sea un instrumento de administración cotidiana de la ciudad; gestionar estratégicamente el medioambiente; generar una oferta cultural y de uso del tiempo libre de buena calidad.

Por otra parte, el gobierno municipal debe intervenir en el proceso económico urbano para procurar una redistribución equilibrada del ingreso y los beneficios de la inversión.

Los dos instrumentos para redistribuir el ingreso son el fiscal y el incentivo a la generación de encadenamientos.

Este último instrumento busca encadenar la demanda de insumos y servicios del sector empresarial formal o de gran escala con el sector empresarial local mediano y pequeño, incluso con el sector informal. De nuevo las características de la economía actual abren oportunidades para estos encadenamientos, pero para ello el gobierno de la ciudad debe apoyar las PYMES con capacitación tecnológica, orientación de mercado,

generación de ferias y encuentros empresariales, y acceso a los programas crediticios y de promoción del Gobierno nacional.

El instrumento fiscal merece una mención especial porque ofrece una dimensión puramente económica y una dimensión política interesante.

En la dimensión económica del instrumento fiscal tenemos la perspectiva del cobro de impuestos, tasas y patentes, y la perspectiva del gasto. Ambos ángulos deben considerarse desde los intereses de conducción y desarrollo de la ciudad y no desde el estrecho interés pecuniario-contable. La aplicación de patentes, tasas e impuestos urbanos se puede manejar como un instrumento de regulación y promoción o desincentivo de actividades seleccionadas. En el caso de San José, he mostrado su utilidad para apoyar el repoblamiento del cantón central, para apoyar los planes reguladores o para atacar actividades socialmente indeseables.

La elaboración y aplicación del gasto presupuestario es la herramienta más poderosa en manos de la Municipalidad para promover la redistribución del ingreso. Naturalmente su eficacia depende de la eficiencia del aparato recaudador y de la adecuación de la estructura de tasas e impuestos, pero además depende de cuán clara sea la visión de ciudad que tenga el gobierno y los planes o proyectos que orientan la distribución especial y sectorial del gasto. Si este gasto es dirigido con propósitos estratégicos y tiene la naturaleza de inversión reproductiva, puede ser un factor detonante poderoso en la regeneración de zonas urbanas deprimidas. La experiencia de San José así lo demuestra.

### **Factores de apoyo a la gestión integral**

La gestión integral requiere del apoyo de numerosos factores objetivos, organizacionales y culturales. Sin embargo, nos referiremos a tres de ellos que nos parecen particularmente importantes:

En primer lugar es indispensable la existencia de un marco jurídico del gobierno local que posibilite el desarrollo efectivo del proyecto ciudad en todos sus alcances. Este deberá proveer un espacio legal que permita el grado suficiente de autogestión para la ciudad. Es particularmen-

te necesaria la latitud de acción en el campo fiscal de la regulación micro y macro en los procesos urbanísticos y constructivos, de la regulación del transporte público y la vialidad, de los poderes de Policía y seguridad ciudadana, de generación de políticas culturales y, por supuesto, autonomía para la elección popular y directa de las autoridades ejecutivas y legislativas locales, lo que garantiza su autoridad, legitimidad y estabilidad en el tiempo.

En segundo lugar, es indispensable un aparato institucional que pueda sustentar el esfuerzo de gobierno. Esto significa la disponibilidad de una tecno-burocracia profesional organizada según normas y procedimientos formalmente establecidos y capacitados para alcanzar los objetivos de gobierno con buena calidad de ética, motivados pecuniaria y psicológicamente. Es de enorme valor lograr un suficiente aislamiento entre esta tecno-burocracia y la dinámica política cotidiana del gobierno local para lograr comportamientos exclusivamente dirigidos a obtener niveles de productividad definidos institucionalmente.

De igual forma es de enorme importancia tener movilización y producción cultural cuya misión sea crear o reforzar un sentido de identidad colectiva en la población, utilizando y creando símbolos, mitos y tradiciones que movilicen la población hacia la consolidación de los objetivos de defensa y revalorización del desarrollo de la ciudad. Al tiempo, la estructura de promoción cultural deberá facilitar la recuperación y apropiación de espacios públicos para la ciudadanía y reforzar la competitividad de la ciudad produciendo bienestar espiritual, oportunidades para el uso del tiempo libre y revaloración del patrimonio físico.

En última instancia, la cultura de calle y de espacio público debe dirigirse a elevar la calidad de vida de la población como objetivo en sí mismo y como mecanismo de identificación ciudadana con el proyecto ciudad.

## Consideraciones finales

Esta ponencia podría parecer una invitación al pesimismo. Hemos intentado presentar las condiciones de la gestión integral de la ciudad desde nuestra experiencia, y su lectura indicaría que las condiciones son tan complejas, que la gestión integral sería una utopía.

Nada más lejano de nuestra opinión. La gestión urbana integral no es un estadio ideal sino un proceso que, sobre sus requerimientos técnicos, es un proyecto político y una visión de futuro. Su característica esencial es una nueva relación entre el gobierno local y la sociedad civil, relación marcada por una participación creciente de la ciudadanía en la gestión de su futuro, su ciudad y sus condiciones de vida.

Esta nueva relación se construye a partir de una realidad cuya historia no podemos cambiar, pero sí podemos enrumbar su derrotero. Ninguna ciudad latinoamericana está naturalmente libre de clientelismo, de problemas ambientales, de inseguridad o limitaciones jurídicas y presupuestarias. A partir de esas realidades, se empieza a trabajar, pero las ciudades exitosas de nuestra región han demostrado que la gestión integral es práctica y posible, y que sus resultados pueden ser espectaculares. En el proceso de alcanzar objetivos, estas ciudades han logrado, a través de inclusión y participación, desarrollar el capital social que le da sostenibilidad.

Hay razones para esperar que en nuestras ciudades del siglo XXI logremos hacer justicia a los sacrificios latinoamericanos del siglo pasado.