

El derecho a la ciudad en las aglomeraciones:

miradas desde América Latina^[1]

The right to the city in agglomerations:

views from Latin America

O direito à cidade nas aglomerações:

vistas da América Latina

Le droit à la ville dans les agglomérations:

vues d'Amérique Latine

▲ **Fotografía:** Luis Alfonso Yepes B.

Recibido: 30/07/2020
Aprobado: 17/09/2020

Cómo citar este artículo:

Pamplona Sierra, M. J. y Piedrahita Bustamante, P. (2021). "El derecho a la ciudad en las aglomeraciones: miradas desde América Latina". *Bitácora Urbano Territorial*, 31(II): 73-85. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n2.89561>

Autores

Maria José Pamplona Sierra

Universidad Pontificia Bolivariana
 mariajosepamplona.s@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-1771-9535>

Pedro Piedrahita Bustamante

Universidad de Medellín
 ppiedrahita@udem.edu.co
<https://orcid.org/0000-0001-6408-0431>

[1] El contenido del artículo es producto de la tesis de investigación de la autora principal, desarrollada en la Maestría en Urbanismo de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín entre 2018 y 2019.

Resumen

El artículo indaga sobre la producción científica en América Latina respecto a la garantía del derecho a la ciudad en fenómenos de aglomeración urbana. Para esto se problematizan tres conceptos principales: derecho a la ciudad, aglomeración urbana y gobierno urbano. Los resultados evidencian el poco abordaje teórico y empírico que se ha hecho del problema y cómo las ciudades se gobiernan, todavía, sin pensar más allá de los límites municipales. Se concluye que es necesario pensar la garantía del derecho en los fenómenos urbanos, incluyendo mayores grados de coordinación y cooperación entre las unidades municipales que conforman las aglomeraciones.

Palabras clave: Derechos Humanos, población urbana, urbanización, administración local

Autores

María José Pamplona Sierra

Magíster en Urbanismo y Politóloga de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín. Investigadora en política, derechos urbanos y gobierno urbano. Colombia.

Pedro Piedrahita Bustamante

Doctor Cum Laude en Derecho Internacional de la Universidad Alfonso X El Sabio de Madrid; Politólogo de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín. Profesor Asistente de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Medellín. Colombia.

Abstract

The present article examines the Latin American scientific production about the right to the city concerning urban conurbations. For this purpose, the discussion has three conceptual approaches: the right to the city, the urban agglomeration, and the urban government. The results show the lack of theoretical and empirical researches about the topic and how the municipalities' governments still manage their issues without taking into consideration situations outside their borders. In conclusion, it is necessary to guarantee urban rights through the coordination and cooperation of municipal entities that create agglomerations.

Keywords: Human Rights, urban population, urbanization, local government

Résumé

L'article étudie la production scientifique en Amérique latine concernant la garantie du droit à la ville dans les agglomérations urbaines. Pour cela, trois concepts principaux sont discutés: le droit à la ville, l'agglomération urbaine et le gouvernement urbain. Les résultats montrent le manque d'approche théorique et empirique qui a été faite au problème et comment les villes sont encore gouvernées sans penser au-delà des limites municipales. Il est conclu qu'il est nécessaire de réfléchir à la garantie de la loi dans les phénomènes urbains, y compris de plus grands degrés de coordination et de coopération entre les unités municipales qui composent les agglomérations.

Mots-clés: Droits de l'homme, population urbaine, urbanisation, administration locale.

Resumo

O artigo investiga a produção científica na América Latina sobre a garantia do direito à cidade nos fenômenos de aglomeração urbana. Para isso, três conceitos principais são problematizados: direito à cidade, aglomeração urbana e governo urbano. Os resultados mostram a pouca abordagem teórica e empírica que foi feita ao problema e como as cidades ainda são governadas sem pensar além dos limites municipais. Conclui-se que é necessário pensar na garantia do direito nos fenômenos urbanos, incluindo maiores graus de coordenação e cooperação entre as unidades municipais que compõem as aglomerações.

Palavras-chave: Direitos Humanos, população urbana, urbanização, administração local.



El derecho a la ciudad en las aglomeraciones:
miradas desde América Latina

Introducción

El objetivo del artículo es indagar sobre la producción científica, en América Latina, acerca de la garantía del derecho a la ciudad y los derechos urbanos en contextos de aglomeración, también conocida como metropolización^[2]. Se parte de considerar que la transición urbana más reciente en la región está asociada a dicho fenómeno — que inició a finales del siglo XX y que presenta una aceleración en el XXI—, consistente en que la ciudad, bajo la figura del municipio, supera sus límites político-administrativos, creando una realidad urbana desbordada, pero limitada por barreras de jurisdicción y competencia. Esto creó el problema de gobernar una realidad urbana que excede la capacidad de los gobiernos, lo cual genera la necesidad de acciones coordinadas que garanticen el derecho a la ciudad, y a los derechos urbanos asociados, en un espacio de rápida evolución y geometría variable.

La investigación surgió a partir de la identificación de espacios aglomerados en la región que concentran la capacidad productiva y social y que crean conexiones allende los límites políticos y administrativos de las unidades municipales que gobiernan el territorio. Esto, de acuerdo con Soja (2008), se trata de un “sinecismo” que evidencia las interdependencias sociales, económicas y ecológicas del agrupamiento de diversas unidades municipales. Sin embargo, uno de los aspectos más complejos de este fenómeno, tiene que ver con cómo garantizar el derecho a la ciudad y los derechos urbanos.

En una fase previa de revisión bibliográfica se evidenció que, a pesar de la relación existente entre el derecho a la ciudad, el fenómeno de aglomeración y el gobierno urbano — que se evidencia en la necesidad de crear formas de pensar el espacio para que la sociedad resuelva sus problemas y participe de la gestión pública—, existen pocas reflexiones teóricas e investigación empírica sobre la garantía de los derechos urbanos en escalas de aglomeración, por lo que este artículo busca aportar a llenar ese vacío.

En general, los gobiernos urbanos en América Latina funcionan bajo la figura del municipio, forma de organización territorial heredada de las ciudades griegas y romanas que hacen referencia a la existencia de dos sociedades separadas y distantes que están habituadas a la autonomía (De Coulanges, 2007). Los municipios tomaron relevancia desde la década de 1980, a partir de la descentralización de los Estados, que llevó a que fueran el foco de las transferencias, recursos y competencias para el fortalecimiento social y democrático, tratando de acercar lo político al ciudadano (Carrión, 2016).

No obstante, la misión de los gobiernos municipales se ha visto restringida por los fenómenos de aglomeración urbana (Carrión, 2016). Según Borja (2013), el resultado de esto es que, frente a problemas de medio ambiente, transporte, espacio público y derecho a la ciudad, la gestión públi-

Esto, de acuerdo con Soja (2008), se trata de un “sinecismo” que evidencia las interdependencias sociales, económicas y ecológicas del agrupamiento de diversas unidades municipales. Sin embargo, uno de los aspectos más complejos de este fenómeno, tiene que ver con cómo garantizar el derecho a la ciudad y los derechos urbanos.

[2] Se adopta el concepto de aglomeración urbana para evitar confusiones con la noción administrativa de “Área Metropolitana”, pues se hace referencia al fenómeno urbano y no a la entidad administrativa.

ca es realizada por múltiples autoridades municipales e intermediarios de gobiernos nacionales o regionales, cuyas competencias y funciones se sobrepone en un marco institucional confuso y mal articulado.

Es por esto por lo que autores como Rosenbaum & Rodríguez-Acosta (2005) plantearon, desde hace ya varios años, la necesidad de buscar mecanismos de coordinación, planeación y asociación entre los municipios que garanticen los derechos urbanos en las aglomeraciones. Dichos mecanismos deben ir más allá de la creación de nuevas instituciones que, en ocasiones, no son depositarias de las demandas sociales democráticas ni son objeto de un control ciudadano, como sucede con las Áreas Metropolitanas^[3] (Borja, 2013). Sin embargo, de acuerdo con Borja (2013), la coordinación entre municipios en los ámbitos político, fiscal, institucional o financiero es bastante problemática por la resistencia de los partidos políticos y por la misma dinámica difusa y geometría variable del fenómeno.

En este contexto, el fenómeno de aglomeración urbana lleva al problema político del gobierno urbano, que se encuentra atomizado en diversas localidades, donde cada una de ellas desarrolla y define sus propias políticas, proyectos, instrumentos de gestión, control y ocupación del territorio. Por tanto, haciendo énfasis en América Latina, se responde a la pregunta ¿cómo se ha abordado en los últimos años el derecho a la ciudad en el contexto de fenómenos de aglomeración urbana?

Dentro de la metodología, se elaboró un mapa conceptual para relacionar y jerarquizar de la siguiente forma: primero, del derecho a la ciudad se desprende el concepto de derechos urbanos; segundo, de la aglomeración urbana, se derivan los conceptos de área metropolitana, metropolización, regiones metropolitanas, expansión urbana, conurbación y ciudad-región, y, tercero, de gobierno urbano se desglosa el concepto de gobernanza. A partir de esto, se construyeron ecuaciones de búsqueda, yendo desde los conceptos principales a los asociados y, posteriormente, la búsqueda individual tanto de los primeros como de los segundos. La información se clasificó con un criterio físico-espacial, priorizando los trabajos que refieren a las ciudades de América Latina. Las fuentes de búsqueda fueron Science Direct, Scopus, SciELO,

[3] Figuras administrativas que no son elegidas democráticamente, lo cual dificulta el control político, cuestiona su legitimidad e incluso su representación, sobre todo cuando la ciudad núcleo es la que, en la práctica, toma las decisiones.

Jstor, Google académico, la Revista Estudios Regionales de la Universidad de Andalucía y los repositorios de universidades colombianas con programas en urbanismo. Se aclara que se tienen en cuenta tanto definiciones teóricas como trabajos empíricos.

En el primer apartado se aborda el concepto del derecho a la ciudad y su tránsito hacia los derechos urbanos. En el segundo, se describe el abordaje de los derechos urbanos en contextos de aglomeración. En el tercero, se problematiza la necesidad de gobernar y garantizar los derechos urbanos en las aglomeraciones. Y, por último, en el apartado de conclusiones se insiste en la necesidad de seguir pensando la garantía del derecho a la ciudad, más allá de figuras administrativas, e incluyendo mayores grados de coordinación y cooperación entre las unidades municipales que conforman las aglomeraciones.

Del Derecho a la Ciudad a los Derechos Urbanos

Lefebvre (1978) propuso la teoría sobre el derecho a la ciudad en el siglo XX, cuando la ciudad misma pasaba por diversas transformaciones físicas; dicha teoría consiste en una exigencia y, al tiempo, un derecho “a la vida urbana, transformada y renovada” (p. 138). Es un derecho que solo es reivindicable por la clase obrera, pues Lefebvre la considera como la única capaz de “convertirse en agente, vehículo o apoyo social de esta realización” (p. 139). Según Gasca-Salas (2017), este derecho fue el resultado de la necesidad de reivindicar la ciudad como el reino del uso, donde se hallan lugares de encuentro que permiten defender y dar valor a la sociedad urbana. Por su parte, Matossian (2016) lo considera como un derecho a una vida urbana transformada y renovada, donde los ciudadanos construyen y se apropian de su ciudad, aunque se desarrolla en un contexto de fragmentación que dificulta la integración y participación social.

Por su parte, Harvey (2008) aportó a esta noción que el derecho a la ciudad también refiere al cambio social a partir de la transformación de la ciudad. Por tanto, este derecho es de carácter colectivo y está asociado al ejercicio del poder colectivo para lograr la remodelación de los procesos urbanos (p. 23). Botero (2018), Matossian (2016) y Marín (2015) señalan que, para Lefebvre, los movimientos obreros son los agentes de la transformación urbana, mientras que para Harvey resultan ser los movimientos sociales. No obstante, para

Purcell (citado en Marín, 2015), son cuatro los elementos que permiten comprender el derecho a la ciudad: primero, el énfasis en la persona como habitante del espacio urbano; segundo, el énfasis en la relación ciudadano-ciudadano y no en la relación ciudadano-Estado; tercero, que impera el valor de uso sobre el de intercambio, y, cuarto, que es una lucha por el derecho de los habitantes al uso de su ciudad en contra del derecho de propiedad de los propietarios (p. 50).

No obstante, Harvey (2008) afirma que el derecho a la ciudad se torna confuso en el mundo contemporáneo, dado el poder que tienen en las ciudades algunas élites políticas y económicas. Frente a esto, Borja (2011) considera que es necesario ampliar el derecho a la ciudad vinculándolo a los principales retos sociales, como:

- La precariedad en el trabajo y la desocupación y la naturalización de la economía especulativa
- La escasez de vivienda accesible e integrada al tejido urbano y los desahucios o endeudamiento inasumible
- La privatización de los espacios públicos y de los servicios de carácter universal
- El despilfarro de recursos básicos generados por las actuales formas de urbanización y de consumo
- El olvido o la negación de la memoria de las reivindicaciones populares y conquistas urbanas
- La política del miedo y la desviación del síndrome de seguridad contra los otros, los extraños, los diferentes
- El desigual acceso a la información y a la comunicación, en especial en la relación entre instituciones políticas y ciudadanía. (Borja, 2011, p. 45)

Para Botero (2018), lo que hace Borja es proponer un catálogo de derechos urbanos que conforman el derecho a la ciudad. Este listado, según el autor, no es taxativo y su eje principal está en el espacio público, en donde se concretan los demás derechos urbanos, como el derecho a la vivienda, al espacio público, a la belleza, a la identidad colectiva, a la movilidad y accesibilidad, a la centralidad, a la ciudad y a la ciudadanía, al gobierno metropolitano o plurimunicipal, a la invocación política, etc.^[4]

En este sentido, Castells (2010) afirma que la rele-

vancia del derecho a la ciudad está en darle una dimensión espacial y territorial a otros derechos que buscan que las personas vivan con dignidad en las ciudades. Sin embargo, Jouffe (2010), Schiavo, Gelfuso y Vera (2017) y Carmona (2018), consideran que en la actualidad la teoría está alejada de las dinámicas de la ciudad en América Latina, pues los gobiernos locales confunden el derecho a la ciudad con el derecho a la accesibilidad, los instrumentos e intervenciones urbanas que multiplican y acentúan la injusticia social que se evidencia en la gentrificación, pues solo quienes tienen el suficiente capital pueden acceder a los derechos, al tiempo que se excluye y oculta a los más vulnerables.

Es en este contexto en el que en América Latina debe pensar el derecho a la ciudad, porque los procesos de rápida urbanización han llevado a la conformación de regiones metropolitanas que, para Borja (2010), cuestionan la idea de ciudad. Esto se debe a que son espacios fragmentados, discontinuos y difusos, con escasos referentes físicos y simbólicos en el territorio de espacios públicos pobres, y sometidos a dinámicas privatizadoras. Se trata de territorios que, además, se caracterizan por la segregación social, la especialización funcional a gran escala y por sus centralidades, estratificadas por la oferta de consumo y, por ende, clasistas (p. 32).

Sobre las Aglomeraciones Urbanas

Una aglomeración urbana es el resultado del crecimiento económico y demográfico que genera la expansión rápida de una ciudad central sobre los territorios de sus vecinos (Borja en Núñez, 2007). Esto crea un nuevo ordenamiento urbano, marcado por “el aumento de las desigualdades entre ciudades de diferentes tamaños y especializaciones económicas” (Davis, 2014, p. 7), que en América Latina se evidencia en la desconexión entre el crecimiento poblacional y desarrollo económico (Castells, 2014; Davis, 2014). Es decir, aumenta el espacio urbano de manera acelerada, al tiempo que se reproduce la pobreza y el desempleo. Así, las aglomeraciones urbanas generan serios desafíos pues, como lo plantea Davis (2014), “el mundo urbano del siglo XXI se mueve en la miseria, rodeado de contaminación, desechos y podredumbre”^[5] (p. 30).

La aglomeración urbana refiere a lo que Castells

[4] Para un listado completo de derechos urbanos, ver Botero, 2018.

[5] Para una aproximación a diversos problemas en las aglomeraciones urbanas, ver Davis, 2007.

(2010) define como área metropolitana, que es una zona urbana entre 10 y 15 ciudades y pueblos, físicamente separados, pero funcionalmente interconectados, agrupados alrededor de una o más ciudades grandes, espacialmente distantes, que atraen enorme poder económico de una nueva división funcional de la fuerza de trabajo. Dichos lugares existen como entidades separadas, en las cuales la mayoría de los residentes trabajan, y como regiones funcionales, que se encuentran conectadas, por redes de transporte y comunicación por las que fluyen personas, bienes, servicios e información (Hall & Pain en Castells, 2010).

Este espacio urbano, entonces, se refiere al desbordamiento de la ciudad sobre otros municipios, que son incorporados de manera funcional. Es decir, es un crecimiento en forma de red en donde se descentralizan las actividades, residencias y servicios, al tiempo que se modifican los usos del suelo (Castells, 2010). Según Martínez (2016), estos territorios son discontinuos, tienen centralidades diversas y amplias áreas marginales y, para De Mattos (2004), han sido producto de la concentración desigual de la riqueza, asociada a los avances tecnológicos e industriales.

Al indagar sobre las aglomeraciones urbanas también se encuentra el concepto de “metropolización”, el cual, para Alfonso (2012), es una etapa previa del proceso de urbanización de la megalópolis, donde interactúan diversos agentes económicos y políticos, diferenciados por criterios administrativos, pero que mantienen redes de contacto y gravitan sobre un núcleo. Por su parte, Martínez (2016), citando a Ascher, pone este concepto en discusión con el de “metapolización”, que se refiere a las innovaciones en transporte, información y comunicación, es decir, a la búsqueda de conexiones con grandes aglomeraciones para obtener altos beneficios de su urbanidad; mientras que la metropolización se entiende como la concentración de riquezas humanas y materiales.

Por otra parte, se encuentra el concepto de “región metropolitana” que, de acuerdo con Brantz et al. (en Miquel, 2015), refiere a aquellos espacios sin delimitación, conformados por redes urbanas que vinculan las ciudades centrales con la periferia. Además, está el concepto de “expansión urbana” que, para Pulido, Díaz, Gómez, & Sanginés (2017), tiene que ver con el crecimiento físico de la ciudad y con la dificultad de demarcar límites territoriales. También afirman los autores, citando a Ewing, Pendall y Chen (2002), que la expansión urbana se trata de un proceso de extensión del desarrollo territorial mayor al crecimiento de

la población, lo cual, en palabras de Bruegmann (citado en Pulido, Díaz, Gómez, & Sanginés, 2017), es un crecimiento disperso por la ausencia de la planeación sistemática del uso del suelo a escala regional. En definitiva, la expansión urbana es la dispersión espacial y la generación de zonas fragmentadas que rompen los límites de las ciudades (Berruete, 2017).

Para Boisier (2006), todos estos cambios llevan a la creación de la “ciudad-región”, es decir, regiones urbanas que van más allá de las fronteras establecidas administrativamente. Estas regiones crean asentamientos humanos con diversos niveles de jerarquía o subsistemas^[6], que se articulan y direccionan para generar crecimiento económico y desarrollo social en un lugar central o ciudad nodal que se articula con un sistema de ciudades secundarias. Para Henao (2006), el punto clave de la ciudad-región se halla en el aumento de la funcionalidad y en la mayor capacidad de coordinación en materia de desarrollo económico que logran las diversas unidades que conforman el espacio urbano.

Volviendo a Boisier (2006), en su trabajo se plantean una serie de retos de la ciudad-región que están asociados a los retos de los derechos urbanos que se mencionaron arriba, como “identidad, medio ambiente, participación, proyecto político compartido, competitividad y mercadeo, conectividad, seguridad ciudadana, gobernabilidad y gobernanza” (p. 179). En este punto, es relevante el trabajo de Caldeira (2007), quien analiza en la aglomeración de Sao Paulo, en Brasil, diversas formas de violencia, exclusión y encierro que generan una reconfiguración de la segregación espacial urbana y una falta de respeto por los derechos civiles.

Por otro lado, la idea de la aglomeración urbana también se encuentra asociada a lo que Mumford (2014) denominó “conurbación”, y que consiste en un hecho físico y social donde se espesa y dispersa la masa urbana, generando una gravitación de núcleos urbanos alrededor de los centros de producción industrial dominantes (Geddes en Alarcón, 2015). Por su parte, Soja (2008) lo entiende desde el concepto griego de “sinecismo”, el cual se refiere al hecho de vivir en un espacio común donde existen interdependencias económicas, ecológicas y creativas que aparecen de la

[6] Según Boisier (2006) existen seis subsistemas: el subliminal (capitales intangibles), el axiológico (valores), el de acumulación (factores del crecimiento económico), el procedimental (administración), el decisional (actores y poder) y el organizacional (organizaciones públicas y privadas) (178).

cohabitación colectiva en el “hogar” (p. 42). El autor recuerda que en la Grecia antigua el sinecismo describía la unión de asentamientos de diferentes tamaños alrededor de una ciudad núcleo, asentamientos que terminaban generando una red de interacción. En la actualidad, se entiende dicho concepto como “formación de una red regional de asentamientos nucleados y anidados de modo jerárquico, capaces de generar innovación, crecimiento y desarrollo social (así como también individual) desde el interior de su dominio territorial definido” (p. 43).

Con todo, lo que se evidencia en esta serie de nociones asociadas a la aglomeración urbana es que las transformaciones urbanas contemporáneas no son fácilmente aprehendidas por conceptos tradicionales. En este sentido, Martínez (2016) afirma que dichas transformaciones, a la luz de los cambios morfológicos y funcionales, ya no pueden ser descritas solamente como el crecimiento de la metrópoli hacia su periferia, pues se trata de una expansión que, como ya se ilustró, es dispersa, difusa y genera segregación socioespacial.

Es por esto por lo que en este artículo se indaga sobre las condiciones o posibilidades de pensar un derecho a la ciudad que englobe los derechos urbanos en un contexto de aglomeración. El interés recae, en particular, sobre América Latina, donde los procesos urbanos crearon ciudades de islas entre las que se pueden encontrar la isla de la riqueza (condominios urbanos para la clase alta y media), la isla de la producción, la del consumo e incluso la de la precariedad (Martínez, 2018). Para De Mattos (en Hidalgo, Arenas, & Santana, 2016) todo esto significa la transformación urbana expandida y fragmentada de la región en los últimos años.

Gobierno Urbano y Garantía de Derechos en las Aglomeraciones

La urbanización en América Latina se ha definido por la existencia de mercados informales, populares y clandestinos. Jaramillo (2010) estableció algunos rasgos distintivos de la urbanización en la región, que giran alrededor de la vivienda, la ocupación de suelos, la urbanización informal y la especulación de precios. Todos estos aspectos, en el contexto de expansión urbana acelerada, generan retos al momento de gobernar la ciudad.

En este orden de ideas, es necesario analizar la idea del gobierno urbano, sobre todo cuando las ciudades parecen estar direccionadas por unas élites políticas y económicas, mientras que las instituciones abandonan su facultad de planear el territorio, permitiendo directa o indirectamente que los actores privados se apropien del espacio urbano a partir de dinámicas comercializables, redituables y valiosas para el mercado (Janoschka, 2002).

Entonces, ¿qué es un gobierno? Según Sills (1979), es un grupo de personas que ejercen el poder y la protección de los habitantes a través de la toma y ejecución de decisiones. Para Tilly (2007), es una organización que ejerce control de los medios concentrados de coerción dentro de un territorio; para Bobbio & Matteucci (1981), son las personas que ejercen el poder político. Así, el concepto de gobierno hace referencia al ejercicio del poder político legítimo por parte del Estado —concretamente por parte del gobernante, quien es su representante— sobre los ciudadanos (Bobbio, 1996), a quienes busca guiar hacia una meta, la cual debe ser elegida previamente y no quedar sujeta a los acontecimientos del momento (Bobbio, 2009). Y, ¿qué es lo urbano? Para Susser (2001) es una forma de ocupación del espacio por parte de la población que está marcada por la concentración, la aglomeración y la densidad.

Sintetizando, el gobierno urbano hace referencia al grupo de personas que ejercen el poder a través de la toma y ejecución de decisiones orientadas a una población concentrada en el espacio urbano. Indagar sobre el gobierno urbano en América Latina implica acudir a la figura de municipio, que impera en la región y que, desde la década de los 80, tomó fuerza a partir de las reformas al Estado y del proceso de descentralización que creó equilibrios entre el gobierno nacional y local. En este contexto, el municipio se convirtió en un actor protagónico^[7], al ser depositario de nuevas competencias para la atención de la sociedad, las formas de participación y la representación en temas como “el presupuesto participativo, la planificación estratégica y la cooperación público privada” (Carrión, 2016, p. 54).

No obstante, el crecimiento de la ciudad real ha desbordado la capacidad de los municipios, que, en ocasiones, se resisten a perder la hegemonía que les ha

[7] Por ejemplo, en el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia, el municipio es considerado como la “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado”. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

sido otorgada por los procesos de descentralización. Esto, paradójicamente, ha generado un fenómeno inverso de centralización del municipio al momento de resolver las problemáticas de las aglomeraciones. En este orden de ideas, el gobierno urbano de América Latina se encuentra en un problema marcado por el desborde del espacio y sus retos subyacentes, en espacios donde existen

[...] decenas de autoridades municipales competentes en el planeamiento urbano, entidades intermedias de naturaleza diversa que planifican y programan servicios, delegaciones de los gobiernos nacionales o regionales cuyas competencias y funciones se superponen y se imponen a las locales [...] todo ello en un marco institucionalmente más confuso que complejo, mal articulado, opaco, en el que no funcionan los mecanismos de representación y de participación [...] y a la complejidad mal articulada de las actuales poblaciones metropolitanas (Borja, 2013, p. 66).

Así aparece la cuestión de cómo se puede gobernar la ciudad aglomerada superando los límites político-administrativos que imponen los municipios. Para Rojas, Cuadrado-Roura y Fernández (2005), esto debe entenderse desde la evolución administrativa y los fenómenos recientes de aglomeración urbana que llevan a un nuevo campo de discusión en el urbanismo: ¿cómo se gobiernan las metrópolis? Es decir, la aglomeración urbana genera un desafío político al momento de tomar decisiones que resuelvan las necesidades de las personas que habitan el territorio urbano. En este sentido, los autores consideran que los gobiernos de las aglomeraciones deben tomar “acciones coordinadas en el terreno político, fiscal, institucional y financiero” (p. 48). Esto implica que las diferentes unidades municipales deben coordinarse para la gestión de la ciudad real.

La discusión que aquí se propone va más allá de las figuras administrativas de las “áreas metropolitanas” existentes en varios países de América Latina. En esta línea, es pobre la literatura académica e investigaciones que en la región se encuentran sobre el gobierno urbano. Lo que sí resulta abundante son las referencias a territorios marcados por acelerados procesos de urbanización que cuestionan la idea del municipio. Así, abordar la garantía de derechos urbanos en fenómenos de aglomeración lleva a pensar cómo gobernar las aglomeraciones sin caer en lo que Borja (2013) llama “la retórica sobre la gobernabilidad” (p. 67).

Por tanto, la garantía del derecho a la ciudad y los derechos urbanos va más allá de la creación adminis-

trativa. La indagación propuesta se enfoca en lo que Rojas et al. (2005) sostienen: que los gobiernos que se enfrentan al fenómeno de la aglomeración urbana deben empezar por definir las responsabilidades y recursos, los niveles de participación de la población en las decisiones y por implementar “acciones coordinadas en el terreno político, fiscal, institucional y financiero” (p. 48). En esta línea se encuentra Ugalde (2007), quien afirma que el gobierno en las aglomeraciones debe basarse en la “intervención pública coordinada” al momento de ejecutar políticas públicas (p. 444), y pone como un buen ejemplo lo que sucede en ciudad de México.

Al respecto, Rosenbaum y Rodríguez-Acosta (2005) insisten en que se debe “encontrar coordinación, planeamiento y procesos de implementación que puedan maximizar eficiencia y recursos” a través de “asociaciones de autoridades locales” (p. 3). Esta idea se encuentra comúnmente en la figura de los gobiernos metropolitanos que, según la Organización de Naciones Unidas (ONU) (en Rodríguez y Oviedo, 2001), son de cuatro tipos: primero, el centralizado, donde un solo alcalde gobierna la ciudad y es designado por el gobierno central; segundo, el descentralizado con varios niveles; tercero, el descentralizado y fragmentado, pero coordinado, que funciona a través de un sistema cooperativo de autoridad, y, cuarto, un sistema descentralizado, fragmentado y sin coordinación entre los diferentes niveles del gobierno. Los tipos dos y tres refieren a los gobiernos supramunicipales o intermunicipales.

Rodríguez y Oviedo (2001) señalan que los gobiernos metropolitanos no son estáticos, sino que son realidades políticas cambiantes que se pueden entender a partir de tres elementos: primero, la ciudad crece y cambia su jurisdicción (cambio por ámbito de jurisdicción); segundo, cambia el modelo de gobierno de intramunicipal o descentralizado a supramunicipal o centralizado y viceversa (cambio de gestión metropolitana), y, tercero, cambia el modelo de gobierno, ya que, al ser parte de un proceso político, los gobiernos metropolitanos pueden desaparecer, como ocurrió en Londres en 1986 con Margaret Thatcher, quien acabó con el cargo de alcalde metropolitano, que regresó en el 2000 con Tony Blair.

Para Ugalde (2007), la discusión sobre el gobierno de las zonas metropolitanas es cambiante porque siempre se están buscando nuevas formas de gestión pública que permitan abordar las “tendencias demográficas y la multiplicación de problemas sociales que

se dan en los territorios metropolitanos” (p. 443). El autor destaca que una de las formas de gobierno que podría aplicarse en la región es la “intervención pública coordinada”, es decir, la coordinación de las autoridades de la región metropolitana para la ejecución de políticas públicas (p. 444).

Esta coordinación conduce a la idea de la gobernabilidad que, para Lefèvre (2005), se trata de un proceso donde se equilibran las necesidades del gobierno y sus capacidades; por tanto, una aglomeración es gobernable cuando la diferencia entre los problemas y las soluciones no es muy representativa. Es decir, la gobernabilidad sucede donde se ejecutan las políticas públicas y acciones colectivas para solucionar problemas que favorezcan el desarrollo (p. 195). El autor, además, señala tres elementos para la existencia de gobiernos en escenarios de aglomeración: la competitividad económica, la mejora de la cohesión social y la presencia de una autoridad metropolitana responsable, que sea controlada democráticamente y que permita la generación de estructuras institucionales que eviten la corrupción del gobierno urbano (p. 199).

Respecto al concepto de gobernanza, Prada-Trigo (2015) cita a David Harvey para expresar los cambios de los modelos de gestión de la ciudad, pasando de un modelo gerencial, basado en la intervención y organización de las ciudades, a otro de gobernanza, es decir, un modelo basado en criterios empresariales. Este último modelo abandona la redistribución equitativa de recursos y la búsqueda de un desarrollo armónico, y adopta el crecimiento y la reestructuración competitiva como su principal objetivo para “maximizar los rendimientos de capital y la inversión externa” (p. 440).

En contraste, para De Mattos (2004), la gobernanza es un modelo de coordinación de acciones individuales que permiten la construcción de un orden social. Esto quiere decir que la gestión de los gobiernos urbanos se entiende como un “proceso impulsado desde las colectividades locales, con la máxima participación de sus actores relevantes, buscando establecer un vínculo directo entre planificación, urbanismo y vida local” (p. 19).

La gobernanza, entonces, lleva a una mayor vinculación de la población en el gobierno, lo cual, para Pérez (2010), pasa por la importancia de programas de cultura ciudadana y urbanismo, pues han sido modelos que han logrado, a través de la reconfiguración espacial y cultural, la construcción de un sentido di-

ferente de la esfera pública y democrática, como han sido los casos de Bogotá (en la administración Mokus) y Medellín (en las administraciones de Fajardo y Salazar), donde se implementaron nuevas prácticas y lógicas de intervención y acción política en el gobierno urbano. Pérez (2010) llama a todo esto ejercicios tecnodemocráticos donde los conocimientos técnicos y la política democrática se vinculan para restaurar el orden social y resolver las ambigüedades y contradicciones de las políticas públicas y la planeación urbana.

Todo esto lleva a repensar la ciudad y a darle mayor sentido al espacio construido a partir de la articulación de las funciones sociales y formas arquitectónicas que también se desbordan (Hénaff, 2014). En esta línea, Gomà (2019) afirma que el derecho a la ciudad no puede dejar de abordar las transformaciones que ha vivido la ciudad y sostiene que en el siglo XXI “el derecho a la ciudad es también el derecho a la metrópoli” (2019, párr. 6).

Bajo estos postulados, la garantía de los derechos urbanos (que componen el derecho a la ciudad), a escala de aglomeración, pasa por el reconocimiento por parte de los municipios (los gobiernos urbanos) de unos desafíos o retos sociales, y por la formulación de políticas encaminadas a superarlos. Estas políticas se desarrollan a través de mecanismos de coordinación y cooperación entre los municipios.

Sin embargo, Gomà (2019) y Borja (2013) sostienen que los derechos urbanos involucran la existencia de gobiernos de proximidad, esto es, democráticos, transparentes y accesibles a los ciudadanos. La garantía de derechos urbanos en una escala de aglomeración remite a

Un modelo articulado, por un lado, por la hibridación de componentes supramunicipales (amplias competencias metropolitanas) e intermunicipales (relaciones horizontales y coproducción de políticas entre municipios). Y basado, por otro lado, en un fuerte vínculo democrático: elección metropolitana directa e instrumentos de participación. La dimensión democrática, además, puede convertirse en palanca para fortalecer el demos metropolitano —un sujeto colectivo que se autogobierna y genera actores metropolitanos— sobre la base de identidades de barrio y de ciudad que hace falta también preservar y proyectar hacia el futuro (Gomà, 2019, párr. 9).

Dicha garantía, para Blanco, Gomà, & Subirats (2018), no se trata simplemente de formular políticas ni de hacer efectiva “la dimensión urbana de la jus-

ticia social, económica y ambiental” (p. 24), sino de promover el derecho a la ciudad a través de procesos alejados de las lógicas jerárquicas y del monopolio burocrático, teniendo en cuenta diferentes estrategias. Primero, territorializar la gobernanza, acercando las políticas urbanas a escalas barriales; segundo, coproducir políticas urbanas con participación de la comunidad; tercero, impulsar la acción comunitaria a través de capacidades colectivas de resolución de problemas; cuarto, abrir la gestión a la ciudadanía a través de la apropiación de los bienes comunes desde valores democráticos, y, quinto, apoyar la innovación social que viene desde abajo sin impulso ni mediación institucional.

En resumen, la garantía de los derechos urbanos en las aglomeraciones va más allá de la existencia de políticas encaminadas a superar los retos de la nueva espacialidad. Se trata, también, de la existencia de un gobierno con instituciones de carácter democrático, con un enfoque comunitario y barrial que tenga la capacidad de generar mecanismos de coordinación y cooperación para abordar de manera conjunta los problemas y fenómenos urbanos (Rojas et al., 2005; Rosenbaum & Rodríguez-Acosta, 2005; Ugalde, 2007).

Conclusiones

En la literatura que estudia los actuales fenómenos urbanos se encuentra el uso de varios conceptos para describir una misma realidad: la del desbordamiento de una ciudad hacia otros municipios. Dicha realidad genera, por un lado, una ciudad dispersa y fragmentada que crea asentamientos humanos con niveles de jerarquía, en otras palabras, genera una problemática de segregación social; por otro lado, genera desafíos al gobierno urbano que, en la actualidad, según varios de los autores abordados, no están siendo resueltos por los gobiernos de América Latina. En relación con esto se encuentra que la realidad urbana supera las capacidades de gobierno, innovación y cooperación de las ciudades latinoamericanas, pues estas siguen estancadas en la concepción anacrónica del municipio, y en la inoperante figura administrativa de área metropolitana, para responder a los desafíos de los territorios urbanos.

Por último, es necesario seguir estudiando y abordando estos fenómenos para plantear posibles alternativas al gobierno urbano, desde la perspectiva de la garantía de derechos urbanos y a través de meca-

nismos de coordinación y cooperación entre los municipios que, al mismo tiempo, sean garantía de un verdadero gobierno metropolitano democrático, y no simplemente una entidad administrativa. Tal vez esta idea permita pensar y garantizar los derechos urbanos sin la necesidad de crear otra institución.

Referencias

- ALARCÓN, D. (2015).** *La conurbación como escenario de ordenamiento en la región metropolitana de Santiago de Cali* [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá]. <http://bdigital.unal.edu.co/53046/>
- ALFONSO, Ó. (2012).** El sistema de ciudades y el polimetropolitano en Colombia. *Questiones Urbano Regionales*, 1(1), 9-38. <http://hdl.handle.net/10469/6364>
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (1991).** Constitución Política de Colombia. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- BERRUETE, F. (2017).** Los Vacíos Urbanos: una Nueva Definición. *Urbano*, 35, 114-122. <https://doi.org/10.22320/07183607.2017.20.35.09>
- BLANCO, I., GOMÀ, R., & SUBIRATS, J. (2018).** El nuevo municipalismo: Derecho a la ciudad y comunes urbanos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 20, 14-28. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10491>
- BOBBIO, N. Y MATTEUCCI, N. (1981).** *Diccionario De Política*. Siglo XXI.
- BOBBIO, N. (1996).** *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*. Fondo de Cultura Económica.
- BOBBIO, N. (2009).** *Teoría general de la Política*. Trotta.
- BOISIER, S. (2006).** Algunas reflexiones para aproximarse al concepto de ciudad-región. *Estudios Sociales*, 14, 163-190. <https://publicaciones.autonoma.edu.co/index.php/anfora/article/view/528>
- BORJA, J. (2010).** La democracia en busca de la ciudad futura. *En Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias- Segunda edición* (pp. 31-43). Habitat International Coalition HIC.
- BORJA, J. (2011).** Espacio público y derecho a la ciudad. *Viento Sur*, 116, 39-49.
- BORJA, J. (2013).** *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Alianza Editorial S.A.
- BOTERO, T. (2018).** Espacialidades de las mujeres en el espacio público del centro de Medellín. Una aproximación a la ciudadanía y a los derechos urbanos [Tesis, Universidad Nacional de Colombia]. <http://www.bdigital.unal.edu.co/70779/>
- CALDEIRA, T. (2007).** Ciudad de Muros. Gedisa.
- CARRIÓN, F. (2016).** *La ciudad y su gobierno en América Latina. En Procesos urbanos en acción ¿Desarrollo de ciudades para todos? Vol. III* (pp. 45-80). Abya-Yala.
- CASTELLS, M. (28 DE JUNIO 2013).** La región metropolitana en red como forma urbana de la era de la información. *Clarín*. https://www.clarin.com/ideas/manuel-castells-sociedad-red-urbanismo_0_B1sZl6UjPQx.html
- CASTELLS, M. (2014).** *La cuestión urbana*. Siglo XXI.
- DE COULANGES, F. (2007).** *La ciudad antigua. Estudio sobre el culto, el derecho y las instituciones de Grecia y Roma*. Porrúa.
- DAVIS, M. (2007).** *Ciudades muertas. Ecología, catástrofe y revuelta*. Traficantes de Sueños.
- DAVIS, M. (2014).** *Planeta de ciudades miseria*. Akal.
- DE MATTOS, C. (2004).** De la planificación a la Governance: Implicancias para la gestión territorial y urbana. *Revista Paranaense de desenvolvimiento*, 107, 9-23. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4813515>
- GASCA-SALAS, J. (2017).** Henri Lefebvre y el derecho a la ciudad. Exégesis desde sus *Tesis sobre la ciudad*. *Bitácora Urbano Territorial*, 27 (2), 19-26. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v27n2.63039>
- GOMÀ, R. (17 DE ABRIL 2019).** Del derecho a la ciudad al derecho a la metrópoli | Barcelona Metròpolis | *Ayuntamiento de Barcelona*. Barcelona Metròpolis. <https://www.barcelona.cat/metropolis/es/contenidos/del-derecho-la-ciudad-al-derecho-la-metropolis>
- HARVEY, D. (2008).** El derecho a la ciudad. *New left review*, 53(4), 23-39. <https://newleftreview.es/issues/53/articles/david-harvey-el-derecho-a-la-ciudad.pdf>
- HÉNAFE, M. (2014).** *La ciudad que viene*. LOM ediciones.
- HENAO, L. F. A. (2006).** Los hechos regionales, base para las estructuras de gobierno en la ciudad-región de Medellín. *Semestre Económico*, 9(17), 43-80. <https://revistas.udem.edu.co/index.php/economico/article/view/1086>
- HIDALGO, R., ARENAS, E. Y SANTANA, D. (2016).** ¿Utópolis o distópoli?: Producción inmobiliaria y metropolización en el litoral central de Chile (1992-2012). *EURE (Santiago)*, 42(126), 27-54. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000200002>
- JANOSCHKA, M. J. (2002).** El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: Fragmentación y privatización. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 28(85). <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1239>
- JARAMILLO G., S. (2010).** Reflexiones sobre la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Territorios*, (18-19), 11-53. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/826/746>
- JOUFFE, Y. (2010).** Contra el derecho a la ciudad accesible. Perversidad de una reivindicación consensual. En *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuesta y experiencias. Segunda edición* (pp. 45-58). Habitat International Coalition HIC. <http://www.hic-gs.org/news.php?pid=3849>
- LEFEBVRE, H. (1978).** *El derecho a la ciudad*. Ediciones Península.
- LEFÉVRE, C. (2005).** Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En *Gobernar las Metropolis* (pp. 195-262). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/gobernar-las-metropolis>
- MARÍN, A. P. (2015).** *Bordes Urbanos y Derecho a la Ciudad. Estudio de Caso: Cuenca Media Pereira-Dosquebradas (Colombia)* [Maestría, Universidad Nacional de Colombia - Sede Manizales]. <http://bdigital.unal.edu.co/51442/>
- MARTÍNEZ, P. (2016).** La metropolización afectada por la globalización: Reflexión epistemológica sobre la nueva revolución urbana. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 25(2), 77-105. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v25n2.56907>
- MARTÍNEZ, P. (2018).** Mercado inmobiliario y la producción del archipiélago metropolitano. La metropolización de Cali. *Bitácora Urbano Territorial*, 28(1), 9-24. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v28n1.40237>
- MATOSSIAN, B. (2016).** Escalas y derecho a la ciudad: Cuestionamientos en una urbe patagónica. *Andamios*, 13(32), 83-106. <https://andamios.uacm.edu.mx/index.php/andamios/article/view/526>
- MIQUEL, M. P. (2015).** Policentrismo y gobernanza metropolitana: Los casos de la Región Metropolitana de Barcelona y la conurbación de West Midlands. *Revista de Estudios Regionales*, 104, 151-179. <https://www.redalyc.org/pdf/755/75544129007.pdf>
- MUMFORD, L. (2014).** *La ciudad en la historia. Sus orígenes, transformaciones y perspectivas*. Pepitas Calabaza.
- NÚÑEZ, B. (2007).** Grandes desarrollos habitacionales en la Zona Conurbada de Guadalajara. *Espiral (Guadalajara)*, XIII(39), 111-137. <http://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v13n39/v13n39a4.pdf>

PÉREZ, F. (2010). Laboratorios de reconstrucción urbana: Hacia una antropología de la política urbana en Colombia. *Antipoda*, 10, 51-84.

<https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/antipoda10.2010.04>

PRADA-TRIGO, J. (2015). ¿De la no-gestión al empresarialismo? Algunas evidencias en la transformación de la gobernanza urbana en las ciudades medias latinoamericanas a través de un caso de estudio ecuatoriano. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 69, 437-463. <https://doi.org/10.21138/bage.1904>

PULIDO, J. A. L., DÍAZ, G. E., GÓMEZ, J. C. Z., Y SANGINÉS, A. G. (2017). Los costos de la expansión urbana: Aproximación a partir de un modelo de precios hedónicos en la Zona Metropolitana del Valle de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 32(1), 37-63. <https://doi.org/10.24201/edu.v32i1.1615>

RODRÍGUEZ, A., Y OVIEDO, E. (2001). *Gestión Urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5718>

ROJAS, E., CUADRADO-ROURA, J. Y FERNÁNDEZ, JOSÉ. (2005). *Gobernar las metrópolis*. Banco Interamericano de Desarrollo.

ROSENBAUM, A., & RODRÍGUEZ-ACOSTA, C. (2005). Gobierno local y la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en América Latina. En X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (pp. 1-14).

SCHIAVO, E., GELFUSO, A. Y VERA, P. (2017). El derecho a la ciudad. Una mirada desde América Latina. *Cadernos Metrópole*, 19(38), 299-312. <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3812>

SILLS, D. (1979). *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*. Aguilar.

SOJA, E. (2008). *Postmetrópolis*. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones. Traficantes de Sueños.

SUSSER, I. (2001). *La sociología urbana de Manuel Castells*. Alianza.

TILLY, C. (2007). *Violencia colectiva*. Hacer Editorial.

UGALDE, V. (2007). Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 22(2), 443-460. <https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1285/1278>