

Fernando Carrión y Paulina Cepeda,
editores

Ciudad Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía



© 2021 FLACSO Ecuador
Septiembre de 2021

ISBN: 978-9978-67-582-3
FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 68-03
www.flacso.edu.ec

Ciudades capitales en América Latina : capitalidad y autonomía
/ editado y compilado por Fernando Carrión y Paulina Cepeda.
Quito : FLACSO Ecuador. 2021

ix, 639 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas.

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978675823

CIUDADES ; REFORMA ; AUTOGOBIERNO ;
DESCENTRALIZACIÓN ; AUTONOMÍA ; HISTORIA ;
NEOCONSTITUCIONALISMO ; DERECHO A LA
VIVIENDA ; POLÍTICA DE SUELO ; INVERSIÓN
PÚBLICA ; GOBERNANZA ; AMÉRICA LATINA.

I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR-COMPILADOR.

II. CEPEDA, PAULINA, EDITORA-COMPILADORA

307.76 - CDD

Índice

Presentación	IX
El Derecho <i>DE</i> la ciudad en las capitales de América Latina <i>Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda</i>	1
CAPÍTULO I	
¿LAS CIUDADES CAPITALES TIENEN AUTONOMÍA?	
<hr/>	
Las ciudades capitales y despliegue estatal en América Latina <i>Fernando Carrión Mena</i>	35
Los estatutos de autonomía en el Ecuador <i>Juan Pablo Aguilar A.</i>	67
Estatuto da metrópole nas cidades brasileiras <i>Carolina Heldt D'Almeida, Fernando de Mello Franco y João Sette Whitaker Ferreira</i>	77
Estado de las autonomías en España y su incidencia en la región andina <i>Decio Machado</i>	99

CAPÍTULO II

REGÍMENES DE CAPITALIDAD: COMPETENCIAS, RECURSOS Y GOBIERNO

Reconstruyendo el <i>rompecabezas legal</i> : las competencias en la regulación de políticas de suelo y habitacionales en la Argentina	123
<i>Felipe Mesel</i>	
Los retos fiscales de las ciudades capitales en América Latina	147
<i>Huáscar Eguino y Gilberto Chona</i>	
Ciudades, representación política y ciudadanía: comparando diseños constitucionales a nivel subnacional	
<i>Flavia Freidenberg y Karolina M. Gilas</i>	171
Gobernanza y participación ciudadana en ciudades capitales (y el caso de la Ciudad de México)	
<i>Lucía Álvarez Enríquez</i>	209

CAPÍTULO III

CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES UNITARIOS

La capitalidad de Bogotá distrito capital	235
<i>Paul Bromberg</i>	
Quito: la agonía de una capitalidad débil y el elusivo camino hacia una ciudad autónoma	277
<i>Felipe Burbano de Lara</i>	
Región metropolitana de Santiago de Chile: globalización y desigualdad.	303
<i>Luis Eduardo Bresciani L.</i>	
Fragmentación institucional, desigualdad y gobierno del área metropolitana de Lima (Perú)	327
<i>Manuel Dammert-Guardia y Laura Lozada</i>	

Sucre y La Paz. Historia de una disputa capital 355
Moira Zuazo

El caso de Montevideo 381
Salvador Schelotto

CAPÍTULO IV

CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES FEDERALES

Luces y sombras de la autonomía porteña.
Reflexiones político-institucionales a veinticinco años
de su funcionamiento 407
Rafael Gentili

La Ciudad de México, el estatus de la capital
en el sistema federal 429
Alicia Ziccardi

El caso de la autonomía “tutelada” del
Distrito Federal en Brasil 447
Benny Schvarsberg y Maribel Aliaga Fuentes

La accidentada travesía de la ciudad de Caracas y
su área metropolitana 467
Marco Negrón

CAPÍTULO V

ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

La difícil construcción de la autonomía en Quito capital 491
Fernando Carrión Mena

Ingresos actuales y potenciales del DMQ 515
Francisco Andrés Garcés R.

Distrito Metropolitano de Quito: competencias y atribuciones	531
<i>Eulalia Flor Recalde</i>	
Ciudadanías postergadas: retos hacia el estatuto autonómico	549
<i>Verónica Silva</i>	
Derecho a la ciudad, una visión para Quito	577
<i>Luis Vladimir Morales P.</i>	
La protección del Chocó Andino a la luz de los derechos de la naturaleza y del proyecto de estatuto de autonomía del Distrito Metropolitano de Quito	597
<i>Adriana Rodríguez C. y Viviana Morales N.</i>	
Comunas ancestrales en los Andes quiteños	615
<i>Freddy Enrique Simbaña P.</i>	

Presentación

En Flacso sede Ecuador el equipo Polis.tic Lab desarrolló en 2019 un Seminario Internacional denominado Ciudades Capitales bajo el apoyo de Cepal y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. De esa experiencia nació la necesidad de construir una memoria del proceso, que parta de la sistematización de los aportes provenientes de varios expertos y académicos de la región. El objetivo de esta publicación es sistematizar, difundir y estimular la investigación sobre temas urbanos con un sentido crítico y multidisciplinario, de tal manera de entender la condición de autonomía y capitalidad de las ciudades de América Latina.

En esta ocasión se presenta el Libro Ciudad Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía. En este volumen se tiene la visión y voz de aproximadamente 30 académicos y expertos/as urbanos; que han analizado y han sido parte de procesos de construcción de autonomía en ciudades capitales de América Latina. El libro abre la necesidad de discutir no solo los mecanismos adecuados para construir un proyecto autonómico de ciudad, sino también abordar los múltiples escenarios posteriores a esta construcción.

Este objetivo ha sido alcanzado con la colaboración de los autores de cada uno de los artículos expuestos en este volumen, a quienes la institución les extiende su gratitud y les invita a seguir aportando en beneficios de la sociedad.

Felipe Burbano de Lara
Director FLACSO-Ecuador

El Derecho *DE* la ciudad en las capitales de América Latina

Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda¹

*“Los Derechos Humanos y los Derechos de la Naturaleza
son dos nombres de la misma dignidad”*
Eduardo Galeano (2008)

Introducción

El siglo XXI ha sido catalogado por Naciones Unidas como el siglo de las ciudades, en atención a la cantidad de población concentrada en las urbes (56% a nivel planetario y 84% en la región), y al peso de la actividad económica urbana (85%) con lo cual se conforman en el asiento principal de la humanidad. Adicionalmente, debido a que la ciudad es una *comunidad política* que ha adquirido gran protagonismo a nivel mundial, gracias al peso demográfico y a la jerarquía económica; tanto que lo inter-urbano empieza a restarle peso a lo inter-nacional y las instancias de integración multilateral se reconfiguran por el peso gravitatorio de las ciudades.

El protagonismo urbano, en el marco de la globalización de las ciudades, tiene origen en los nodos urbanos de articulación global que se presentan por sobre el de las naciones (Abrahamson, 2004). Hecho que nace históricamente en la relación de las ciudades con los Estados, que tiene larga data, tanto que las ciudades fueron el punto de partida para la

¹ Académicos de FLACSO-Ecuador

formación de los estados nacionales, para luego constituirse en centros del desarrollo económico, social y política de las mismas naciones.

En el contexto actual hay que reconocer que la relación Estado/Ciudad pasa por un nuevo momento gracias a los cambios en los dos polos de esa ecuación. La Reforma del Estado y las nuevas lógicas de urbanización a escala planetaria así lo determinan, mucho más en las ciudades capitales –por ser el asiento principal de los aparatos estatales– que tienden a reconfigurarse. Actualmente, muchas naciones dependen de la conexión global de las ciudades y principalmente de las capitales. Estas relaciones dependen, a su vez, de la funcionalidad, la riqueza, el poder, la producción y, principalmente, del sistema económico post industrial.

Paradójicamente el centralismo político y económico impulsó a las ciudades capitales para que logren convertirse en nodos de articulación global, incluso por sobre las naciones (Cuervo, 2010). Esta condición empujó el crecimiento descontrolado y discontinuo de la mancha urbana, que condujo a la urbanización no sólo de ciudades, sino de regiones urbanas. De allí que las ciudades capitales adquieran nuevos grados de distancia frente al Estado central (autonomía) e inéditos sentidos vitales relacionados con su expansión y el entorno natural (ecología).

En estas transformaciones se inscribe la reivindicación de una mayor autonomía de las ciudades, en general, y de las capitales, en particular; posición demandada frente a los gobiernos nacionales y las corporaciones globales, las cuales tienen una presencia cuasi colonial en ciertos territorios. En América Latina estas demandas aparecen a principios de la década de los años ochenta, a partir del retorno a la democracia, por su expansión por los territorios y por el cambio del modelo de acumulación.

Adicionalmente, la producción de la ciudad genera transformaciones que impactan en su entorno natural. Una de ellas es la mutación de los ciclos vitales de la ciudad, en el marco de sus relaciones con la naturaleza, que tienden a reconfigurar la estructura de su ecosistema (cambio climático). Las poblaciones humanas claramente son interdependientes del mundo natural –no al revés– por lo que sus acciones y omisiones son determinantes. Esta metamorfosis permite identificar su condición esencial como parte ontológica del ser; esto es, de los respectivos estratos de existencia.

Esta doble determinación, autonomía y ecosistema, reconoce a la ciudad en una condición de entidad con vida propia, que debe tener todos los elementos para su sustentabilidad, tanto en términos de recursos sociales como naturales. Ahí está la base para el reconocimiento de su condición de *sujeto de derechos*.

Para el efecto surgen preguntas que guiarán este trabajo: ¿Las ciudades generan derechos, pero también pueden tenerlos? Y si los tienen, ¿Cuáles deben ser sus contenidos? ¿Ante quién reivindicarlos y hacerlos valederos? Además, ¿Las ciudades capitales tienen derechos distintos a los de las otras ciudades dada su proximidad al Estado? ¿Qué ha pasado con las ciudades capitales al calor de los cambios históricos finiseculares?

Intentar responder a estas preguntas supone modificar la base conceptual de los derechos, así como también de la ciudad, predominantemente concebida como un objeto físico o un producto material. Más aún cuando la Teoría del Sujeto de Derecho (Varsi, 2017) empieza a reconocer una pluralidad de orígenes debido a que vive un momento de transición, porque tradicionalmente los sujetos de derechos han sido considerados exclusivamente los seres humanos.

Los Derechos Humanos pusieron, inicialmente, su acento en los *Derechos Individuales*: la vida, la integridad, la libertad de expresión, la igualdad ante la Ley. Luego, en las entreguerras mundiales, el énfasis estuvo en la función social de las personas, alrededor de los *Derechos Sociales*: trabajo, salud, educación, seguridad social. Después de la Segunda Guerra Mundial se posicionan en los *Derechos Colectivos*, que reconocen al medio ambiente, las formas del desarrollo y la paz. Hoy estamos entrando en una nueva generación o tendencia (Ávila Santamaría, 2012), vinculada a la tecnología y la naturaleza. Este proceso muestra que el sujeto de derechos y los derechos han cambiado históricamente por generaciones.

Hoy, la tendencia de la lucha social continúa subrayando la necesidad de tener una nueva visión de los derechos, que supere la concepción tradicional que negaba la posibilidad de que los objetos del mundo material o incluso otros seres vivientes tuvieran derechos ya que eran privativos de las personas. En definitiva, estamos frente a una nueva entrada que va en contra del antropocentrismo, que beneficiará al ser humano.

Bajo esta perspectiva, la ciudad, al ser considerada desde las concepciones hegemónicas como un objeto físico-material-artificial producido, no pudo acceder a la condición de sujeto de derechos. Sin embargo, históricamente se convirtió en objeto de derechos, gracias a los aportes clásicos de Lefevre (2020) y Harvey (2008), entre otros, que formulan la tesis del *Derecho a la Ciudad*. Pero aquí se debe solventar una pregunta adicional: ¿Derecho a qué ciudad? Y aquí surge la necesidad de un paso adicional: concebir a la misma ciudad como sujeto de derechos, para que justamente pueda satisfacer los derechos colectivos de la ciudadanía.

Vivimos un cambio de época, que incluso algunos autores denominan cambio civilizatorio, en el que florecen nuevos paradigmas. De allí que en las cartas magnas de nuestros países se empezó a consagrar el Estado Social de Derechos que incorpora –bajo el sentido del nuevo Constitucionalismo y de la lógica de las nuevas generaciones de derechos– los de la naturaleza (Martínez y Acosta, 2017). No podemos dejar de mencionar, entre otros al menos, los consagrados en la Constitución de Ecuador, donde por primera vez la naturaleza se convierte en sujeto de derechos. En su artículo 71 se señala explícitamente que: “La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos” (República del Ecuador, 2008: 31). De esta manera, la naturaleza sólo concebida como objeto de derechos, adquiere la cualidad de sujeto de derechos; con lo cual se conquistan los “derechos de la naturaleza”, abriéndose la posibilidad de que otros *estratos* también lo sean.

Sin duda, es un importante antecedente para que la ciudad también pueda acceder a esta condición de sujeto de derechos, así en plural. En tanto sus cursos vitales, funciones y evoluciones son parte constitutiva para que la vida de la mayor parte de la población del planeta lo haga en condiciones de vivir bien y no bajo la búsqueda de la rentabilidad del capital.

Asimismo, se desarrollan concepciones de la ciudad que la humanizan o ciudadanizan (civitismo) (Carrión y Cepeda, 2020), tanto que su definición social toma preeminencia sobre su concepción físico material. De modo que la sociedad urbana, como sujeto histórico –urbanitas o co-

munidad—, adopta la forma de ciudadanía (*civitas*) para darle coherencia a su existencia. Con esto la ciudad es comprendida menos desde el suelo (estructura urbana), los edificios (funciones urbanas) o las infraestructuras (base material de la ciudad) (*urbs*) y más desde lo que es: una *comunidad política* (*polis*).

Para ello se desarrollará el artículo introductorio de este libro, con una estructura expositiva con los siguientes apartados: uno primero de carácter metodológico, que busca entender de donde proviene el *derecho de la ciudad* (origen); el segundo, referido a los contenidos que tendría el derecho de la ciudad; el tercero, al proceso histórico del derecho en el caso de las ciudades capitales de América Latina; y, finalmente, una descripción de la estructura general del contenido de la publicación.

Es oportuno mencionar que los *derechos de la ciudad*, tienen un enfoque urbano sustentado en conceptos jurídicos pero adscrito a su lógica intrínseca proveniente de su naturaleza política; es decir, de su condición de polis como comunidad política.

El doble origen del derecho DE la ciudad

La historia de la conquista de derechos ha sido siempre conflictiva, tanto que la obtención de cada uno de ellos ha sido resultado de importantes procesos de lucha entre los actores que los formulan y sus detractores. Han sido un poderoso mecanismo de democratización de las sociedades, como también de garantía para la concentración del poder político y económico. Allí están los casos de los derechos a la libre empresa, libre comercio o a la propiedad, que más bien son regresivos respecto, por ejemplo, de los de la vida, del trabajo o de la vivienda.

Los derechos humanos surgieron de conquistas sociales, como ha ocurrido en cada momento de la historia con todos los derechos, desde la primera a la cuarta generación (Campoy Cervera et al., 2005), en los que hoy se han inscrito también los de la naturaleza y los de la ciudad. Los pueblos indígenas, los no propietarios, las mujeres y los niños fueron considerados, en su momento, como sujetos sin derechos. Y ahora no es la excepción para

que la ciudad adquiriera esa condición; esto es, que conquiste el *Derecho DE la ciudad*, como derecho colectivo, en tanto se trata de un bien común.

El Derecho de la Ciudad, con la lógica disruptiva que tiene, transforma a la ciudad entendida como objeto de derechos (derecho a la ciudad) a sujeto de derechos (derecho de la ciudad). Esta transición es parte del proceso de democratización de las sociedades, que tienden a lograr que la justicia espacial sea parte de la justicia social. De allí surgen las siguientes preguntas. ¿En dónde se origina esta mutación política y jurídica? ¿Cómo entender que la ciudad tenga derechos si no es una persona?

Para responderlas sostenemos tres justificaciones. La primera, superar el antropocentrismo en la concepción de los derechos, como ocurrió cuando se reconocieron los de la naturaleza, produciendo una ruptura epistemológica en el sentido de extenderlos más allá de las personas individuales o colectivas, para su beneficio. La segunda, la naturaleza como la ciudad tienen ciclos vitales, en tanto es un organismo que se produce bajo una lógica eco-sistémica; o sea, de la relación de una comunidad con su entorno ambiental. Y la tercera, que sus ciclos de desarrollo vital deben contar con mecanismos propios; esto es, lograr su propia capacidad de autorregularse y gobernarse (autonomía).

Erróneamente, la ciudad ha sido considerada únicamente desde la perspectiva espacial (urbs), cuando en realidad opera como un ecosistema constituido a partir de la relación dialéctica de la sociedad y el espacio (Secchi, 2004), producida a lo largo de la historia. Así tenemos que, en la época clásica griega, Aristóteles la concibió en los siguientes términos:

Puesto que vemos que toda ciudad-Estado es una cierta comunidad y que toda comunidad se constituye en busca de algún bien, resulta claro que todas las comunidades están orientadas hacia algún bien, y especialmente hacia el supremo entre todos los bienes se orienta aquella que es suprema entre todas las comunidades y abarca a todas las otras. Esta es la que se llama ciudad-Estado y comunidad política (1252a; 1-7).

En definitiva, la ciudad es una *comunidad política* (polis) nacida de los nexos conyugales (hogar), domésticos (casa), aldeanos (comunidad) y ciudadanos (espacio público) (civitas) bajo un fin específico: la vida buena o el

vivir bien. Es decir, es el lugar común o ayuntamiento (urbs), donde coinciden al mismo tiempo la casa, la aldea y el espacio público para formar la comunidad política con la finalidad de producir “*la ciudad feliz y virtuosa*”.

Con la modernidad, y desde el primer tercio del siglo XX, toman cuerpo aquellas concepciones originadas en consideraciones demográficas, *personificando* la ciudad como un asentamiento con cierta cantidad mínima de población concentrada, pero sin definir el número y menos el área². Al no existir un criterio generalizado del tamaño o la densidad mínimas, se han añadido variables económicas como las de la población económicamente activa por sectores (PEA): primario es rural, y secundario y terciario urbano. Es, entonces, un asentamiento poblacional; es decir, un “*lugar en que se establece alguien o algo*” o, lo que es lo mismo, su existencia proviene de la cierta cantidad de población concentrada en ella. Entonces el lugar se define por quien lo ocupa, para producirla: la población, según tamaño y condiciones económicas.

La escuela de Chicago va más allá, Gideon Sjoberg (1988) considera que: “una ciudad es una comunidad de considerable magnitud y de elevada densidad de población, que alberga en su seno una gran variedad de trabajadores especializados, no agrícolas, amén de una elite cultural, intelectual”.

La ciudad, así concebida, es una comunidad, pero no cualquiera: debe ser grande en números absolutos y densidad, pero además diferenciarse del mundo rural en términos laborales (no agrícolas) y del contenido de su actividad principalmente intelectual. Esto es, que haya una división del trabajo en el territorio que diferencia lo urbano de lo rural, por oposición. Louis Wirth (2001:112) retoma la idea que una ciudad puede definirse “como un asentamiento relativamente grande, denso y permanente, de individuos socialmente heterogéneos”. Pero le añade un fuerte componente cultural, cuando considera que la ciudad es un modo de vida particular. En este caso es un lugar definido según el tamaño y heterogeneidad de sus

2 Por eso, hay países como EEUU en que la ciudad se define a partir de 2500 personas, Argentina de 2000 y Canadá de 1000. Pero no solo ello, también del tamaño de la concentración de población se definen los tipos de ciudades; esto es, el rango-tamaño construye una jerarquía urbana, como, por ejemplo, ciudades grandes, intermedias o pequeñas.

habitantes, así como de un contenido cultural importante: la forma de vida. Elementos que la convierten en el *hábitat*: “*espacio construido en el que vive el hombre*”³.

Pero también la ciudad se define como un superorganismo vivo: con un corazón que es el centro, sus arterias las vías, sus pulmones los parques. Un organismo que cuenta con memoria, que se transforma incluso en materia y energía, a pesar de ser un ecosistema artificial que tiene un comportamiento como un ecosistema natural. Según Sergio Perera (2015) para entender a la ciudad como un organismo vivo se debe considerar su condición de sujeto de derechos, con tres componentes de sostenibilidad: económica (equidad), ecológica (equilibrio) y social (justicia). Así, la ciudad es una simbiosis entre lo natural y lo artificial, y cumple un ciclo vital bajo una normativa de sostenibilidad.

Estas concepciones cobran más peso cuando sabemos que en América Latina la mayoría de la población produce y reproduce su vida en la ciudad, y al hacerlo la humaniza. Esto supone el respeto a su espacio vital-ciudad, construido socialmente, en el marco de la relación unívoca de lo social y lo ambiental, porque la ciudad no existe independiente de la sociedad que la crea y produce, como también de la naturaleza en la que se inscribe. De allí que nunca más certera la afirmación de Erik Swyngedouw (2006: 80), cuando dice:

Las cuestiones de justicia no pueden ser vistas independientemente de la condición urbana. No sólo porque la mayoría de la población mundial vive en ciudades, sino, sobre todo, porque la ciudad condensa las múltiples tensiones y contradicciones de la vida moderna.

De esta manera, la comunidad (sociedad) y el territorio (lugar) son una unidad indisoluble o un ecosistema interactivo, cuando uno de sus componentes falla el desequilibrio se instala, incluso, en términos intergeneracionales. Así, por ejemplo, la problemática del cambio climático pone en riesgo la sostenibilidad de la naturaleza (ecocidio), la agorafobia instala la

3 Hábitat según el DRAE es “Lugar de condiciones apropiadas para que viva un organismo, especie o comunidad animal o vegetal. Espacio construido en el que vive el hombre”.

vulnerabilidad de la propia ciudad (urbicidio) y el centralismo del Estado le impide solventar sus problemas (colonialismo estatal).

La sociedad ha construido un portafolio de derechos y dentro de ellos los de la naturaleza (Constitución de Ecuador 2008), que también empieza a ser considerada sujeta de derechos (justicia ambiental). Esto daría lugar a que los principios en los que se han fundamentado puedan ser aplicados a la ciudad (justicia espacial). Con eso, además, las condiciones vitales de la ciudad y de la humanidad se funden, conduciendo a que todo lo que vive tenga –por razón de su condición esencial– una cualidad intrínseca o manera de ser, lo cual le otorga un valor ontológico.

De allí que cada uno de sus estratos puede tener sus propios derechos, que para el caso que nos ocupa, la ciudad, y siguiendo a Edward Soja (2016: 101), se puede fundamentar adicionalmente en tres elementos:

- a) La espacialidad ontológica del ser (todos somos seres tanto sociales y temporales como espaciales).
- b) La producción social de la espacialidad (el espacio se produce socialmente y, por lo tanto, puede cambiarse socialmente).
- c) La dialéctica socio-espacial (lo espacial da forma a lo social en la misma medida en que lo social da forma a lo espacial).

Así como la naturaleza no pudo ser considerada simplemente un objeto físico-material inerte, carente de vida, la urbe tampoco puede ser distinguida de igual manera. Este salto cualitativo, para que la ciudad tenga derechos, generará un ecosistema sano para que la mayoría de la población mundial pueda vivir mejor, reconociendo la necesidad de protección y sustentabilidad de la ciudad. Si el sujeto de derechos muta de su condición humana original a la de todo organismo vital, la ciudad puede adquirir esta cualidad, como lo hizo la naturaleza. De esta manera se convierte en un organismo directamente relacionado con la naturaleza, que no debe sobre aprovechar sus recursos (extractivismo urbano) para no afectarse mutuamente.

Para que sus derechos existan deben ser reconocidos y legitimados por la ciudadanía y los Estados, instaurados en el territorio a partir de lo que se conoce como la *justicia espacial*. Esto es, que el espacio no sea compren-

dido solo como depositario de un proceso de localización de la justicia (derecho A la ciudad), sino también como un sujeto que adquiere, históricamente, derechos (derecho De la ciudad), con lo cual estos derechos no pueden separarse el uno del otro (Secchi, 2015; Soja, 2016). Cuando esta realidad se funda, el Estado desde sus distintos niveles y la sociedad desde sus organizaciones deberán convertirse en sus garantes.

Si la ciudadanía adquiere el derecho A la ciudad –como ya ocurre en algunos contextos constitucionales⁴–, esto significa, por un lado, que la tierra y el medio ambiente adquieren una función social explícita, una relación de la sociedad con el ecosistema que la rodea de forma unívoca. Y, por otro lado, lo imprescindible: que la urbe tenga la capacidad de autorregularse, para lo cual requiere contar con recursos, competencias y políticas propias. Es decir, con suficiente autonomía, porque de lo contrario terminará restringiéndose la posibilidad de satisfacer el derecho a la ciudad.

Los derechos A la ciudad son derechos humanos, como también lo son los derechos De la ciudad. De esta manera, si se vulneran cualquiera de ellos, tanto a la ciudad como a la naturaleza, se violan los derechos colectivos de la ciudadanía en su conjunto. Más aún cuando la ciudad y la naturaleza son indispensables para el desarrollo de la vida humana. Una dinámica que, progresivamente, ha ido afectándose, porque las ciudades están perdiendo muchas de sus virtudes, condiciones, cualidades y características vitales, configurando incluso lo que se ha llegado en denominar *urbicidio* o muerte de la ciudad (Carrión, 2014); con lo cual, todos los derechos son vulnerados (hoy son un sistema interconectado).

A medida que aumentan los problemas urbanos no solo las leyes convencionales no están a la altura del desafío, sino que son, cada vez más, parte del problema. En consecuencia, ha aumentado la convicción de la necesidad de transformar radicalmente la manera en que jurídicamente concebimos y tratamos a la ciudad. Es más, se hace necesario contar con una entidad defensora de la ciudad, tal como existen en los derechos hu-

4 El derecho a la ciudad ha ganado terreno en las sociedades latinoamericana, primero desde la perspectiva institucional, cuando se ha logrado consagrarlo en las constituciones de Brasil (1988), Ecuador (2008) y Ciudad de México (2018). Pero también internacionalmente dentro de La Nueva Agenda Urbana (2016) y la Carta de la Coalición Internacional del Hábitat (2012).

manos, para que velen por sus condiciones vitales⁵. Así, el Estado debe obligarse a recuperar, proteger, conservar y desarrollar la ciudad en el sentido del buen vivir.

El derecho de la ciudad procede, entre otras cosas, porque su producción y consumo de carácter colectivo le otorga la cualidad de bien común, que puede –como de hecho así ocurre– configurar su condición de derecho colectivo. Lo es adicionalmente, porque allí vive la mayoría de la población del mundo, dotándola de su esencia social, porque es parte vertebral del sistema de las relaciones entre los seres vivos y el medio ambiente. Y porque su erosión afecta al planeta en su conjunto.

Esta conjunción de elementos configura la posibilidad de considerar a la ciudad como sujeto de derechos y que su vulnerabilidad puede conducir al fin de su existencia, la muerte de la ciudad.

¿Cuál es el contenido del derecho de la ciudad?

El derecho De la ciudad y el derecho A la ciudad se ensamblan, para constituir una convivencia armónica del Estado y el medio ambiente (sistema ecológico), con la finalidad de alcanzar el *sumak kawsay* (Constitución ecuatoriana) o el *vivir bien* aristotélico mencionado. Esto supone comprender que los dos tipos de derechos señalados –que tienen orígenes distintos– son parte de los colectivos. Una situación de este tipo comporta la necesidad de distinguir dos ámbitos interrelacionados: el primero tiene un origen antropocéntrico y el segundo proviene de la reconceptualización de los derechos.

El derecho A la ciudad ha tenido un desarrollo considerable, tanto en su evolución conceptual como en su reivindicación social. Sin embargo tiene una doble limitación general, basada en la falta de establecer el derecho De la ciudad: por un lado, cuenta con restricciones para desenvolverse

5 Quizás dos ejemplos que podrían extenderse al planteamiento hecho: en lo local está Buenos Aires, que tiene el Ministerio Público de la Defensa CABA. Y desde lo nacional, está el caso de Brasil, que logró establecer el Ministerio de las Ciudades, con el Estatuto de la Ciudad. Estos dos ejemplos a pesar de garantizar principalmente el derecho de los ciudadanos, deberían asumir dentro de sus atribuciones la defensa del derecho De la ciudad propiamente dicho.

equilibradamente dentro del sistema ecológico, constituido por las comunidades y su entorno, obstaculizando las posibilidades de la justicia ambiental y espacial; y por otro, el gobierno de la ciudad tiene baja capacidad autonómica, por el peso del mercado y del centralismo estatal, lo cual le dificulta la capacidad de implantar la justicia espacial y la democracia local.

Por tanto, el contenido fundamental se concentra alrededor de dos entradas: coexistencia con el entorno natural y autonomía respecto de recursos y competencias. La primera entrada a los derechos de la ciudad proviene de la instalación política del tema ambiental, desde fines del siglo pasado a nivel mundial. Está estrechamente vinculada a la problemática de la ciudad –como ecosistema–, de donde provienen problemas complejos que rompen los balances y equilibrios ambientales, sociales y económicos, producto de los llamados modelos extractivistas del desarrollo urbano (Navatta, 2019). Una condición como esta requiere de un proyecto de desarrollo sostenible, que no contamine, ni destruya y caliente el clima, pensando en las generaciones futuras. Por eso el derecho de la ciudad se encamina a restablecer la estabilidad del ecosistema para darle habitabilidad a la población urbana y para no hipotecar el futuro, restaurando la armonía con la naturaleza.

El derecho De la ciudad busca defender y acrecentar los sistemas de vida, así como los ciclos y los ritmos socio ambientales de la ciudad, en el contexto de las justicias espacial y ambiental, que deben garantizarlos. Es un ecosistema conformado por comunidades y naturaleza (sistema ecológico), que requiere de este derecho para lograr el autogobierno de los ciclos socio ambientales.

La segunda proviene de la necesidad de contar con un régimen autonómico sustentado en: democracia real (representativa, directa, próxima), competencias suficientes y recursos que satisfagan los procesos del derecho a la ciudad. En otras palabras, que haya un proceso real de descentralización que conduzca a que, como sostiene Ada Colau: “Los municipios tienen que tener más poder para que los ciudadanos tengan más poder”. En América Latina, como hemos mencionado más arriba, el proceso comenzó en la década de 1980, con la búsqueda de una mayor descentralización del Estado. Se inició con la democratización de las sociedades locales, y luego con marcos

institucionales propios para cada ciudad capital. De esta manera, se inicia con la representación de los intereses de los territorios que luego impulsan nuevas demandas de las ciudades, a la par que adquieren más protagonismo. Simultáneamente, con el retorno de la democracia se fortalecieron los regímenes republicanos sustentados en el equilibrio de poderes entre las funciones clásicas; ejecutivo, legislativo y judicial, que tendieron a reproducirse en los niveles subnacionales. Pero también produjeron importantes transferencias de competencias y recursos económicos, que prefiguran las condiciones primarias del autogobierno, punto que se desarrolla analítica, crítica y teóricamente en profundidad en el presente libro.

¿Desde cuándo el derecho de la ciudad empieza a ejercerse en la capital?

La urbanización en América Latina ha tenido un ritmo de crecimiento muy acelerado desde 1950. Para entonces el 41% de la población estaba concentrada en ciudades, mientras que en 1990 llegó al 71%, lo cual la convirtió en la región más urbanizada del planeta. En el siguiente período, desde 1990 hasta el año 2020, el proceso se ralentiza, sobre todo debido a la reducción del crecimiento vegetativo de la población y a la disminución de la migración campo ciudad. Tan es así que la urbanización pasó al 81% en el año 2020, un ritmo interanual bastante inferior.

Respecto del número de las ciudades más grandes –su primacía viene desde las épocas coloniales y su aceleración desde la postguerra con el capitalismo comercial– en 1950 eran solo 5 las que tenían más de un millón de habitantes, mientras que en el año 1990 llegaron a 31; es decir, que en este período se incrementaron por 6. En el momento más reciente, 1990-2020, ya se contabilizan 76, lo cual es un poco más del doble.

Si en el primer periodo, cuarenta años (1950-1990), el incremento de la población urbana fue de 30 puntos porcentuales y el número de ciudades millonarias se multiplicaron por seis, en el segundo (1990-2020) de 30 años, el incremento del número de habitantes fue solo de 10 puntos y la cantidad de ciudades grandes solo del doble. Estos datos nos muestran que

el despegue de la urbanización se produjo desde 1950 hasta fin de siglo y que su disminución se inicia en las últimas tres décadas de este siglo, aunque todavía con una leve tendencia de crecimiento. Lo más evidente no ha sido el ritmo de crecimiento —que sigue, pero atemperado— sino el cambio de la lógica de urbanización: se pasa, de una ciudad central dispuesta en un territorio y bajo un Estado, a una región urbana inscrita en un sistema urbano global estructurado en un marco pluri estatal.

Dentro de las ciudades más grandes de la región se encuentran las capitales que, además, son las de mayor tamaño en cada uno de sus países, con excepción de Brasil que trasladó en 1960 su capital de Río de Janeiro a Brasilia. Las ciudades capitales concentran más de un quinto de la población urbana de América Latina (20.8%), un porcentaje bastante alto dado el pequeño número de ciudades capitales, 21 de un universo de 16.500 ciudades latinoamericanas. De esta manera, la primacía urbana se concentra en las ciudades capitales, que se vuelven el centro de actividades económicas, políticas y sociales de punta; expresión de la búsqueda de autonomía y autosostenibilidad.

La constante estadística se refuerza con el importante aumento de la primacía de la capital, del protagonismo frente a las naciones y de la relación interurbana en el ámbito global. Así tenemos, si se mide el aumento de la población relativa de las capitales respecto a la población nacional, que el promedio regional pasa del 14.4% en 1990 a 16.7% en 2020, como se observa en el Tabla 1. Es decir, las ciudades capitales siguen creciendo a un ritmo superior al promedio de la población nacional.

Vemos, además, que la evolución de la población de las ciudades capitales en los últimos 30 años ocurre cuando la condición de capitalidad-autonomía empieza a delinearse. Se observa que la tendencia de crecimiento poblacional de estas ciudades se mantiene, aunque de forma heterogénea. Los datos promedio de la región muestran una tendencia incremental general, pero cuando se acercan a las subregiones y capitales se da un comportamiento dispar. La tasa de urbanización en toda América Latina es de 82.9% para 2020; sin embargo, por subregiones la tasa más baja está en El Caribe con 73.2%, la intermedia en Centro América con 78.4% y la más alta en América del Sur con 85.8% (Ebanks, 1993).

Tabla 1. Participación relativa de la población de la ciudad capital en el país (Región Urbana)

Nº	País	Ciudad capital (región urbana)	1990-1992	2000-2002	2010-2012	2019-2020
América del Sur						
1	Argentina	A.M. Buenos Aires	33.0%	38.2%	37.0%	38.7%
2	Bolivia	A.M. La Paz	28.0%	28.4%	26.9%	25.3%
3	Brasil	Brasilia D.F.	1.1%	1.2%	1.3%	2.2%
4	Chile	G. Santiago	35.6%	35.9%	34.4%	42.8%
5	Colombia	A.M. Bogotá	14.4%	13.5%	17.8%	21.3%
6	Ecuador	D. M. Quito	13.1%	15.1%	15.5%	16.0%
7	Paraguay	G. Asunción	11.9%	36.3%	36.9%	39.2%
8	Perú	Departamento Lima	28.4%	27.3%	31.0%	32.3%
9	Uruguay	A.M. Montevideo	43.2%	40.9%	53.7%	55.7%
10	Venezuela	D.M. Caracas	10.6%	8.0%	7.7%	9.9%
			12.0%	12.8%	13.5%	15.0%
México y América Central						
1	Costa Rica	A.M. San José	40.6%	54.6%	52.8%	62.5%
3	El Salvador	A.M. San Salvador	28.3%	27.3%	28.7%	33.9%
4	Guatemala	A.M. Guatemala	16.5%	21.3%	21.8%	21.2%
5	Honduras	A.M. Tegucigalpa	11.8%	12.9%	13.9%	12.7%
6	México	Z.M Ciudad de Mexico	18.5%	18.9%	17.9%	17.3%
7	Nicaragua	A.M. Managua	42.3%	36.8%	34.5%	35.7%
8	Panamá	Á.M. Panamá	40.5%	42.1%	43.1%	48.9%
			14.2%	14.9%	15.2%	20.8%
El Caribe						
1	Cuba	La Habana	20.5%	19.8%	19.1%	18.7%
2	Haití	Puerto Príncipe	7.8%	7.9%	9.1%	10.2%
3	República Dominicana	Gran Santo Domingo	30.5%	31.9%	25.2%	22.5%
			15.7%	16.4%	16.4%	17.1%
Totales			14.4%	15.1%	15.3%	16.7%

Fuente: Elaboración propia con base en poblaciones países, <https://cepalstat-prod.cepal.org>; Buenos Aires <https://www.ign.gob.ar>; La Paz <https://www.ince.gob.bo>; Santiago de Chile, <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/demografia-y-vitales/proyecciones-de-poblacion>; Bogotá, DANE Grupo de proyecciones; San José Centro Centroamericano de Población (CCP) Universidad de Costa Rica; DMQ www.incec.gob.ec; Brasilia, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Tegucigalpa, www.bch.hn; Montevideo, <http://www.ine.gub.uy>; Asunción, Secretaría Técnica de Planificación- Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censo; Panamá, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21364/D-18947.05_es.pdf?sequence=1; Sto. Domingo, <https://www.one.gob.do/demograficas/proyecciones-de-poblacion/poblacion-estimada-y-proyectada>; Ciudad de Guatemala, <https://www.ine.gob.gt>; Managua, <https://www.inide.gob.ni>; Lima, <https://www.inei.gob.pe>; México <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura>; San José, <https://www.incec.cr/poblacion/estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion>.

Si miramos el comportamiento de las ciudades capitales, Centroamérica y México tienen el mayor crecimiento demográfico en relación a la población de sus países, con 6.6% en el período 1990 - 2020 que, además, tiene el porcentaje más alto de población concentrada en la capital respecto del país, 20,8% en esta última década. El Caribe cuenta con el incremento más bajo de la población de sus capitales, con el 4% en la etapa, y un promedio de la población de sus capitales de 17.1% en 2020. Y, finalmente, América del Sur tiene la población relativa más baja de las capitales respecto a sus países, con el 15.0% en 2020 e intermedia con un crecimiento en esta fase del 3%. En cuanto a las ciudades capitales de toda la región, el 23% de ellas decrece en población, mientras el 77 % aumenta en esta fase.

En América del Sur, el caso de Caracas es interesante porque entre 1990-2010 tuvo una caída pequeña de población relativa, pero desde este siglo se suma a la tendencia general de la región. La excepción que confirma la regla está compuesta por las capitales de las áreas metropolitanas de La Paz (El Alto), Ciudad de México, Managua, La Habana y Santo Domingo, que tienen una tendencia histórica de descenso desde 1990. Como contrapartida se tiene una alta concentración poblacional en algunas ciudades capitales, que se expresa bajo la forma macrocefálica, como lo testimonian: Buenos Aires en Argentina, Santiago en Chile, Montevideo en Uruguay, Asunción en Paraguay, San José en Costa Rica y Ciudad de Panamá en Panamá.

Sin duda que esta tendencia al crecimiento poblacional en la mayoría de las ciudades capitales de América Latina les otorga un mayor protagonismo nacional e internacional. Desde ese momento las ciudades capitales empiezan a vivir una realidad que termina por definir las como diferentes a las otras urbes. Y eso porque tres componentes claves hacen su presencia simultánea: primero, la desregulación estatal de la economía que induce a las privatizaciones. Segundo, los procesos de descentralización que le otorgan a los municipios más competencias y más recursos económicos. Y tercero, el retorno y ampliación de la democracia por los territorios.

Estos elementos modifican la relación de las ciudades capitales con el Estado, tanto que la tradicional lógica cuasi colonial de su presencia en el territorio –esto es, *la capitalidad*– las lleva a demandar *autonomía* como de-

recho fundamental De la ciudad. El cuestionamiento a la capitalidad nace con la elección popular de las autoridades locales, de manera generalizada en la región, lo cual trae consigo una representación de la sociedad local en los gobiernos municipales y la construcción de un conjunto de rasgos identitarios propios. De esta manera, se produce un fortalecimiento de las demandas de la ciudad capital ante el gobierno central, así como se provoca una descentralización del conflicto nacional hacia los territorios, y la ciudad capital empieza a operar con una relativa distancia respecto del Estado central.

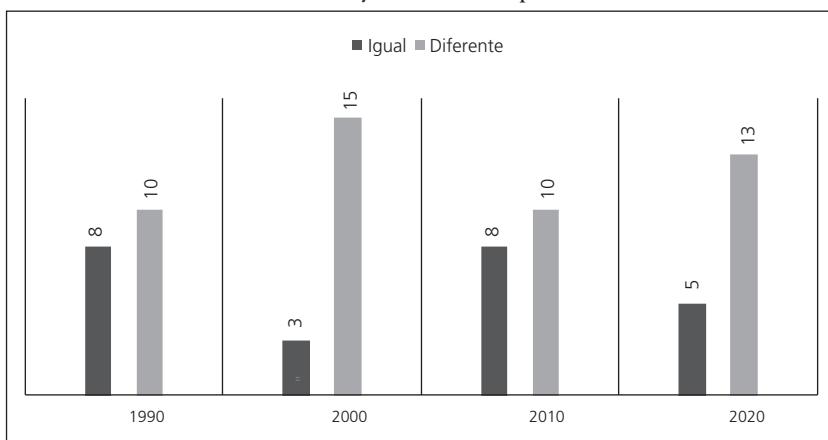
Simultáneamente, los procesos de privatización debilitan a los Estados en las ciudades capitales e introducen la tensión principal de la ciudad en América Latina: que se representa democráticamente en su administración municipal, pero que gobierna en un marco donde el mercado tiene un peso considerable. Así y de esta manera, el derecho A la ciudad cobra sentido social y político, porque por la vía de la soberanía del consumidor crecen las desigualdades y la población mayoritaria se queda fuera de la oferta pública y privada de servicios e infraestructuras. Pero también, y de forma sincrónica, el derecho De la ciudad se posiciona con fuerza reivindicando una mayor autonomía política, económica y administrativa, para el territorio y su población.

En 1985 solo 7 países de la región elegían autoridades locales. Diez años después todas son electas popular y democráticamente. Es un cambio sustancial, porque los territorios nacionales adquieren una connotación política de gran diversidad, por la representación que logran los gobiernos locales y por el nuevo escenario del procesamiento de las demandas (descentralización del conflicto). Un ejemplo interesante: cuando la autoridad era delegada de una instancia nacional no se ponía a consideración de la ciudadanía lo que se quería hacer en la ciudad (programa de gobierno de la ciudad), por tanto, era imposible representar los intereses locales. De allí que el solo hecho de que en las campañas electorales se discutan los proyectos de ciudad y luego, en el ejercicio del gobierno de la ciudad, se tenga que representar los intereses de la población urbana, ha sido un cambio trascendental. Más aún, con la obligatoria rendición de cuentas, los programas de gobierno deben ser aplicables y evaluados, o corren riesgo de revocatoria de mandato de la autoridad electa.

Este hecho marcó una representación de las demandas locales de forma diversificada y escalonada: en el nivel local las referidas a las competencias de los servicios e infraestructuras urbanas; y a nivel nacional los temas del empleo, la justicia, la economía. Esto ha conducido a una lógica de gobierno multi escalar, no exenta de conflictos intergubernamentales, donde la cuestión inter estatal define apremios entre lo local y lo nacional: mientras la lógica del gobierno nacional busca fortalecer su poder central, los gobiernos locales demandan un equilibrio vertical (nacional/sub nacional) y territorial. En esa dinámica de conflicto las ciudades capitales adquieren identidad política, pero en disputa, haciéndose opositoras, hecho que no existía cuando la autoridad local era delegada desde el gobierno central.

En el Gráfico 1 se puede observar cómo, al inicio de la década de los años 1990, se presenta un equilibrio político entre los gobiernos de la ciudad capital y el gobierno nacional, cuestión que para inicios del siglo XXI se modifica drásticamente. Los gobiernos locales empiezan a adquirir una representación autónoma, distinta e incluso opositora al nivel nacional, conduciendo a que los signos políticos de los dos niveles sean políticamente diferentes.

Gráfico 1. A sintonía política entre gobierno nacional y el de la ciudad capital



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de alcaldes y presidentes de 18 países, se omite Haití y Cuba.

Si en 1990 el 55% de los gobiernos de las ciudades capitales eran antigobiernistas, para el año 2000 se llega al 83%, un salto considerable. Luego, en 2010, se regresa a lo ocurrido en 1990 gracias a la presencia del denominado giro a la izquierda, que logra configurar un fuerte proyecto de alcance nacional que tiende al control de las capitales (Carrión, 2016). El peso del retorno de lo público hace que la capital, como asiento central de esta política, tenga un crecimiento económico y demográfico importante. Sin embargo, a partir de mediados de la década del 2010 esta iniciativa tiende a replegarse, produciendo nuevamente el fortalecimiento de la diferencia de los signos políticos en los dos niveles. Hay que resaltar que esta variante política se caracteriza por: el 28% de los gobiernos de las ciudades capitales siempre han sido distintos; el 38% en tres períodos; y el 22% en dos períodos. Lo cual muestra claramente la tendencia opositora de los gobiernos de las capitales con respecto a los nacionales.

Una vez constituidos los gobiernos locales empieza un proceso de reivindicación de la autonomía de la ciudad capital, en la perspectiva del fortalecimiento del autogobierno y del derecho De la ciudad. Allí se ubican las demandas por mayores competencias, recursos económicos y democracia, que terminan por delimitar y constituir un verdadero gobierno local de la ciudad capital, con un nivel importante de autonomía, que tendencialmente va en la línea de su fortalecimiento. De esta manera la *comunidad política*, que es la ciudad, comienza a llenarse de contenido, porque la ciudadanía tiende a representarse en su gobierno para decidir, con recursos y competencias propias, su destino. Para que ello ocurra, la descentralización ha sido clave, porque con ello se hizo factible responder parcialmente las demandas sociales.

De todas maneras, se debe resaltar que el proceso de descentralización suponía que las ciudades con mayor protagonismo —es decir las capitales— debían dejar de crecer en beneficio de las pequeñas e intermedias. Sin embargo, esto no ocurrió, porque la propuesta de autonomía se inscribió en la relación de lo nacional y lo local, sin considerar los términos territoriales. Así, por ejemplo, los municipios recibieron más recursos que antes, pero, por los criterios usados, las ciudades más grandes siguieron creciendo porque las transferencias las beneficiaron. En general, la descentralización

fiscal partió de un reparto porcentual de los ingresos del presupuesto nacional –y no de la transferencia de la base tributaria– según los criterios de cantidad de población, necesidades básicas insatisfechas, eficiencia administrativa de cada localidad, y su especialización, lo que en la práctica condujeron a una realidad regresiva en lo territorial y clientelar al interior del Estado.

Las condiciones políticas de contar con autoridades electas popularmente (descentralización política), de poseer atribuciones más amplias (descentralización administrativa) y del incremento de recursos económicos (descentralización fiscal) conducen al diseño de marcos jurídicos propios desde la década de los '90. Ahí están los casos iniciales de Bogotá (1991), Quito (1993), Buenos Aires (1994), Ciudad de México (2000) y Caracas (1999), entre otros. Posteriormente, a partir de la primera década del presente siglo, se profundiza el proceso con Lima y Montevideo en 2014, Ciudad de México con su Constitución de 2017 y Quito con el debate del Estatuto de Autonomía (2020), aún por aprobarse. En esta segunda fase entra la conformación de unidades administrativas descentralizadas o desconcentradas dentro de las capitales; lo cual hace que la autonomía se replantee.

También es necesario comprender que la propia ciudad capital ha cambiado desde fines del siglo pasado, cuando era una ciudad nuclear, un territorio y un Estado; para ahora tener una región urbana inscrita en un sistema urbano global y bajo una lógica pluri estatal. En esta nueva lógica de urbanización, la autonomía de las ciudades capitales se diversifica y muta en relación a la presencia variada de los Estados (autonomía estatal) y de las empresas privadas globales (autonomía global); así como de su nueva presencia al interior de las ciudades (autonomía intra urbana). En otras palabras, se conforma una autonomía yuxtapuesta, proveniente de una lógica institucional multinivel, propia de un territorio multi escalar.

De allí que la base material de la ciudad se modifica, así como la condición de ciudadanía de la población, por la proximidad y distancia frente a los distintos poderes del Estado y de las empresas globales (plataformas). Con ello, y en esta relación, se redefinen sus derechos y deberes. Por eso la búsqueda del autogobierno se convierte en un elemento decisor del de-

recho De la ciudad, el cual debe ocurrir en el marco del ecosistema en el que se inscribe.

Los gobiernos de las ciudades deben considerar la manera en que tratan a su entorno, partiendo de que debe ser considerado un sujeto de derechos. Si las temperaturas aumentan –cambio climático– mucho tiene que ver el modelo de desarrollo urbano que estamos impulsando, lo cual está provocando que los niveles del mar suban, que aparezcan nuevas enfermedades (zoonóticas), que la contaminación crezca, que ciertas especies estén en vías de extinción, entre muchos otros fenómenos, y que han puesto en cuestión la sostenibilidad y el equilibrio de los sistemas urbanos.

Esto ha dado lugar a que colectivos ciudadanos demanden nuevas formas de tratamiento a los ecosistemas urbanos, bajo una lógica sostenible, de tal manera que compagine el derecho A la ciudad, con el derecho De la ciudad.

El libro, su contenido y estructura

Los debates alrededor de la capitalidad y de la autonomía son relativamente nuevos en las ciudades capitales de América Latina. Por eso este libro –con el aporte analítico de 28 casos de urbes de la región– busca conducir a una nueva comprensión de su esencia y lógica. Se trata de un aporte colectivo, en el que convergen académicos de toda Latinoamérica, en aras de desentrañar las cualidades de estas ciudades.

El libro tiene una lógica expositiva con cuatro capítulos secuenciales: i) ¿Las ciudades capitales tienen autonomía?; ii) Regímenes de capitalidad: competencias, recursos y gobierno; iii) Ciudades capitales en países unitarios; iv) Ciudades capitales en países federales; v) Estatuto de autonomía del Distrito Metropolitano de Quito.

En el primer capítulo se reúne cuatro artículos que logran enlazar los significados de los conceptos de autonomía y capitalidad, como parte de una ecuación indivisible que enlaza la relación entre Estado y ciudad capital en estos momentos.

La sección se inicia con el aporte de **Fernando Carrión** con su *texto Las ciudades capitales y despliegue estatal en América Latina*, donde plantea que las características de urbanización de la región y las reformas del Estado configuran una nueva capitalidad; menciona que la condición jerárquica existente en el sistema de ciudades se verifica en procesos de urbanización que tienden a adoptar su expresión más extrema en la forma de macrocefalia urbana, mediante una estructura territorial de región metropolitana. En este contexto cobra relevancia el debate de la relación Estado/economía/territorio, a través de dos conceptos fundamentales: autonomía y capitalidad. El autor, además de un aporte teórico, enlaza los procesos que han seguido varias ciudades capitales de la región en la historia reciente, donde identifica tres momentos: democratización, descentralización y autogobierno

Juan Pablo Aguilar, con el artículo *Los Estatutos de autonomía en el Ecuador*, realiza un recuento histórico de las regulaciones constitucionales en los ámbitos de la organización territorial del Ecuador, para comprender la jerarquía de los estatutos autonómicos y los problemas que tienen los cuerpos normativos secundarios. Según el autor, en 2008 la descentralización de competencias generó una nueva relación del ordenamiento jurídico nacional gracias a la definición de las funciones de los gobiernos autónomos en el territorio nacional. Así explica la conformación de los regímenes de autonomías en el marco jurídico nacional, a través de los principios de competencia y autonomía, que otorgan a la ciudadanía la posibilidad para representarse en su gobierno local. De igual manera, la forma de organizarse en la trama de leyes orgánicas y ordinarias, que imponen las normas dentro de la jerarquía legal mediante el principio de competencia.

Carolina Heldt D'Almeida, Fernando de Mello Franco y João Sette Whitaker Ferreira, con su texto *Estatuto da metrópole nas cidades brasileiras*, analizan los instrumentos de la política urbana metropolitana brasileña, a partir del caso de la Región Metropolitana de São Paulo. La cual introduce la lógica metropolitana que toman los territorios en Brasil debido a su crecimiento y formación de centros industriales, que además concentra barrios de alta renta altamente servidos, y barrios periféricos de pobreza extrema. Con esta formación regional desigual, analizan la Constitución de

1988 de Brasil respecto de la autonomía, así como también los postulados de la reforma urbana que fuera aprobada en 2000.

Decio Machado, con el artículo *Estado de las autonomías en España y su incidencia en la región andina*, parte señalando que América Latina ha tenido un fuerte referente en el régimen español, tanto en el ámbito de los procesos de las comunidades autónomas como de su marco normativo institucional. Así, muestra el proceso de construcción del régimen autonómico español y su réplica en distintos países de América Latina. Realiza un análisis de la evolución histórica de modelos de descentralización y traspaso de competencias, que son referentes de inicio y continuidad del proceso de varios países y ciudades de la región.

En el segundo capítulo, se presentan las discusiones de los regímenes de capitalidad y autonomía, en algunos de los casos de ciudades capitales de la región; esto es, de los recursos económicos, de las competencias más importantes y de la democracia.

El capítulo inicia con el trabajo de **Felipe Mesel**, *Reconstruyendo el rompecabezas legal: las competencias en la regulación de políticas de suelo y habitacionales en la Argentina*. Se concentra en los debates constitucionales en Argentina con relación competencias, y luego en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, poniendo énfasis en el análisis de la ley de alquiler y políticas de suelo, y la importancia del ordenamiento jurídico desde el enfoque de derechos. La Constitución otorga el grado de autonomía a los gobiernos locales y, dentro de ella, la capital tiene facultades especiales. Según la división territorial, el Área Metropolitana de Buenos Aires MBA es considerada una ciudad autónoma, que cuenta con distintas regulaciones y una alta fragmentación. Se concentra en el caso de la ley de alquiler para comprobar la hipótesis que contar con una ley local no le da autonomía para llevarlas a cabo, porque prevalecen las leyes nacionales.

Huáscar Eguino y Gilberto Chona ponen a consideración el artículo *Los retos fiscales de las ciudades capitales en América Latina*, donde introducen el tema de la importancia de la gestión fiscal y los desafíos particulares que enfrentan las capitales. A los que resumen en cuatro: limitada capacidad ingresos propios; baja capacidad de inversión; limitado acceso a financiamiento; y ausencia de arreglos en gobernanza fiscal. El enfoque se dirige

hacia las finanzas, recaudación y presupuesto de los gobiernos intermedios y locales. Lo interesante de este trabajo es que no se limita al diagnóstico de la situación, sino que también aportan medidas y acciones para llevar a cabo una gestión fiscal que solvente los desafíos descritos. El objetivo final es aportar a la generación de equilibrio fiscal en las ciudades capitales.

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas con el texto *Ciudades, representación política y ciudadanía: comparando diseños constitucionales a nivel subnacional*, parten de la necesidad de que las ciudades deben considerar los principios de igualdad y bienestar. Enfatizan en la necesidad de impulsar la protección de derechos de instrumentos constitucionales y su práctica en las ciudades capitales. Realizan un análisis comparativo de dos procesos constitucionales, en dos capitales: Buenos Aires y Ciudad México, con la finalidad de mirar la capacidad que tienen de implementar estándares de derechos establecidos en la Constitución. Pero también de profundizar en los sistemas federales mayores competencias locales y autonomía. El texto tiene un énfasis en derechos civiles y políticos, permitiéndoles resaltar las formas participativas y toma de decisiones colectiva.

Lucía Álvarez Enríquez, en *Gobernanza y participación ciudadana en ciudades capitales (y el caso de la ciudad de México)*, destaca las cualidades comunes de las ciudades capitales como metrópolis globales: alta primacía respecto de la economía nacional y peso de lo nacional en lo local (capitalidad). En ese sentido se presentan los desafíos de gobierno y gestión de los territorios urbanos que, desde la perspectiva de la autora, están vinculados al proceso de gobernar la ciudad para democratizar el gobierno y la sociedad. Esta gobernanza presenta dificultades y limitaciones en el régimen político actual de las ciudades capitales, porque poseen autonomía relativa que les impide regular la inversión privada.

En el tercer capítulo, **Ciudades capitales en países unitarios**, cuenta con seis artículos que describen las características de las capitales en estos países que tienen régimen político centralista.

Paul Bromberg, con el artículo *La capitalidad de Bogotá distrito capital*, realiza una importante evaluación histórica de la ciudad de Bogotá. Identifica su tejido cambiante y menciona los lenguajes comunes que le son propios. Identifica la estructura abstracta del Estado, que otorga el atributo

de la ciudad región bajo el amparo de su denominación como Distrito Capital. Es un enfoque que permite reconstruir su condición histórica, a través de una periodización muy útil, a la cual incorpora las dimensiones de seguridad, políticas, diseño urbano y economía-fiscal. Finalmente, un argumento central es que el desarrollo urbano desequilibrado del país afecta la aglomeración y condición urbana de capitalidad.

Felipe Burbano de Lara presenta *Quito: la agonía de una débil capitalidad y el elusivo camino hacia una ciudad autónoma*. Allí detalla la trayectoria de Quito como ciudad capital desde dos puntos principales: debilitamiento de su capitalidad y su proceso de conformación como Distrito Metropolitano Autónomo. El argumento del texto se centra en el planteamiento de la discusión de la capitalidad, debido al carácter del modelo centralista y unitario, al comportamiento de los poderes políticos y a la poca cultura autonomista que bloquean políticamente al DMQ. Para el efecto se desarrolla una contextualización histórica, donde se evidencia el rol de las élites quiteñas, y la transición del sentido y búsqueda de autonomía en la capitalidad. Este es el argumento esencial que gestiona la actual crisis que vive la ciudad.

Luis Eduardo Bresciani aporta el artículo *Región Metropolitana de Santiago de Chile: globalización y desigualdad*. Las metrópolis dominan el desarrollo nacional con la concentración de población y actividad económica. Algo a destacar es el peculiar proceso de Chile, que recién en este año elegirán al gobernador regional metropolitano de Santiago, antes nombrado por el presidente de la república, lo que genera expectativas de gestionar y gobernar con limitadas competencias y recursos. El autor argumenta con un análisis de la actual situación de la región, para describir la búsqueda de una nueva forma de gobernanza metropolitana para Chile.

Manuel Dammert-Guardia y Laura Lozada, *Fragmentación institucional, desigualdad y gobierno del área metropolitana de Lima (Perú)*, se concentran en el sentido de lo metropolitano de la ciudad de Lima, con sus características de región urbana, a la cual le corresponden específicas definiciones normativas y de gobierno. El énfasis que destacan es el de la fragmentación institucional, económica y política que reproduce la desigualdad territorial. Para ello, se posicionan en dos rasgos de la fragmentación: los múltiples niveles

de gobierno y la dependencia y financiamiento público fragmentado a nivel subnacional. Los autores concluyen en la alta ambigüedad de la definición de metropolitano en el caso de Lima y sus instancias institucionales. La creación de más entes de gestión solo ahonda en la fragmentación institucional que se relaciona con la fragmentación territorial.

Moira Zuazo en *Sucre y La Paz. Historia de una disputa*, analiza la capital constitucional de Bolivia desde el contexto histórico. En las particularidades de este proceso busca comprender el tipo de centralidad de poder que ejerce la ciudad capital en el contexto nacional. Introduce un enfoque neoinstitucional para abordar las instituciones y sus cambios y para comprender el rol de los actores en el proceso. En ese sentido el artículo construye la cronología de la estructura política institucional, donde se analiza la articulación de actores, instituciones y cultura política.

Salvador Schelotto nos muestra, en *El caso de Montevideo*, que la capital uruguaya se desarrolló a la par del impulso de una legislación departamental y nacional, caracterizada como multi escalas: metropolitana, regional y nacional. El proceso de descentralización se inicia en 1990 junto a una importante participación social y, a partir de los resultados del mismo, el autor plantea los desafíos de la agenda, de los asuntos pendientes y de los cambios políticos que significarán para la capitalidad y su búsqueda de autonomía.

El cuarto capítulo denominado, **Ciudades capitales en países federales**, cuenta con cuatro artículos de importantes capitales. El primero es *Luces y sombras de la autonomía porteña. Reflexiones político-institucionales a veinticinco años de su funcionamiento*, de **Rafael Gentili**, donde se plantea un análisis de aspectos de funcionamiento político institucional de la ciudad de Buenos Aires, desde el reconocimiento de su autonomía, en 1994. El texto se desarrolla alrededor de varios factores: históricos, movilización ciudadana, derechos y amparo a la inacción estatal, competencias, diseños institucionales participativos. Lo que permite evidenciar el proceso político-institucional, los cambios positivos con el reconocimiento de la autonomía tanto en la vida política como en el reconocimiento de derechos. El trabajo no está exento de presentar los aspectos negativos alrededor de las pugnas políticas coyunturales.

Luego, **Alicia Ziccardi** con el texto *La ciudad de México, el estatus de la capital en el sistema federal*, presenta dos ejes: el estatuto de capitalidad en el sistema federal y la reforma política en los procesos constitucionales de CDMX, enlazando un análisis del contenido de la Constitución y el diseño de la participación ciudadana. La autora inicia con la contextualización de la CDMX, para concluir en la forma en que se abre una nueva institucionalidad con la aprobación de la Constitución de 2017, que otorga elementos interesantes para el autogobierno. También señala los retos que se presentan para una gestión eficiente y democrática.

El tercer artículo es el de **Benny Schvasberg** y **Maribel Aliaga Fuentes**, *El caso de la autonomía “tutelada” del Distrito Federal en Brasil*. Desde la problemática de DFB reflexionan sobre la autonomía de capitales latinoamericanas, a partir de una capital nueva, que cuenta con sesenta años de existencia. Los autores analizan los aportes y desafíos de las políticas y prácticas, para comparar, a priori, con la Ley del DMQ. Un repaso a la constitución del Distrito Federal de Brasilia, la conformación de la noción de autonomía, para posteriormente analizar los desafíos de la metrópoli y comparar la ley de autonomía del DFB con el borrador de estatuto de Quito (versión 2020). Finalmente presenta tres retos de autonomía en la gestión y planificación: democratizar el centro, desconcentrar y descentralizar actividades y reconocer la metropolización para, finalmente, concluir con los retos que se presentan en estos escenarios.

El cuarto texto es de **Marco Negrón**, *La accidentada travesía de la ciudad de Caracas y su área metropolitana*. La expansión de la capital venezolana significó varias unidades autónomas en el Estado Federal. En la época de explotación y exportación del petróleo en auge, la mayoría de la población se concentraba en la capital y no donde se explotaba el hidrocarburo, significando que la población se concentraba en la zona donde se tomaba la decisión y gestionaba la actividad y no donde se producía, o donde el Estado tenía total control. La concepción histórica de la ciudad de Caracas, muestra en la actualidad una crisis acumulada local y nacionalmente.

El último capítulo, **Estatuto de autonomía del Distrito Metropolitano de Quito**, tiene siete artículos.

En primer lugar, *Estatuto de autonomía del Distrito Metropolitano de Quito*, de **Fernando Carrión** c. Allí plantea que Quito, desde la Ley de Distrito Metropolitano (1993), se encuentra en proceso de búsqueda de autonomía, apoyado incluso en nuevas acciones institucionales como la Constitución del 2008. También presenta los intentos fallidos en varios momentos y, finalmente, esboza la hipótesis explicativa de la inexistencia de una fuerza social y política que asuma el proyecto y logre poner en agenda. El artículo se desarrolla alrededor del análisis de los momentos que ha pasado esta herramienta sin llegar a buen puerto.

Francisco Andrés Garcés, en *Ingresos actuales y potenciales del DMQ*, nos muestra que las municipalidades asumen varias e importantes competencias en el mundo urbanizado, tarea que se dificulta para ciertos Cabildos, principalmente por la falta de recursos. Analiza teóricamente las fuentes de ingresos que tienen las municipalidades, la recaudación tributaria y la estructura de gastos, para luego determinar la situación presupuestaria. Desde esa perspectiva realiza un acercamiento al posible escenario para que el Estatuto Autonómico sea aprobado.

El tercer artículo es Distrito Metropolitano de Quito: competencias y atribuciones, de **Eulalia Flor Recalde**. La autora busca abordar competencias y atribuciones del DMQ, apoyada en el marco normativo y jurídico del Estado. Para el efecto recurre a los períodos de alcaldía que produjeron intentos para aprobar el Estatuto de Autonomía de Quito. Así, incorpora las implicaciones competenciales que tendría una eventual aprobación del EAQ para asumir competencias provinciales y regionales.

Verónica Silva es la autora del cuarto artículo, *Ciudadanías postergadas: retos hacia el estatuto autonómico*. En él, plantea la necesidad de repensar el derecho de la ciudadanía en Quito, como parte del proyecto del EAQ, para que sea un proceso incluyente. Para ello parte de un análisis de casos fundamentados en la participación ciudadana en cinco barrios, realizado en el último trimestre del 2019. Metodológicamente el estudio se realizó mediante encuentros y talleres con la asistencia de los vecinos, de tal manera de integrar los derechos humanos en las legislaturas urbanas.

Luego, **Vladimir Morales** con *Derecho a la ciudad, una visión para Quito*, hace una reflexión teórica del derecho a la ciudad y de los marcos

normativos en América Latina, destacando tres dimensiones que se deben considerar: el sentido de la utopía y la política, los derechos sociales y la reivindicación de la política para que se reconozca la justicia social. Con ese marco general, teórico y regional, busca comprender los caminos que se presentan en Quito para que, en su EAQ, se logren incluir el derecho a la ciudad, evitando errores.

Adriana Rodríguez Caguana y **Viviana Morales** traen al capítulo el sexto artículo, *La protección del chocó andino a la luz de los derechos de la naturaleza y del proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano de Quito*. Desarrollan el análisis alrededor de la región del Chocó Andino, una zona en riesgo de desaparecer, que impulsó a las comunidades a buscar mecanismos jurídicos-políticos para proteger, reivindicar y delimitar la zona más vulnerable. En ese sentido, buscan aportar a los derechos de la bio-culturalidad y de la naturaleza. Las autoras inician con un contexto social y ecológico del Chocó, y la acción de actores estratégicos, como la comunidad y el MDMQ, para analizar cómo constitucionalmente está normada su protección y cómo el EAQ puede generar un nuevo escenario, concluyendo en la necesidad de llenar el vacío jurídico que existe a estas zonas.

Freddy Simbaña es el autor del último texto, *Comunas ancestrales en los Andes quiteños*. Analiza la situación y evolución de las comunas quiteñas, desde un camino ontológico y jurídico para abordar la legislación. El autor realiza un estudio etnográfico, participando de conversatorios y encuentros con dirigentes de comunas desde 2010 a 2018, con el fin de comprender la fortaleza, identidad y organización colectiva a lo largo del tiempo. Con este trabajo busca descifrar las problemáticas legales, contradicciones sociales y las transformaciones de las comunas en su relación con el Quito urbano. Entendiendo que las comunas se gestionan como un bien común y son una forma de autogobierno con base en lo colectivo.

Bibliografía

- Abrahamson, M. (2004). *Global Cities*. New York: Oxford University Press.
- Ávila Santamaría, R. (2012). “Evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano”. *Universidad Simón Bolívar*: 1-51.
- Campoy Cervera, I., Rey Pérez, J., y Rodríguez Palop, M. E. (2005). *Desafíos actuales a los derechos humanos: la violencia de género, la inmigración y los medios de comunicación*. Madrid: Dykinson.
- Carrión, F. (2016). “La ciudad y su gobierno en América Latina”. En *Procesos urbanos en acción ¿Desarrollo de ciudades para todos?*. Abramo;Rodríguez Mancilla; Erazmo Espinosa (Coord.), Vol. III:45-80. Brasil: ABYA-YALA, Universidad Federal de Río de Janeiro, CLACSO.
- (2014). “Urbicidio o la producción del olvido”. *Observatorio cultural* 25: 76-83.
- Carrión, F., Y Cepeda, P. (2020). “La ciudad pospandemia: del urbanismo al “civitismo””. *Desacatos, Revista de Ciencias Sociales*, Nro. 65: 66-85.
- Cuervo, L. M. (2010). “Desarrollo Económico y primacía urbana en América Latina”. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, edición 7 de julio
- Ebanks, E. (1993). “Las sociedades urbanizadas de América latina y el caribe: algunas dimensiones y observaciones”. *Notas de población*: 125-160.
- Galeano, E. (2008). “La naturaleza no es muda”. *Semanario Brecha*, 18 de abril.
- Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. *New left review*, 53(4): 23-39.
- Lefebvre, H. (2020). *El derecho a la ciudad*. Capitan Swing.
- Martínez, E., y Acosta, A. (2017). “Los Derechos de la Naturaleza como puerta de entrada a otro mundo posible”. *Revista Direito e Práxis*, Nro. 8: 2927-2961.
- Navatta, J. L. (2019). “Espacio urbano y extractivismo en América Latina: ¿un nuevo patrón de desarrollo o más dependencia?: el caso de la Ciudad de Buenos Aires, 2006-2018”. *Revista Estado y Políticas públicas*: 73-96.
- Perera, S. (2015). *Sinapsis urbana. Un espacio interactivo*. Madrid: Universidad Francisco de Vitoria.

- República del Ecuador (2008). *Constitución del Ecuador*. Quito: República del Ecuador.
- Secchi, B. (2004). “Ciudad moderna, ciudad contemporánea y sus futuros”. En *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*, A. M. (ed): 145-159. España: Universidad Politécnica de Catalunya.
- Sjoberg, G. (1988). “Origen y evolución de las ciudades”. En *Antología de sociología urbana*, M, Bassols; Donosso, R.; Massolo, A.; Méndez, A.: págs. 11-26. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Soja, E. (2016). “La ciudad y la justicia espacial”. En *Justicia e injusticias espaciales*, B. Bret, Gervais-Lambony, C. Hancock, F. Landy: págs. 99-106. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Swyngedouw, E. (2006). “Introduction to David Harvey”. En *Divided cities*, R. Scholar: 79-83. New York: Oxford University Press on Demand.
- Varsi, E. (2017). “Clasificación del sujeto de derecho frente al avance de la genómica y la procreática”. *Acta bioethica*: 213-225.
- Wirth, L. (2001). “Leer la ciudad. Ensayos de Antropología Urbana el urbanismo como forma de vida”. *Revista de Estudios Sociales*: 110-115.

Capítulo I
¿Las ciudades capitales
tienen autonomía?

Las ciudades capitales y despliegue estatal en América Latina

Fernando Carrión Mena¹

Resumen

Las ciudades capitales empiezan a redefinir su condición de existencia con la Reforma del Estado y los nuevos patrones de urbanización que emergen desde la década de los años ochenta del siglo pasado. Para entenderlas se hace fundamental empezar la discusión de dos conceptos que hacen de estas ciudades unas estructuras complejas y distintas a las demás: capitalidad (proximidad) y autonomía (distancia). Esta doble condición hace que las mismas busquen formas de autogobierno frente al Estado Nacional y de proximidad frente a la sociedad local con formas de autonomía intra urbanas. Es un recorrido histórico inacabado que por lo menos tiene hasta ahora dos momentos: el primero, a fines del siglo pasado con los procesos de democratización y descentralización, y el segundo, ya en este siglo, con la globalización y la presencia del mercado; lo cual le otorga un protagonismo dentro de cada país como también de forma global.

Palabras clave

Ciudades Capitales, Reforma del Estado, Autogobierno, Descentralización, Autonomía, Capitalidad.

¹ Profesor investigador de FLACSO-Ecuador. Sus obras pueden leerse en: https://works.bepress.com/fernando_carrion/

“La mayoría de las nuevas repúblicas adoptaron como ciudades capitales a la ciudad más poblada del territorio bajo su jurisdicción, el que seguía, con bastante aproximación, los límites de las audiencias, capitanías generales o intendencias coloniales”

Jorge Hardoy (1991:52-53)

Introducción

Históricamente la ciudad le antecedió al Estado, pero cuando éste se fundó, las urbes cambiaron, en particular las capitales². Desde que existen estas ciudades siempre han tenido una relación funcional con el Estado, pero también tensa por la presencia directa de sus aparatos y políticas en el territorio. En América Latina, durante los procesos independentistas y de la consecuente formación de los Estados nacionales, estas ciudades tuvieron un crecimiento y complejidad mayor que las llevaron a ser consideradas, tiempo después, como las grandes megalópolis del siglo XX.

Desde antes del cambio del siglo XX al XXI, con la globalización de la sociedad mundial, se produce una metamorfosis de las ciudades capitales, que proviene de la transformación en los dos polos de su ecuación constitutiva, esto es, del Estado-nación y de los patrones de urbanización. Fenómeno que desgraciadamente ha estado ausente en las investigaciones, debates y reflexiones en la región, a pesar de que muchas capitales viven propuestas de modificación de sus estructuras esenciales.

Sin embargo, cuando se hace una revisión de la bibliografía sobre las ciudades capitales en latinoamérica, es poco el tiempo que se ha destinado a estudiar y debatir las condiciones en las cuales se desarrolló su relación con el Estado; esto decir, la influencia del Estado en su evolución y funcionalidad de esa ciudad en el proceso de consolidación del Estado. Claramente son elementos explicativos que ayudarían a comprender mejor el desarrollo desigual y combinado del territorio en los contextos nacionales, así como también a entender la lógica de esta ciudad en particular.

2 Según la RAE (2020), capital es: “Pertenciente o relativo a la cabeza”. Viene del latín caput, capitus, cabeza. En urbanismo es cabecera, ciudad central, ciudad capital.

Como contrapartida, lo que se ha estudiado y debatido estuvo vinculado a la jerarquía urbana, según rango-tamaño, prevaleciendo la interpretación del proceso de urbanización anterior al presente siglo. Por eso, el sentido que se le atribuye al tamaño relativo de la ciudad según la cantidad de población concentrada en ella, poniendo atención en el rango de las ciudades, sean grandes, intermedias³ o pequeñas.

Ante la ausencia de esta preocupación sobre las ciudades capitales, se destaca el peso que se le ha puesto a la investigación, discusión y análisis de tres temas que se han hecho centrales en estas urbes:

Primero, el referido al *proceso de urbanización* de las ciudades capitales alrededor del concepto de la llamada *primacía urbana*, que surgió a mediados del siglo pasado para analizar la desigualdad entre la ciudad más grande con respecto a las ciudades jerárquicamente menores, inicialmente bajo una óptica demográfica, y luego, mediante otros atributos, como son los servicios, la producción instalada y las infraestructuras (Cuervo, 2006).

Segundo, el relativo a la denominada *macrocefalia urbana*, que corresponde a la preponderancia de una ciudad prácticamente única con respecto a las otras dentro de un país; esto es, la existencia de una *sola cabeza* de gran tamaño por país, cuestión verificable en aquellas naciones donde hay una gran *ciudad primada*, como ocurre en: Uruguay, Argentina, Panamá, Chile, Paraguay, Nicaragua, Perú, entre otras.

Y el tercero, vinculado a la importancia del proceso de *metropolización* de las ciudades (De Mattos, 2001), entendido como el caso de una ciudad central o nuclear respecto de su espacio más inmediato o de su vínculo con la región circunvecina (*hinterland*). En otras palabras, de una ciudad que ha construido un territorio económico que va más allá de su espacio consolidado (mancha urbana) y que tiene algunas especificidades alrededor del transporte, el gobierno, las desigualdades y la economía, entre otras.

Por ello, son pocos los trabajos que han estudiado los temas vinculados a la relación de la ciudad capital con el Estado y la economía, provocando un gran vacío que debe empezar a llenarse porque el autogobierno y

3 La ciudad intermedia, como también las otras de esta tipología, se definen por el atributo poblacional y no por el sentido relacional de lo inter y la mediación; es decir, de la función relacional con otras ciudades dentro de los sistemas interurbanos y transurbanos.

la identidad política son una demanda creciente de estas urbes; más aún cuando viven, desde fines del siglo pasado, en un contexto casi generalizado de redefinición de sus marcos jurídicos e institucionales. Esto supone ir más allá del sentido de la localización de los aparatos públicos en el territorio de una ciudad (capitalidad) y de la capacidad de construir su propia identidad y gobierno (autonomía).

En otras palabras, los conceptos de *capitalidad* y *autonomía* deben ser considerados fundamentales en los debates de las ciudades capitales en América Latina; esto es, la imprescindible necesidad de incorporar la óptica propiamente política en el análisis de la ciudad capital: la polis, la política y el poder en la ciudad. Pero también la dimensión económica, que hoy traspasa las fronteras del carácter local a través del neologismo de la *glocalización* (Borja, 2003; Castells, 2005).

En esa perspectiva, este trabajo se inicia con la discusión de estos dos conceptos claves en este tipo particular de ciudades: capitalidad y autonomía. Después se abordan algunas aproximaciones históricas a este tipo de ciudades, principalmente desde fines del siglo XIX hasta el momento actual, para mostrar el reto teórico metodológico que plantea el proceso. Y por último, se cierra con algunas conclusiones preliminares para el conjunto del proceso de la región.

Dos conceptos claves: capitalidad y autonomía

Para discutir los temas centrales de la ciudad *capital* se debe abordar la relación de la ciudad con el Estado Nacional a partir de dos conceptos centrales: *capitalidad* (proximidad) y *autonomía* (distancia). El primero inicialmente hace alusión a la presencia de los aparatos estatales y, posteriormente, a los que provienen del mundo empresarial privado, el de las grandes corporaciones globales que, precisamente por su localización, adquieren esta condición. El segundo a la necesidad del apartamiento o distancia de la urbe frente al poder que se enarbola *desde afuera*, lo cual revela la importancia de entenderlos de forma relacionada. Pero no solo eso, porque comprender la ciudad capital implica asumir las características

particulares que la diferencian de las otras urbes en cada unidad nacional y de cómo se han ido configurando históricamente.

Para entender la formación de las ciudades capitales hay que comprender la relación histórica entre el Estado y las ciudades, porque los procesos de urbanización como de formación del Estado en la región han ido de la mano. En un inicio, en el período de la independencia y formación del Estado Nacional, se genera una gran concentración del poder en muy pocas ciudades, para luego consolidarse, desde principios del siglo XX y, finalmente, en la actualidad, adquirir una nueva presencia con la globalización.

En este proceso histórico los conceptos de ciudad capital, capitalidad y autonomía se han ido modificando tanto que deben ser cuestionados, porque ya no tienen la misma vigencia que antes, al extremo que se podría afirmar que deben ser reconceptualizados. En la medida en que la relación Estado/economía/ciudad es altamente dinámica es imprescindible tener una aproximación que parta de los dos componentes esenciales de la ecuación:

- *El Estado nación* vive un proceso de transformación con la denominada Reforma del Estado, donde se destacan los procesos de apertura, privatización, descentralización, ajuste fiscal y apertura económica, en un contexto de alto desarrollo tecnológico (Castells, 2004), definido como la cuarta revolución industrial (big data, inteligencia artificial, plataformas). Con la tecnología se reducen los territorios distantes y se sobrepasan las regulaciones público-estatales propias del sentido de la soberanía nacional. Pero también se observa la reducción de la masa tributaria estatal, por disminución de la carga impositiva y por su redireccionamiento hacia los paraísos fiscales, relacionados a las lógicas económicas tipo *offshore*. La distribución espacial del poder del Estado produce la emergencia de un triple clivaje que tiene efectos en los territorios: primero, el sub nacional, que confronta lo Nacional con lo local, desde las demandas provenientes de los territorios, y de los pueblos y nacionalidades indígenas (pueblos originarios)⁴; segundo, el supranacional, que va en la línea de

⁴ Hay una variedad muy grande, por ejemplo, de los movimientos separatistas o autonómicos en España (País Vasco, Cataluña), en México (Chiapas) y en Chile (Mapuches), entre otros, donde los nacionalismos tienen peso significativo.

la integración política como la Unión Europea,⁵ o económica, surgida de los tratados de libre comercio, bi o multilaterales, que cuestionan y socavan las bases tradicionales de la soberanía nacional; y tercero, la desregulación, que redefine la relación de lo público con lo privado, del Estado con el mercado, para disminuir la capacidad estatal del control mercantil, cuestión que se evidencia, por ejemplo, en dos hechos incontestables: el desborde del Estado de los flujos globales de capitales y la reducción de la presión fiscal sobre el capital (paraísos fiscales, regulación, tributación), debilitando su accionar (Castells, 1997), por lo cual el Estado nacional entra en una crisis profunda e irreversible.

- *Las ciudades* viven un franco proceso de readecuación de su patrón de urbanización, en tanto, transitan de uno que gira alrededor de una *ciudad nuclear*, jerárquicamente dispuesta, desplegada en un territorio continuo multi escalar (Área Metropolitana) e inscrita bajo el amparo de un Estado Nacional (multinivel), a otro en que se forman *regiones urbanas*, donde se superponen –por su condición multi escalar– varios niveles de gobierno, lo que supone una yuxtaposición de autonomías dentro de su territorio. Son regiones urbanas que adquieren distintas especialidades: *metrópolis* como Ciudad de México, *clúster* como la producción del salmón en Chile, *ciudades transfronterizas* del tipo Juárez El Paso y las *ciudades imaginarias* translocales (Carrión, 2019a)⁶.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que se transita de ciudades aisladas dentro de un mismo Estado a ciudades inscritas en dinámicas propias de sistemas inter y transurbanos globales, donde actúan una pluralidad de Estados. Por tanto, en este contexto, se podría preguntar: ¿Qué pasa con este tipo de ciudades capitales globales que simultáneamente son capitales

5 Un caso interesante es el de las ciudades capitales europeas de sus respectivos países, inscritas en la Unión Europea, como son Madrid, Berlín y París, entre otras; así como también el caso de Bruselas que además de ser la capital de Bélgica es la sede del Parlamento Europeo. De la misma manera, la Comunidad Andina de Naciones tiene a Lima como sede de la Secretaría General, a Bogotá del Parlamento Andino, y a Quito del Tribunal Andino de Justicia.

6 Si en el período de la urbanización anterior, la migración del campo a la ciudad produjo lo que Roberts (1980) calificaba como ciudades de campesinos porque el migrante rompió el lazo con su origen. En la actualidad, la migración es internacional y de forma urbana/urbana sin que se rompa el vínculo con el origen por la alta oferta tecnológica de comunicación que existe; lo que produce la sensación de presencia simultánea de la ciudad de allá con la de acá, en tiempo real.

de los Estados nacionales y sedes de instancias supranacionales? ¿Más aún, en capitales donde hay una presencia de múltiples Estados actuando sobre ellas? En última instancia, y en relación a los cambios en el proceso de urbanización, lo que tenemos es un sistema de autonomías cruzadas, que provienen de su relación con el Estado, con grandes capitales transnacionales, con otros estados, otros gobiernos intermedios y municipios.

Quizás uno de los componentes más significativos del cambio en los conceptos de capitalidad y autonomía, vaya en la línea de la erosión estatal debido a su Reforma, así como, por la fuerte presencia de ciertas empresas corporativas transnacionales, bajo el formato de plataformas de alta tecnología, como *Microsoft Corp*, *Apple Inc* o *Amazon*, que disputan su poder y presencia en los territorios.

Un caso ejemplar, entre muchos otros, es el de Amazon, convertida en el gran centro comercial del mundo que desplaza a los llamados “artefactos de la globalización”, como son los *shoppings centers* (De Mattos, 2002). Esta empresa de mercado minorista de alta tecnología, que desempeña su actividad económica en el comercio electrónico, recientemente abrió un concurso para instalar su sede alterna a la de Seattle (¿Su capital?). Amazon solicitaba una ciudad con más de un millón de habitantes, que cuente con un aeropuerto internacional (vuelos internacionales y a Seattle), que tenga universidades de prestigio, autopistas, buena conexión a Internet, transporte público e incentivos fiscales, entre otros (Jiménez, 2017). A cambio ofrecía una inversión de US\$5,000 millones de dólares y la creación de 50.000 empleos. El proyecto, que se conoce como HQ2, se convirtió en el plan de desarrollo urbano para más de 200 ciudades que participaron en el concurso ofreciendo incentivos de todo tipo para que Amazon se establezca en su ciudad, como por ejemplo (Navarro, 2018): reducción de impuestos, aeropuerto, helipuertos, drones, servicios, infraestructuras.

Hoy en día, Amazon tiene mayor cantidad de información de las ciudades de Estados Unidos que el Gobierno Federal. Entonces, la pregunta que ronda es: ¿Estas empresas que controlan mercados específicos generan capitalidad privada? O, en otras palabras: ¿La ciudad capital se constituye solo desde la presencia de los aparatos estatales?

De allí que sea necesario señalar que el *efecto lugar* se configura en el espacio, siguiendo a Bourdieu (1999):

En tanto que cuerpos (e individuos biológicos), los seres humanos están al igual que las cosas situados en un lugar (no están dotados de la ubicuidad que les permitía estar en varios a la vez) y ocupan un sitio. El lugar puede definirse claramente como el punto del espacio físico en que un agente o cosa están situados, “tienen lugar”, existen. Ya sea como localización o, desde un punto de vista relacional, como posición, rango en un orden. El sitio ocupado puede definirse como la extensión, la superficie y el volumen que un individuo o cosa ocupan en el espacio físico, sus dimensiones o, mejor, su envolvente (como a veces se dice de un vehículo o un mueble) (p.1).

Con la reforma del Estado y la entrada pujante de la economía neoliberal, no se urbanizan ciudades sino regiones, configurando una *capitalidad difusa, en un contexto de autonomías también difusas, provenientes de institucionalidades complejas*. Con la penetración del mercado y de múltiples Estados actuando sobre un mismo territorio, es obligatorio repensar el sentido de capitalidad y de autonomía porque son conceptos históricamente determinados. Por eso, es pertinente plantearse la pregunta: ¿Estas categorías están vigentes cuando la sociedad mundial se globaliza, el Estado entra en crisis, ¿las tecnologías de comunicación sobrepasan los territorios y aparecen nuevos patrones de urbanización? Lo primero que sucede a partir de estas transformaciones es que estos conceptos deben reconstituirse, porque además son polisémicos, sujetos a discusión, por el sentido diverso que portan.

En esa perspectiva, el efecto lugar de una ciudad capital se constituyó porque sobre ella se situaban, tenían lugar o se localizaban exclusivamente los aparatos del Estado en sus distintos niveles, mientras ahora también actúan de manera simultánea las empresas corporativas transnacionales. Antes a la capitalidad se la entendía dentro de *Un solo Estado y referida solo a El Estado* —es decir, a lo público— mientras ahora lo hace de forma multi estatal e inscrita en la dinámica público-privada.

De allí la necesidad de profundizar la investigación y el debate de la ciudad capital respecto de estos dos conceptos claves que se encuentran relacionados entre sí, e incluso, en muchos casos, considerados antinómi-

cos o antagónicos. Una aproximación de este tipo y en el momento actual, debe incorporar la dimensión de las corporaciones transnacionales respecto de la capitalidad y la autonomía. De esta manera, se podrá entender la funcionalidad recíproca de la ciudad capital con el Estado y la economía, que adornan a este tipo particular de ciudades.

Capitalidad

¿Qué se quiere decir cuando se dice capitalidad? Hay que señalar que la ciudad capital fue inicialmente calificada como la sede o cabecera donde se asientan los poderes del Estado en sus distintos niveles territoriales; por tanto, también con distintas jerarquías de capitalidad. Pero, adicionalmente, se la ha considerado como un concepto que hace referencia a la especialización que una ciudad adquiere alrededor de algunas actividades económicas como, por ejemplo: la capital del turismo (Barcelona); la de la moda (Milán), la del comercio (Miami) o la de la tecnología (Shebzhhen), entre otras.

Esto es, una doble acepción del concepto por su índole diversa: la una, con referencia a la presencia de los órganos públicos de gobierno; y la otra, relacionada a las funciones específicas de la ciudad, que conducen a su proyección internacional a la manera de una marca de ciudad comercial (Puig, 2009). En el caso de este trabajo nos referiremos a las ciudades que tienen las cualidades de capitalidad surgidas de su relación con el aparato estatal público, que se expresan de forma plural, como también por la globalización, debido a su dinámica multi-escalar de relación con la presencia de las corporaciones transnacionales globales, amparadas en las plataformas virtuales con alta tecnología (Carrión y Cepeda, 2020).

La *capitalidad* es una palabra de origen generativo que significa “capitis”, “cabeza” o “cabecera”, en este caso del Estado y la economía en la ciudad. Hacen referencia a la localización material y concentrada de los principales aparatos del gobierno central y de la economía de punta en el territorio, concebida como sede de sus poderes principales: sean el ejecutivo, legislativo y judicial o también a la ubicación de las sedes, filiales, sucursales o subsedes de las corporaciones mundiales de carácter privado, como son,

por ejemplo, Amazon o Google, entre otras de las más grandes del mundo (Sevilla, 2019). La capitalidad es el fenómeno que se configura en un lugar particular, totalmente distinto a la de otras ciudades.

Siguiendo esta línea de análisis, la ciudad capital es, entonces, el espacio físico donde tienen lugar o están situados los agentes o los aparatos del poder institucional público-privado de carácter global, nacional, intermedio o local, tanto de los estados unitarios (Ecuador, Colombia) como de los países federales (México o Brasil). Es el *envolvente* a partir de la cual se configura la presencia funcional de una relación particular del poder multinivel en el lugar de una ciudad. La condición de ciudad capital, es decir, de una urbe en situación de capitalidad, proviene del hecho empírico de ser el asiento o locus privilegiado de los principales aparatos institucionales del Estado y el mercado global.

Pero esta situación tiene, en principio, una construcción histórica y una diferenciación en la localización según el rango de los aparatos del poder a lo largo del territorio. En la condición de ciudad capital se puede verificar la existencia de varias categorías jerárquicamente dispuestas, según el rango de los poderes en el territorio.

Así, por ejemplo, la ciudad capital de un Estado Nacional es la Capital de la República porque allí se concentran los principales aparatos del poder nacional. Esta condición le otorga un sello distintivo respecto de otras ciudades que también pueden ser capitales, pero proveniente de otros niveles estatales o empresariales como, por ejemplo, los subnacionales, que corresponden a los ámbitos de gobierno intermedio (provincial, departamental o estadual, según la denominación de cada país) o local (municipios, comunas o partidos). Las capitales del nivel intermedio pueden ser definidas como ciudades intermedias, en tanto *median* entre los territorios del ámbito nacional con los del local, justamente por su condición de capitalidad. Por lo tanto, la capitalidad de una ciudad va directamente relacionada a los ámbitos de competencia de cada uno de los poderes políticos y económicos, distribuidos espacialmente.

Pero la capitalidad tampoco es similar o común en todos los casos. Si se mira el caso de América Latina podemos encontrar dos manifestaciones evidentes del fenómeno: el primero, que proviene de la lógica estatal, como

pueden ser los casos de una *capitalidad compartida*, como ocurre en Bolivia con Sucre, que es la capital oficial, y La Paz, sede del gobierno; en Chile, que tiene descentralizado el poder legislativo en Valparaíso, mientras el ejecutivo y el judicial están en Santiago; o en Perú, con la ciudad de Arequipa, sede del Tribunal Constitucional, por lo que se la conoce como la *capital jurídica*, y Lima la capital oficial.

Por otro lado, está Brasil, que es un ejemplo de una cualidad distinta, porque ha tenido una movilidad reiterada de su capital a lo largo de su historia, tanto que se podría afirmar que ha tenido una *capitalidad itinerante*, que arranca en Salvador de Bahía, sigue por Río de Janeiro, y en la actualidad está localizada en Brasilia, donde se concentran los poderes públicos, aunque no tiene la relevancia económica de la ciudad de San Pablo, considerada la capital económica del país.

Por otro lado, y desde la perspectiva territorial, la ciudad capital se estructura a partir de la región urbana, donde surgen dos modalidades de urbanización. Por un lado, la que se organiza a partir de *división de la unidad urbana*, donde se pueden ubicar los casos más llamativos de Lima-Callao con 50 alcaldías distritales y dos provinciales y, de Santiago, que es más compleja, por que no tiene siquiera unicidad de su territorio, por su división en comunas, una de las cuales, la Comuna de Santiago, es la sede del ejecutivo nacional, mientras el Legislativo se ubica en otra ciudad totalmente distinta, como es Valparaíso, localizada en el Océano Pacífico⁷. Hoy Santiago no tiene una totalidad administrativa integrada, sino una constelación de fragmentos autárquicos que conducen incluso a la pregunta de si Chile tiene una ciudad capital⁸.

Por otro lado, la capitalidad se construye también por *conurbación de las unidades territoriales*, donde los ejemplos más complejos son las ciudades de México y de Buenos Aires, en que las expresiones de capitalidad

7 Pinochet dividió la ciudad de Santiago de 17 a 34 comunas, también mermó su capitalidad con el desplazamiento de la función parlamentaria hacia la ciudad de Valparaíso; y adicionalmente, privatizó los gobiernos comunales (municipios).

8 En la Constitución chilena no hay ninguna referencia a la palabra ciudad y menos aún, a la ciudad capital. En términos territoriales solo están presentes las regiones, provincias y comunas, cada una con sus respectivas formas de gobierno, en las que solo estas últimas se constituyen por la vía electoral mientras las otras son delegadas del gobierno central.

se representan de forma difusa por el territorio de la región urbana. Allí coexisten varios gobiernos locales (municipios, partidos), intermedios (departamentos, provincias) y nacionales, así como las grandes corporaciones transnacionales de carácter global.

¿Qué significa lo anterior? Que la capitalidad hoy día no está, como antes, circunscripta exclusivamente a una ciudad nuclear sino a una región urbana y, que las transformaciones del Estado en el marco de las nuevas dinámicas económicas también redefinen su localización en el territorio, sea por la pluralidad de los mismos, como por la emergencia de las grandes empresas corporativas de alta tecnología.

En este contexto, el autogobierno de una ciudad con funciones de capitalidad se convierte en el eje central para entender la autonomía, como también los imaginarios construidos por su población y sus instituciones⁹.

Autonomía

La autonomía es una construcción social que también nace en la relación de la ciudad con el Estado y el mercado, pero de forma inversa a la producción social de la capitalidad. Por eso conviene preguntarse: ¿Una capital puede tener autonomía? Claro que sí, pero es una autonomía distinta a la que tienen otras ciudades. De allí que uno de los principios fundamentales de la descentralización es el del respeto a la diversidad. En esa perspectiva: ¿Cuál es la autonomía que debe tener y construir una ciudad capital? El hecho que los aparatos del Estado se localicen privilegiadamente en las ciudades capitales genera ruido y distorsiones a la autonomía porque las induce a ser estados centristas. En consecuencia, solo plantearse el tema de la autonomía en estas ciudades es algo muy importante, por la complejidad que introduce la capitalidad.

¿Cómo define la autonomía la Real Academia Española de la Lengua? Define la autonomía como la “potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante

9 Nos referimos, por ejemplo, a las organizaciones públicas (municipio), privadas (cámaras), políticas (partidos), educativas (universidades) y sociales (colectivos ciudadanos) localizadas en las capitales, que tienen ópticas más estado centristas que localistas.

normas y órganos de gobierno propios” (RAE, 2020). Es decir, se trata de una relación de dependencia particular al interior de un Estado, que le otorga la facultad de regirse con órganos de gobiernos propios en los territorios (las ciudades, en este caso). Sin embargo, dos precisiones: autonomía no es sinónimo de soberanía, porque sino sería independencia; así como las normas y órganos de gobierno que se crean no pueden regirse por fuera de las leyes, a su vez, enmarcadas en la carta fundamental de cada nación.

La capitalidad también genera una construcción simbólica del lugar, que se prefigura en el espacio de la ciudad capital, produciendo el imaginario generalizado de sentirse un componente del centralismo estatal, impidiéndole pensarse modo autónomo desde la realidad urbana. Los habitantes y las instituciones de estas urbes tienden a construir un imaginario estado-centrista, en muchos casos distante al sentido de su propia ciudad, lo cual probablemente haya conducido a que la misma academia no haya pensado en estas ciudades desde la perspectiva de la capitalidad.

La autonomía no es un atributo sino una relación que se constituye a partir de múltiples determinaciones, siendo la principal el lugar donde se ejerce el poder político y económico: sea global, nacional o local. Para construir la autonomía, porque es una producción social, hay que tener claridad respecto de la ubicación del poder, lo que supone asumir tres conceptos que cuentan en su interior con una referencia explícita en *el centro*, que es el lugar donde se lo ejerce. Allí están: el descentramiento, que es la pérdida de la centralidad-poder de lo público (Estado) en beneficio del mundo privado (mercado); la desconcentración, como la delegación de competencias dentro de una misma instancia rectora (ministerio a subsecretaría) y la descentralización, referida a la transferencia de recursos y competencias a instancias de representación distintas a la fuente de donde provienen las mismas (Carrión, 2003).

En consecuencia, la autonomía hace referencia directa a la descentralización y esta se relaciona con la transferencia de recursos económicos (descentralización fiscal), de competencias (descentralización administrativa) y la elección popular de autoridades, de forma distinta a como se eligen en los otros niveles de gobierno (descentralización política); en otras palabras, a representantes de la sociedad local que cuentan con atribuciones y recursos propios para llevar a cabo democráticamente el gobierno de la ciudad.

La descentralización, para ser fiel a la definición de autonomía, en última instancia lo que busca es el equilibrio de poderes al interior del Estado, porque no busca independencia ni jerarquía; lo cual supone, al menos tres expresiones: *descentralización horizontal*, correspondiente a los poderes existentes al interior de los niveles nacional, intermedio y local, con referencia a las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales; *el vertical*, que hace referencia a la distribución del poder entre los niveles nacionales, intermedios y locales; y *el territorial*, que debe tender a contrarrestar la primacía urbana o la desigualdad territorial, esto es, el peso de la ciudad más grande, generalmente la capital, en el contexto de la justicia espacial, respecto de las otras urbes.

La autonomía es una relación que va más allá de la ciudad capital, para estar encriptada en las articulaciones con las otras ciudades. Por eso es necesario romper con la lógica del desarrollo desigual y combinado en los territorios (Márquez López y Pradilla Cobos, 2016), lo que significa, en este caso, entre otras cosas, que las transferencias de recursos nacionales a los gobiernos locales sean redistributivas por niveles y que dejen de ser concentradoras en términos territoriales, porque eso no beneficia ni a la ciudad capital, que sigue atrayendo más residentes, ni a las otras ciudades, que siguen expulsando más población. Esta consideración supone una concepción de autonomía inscrita en el marco general de la reforma del Estado.

Pero también hay que tener en cuenta que la autonomía opera en un marco yuxtapuesto de instituciones, porque cada una de ellas se origina y tiene correspondencia con los *múltiples niveles* de gobierno que operan en simultáneo. Una situación de este tipo proviene de una región urbana, como son ahora las capitales, que tienen una *autonomía compartida*, por tratarse de un *plurilugar*. Se trata de una estructura que ensambla varios espacios apropiados por diversas instituciones autónomas, bajo la forma de una *ciudad de ciudades (multi escalar)*. Esto quiere decir que las instituciones que son sujetas de autonomía, el municipio por ejemplo, deben ceder parte de la misma para potenciarla en niveles supra e inter urbanos, porque nunca la autonomía es absoluta y única, más aún con el proceso de globalización.

Aquí tres ejemplos paradigmáticos de este nuevo patrón de urbanización en América Latina y sus consecuencias en la autonomía:

Las *ciudades de frontera*, donde el nacionalismo metodológico las fragmenta empiezan a reconstituirse por la lógica transfronteriza que se desarrolla. Pero también por que claramente viven un aumento poblacional y económico superior a los promedios de sus países, que ha traído un crecimiento de las ciudades de frontera y un fortalecimiento de los sujetos sociales e institucionales fronterizos. Por ello, estas ciudades –mal llamadas pares, gemelas o espejo– empiezan a operar bajo la dinámica de una región urbana, inscrita en un sistema fronterizo global (Carrión Mena y Pinto, 2019), donde operan estados circunvecinos (fronterizos) y distantes (globales), configurando una realidad pluriestatal. En consecuencia, las ciudades empiezan a pensarse como formación de áreas metropolitanas transurbanas, multi estatales.

Las *regiones urbanas*, como Ciudad de México que tiene un alcance global, construye su autonomía inscrita como una de las 32 entidades federativas de la república y cuenta en su interior con 16 alcaldías donde funcionan autoridades políticas electas popularmente. Además, se prolonga más allá de los nueve millones de habitantes a 24 millones, localizados en los cinco estados circunvecinos: Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala, además de 60 municipios conurbados, todos ellos autónomos, en lo que se considera una Zona Metropolitana (ZMVM).

Las *ciudades tipo clúster*, que operan al interior de los territorios nacionales mediante la articulación de un conjunto de municipios alrededor de una lógica privada de mono producción, como pueden ser los casos de: el Cusco, Ciudad Sagrada y Machu Picchu con el turismo, que prevén construir un aeropuerto internacional que les brindará mayor autonomía frente a la capital (las infraestructuras también construyen autonomías). La región metropolitana del Bajío, en México, para la producción, en condiciones beneficiosas, de automóviles de marcas norteamericanas, donde hay una legislación especial que permite la integración de varios estados y municipios. Y el *clúster* globalizado del salmón en Chile, que produce un conglomerado de municipios próximos, para cultivar y exportar directamente sin pasar por Santiago.

Por tanto, la discusión sobre el tema de la autonomía se hace mucho más compleja porque proviene de instituciones de niveles superiores o si-

milares de gobierno, conformando lo que podría considerarse como *autonomías cruzadas o yuxtapuestas*.

La compleja construcción de la autonomía en la ciudad capital

La construcción de la autonomía urbana en América Latina es relativamente reciente y es más contemporánea aún en las ciudades capitales. En general, Latinoamérica es tributaria de un mundo altamente centralista, que se construyó históricamente desde antes de la colonia. Por eso, es imprescindible hacer una primera aproximación histórica al fenómeno de la autonomía en las ciudades capitales, para lo cual abordaremos los siguientes tres momentos históricos:

El primero, referido al hecho que la mayoría de las ciudades capitales de América Latina, 18 en total (Hardoy, 1991), fueron fundadas en el período colonial y asentadas en ciudades que tenían previamente una tradición centralista, sustentada en tres expresiones: demográfica, porque eran las urbes con mayor primacía urbana; económica, en tanto eran las que tenían la base productiva más sólida frente a las otras ciudades; y político-administrativa, porque eran el asiento principal de los poderes precolombinos, de tal manera que tuvieron una experiencia de capitalidad previa.

El segundo, hace referencia al período republicano, cuando los Estados nacionales, en el siglo XIX y XX, se consolidan sobre la base de un predominio centralista del Poder Ejecutivo sobre las otras funciones básicas del Estado, esto es, del ejecutivo sobre los poderes legislativo y judicial; cuestión que tiende a reproducirse en los territorios, a través de los niveles intermedios y locales de gobierno (municipios), donde los ejecutivos encabezados por los alcaldes, gobernadores o prefectos ejercen supremacía sobre, por ejemplo, sus consejos deliberantes.

Así, a partir de la Segunda Guerra Mundial, con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones o del desarrollo hacia adentro, las ciudades cobran una mayor relevancia porque el eje de la acumulación se desplaza del campo hacia las urbes. Con ello se fortalece un proceso de urbanización altamente concentrador, que tuvo su contraparte en el creci-

miento de las ciudades capitales, llevándolas a constituirse en las grandes metrópolis del siglo XX. Adicionalmente, la incontenible migración del campo a la ciudad originó una contradicción histórica entre urbanización y ciudad, porque la migración rural/urbana no produjo ciudad sino asentamientos humanos sin servicios, infraestructuras, espacios públicos y viviendas (Carrión, 2001). Esta crisis urbana puso en evidencia la incapacidad de respuesta del Estado central en los territorios, de las que se encontraba socialmente distante además de ser políticamente poco representativo de las sociedades locales; demandando procesos de descentralización.

El tercero, referido a la reconversión de la centralidad del poder, origina en los procesos de Reforma del Estado, donde la apertura, la privatización y la descentralización se convirtieron en los puntos principales de la redefinición de la capitalidad y la autonomía. Este proceso ocurrió en el momento de retorno y ampliación de la democracia, con la elección popular de las autoridades nacionales, luego de un período dictatorial altamente centralista. La redemocratización, que ocurrió a comienzos de los ochenta, tuvo como contrapartida su ampliación por los territorios nacionales: mientras en el año 1980 solo 7 países de la región elegían autoridades locales, para fines del Siglo todas eran elegidas por el voto popular (Carrión, 2019).

Por tanto, el proceso de redemocratización fortaleció a los municipios en paralelo, o al mismo tiempo, que el proceso de privatización que se instalaba en las ciudades, provocando que la lógica de la conflictividad urbana se inscriba en una contradicción: mientras los gobiernos locales eran más democráticos, sus políticas tenían que inscribirse en un marco de desregulación del mercado urbano (economía). Una situación de este tipo hizo que las capitales se convirtieran en el epicentro de la disputa del poder político local, como también nacional.

Adicionalmente, este proceso, de autonomización por elección popular de autoridades locales, termina por delinear y *constituir históricamente el poder local en América Latina*, en tanto, por primera vez existe la posibilidad de la representación de las sociedades locales en sus municipios, y dilucidar con el gobierno nacional las particularidades propias de su existencia. En otras palabras, cuestionar las visiones homogeneizadoras y generalizadoras provenientes del centralismo en los territorios.

Pero este proceso de representación de los territorios no viene solo, dado que también se fortalecieron las estructuras institucionales subnacionales, gracias a que se transfirieron nuevos recursos y competencias, de modo que se modifican las relaciones entre lo local y lo nacional, estableciendo una nueva articulación de la sociedad local y reconfigurando un nuevo escenario de disputa política con los niveles superiores del Estado.

Simultáneamente se implanta la lógica neoliberal en la economía de las urbes, debido al giro que sufre el Estado en su conjunto, desde una mirada estatal originalmente puesta en lo social (Estado de bienestar y redistributivo) para trasladarla hacia la economía y el mercado. En este momento la ganancia pasa a ser el motor central de su funcionamiento y el elemento clave para evaluar la eficiencia del sector público. Esto significa una metamorfosis de un Estado desarrollista a otro que mira prioritariamente al mercado. Toda esta transformación tiene su contrapartida en los territorios, a través de los modelos de gestión anclados en los procesos de privatización de los servicios e infraestructuras, en las políticas tributarias de reducción de los impuestos, en la ampliación de las ganancias de las plusvalías del suelo y en las inversiones públicas, concebidas desde la perspectiva de las condiciones generales de la producción.

De esta manera, América Latina llega al presente siglo con ciudades capitales mucho más fuertes y autónomas (efecto de la descentralización), pero también con Estados nacionales más debilitados, por la expansión del mercado (globalización) que los erosiona. Esa dinámica es incierta hacia el futuro.

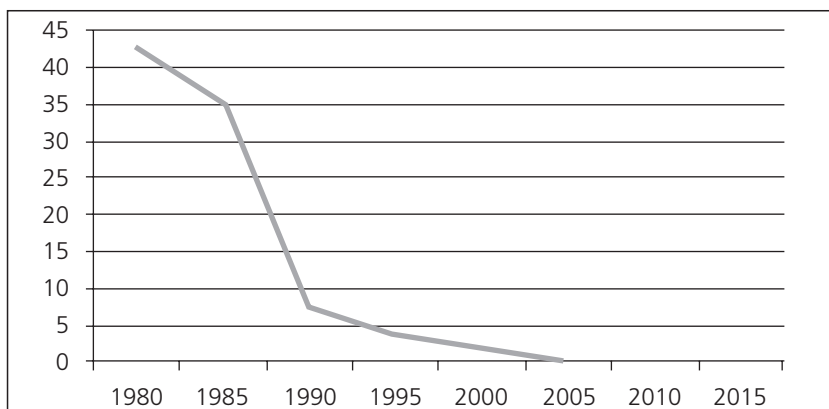
El empoderamiento de la ciudad capital

Las mutaciones en la estructura del Estado y en el patrón de urbanización provocaron una transformación en el gobierno del territorio, proceso que inicialmente se estructura desde un vértice central ubicado en el ejecutivo nacional y bajo políticas sectoriales (ministerios), hacia otro de base territorial, que privilegia la proximidad, la representación y el autogobierno integral (autonomía). El progresivo fortalecimiento de los

gobiernos locales, acompañado del incremento de la población y de la economía en las ciudades capitales¹⁰, les convierte en actores relevantes dentro de los procesos políticos generales, gracias al protagonismo y al importante empoderamiento que adquieren.

Una expresión clara de las ciudades capitales se origina precisamente en el ámbito de la construcción de su autonomía, donde los procesos de democratización y de fortalecimiento de los gobiernos locales abonan esta perspectiva, como también en la construcción política de los territorios que, a su vez, modifican su relación con los estados nacionales. En el gráfico 1, se constata cómo se reduce el número de gobiernos locales que dejan atrás su formación política por delegación desde espacios superiores de poder, sea desde los ámbitos intermedios (estados o provincias) o nacionales de gobierno (unitarios o federales), para ser elegido democráticamente; esto es, de forma autónoma.

Gráfico 1. Democratización de los gobiernos locales en América Latina 1980-2014



Fuente: Carrión (2015).

10 Las ciudades capitales en América Latina son las más grandes de cada país, con excepción de Brasil, donde San Pablo es más grande que Brasilia. Allí están los ejemplos del Gran Santiago que concentra el 43% de la población y el 47 % del PIB de Chile; el Área Metropolitana de Buenos Aires, que tiene el 38% de la población y la industria genera un 56% del total de Argentina; Quito, con el 16% de la población y el 25% del PIB nacional, en un país bicéfalo; y Montevideo, que concentra el 39% de la población y el 59% de la economía de Uruguay, entre otros.

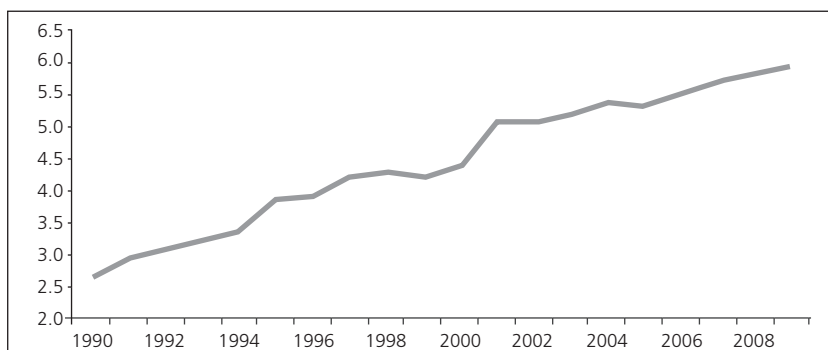
Con la elección popular de las autoridades locales mutan los equilibrios territoriales al interior de los Estados nacionales, tanto que ya no se puede tener una política nacional sin acuerdos y pactos con los gobiernos provenientes de los distintos niveles subnacionales. Pero adicionalmente conduce a un hecho sin precedentes, consistente en la ruptura de la distancia social que encarnaba el poder nacional, a través de una representación política más amplia y plural de expresión local. Sin duda, este es el resultado de un cambio histórico en la región, porque a partir de finales del siglo pasado se constituyen por primera vez los poderes locales.

Para comprender mejor lo anterior, desde el cambio del siglo XX al XXI, se fortalece la descentralización, que conduce al empoderamiento de los gobiernos locales y al cambio del imaginario de la centralidad existente dentro de la ciudad capital. En efecto los municipios, además de ser electos popularmente, empiezan a tener más competencias para ser no solo promotores de servicios e infraestructuras sino también prestadores de salud, educación y seguridad, entre otras atribuciones, lo que les permite considerarse gobiernos de totalidad. Consecuentemente, se incrementan los presupuestos, tanto por la transferencia directa de recursos como por las nuevas competencias que asumen, tal como se puede observar en el gráfico 2, del crecimiento de sus ingresos respecto del Producto Interno Bruto de cada país.

Por lo tanto, los gobiernos de las ciudades capitales se fortalecen significativamente con el incremento de su peso político por nuevas competencias, más recursos y mejor representación, tanto que construyen una relación de autonomía ante el gobierno nacional y, paralelamente, de diferenciación con las otras ciudades del país en la que se inscribe. Un componente de la descentralización, casi tan importante como la autonomía, es justamente este de asumir desde las políticas públicas las diferencias y las desigualdades existentes entre las ciudades, cosa que ocurre cuando se empieza a legislar la especificidad de la ciudad capital.

La distinción entre gobierno local y nacional se tradujo, como un hecho ha resaltarse, en que las ciudades capitales se convirtieron en opositoras y de alguna manera en urbes rebeldes, porque las administraciones nacionales y locales se constituyeron con signos políticos distintos. Allí están, por ejem-

Gráfico 2. Ingreso público subcentral como porcentaje de PIB.
1990-2009 en América Latina



Fuente: CEPAL (2007;2010) y World Bank (2001) para la mayoría de países y años. Otras fuentes principales; Banco del Estado de la República del Ecuador (2009); Eguino et al. (2002); World Bank (2012); Vargas (2013); FMI (2004); Contraloría General de la República de Panamá (2009); Michelin (1999); BID (2009); Mascareño (2000), y cálculos propios a partir de fuentes nacionales y CEPALSTAT.

plo, La Paz gobernada por Juan del Granado, del Movimiento sin Miedo, y por Luis Revilla, de Soberanía y Libertad frente al gobierno nacional del MAS con Evo Morales y Luis Arce; Buenos Aires con el Jefe de Gobierno Horacio Rodríguez Larreta de la coalición Juntos por el Cambio y Alberto Fernández del Frente de Todos en el gobierno de la administración federal; Montevideo, que había sido una de las excepciones por la correspondencia de signos políticos entre los dos niveles, pasó el 2020 a la norma regional, la alcaldesa Carolina Cosse es del Frente Amplio y el Presidente de la nación Luis Lacalle Pou del partido Nacional, entre otros casos.

En la actualidad hay una sola excepción significativa a esta norma general: el caso de Ciudad de México, donde hasta antes de las últimas elecciones las autoridades políticas de los dos niveles de gobierno eran de partidos políticos disímiles pero, a partir del año 2018, el gobierno de la ciudad con el de la federación son del mismo signo político.

El caso más extremo de la oposición local/nacional está localizado en Venezuela, entre el gobierno nacional y el de la ciudad de Caracas. En el año 1999 se aprueba la nueva Constitución que crea el Distrito Metropolitano de Caracas, con un alcalde mayor y 5 alcaldes menores en los municipios que

lo conforman. Sin embargo, esta estructura se modifica en 2017, cuando se decide que el alcalde Metropolitano no sea electo popularmente sino delegado de la presidencia de la República, restringiendo de esta manera la autonomía. Además, hay que señalar que algunos de los alcaldes de las municipalidades que conforman el Distrito Metropolitano han sido sometidos a procesos judiciales.

Por las consideraciones mencionadas, los alcaldes o jefes de gobierno de las ciudades capitales son considerados, en muchos casos, el segundo personaje más poderoso de su país, luego del presidente del República. De allí que algunas alcaldías exitosas empiecen a tener figuración política en ámbitos superiores a los de su ciudad y a disputar electoralmente las gobernaciones (Jaime Lerner en Curitiba), diputaciones (Paco Moncayo en Quito), ministerios (Jaime Ravinet en Santiago) o presidencias (la mayoría de casos).

Por eso se ha establecido una constante: la mayoría de los alcaldes de las ciudades capitales se convierten en candidatos presidenciales y en muchos casos, con buenas posibilidades de ganar las elecciones de acuerdo a las lógicas de la *teoría del péndulo*, existentes en la política regional.

Aquí se pueden consignar algunos de los ejemplos más llamativos: Armando Calderón Sol, Manuel Funes y Nayib Bukele de San Salvador en El Salvador, Sixto Duran Ballén y Jamil Mahuad de Quito en Ecuador; Álvaro Arzú de Ciudad de Guatemala en Guatemala; Arnoldo Alemán de Managua en Nicaragua; Andrés Pastrana de Bogotá en Colombia; Andrés Manuel López Obrador de Ciudad de México en México; Tabaré Vázquez de Montevideo en Uruguay, José Francisco Peña Gómez de Santo Domingo en República Dominicana, Mauricio Macri de Buenos Aires en Argentina, entre otros.

Adicionalmente están los alcaldes que se postularon y no llegaron a la presidencia, entre los que se pueden mencionar: Cuauhtémoc Cárdenas de Ciudad de México; Alberto Andrade y Luis Castañeda de Lima; Antanas Mockus, Enrique Peñalosa y Gustavo Petro en Bogotá. Así también se pueden mencionar los casos de presidentes que nacen de movimientos urbanos, como son los de Brasil con Luis Inacio Lula da Silva (sindicalista), de Bolivia con Evo Morales (sindicalista) y de Nicaragua con Daniel Ortega (Carrión, 2019).

Pero quizás el hecho más importante provenga del empoderamiento de las capitales alrededor de las demandas por mayor autonomía para autogobernarse, que se inscriben en la búsqueda de nuevos marcos jurídicos para captar más recursos y competencias y desarrollar más democracia interna, diferenciándose de otras ciudades del mismo país¹¹. Allí emerge un fuerte impulso por el cambio de la lógica del gobierno de la ciudad capital, que finalmente produce y provoca una construcción institucional que cuenta con dos momentos históricos claves: inicialmente, como consecuencia de los procesos de Reforma del Estado en el ámbito de la descentralización, que fortaleció la autonomía en todos los gobiernos subnacionales (década del noventa del siglo pasado); y posteriormente, producto de la demanda que surge de las propias ciudades capitales, nacidas de la inercia de la experiencias del período anterior, así como de los nuevos contextos históricos conformados desde la segunda década del presente siglo.

En el primer momento se tienen los casos ejemplares de: Bogotá, que la diseñan como un *Distrito Especial* a partir de la aprobación de la nueva Constitución de 1991; de Quito, que se convierte en *Distrito Metropolitano* en 1993 como un cantón especial apoyado en la Constitución de 1984; de Buenos Aires, que se erige en *Ciudad Autónoma* en 1994 según la convención Constituyente de Argentina, que conduce a la aprobación de la Constitución de la ciudad en 1996; de Caracas, que constituye la *Alcaldía Mayor* en 1999 amparada en la nueva Carta Magna del país; y del *Distrito Federal* de México, que en el año 2000 permite la elección de autoridades en las 16 delegaciones (es un caso único hasta este momento). Todos estos casos de capitales, con la excepción de Quito, tuvieron previamente la modificación estructural del sistema jurídico para elegir, por primera vez, sus autoridades locales: Bogotá en 1986, Caracas en 1989, Buenos Aires en 1994 y Ciudad de México en 1997.

Estos ejemplos evidencian que en la última década del siglo pasado se producen cambios sustanciales en las ciudades capitales, reflejando la necesidad de redefinir su propio destino a través de una nueva institucionalidad,

11 Este es un viejo principio: a los desiguales se los debe tratar de forma desigual, tanto que dentro de los procesos de descentralización ha sido incorporado como uno de sus elementos constitutivos.

con la finalidad de obtener mayor autonomía frente a los Estados nacionales y mayor gobernabilidad en el escenario local. Así mismo y en concordancia con estos cambios, se empiezan a observar mutaciones importantes dentro de las administraciones territoriales de las ciudades capitales, a través de, por ejemplo, la creación de entidades suburbanas o intra municipales.

Así se tiene, por ejemplo, a Montevideo que configura inicialmente 18 entidades en su interior; Quito ocho administraciones zonales; México, 16 delegaciones y La Paz con 9 sub alcaldías Macro Distritales (dos rurales y 7 urbanas) todas desconcentradas; mientras Caracas con cinco municipios en su interior de forma autónoma. En otras palabras, queda consignada una coyuntura urbana en la región donde las ciudades capitales se dotan de normas que las diferencian de las otras ciudades de cada país, y que introducen algunos cambios en las estructuras institucionales, que les dan una mayor autonomía frente al Estado nacional y mayor capacidad democrática de gobierno de la ciudad.

Posteriormente, en las primeras décadas del siglo XXI, aparece una segunda ola de reforma de los marcos institucionales de gobierno de las ciudades capitales, sustentada en nuevas constituciones, bajo dos signos contradictorios: el fortalecimiento del hiper presidencialismo y la profundización de la autonomización de la capital. Esta ambivalencia les favorece a estas ciudades, en tanto adquieren un mayor peso político, económico y demográfico, pero en un contexto de mayor autonomía local, que conduce a la disputa de la capitalidad, como ocurre en La Paz, en Quito, en Bogotá y, con muchas otras más.

El fortalecimiento de la capitalidad en contextos de regulación de los mercados (giro a la izquierda) y de ascenso de los derechos de tercera generación, tiende a expresarse en todas las ciudades, aunque con más fuerza en las capitales, por el fortalecimiento del Estado desde la perspectiva del retorno de lo público.

De igual manera, desde la sociedad civil, emergen con vigor demandas por los derechos civiles vinculados, por ejemplo, a las reivindicaciones de los colectivos ciudadanos feministas (género), grupos etarios (jóvenes, tercera edad), étnicos (afros, pueblos ancestrales), migrantes (venezolanos, haitianos), capacidades especiales (sicológicas, físicas) y ambientales (cam-

bio climático), entre otras, que transforman la sociedad, la política y la economía de las ciudades¹². En ese contexto, el derecho a la ciudad se convierte en uno significativo, que solo las constituciones de Brasil (1988), Bolivia (2009) y Ecuador (2008) han asumido. Se trata de derechos que se añaden a los tradicionales, de vivienda, suelo, servicios e infraestructura, impulsados por los movimientos sociales urbanos. En las constituciones de las ciudades de Buenos Aires y México, como en el proyecto de Estatuto de Autonomía de Quito, estos derechos están muy presentes.

En este contexto, enmarcados en las emergentes constituciones nacionales que reconocen, dentro del nuevo constitucionalismo, la presencia de inéditos derechos, entre otros se consagran los derechos *de* la ciudad (autonomía) como *a la* ciudad (justicia espacial)¹³, de tal manera de otorgarle más poder a las ciudades para que la ciudadanía tenga más poder.

De allí deviene el fortalecimiento de la capitalidad bajo dos formas diferentes de gobierno: la primera, concebida desde la condición de gobierno intermedio, tal cual ocurre en los países unitarios con la formación de administraciones provinciales; es el caso de Lima que en 2014 adquiere esta condición (Alcalde Metropolitano), cosa similar a lo que ocurre en Montevideo (Intendente), también en 2014. Y en los países federales, en los que se los asume como un estado más, tal como sucede en Ciudad de México (Jefe de Gobierno) que se convierte en 2017 en una de las 32 entidades federativas del país; en Buenos Aires (Jefe de Gobierno), como una provincia más de las 24 que tiene Argentina; y Brasilia como Distrito Federal es uno de los 27 estados que conforman el Brasil.

Y la segunda entrada, bajo la consideración de gobierno local, como ocurre en las ciudades de Caracas (Distrito Capital, Jefe de Gobierno), Quito (Distrito Metropolitano, alcalde), Bogotá (Distrito Capital, Alcalde Mayor), La Paz (Gobierno Autónomo Municipal), y San Salvador, entre otras, consideradas como áreas metropolitanas, es decir, como una instan-

12 Es interesante resaltar que en el año 2004 aparece la Carta Internacional de derechos, donde se recoge gran parte de estas nuevas demandas venidas de la sociedad urbana. Disponible en: <https://hical.org/wpcontent/uploads/2019/03/Carta-Mundial-Derecho-a-la-Ciudad.pdf>

13 En las Constituciones de Brasil (arts. 182 y 183), Venezuela (Art. 18) y Ecuador (Art. 31) ya aparece garantizado el derecho a la ciudad.

cia supra municipal. Un caso muy interesante es el del Área Metropolitana de San Salvador formada en 1993, que agrupa 14 municipalidades para conformar una unidad territorial de gobierno sustentada en el Consejo de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) en 1990.

Todos los casos de las capitales en esta segunda fase se caracterizan por redefinir su relación con el gobierno nacional-federal sobre la base de más recursos y competencias, como con el territorio en el cual se inscriben, buscando mayor proximidad y representación de la sociedad (democracia). Y en esta perspectiva el tema central es la búsqueda de autonomía intra municipal; por eso Montevideo pasa de 18 entidades desconcentradas a 8 descentralizadas; Ciudad de México pasa de las 16 delegaciones a alcaldías electas popularmente; Caracas tiene 5 alcaldes menores y uno mayor (revertida su elección en 2017); Bogotá tiene un alcalde mayor electo y 20 alcaldes locales (electos de terna presentada por el alcalde a la Junta Administradora Local); y La Paz tiene 9 sub alcaldías.

El caso de Caracas es la antípoda del proceso general de esta segunda fase, por la pérdida directa de autonomía¹⁴, y el caso más desarrollado es el de Ciudad de México que redacta y aprueba la Constitución de su ciudad en 2017, con elementos muy de avanzada. En el caso de Quito, logra redactar una propuesta muy progresista pero no ha podido ser aprobada hasta ahora, en parte por la pandemia del COVID y, sobre todo, por la oposición política del concejo municipal. Y el tercer ejemplo es el de San Salvador que crea el Consejo de Alcaldes y la Oficina de Planificación para el conjunto del Área Metropolitana de San Salvador, que rige para las 14 municipalidades que la componen.

14 Uno de los grandes problemas que tuvo la propuesta del socialismo del siglo XXI fue no entender la diversidad territorial nacida del proceso de democratización de la representación política de los territorios (municipios, intermedios), porque su propuesta fue concebida como un proyecto nacional general que no reconocía la heterogeneidad de los territorios. Por eso, estableció una relación de jerarquía y no de acuerdo o pactos territoriales.

Conclusiones

La ciudad nuclear, que tenía una relación con el campo o con su *hinterland* inmediato (área metropolitana), pasa a constituirse en una región urbana inscrita en un sistema transurbano global. El Estado nacional entra en crisis por la desregulación, la descentralización, la supranacionalidad, la economía *offshore*, las corporaciones globales y la alta tecnología. La globalización adquiere una presencia muy fuerte, tanto que modifica las ciudades y los estados. Sin duda que estas tres macro transformaciones redefinen los conceptos de *capitalidad y autonomía, ejes claves para la comprensión de las ciudades capitales en la hora actual.*

Las ciudades capitales en la actualidad están regidas por una doble condición: la originada en una expresión política proveniente de la presencia pluriestatal y la sustentada desde una vertiente económica, derivada de las múltiples corporaciones privadas globales. Bajo esta situación, ¿Es viable el concepto de capitalidad como asiento exclusivo de los aparatos de poder de *un solo Estado y de solo el Estado?* ¿Cómo se puede concebir una ciudad capital desde su origen bicefálico: público y privado? ¿Cómo entender la autonomía si se diversifica la capitalidad? Sin duda que la capitalidad y la autonomía no solo cambian sino que también se complejizan. Resultado de ello, las ciudades capitales empiezan a tener un protagonismo político nacional y global muy fuerte, porque acumulan mucho más poder relativo que los Estados nacionales, particularmente en dos ámbitos.

Por un lado, en *el nacional*, porque la mayoría de las administraciones municipales de las capitales han tenido un signo político distinto al de los gobiernos nacionales (con sus respectivas excepciones), lo que las convierte en ciudades opositoras, además de ser ciudades rebeldes. Se puede ilustrar esta afirmación con los siguientes casos. El de Caracas, ejemplo de extrema conflictividad, donde independientemente del signo político de cada uno de los gobiernos locales que la conforman, se implantó una relación jerárquica de lo nacional hacia lo local, que finalmente condujo a la pérdida de la autonomía de la ciudad y en algunos casos a la persecución jurídica de ciertos alcaldes opositores de la ciudad de La Paz, donde es más leve e imperceptible la acción nacional en el ámbito de la ciudad pero, sin embargo,

se puede identificar una modalidad interesante de generar competencia, por la vía del impulso a ciertos municipios circunvecinos, en especial el de El Alto que hoy se encuentra conurbado a la capital. Esto muestra que las capitales son rebeldes y opositoras, aunque con grados diversos según cada realidad.

Por el otro, *internacionalmente*, se acerca a lo que Sassen (1994) señala cuando argumenta que hoy en día hay tres grandes actores globales: uno, el Estado nacional que está en descomposición o en crisis; dos, las grandes corporaciones del tipo de *Amazon* o *Google*; y tres, las ciudades. Las manifestaciones demográficas (el 84% de la población regional es urbana), políticas, económicas y culturales son extremadamente ciudadinas y las relaciones transurbanas globales conducen a un nuevo orden mundial, donde su presencia en foros, debates y organismos internacionales es cada vez mayor, tanto que ya se empieza a cuestionar el concepto de internacional para más bien posicionarse el de interurbano¹⁵.

En general estos procesos de reforma del gobierno de las ciudades capitales se anclan, de manera diferenciada a la Ley Suprema (Constitución). Allí están los casos donde expresamente las Constituciones tienen determinaciones explícitas respecto de sus capitales: en Colombia (1991) se señala que Bogotá es un Distrito Capital (Arts. 322 al 327); en Ecuador se crea el Distrito Metropolitano de Quito (1984 y 2008); en Brasil con la Constitución de 1988 se define a su capital, Brasilia, como Distrito Federal (art 18). El caso de Chile es paradigmático, porque la Constitución de 1980 no hace ninguna referencia a la capitalidad del país. En Perú, Lima recurre, en 2002, a la incorporación de las competencias regionales dentro de la Municipalidad Metropolitana (Alcaldía provincial y 43 distritales); Uruguay se ampara en la Ley de descentralización para definir a Montevideo como su capital con 8 municipios (2014).

Como resultado de este complejo proceso se construye el protagonismo de la ciudad capital, en los ámbitos nacional y global, dada su constitución

15 Es interesante señalar que el Diccionario de la RAE no reconoce la palabra *transurbana*, mientras sí lo hace con *transnacional*. Y lo interurbano está definido de una forma muy restringida y nada contemporánea: “Dicho de una relación o de un servicio de comunicación: Establecido entre distintas poblaciones”.

como actor mundial. Este peso político de la urbe promueve la creación de un *nuevo orden internacional que incorpora las relaciones interurbanas*. Allí están los sistemas de ciudades transurbanas, las organizaciones como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), los hermanamientos entre urbes, las redes temáticas de autoridades locales, las modalidades de asociativismo municipal, entre otras (Carrión, 2020).

Las ciudades capitales de América Latina viven un proceso de cambio singular, que bien puede identificarse en dos momentos históricos: el primero, desde la década de 1980 con la Reforma del Estado inscrita en la globalización; y el segundo, en la década de 2010, enmarcado en tres ejes de política: el post neoliberalismo (retorno de lo público), la conducción híper presidencialista y la formulación de un proyecto nacional que reivindica la soberanía nacional (es decir, sin influencia externa) y define políticas públicas homogéneas en los territorios, como si fueran espacialmente uniformes. En otras palabras, se produjo una política que no reconoció el empoderamiento histórico de los municipios, ocurrido a fines del siglo pasado, gracias a los procesos de democratización de las sociedades nacionales.

Pero también hay que reconocer que dentro de la ciudad capital se instaura una *autonomía diferida*, que funciona al interior de la región urbana (intra urbana) y al interior del municipio (intra municipal). Prácticamente todas las ciudades capitales entraron en esta tendencia de construir autonomía al interior de su unidad geográfica de gobierno, aunque unas con más fuerza y complejidad que otras: Santiago y Lima tienen una lógica de fragmentación (descomposición), frente a Montevideo, La Paz, Quito y Ciudad de México de división (distribución). En contraposición, las ciudades que no son capitales, por ejemplo, las intermedias, no han seguido esta tendencia general de autonomía intra municipal, aunque hay excepciones como las de Chile y Perú, sujetas más bien a la tendencia a la fragmentación territorial.

Una condición como la señalada modifica la capitalidad y, por tanto, la autonomía, porque: el Estado está en crisis; existen múltiples estados; y no solo es estatal (público), porque la penetración de la economía global terminó por desbordarlo. Además, su difusa concentración en el territorio, diversifica la localización de los poderes políticos y económicos en varias unidades administrativas que conducen a la yuxtaposición de poderes de

distinto origen: público, privado, así como internacional, nacional, intermedio y local.

Es necesario resaltar la diferenciación histórica que se produce entre capitalidad (asiento urbano del poder político y económico) y centralidad política (lugar desde donde se ejerce el poder), que condujo a un debilitamiento del sentido de capitalidad por el híper presidencialismo y por la fuerza económica global de las corporaciones, ejercidas de forma ubicua en el territorio; es decir, en todas partes y al mismo tiempo, donde también debe añadirse el ámbito del ciberespacio por la Cuarta Revolución Industrial (la nube).

Un rasgo clave de la capitalidad es el tema simbólico que los gobiernos nacionales usan para mantener su presencia formal en la capital. Los estados nacionales buscan “colonizar” sus capitales a través de implantar importantes “marcas urbanas” en estos lugares que adquieren autonomía. Aquí algunos ejemplos: en La Paz se construyó el edificio moderno de la sede del ejecutivo gubernamental en su centro histórico, con el nombre de la Casa Grande del Pueblo (un edificio de 30 pisos); en Quito, se edificaron las plataformas gubernamentales distribuidas estratégicamente en la ciudad, sobre la base del agrupamiento de las entidades nacionales, cada una de las cuales crea una centralidad urbana; en Caracas, se erigió el Mausoleo a Chávez con un sentido muy claro de futuro. Las piezas diseñadas muestran un estilo arquitectónico muy particular del poder que ostentan.

Con esto queda claro que uno de los grandes problemas ha sido no entender la diversidad territorial nacida en la democratización de la representación política municipal¹⁶, expresada en un proyecto nacional centralista, homogeneizador y jerárquico. Nunca propusieron la construcción de acuerdos, pactos o consensos territoriales que buscaran equilibrios de poder en el espacio nacional, sino todo lo contrario, la imposición jerárquica. La autonomía local prácticamente desapareció y con ello se esfumó la representación local.

16 Como lo afirma Borja (2003): “La descentralización responde a objetivos no uniformistas y lógicamente debe privilegiar la diversidad de situaciones concretas”.

Bibliografía

- Borja, J. (2003). *Ciudadanía y globalización*. Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales.
- Castells, M. (2005). “Globalización e identidad”. *Cuadernos del mediterráneo*, 5: 11-20.
- Castells, M. (2004). *La era de la información: economía sociedad y cultura*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- (1997). ¿Fin del Estado nación? *El País*, 25 de octubre, sección Opinión.
- Carrión Mena, F. (2020). “The Global Transurban System: Forms It Takes and New Challenges”. *Metrópolis*, octubre. Madrid: Ed Common Action Forum.
- (2019). “El Oleaje del Municipalismo en América Latina: Cambio y Continuidad”. *Medio Ambiente y Urbanización*, 239-270.
- (2019 a): “Derecho a la ciudad y gobierno multinivel en América Latina”. *Monografías CIDOB* N° 76: 177-187.
- (2003). *La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada. Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO, OEA y Parlamento Andino.
- Carrión Mena, F. y Cepeda, P. (2020). “Ciudades de plataforma: la Uberización”. *Foro. Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia*: 80- 90.
- Carrión Mena, F. y Pinto, J. P. (2019). “Repensar las fronteras desde sus ciudades”. En *Dinámicas transfronterizas en América Latina: ¿de lo nacional a lo local?*, F. Carrión Mena, y F. E. Bermeo (Eds): 3-18. Quito: Flasco, Ecuador.
- Cuervo, L. M. (2006). *Globalización y territorio*. Santiago de Chile: Cepal.
- De Mattos, C. A (2002). Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización? *Eure*, 28: 85.
- (2001). Metropolitización y suburbanización. *Eure*, 27: 80.
- Hardoy, J. E. (1991). Antiguas y nuevas capitales nacionales en América Latina. *Eure*, 17: 52-53.
- Jiménez Cano, R. (2017). “Amazon busca una segunda sede”. *El País*, septiembre 7, Sección Tecnología.

- Márquez López, L. y Pradilla Cobos, E. (2016). “Los territorios latinoamericanos en la mundialización del capital”. *Territorios*: 17-34.
- Navarro, J. (2018). *Blog*, noviembre 18. Disponible en: <https://www.elblogsalmon.com/entorno/amazon-elige-sede-han-pagado-elegidas> (visitada el 21 de febrero de 2019).
- Puig, T. (2009). *Marca ciudad. Cómo rediseñarla para asegurar un futuro espléndido para todos*. Buenos Aires: Paidós.
- Sevilla, A. (2019). “Empresas más grandes del mundo 2019. *Economipedia*, febrero 21. Disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/empresas/empresas-mas-grandes-del-mundo-2019.html> (visitado el 21 de febrero de 2019).

Los estatutos de autonomía en el Ecuador

Juan Pablo Aguilar Andrade¹

Resumen

Los estatutos de autonomía son una novedad en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, en la medida en que se establecen como cuerpos jurídicos que no encajan en la jerarquía normativa tradicional. Establecer su naturaleza jurídica, y su relación con el resto de ordenamiento, es el propósito de este texto, a fin de dejar en claro el alcance de los estatutos y los temas que pueden ser regulados en virtud de ellos. Lo que se pretende es mostrar que se trata, en realidad, de cuerpos normativos locales, directamente vinculados con la Constitución, y que no entran en la escala jerárquica de las normas nacionales.

Palabras clave

Autonomía; orden jurídico; jerarquía normativa.

1 Doctor en jurisprudencia. Profesor titular en derecho público en el colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. aguilarandrade@hotmail.com

La Constitución ecuatoriana entró en vigencia en octubre de 2008 y, desde entonces, se la ha promocionado como un hito en nuestra historia constitucional y se han destacado supuestas innovaciones que, en algunos casos no son más que seductores cantos de sirena y en otros no se pueden calificar sino como desaciertos descomunales, muchas veces concebidos con el expreso propósito de apuntalar un proyecto político autoritario y personalista.

Pero hay una innovación, esta sí verdaderamente tal, que ha permanecido ignorada durante estos casi doce años de vigencia constitucional, y que tiene que ver con el régimen de organización territorial diseñado en el Título V de la Constitución.

La poca comprensión que se tiene sobre este régimen y la pervivencia de lecturas y fórmulas que la Constitución dejó de lado se han puesto en evidencia, a propósito del debate sobre el primer intento de poner en ejecución esos mandatos constitucionales, en la elaboración del Estatuto de Autonomía del Distrito Metropolitano de Quito. Conviene, por ello, analizar las regulaciones constitucionales en relación con este tema, para comprender las modificaciones que se han introducido en nuestro ordenamiento jurídico.

A continuación se hace un análisis, exclusivamente jurídico, para enfrentar los problemas que presentan los estatutos de autonomía respecto a su lugar en la jerarquía normativa y a su relación con otros cuerpos normativos.

Algo más que un agregado

Aunque, desde el inicio de la República las constituciones ecuatorianas dividieron al país en provincias, cantones y parroquias²; las autoridades públicas a cargo de esos espacios territoriales eran parte de la estructura del gobierno central, sin más excepción que las municipalidades, que ejercían sus competencias en los cantones. La Constitución promulgada en 1929, en su artículo 139, los consejos provinciales como entes de coordinación

2 Solo la Constitución de 1830 incluyó también, como espacio territorial superior al provincial, al de los departamentos.

de la acción municipal; estos consejos desaparecieron en la Constitución de 1938 pero fueron incluidos nuevamente en la de 1945 (arts. 100 y 106), junto con otro grupo de entes: los consejos parroquiales rurales que, a partir de la Constitución de 1967 (art. 243) pasaron a denominarse juntas parroquiales

Esto configuró dos regímenes territoriales, el de los órganos dependientes del gobierno central (gubernaciones, jefaturas y tenencias políticas) y otro autónomo, conformado por municipalidades, consejos provinciales y juntas parroquiales, concebidos como entes de gestión administrativa dedicados, fundamentalmente, a satisfacer necesidades colectivas o prestar servicios públicos requeridos en sus espacios territoriales.

Aunque la referencia constitucional a esta bipartición se mantuvo hasta que se promulgó la Constitución de 2008, el régimen ya había sufrido modificaciones importantes en el transcurso de un proceso, intensificado en la última década del siglo pasado, que apuntó a la descentralización de competencias estatales y a convertir, a las que habían sido instancias meramente administrativas, en verdaderos gobiernos territoriales. En el título XI del texto constitucional de 1998, por ejemplo, se reemplazó el concepto de “régimen seccional autónomo” por el de “gobiernos seccionales autónomos” y se estableció que las competencias del gobierno central, salvo las excepciones que se establecen, podían ser transferidas a los entes territoriales.

Pero los avances en materia de descentralización, que por otro lado no generaban un sistema uniforme sino que estaban atados a la voluntad de cada ente territorial para asumir competencias, no iban más allá de ampliar el ámbito de funciones de instancias territoriales que, con una autonomía reforzada, seguían siendo parte de una misma estructura jerárquica, tanto institucional como normativa³.

En este marco, las novedades introducidas por la Constitución de 2008 han sido entendidas, en principio, como una profundización más en materia de competencias y, en el caso de los gobiernos regionales, solo como la creación de una nueva instancia territorial, que no difiere sustancialmente

3 Un análisis aparte merecería las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, a las que se referían los artículos 224 y 241 del texto constitucional de 1998 pero, aparte de que no se concretaron en la práctica, el tema excedería los límites de este trabajo.

de las anteriores; esta forma de ver las cosas tiene mucha relación, sin duda, con el hecho que hasta hoy no se han generado las condiciones para que los textos constitucionales que nos ocupan sean aplicados.

Lo que ha hecho la Constitución, sin embargo, es introducir un cambio fundamental en el ámbito de los gobiernos locales, al abrir la puerta a un nuevo esquema de relación entre el ordenamiento jurídico nacional y los ordenamientos de los gobiernos autónomos descentralizados.

La regulación constitucional

El cambio tiene que ver con la creación de una nueva instancia territorial, la región autónoma, que sale del esquema que tradicionalmente se ha previsto en nuestra historia constitucional para los gobiernos autónomos. La división territorial tradicional de provincias, cantones y parroquias se mantiene, pero al mismo tiempo se abre la posibilidad de que se pueden conformar regiones autónomas, agrupando para el efecto a dos o más provincias⁴.

Para conformar la región, los gobiernos provinciales interesados en agruparse deberán preparar un proyecto de ley orgánica y otro de estatuto de autonomía regional. El primero deberá presentarse ante la Asamblea Nacional para que lo apruebe o, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, lo rechace o disponga su archivo en un plazo de ciento veinte días y, si no lo hace, el proyecto se tendrá como aprobado⁵.

4 Constitución de la República (2008), art. 244: “Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley. Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones”.

5 Constitución de la República (2008), art. 245:1 y 2: “La iniciativa para la conformación de una región autónoma corresponderá a los gobiernos provinciales, los que elaborarán un proyecto de ley de regionalización que propondrá la conformación territorial de la nueva región, así como un proyecto de estatuto de autonomía regional.

“La Asamblea Nacional aprobará en un plazo máximo de ciento veinte días el proyecto de ley, y en caso de no pronunciarse dentro de este plazo se considerará aprobado. Para negar o archivar el proyecto de ley, la Asamblea Nacional requerirá de los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.”

Aprobada la ley orgánica; el proyecto del estatuto deberá presentarse ante la Corte Constitucional, que dictaminará sobre su constitucionalidad en un plazo de cuarenta y cinco días, transcurrido el cual, si no hay pronunciamiento se entenderá que el dictamen es favorable⁶.

Cumplidas estas exigencias, debe convocarse a una consulta popular, en el territorio que corresponda, para la aprobación del estatuto que requiere la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos y que, de producirse, tendrá como consecuencia la entrada en vigencia de la ley orgánica y del estatuto⁷.

Idéntico procedimiento establece la Constitución para el caso de los distritos metropolitanos, que pueden conformarse con uno o más cantones, siempre que sumen un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional⁸. En el caso del Distrito Metropolitano de Quito, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, dispone que la aprobación de la ley no es necesaria, pues ésta fue promulgada ya en 1993⁹ y lo único que resta es la elabo-

6 Constitución de la República (2008), art. 245:3: “El proyecto de estatuto será presentado ante la Corte Constitucional para que verifique su conformidad con la Constitución. El dictamen correspondiente se emitirá en un plazo máximo de cuarenta y cinco días, y en caso de no emitirse dentro de éste se entenderá que el dictamen es favorable”.

7 Constitución de la República (2008), art. 245:4 y 5: “Con el dictamen favorable de la Corte Constitucional y la aprobación del proyecto de ley orgánica, se convocará a consulta popular en las provincias que formarían la región, para que se pronuncien sobre el estatuto regional.

“Si la consulta fuera aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en cada provincia, entrará en vigencia la ley y su estatuto, y se convocará a elecciones regionales en los siguientes cuarenta y cinco días para nombrar a las autoridades y representantes correspondientes.”

8 Constitución de la República (2008), art. 247: “El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano.

“Los cantones interesados en formar un distrito metropolitano seguirán el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones. Sus Concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano.

“Los distritos metropolitanos coordinarán las acciones de su administración con las provincias y regiones que los circundan.

“El estatuto del distrito metropolitano cumplirá con las mismas condiciones que el estatuto de las regiones.”

9 Esta ley fue calificada como orgánica mediante Resolución Legislativa 22, Registro Oficial 280, 8 de marzo de 2001.

ración y aprobación, según el mismo trámite general, del estatuto de autonomía¹⁰.

Nótese como, en la regulación constitucional, una ley aprobada por la Asamblea Nacional es necesaria para crear la región autónoma o el distrito metropolitano, pero no para dictar la que califica como norma institucional básica de la región o el distrito: el estatuto de autonomía.

Este último es preparado por los gobiernos provinciales o municipales que se agrupan para formar el nuevo ente territorial y aprobado mediante consulta popular; no pasa por la Asamblea Nacional ni requiere controles de legalidad sino, únicamente, un control de constitucionalidad. Es más, la propia entrada en vigencia de la ley orgánica aprobada por la Asamblea, queda pendiente hasta que el estatuto sea aprobado mediante consulta popular.

Esto pone en evidencia que de lo que se trata es de darle sentido a la idea de autonomía, entendida como la capacidad de autorregularse. Si bien el primer paso para la existencia misma de la región o del distrito depende de una decisión de la Asamblea Nacional, la norma básica que regula a una u otro, y la entrada en vigencia del mandato legislativo, proviene de la voluntad popular y no de la representación nacional expresada en la legislatura. La única exigencia en relación con el contenido de la norma básica es que no violente ningún mandato constitucional.

Las consecuencias de lo anterior se entienden mejor si nos enfocamos en el principio de competencia.

El principio de competencia

En los ordenamientos jurídicos en los que la Constitución otorga a determinados órganos la competencia exclusiva para dictar normas sobre ma-

10 COOTAD en su séptima disposición general: “El presente Código no afecta la vigencia de las normas de Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 345, de 27 de diciembre de 1993. A todo efecto, la Ley Orgánica, del Distrito Metropolitano de Quito cumple la función de declaración de creación del Distrito Metropolitano y de su delimitación territorial. El gobierno autónomo del distrito metropolitano de Quito concluirá el proceso de constitución con la elaboración, control de constitucionalidad y sometimiento a consulta de su Estatuto de Autonomía, en los términos previstos en la Constitución.”

terias específicas, el principio de competencia se convierte en un criterio adicional para resolver antinomias¹¹, que actúa para limitar el alcance del principio de jerarquía.

Quando se trata de resolver contradicciones dentro del ordenamiento jurídico, el primer criterio que se aplica es el de cronología (la norma anterior cede ante la posterior), salvo que la norma posterior sea general, porque en ese caso se aplica la especialidad y prevalece la norma especial. Y, con independencia de cronología o especialidad, el principio de jerarquía nos obliga a subordinar la norma inferior a la jerárquicamente superior.

La jerarquía, sin embargo, debe dejarse de lado para preferir la norma dictada por el órgano con competencia exclusiva para producirla, frente a otras que, aunque jerárquicamente superiores, no provienen de ese órgano.

El principio de competencia no es una novedad en el Ecuador y existe, desde 1979, para el caso de la organización de la Función Ejecutiva. La Constitución (1998) que entró en vigencia ese año asignó al Presidente de la República una competencia que, hasta entonces, había estado en manos del Congreso Nacional: determinar el número y denominación de los ministerios de Estado. La consecuencia de esta norma es clara e implica la necesidad de aplicar el principio de competencia: siendo el Presidente el facultado para definir cuáles son los ministerios de Estado, si la Legislatura expide leyes en las que da nombre a uno o más de ellos, será el decreto ejecutivo que trate sobre lo mismo, jerárquicamente inferior, el que prevalezca sobre la ley si existe contraposición entre uno y otra. Y, evidentemente, el Presidente de la República no está atado, a la hora de dar nombre a un ministerio, a lo que una ley pueda decir sobre el particular, pues el decreto ejecutivo que expida reformará tácitamente la ley.

Esto es lo que en la práctica ha venido ocurriendo, aunque en muchos casos no se haya tenido conciencia de que lo que se hacía era aplicar el principio de competencia. El artículo 318 del Código Civil, por ejemplo, se refiere al Ministerio de Bienestar Social; ese ministerio ya no existe, fue

11 Una antinomia es una contradicción entre dos normas vigentes, que debe ser resuelta a favor de una u otra.

reemplazado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social y, por lo tanto, el decreto ejecutivo que creó este último, modificó el Código Civil¹².

La Constitución de 2008, al asignar competencias exclusivas a los gobiernos autónomos descentralizados en materia de regulación, abre un nuevo espacio para la aplicación del principio de competencia y hace que las normas de los entes territoriales prevalezcan sobre las leyes nacionales, si estas últimas se refieren a temas cuya regulación ha sido asignada, como competencia exclusiva, a esos entes.

Pero sobre este aspecto, el de la inclusión del principio de competencia en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, no profundizaremos; abordando sí el de los estatutos de autonomía que nos permitirán definir su posición dentro de la normativa nacional.

Principio de competencia y estatutos de autonomía

Como se ha visto, el artículo 246 de la Constitución de 2008 define al estatuto de autonomía como “la norma institucional básica de la región” y del distrito metropolitano, y dispone que regule temas como la organización del gobierno regional o distrital, sus bienes, rentas, recursos y competencias.

La Asamblea Nacional tiene, en lo relacionado con la creación y organización de las regiones y los distritos metropolitanos, únicamente la competencia de crearlos, esto es, de definir su existencia y determinar el espacio territorial en el que ejercerán sus funciones. Pero, a la hora de definir la organización y funcionamiento de estos entes territoriales, la Constitución opta por entregar la competencia a la ciudadanía que, en pleno ejercicio de la autonomía, aprueba la creación legislativa y dicta las reglas específicas para la actuación de su gobierno autónomo descentralizado.

En otras palabras, la Constitución otorga a la ciudadanía de la región o del distrito metropolitano que se conforma, la facultad exclusiva para organizar su gobierno autónomo. Esto carecería de sentido si se pretende que el estatuto que se dicte no pueda contradecir los mandatos de normas con

12 El Ministerio de Inclusión Económica y Social fue creado mediante Decreto Ejecutivo 580, suplemento del Registro Oficial 158, 29 de agosto de 2007.

jerarquía de ley; en consecuencia, las normas de los estatutos de autonomía prevalecen, en el territorio para el cual se dictan, sobre los mandatos de leyes orgánicas y ordinarias con una sola limitación: que esas leyes se refieran a materias que la Constitución reserva, en exclusiva, al gobierno central.

Resulta obvio que la autonomía quedaría vaciada de contenido si fuera posible, por medio de una ley, modificar o dejar sin efecto lo resuelto por la ciudadanía al dictar el estatuto para su región o distrito, cuando es claro que la Constitución pretende, precisamente, excluir a la Legislatura de la competencia para regular a esos gobiernos autónomos y, hacer que sea la voluntad general del respectivo territorio la que resuelva lo que considere más adecuado.

Es claro, entonces, que en el territorio de que se trate, un estatuto de autonomía está sometido directamente a la Constitución y prevalece sobre la legislación nacional, sin más limitación que la que se ha indicado. Y este, me parece, no es tanto un tema de jerarquía normativa, sino el resultado de aplicar el principio de competencia.

Bibliografía

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, suplemento del Registro Oficial 303, 19 de octubre de 2010.

Disponible en: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf

Constitución Política de la República del Ecuador (1998), Registro Oficial 1, 11 de agosto. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo15.pdf

Constitución Política de la República del Ecuador (2008), Registro Oficial 449, 20 de agosto. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Ley de Régimen Especial para el Distrito Metropolitano de Quito, Registro Oficial 345, 27 de diciembre de 1993.

Estatuto da metrópole nas cidades brasileiras

Carolina Heldt D’Almeida, Fernando de Mello Franco
y João Sette Whitaker Ferreira¹

Resumo

O presente artigo parte do contexto sobre os impasses da política urbana no Brasil para refletir os desafios ao planejamento e governança metropolitanos nas cidades brasileiras. Pretende-se analisar a recente iniciativa de planejamento e governança elaborada na experiência da Região Metropolitana de São Paulo para discutir os desafios e dilemas presentes tanto relativos aos conteúdos dessa agenda, como com relação ao seu processo de desenvolvimento. O objetivo é refletir, nesse percurso e a partir do caso de São Paulo, o método, os conceitos e o alcance dos instrumentos que a política metropolitana brasileira dispõe. As fontes primárias de referência são os produtos dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do Conselho da Região Metropolitana de São Paulo.

Palavras-chave

Estatuto da Metrópole, Estatuto da Cidade, Legislação Urbanística, Política Urbana, Governança Metropolitana, Planejamento Metropolitano, Região Metropolitana de São Paulo, Brasil.

1 Carolina Heldt D’Almeida é arquiteta e urbanista, doutora pela Universidade de São Paulo, professora na PUC- SP, Escola da Cidade e Universidade São Judas. carolheldt@gmail.com

Fernando Mello Franco, Arquiteto-Urbanista, Doutor pela Universidade de São Paulo, professor da Universidade Presbiteriana Mackenzie. fernandomellofranco@gmail.com

João Sette Whitaker Ferreira, Arquiteto-Urbanista e Economista, é professor Livre-Do-cente da Universidade de São Paulo, Doutor *Honoris Causa* pela Universidade de Lyon/St. whitaker@usp.br

Introdução: da constituição de 1988 ao estatuto da metrópole

A partir da segunda metade do século XX, o processo de urbanização no Brasil começou a acelerar-se significativamente, em grande parte insuflado pela rápida industrialização. Dentre muitos, dois fenômenos se destacam nesse processo, bastante típicos nos países de desenvolvimento tardio: um forte desequilíbrio econômico-territorial, causado pela intensa migração de mão-de-obra das regiões mais pobres do Nordeste do país para os centros industriais do Sudoeste; e um acelerado crescimento urbano desses centros, marcado pela extrema desigualdade social, decorrente da ausência de políticas urbanas e habitacionais destinadas à população emigrante.

No Brasil, as taxas de urbanização cresceram em ritmo acelerado. Se era de 36,2% em 1950, pulou para 55,9% em 1970, e no ano 2000 já era de 81,2%². Nesse contexto, os problemas de gestão e governança urbana tornaram-se prementes, não só porque de 1964 até 1984 vivia-se sob a ditadura militar, com grande concentração administrativa e quase nenhuma autonomia dos municípios e até mesmo dos Estados³ na formulação das políticas territoriais, mas também porque o modelo econômico vigente era de extrema concentração da renda, o que só agrava os problemas urbanos nos grandes centros. Os grandes centros industriais cresceram, em geral, em grandes conurbações com praticamente nenhuma integração administrativa entre os diversos municípios que os compunham. Nesse sentido, a questão metropolitana colocou-se rapidamente como um problema, já que sistemas urbanos complexos, que demandam uma forte integração municipal, especialmente sobre questões como transportes, drenagem urbana, políticas para resíduos, entre outras, foram tornando-se cada vez mais ineficientes.

Some-se a isso o fato de que a urbanização brasileira teve como característica um forte espraiamento territorial, com uma lógica, via de regra, de concentração dos bairros de mais alta renda nas áreas mais centrais,

2 IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2001.

3 O Brasil é uma República Federativa, com 26 Estados e um Distrito Federal, onde fica a capital, Brasília. Tem 5.570 municípios.

fartamente servidas por infraestrutura e serviços urbanos, e crescimento de bairros periféricos concentrando a pobreza urbana. Isso significou uma grande diferença das características socioespaciais entre os municípios centrais e os periféricos de uma mesma região metropolitana. Para responder aos desafios evidentes que se colocavam nesse âmbito, a partir de 1973 foram definidas nove regiões metropolitanas no país, porém sem verdadeiramente definir competências específicas de gestão, orçamentos ou meios de implementação de políticas integradas.

Com a volta da democracia, a partir de 1984, e mais especificamente com a nova Constituição de 1988, esses problemas não se resolvem, pelo contrário. A nova Carta Magna deu mais competências aos municípios, dando-lhes também muito mais autonomia (mas sem, infelizmente, assegurar mecanismos financeiros para tais responsabilidades), notadamente no que diz respeito à ordenação territorial e urbana. Porém, e mesmo com a nova Constituição dando aos Estados a autonomia para criarem novas Regiões Metropolitanas, que se elevaram a 19, praticamente ignorou-se a criação de mecanismo de gestão para essa escala do território. Tínhamos então, como no caso da maior delas, a Região Metropolitana de São Paulo, 39 municípios com muita autonomia e praticamente sem nenhuma coordenação conjunta, o que se agrava pelo fato das eventuais diferenças políticas entre prefeitos, que praticamente impossibilitava a coordenação de políticas comuns, quando não alimentavam políticas antagônicas.

Também outra questão fundamental para a melhoria das condições de desigualdade nas cidades, o aumento do poder de regulação e gestão da dinâmica urbana pelos Municípios no sentido de permitir a chamada “reforma urbana”, tão almejada pelos movimentos sociais urbanos e pelos urbanistas progressistas, não foi totalmente alcançado na nova Constituição. A reforma urbana havia sido assim mesmo objeto da primeira inserção oriunda da participação popular no conteúdo constitucional, com a aprovação dos artigos 182 e 183, que constituíram um capítulo específico da Carta Magna, intitulado “Da política urbana”, em uma grande vitória do Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

Esses artigos apresentavam o conceito de “função social” da cidade e da propriedade urbana, estabelecendo instrumentos para garantir o “pleno

desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Determinavam a obrigatoriedade da realização de Planos Diretores para cidades de mais de vinte mil habitantes, permitia a desapropriação – com “justa indenização em dinheiro” – de imóveis urbanos que não cumprissem sua função social, permitiam a aplicação de uma taxaçaõ punitiva para imóveis ociosos com utilização compulsória, com previsão de desapropriação para o não-cumprimento, e criavam o instrumento do usucapião urbano, permitindo o domínio aos usuários de imóveis ocupados por mais de cinco anos sem contestação judicial.

Porém, apesar disso, a reforma urbana desejada não se efetivou, até mesmo porque a falta de regulamentação em leis específicas desses instrumentos obstruiu o seu uso pelos municípios. Foi somente 13 anos depois, em 2001, que uma regulamentação precisou ser aprovada, com o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257). Nele, detalhou-se o que seriam os Planos Diretores como articuladores da política urbana nas cidades, assim como os instrumentos já presentes nos artigos constitucionais, como o Imposto Territorial e Urbano progressivo para imóveis ociosos e o Usucapião urbano. Além disso, propuseram-se uma série de outros instrumentos, visando dar aos municípios capacidade de promover a regularização fundiária das enormes áreas informais das cidades⁴, condições de autofinanciar a política urbana e habitacional com arrecadação tributária da Outorga Onerosa e, em áreas determinadas, com as chamadas Operações Urbanas Consorciadas, ou ainda dando-lhes melhores condições de induzir determinados usos urbanos, com mecanismos como o Direito de Preempção e a Transferência do Direito de Construir. Por fim, o Estatuto também incidu sobre a gestão, ao tornar obrigatórios mecanismos participativos, como as audiências públicas. Porém, no que diz respeito à temática metropolitana, o Estatuto pouco avançou, limitando-se a citar a importância de uma ação integrada entre municípios nesses territórios.

Além de não ser muito efetivo para inferir na problemática da gestão das metrópoles, cada vez mais complexa, o Estatuto também não foi muito

⁴ Além do Usucapião Especial Urbano, as Zonas Especiais de Interesse Social, que obrigam a destinação de uma porcentagem da área construída para uso habitacional de interesse social, e instrumentos de concessão de uso para moradia de imóveis públicos.

efetivo na sua capacidade de transformação urbana. Evidentemente, municípios maiores, com certa autonomia financeira e muito poder político, como São Paulo, quando beneficiados por gestões comprometidas com a Reforma Urbana, propuseram Planos Diretores bastante inovadores e que incorporaram os instrumentos do Estatuto. Na metrópole paulista, um primeiro plano, em 2002, já incorporou grande parte deles, mas infelizmente ficou engavetado por oito anos em função de gestões conservadoras. Somente em 2014 foi possível atualizá-lo e propor um novo plano, verdadeiramente incisivo, e alinhado às demandas mais atuais, inclusive às temáticas propostas na Nova Agenda Urbana da UN-Habitat.

Mas é justamente esse lapso de oito anos que mostra o teor das dificuldades, essencialmente políticas, para que o Estatuto da Cidade se tornasse efetivo no Brasil. Primeiro, porque a tradição patrimonialista da política no país faz com que as leis, mesmo que existam, nem sempre são aplicadas, em especial quando estão no poder grupos que não têm especial interesse em promover mudanças estruturais, como sempre gosta de lembrar a urbanista Ermínia Maricato (1996). Por exemplo, a quantidade de prefeitos e vereadores (conselheiros municipais) no país que são também proprietários de terras, muitas vezes aquelas mantidas ociosas nas áreas urbanizadas, é significativa, e entende-se bem com isso a impossibilidade do político, quando no papel de estadista, enfrentar a si mesmo, enquanto proprietário. O Estatuto da Cidade regulamentou diretrizes para a política urbana de cerca de cinco mil municípios no país. Porém, para desmembrar essa conquista que se deu centralizada na esfera federal para todas essas cidades, haveria de haver uma correlação de forças políticas locais que não existe. Em suma, é no território dos municípios que os conflitos fundiários ocorrem de fato, e onde os atores verdadeiramente se enfrentam. Falar, por exemplo, em “instrumentos participativos” no Estatuto da Cidade é uma coisa, mas quando se chega à escala local, uma audiência pública não serve para nada se os que mandam nas dinâmicas imobiliárias têm acesso direto aos detentores do poder municipal.

Além disso, a heterogeneidade entre esses municípios é, evidentemente, enorme. Diferença de tamanho e de papel econômico, com metrópoles com milhões de habitantes e pequenas cidades de menos de cem mil. As-

sim, pode-se dizer que em 2020, passados 19 anos da aprovação do Estatuto da Cidade, e com algumas porém importantes exceções como a de São Paulo, já citada, são poucas as cidades do país que efetivamente implementam o Estatuto da Cidade com a necessária utilização sistêmica de seus instrumentos, a sua superposição, criando um real enfrentamento das dinâmicas produtivas da desigualdade social urbana. Se isso não foi possível no âmbito de cada município, o que dizer, então, na escala metropolitana.

Como veremos adiante, foi somente em 2015 que se aprovou no Brasil um novo marco legal relativo às áreas metropolitanas, o Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015, Lei Federal 13.089), exigindo que se elaborassem os chamados PDUIs - Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados nas regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, com atuação integrada dos municípios. Um avanço, mas que ainda necessita de certo recuo temporal para sabermos se será capaz de alterar significativamente a estrutura urbana dessas áreas.

Este artigo pretende relatar a experiência da gestão pública na formulação da política metropolitana em São Paulo com o objetivo de refletir sobre o método, os conceitos e o alcance do instrumento da política metropolitana brasileira a partir do caso de São Paulo. Para tanto, o texto apresenta uma reflexão que passa por discutir (1) o contexto e os impasses da política urbana no Brasil para refletir os desafios ao planejamento e governança metropolitanos nas cidades brasileiras; (2) o sistema de planejamento territorial brasileiro e as novas perspectivas derivadas do incremento dos dispositivos de planejamento e instrumentos metropolitanos apresentados pelo Estatuto da Metrópole; (3) os desafios e dilemas de implementação do planejamento e governança metropolitanos diante de realização de programas e projetos de interesse metropolitano de forma independente da política metropolitana.

Planejamento metropolitano na política territorial brasileira

A governança e o planejamento metropolitanos no Brasil encontram desafios que são ainda relativos ao esboço da arquitetura institucional necessária para o seu desenvolvimento diante do pacto federativo brasileiro. Como já dito,

as regiões metropolitanas no Brasil tiveram o seu primeiro traçado institucional em 1970. Entre 1973 e 1974 foram instituídas as Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte, Belém, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador, São Paulo e Rio de Janeiro. De 1975 a 1988, período no qual a delimitação dessas unidades ficou a cargo do governo federal, não houve a institucionalização de qualquer outra região metropolitana.

A Constituição Federal de 1988 passou a delegar aos Estados federados a competência de institucionalizar suas unidades regionais. Ao mesmo tempo, o processo de redemocratização do país foi acompanhado de uma descentralização da gestão da política pública e a política urbana se desenvolveu, como observamos anteriormente, como matéria assentada na autonomia local municipal. A agenda da política urbana local ganhou ainda maior força a partir do Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, com o desenvolvimento do aporte instrumental da legislação urbanística no marco legal brasileiro e as experiências dos processos participativos de desenvolvimento urbano. Mas enquanto os processos, conteúdos e instrumentos para a implementação da política urbana se desenvolviam lentamente na agenda municipal, em especial nas grandes cidades com maior poder político, e ainda que se possa considerar algumas experiências de associações supranacionais, e de consórcios públicos interfederativos a partir dos anos 1990, a política metropolitana e os processos de estruturação das regiões metropolitanas ocorreram de forma bastante insuficiente, especialmente se comparado ao efeito concreto do fenômeno bastante intenso da metropolização no território brasileiro.

Por outro lado, desde 1995, e principalmente entre os anos 2010 e 2017, a institucionalização das regiões metropolitanas cresceu em termos quantitativos, embora isso não represente processos de estruturação do arcabouço institucional qualificado nas regiões metropolitanas e de concertação política nas metrópoles para dar conta dos desafios de natureza metropolitana. Atualmente, o Brasil conta com 80 regiões metropolitanas e 3 RIDES - Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, totalizando 83 territórios metropolitanos, que ao todo comportam 1.183 municípios e estão distribuídas por 25 unidades da federação nas cinco grandes regiões brasileiras (IPEA, 2017).

O movimento mais recente de institucionalização das regiões metropolitanas foi impulsionado pela aprovação, em 2015, do já citado Estatuto da Metrópole e a sua inserção no sistema de planejamento urbano territorial no Brasil, com instrumentos de planejamento e governança metropolitana no contexto federativo brasileiro. O Estatuto da Metrópole passou a requerer que as regiões metropolitanas existentes, e aquelas que fossem institucionalizadas a partir de então, elaborassem seus instrumentos de planejamento e governança básicos para o desenvolvimento metropolitano de forma cooperada. Inicialmente a força de lei dessa medida era calcada na hipótese de improbidade administrativa no caso do seu não cumprimento, contudo essa medida foi revogada do texto da lei passados somente três anos (2018) da sua redação original. As condições de viabilização da política metropolitana por meio da proposta de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado foram também vetadas, mas desde a primeira versão do Estatuto da Metrópole (2015).

Os meios que então constam no Estatuto para amparar a política metropolitana são as diretrizes à elaboração do PDUI de forma conjunta entre os entes federados que compõem a metrópole, por meio de um processo participativo para a elaboração, validação e controle social de sua implementação, e que caracterizaria a constituição de uma “gestão plena” da região metropolitana, com estrutura de governança interfederativa própria. Com base nessa diretriz, mesmo que sem detalhar maiores parâmetros nem maiores condições de criação do planejamento e governança metropolitanos, algumas regiões metropolitanas começaram a elaborar seu PDUI e a sua estrutura de governança interfederativa. Contudo, na grande maioria dos casos, trata-se de um processo ainda embrionário e experimental, muitas vezes sem sequer corresponder ao escopo mínimo estabelecido pelo Estatuto da Metrópole e desempenhar o processo participativo e interfederativo que o tema requer⁵.

5 Essa avaliação deriva do balanço apresentado no I Seminário Política Metropolitana: Governança, Instrumentos e Planejamento Metropolitanos realizado em São Paulo em 2017, organizado por Casa Fluminense, Cities Alliance, IAB sp, Instituto Pólis e WRI-Brasil, que pode mapear o processo inicial de desenvolvimento dos PDUIs nas regiões metropolitanas brasileiras. Relatório resumo do evento disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1t5pEqLcNxn0TL7BfIf00SXKXM51B-d77W/view?usp=sharing>. (Acesso em dezembro de 2017).

É possível então reconhecer, apesar do crescente processo de institucionalização das regiões metropolitanas, que a pauta metropolitana, como observamos no início deste artigo, nunca foi priorizada como agenda de política pública, em qualquer nível de governo no Brasil. Mais uma vez, e a exemplo da dinâmica ocorrida, salvo exceções, com o Estatuto da Cidade, ainda não houve, desde a promulgação do Estatuto da Metrópole, qualquer iniciativa de capacitação ou debate mais abrangente, seja capitaneado pelo governo federal, seja pelos estados envolvendo seus municípios metropolitanos, a respeito da importância e do significado da nova legislação, a despeito da relevância do tema relativo à qualidade da urbanização das grandes metrópoles brasileiras onde vive 50% da população do país.

Pode-se avaliar que nos últimos 50 anos se evidenciou a expressão do fato urbano metropolitano no território brasileiro, e a natureza metropolitana de algumas das mais estruturais questões urbanas —a expansão e dispersão urbana—; a segregação socioespacial; a promoção da dinamização produtiva entre os municípios da metrópole; a promoção ao adensamento habitacional em relação ao déficit habitacional existente e previsto; a redução da vulnerabilidade sócio territorial; a promoção da conservação e preservação das áreas de interesse ambiental na metrópole; etc. Por um lado, é possível considerar o avanço dos esforços e investimentos em análises, pesquisas, leituras e reconhecimento sobre os problemas e a caracterização das regiões metropolitanas, por uma variada gama de universidades, laboratório de pesquisa, instituições e centros de investigação nacionais e internacionais. Por outro, é mister observar o descompasso com o quadro incipiente e insuficiente do desenho institucional implementado nas regiões metropolitanas para suportar uma estrutura de gestão e concertação interfederativa visando a formulação e implementação de políticas metropolitanas, especialmente se comparado ao acúmulo de conhecimento e à sistematização dos dados e informações disponíveis sobre as condições das metrópoles brasileiras.

O Estatuto da Metrópole passou a exigir a todas as regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões do país o desenvolvimento do seu PDUI, que necessariamente requer a instauração de uma governan-

ça interfederativa metropolitana para a formulação e implementação de políticas públicas relacionadas às FPICs - Funções Públicas de Interesse Comum.

No caso da RMSP - Região Metropolitana de São Paulo⁶, uma vez considerando a necessidade de participação de representantes dos 39 municípios da região metropolitana, do governo do Estado de São Paulo, e da sociedade civil, de forma representativa para promover a legitimidade necessária nas decisões sobre a agenda metropolitana, motivou-se o debate sobre a hipótese da revisão da estrutura de governança metropolitana existente (São Paulo Estado, 2011b), em vigor por legislação estadual prévia ao Estatuto da MetrÓpole. O processo desenvolvido na Região Metropolitana de São Paulo pouco pode se basear em diretrizes nacionais mais precisas sobre como elaborar o PDUI, uma vez que se trata de um novo instrumento num quadro já bastante consolidado de parâmetros da legislação urbanística do marco regulatório da política territorial brasileira. O Estatuto da MetrÓpole é uma peça de lei nova e diretiva, de caráter normativo geral, sem uma jurisprudência a seu respeito. No entanto, foi mister considerar que o marco jurídico da política territorial brasileira se fundamenta na ampla experiência dos processos participativos de elaboração e implementação dos Planos Diretores municipais, a partir do Estatuto da Cidade. Assim, o Estatuto da Cidade, seus princípios e diretrizes, constitui o principal referencial para determinar a finalidade dos instrumentos da política urbana –garantir a função social da cidade e da propriedade– e para balizar os parâmetros necessários aos processos democráticos na elaboração e implementação da política urbana- no âmbito da política metropolitana.

6 A Região Metropolitana de São Paulo contém uma população de mais de 21 milhões de pessoas (estimativa IBGE/2016 apud Emplasa, 2016b) e concentra um PIB que representa 18,9% do PIB brasileiro (SEADE/2013 apud Emplasa, 2016b). Embora os destaques necessários não sejam apenas de ordem quantitativa, mas sim qualitativa. Os principais problemas na RMSP são marcados pelo caráter da desigualdade, derivado, em grande medida, em função da localização e distribuição dos bens e serviços urbanos no território metropolitano e das disputas travadas para o acesso a eles. Alguns desses problemas são especificamente de natureza metropolitana: a segregação socioespacial; a expansão urbana em relação à proteção das reservas naturais; a vulnerabilidade social e ambiental nos territórios periféricos; a concentração de empregos e centralidades urbanas; a distribuição desigual dos fluxos metropolitanos da rede hídrica e da rede de transporte de alta e média capacidade, entre outros.

Mas o PDUI não seria um conjunto de Planos Diretores dos municípios que compõem a região metropolitana, tampouco um grande Plano Diretor para o território da metrópole. O PDUI se apresenta como uma nova peça do marco regulatório da política territorial brasileira com o objetivo de regulamentar instrumentos (urbanísticos, de financiamento e gestão, além de macrozoneamento) para a elaboração e implementação da política metropolitana, no que tange às FPICs definidas em uma região metropolitana. Embora a FPIC - Função Pública de Interesse Comum, que se constitui como a premissa fundamental do PDUI, seja um elemento muito pouco definido: “[...] política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes” (BRASIL, 2015: art. 2º, inciso II).

A indefinição do significado das FPICs e o seu reflexo, por exemplo, no macrozoneamento (em diferenciação ao zoneamento) ou na governança metropolitana (em diferenciação à gestão municipal do território), acaba por ensejar um debate de posições bastante diversas com relação à formulação, às premissas, e aos sentidos da política metropolitana, bem como sobre a finalidade do próprio PDUI. De todo modo, as FPICs são um campo ainda aberto para a construção de seu significado político e sentido prático, e se constitui como o eixo norteador do debate relativo a todas as dimensões em torno do PDUI: sobre os conteúdos do plano; os instrumentos e gestão da política metropolitana; a localização das ações metropolitanas; as contrapartidas envolvidas entre os agentes públicos e privados para a sua consecução; a definição do caráter, qualidade e prioridades de obras e dos serviços de interesse metropolitano; o ambiente de concertação política e participação social na formulação, deliberação e controle da política metropolitana. Para promover o debate de posições sobre essas várias dimensões do PDUI, num ambiente complexo de representação interfederativa, no caso da experiência da RMSP – Região Metropolitana de São Paulo, tomou-se partido do debate sobre as FPICs para desenvolver uma estratégia de abordagem e construção de pactos possíveis, com resultados incrementais, para a elaboração de uma política metropolitana. O primeiro desafio foi criar uma arena interfederativa de diálogo e decisão para elaborar o PDUI, antes mesmo de haver uma proposta da constituição de uma governança interfederativa para a metrópole de São Paulo.

Os municípios da Região Metropolitana de São Paulo vêm desenvolvendo os processos participativos de elaboração, implementação e revisão dos Planos Diretores desde 2001. Indo além, os consórcios públicos interfederativos da RMSP desenvolveram políticas públicas em comum acordo nas sub-regiões, como o PDR - Plano Diretor Regional desenvolvido pelo Consórcio Interfederativo do Grande ABC (2015-2016)⁷. No caso da cidade polo de São Paulo, o marco regulatório da política urbana foi recentemente revisto: em 2014, o PDE –Plano Diretor Estratégico– (São Paulo Município, 2014); em 2015, a LUOS –Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo– (São Paulo Município, 2016; em 2016, os Planos Regionais das 32 subprefeituras (São Paulo Município, 2016).

A estratégia original de revisão da legislação urbanística foi desenhar a correspondência entre as diretrizes e objetivos expressos nas finalidades das legislações urbanísticas (PDE, LUOS, etc.) e o vínculo entre os instrumentos e mecanismos de gestão e financiamento da política urbana. À exemplo do Plano Diretor Estratégico de 2014, sua formulação se fez *pari passu* com o Programa de Metas da gestão 2013-2016, o que permitiu orientar as metas e o orçamento da cidade conforme a política territorial urbana que estava sendo construída. Nesse sentido, as metas de realização dos projetos, programas e ações setoriais da gestão pública foram orientadas pela política urbana, que identificava as prioridades territoriais (nas macroáreas) para intervenção da prefeitura, em uma visão integradora da ação governamental.

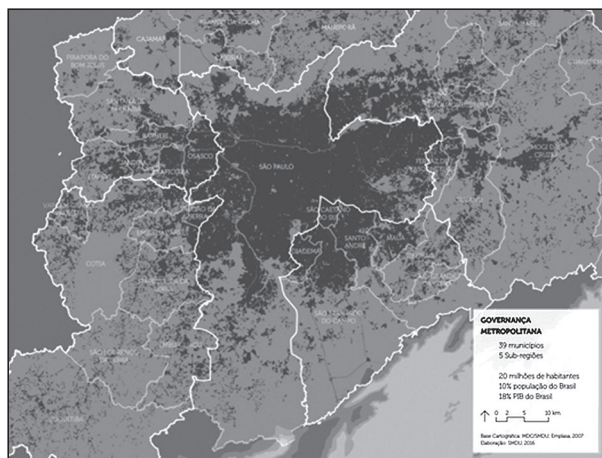
Diante dessas experiências e iniciativas na Região Metropolitana de São Paulo, três constatações logo puderam ser refletidas para o desenvolvimento do PDUI. A primeira: a necessidade de se especificar o escopo do PDUI em relação às demais peças de planejamento da política territorial. A segunda: o consenso sobre a oportunidade de o PDUI, cuja primeira fase de desenvolvimento se daria entre 2015 e 2016, poder se alimentar de todo o acúmulo de conhecimento sobre os processos participativos e os conteúdos desenvol-

7 O PDR do Grande ABC tem entre seus objetivos a articulação do trabalho de revisão dos planos diretores municipais, considerando o contexto metropolitano. A iniciativa aborda temas como infraestrutura, desenvolvimento urbano, mobilidade, densidade populacional, tecido urbano, potencialidade turística e desenvolvimento econômico. O processo de elaboração é objeto de acordo entre o Consórcio Intermunicipal Grande ABC e a Universidade Federal do ABC. (Consórcio Intermunicipal Do Grande ABC, 2016).

vidos nas legislações urbanísticas recém aprovadas na Região Metropolitana de São Paulo. A terceira: a importância de superar as experiências dos planos metropolitanos cartoriais, que redundam em diretrizes e programas genéricos pouco ou nada consequentes, e que não tiveram qualquer efeito em instrumentalizar as ações políticas no território da metrópole.

Essas constatações derivadas das experiências realizadas foram essenciais para a pactuação inicial que orientou o desenvolvimento dos trabalhos do PDUI da Região Metropolitana de São Paulo, e que estipulou que os instrumentos, macrozoneamento e a governança interfederativa passaram a ser entendidos como elementos a serem desenvolvidos de maneira integrada e conjunta nos trabalhos.

Figura 1. Mapa da Região Metropolitana de São Paulo



Fonte: São Paulo (Município). Plataforma digital: Gestão Urbana SP/ Marco Regulatório/ PDUI.

O planejamento metropolitano na experiência recente de são paulo

O PDUI, uma vez inserido no marco regulatório da política territorial brasileira com o objetivo de regulamentar instrumentos para a implementação da política metropolitana no que tange às FPICs, no caso do processo na Região Metropolitana de São Paulo, significou a oportunidade de endereçar ações

de concertação entre agentes interfederativos para elaborar e implementar políticas públicas em comum acordo na metrópole, tratando-se, portanto, de um plano de intersecção entre os demais planos territoriais e/ou setoriais, no que se refere especificamente às FPICs da Região Metropolitana de São Paulo.

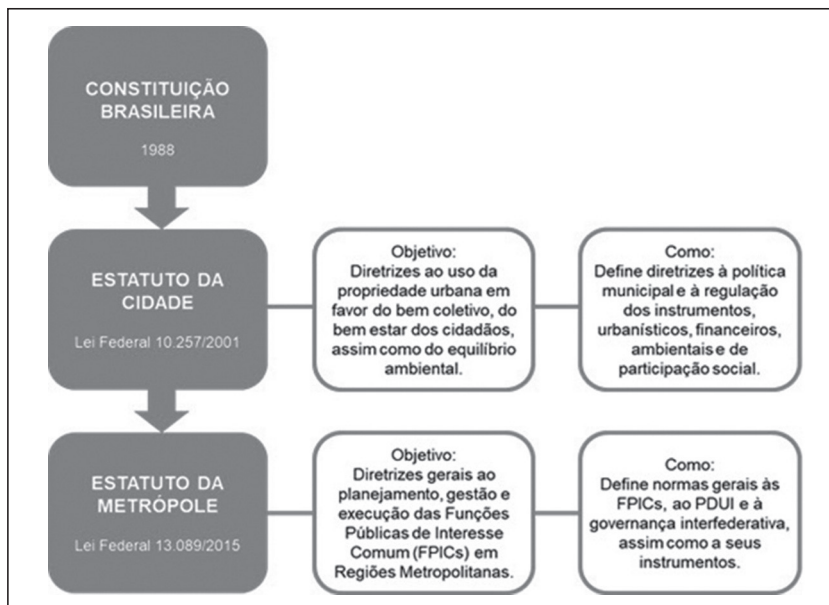
Isso se refletiu na concepção de macrozoneamento, que passaria a depender da localização das FPICs no território, desta feita o macrozoneamento não se confundiria com um zoneamento para toda a metrópole. O PDUI se diferiria da concepção de um Plano Diretor, peça de lei municipal que deve orientar o desenvolvimento territorial da cidade, estabelecendo as diretrizes ao uso e ocupação do solo da cidade, regulados por lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (lei de zoneamento), pois o PDUI não se confundiria com a política de terras urbanas, que é de específica e intransferível atribuição municipal. E o PDUI também se diferiria dos Planos Diretores Regionais, instrumentos facultativos para o desenvolvimento regional, a serem formulados por uma parcela da sub-região da metrópole, mediante o consorciamento intermunicipal que é de natureza voluntária.

A reflexão presente seria que o interesse local deve estar suficientemente presente na governança metropolitana, influenciando sobre as diretrizes e ações de interesse comum na metrópole para promover um desenvolvimento compartilhado da região metropolitana, em que o interesse local estaria suficientemente representado no interesse comum.

Um dos resultados alcançados foi apresentado ao Conselho da Região Metropolitana de São Paulo⁸ pela Prefeitura de São Paulo, Prefeitura de Guarulhos e Consórcio Intermunicipal do Grande ABC materializado no livro “*Contributo ao processo de elaboração do Caderno Preliminar de Propostas*” (Prefeitura De São Paulo, Prefeitura De Guarulhos E Consórcio Intermunicipal Do Grande Abc, 2016). O produto apresentou proposições referente a todos os capítulos definidos como escopo do PDUI da

8 Na 11ª reunião do CD RMSP –Conselho da Região Metropolitana de São Paulo– (2016 C) foram apresentadas duas contribuições ao Caderno Preliminar de Propostas, uma desenvolvida pelo conjunto formado por Prefeitura de São Paulo, Prefeitura de Guarulhos e Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e outra desenvolvida pela Emplasa, que será comentada no próximo item, dado que o processo atual de desenvolvimento segue suas diretrizes.

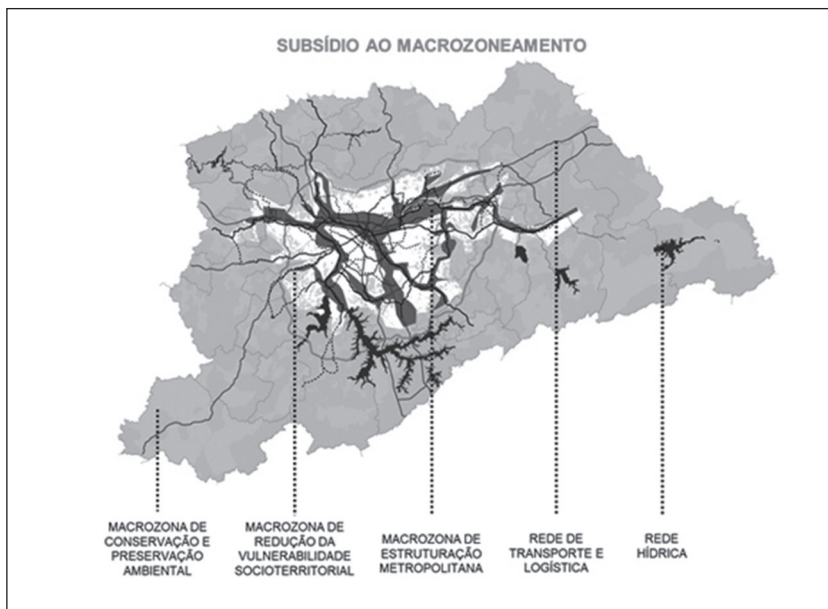
Figura 2. Relação entre as peças de lei da política urbana no Brasil



Fonte: Prefeitura De São Paulo; Prefeitura De Guarulhos E Consórcio Intermunicipal Do Grande ABC; E. Contributo ao processo de elaboração do Caderno Preliminar de Propostas. São Paulo: Imprensa Oficial, 2016: 7

Região Metropolitana de São Paulo. O objetivo foi propor uma avaliação integrada sobre a lógica da proposta, ainda que em abordagem preliminar, enquanto contribuição ao Caderno de Proposta que sintetiza a proposta do Projeto de Lei, a respeito dos conteúdos relativos ao plano e à governança da Região Metropolitana de São Paulo de forma articulada. Em resumo, a proposta da estrutura de governança à RMSP se reflete em todos os demais conteúdos e temas desta contribuição (Prefeitura De São Paulo, Prefeitura De Guarulhos E Consórcio Intermunicipal Do Grande Abc, 2016) apresentada ao Caderno de Proposta do PDUI da Região Metropolitana de São Paulo. Trata-se de uma proposta de correlação dos “princípios e diretrizes”, “instrumentos” e “macrozonas” (à esquerda, no esquema representado abaixo na Figura 3) com as instâncias da estrutura de governança interfederativa (à direita na Figura 3), visando a formulação, estruturação,

Figura 3. Síntese da lógica da proposta ao PDUI e à governança interfederativa para a RMSP

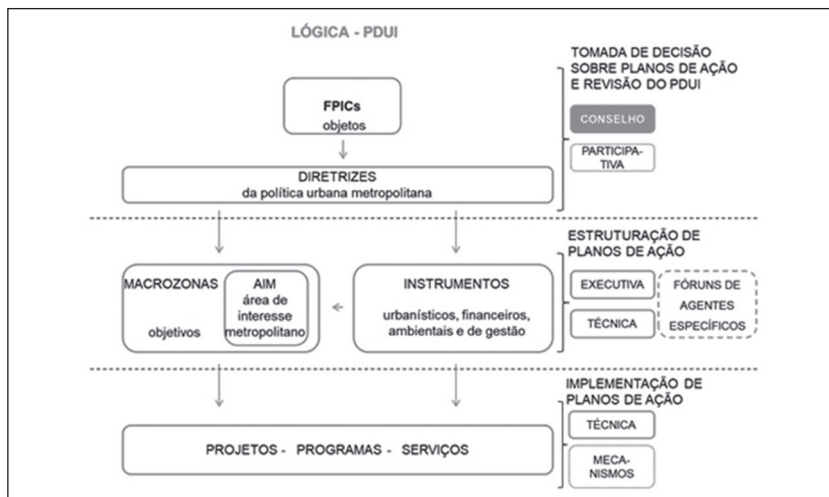


Fonte: Prefeitura De São Paulo; Prefeitura De Guarulhos E Consórcio Intermunicipal Do Grande ABC; E. Contributo ao processo de elaboração do Caderno Preliminar de Propostas. São Paulo: Imprensa Oficial, 2016: 38.

implementação e deliberação sobre os “planos de ação” prioritários à política metropolitana.

O esquema, abaixo, sintetiza a lógica proposta (Figura 3). E o mapa, em seguida, representa o território (as macrozonas, na Figura 4) de implementação dos “planos de ação” metropolitanos, correspondente às FPICs.

Figura 4. Proposta ao Macrozoneamento da RMSP



Fonte: Prefeitura De São Paulo; Prefeitura De Guarulhos E Consórcio Intermunicipal Do Grande ABC; E. Contributo ao processo de elaboração do Caderno Preliminar de Propostas. São Paulo: Imprensa Oficial, 2016: 111.

Considerações finais

O Estado de São Paulo ainda carrega as estruturas centralizadas da década de 1970 e 1980. Pesa também o fato de que, no modelo de federalismo tripartite brasileiro, o município é ente autônomo da federação, mas sem autonomia na prática. Há enormes dificuldades nas capacidades administrativas, de arrecadação de receitas gerando desigualdades objetivas na implementação de programas e políticas.

A estrutura de governança metropolitana atualmente existente em São Paulo é anterior e não corresponde às diretrizes do Estatuto da Metrópole (Lei Federal 13.089/2015) e, principalmente, não dá conta de enfrentar os atuais problemas metropolitanos, muito menos de alcançar uma governança interfederativa e um plano metropolitano que vise articular os projetos urbanos na metrópole.

Em São Paulo a agenda de implementação do Estatuto da Metrópole e de elaboração do planejamento metropolitano PDUI – o Plano de De-

envolvimento Urbano Integrado foi conduzida pelo CDRMSP – Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo, que tem a empresa pública Emplasa (Empresa Metropolitana de Planejamento) como Secretaria Executiva. Ambas fazem parte do arranjo de governança metropolitana anterior ao Estatuto da Metrópole. Portanto, para efeito do desenvolvimento do PDUI, foi estabelecido outro arranjo institucional para a sua elaboração, buscando um processo de governança interfederativa para a elaboração do plano e da estrutura de governança a ser implementada na RMSP. Um Comitê Executivo seria o responsável por promover a articulação e coordenação entre estado, municípios integrantes da região metropolitana e sociedade civil, com o intuito de viabilizar os trabalhos relativos à elaboração do PDUI até o momento de sua aprovação.

Ele seria composto por dezoito membros, sendo quatro representantes do governo do estado de São Paulo, quatro representantes da prefeitura de São Paulo e dez das sub-regiões que compõem a RM. Além disso, uma Comissão Técnica teria por atribuição promover o trabalho de elaboração do PDUI e acompanhar o seu desenvolvimento, atuando como facilitador da observância ao Estatuto da Metrópole, sendo igualmente operada em regime colegiado, composta por 25 membros: três representantes de cada uma das cinco sub-regiões, cinco representantes da prefeitura de São Paulo e cinco representantes do governo do estado de São Paulo, sob coordenação compartilhada entre representante da Emplasa, representante da prefeitura de São Paulo e representante das sub-regiões. Nesse processo a Emplasa seria então o órgão responsável não por deliberar unilateralmente mas por organizar toda a complexa sistematização e relatoria das propostas para consolidar o projeto de lei do PDUI, tendo portanto um papel estratégico para a refundação da governança metropolitana, além de possuir um acervo fundamental para o planejamento regional integrado das metrópoles paulistas, produzindo estudos técnicos que servem como base para decisões políticas, econômicas e técnicas dos governos.

Ao mesmo tempo, encontram-se em desenvolvimento em São Paulo um conjunto de projetos urbanos de interesse metropolitano e que merecem uma articulação metropolitana devido a sua relevância, tais como os anéis viários (Rodoanel, Ferroanel e Hidroanel), a expansão da rede me-

troferroviária, novos polos logísticos e de abastecimento alimentar, obras para o saneamento ambiental da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, e uma série de PIUs – Projetos de Intervenção Urbana como o Complexo do Anhembi, o Ceagesp, o Campo de Marte, Interlagos, entre outros. E, ainda, é preciso destacar que na RMSP os consórcios públicos intermunicipais, instituídos nas cinco sub-regiões da metrópole, têm acumulado larga experiência na realização de projetos e planos para a implementação de políticas públicas em comum acordo. Por exemplo, do ponto de vista da política territorial, o consórcio intermunicipal do Grande ABC chegou a iniciar um PDR – Plano Diretor Regional.

Porém, ainda que haja na experiência paulista instrumentos interfederativos consolidados, projetos públicos de interesse comum a toda Região Metropolitana em desenvolvimento, é um processo inicial de elaboração do planejamento e da governança metropolitana em fórum interfederativo, na atualidade o governo do Estado de São Paulo aprovou em 2019 proposta de extinção da Emplasa. Esta proposta se apoia na agenda de desestatização do governo do Estado, que não apresenta qualquer alternativa para os destinos do planejamento e gestão metropolitanos. Além do anacronismo que representa a proposta de extinção da Emplasa, a perda de uma instância de planejamento metropolitano – ainda que se considere as limitações da Emplasa para uma gestão interfederativa devido sua estrutura centralizadora e ultrapassada como mencionado anteriormente – é possível concluir sobre o prejuízo significativo que essa medida significa para uma metrópole que já conta com enormes passivos urbanos e ambientais.

Bibliografia

- Brasil (2015). Lei Nº 13.089/15. *Estatuto da Metrópole*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. (Acesso em 30 de outubro de 2017).
- (2001). Lei Nº 10257/01. *Estatuto da Cidade*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. (Acesso em 30 de outubro de 2017).

- Conselho De Desenvolvimento Da Região Metropolitana De São Paulo – CDRMSP (2016 A). “Balanço do processo de formulação do PDUI-RMSP: contribuições ao Caderno Preliminar de Propostas do PDUI/RMSP”. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755 (Acesso em 30 de outubro de 2017).
- (2016b). “10ª Reunião do CDRMSP”. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. (Acesso em 30 de outubro de 2017).
- (2016c). “11ª Reunião do CDRMSP”. Dezembro. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. (Acesso em 30 de outubro de 2017).
- (2015a). “Deliberação N° CD01/15-A”. Novembro. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. (Acesso em 30 de outubro de 2017).
- (2015b). “Guia Metodológico do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo”. PDUI-RMSP. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. (Acesso em 30 de outubro de 2017).
- (2015c). “9ª Reunião do CDRMSP”. Outubro. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. (Acesso em 30 de outubro de 2017).
- Consórcio Intermunicipal Do Grande ABC (2016). “Relatórios do Plano de Desenvolvimento Regional do Grande ABC”. *Relatórios 1-4*. São Bernardo do Campo: UFABC. Disponível em: http://consorcioabc.sp.gov.br/imagens/noticia/Plano%20diretor%20Regional%20do%20ABC_PDR%20ABC.pdf. (Acesso em: 30 de outubro de 2017).
- D’almeida, Carolina Heldt; Royer, Luciana; Franco, Fernando Túlio (2019). “Inovar na MetrÓpole”. *Valor Econômico*. São Paulo, Brasil. Disponível em: <https://www.valor.com.br/opiniaio/6282099/inovar-na-metropole>. (Acesso em 01 julho de 2019).
- D’almeida, Carolina Heldt y Franco, Fernando Mello (2018). “Desenho institucional para a Governança e Planejamento Metropolitanos em São Paulo”. *Revista Pós, Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAU-USP*, Edição Especial Bilingue, N° (25)

- 46: 16-66. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/posfau/issue/view/10768/Completa>> (Acesso em 11 julho de 2019).
- EMPLASA (2017). “Caderno Preliminar de Propostas”. Disponível em: [file:///C:/Users/carolheldt/Downloads/Caderno%20Preliminar%20de%20Propostas_revis%C3%A3o_final_FINAL_ATUALIZADO%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/carolheldt/Downloads/Caderno%20Preliminar%20de%20Propostas_revis%C3%A3o_final_FINAL_ATUALIZADO%20(1).pdf) (Acesso em 10 de outubro de 2017).
- (2016). “Contribuição ao Caderno Preliminar de Propostas: Elementos para o Macrozoneamento e Sistematização das Propostas”. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. (Acesso em 30 de outubro de 2017).
- (2016b). *Visões da Metrópole*. São Paulo: Emplasa.
- IPEA (2017). “Plataforma Governança Metropolitana no Brasil”. Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>. (Acesso em dezembro de 2017).
- Maricato, E (1996). *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec.
- Prefeitura De São Paulo; Prefeitura De Guarulhos E Consórcio Intermunicipal Do Grande ABC; E (2016). *Contributo ao processo de elaboração do Caderno Preliminar de Propostas*. São Paulo: Imprensa Oficial. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/PDUI-contributo-ao-Caderno-Preliminar-de-Propostas.pdf>. (Acesso em 15 de julho de 2017).
- São Paulo – Estado (2016). *Plataforma digital: “PDUI da RSMP”* Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. (Acesso em 30 de outubro de 2017).
- (2011a). “Decreto Estadual no 57.349/2011, que designa entidade estadual de caráter metropolitano para exercer, provisoriamente, as funções da Secretaria Executiva do CDRMSP”. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-57349-20.09.2011.html>. (Acesso em 30 de outubro de 2017).
- (2011b). “Lei Complementar Estadual no 1.139/2011, que reorganiza a RM de São Paulo e cria o CDRMSP”. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2011/lei.complementar-1139-16.06.2011.html>. (Acesso em 30 de outubro de 2017).

- São Paulo - Município (2016a). “Lei Nº 16.402, de 23 de março de 2016. Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei Nº 16.050, de 31 de julho de 2014”. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/PL-272-15-com-raz%C3%B5es-de-veto.pdf>. (Acesso em 15 julho de 2017).
- (2016b). “Decreto Nº 57.537/16. Planos Regionais das Subprefeituras de São Paulo. Disciplina os planos urbanos para as trinta e duas subprefeituras do município de São Paulo”. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/planos-regionais/arquivos/>. (Acesso em 15 de julho de 2017).
- (2016c). “Plataforma digital: Gestão Urbana SP”. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>. (Acesso em 15 julho de 2017).
- (2014). “Lei Nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Plano Diretor Estratégico. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei Nº 13.430/2002. Disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE_lei_final_aprovada/TEXT0/2014-07-31%20-%20LEI%2016050%20-%20PLANO%20DIRETOR%20ESTRAT%C3%89GLICO.pdf. (Acesso em 15 de julho de 2017).

Estado de las autonomías en España y su incidencia en la región andina

Decio Machado¹

Resumen

El régimen autonómico español ha sido utilizado como referencia orientativa de modelos de ordenamiento territorial en diferentes países de América Latina. La relativa rapidez en su diseño y puesta en marcha, asentada sobre reivindicaciones y distintas conquistas históricas obtenidas por las diferentes sociedades que hoy conforman el Reino de España hacen de este modelo sea una experiencia exitosa pese a que en la actualidad muestra evidentes signos de agotamiento.

El presente texto hace una evolución histórica de cómo se construyó el régimen autonómico español, sus modelos de descentralización y traspaso de competencias hacia los gobiernos autónomos, las principales miradas que desde Latinoamérica se ha hecho sobre ese proceso, así como la necesidad de actualización que demandan determinados territorios.

Palabras clave

Régimen Autonómico Español, Descentralización, Proceso Histórico, Latinoamérica, Neoconstitucionalismo, Bolivia, Ecuador.

1 Licenciado en Sociología y Ciencias de la Comunicación por la Universidad Complutense de Madrid y Magister en Sistemas Tecnológicos por la Universidad Pontificia de Navarra. En la actualidad ejerce como director ejecutivo de la Fundación Nómada, una institución sin ánimo de lucro dedicada –entre otras cuestiones– a la investigación académica y al desarrollo de foros de debate sobre cuestiones que tienen que ver con la coyuntura política, económica y social de la región. decio.diagonal@gmail.com

Introducción

Este texto parte de un recorrido histórico, con cierto nivel de detalle, que permite comprender el largo y complejo recorrido que han tenido que atravesar las reivindicaciones autonomistas de los pueblos que conforman la actual España, hasta la implementación de su actual sistema democrático.

El actual modelo autonómico que rige es resultado de las tensas negociaciones que tuvieron lugar durante su último proceso constituyente, el cual se desarrolló tras la muerte del general Francisco Franco y la vuelta a la democracia en la Península Ibérica.

Las tensiones que se viven en Cataluña son la demostración de que el modelo muestra signos de agotamiento, lo que impulsa la necesidad de actualización, o incluso regeneración, a través de un nuevo proceso constituyente que ponga el foco más en lógicas federalistas que autonomistas. Sin embargo, la experiencia española fue y sigue siendo observada como referente, en distintos países de nuestra América Latina.

Es por ello que, en el marco de construcción de un nuevo constitucionalismo latinoamericano, ubicado especialmente en la región andina, el estado de las autonomías construido en España ha servido de base para la implementación del modelo de descentralización política y territorial.

Las limitaciones, que atraviesan países como Bolivia y Ecuador, respecto a los procesos de descentralización no culminados nos llevan a la reflexión sobre la necesidad de generar un nuevo impulso autonomista en la región, que además debería permitirnos seguir avanzando en lógicas democráticas que van quedando ancladas, sin mayor proyección.

Antecedentes del estado autonómico español

La formación del Estado español data de finales de la Edad Media cuando, tras 750 años de dominio musulmán sobre la Península Ibérica (al-Ándalus), culminó el llamado proceso de Reconquista durante el cual los reinos cristianos arrebataron, progresivamente, este territorio a los musulmanes; que finaliza con la caída del Reino nazarí de Granada ante los Reyes Católicos en 1492.

Veintitrés años antes, en 1469, la unión conyugal entre Isabel I de Castilla y Fernando II de Aragón posibilitó la unificación parcial de España, que tras la toma de Granada y la expulsión de los árabes de la Península Ibérica tuvo su colofón con la conquista, del hasta entonces independiente, Reino de Navarra, en 1512. Las múltiples resistencias desarrolladas por el pueblo navarro obligan al rey Carlos I de España –nieto de los Reyes Católicos– a retirarse de la Baja Navarra (continental), dadas las dificultades existentes para desarrollar el control sobre este territorio, asociándose esta parte del Reino de Navarra a la Corona francesa. La Baja Navarra vinculó su dinastía al Reino de Francia en el último período del siglo XVI y, en 1620, se incorporó a la monarquía francesa; los monarcas franceses comenzaron a llamarse así mismos como “reyes de France et de Navarre”, hasta la Revolución Francesa en 1789. La Alta Navarra (peninsular) fue anexionada a los territorios de la Corona de Castilla y, finalmente, a la monarquía española, pero conservó sus instituciones y la denominación de Reino (gobernada por un virrey) hasta 1841, fecha en la que pasó a ser “provincia foral” española, mediante la Ley Paccionada².

Primer empuje hacia la descentralización

La configuración de España como un Estado unitario y centralista se mantuvo desde la época de los Reyes Católicos hasta el derrumbe de los restos del Imperio español en 1898, cuando tras la derrota de España en su guerra contra Estados Unidos, Cuba, Puerto Rico y Filipinas declararon su independencia³. Es a partir de entonces que se hace visible un importante

2 La Ley Paccionada o Ley de Modificación de Fueros de la Provincia de Navarra fue la norma legal aprobada por las Cortes Generales de España, el 16 de agosto de 1841, mediante el cual quedaron abolidos los últimos elementos del Antiguo Régimen en la provincia de Navarra, instaurándose a partir de entonces un sistema de autonomía económico-administrativa para la provincia ejercido por la Diputación Foral de Navarra.

3 La guerra hispano-estadounidense, denominada de forma coloquial en España como la guerra de Cuba o el Desastre del '98, fue un conflicto bélico que tuvo su prolegómeno en el inicio del proceso independentista cubano en 1895. La respuesta española fue brutal y conlleva la simpatía estadounidense a favor de las fuerzas independentistas. En enero de 1898, el barco de guerra estadounidense Maine arribó a La Habana buscando proteger los intereses estadounidenses en la

despliegue de la lucha por la descentralización, especialmente en Cataluña, desde posiciones políticas nacionalistas, las cuales se habían apuntalado con fuerza bajo la reivindicación de sus derechos históricos –la monarquía hispánica había derogado las constituciones catalanas y extinguido el Principado de Cataluña en 1716–, y que provocó la conformación de la Mancomunidad de Cataluña en 1914, impulsando posteriormente a la reivindicación de la autonomía regional⁴.

En paralelo, y desde otras premisas distintas a las del nacionalismo catalán, esta reivindicación también prosperó en el País Vasco –territorio que disfrutó de la existencia de instituciones propias, leyes y finanzas autogestionadas hasta 1839⁵ y que terminó perdiendo su autonomía tras el fin de la I República con la llegada de la Restauración borbónica– y en Galicia, siendo más débil en otros territorios como Andalucía pese a sus destacados antecedentes históricos, como la Asamblea de Ronda de 1918⁶ y Asamblea Nacionalista de Córdoba de 1919⁷.

isla y demostrar poderío militar frente a los españoles, quienes anteriormente habían insistido en su negativa a vender las islas de Cuba y Puerto Rico a Estados Unidos. Un mes después el buque fue hundido tras una explosión, y el 21 de abril el Congreso norteamericano declara una guerra a España que se resolvería a favor de Washington en tan solo tres meses. Fue el primer paso de la nación americana en transformarse en una potencia mundial y, quizás el primero de España en perder dicho estatus.

- 4 Esta corriente política catalanista surge como movimiento cultural en la década de 1830 y se conforma como movimiento político en las últimas décadas del siglo XIX, ya bajo reivindicaciones claramente nacionalistas. El término “catalanismo” comenzó a tomar protagonismo en el llamado sexenio revolucionario –momento de la Restauración borbónica tras la I República– y se conforma como movimiento político a finales de la década de 1880.
- 5 Este momento histórico coincide con el comienzo del fin de la primera guerra carlista. La guerra carlista fue una guerra civil, que se desarrolló en el Estado español entre 1833 y 1840, entre los “carlistas” –partidarios del infante Carlos María Isidro de Borbón y de un régimen absolutista– y los “isabelinos” –defensores de la regente María Cristina de Borbón cuyo régimen terminó asumiendo lógicas liberales–. El mundo rural y las pequeñas urbes del País Vasco y Navarra apoyaron, de forma mayoritaria, a los carlistas como consecuencia de su tradicionalismo foral, y gracias al apoyo que le había sido otorgado por el bajo clero local; sin embargo terminaron perdiendo la guerra con condiciones nefastas para sus partidarios.
- 6 La Asamblea de Ronda en 1918 fue la primera asamblea regionalista andaluza. En ella se acordó la adopción de las insignias de Andalucía: su bandera y escudo (la figura de un joven Hércules sujetando a dos leones en medio de dos columnas).
- 7 La Asamblea de Córdoba de 1919 fue una asamblea autonomista, impulsada por la Junta Liberalista de Andalucía, en la que se reivindica la abolición del centralismo español y donde se acuerda un Manifiesto andalucista que proclama la urgencia de que Andalucía se convierta en una “democracia autónoma”.

Tras la derrota militar española frente a Estados Unidos a finales del siglo XIX, se produjo en España una creciente injerencia de las Fuerzas Armadas en la vida política nacional. Ante esto se intentaron varios procesos fracasados de “reforma política desde arriba”, con escaso apoyo popular que a la postre implica el debilitamiento de los partidos tradicionales de la Restauración; mientras tanto crecían las movilizaciones en las calles, las consignas populares revolucionarias, y la conformación de partidos republicanos tales como el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), y organizaciones obreras como la anarquista Confederación Nacional del Trabajo (CNT) o la socialista Unión General del Trabajo (UGT).

Para España, la Primera Gran Guerra significó un período de pujanza económica debido al auge de las exportaciones a los países en conflicto, pero implicó también el desabastecimiento interno y un alza de precios, que golpeó fuertemente a amplios sectores vulnerables de la sociedad. En la década de 1920 esta crisis se acentuará, fortaleciéndose aún más las estructuras populares cuyo referente político es la Revolución rusa de 1917⁸.

Ante el riesgo revolucionario latente y el clamoroso pedido de las élites oligárquicas, el 13 de septiembre de 1923 el capitán general de Cataluña, Miguel Primo de Rivera, se alza en armas contra el Gobierno constitucional, convirtiéndose en presidente del Gobierno con la complicidad del entonces rey de España, Alfonso XIII. Suspensiva la Constitución tras el golpe de Estado, se disolvieron los municipios, se ilegalizaron los partidos políticos y sindicatos, y se declaró el estado de excepción en todo el país. Las dinámicas nacionalistas existentes en diferentes territorios fueron militarmente reprimidas y sus dirigentes encarcelados, conformándose un modelo de Estado autoritario e intervencionista bajo la lógica ideológica del nacionalismo “españolista” frente al nacionalismo regional, que prohibió el uso de las lenguas propias de los territorios históricos, y la libertad de expresión en todo el territorio nacional.

8 La Confederación Nacional del Trabajo, fundada en Barcelona en 1910 y de ideología anarcosindicalista, considerada como una de las estructuras revolucionarias más radicales de la época, tenía en 1919 casi 800.000 afiliados en una España, por aquel entonces con apenas veintiún millones de habitantes.

La II República y las nuevas visiones sobre el estado autonómico

Desde 1927 se asiste a un paulatino debilitamiento de la dictadura militar de Primo de Rivera, quien ante la progresiva pérdida de apoyos políticos y sociales conservadores presentará su dimisión en enero de 1930. Tras un breve gobierno transitorio, el 14 de abril de 1931 se instaura la II República. El hasta entonces monarca Alfonso XIII abandonó el país para trasladarse a París y posteriormente ubicar su residencia definitiva en Roma.

El 28 de junio de 1931 se darían elecciones constituyentes. El nuevo Parlamento procedió con la elaboración y aprobación de una nueva Constitución que conlleva avances en el reconocimiento y defensa de los derechos humanos, la ampliación del sufragio activo y pasivo a los ciudadanos de ambos sexos a partir de 1933, así como la articulación de un nuevo modelo de Estado -llamado "integral"- que ya no se acogería al formato centralista, propio del Estado liberal que se había consagrado constitucionalmente anteriormente (Pelaz López y Vidal, 2006). La Constitución de 1931 no sólo admitía la autonomía de las regiones bajo una lógica de sistema descentralizado, sino que establecía claramente el proceso para alcanzarlo.

Es así que el Estado español en su II República debió adoptar formas organizativas a partir de su articulación municipal, las que se mancomunan en provincias y estas a su vez podrían llegar a organizarse en regiones autónomas (Sánchez, 1984). Pese a estos avances, se mantuvo la histórica negativa a la posibilidad de federaciones territoriales o autodeterminaciones.

En el ámbito de lo municipal, España también rompió con toda la compleja legislación liberal existente en procesos constitucionales anteriores. Las corporaciones municipales pasaban a ser elegidas por sufragio universal directo entre los ciudadanos de cada localidad, salvo en los casos de concejos abiertos⁹. Quedaban por encima de esta estructura las provincias, donde una ley debería determinar el órgano gestor de las mismas.

9 Los Concejos abiertos son un sistema de organización municipal existente en España en el que los pequeños municipios; así como las entidades de ámbito territorial de rango inferior al municipio que no alcanza a tener un número significativo de habitantes; se rigen por un sistema asambleario (asamblea de vecinos) que ejerce de igual manera a un pleno del municipal.

El rupturista modelo de organización territorial implementado en la II República establecía la posibilidad de creación de regiones autónomas, que nacerían del acuerdo entre varias provincias limítrofes, teniendo derecho a un Estado, con un gobierno y un parlamento propio. Para la aprobación del estatuto autonómico eran necesarias tres condiciones: a) debía ser propuesto por la mayoría de los municipios o de aquellos que comprendiesen las dos terceras partes del censo electoral de la región; b) debían ser aprobado en referéndum mediante el respaldo de las dos terceras partes de los electores del censo electoral de cada región; y c) debía ser aprobado por las Cortes de la República (Legislativo). El Congreso podría modificar, eliminar o reformar los artículos que considerasen oportunos, siempre y cuando entendieran que entraba en conflicto con el texto constitucional o las leyes orgánicas. En paralelo, cualquier provincia de una región autónoma podía renunciar a su estatus y volver a la cobertura directa del Estado central si fuera una decisión mayoritaria entre sus municipios.

Por su parte y respecto al ámbito de competencias autonómicas, el Estado se reservaba todo lo relacionado con adquisición y pérdida de nacionalidad; regulación de los derechos y deberes constitucionales; las relaciones con Iglesias y régimen de cultos; representación diplomática, política exterior y defensa; la seguridad pública cuando afectaba al resto del país; el comercio exterior, aduanas y régimen arancelario; la moneda, deuda del Estado y la ordenación bancaria; la política fiscal general y las telecomunicaciones.

De esta manera, las competencias autonómicas quedaban limitadas a: legislación penal, social mercantil y procesal; la protección de la propiedad intelectual e industrial; seguros, pesas y medidas; administración del agua, caza y pesca fluvial; temas vinculados a prensa y radio; así como la cuestión de la socialización de la propiedad. Además, estaban todas las competencias propias o específicas que no estaban señaladas entre las anteriores competencias del Gobierno Central.

Respecto a posibles conflictos, que pudieran darse entre competencias de la administración central del Estado y las administraciones de las regiones autónomas, el Tribunal de Garantías Constitucionales debía emitir un dictamen para que las Cortes decidieran al respecto.

La Constitución de 1931 y su concepto de Estado “integral” significó un notable avance en el proceso de descentralización frente al tradicional modelo centralista español (Varela y Muñoz, 1984). Todo ello a pesar de que el texto constitucional permitía que las competencias autonómicas pudiesen ser aún más limitadas por el Legislativo.

Durante este período apenas se llegó a aprobar el Estatuto de Cataluña (1932), cuya formulación estuvo en manos del partido nacionalista Esquerra Republicana¹⁰. Las Cortes españolas recortaron sustancialmente el texto aprobado por los catalanes, aunque al final lo aceptaron (Arbós et al., 2013). Pese a los reclamos y al descontento nacionalista, aquello fue un avance importante en el ámbito del autogobierno catalán. El Estatuto creaba un gobierno autónomo, llamado la Generalitat y compuesto por tres órganos: parlamento, consejo ejecutivo (gobierno autonómico) y un presidente.

De igual manera el País Vasco elaboró su proyecto de Estatuto, aunque accedería a la autonomía años después, en octubre de 1936 (años del alzamiento militar contra la II República española), como consecuencia de la furibunda oposición conservadora en el Legislativo nacional, así como de las tensiones internas que se vivía entre los mismos partidos vascos. Otros territorios como Galicia, Andalucía, Asturias, León y Castilla, País Valenciano, Aragón, Baleares y Canarias también elaboraron sus proyectos de autonomía, pero sus procesos fueron cercenados por la guerra civil española (1936-1939).

Puesta en marcha del modelo autonómico actual tras el fin de la dictadura

El triunfo militar fascista volvió a llevar al país al ostracismo político. Las bases del régimen franquista, que se prolongaron hasta la muerte del dic-

10 Esquerra Republicana de Catalunya fue fundada en 1931 en Barcelona, y desde la década de 1990 tiene presencia también en la Comunidad Valenciana, las Islas Baleares y el departamento francés de los Pirineos Orientales. La sensibilidad independentista pregonó la conformación de los “Países Catalanes”.

tador en noviembre de 1975, fueron, entre otras, el nacionalismo español frente a cualquier posibilidad de reivindicación autonómica o nacionalista, la implementación del catolicismo como religión oficial, el fascismo como ideología política y la persecución a cualquier tipo de disidencia.

En el ámbito del ordenamiento territorial, las cuatro décadas de gobierno del general Francisco Franco se sustentaron bajo la idea del régimen militar como responsable de la unidad nacional; la prohibición y persecución de grupos nacionalistas, así como la limitación de algunas costumbres regionales y la intervención sobre instituciones locales mediante la remoción de sus integrantes y dirigentes, siendo sustituidos por autoridades afines al régimen.

Tras la muerte del dictador se puso en marcha un proceso controlado desde el poder de transición que encaminó al régimen hacia el actual sistema democrático. Esto implicó el nombramiento de un rey; Juan Carlos I de Borbón, padre del actual regente; bajo la instauración de una monarquía democrática, la legalización de un amplio abanico de organizaciones políticas y la convocatoria a elecciones democráticas, tras la guerra civil. Luego de aquellas elecciones del 15 de junio de 1977, se elaboró un nuevo texto constitucional que fue ratificado en referéndum, el 6 de diciembre de 1978.

En ese contexto, el reconocimiento para la construcción de un nuevo Estado de las autonomías en España se da a través de la promulgación de la Constitución española de 1978. Dicho proceso se inició en 1979 y culminó en 1995, conformándose diecisiete comunidades y dos ciudades autónomas.

En su Artículo 2, la Carta Magna española indica: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

La redacción de dicho artículo fue el resultado del consenso respecto a que la descentralización no solo era una reivindicación histórica, sino también un modelo más eficaz que la centralización. Las discrepancias en torno al estado autonómico radicaban en la intensidad relativa que ésta

debería tener en cada territorio. Podríamos decir, en términos clásicos, que mientras las fuerzas progresistas optaron por un modelo más federalista, el centro y el mundo conservador eran partidarios de un modelo regionalista o, incluso, por la puesta en marcha de medidas enfocadas a una simple descentralización administrativa. De hecho, desde el comienzo de las negociaciones, para la conformación del anteproyecto de la Constitución de 1978, la utilización de los términos nación, nacionalidad o España generaron fuertes tensiones y situaciones de discordia.

Así las cosas, en septiembre de 1977, y excepcionalmente sin elecciones previas, se restablecerá provisionalmente la Generalitat de Cataluña (llamando a ocupar el cargo a su presidente en el exilio) e, inmediatamente después, se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco, extendiéndose después al resto de regiones españolas, mediante respectivos Reales Decretos-Leyes. Esta fue la fórmula elaborada por el régimen para crear preautonomías provisionales hasta la definitiva puesta en marcha de la Constitución.

El pacto constituyente determinó una importante concesión por parte de las izquierdas políticas, lo que implicó que el modelo territorial español quedó limitado a garantizar el derecho de los territorios a constituirse en Comunidades Autónomas, con facultades de autogobierno, partiendo de la indisoluble unidad de la nación española.

Llegar a estos acuerdos implicó que el texto constitucional fuera ambiguo y no expresara un modelo de Estado predeterminado en el ámbito de la organización territorial del poder. Esto permitió que quedaran abiertas e indefinidas las formas de evolución del desarrollo territorial en el Estado español. Todo esto se enmarca en una compleja tensión política vivida durante el periodo de transición hacia la democracia, la cual a su vez se transversaliza por el profundo deseo de los pueblos por lograr su autonomía.

Avanzando en el actual modelo de Estado autonómico, cabe señalar que en su Artículo 137 el texto constitucional indica: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

Respecto a cuáles son los procedimientos de acceso al estado autonómico por parte de los territorios, el Artículo 143 indica (Constitución 1978):

En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.

La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas.

La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.

Permitiendo a su vez, mediante el Artículo 151, vías más rápidas para la asunción de plenitud de competencias:

No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años a que se refiere el apartado 2 del artículo 148 cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143, 2, además de por las Diputaciones o los órganos insulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica [...].

En el ámbito de las competencias, el Artículo 148:

Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

Organización de sus instituciones de autogobierno

Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.

Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.

Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.

Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.

La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

Los montes y aprovechamientos forestales.

La gestión en materia de protección del medio ambiente.

Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.

La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.

Ferias interiores.

El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

La artesanía.

Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.

Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.

El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.

Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

Asistencia social.

Sanidad e higiene.

La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca la ley orgánica.

Permitiendo a su vez el texto constitucional que las Comunidades Autónomas puedan ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el Artículo 149, que hace referencia a las compe-

tencias del Estado. A este respecto dicho artículo indica, tras identificar las materias atribuidas a la gestión del Estado, que:

[...] Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, en el ámbito de las indefiniciones constitucionales, y fruto del complejo pulso político entre los años 1976 y 1978, el Artículo 150 plantea la posibilidad de delegación de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas no definidas en dicha redacción:

Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad de control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado [...]

Mientras el Artículo 145 prohíbe cualquier posibilidad de federación: “En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas [...]”

En resumen, la Constitución de 1978 configuró las bases para el desarrollo de un “proceso autonómico” que de hecho continúa abierto; el carácter incompleto de este se evidencia en las fuertes tensiones y conflictos de carácter político y social aún presentes en determinados territorios.

Lo anterior implica la necesidad de reformas en el texto constitucional actual o de un nuevo proceso constituyente. Será a través del debate, y posterior pacto entre las mayorías, la manera de habilitar mecanismos que den salida a las actuales reivindicaciones nacionalistas en el territorio español, las que apuntan a conceptos más en concordancia con lógicas federalistas que autonómicas (Pérez y Pedrero, 2015).

La realidad política, económica y social de España ha cambiado notablemente durante estas últimas cuatro décadas, pero no así su texto constitucional, el cual solamente ha sufrido las reformas provenientes de acuerdos de la comunidad europea. Esta realidad se muestra hoy claramente insuficiente y demanda de un nuevo esfuerzo legislativo.

Estructura de los gobiernos autonómicos en España

El Estado español está organizado territorialmente en Comunidades Autónomas. Cada una de ellas se conforma por una o varias provincias que disponen de una organización política y económica común, y disponen de un Parlamento propio y un gobierno autonómico. Las autoridades y representantes parlamentarios son elegidos mediante sufragio (mayores de 18 años). El presidente de cada Comuna Autónoma nombra a los consejeros que conforman el Consejo de Gobierno, máximo órgano ejecutivo del Gobierno.

En la mayor parte de las Comunidades, este sistema de gobierno se complementa con otras instituciones propias, y otras similares a las del estado español pero abocadas al ámbito de las competencias regionales, tales como el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, los órganos de consulta jurídica y el Consejo Económico y Social¹¹.

Las Comunidades Autónomas también cuentan con Administraciones propias, estructuradas en Consejerías que tienen adscritos organismos con

11 El Consejo Económico y Social es un órgano consultivo de diferentes niveles de Gobierno en materia socioeconómica y laboral. Es un organismo reconocido en el derecho público, con personalidad jurídica propia y autonomía orgánica y funcional en aras a cumplir con los fines que le son encomendados. A nivel del Gobierno Central depende del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, mientras a nivel autonómico su adscripción responde a sus respectivos Consejos de Gobierno autonómico.

personalidad jurídica y que actúan en sus respectivos ámbitos competenciales. Cuentan a su vez con autonomía financiera, pese a que los recursos dependen, en parte, del Estado Español. Lo anterior implica tributos propios y cuotas emanadas de impuestos recaudados desde el Gobierno Central que son contemplados en el Presupuesto General del Estado y transferidos a cada Comunidad Autónoma según normativa.

En el territorio español existen singularidades autonómicas, como las Comunidades Autónomas de Cataluña, la Comunidad Valenciana, Illes Balears, el País Vasco, Navarra y Galicia, las cuales tienen lengua propia, cooficiales junto al idioma castellano. De igual manera, es singular el régimen de financiación de Navarra y País Vasco, así como en parte lo es el de la Comunidad Autónoma de Canarias y el de las ciudades de Ceuta y Melilla (situadas al norte del continente africano). No todas tienen los mismos órganos administrativos, dependiendo estos de sus respectivas competencias.

España goza de dos modelos básicos de financiamiento autonómico: el régimen común y el régimen foral¹². Además de esto existen otros recursos derivados de fondos de la Unión Europea, pudiendo obtener financiamientos adicionales mediante endeudamiento, siempre y cuando se cumpla con lo sancionado según la normativa.

Las Comunidades Autónomas y el Gobierno Central se coordinan mediante los siguientes instrumentos: la Conferencia de Presidentes (compuesto por el presidente del Gobierno y los presidentes de las Comunidades Autónomas); las Conferencias Sectoriales sobre materias concretas (participa el Gobierno Central y el conjunto de Comunidades Autónomas); las Comisiones Bilaterales de Cooperación (entre el Estado Central y cada una de las Comunidades Autónomas); las Comisiones Sectoriales, Grupos de Trabajo y Ponencias de composición técnica y adscritos a las conferencias Sectoriales (cooperación interadministrativa existe de forma permanente); así como las estructuras administrativas implicadas en la fi-

12 Régimen foral es la denominación utilizada en el Estado español para definir las instituciones de administración autónoma y de ordenamiento jurídico existentes en el antiguo Reino de Navarra y de los territorios históricos vascos, lo que marca una diferencia respecto al resto de regiones que componen el Reino de España.

nanciación estatal, planes y programas adoptados de forma conjunta con otras Administraciones.

Todo conflicto sobre el ejercicio de las competencias asignadas a las Comunidades Autónomas busca resolverse de forma consensuada y mediante el diálogo, si bien en última instancia pueden intervenir organismos jurisdiccionales competentes y el Tribunal Constitucional para la resolución de conflictos.

La compleja arquitectura administrativa que da forma al actual Estado autonómico español es consecuencia de cómo se configuraron los territorios históricos en la Península Ibérica (Pelaz López y Vidal, 2006), y del contexto político social en el que se dio la redacción de la Constitución de 1978 (Rebollo Delgado, 2018).

Sin embargo, y más allá de lo anterior, el Estado español ha sido, en diferentes momentos de la historia, referente para la conformación de Estados modernos. La Constitución gaditana de 1812 fue un espejo donde mirarse para varios países latinoamericanos -tras sus respectivos procesos de emancipación-, para conformar sus primeros esquemas territoriales, de perfil centralista y corte liberal (Zea, 1976). De igual manera la Constitución republicana de 1931, que sirvió de base para el diseño administrativo territorial de Italia (Sánchez Agesta, 1984), Y, más recientemente, en los procesos constituyentes que impulsaron al actual neoconstitucionalismo andino; el modelo autonómico español ha sido observado buscando ejemplos prácticos que sirvieran como base para discutir sobre modelos de descentralización autóctona eficientes en marcos de complejidad política y diversidad cultural.

Neoconstitucionalismo, descentralización y derivas latinoamericanas

Tras los distintos procesos independentistas latinoamericanos la tendencia fue la de nuevos estados centralistas. Dicho modelo se robustece durante la primera mitad del siglo XX, comenzando su declive a partir de la era post-crisis de la deuda externa, en la década de 1980. Fue a partir de entonces cuando se comenzó a reducir el protagonismo de los gobiernos nacionales,

fruto de su crisis de eficiencia, y el impulso a la descentralización. Todo ello en busca de una nueva estrategia de desarrollo.

Sin embargo, ese impulso se dio bajo el paradigma neoliberal, es decir, bajo criterios de reducción de gastos públicos, procesos de privatización con drásticos impactos sociales; que dejó a la periferia productiva sin políticas públicas de apoyo que posibiliten el desarrollo de capacidades e iniciativas locales (Filgueira, 2009). Sin planificación y recursos que acompañarán la transferencia de competencias, este proceso descentralizador mostró más deficiencias que virtudes.

El fracaso del modelo neoliberal en la región implicó, en la mayoría de los países suramericanos, la recuperación del concepto de Estado regulador, planificador y redistribuidor. Este proceso político, definido como ciclo progresista latinoamericano (2003-2015) apareció acompañado, en algunos países andinos, de un nuevo constitucionalismo que buscó recuperar el origen radical-democrático del modelo jacobino.

En los dos países referenciales del neoconstitucionalismo latinoamericano -Bolivia y Ecuador- surgiría una connotación novedosa, de marcado perfil ideológico: mientras la tradición socialista se encuadra en lógicas de centralización política y territorial, estas nuevas constituciones, auspiciadas desde gobiernos autoreferenciados de izquierda, buscaron combinar fortalecimiento del gobierno central con descentralización del poder y participación popular a nivel local.

Este nuevo progresismo intentó encontrar el equilibrio entre desconcentración -presencia del gobierno en los territorios- y descentralización -transferencia de competencias y recursos a gobiernos locales- pese a que mostrara, por lo general, notables contradicciones fundamentalmente en lo referente al derecho indígena de autogobierno.

En todo caso, estos dos procesos constituyentes coincidieron en la singularidad de analizar el proceso autonómico español como base sobre la cual poder extraer ideas, experiencias y aprendizajes respecto a la implementación del derecho de autonomía para su respectivas nacionalidades y regiones. Posiblemente ello responde, más allá de matrices coloniales o cercanía cultural, a la presencia de expertos en Derechos Constitucional provenientes de dicho país, así como a una valoración positiva respecto

al corto plazo de tiempo en el que este modelo se implementó, dentro de la complejidad política en la que estaba inmersa España durante aquel periodo.

Esta mirada hacia el modelo autonómico español por parte Bolivia y Ecuador, ambos países con particularidades de carácter étnico cultural, ayudó a plantear lógicas de refundación del Estado a partir de criterios de descentralización política, gobiernos compartidos, asunción de competencias por parte de gobiernos locales acompañada de transferencias presupuestarias, y fundamentalmente unidad dentro de la diversidad, como parte central de los procesos de democratización emprendidos.

Pese a que la configuración histórica de territorios en el Estado español nada tiene que ver con la realidad latinoamericana, el modelo fue analizado como aporte externo y ayuda para la configuración de procesos nacionales propios. Estos dos países buscaron, fruto de su politización territorial, el reconocimiento de subjetividades históricamente negadas y una mayor eficiencia en la modernización de sus respectivos estados.

En el caso boliviano, el sistema de descentralización diseñado en la Constitución de 2009, combina el tema de la plurinacionalidad con el de las autonomías. Ambas surgen de la demandas de actores sociales, en principio antagónicos, que confluyen al interior del texto constitucional. Por un lado, la demanda que se formula desde los pueblos indígenas vinculada al derecho a un territorio propio y adecuado a su realidad histórica nacional, así como el derecho a la autodeterminación con el objetivo de implementar sus propios modelos de desarrollo, defender su integridad cultural y el derecho a la diferencia. Por otro, están las demandas provenientes de los departamentos del oriente, encabezados por el de Santa Cruz, que reivindican un modelo de autonomía claramente inspirado en el caso español.

De esta manera, la Constitución boliviana contempla la autonomía indígena campesina en las formas de autonomías departamental, regional y municipal. A la postre, la relación entre pueblos indígenas y el Estado han constituido una dinámica que podríamos considerar como dialéctica, donde el reconocimiento del derecho a la autodeterminación de estos pueblos ha sido claramente tutelado por parte de la burocracia estatal, limitándose

así las formas y el contenido de dichas autonomías. De ahí que, hasta la fecha, no ha podido consolidarse.

En el caso ecuatoriano, la llamada Constitución de Montecristi de 2008 planteó un proceso de descentralización basado en el ejercicio de competencias exclusivas por niveles de gobiernos, y la transferencia complementaria de otras por parte del Estado central hacia los llamados gobiernos autónomos descentralizados: gobiernos regionales que nunca llegaron a constituirse; gobiernos provinciales, municipales y juntas parroquiales. La virtud del texto constitucional, en materia descentralización, es que esto dejase de ser un proceso opcional para gobiernos que tenían condiciones para reasumir determinadas competencias, para convertirla en un proceso gradual para todos los gobiernos autónomos descentralizados, cumpliendo así con el principio de subsidiariedad en la gestión y la acción pública, como mecanismos de democratización.

De igual manera, y tras acalorados debates constituyentes con el modelo autonómico español de fondo, el texto constitucional admitió, como una forma de gobierno especial cantonal, a los distritos metropolitanos autónomos. Para ello se establecen requisitos de hecho y de derecho; los primeros basados en la voluntad del cantón o conjunto de cantones de constituirse en distritos metropolitanos; siempre que geográficamente sean colindantes, exista conurbanización y tengan una población mayor al siete por ciento de la población nacional; condición que en la actualidad cumplen Quito y Guayaquil. El modelo de distritos metropolitanos autónomos implementados en el modelo ecuatoriano parte del equivalente español de las comunidades autónomas, con la diferencia de que el primero parte de la agrupación de cantones con conurbanización urbana y el segundo de la agrupaciones de provincias, quedando los primeros facultados para ejercer las competencias propias de un gobierno cantonal, además de las que les fueran aplicables de gobierno provincial e incluso regional.

La articulación de los procesos de autonomía de los distritos metropolitanos en Ecuador, mediante la conformación y aprobación de sus respectivos estatutos de autonomía, es otro de los pendientes del modelo territorial diseñado en Montecristi, e inspirado en parte en la experiencia autonómica española.

Todo lo anterior implica entender que es desde lo local desde donde se desarrolla la mayor parte de la producción política de nuevas formas de representación y participación ciudadana, donde se habilita la deliberación real de los ciudadanos y los canales de interrelación con el resto de las estructuras del Estado.

La evolución de los acontecimientos políticos, tanto en Bolivia como en Ecuador, sumado a una falta de aplicación coherente de sus respectivos textos constitucionales, así como las limitaciones presupuestarias derivadas a partir del fin del boom de los commodities y por lo tanto de los excedentes, ha hecho que estos procesos de autonomía política y territorial se encuentren en la actualidad semi paralizados. En la práctica, esto afecta a la calidad de nuestras democracias participativas, concepto que corre el riesgo de quedar cuestionado, así como la marginación de discusiones en torno a la profundización de la autonomía de territorios indígenas.

Bibliografía

- Arbós, Xavier; Batet, Meritchell; Chacón, Carme y otros (2013). “Documento de trabajo de la Fundación Rafael Campalans. Por una reforma constitucional federal”. En *Paper de la fundación*, N° 163. Barcelona.
- Belda Pérez Pedrero, Enrique (2015). “El futuro territorial del Estado español ¿centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?”. *Revista Española de Derecho Constitucional*.
- Hildenbrand, Andreas (1990). *El estado de las autonomías diez años después de la Constitución de 1978: un balance de la descentralización política en España*. Madrid: Mélanges de la Casa de Velázquez.
- Filgueira, Fernando (2009). *El desarrollo maniatado en América Latina: Estados superficiales y desigualdades profundas*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Colección CLACSO-CROP.
- Liñeira, Robert (2014). *El Estado de las autonomías en la opinión pública: preferencias, conocimiento y voto*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Matute, González y Carlos, Fernando (2018). *El Estado de las Autonomías y el Buen Gobierno*. Barcelona: Tirant lo Blanch.
- Pelaz López y Jose Vidal (2002). *El Estado de las Autonomías: regionalismos y nacionalismos en la Historia Contemporánea de España*. Madrid: Cuadernos de Cultura y Civilizaciones Hispánicas / ACTA.
- Pérez Tremps, Pablo (1987). *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidades Europeas*. Madrid: Ministerio de Justicia.
- Rebollo Delgado, Lucrecio (2018). "Antecedentes, surgimiento y conformación del Estado Autonomómico en la Constitución de 1978". *Revista de Derecho Político*, N° 101. Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Sánchez Agesta, Luis (1984). *Historia del Constitucionalismo Español (1808-1936)*. (3ra Edición). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Varela Suanzes Carpegna, Joaquien y Muñoz Machado, Santiago (2013). *La organización territorial del Estado en España. Del fracaso de la I República a la crisis del Estado autonómico*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
- Zea, Leopoldo (1976). *El pensamiento latinoamericano*. (3ra Edición). México: Editorial Ariel.

Capítulo II

Regímenes de capitalidad: competencias, recursos y gobierno

Reconstruyendo el *rompecabezas legal*: las competencias en la regulación de políticas de suelo y habitacionales en la Argentina

Felipe Mesel¹

Resumen

En el presente trabajo nos proponemos dar cuenta de algunos debates constitucionales relevantes en torno a la distribución de competencias en la Argentina en materia de políticas de suelo y habitacionales, para luego observar regulaciones nacionales y locales de interés en la temática, con especial foco en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Finalmente, tomaremos el caso del conflicto judicial basado en competencias legislativas, iniciado ante la sanción de una ley de alquileres de esa ciudad en el año 2017, para luego concluir con algunas reflexiones sobre la importancia de un ordenamiento jurídico nacional que dialogue con regulaciones locales del suelo desde un enfoque de derechos humanos.

Palabras clave

Competencias, Políticas de Suelo, Derecho a la Vivienda, Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

1 Abogado por la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Diplomado en Estudios Sociojurídicos del Suelo Urbano por la Universidad Nacional Autónoma de México y el Lincoln Institute of Land Policy. Maestrando en Economía Urbana por la Universidad Torcuato Di Tella. Docente en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata y en el seminario “Derecho Crítico y Abogacía Popular”. felipemesel@gmail.com.

“Today jurisdiction seems inevitable, but, like death, it is ‘a habit to which consciousness has not been long accustomed’”.
Ford, R. (1999)

“Legal indeterminacy is as old as the law itself. God has always laughed at the fundamental legal paradox that flows into legal indeterminacy”. Teubner, G. (1993)

Introducción

Recuerdo al Profesor Antonio Azuela plantear en una clase que el ordenamiento jurídico mexicano en materia urbana puede ser leído como una *selva jurídica*, aludiendo al caos y la superposición normativa entre los distintos niveles de gobierno que caracterizan la forma en la que en los Estados Unidos Mexicanos organizan su suelo. De esta manera, coexisten en un mismo territorio leyes federales, como la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016), junto con distintas regulaciones locales que al mismo tiempo asumen diferentes escalas, como: la Ley de Desarrollo Metropolitano y los instrumentos de planeación para la Zona Metropolitana del Valle de México, la Ley de Planeación de la Ciudad de México, el Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México, los programas de ordenamiento territoriales de las Alcaldías, los programas parciales barriales², e incluso los bandos (como el Bando Informativo N° 2). A este caos se le suma que las distintas tendencias legislativas sobre competencias y autonomías han sido inspiradas por motivaciones diferentes, lo que dificulta aún más su lectura en una clave armónica (Azuela, 1995).

Cuando escuché la expresión *selva jurídica* me pareció sugerente para denunciar aquella mirada que se instala con la codificación napoleónica del siglo XIX y que el positivismo jurídico kelseniano del siglo XX insistirá en sostener: la epifanía del derecho como un orden coherente, sistemáti-

2 La reciente Constitución de la Ciudad de México de 2017 se ha esforzado en ordenar y sistematizar estos instrumentos.

co y racionalmente confeccionado, con el fin de procesar a través de sus propios mecanismos internos, que se activan casi automáticamente, los conflictos que en su seno se generan. Esta idea del derecho como *aparato autopoiético* es contestada así por otra mirada que se enfoca en los diversos fenómenos territoriales, derivados de la incrustación material de ese multi-forme derecho que (des)organiza el suelo en un sentido que genera nuevos conflictos, en lugar de resolver conflictos preexistentes. Los problemas de competencia representan algunos de estos asuntos difíciles de resolver en el marco de ordenamientos jurídicos que, más allá de que se asuman como herramientas autosuficientes, carecen de mecanismos claros para delimitar algunas de las responsabilidades principales en la regulación y gestión de políticas de suelo.

No obstante, extrapolar la metáfora de la selva jurídica al contexto legal argentino en materia urbana parece ser algo forzado, dado que muchos de los problemas vinculados a las regulaciones de políticas de suelo han tenido más que ver, históricamente, con su escasez y austeridad que con la copiosidad y yuxtaposición que caracterizan el caso mexicano. En la Argentina, no contamos con una normativa general marco a nivel nacional que regule el desarrollo y el ordenamiento del suelo urbano, sino que tenemos un escenario de fragmentación y dispersión normativas, que dificultan el análisis y la obtención de respuestas fáciles frente a controversias derivadas de los usos del suelo.

Por esa razón, creo que el panorama jurídico argentino podría comprenderse mejor como un *desierto jurídico* en materia urbana, debido a la baja intensidad de normativas que regulan los usos del suelo –al menos en un sentido tuitivo en términos de derechos–, o en su caso, como un *rompecabezas jurídico*, en virtud de la atomización de regulaciones de suelo que se encuentran dispersas entre normas, tanto de derecho público como de derecho privado, vigentes en los distintos niveles de Estado –nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires–.

En lo que sigue, proponemos dar cuenta de algunos debates constitucionales en torno a la distribución de competencias en la Argentina, para luego observar algunas regulaciones nacionales y locales relevantes en la temática, con especial foco en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fi-

nalmente, tomaremos el caso del conflicto judicial basado en competencias legislativas iniciado ante la sanción de una ley de alquileres en la Ciudad en el año 2017, para luego concluir con algunas reflexiones sobre la importancia de un ordenamiento jurídico nacional que sintonice con regulaciones locales del suelo desde un enfoque de derechos humanos.

El debate constitucional en torno a la distribución de competencias a nivel federal

Las competencias son una manifestación de lo que podríamos llamar, tomando prestado un concepto de Milton Santos (1996), la *geografización* del poder estatal a través de las leyes. En este orden, conviene abordar la organización territorial del Estado a partir de las dos dimensiones propuestas por Jellinek en su Teoría General del Estado (2000/1900), a las que corresponde complejizar con su análisis de los Fragmentos de Estado (1978/1896). Así, el Estado se entiende como formación social, es decir, creación histórica y geográficamente situada que precede a la norma, pero además, como institución jurídica que aparece a posteriori, transformando lo real en normativo. Esta formación buscará aglutinar *fragmentos de Estado*, al reconocer constitucionalmente una pluralidad de unidades políticas en su seno, que son el producto de fenómenos autonómicos con legitimidades históricas propias, que ya ejercen por sí –y no por delegación– competencias relevantes.

La República Argentina, en virtud de su proceso de conformación histórica en donde las provincias preceden a la Nación, se ha organizado bajo una técnica constitucional en la que el federalismo se desarrolla a partir del reconocimiento de la preexistencia de estos fragmentos. Así, la distribución de competencias o, dicho de otra forma, la distribución territorial de poder político, es la consecuencia de los arreglos históricos que los poderes locales han podido convenir a partir de ciertas correlaciones de fuerza que se han expresado bélica y diplomáticamente en la primera mitad del siglo XIX.

De esta forma, la integración nacional que se cristaliza con la Constitución Nacional de 1853 (C.N. 1853) se asienta sobre el principio de que las pro-

vincias conservan todo el poder no delegado a través de la Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se habían reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación al Estado Nacional (C.N. Art. 121).

En materia de políticas de suelo y regulación de sus usos, la Constitución Nacional no establece ningún régimen específico de distribución de competencias por lo que se entiende que las mismas integran la zona de reserva, que implícitamente las provincias han conservado. Sin embargo, cuando se agudiza el ojo, se observa que la capacidad para regular y administrar el suelo en el territorio argentino no está tan claramente concentrada en las provincias y que presenta imprecisiones (Tedeschi, 2011).

Para conocer la distribución de competencias en materia de suelo es conveniente dividir el análisis en tres aspectos, tal como proponen García Bellido y Betancor Rodríguez (2001: 1) la estructura elemental del Estado, es decir, los niveles de división territorial y articulación competencial; 2) el nivel territorial en el que residen las principales competencias de gestión del suelo –aprobación, ejecución y control de proyectos urbanos–; y 3) el nivel territorial en el que residen las competencias legislativas sobre ordenamiento territorial.

En relación al primer punto, más allá de lo que hemos dicho, es importante referir que cada provincia dicta su propia constitución en la cual debe asegurar su régimen y autonomía municipales (C.N. Art. 5 y 123). De este modo, el régimen municipal y las facultades concretas que se le atribuyen a los municipios dependen del grado de autonomía que cada provincia les confiera, si bien hay un piso mínimo de autonomía municipal que ha sido establecido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el Fallo “Rivademar contra Municipalidad de Rosario” en 1989 y luego ratificado por la Reforma Constitucional en 1994 (C.N. 1994).

La Ciudad de Buenos Aires, por su parte, se autonomiza con la nueva Carta Magna de 1994, que le otorgó facultades propias de legislación, jurisdicción y de elección directa de su jefe de gobierno por parte del pueblo de la ciudad (C.N. Art. 129). La Ciudad solamente ejerce las competencias que le han sido expresamente reconocidas por la Constitución, a diferencia de lo que ocurre con las provincias (Maldonado, 2013). Por esa razón, la Ciudad de Buenos Aires ha sido definida como una entidad *sui generis*

(Bidart Campos, 2006) debido a que las facultades que posee y su grado de autonomía son mayores a las de los municipios, y también difieren de las provincias. Este status específico de la capital no ha estado exento de controversias, tal como expondremos en el siguiente apartado.

Respecto del segundo punto, vinculado a la competencia para la gestión de las políticas de suelo, recae fundamentalmente en cabeza de los municipios. Son los propios municipios los que regulan su desarrollo urbano, a través de ordenanzas, y los que se encargan de la aprobación de planos, control de obras y ejecución de proyectos urbanos. Respecto de esto último, es habitual que proyectos nacionales de producción de viviendas o mejoramientos barriales –como el PROMEBA-BID– sean ejecutados por la gestión municipal a través de la transferencia de recursos del Estado nacional. Esta competencia de planeamiento y regulación del suelo se deduce del artículo 123 de la Constitución, de las constituciones provinciales, y de las leyes y cartas orgánicas municipales (Maldonado, 2013).

La territorialización de las políticas urbanas mediante los poderes municipales a través de normas de zonificación y edificación, y el lugar protagónico que los mismos desempeñan en la regulación urbanística, reflejan ciertos problemas de aplicación de normativas progresivas, además de la fragmentación de la política de desarrollo del suelo. Más allá de que los órdenes municipales representan la democracia *de proximidad*, al ser la boca de acceso a los poderes públicos más cercana que las personas poseen, lo cierto es que en la Argentina, históricamente, han sido también más susceptibles a la presión de ciertos poderes –tanto locales como globales– que resisten cambios en un sentido progresivo, o que movilizan reformas en una dirección que les permite acrecentar su poder territorial.

Por estos motivos, la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires de 2012 ha sido de muy difícil aplicación en su escala municipal. Asimismo, no se vislumbra la implementación de instrumentos innovadores de gestión de suelo en la mayoría de los municipios del país, descontando notables excepciones como el sistema de captación de plusvalías de la Ciudad de Rosario (Santa Fe), las contribuciones por mejoras empleadas en Trenque Lauquen (provincia de Buenos Aires) (Duarte,

Baer, 2014), o la Carta Orgánica Municipal de Montecarlo (Misiones)³ (Maldonado, 2010), entre otros. De hecho, menos del 20% de las municipalidades incorporan medidas para recuperar plusvalías y menos del 50% contemplan en sus legislaciones la regularización de loteos informales (Goytia, Pasquini, 2012). La reticencia al cambio por parte de los poderes municipales, y la vetustez de las regulaciones, se refleja, además, en que en el 95% de los municipios de las áreas metropolitanas existen ordenanzas locales que regulan el uso del suelo, pero solo en el 73% de los casos se ha definido un plan de uso del suelo (Goytia, Sanguinetti, 2017).

Finalmente, sobre el tercer punto que señalan García Bellido y Betancor Rodríguez (2001), encontramos que la competencia legisferante sobre el ordenamiento urbano-territorial es difusa al residir en la Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios (Maldonado, 2013).

El Congreso Nacional, a partir del artículo 75 de la Constitución Nacional, tiene atribuciones para “[...] arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación” (inc. 15) y para garantizar en conjunto con las provincias “la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos indígenas” (inc. 17). Además, debe “proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social [...], al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones” (inc. 19), en concurrencia con las provincias.

Adicionalmente, si se aborda la problemática urbana desde un enfoque de derechos humanos, interesa el inciso 23 del artículo 75 de la Constitución, que dispone que la Nación puede “legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos”. En este punto, debe destacarse la vinculación entre la regulación urbana y el dere-

3 La Carta Orgánica Municipal de Montecarlo establece que: “Para toda área comprendida en su Plan Director de Ordenamiento Urbano, el municipio podrá exigir a los propietarios que promuevan el aprovechamiento adecuado de los terrenos afectados. En caso de no hacerlo, podrá obligar a un proyecto de mensura de lotes, aplicación de impuestos progresivos en el tiempo sobre las propiedades o expropiación mediante el pago de lo que establecen las leyes”.

cho a acceder a una vivienda digna (art. 14 bis, Constitución 1994), que es responsabilidad de todos los niveles del Estado garantizar. Por su parte, el artículo 41 consagra el derecho a un ambiente sano, estableciendo que “corresponde a la Nación dictar las normas que contengan presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementirlas”, razón por la cual en el año 2002 el Congreso Nacional sancionó la Ley General del Ambiente 25.675.

Por otro lado, entre la normativa nacional dictada en torno al suelo destacan leyes que han tenido el objetivo específico de atender la situación de los barrios populares. En la década de 1990, muy influidas por las ideas de Hernando de Soto, la Ley N° 24.374 de Regularización Dominial –que dio a las provincias la facultad de crear sus autoridades de aplicación y dictar las normas reglamentarias⁴ (Muñoz, 2008)– y la Ley N° 23.967 de Tierras Fiscales, que buscó regularizar las tierras de dominio privado del Estado en beneficio de las familias ocupantes. Más cerca en el tiempo, la Ley N° 27.453 de 2018 declara de utilidad pública y sujeta a expropiación por parte del Estado Nacional a la totalidad de las tierras sobre las que se asientan los barrios populares relevados en el Registro Nacional de Barrios Populares, para su posterior integración social y urbana.

En cuanto a las provincias, la facultad para decidir su política urbana surge nítida de los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional (1994), que les reconocen la posibilidad de “crear regiones para el desarrollo económico y social” y de “promover [...] la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias [...] y la exploración de sus ríos”. Al mismo tiempo, establecen que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”, quedando de este modo el suelo comprendido dentro del ámbito provincial. Por último, el artículo 75, inciso 30, sienta un criterio fundamental para la repartición de competencias al declarar que “las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía”.

⁴ Como se ve, es muy sutil la línea divisoria entre las competencias nacionales y las provinciales en políticas de tierras, y hasta dónde puede avanzar la primera sin requerir que la segunda autorice o reglamente con normas propias.

El poder de policía es una función central de las provincias, municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), dado que con él se justifican sus capacidades de aplicar modalidades y limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad privada, que es sobre el que en definitiva gravitan las políticas de suelo y de desarrollo urbano⁵. El poder de policía hace ver además que, a pesar de que el Estado Moderno Liberal se consolida a partir de la división entre espacio público y privado, ambos dominios se encuentran más entrecruzados de lo que en teoría aparentan, ya que el valor del derecho de propiedad está fundamentalmente determinado por las posibilidades que los poderes públicos le otorgan, los arreglos estatales que habilitan su ejercicio y los límites que se le fijan a ese derecho, como la capacidad edificatoria. Lo dicho respecto de los poderes de policía ejercidos localmente contrasta con las posiciones que entienden que el artículo 75, inciso 12, de la Constitución (1994) coloca en competencia exclusiva del Estado Nacional la reglamentación del derecho de propiedad (Arenaza, Duarte, 2010).

Gracias a lo expuesto, podemos aseverar que las provincias y la CABA cuentan con facultades regulatorias sobre el suelo y la propiedad inmobiliaria. Además, disponen de facultades expropiatorias por razones de utilidad pública (al igual que el Estado Nacional) y facultades tributarias, que se afirman sobre el cobro de impuestos, tasas y contribuciones, entre los que resalta el impuesto inmobiliario.

No obstante las facultades regulatorias que les permiten a las provincias construir ordenamientos urbanos cohesionados, que introduzcan pautas de desarrollo del suelo e instrumentos de inclusión urbana y de gestión democrática; lo cierto es que el escenario normativo en el nivel provincial está caracterizado por una escasez similar a la del nivel federal. De las veintitrés provincias argentinas, tan solo tres cuentan con normativas generales de ordenamiento territorial y uso del suelo –sin considerar la Ciudad Autónoma–: la Provincia de Buenos Aires con el Decreto-Ley N° 8912 de 1977, la Provincia de Mendoza con la Ley N° 8051 de 2009, y la Provincia de Jujuy con la reciente Ley N° 6099 de 2018.

5 Esta noción fue afirmada por el Fallo “Juillerat” (1986) en el que la Corte Suprema entendió que la facultad de limitar las capacidades edificatorias por razones de planeamiento urbano nacen del poder de policía local.

Las últimas dos introducen ciertos avances, como la recuperación pública de la valorización inmobiliaria, pero la primera en cambio, de marcado sesgo elitista, presenta grandes obstáculos para brindar alternativas habitacionales y de producción de ciudad para los sectores de menores ingresos (Corti, 2008). Fue por esto que en el año 2012, sin derogarse el Decreto-Ley N° 8912, se sancionó en la Provincia de Buenos Aires una de las legislaciones provinciales más progresivas de la Argentina, que es la Ley N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, la cual incluye los principios basales del derecho urbanístico y un decálogo de instrumentos innovadores para el país, como zonificaciones especiales de interés social, reajustes de terrenos, captación de valorizaciones inmobiliarias y reducción del lote mínimo.

En el resto de las provincias⁶, la situación es aún más crítica, dada la inexistencia de instrumentos legales para el desarrollo urbano, subsistiendo, en algunos casos, antiguas leyes de catastro y agrimensura que no contemplan la dimensión específica de la gestión urbana (Maldonado, 2010). Asimismo, aunque no haya leyes específicas y se evidencie un clima de desregulación, siempre existen culturas jurídicas que acaban “regulando” lo que no está regulado y que refuerzan patrones sobre la regulación urbana asociados a la función económica (Ogus, 2002) de valorización de la tierra y liberalización de los mercados de vivienda y de suelo.

La Ciudad de Buenos Aires: un sistema basado en la excepción

Las competencias nacen de decisiones estatales de estructurar los territorios de acuerdo a determinados límites que generan grandes efectos en las ciu-

6 Destaca la Constitución de Río Negro, que en su art. 74 establece que: “La Provincia con los municipios ordena el uso del suelo y regula el desarrollo urbano y rural, mediante las siguientes pautas: 1. La utilización del suelo debe ser compatible con las necesidades generales de la comunidad. 2. La ocupación del territorio debe ajustarse a proyectos que respondan a los objetivos, políticas y estrategias de la planificación democrática y participativa de la comunidad, en el marco de la integración regional y patagónica. 3. Las funciones fundamentales que deben cumplir las áreas urbanas para una mejor calidad de vida determina la intensidad del uso y ocupación del suelo, distribución de la edificación, reglamentación de la subdivisión y determinación de las áreas libres. 4. El cumplimiento de los fines sociales de la actividad urbanística mediante la intervención en el mercado de tierras y la captación del incremento del valor originado por planes u obras del Estado”.

dades. Así, el hecho de haber nacido en un barrio popular de la Provincia de Buenos Aires lindero a la Avenida General Paz (que marca el límite de la CABA) hará que esa persona se encuentre sometida a distintas leyes y políticas públicas que si estuviera del otro lado de la avenida.

En este sentido, lo primero que debe mencionarse es que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no puede ser analizada escindida del entorno en el que se encuentra inserta, que es el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). El AMBA es la zona urbana común que conforman la Ciudad Autónoma y 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires, que se extiende desde Campana hasta La Plata, con límite físico en el Río de la Plata e imaginario en la Ruta Provincial 6 –pese a que sus límites son difusos por encontrarse en constante crecimiento–, concentrando al 37% de los habitantes de toda la Argentina, es decir, 14,8 millones de habitantes según el último censo de 2010⁷.

El desarrollo del AMBA es lo que explica que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se mantenga con una población estable de alrededor de 2,9 millones de habitantes desde el censo del año 1947. La ciudad es diariamente habitada, y en ella circula más del doble de la población que allí reside, siendo que más de 3,5 millones de personas ingresan diariamente a la ciudad desde el AMBA (CESBA, 2016).

De este modo, el proceso de elitización de la capital argentina, producto de la valorización sostenida del precio de su suelo⁸ –con excepción de algunos períodos cortos de crisis, en los que se ha mantenido o ha bajado levemente– y de las políticas urbanas desarrolladas localmente –en especial a partir de la última dictadura–, tiene su correlato en el área conurbada de la ciudad, en donde la informalidad urbana alcanza el 20%, mientras que en la ciudad oscila en torno al 10% de su población total. En el AMBA, después de la crisis de 2001, la población en villas y asentamientos creció de 638.657 habitantes en 385 asentamientos, a un estimado de 1.144.500 viviendo en 1.000 asentamientos para el año 2006 (Cravino, 2006). Este

7 Ver: <https://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/unidades%20de%20proyectos%20especiales%20y%20puerto/que-es-amba>

8 En el año 2000, la media del metro cuadrado urbano de suelo en la Ciudad de Buenos Aires era de US\$500 y para el 2017 supera los US\$ 1.700 (Ciccolella, 2017).

crecimiento es una manifestación concreta de la fragmentación del espacio metropolitano de Buenos Aires, que refleja, y a la vez refuerza, crecientes niveles de desigualdad social (Pírez, 2002).

Como sostuvo Richard Ford (1999),

[...] los límites jurisdiccionales ayudan a promover y legitimar la injusticia social, la jerarquía ilegítima y la desigualdad económica (...). Las jurisdicciones se conciben de manera abstracta y homogénea. En lugar de definir el territorio relevante de acuerdo con factores concretos como la población, los recursos u otros elementos susceptibles de explicación, la jurisdicción se refiere a un área abstracta, es decir, se concibe independientemente de cualquier atributo específico de ese espacio (1999: 853-922).

Por esto, el AMBA es un territorio altamente fragmentado en términos económicos, que sufre un desarrollo urbano *desparejo*, con grandes corredores desprovistos de servicios e infraestructura pública, y al que además, independientemente de factores físicos (la mancha urbana) e interaccionales (los vínculos mutuos), se le aplican políticas diferenciadas a partir de una fragmentación político-administrativa que acentúa tales asimetrías. De esta manera, la gestión de determinados grandes conflictos urbanos, que rara vez tienen la misma escala que las dimensiones arbitrariamente establecidas de cada jurisdicción, se tornan difícilmente abordables, dada la inexistencia de instituciones interjurisdiccionales capaces de llevar a cabo una gobernanza metropolitana adecuada. En esta disección entre CABA y su área metropolitana, existen experiencias excepcionales de articulación, como la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), creada por la Ley N° 26.168, como consecuencia de la causa judicial por el saneamiento total de la Cuenca, para atender conflictos ambientales derivados de la contaminación de la misma, que son de evidente escala interjurisdiccional⁹.

Por otro lado, como se dijo, la CABA obtuvo su autonomía en 1994 y en 1996 dictó su propia Constitución en la que se establece que la misma

9 En 2012 fue creada también la Agencia Metropolitana del Transporte. Tanto ACUMAR como esta agencia, han sido criticadas por la ineficiencia de las políticas de articulación implementadas y por la opacidad de sus funciones respecto de las jurisdicciones en las que intervienen.

tiene competencia para legislar sobre el ordenamiento urbano territorial (Art. 81 inc. 3 y 4), haciendo eje particularmente en el ambiente (Art. 27), la integración y regularización dominial de los barrios populares, la incorporación de los inmuebles ociosos, la promoción de planes de hábitat autogestionados (Art. 31) y la participación popular para una gestión democrática del suelo. En este último aspecto, resalta el artículo 63, que obliga a convocar a audiencias públicas para debatir “normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos” (Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1996).

En el año 1998, la Ley N° 71 reglamentó la realización de un Plan Urbano Ambiental para la Ciudad, que fue aprobado en 2008 por la Ley 2.930, en la que se establecen lineamientos estratégicos generales que constituyen un marco orientativo sobre una diversidad de temas urbanos, como transporte, vivienda, espacios públicos, producción y patrimonio urbano. Además, propone un abanico de instrumentos que requieren de su incorporación en leyes posteriores para su implementación, como un nuevo Código Urbanístico.

No obstante, fue recién en el año 2018 que la Legislatura de CABA sancionó un nuevo Código Urbanístico. Hasta tanto, la gestión del suelo estuvo regida por el Código de Planeamiento Urbano sancionado originalmente en 1977, que era un instrumento confuso por sus múltiples modificaciones, y que además era altamente elitista y excluyente al limitar la constructibilidad en la Ciudad (Oszlak, 1991; Reese, 2017).

En el recorrido hacia el nuevo código, se desarrollaron no sólo modificaciones al código anterior, sino también un profuso conjunto de normas urbanas que, como piezas aisladas de un rompecabezas difícil de armar, fueron medrando en forma caótica en torno a distintos asuntos, como espacios públicos, sistema de transporte y el reconocimiento del derecho a la radicación definitiva y a la integración urbana de las villas de la ciudad. Sobre este último punto, resalta la fragmentación de las leyes que han ido apareciendo, desde la Ley N° 148 de 1998, de carácter general, a las siguientes que declaran la reurbanización específica de distintos barrios populares, como la Ley N° 403/2000 de la Villa 1-11-14, la Ley N° 1.770/2005 y la N° 5.705/2016

de la Villa 20; la Ley N° 3.343/2010 y 6.129/2018 de la Villa 31, y las Leyes N° 5.798/2016 y 5.799/2016 de Playón de Chacarita y Rodrigo Bueno, respectivamente.

El Código Urbanístico no procuró cohesionar en un solo instrumento las distintas normativas que se habían aprobado, ni buscó dotar de sistematicidad y coherencia a la normativa urbana de la Ciudad. Su objetivo consistió, fundamentalmente, en transitar hacia el paradigma de la mixtura de usos en todas las zonas de la ciudad y en aumentar la constructibilidad y la densificación de la Ciudad, sobre todo de regiones aún no tan desarrolladas (el eje sur), de acuerdo a la teoría del mayor y mejor uso.

En cambio, no se incorporaron instrumentos de gestión de suelo para fomentar la inclusión o equidad urbana. No se implementó ningún instrumento de recuperación de plusvalías propio, sino que fue a través de una ley específica, la Ley N° 6.062 - Desarrollo Urbano y Hábitat Sustentable, dictada un mes antes que el Código, que se buscó tímidamente capturar parte de la valorización provocada por los aumentos de constructibilidad autorizados por el nuevo código en relación al anterior. Al mismo tiempo, en lugar de incorporar estándares normativos generales relativos a las intervenciones públicas para la reurbanización de barrios populares —fuertemente fragmentadas, como ya se señaló—, se introdujeron unas vagas y escuetas referencias al tema en su Título VIII¹⁰.

El Código se inscribe así dentro de un proceso más general de mercantilización creciente del suelo urbano en la Ciudad, que venía siendo viabilizado mediante una diversidad de regulaciones locales, como las leyes de los distintos distritos de promoción de actividades de producción¹¹.

10 De esta manera, el nuevo Código no se hizo eco de ciertas demandas relativas a la gestión del suelo de los barrios populares que venía desarrollando un frente multisectorial de actores, entre las que figuraban la propuesta de una zonificación de interés social y la consideración de la soportabilidad de los nuevos costos asociados a la reurbanización mediante un régimen tarifario específico, entre otras. El documento, presentado ante la Legislatura en 2018, se encuentra en: <https://acuerdoporaurbanizacion.org/wp-content/uploads/2017/12/documento-completo.pdf>.

11 Entre ellas, podemos mencionar la Ley 2.972 (Distrito Tecnológico), la Ley 3.876 (Distrito Audiovisual), la Ley 4.353 (Distrito de las Artes), la Ley 4.761 (Distrito del Diseño) y la Ley 5.235 (Distrito Deportivo), que buscan fomentar el desarrollo de determinadas actividades económicas, principalmente en áreas urbanas degradadas del sur de la ciudad, para propiciar una valorización del suelo y un mejor aprovechamiento de las mismas por parte del mercado.

De esta manera, se echó por tierra la aspiración de construir un marco normativo urbano uniforme desde un enfoque de derechos humanos, que sea contra-tendencial al mercado, fijando límites sobre el mismo para un mejor vivir urbano; primando en cambio el enfoque de la ciudad vista como una mercancía susceptible de ser apropiada privadamente, junto con la renta que en ella se produce. El Código acaba operando entonces, según Reese (2017), como un *fertilizante* para la tierra urbana, que aumenta su “productividad” al valorizar de manera extraordinaria el suelo, decidiendo qué y cuánto se puede construir.

Otra de las características del desarrollo urbano en la CABA, que ningún código logró contener, es que es un sistema basado en la excepción. Es muy difícil cumplir el sueño del positivismo jurídico en la ciudad, esto es, pretender dotar de racionalidad al sistema jurídico urbano cuando, además de la dispersión normativa, nos encontramos que los desarrollos urbanos se han desenvuelto sin importar su conformidad con las normas, a partir de los distintos regímenes de excepción que ha establecido la Dirección General de Registro de Obras y Catastro, especialmente a partir de los ochenta (Ciccolella, 2017). La idea de la ley entendida como sistema –objetivo, aplicable de modo universal– se eclipsa frente al surgimiento de *micro legalismos ad hoc*, especialmente diseñados para favorecer usos intensivos y más rentables de la tierra, que van más allá de lo que la norma general indica.

En este caos normativo, caracterizado por normas atomizadas y excepciones desarrolladas sin criterios urbanísticos ni sociales, es el capital inmobiliario el que acaba ganando. De hecho, estas lógicas fragmentarias, parcializadas y de excepción son propias de la expresión en la arena jurídica de una gestión urbana neoliberal. En los *neoliberalismos realmente existentes* (Theodore et al., 2009), a pesar de la utopía post-estatal que teóricamente se reivindica, el Estado asume un rol activo para facilitar la valorización inmobiliaria y la atracción de inversiones, por lo que su intervención no consiste solamente en la desregulación a través del desguace de marcos normativos existentes, sino en la regeneración de disposiciones legales que sean competitivas en relación a otras regulaciones locales y que habiliten que el mercado sea el principal actor en la planificación urbana al gobernar la transferencia y uso del suelo, con lo que se refuerza una cultura jurídica privatista.

A esta tendencia se suma que, más allá de la claridad de la Constitución local (1996) respecto de la competencia para regular los usos del suelo, en la práctica se han suscitado debates sobre la posibilidad que tiene la Ciudad de regular el derecho de propiedad. Cuando se definen políticas de suelo se están tomando decisiones en torno al derecho de propiedad. Sin embargo, la facultad del Gobierno de la CABA de regular con intensidad el contenido del derecho de propiedad, se encuentra principalmente reglamentada desde un criterio de relativo *laissez faire* por el Código Civil y Comercial Nacional y ha sido controvertida.

Si bien la Ley N° 238/1999 Régimen de Expropiaciones le otorga a la CABA la facultad de expropiar, que es la mayor restricción pública al derecho de propiedad que puede hacerse, y que existe un principio jurídico que proclama que *quien puede lo más, puede lo menos*; se encuentra debatido si la Ciudad tiene competencias para imponer otras regulaciones a tal derecho, o si sólo puede hacerlo bajo determinadas condiciones (como en situaciones excepcionales de declaración de emergencia habitacional), tal como veremos en el próximo apartado¹².

El caso de la Ley de Alquileres en la Ciudad de Buenos Aires

Como se dijo, la regulación del mercado de suelo y de vivienda se encuentra dispersa en la Argentina y atraviesa normas de derecho privado, como el Código Civil y Comercial de la Nación, y normas de derecho público, como las distintas leyes de expropiación nacional, provinciales y de la Ciudad. En este sentido, hay normas que si bien no han sido pensadas desde el paradigma del derecho urbanístico —y que por tanto no se ven regadas por sus principios—, afectan directamente la distribución del suelo urbano y la situación habitacional.

12 Uno de los principales obstáculos para legislar localmente en materia del derecho de propiedad se encuentra en que, si bien el artículo 129 de la Constitución Nacional (1994) le otorga facultades judiciales a la Ciudad, aún no se ha cumplido con el traspaso de los juzgados civiles nacionales al ámbito de la Ciudad. Por esto, y en tanto es posible que buena parte de las regulaciones sobre el derecho de propiedad tengan que ser aplicadas por la justicia civil, las leyes locales pierden eficacia al no tener que ser acatadas ni aplicadas por este fuero nacional.

Tal es el caso de la Ley N° 5.859 que en el año 2017 modificó la Ley N° 2.340/2007 del Colegio Único de Corredores Inmobiliarios, que regula la actividad de los corredores inmobiliarios en la Ciudad de Buenos Aires. La sanción de la ley en 2017 estuvo fundamentalmente motivada por dos factores. Por un lado, un factor histórico-contextual, que muestra que la Ciudad de Buenos Aires viene atravesando en sus últimas décadas un proceso de fuerte *inquilinizaci3n*, con alrededor del 35% de la poblaci3n de la ciudad alquilando en la actualidad¹³. De esta forma, el alquiler se ha vuelto una de las principales formas de acceder a una vivienda en la centralidad urbana, en un contexto de desregulaci3n del mercado de alquileres –desde 1976 cuando se derog3 el congelamiento de precios que venía de 1943¹⁴ (Oszlak, 1991)–, por lo que empez3 a merecer una atenci3n legislativa particular.

Por otro lado, se sum3 un factor coyuntural que cataliza el marco de oportunidades para que este cambio sucediera a nivel local, motivado por una incipiente organizaci3n de inquilinos en la Ciudad, nucleada fundamentalmente en la Asociaci3n Inquilinos Agrupados, y la causa judicial “Asociaci3n Civil por la Igualdad y la Justicia y otros c/ Colegio Único de Corredores Inmobiliarios de la CABA s/ amparo” (Expte. N°A2206-2016/0) de 2016, que precedi3 a la sanci3n de la ley. En la misma, se conden3 al Colegio Único de Corredores Inmobiliarios de la Ciudad (CUCICBA) por incumplir su deber de controlar el pleno cumplimiento de la Ley del Colegio Único de Corredores Inmobiliarios N° 2.340/2007. La misma, antes de ser modificada por la Ley N° 5.859/2017, establecía un límite al cobro de las comisiones inmobiliarias u honorarios del 4,15% del valor total del contrato que podían hacer los agentes inmobiliarios, pese a lo cual una gran mayoría de los mismos cobraba el doble o el triple a los inquilinos. Esto gener3 una barrera de acceso que hacía que, tal como se afirm3 en la causa judicial, “para los inquilinos se encuentre en

13 En el ańo 2003, la poblaci3n inquilina representaba el 23,9% de la poblaci3n de la ciudad, seg3n la Encuesta Anual de Hogares realizada por la Direcci3n General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires.

14 Independientemente de las pocas directrices contenidas en el C3digo Civil y Comercial de la Naci3n respecto del contrato de locaci3n (arts. 1187-1226).

juego un derecho, que es la posibilidad de acceder a una vivienda adecuada” (Expte. N°A2206- 2016/0, fs. 408).

Tanto el crecimiento de la población inquilina, como la desregulación del sector a nivel nacional y local, y la condena a CUCICBA por permitir el cobro ilegal de comisiones por parte de las inmobiliarias, motivaron la sanción de la Ley 5.859 en 2017, que prohibió a los corredores inmobiliarios, en las locaciones de inmuebles con destino habitacional en las que el inquilino sea una persona física, requerir a éste el pago de comisiones inmobiliarias u honorarios por la intermediación (Ley 5.859. Art. 2). De este modo, la Legislatura de la CABA, con el fin de remover una de las barreras que dificultan el acceso a una vivienda para la población inquilina, decidió que serían los propietarios de las viviendas en alquiler quienes deberían abonar a las inmobiliarias sus comisiones u honorarios.

Sin embargo, ese mismo año el Centro de Corredores Inmobiliarios de la Ciudad interpuso el amparo “Centro de Corredores Inmobiliarios de la Ciudad de Buenos Aires- Asociación Civil y otros contra Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires sobre Amparo - Otros” (Expte. N° 32880/2017-0), sosteniendo la inconstitucionalidad de la modificación basándose en un conflicto de competencias. En el amparo se afirmó que la Legislatura de la Ciudad no contaba con la potestad para regular la actividad de los corredores inmobiliarios de la forma en la que lo hacía, toda vez que el Congreso Nacional ya lo había hecho mediante los artículos 1350 y 1351 del Código Civil y Comercial de la Nación, en los que se dice, entre otras cosas, que si “sólo interviene un corredor, todas las partes le deben comisión, excepto pacto en contrario o protesta de una de las partes”.

Tanto el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad como el Ministerio Público Fiscal entendieron que no correspondía el amparo, en tanto el “fin perseguido por la Legislatura no resulta irrazonable ni la medida tomada desproporcionada respecto” de su intención de “[...] beneficia(r) la situación de ciertos inquilinos”, y debido a que en “la medida que las provincias conservan el poder no delegado, se encuentran habilitadas para regular el ejercicio de las actividades profesionales de acuerdo a las circunstancias de sus jurisdicciones” (de Expte. N° 32880/2017-0, fs.480, 481).

No obstante, al ser apelada la sentencia, la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad resolvió hacer lugar a la petición del Centro de Corredores Inmobiliarios, el día 4 de abril de 2019, por razones de competencia. El argumento fue que, si bien las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en uso del poder de policía, tienen la atribución de reglamentar el ejercicio de las profesiones liberales en sus respectivas jurisdicciones; en este caso, la Legislatura local desconoció lo normado en los artículos 1346 y siguientes del Código Civil y Comercial, creando una figura contractual no contemplada en el derecho común, que impone la automática gratuidad para el inquilino.

La Cámara, en la misma línea que otra jurisprudencia en este sentido (Fallos: 327: 4495; 317:1462; 313:1638; 330:855), aseguró que la única excepción que podría habilitar que la Legislatura de la Ciudad legisle en torno a los derechos comprometidos (derecho de propiedad, derecho a trabajar) en forma más intensa para brindar protección a otros derechos, es mediante la declaración de la emergencia económica, social y/o habitacional. Esta tendencia abreva en antecedentes normativos que se han propuesto modular temporalmente el ejercicio del derecho de propiedad, como las Leyes N° 1.408 y N° 2.973 de la Ciudad (que luego han sido vetadas parcialmente por el Gobierno de la Ciudad), que dispusieron la emergencia habitacional para la suspensión de los desalojos en aquellos inmuebles pertenecientes al Gobierno de la Ciudad utilizados con uso manifiesto de vivienda.

En definitiva, se determinó que el Poder Legislativo de la Ciudad puede establecer los mínimos y máximos de las comisiones inmobiliarias y/u honorarios por la intermediación o corretaje, pero no alterar las reglas del contrato que son parte de las competencias delegadas al Congreso de la Nación. De lo contrario, la ley local afectaría las competencias asignadas en el artículo 75 inciso 12 de la Constitución al Congreso Nacional, como ser la de dictar determinados códigos de fondo (como el Civil y Comercial) y las leyes que se declaran incorporadas a estos códigos, quedando alcanzada la normativa que regula el contrato de corretaje. Además, se indicó que al tratarse de un contrato, las partes son libres de determinar el contenido de

los acuerdos que celebren, y que el Código Civil y Comercial, en su artículo 1346, ofrece la figura del *protesto* para aquellos inquilinos que quieran evitar el pago de las comisiones inmobiliarias, por lo que la solución sería otra de la que la ley local dispone.

Si bien se observa que es una norma que posee una relevancia urbana frente a la problemática de acceso a la vivienda en la ciudad, para la Cámara de Apelaciones, el corretaje inmobiliario no podría quedar impactado por una norma local sustentada en criterios de equidad urbana. De este modo, hay una inclinación no sólo por la competencia nacional en este conflicto de competencias, sino por las normas de derecho privado del Código Civil y Comercial regidas por el principio de la autonomía de la voluntad, que hacen abstracción de la realidad material de cada una de las partes a partir de una igualación meramente formal. Así, se optó por abandonar una mirada sobre el acceso al alquiler impregnada por principios directrices del derecho urbanístico, como la función social de la propiedad, la prevalencia del interés social sobre el individual, o incluso el reparto equitativo de cargas y beneficios aplicado en la relación entre propietarios e inquilinos¹⁵.

Conclusiones

Como se ha visto, la distribución de competencias en materia de políticas de suelo constituye un debate álgido en la Argentina, que muchas veces no desemboca en soluciones unívocas o esperables. De estas discusiones de competencia pende, muchas veces, la efectivización de ciertos derechos, y de aquí su relevancia. Una forma que proponemos para abordar la discusión es pensar las políticas urbanas en sintonía con el derecho a la vivienda,

15 Más adelante, la Ley N° 27.551 Ley Nacional de Alquileres, promulgada el 30 de junio de 2020, introducirá varias modificaciones en un sentido de protección de la población inquilina, como la extensión del plazo mínimo del contrato de alquiler de 2 a 3 años, la determinación de aumentos anuales que deben estar atados a un índice mixto que el Banco Central debe publicar y la creación del primer Programa Nacional de Alquiler Social. Sin embargo, en lo referido a la comisión inmobiliaria, la nueva ley no ha modificado sustancialmente la situación, al sostener que: “Si sólo interviene un corredor, todas las partes le deben comisión, excepto pacto en contrario o protesta de una de las partes [...]” (art. 1351).

que es obligación de todos los niveles del Estado asegurar. En este sentido, destacamos la importancia de recombinar las políticas de desarrollo del suelo –históricamente asociadas a tentativas de reactivación económica y generación de empleo– con las políticas habitacionales –históricamente asociadas al subsidio a la demanda mediante créditos hipotecarios–, en aras de asegurar vivienda asequible con infraestructura adecuada.

El escenario de fragmentación y baja intensidad –el *rompecabezas y desierto*– de legislaciones que diagraman en el país políticas relativas a la gestión y distribución del suelo desde criterios de equidad urbana, le ha cedido el paso a las normas de derecho privado y sobre todo al Código Civil y Comercial para la regencia en temas de suelo y habitacionales.

Por esto, la reciente creación a fines de 2019, por primera vez en Argentina, de un Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, abre la oportunidad de discutir una ley marco nacional que establezca lineamientos generales y presupuestos mínimos sobre ordenamiento territorial, estructurada bajo los principios del derecho urbanístico, la función social y ambiental de la propiedad¹⁶, y el derecho a la vivienda y a la ciudad.

Entendemos que la técnica de dicha ley debe ser similar a la empleada por el Estatuto de la Ciudad brasileño de 2001, en virtud del federalismo y las autonomías locales, pero además por ser los poderes locales los que deben aterrizar las definiciones generales, abriendo dispositivos de participación popular locales y encarnando mejor, de este modo, el principio de gestión democrática del suelo. La ley nacional, en cambio, debe servir de marco orientador que considere al territorio desde su integralidad, estableciendo coordenadas para homogeneizar políticas de suelo a escala nacional desde un enfoque de acceso igualitario al suelo y a los derechos, contribuyendo así a reforzar una cultura jurídica distinta de la que el dominio del mercado impone.

16 Hay muchas constituciones provinciales que expresan la función social de la propiedad y de una lectura amplia de los arts. 240 y 1941 del Código Civil y Comercial de 2015 podría entenderse que también lo hace, pero no por ello deja de ser importante el reconocimiento expreso de este principio en una ley nacional.

Bibliografía

- Arenaza, S, Duarte, J.I. (2010). “¿Por qué es importante para Argentina contar con una ley de ordenamiento territorial nacional? Un análisis crítico de la legislación argentina”. *Café de las ciudades*, año 9, nro. 97, Buenos Aires.
- Azuella, A. (1995). “La distribución de competencias en la regulación de los usos del suelo” en “Análisis Jurídico Ambiental del Suelo y Subsuelo en México”. *PEMEX: ambiente y energía. Los retos del futuro*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- Bidart Campos, G. (2006). *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires: Ediar.
- Ciccolella, P. (2017). “Especulación inmobiliaria y déficit habitacional: diagnóstico crítico y sistémico de la problemática”. En Vásquez Duplat, A.M. (comp.) *Extractivismo urbano: debates para una construcción colectiva de las ciudades* (49-56). Buenos Aires: Ed. El Colectivo.
- Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (2016). “Reporte de Sustentabilidad de 2016”. Disponible en: https://www.cesba.gob.ar/imagenes/reporte_sustentabilidad_2016.pdf (visitado el 07 de mayo de 2021).
- Constitución de la Nación Argentina, 23 de agosto de 1994. Santa Fe, Argentina. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0039.pdf?view=1>
- Constitución Política de la Ciudad de Buenos Aires (1996). Disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=26766&qu=c
- Corti, M. (2008). “La ausencia de Legislación territorial en Argentina. El déficit regulatorio y sus consecuencias”. *Café de las ciudades*, año 7, nro. 72, Buenos Aires. Disponible en: https://cafedelasciudades.com.ar/planes_72_2.htm (visitado el 07 de mayo de 2021).
- Cravino, M. C. (2006). *Las villas de la ciudad: Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: UNGS.
- Duarte, J.I.; Baer, L. (2014). “Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires, Argentina”. *Instrumentos notables de política de suelo en América Latina*. Quito: Lincoln Institute of Land Policy.

- Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires (2003). Encuesta Anual de Hogares. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/> (visitado el 07 de mayo de 2021).
- Ford, R. (1999). “Law’s Territory (A History of Jurisdiction)”. Disponible en: <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol97/iss4/2> (visitado el 07 de mayo de 2021).
- García Bellido, J. y Betancor Rodríguez, A. (2001). “Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales”. *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 33(127), 87-144.
- Goytia, C. y Pasquini R. (2012). “Regulación del suelo en aglomerados urbanos de Argentina y su relación con la condición de tenencia residencial de los hogares”. Lincoln Institute of Land Policy Working Paper. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/312945834_Regulacion_del_suelo_en_aglomerados_urbanos_de_Argentina_y_su_relacion_con_la_condicion_de_tenencia_residencial_de_los_hogares/link/588abfb8aca2727ec119104f/download (visitado el 07 de mayo de 2021).
- Goytia C.; Sanguinetti P. (2017). “Hay espacio para crecer: uso del suelo y estructura urbana”. En *Crecimiento Urbano y Acceso a Oportunidades: un desafío para América Latina*, Capítulo 2, CAF, Banco de Desarrollo. SSN: 980-6810-01-5.
- Jellinek, G. (1896). *Fragmentos de Estado*, Editorial Civitas, Madrid, 1978.
- (1903). *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires, 2012.
- Maldonado, M. (2010). “Reforma Urbana Argentina: Reflexiones y recomendaciones a partir del Derecho Brasileño y Colombiano”. Trabajo Final de la Especialización en Derecho Inmobiliario, Urbanístico y de la Construcción de la Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- (2013). “Fundamentos del derecho urbanístico en Brasil, Argentina y Colombia”, en Erba, D.A. (org.). *Definición de políticas de suelo en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en:

- <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/definicion-de-politicas-de-suelo-urbanas-full.pdf> (visitado el 07 de mayo de 2021).
- Muñoz, L. (2008). “Regularización Dominial: A más de una década de la Ley 24.374. Estado de la consolidación de dominio en la Provincia de Buenos Aires y una posible actualización del régimen”. En *La Ley Online*, N° 409.
- Ogus, A. (2002). The Economic Basis of Legal Culture: Networks and Monopolization. *Oxford Journal of Legal Studies*, 22(3), 419-434. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/3600653> (visitado el 07 de mayo de 2021).
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES.
- Pírez, P. (2002). “Buenos Aires: fragmentation and privatization of the metropolitan city”. *Environment & Urbanization*, 14: 145-158.
- Reese, E. (2017). “Extractivismo urbano en la Región Metropolitana de Buenos Aires: resistencia a los atropellos del mercado de suelo a la luz de la ley 14.449 de acceso justo al hábitat”. En Vásquez Duplat, A.M. (comp.): *Extractivismo urbano: debates para una construcción colectiva de las ciudades* (40-48). Buenos Aires: Ed. El Colectivo.
- Santos, M. (1996). *Metamorfosis del espacio habitado*. Barcelona: Ed. Oikos Tau.
- Tedeschi, S. (2011). “Cuatro claves en políticas de hábitat desde la perspectiva de los derechos humanos”. *Voces en el Fénix*, año 1, nro. 5, Buenos Aires.
- Teubner, G. (1993). *Law as an autopoietic system*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Theodore, N.; Peck, J.; Brenner, N. (2009). “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”. *Temas Sociales*, N° 66, 1-12, Santiago de Chile.

Los retos fiscales de las ciudades capitales en América Latina

Huáscar Eguino¹ y Gilberto Chona²

Resumen

La gestión fiscal de las ciudades capitales en América Latina y el Caribe (ALC) enfrenta cuatro desafíos fundamentales: (1) una capacidad limitada para generar ingresos propios; (2) una baja capacidad para invertir en infraestructura, capital humano y servicios municipales; (3) un limitado acceso a financiamiento de largo plazo; y (4) ausencia de arreglos efectivos y sostenibles de gobernanza fiscal. Estos cuatro desafíos están fuertemente encadenados por una ecuación fiscal básica, por la cual las ciudades capitales reproducen continuamente déficits primarios significativos. Para reducir la alta dependencia de las transferencias del gobierno central, las ciudades capitales deben mejorar su capacidad de generar ingresos propios, para lo cual necesitan ampliar sus bases impositivas. Las capitales también presentan una baja capacidad para invertir en infraestructura, capital humano y servicios municipales, un limitado acceso al financiamiento de largo plazo y ausencia de arreglos efectivos y sostenibles de gobernanza fiscal con otros niveles de gobierno. En este capítulo se analizan en detalle estas restricciones y se recomiendan soluciones concretas para removerlas. La viabilidad de la adopción de las acciones propuestas en este capítulo depende en gran parte de la visión de una política fiscal adecuada por parte de las ciudades capitales que tenga en cuenta la trayectoria del balance fiscal primario a largo plazo, pero también un gran sentido de responsabilidad y transparencia fiscal. Solo con esos grandes lineamientos de economía política en mente se puede reforzar la gestión fiscal para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de las ciudades capitales en ALC.

Palabras clave

Ciudades Capitales; Gestión Fiscal; Política Fiscal; Recaudación Impositiva; Impuesto Predial; Ingresos Tributarios; Transferencias; Gasto Subnacional; Inversión Pública; Subnacional; Renta Urbana; Instrumentos De Financiamiento Urbano; Captura De Valor Del Suelo Urbano; Inversión Privada; Gobernanza Fiscal; Responsabilidad Fiscal; Transparencia Fiscal.

1 Especialista, Líder en gestión fiscal subnacional de la División Fiscal del BID. Coordinador del grupo temático sobre política fiscal y cambio climático. huascare@iadb.org

2 Especialista, Líder en Economía Urbana de la División de Vivienda y Desarrollo Urbano del BID. Coordinador del grupo temático sobre economía y finanzas urbanas. GILBERTOC@iadb.org

Introducción

La gestión fiscal de las ciudades capitales en América Latina y el Caribe (ALC) enfrenta cuatro desafíos fundamentales: (1) una capacidad limitada para generar ingresos propios; (2) una baja capacidad para invertir en infraestructura, capital humano y servicios municipales; (3) un limitado acceso a financiamiento de largo plazo; y, (4) ausencia de arreglos efectivos y sostenibles de gobernanza fiscal. Estos cuatro desafíos están fuertemente encadenados por una ecuación fiscal básica, por la cual las ciudades capitales reproducen continuamente déficits primarios significativos.

Este capítulo ha sido preparado pensando en una audiencia constituida por economistas y analistas que trabajan en el área de finanzas, presupuesto y recaudación de impuestos, preponderantemente en provincias, estados, departamentos, mancomunidades metropolitanas, distritos federales y municipios capitales. Hemos estructurado el capítulo en dos partes: en la primera se hace una breve descripción de los cuatro desafíos antes mencionados y en la segunda se presentan un conjunto de medidas o acciones de gestión fiscal para atenderlos, enfatizando acciones concretas que se pueden tomar para aumentar los ingresos propios, incrementar la cantidad y calidad de la inversión a nivel local, ampliar el acceso al financiamiento de largo plazo y reforzar la gobernanza fiscal en ciudades capitales. Todo esto con el fin de aproximar las ciudades capitales hacia un equilibrio fiscal sostenible.

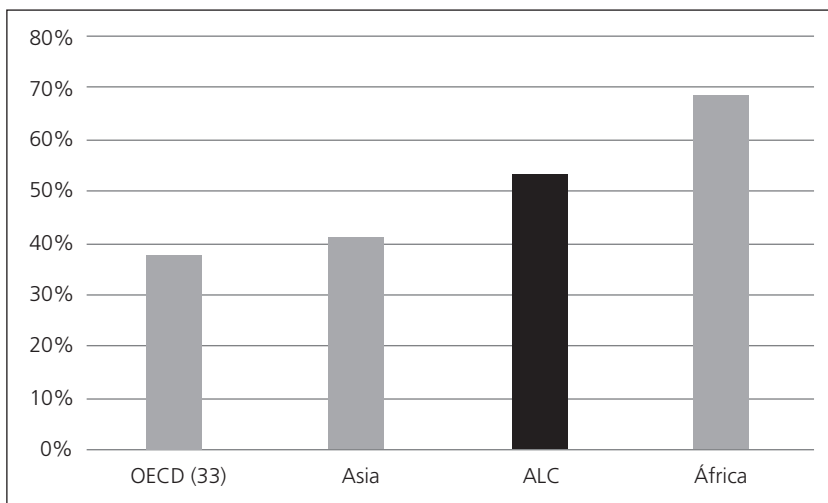
A. Desafíos de los gobiernos municipales

A.1. Limitada capacidad para generar ingresos propios

Los gobiernos subnacionales (GSN) de ALC son altamente dependientes de las transferencias intergubernamentales. Sus gastos promedio como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) aumentó más de dos puntos porcentuales entre 2000 y 2015, principalmente por el crecimiento de las transferencias del gobierno central antes que por los recursos propios. En

una perspectiva comparada, puede observarse que la estructura de financiamiento de los GSN; de los cuales los gobiernos municipales (GM) son una parte importante³; contrasta no solo con la estructura de los países de la OCDE, sino también con otra región de desarrollo relativo similar como es Asia (ver Gráfico 1) (BID, 2018).

Gráfico 1. Transferencias a GSN como % del gasto subnacional en regiones del mundo



Fuente: IMF-GFS, 2016.

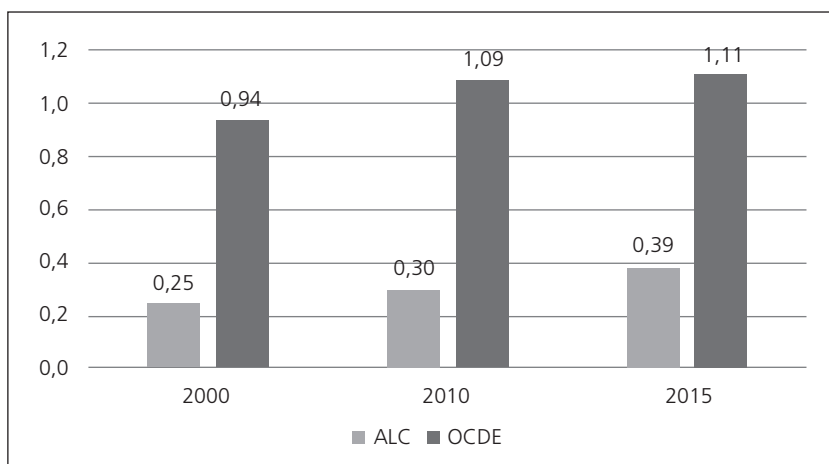
Para reducir la alta dependencia de las transferencias del gobierno central, los GM deben mejorar su capacidad de generar ingresos propios, para lo cual necesitan ampliar sus bases impositivas, mejorar sus administraciones tributarias, hacer un uso más eficiente de las tasas por servicios básicos y aprovechar otras fuentes de recursos no tributarios (como permisos, licencias, regalías, entre otros).

La recaudación de ingresos propios de los GM de ALC está por debajo de su potencial. Un ejemplo de esta subutilización es el impuesto a la pro-

3 En ALC existen aproximadamente 17.400 gobiernos subnacionales. De este total 400 corresponden al nivel intermedio de gobierno (provincias, estados, departamentos) y el resto (17,000) son gobiernos municipales.

iedad inmobiliaria (predial). Efectivamente, en ALC la recaudación del impuesto predial representó sólo el 0,4% del PIB en promedio en 2015. Esto es apenas un tercio de lo que se observa en los gobiernos locales de los países de la OCDE (Ver Gráfico 2). Por otra parte, existe un escaso desarrollo de instrumentos de captura de plusvalías, baja recuperación de costos de servicios, y una débil gestión de activos y empresas de servicios que son propiedad de los GSN (BID, 2018).

Gráfico 2. Recaudación del impuesto a la propiedad en ALC y OCDE (% del PIB)



Fuente: Bonet, Muñoz y Pineda (2014).

Las causas del bajo rendimiento de los recursos propios incluyen restricciones en el marco de políticas y limitaciones propias de la gestión municipal. En el primer grupo de causas se encuentran las relacionadas con las políticas tributarias y las políticas de descentralización fiscal que incluyen, entre otras, las deficiencias en la determinación de responsabilidades tributarias entre los diferentes niveles de gobierno; la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, y el sistema de incentivos para los tomadores de decisiones y los contribuyentes. El segundo grupo de causas incluyen la desactualización de las bases de datos catastrales y del registro de contribuyentes; la escasa automatización de las funciones de recauda-

ción; la baja capacidad para ajustar los valores de los tributos y arbitrios; y un esfuerzo fiscalizador débil (BID, 2018). Asimismo, se observa que el esfuerzo fiscal municipal también se ve afectado por el calendario político, en especial durante los años de elecciones, lo que hace necesario fortalecer la autonomía de las administraciones tributarias locales.

No existen programas de asistencia técnica para modernizar las administraciones tributarias municipales. Específicamente no existe la capacidad para actualizar los catastros y aún no están plenamente digitalizados todos los procesos de administración tributaria y de atención a los contribuyentes. El resultado es que los GM de la región están muy lejos de su potencial tributario lo que, a su vez, restringe su capacidad de actuación y de prestación de servicios a los ciudadanos. En este contexto, resulta esencialmente importante fortalecer la cultura de pago, mejorar tecnológicamente los sistemas de catastro y administración tributaria, y realizar las reformas institucionales necesarias para acercar la recaudación subnacional a su potencial.

La economía política de las transferencias importa. Especialmente en el caso de las ciudades capitales es también importante la economía política del proceso de distribución de las transferencias intergubernamentales y los mecanismos de coordinación del gasto fiscal. En este sentido, el desafío de las ciudades capitales es compensar su menor nivel de transferencias per cápita (Porto, Eguino et al, 2010) con un mayor esfuerzo fiscal. Asimismo, existen importantes desafíos en materia de coordinación de los presupuestos sectoriales y de descentralización de dichos presupuestos basada en esquemas de desempeño efectivos y transparentes, en línea con leyes de responsabilidad fiscal ya existentes en varios países de la región.

A. 2. Baja capacidad para invertir en infraestructura, capital humano y servicios municipales

Las ciudades capitales registran una amplia brecha de inversión. Los países de ALC requieren invertir anualmente al menos 5% del PIB para cerrar sus importantes brechas de infraestructura y servicios. Empero, cifras re-

cientes indican que los niveles actuales de inversión apenas alcanzaron un promedio de 2,7 % del PIB durante la última década (Serebrisky 2014). Estos déficits de inversión son igualmente importantes en las ciudades capitales, poniendo en evidencia la ausencia de recursos financieros y de capacidad institucional de todos los niveles del gobierno, pero, en especial de los gobiernos municipales que, por su cercanía a la población, son los primeros receptores de las demandas por infraestructura y servicios. Un dato que ilustra la dimensión de los referidos déficits es que 113 Millones de personas en ALC viven en barrios marginales –aproximadamente el 25% del total de la población urbana– y no cuentan con un adecuado acceso a servicios básicos e infraestructura de transporte, saneamiento, drenaje, o servicios sociales (BID, 2016).

La brecha de inversión en ciudades capitales está afectada por su rápido crecimiento poblacional. Desde la perspectiva de los gobiernos municipales, otros aspectos que inciden sobre los déficits de infraestructura y servicios son (BID, 2016): (i) el hecho que cada año las ciudades de ALC crecen a un ritmo de 6,5 Millones de personas; (ii) que la población urbana de la región crecerá un 40% para el 2050, lo que será acompañado por un incremento del consumo de tierra urbana que será de dos a cuatro veces más rápido que el crecimiento de la población; y (iii) que para el 2025, 100 millones de personas residirá en solo seis megaciudades (México, São Paulo, Buenos Aires, Río de Janeiro, Lima y Bogotá), lo que generará una gran demanda por servicios públicos e infraestructura, la necesidad de desarrollar nuevas modalidades de coordinación intergubernamental y el desarrollo de nuevas modalidades de financiamiento metropolitano, especialmente en las ciudades capitales.

La vulnerabilidad ambiental y social intensifica la brecha de inversión en infraestructura. Adicionalmente se debe considerar el surgimiento de nuevas demandas de infraestructura y servicios a nivel municipal, como son las inversiones para hacer frente a los desafíos asociados al cambio climático, las transformaciones en el mercado de trabajo, y la creciente demanda por ciudades más inteligentes, competitivas e inclusivas. Estas tendencias configuran un panorama complejo para los gobiernos municipales en ciudades capitales y, en particular, ponen a prueba su capacidad para

generar mayores recursos que puedan destinar a financiar sus inversiones en capital humano y físico.

La inversión privada no contribuye suficientemente a cerrar la brecha de inversión en infraestructura urbana en las ciudades capitales. Aunque la inversión pública genera plusvalías en el valor de la tierra urbana en las áreas metropolitanas de las ciudades capitales, la captura de esa plusvalía es mayormente privada. Esto se debe a la premisa prevaleciente de que las firmas y los ciudadanos al pagar sus impuestos financian el costo de la infraestructura pública. Sin embargo, en la mayoría de los países de la región la inversión pública se financia con ingresos provenientes de las exportaciones de productos primarios que son distribuidos entre instituciones del gobierno central y, en menor medida, entre gobiernos subnacionales. Esta situación da origen a una premisa alternativa: las ciudades capitales pueden explorar mecanismos de captura de valor del suelo para redistribuir las rentas privadas creadas por el desarrollo urbano hacia el financiamiento de la infraestructura urbana, considerar la promoción de un enfoque de desarrollo urbano orientado por el transporte con financiamiento privado y evaluar varios tipos de asociaciones público-privadas para poner en valor activos públicos en el entorno urbano, cubriendo así parte de la brecha de gastos de capital en infraestructura (Suzuki et al., 2015).

A. 3. Limitado acceso a financiamiento de largo plazo

Débil desarrollo de la ingeniería financiera a nivel del gobierno local. Otro desafío importante de las ciudades capitales es su limitado acceso a financiamiento de largo plazo, factor que restringe su capacidad de lograr los beneficios sociales de la inversión pública y expandir sus oportunidades de desarrollo. En LAC existen ciudades capitales que pudiendo acceder a endeudamiento, aún dentro de un marco de responsabilidad fiscal, están restringidos de hacerlo por falta de capacidad técnica para generar una cartera de proyectos “bancables”, poco conocimiento sobre instrumentos de financiamiento (por ejemplo, bancarización de flujos de ingresos estables o financiamiento por incremento de recaudación impositiva), o por la existencia

de limitaciones normativas como, por ejemplo, la restricción del período de amortización de los préstamos a la duración del período de una administración municipal que prevalece en varios países. Existe una limitada capacidad para identificar flujos de ingresos que se pueden “bancarizar” para respaldar la emisión de bonos municipales de largo plazo. Dichos flujos pueden provenir de impuestos y tasas municipales, así como por la creación de plusvalía por cambios en zonificación urbana y/o cesión de derechos de edificabilidad a propietarios privados de suelo urbano, entre otros.

Ausencia de un sistema de gestión del endeudamiento municipal. Las debilidades en materia de gestión financiera, incluyendo las capacidades de planificación, gestión presupuestaria, gestión de las inversiones públicas, y de administración de deuda, también inciden el reducido acceso a fuentes de financiamiento. En algunos casos, los GM acumulan antiguas deudas con otras entidades públicas (por ejemplo, seguridad social o electricidad), cuya falta de saneamiento les impide acceder al mercado. Además, en la mayoría de los GM, la ya discutida baja capacidad de generar ingresos propios limita los montos de endeudamiento o no son suficientes para ser considerados sujetos de crédito, a pesar de que existirían instrumentos que permitirían mejorar el perfil crediticio o aglutinar la demanda de recursos de muchas entidades en una sola operación (como es el caso de operaciones de “*pool financing*”) (BID, 2018).

Limitada asistencia técnica para la gestión sostenible de la deuda municipal. A su vez, la asistencia técnica orientada a los GM para su saneamiento financiero y posterior graduación al mercado es por lo general insuficiente. En buena medida, esto obedece a la falta de información y capacidad de seguimiento desde los Ministerios de Hacienda o Finanzas, factor que limita la posibilidad de monitorear el riesgo crediticio de los GM o de conocer su capacidad real de endeudamiento y de pago. En este aspecto, uno de los beneficios de la implementación efectiva de los marcos de responsabilidad fiscal (como en el caso de Brasil y Colombia) es la mayor capacidad del gobierno central de conocer el estado de las finanzas públicas subnacionales, en particular de los GM de mayor tamaño en ciudades capitales, pudiendo así autorizar operaciones de endeudamiento con bajo riesgo de incumplimiento.

A. 4. Ausencia de arreglos efectivos y sostenibles de gobernanza fiscal

Las ciudades capitales necesitan establecer mejores esquemas de gobernanza metropolitana. Fortalecer los esquemas institucionales de gobernanza de los servicios públicos y de establecimiento de infraestructuras es crucial para lograr los beneficios de las economías de escala y de aglomeración que son únicos en las ciudades capitales. Estudios para grandes ciudades en países de la OCDE hallaron que la calidad de los esquemas de gobernanza metropolitana genera una mayor calidad del gasto y de la productividad. Esto es importante para el crecimiento económico, la generación de empleos y el aumento de la inversión privada. Por ejemplo, a la fragmentación de municipalidades sin un acuerdo de gobernanza mancomunado se le atribuyó un 6% menos en su productividad. Esta distorsión es mitigada a solo 3% cuando existe una o varias agencias de gobierno a nivel metropolitano con capacidad de coordinar los servicios públicos y la inversión (OECD, 2015).

Las ciudades capitales necesitan acuerdos de cooperación fiscal intergubernamental. De los párrafos anteriores se desprende que las ciudades capitales pueden mejorar su fiscalidad reforzando la coordinación de sus políticas sobre transferencias, ingresos tributarios, asignación y ejecución de gastos (corrientes y de capital), servicios públicos y gestión de la deuda. En efecto, los acuerdos de cooperación intergubernamental suelen ser mutuamente beneficioso para todos los niveles de gobierno, al aumentar la predictibilidad, la estabilidad y la sustentabilidad de la trayectoria del balance fiscal primario de las ciudades capitales a largo plazo. El problema es que estos acuerdos se ven normalmente dificultados por la excesiva fragmentación de jurisdicciones municipales que componen una ciudad capital. Por tanto, la estrategia de coordinación debe considerar tanto la coordinación vertical entre niveles de gobierno como horizontal entre municipalidades pertenecientes a una ciudad capital (Ter-Minassian, 2020).

B. Medidas de gestión fiscal para incrementar los recursos municipales

Teniendo en cuenta los anteriores desafíos, en esta sección se presentan un conjunto de acciones de gestión fiscal que, una vez implementadas, impactarán positivamente en el incremento de los recursos de los gobiernos municipales. Las líneas de acción que se proponen a continuación enfatizan los aspectos de gestión pública de las ciudades capitales. En esta discusión distinguimos entre fuentes internas y externas de recursos (ver Figura 1), haciendo énfasis en las acciones necesarias para mejorar el impuesto predial y los instrumentos de captura de plusvalía (fuentes internas); y la generación de condiciones para que los GM puedan acceder a fuentes externas de recursos.

Figura 1. Fuentes tradicionales de ingresos de los gobiernos municipales

Ingresos de fuentes internas		
Ingresos vinculados al suelo	Tasas por servicios básicos y servicios administrativos	Otros ingresos propios
<ul style="list-style-type: none"> - Impuesto Predial (*) - Impuesto a las transferencias - Instrumentos de captura de plusvalías (*) 	<ul style="list-style-type: none"> - Tasas por servicios: agua, alcantarillado, estacionamiento - Cuotas administrativas: permisos de construcción, registro de nuevos comercios, licencias comerciales 	<ul style="list-style-type: none"> - Impuestos a vehículos. - Ingresos vinculados a gestión de activos (alquileres, inversiones, otros)
Ingresos de fuentes externas		
Transferencias intergubernamentales	Financiamiento privado	Financiamiento público
<ul style="list-style-type: none"> - Transferencias no condicionales - Transferencias condicionales 	<ul style="list-style-type: none"> - Préstamos del sistema bancario - Emisiones de bonos - Asociaciones público-privadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Prestamos Banca estatal - Fondos de desarrollo - Programas de desarrollo de organismos internacionales

Fuente: UN-Habitat, 2016. Elaboración propia.

B. 1. Acciones para mejorar los ingresos de fuentes internas (ingresos propios)

En lo que sigue se presenta una reflexión sobre las acciones que los GM, en ciudades capitales, pueden llevar a cabo para mejorar sus ingresos de fuentes internas (o ingresos propios), dando especial atención al impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y los instrumentos de captura de plusvalía.

Impuestos a la propiedad inmobiliaria. De manera general, las medidas de gestión que se pueden tomar para mejorar el desempeño de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria incluyen la mejora de los catastros, la actualización de los valores de los predios y la modernización de las administraciones tributarias municipales (De Cesare, 2012).

Mejorar los catastros. Las deficiencias tradicionales de los sistemas catastrales son variadas: exclusión de las propiedades informales, falta de conexión del catastro con el sistema de registro público de la propiedad, omisión de información relevante, obsolescencia tecnológica y, en muchos casos, falta de capacidades técnicas para la gestión de la información catastral aplicando normativas o estándares internacionales⁴. Sin embargo, la utilización de nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) y la utilización de los Observatorios del Mercado Inmobiliario⁵ y los Sistemas de Información Geográfica (SIG), han permitido realizar mejoras importantes en varias ciudades de ALC.

Incluso, algunas municipalidades han logrado desarrollar sistemas de catastro multipropósito en los que las diferentes instituciones involucradas trabajan conjuntamente usando estándares alfanuméricos y cartográficos comunes que facilitan la inter-operatividad o integración de los distintos sistemas de información facilitado por la disponibilidad de datos masivos (*big data*). En esta materia, un caso destacable son las *Diretrizes Nacionais para o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM)*, elaboradas por el *Ministério das Cidades* de Brasil en 2009, que orientan la implementación del catastro multipropósito en el nivel municipal.⁶

Entre las líneas de acción recomendadas para las ciudades capitales de ALC puedan mejorar sus sistemas catastrales se encuentran: (i) adoptar estándares internacionales establecidos en el *Land Administration Domain Model (LADM)* y las normas ISO 19152; (ii) aplicar nuevas estrategias para la conformación de las bases catastrales basadas en el uso más pleno de

4 ISO 19152, Geographic information - Land Administration Domain Model (LADM)

5 Herramienta que permite levantar datos de los valores del mercado inmobiliario de forma sistemática, a partir de los cuales es posible elaborar mapas de valores genéricos del suelo. Los datos son obtenidos a través de diferentes fuentes.

6 Aun cuando las consideraciones generales de este documento aún son válidas, el *Ministério das Cidades* do Brasil ha iniciado la revisión de estas directrices.

nuevas TIC⁷ como ya se viene haciendo en varias ciudades de ALC; (iii) la actualización sistemática de los catastros usando estrategias costo-efectivas, como aplicar técnicas de valuación masiva con información disponible en línea para actualizar los valores de las propiedades de acuerdo al comportamiento del mercado (Eguino et al., 2020) ; y (iv) lograr un mayor involucramiento del sector privado y los usuarios de la información en la conformación y mantenimiento de los sistemas catastrales (De Cesare, 2012).

Actualizar la valorización de los predios. Los métodos tradicionales de inspección directa y avalúo de predios están desapareciendo en favor de las valoraciones masivas. Entre las líneas de acción recomendadas para los gobiernos municipales de ciudades capitales en ALC mejoren su capacidad de estimación de los valores de las propiedades inmobiliarias se encuentran: (i) establecimiento de observatorios del mercado inmobiliario; (ii) la adopción de métodos de valuación basados en análisis econométricos y geo-estadísticos; (iii) revisión y simplificación de la información catastral básica; (iv) establecimiento de acciones de interés común con contrapartes estratégicas particularmente del sector privado; y (v) el fortalecimiento de capacidad técnica del personal municipal, particularmente en uso de técnicas de geoestadística y econometría (Erba y Piumetto, 2016). Además, en el caso de municipios de menor dimensión, se recomienda la conformación de consorcios para reducir los costos asociados a la contratación de mapas de valores. También es importante destacar la creciente relevancia de los *Observatorios del Mercado Inmobiliario* que capturan la dinámica del mercado y que facilitan la aplicación de metodologías geomáticas modernas para hacer avalúos más precisos de la propiedad inmobiliaria.

Mejorar la administración tributaria. La recolección de los impuestos a la propiedad en las ciudades capitales de ALC, por lo general, es insuficiente. Prueba de ello son las siguientes malas prácticas: los contribuyentes tienen que ir al ayuntamiento a recoger sus facturas de impuestos, la liquidación y la recolección de los impuestos no están integradas, existe una proliferación de generosas amnistías fiscales, la información catastral es imprecisa; existe una gran brecha entre los valores de mercado y los ava-

7 Un ejemplo es la utilización de drones para el relevamiento de información catastral, como ya viene ocurriendo en Montevideo, Uruguay.

lúos catastrales, los sistemas judiciales son permisivos respecto al incumplimiento del pago de impuestos, entre otros (BID, 2018).

Ante esta situación, algunas de las acciones que contribuyen a un mejor desempeño de las administraciones tributarias locales son: (i) hacer un uso más intensivo de las TIC para informar a los contribuyentes y facilitar el pago, (ii) integrar de mejor forma la liquidación de los impuestos con los sistemas de recolección y ejecución; (iii) fortalecer las funciones de fiscalización y garantizar el cumplimiento de multas y penalizaciones por evasión fiscal; y (iv) capacitar al personal municipal en el uso de nuevas TIC y soluciones digitales que faciliten todo el proceso de administración tributaria.

Explorar Instrumentos de captura de plusvalías. Los ingresos de las ciudades capitales se pueden reforzar con la captura de parte de la plusvalía que las inversiones urbanas producen. Como se discutió inicialmente estas plusvalías tienden a ser retenidas por los propietarios de los predios aledaños a las grandes inversiones en infraestructura de las ciudades. El desarrollo urbano genera una revalorización del suelo a partir de la cual los inversionistas privados del sector inmobiliario realizan inversiones significativas. Los cambios en la zonificación y una probable intensificación de la densidad poblacional son posibles solo a partir de las inversiones en infraestructura urbana que realiza el sector público nacional y/o local. Es por tanto aceptable que las ciudades capitales capturen parte de esta revalorización para financiar obras urbanas complementarias que beneficien a los ciudadanos en general, o amortizan parte de la deuda municipal generada por las inversiones urbanas.

Las herramientas de captura del valor del suelo urbano posibles a considerar por las ciudades capitales incluyen fórmulas básicas como las contribuciones por mejoras urbanas, cargos por derechos de construcción, el financiamiento por incremento temporal de la recaudación impositiva (FIRI; o TIF, por sus siglas en inglés) y la consolidación de tierras urbanas. Estas herramientas ya se aplican en grandes áreas metropolitanas de los países de la OCDE y varias ciudades capitales de ALC (Blanco y Fretes, 2016).

Las acciones requeridas por parte de las ciudades capitales para aplicar este tipo de instrumentos incluyen: (i) el establecimiento de un marco ju-

rídico y normativo específico para la captura de plusvalía; (ii) la creación de interfases con los sistemas de catastros y de valoración de la propiedad inmobiliaria que brinden la información básica necesaria para estimar los plusvalores; (iii) la capacidad para hacer el análisis económico y financiero requerido para su aplicación; y (iv) la capacitación de los técnicos municipales en la aplicación de estos instrumentos y su proceso de implementación.

B. 2. Acciones para mejorar la calidad y cantidad del gasto en ciudades capitales

En paralelo con el aumento de los ingresos propios, las ciudades capitales necesitan mejorar la calidad de los limitados niveles de gasto corriente y de capital que realizan. Es recomendable que siguiendo esta orientación estratégica dichas ciudades cuenten con sistemas de administración financiera integrados bajo los principios y la estructura básica de un GRP (*Government Resource Planning*). La calidad del gasto se ve afectada por la limitada planificación, programación y presupuestación. En ausencia de estos elementos centrales es poco probable que a los niveles de gasto de las ciudades capitales se les pueda hacer un seguimiento y evaluación adecuados para medir objetivamente su desempeño de forma sistemática. La ausencia de estas herramientas determina que los planes operativos anuales de los GM sean erráticos, no alineados con metas estratégicas, no compatibles con las restricciones fiscales reales y que no produzcan resultados consistentes.

Las acciones que se deben llevar a cabo para aumentar el gasto de capital son las siguientes (ver Figura 2).

Mejorar el desempeño administración financiera del GM. Una información adecuada, precisa, y oportuna sobre la situación financiera de los gobiernos municipales beneficia tanto a los inversionistas como a los gobiernos locales. Un formato uniforme de reporte financiero –que sea útil y cumpla con los requisitos tanto de los gobiernos central y local como de los inversionistas– debe de ser prioridad para los reguladores nacionales, como una precondition de mejora del desempeño de la gestión financiera a nivel municipal.

Los informes anuales de los gobiernos municipales deben de incluir – por lo menos– un reporte administrativo, un balance general y un estado de resultados, así como un análisis de flujo de efectivo (si se usa un sistema de contabilidad por el principio de devengado). La divulgación pública de esta información financiera debería ser obligatoria. También, deberían hacerse auditorías independientes regularmente. Las ciudades capitales también deben mejorar su desempeño de la gestión financiera si solicitan una calificación crediticia externa. Al obtener una calificación crediticia, el gobierno municipal entenderá mejor cuales son los elementos determinantes de su valor y solvencia crediticia y, con esto, podrá decidir qué ajustes se necesitan para mejorar su perfil de riesgo crediticio y, de esta manera, reducir sus costos financieros asociados a la deuda (Nalas, 2011).

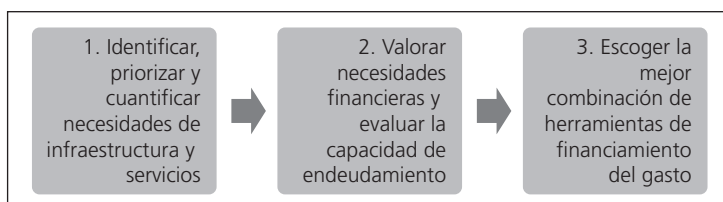
Elaborar planes de inversiones de capital. Por lo general, casi todos los gobiernos municipales cuentan con algún instrumento de planificación de su desarrollo (ya sea que se llame plan de desarrollo urbano, desarrollo territorial, desarrollo municipal, desarrollo integral u otra denominación). Empero, no siempre las ciudades capitales cuentan con planes de inversión de capital que traduzcan sus prioridades de desarrollo social y económico en proyectos de inversión, establezcan las capacidades de financiamiento en función al espacio fiscal disponible, e incluyan una estrategia de movilización de recursos de fuentes externas.

Identificar necesidades de infraestructura y definir prioridades. Los gobiernos municipales deciden –en un proceso con múltiples interacciones dentro de su propia administración y en diálogo con el electorado– cuáles son las inversiones prioritarias y cómo financiarlas. Durante la preparación del presupuesto (plurianual), cada uno de los departamentos/secretarías del GM evalúa las necesidades de nuevas inversiones y/o la ampliación o reparaciones de la infraestructura existente. Esta lista inicial de proyectos prioritarios es a menudo larga, y suele incluir muchas propuestas competitivas entre sí por lo cual se hace necesario establecer criterios claros para seleccionarlas en función de las prioridades socioeconómicas y políticas, así como de los fondos disponibles (Farvacque y Kopanyi, 2014).

Para ordenar los proyectos de acuerdo con su rentabilidad socioeconómica, generalmente los GM usan herramientas como el Análisis Costo-

Beneficio (ACB); la Tasa Interna de Retorno (TIR); o el Valor Presente Neto (VPN). De manera complementaria es posible que utilicen procedimientos de selección de proyectos basados en otras técnicas como: (i) grado de coherencia con los instrumentos de planificación de mediano y largo plazo; (ii) aporte del proyecto al cierre de las brechas de infraestructura y servicios municipales; o (iii) utilización de múltiples variables en la selección de proyectos como ocurre con los modelos multicriterio.

Figura 2. Preparación de planes de inversión de capital



Fuente: Farvacque-Vitkovic C. y Kopanyi M.; Municipal Finance: A handbook for local governments, World Bank, 2014

B. 3. Acciones para aumentar el financiamiento de largo plazo en las ciudades capitales

Hay ciertas acciones que las ciudades capitales pueden realizar a fin de generar las condiciones requeridas para acceder a recursos de fuentes externas, ya sea que este sea bancario, emisiones de bonos o las diferentes alternativas que nos abren las asociaciones público-privadas, entre otros. Estas acciones incluyen la mejora de sus sistemas de administración financiera y el establecimiento de planes de inversiones de capital, aspecto que a su vez requiere que se identifiquen las necesidades y prioridades de infraestructura municipal; se evalúe la capacidad crediticia del gobierno local; y se conozcan las técnicas para identificar la mejor combinación de fuentes de financiamiento (ver Figura 2).

- **Evaluar la capacidad crediticia:** Antes de establecer los términos y condiciones de cualquier operación financiera (préstamos o bonos), los in-

versionistas evalúan los niveles de solvencia crediticia de los gobiernos municipales. La solvencia crediticia de un gobierno municipal mide –cuantitativa y cualitativamente– su capacidad de endeudamiento y de pago de la deuda. Este es un proceso delicado que incluye (i) un análisis detallado del estado financiero del gobierno municipal por lo que previamente se debe mejorar la administración financiera; (ii) una valoración de la economía local donde opera la municipalidad (ej. contexto económico y político); y (iii) una evaluación del entorno macroeconómico nacional. Este análisis no se hace con la misma profundidad en todas las instituciones financieras, variando en función a los niveles de especialización y conocimiento que éstas tengan en el rubro de los gobiernos locales.

En esta materia, es recomendable que las ciudades capitales hagan una autoevaluación de su solvencia crediticia antes de acudir a una institución financiera. De esta forma, podrán determinar –aproximadamente– cuánto dinero pueden pedir prestado sin poner en riesgo su estabilidad financiera. Además, esta autovaloración prepara a los gobiernos municipales locales para las discusiones que sostendrán con las instituciones financieras al momento de que éstos quieran emitir deuda. Asimismo, los gobiernos locales pueden utilizar esta autovaloración como una herramienta de diagnóstico para comprender mejor qué factores pueden afectar su estabilidad financiera, o para hacer un análisis de escenarios en particular (Nalas, 2011).

- **Escoger la mejor combinación de instrumentos:** Una vez que el gobierno municipal determina cuántos recursos puede movilizar en el mercado de crédito (y la cantidad de financiamiento concesional que es probable que reciba), podrá elegir la mejor combinación de recursos externos que coincida con la duración de la inversión, y que sea consistente con su espacio fiscal de mediano plazo. Algunas de las alternativas que tienen los GM son préstamos bancarios, financiamiento mediante el mercado de capitales (bonos municipales), y asociaciones público-privadas, entre otros.

Créditos bancarios: Mediante el acceso al *crédito bancario*, sea este de carácter local o provisto por organismos multilaterales de crédito (como

el caso del BID y del Banco Mundial entre otros), los gobiernos locales obtienen recursos para financiar sus obras de infraestructura urbana y servicios básicos. Usualmente, estos créditos son amortizados con la recaudación de tasas por servicios, los impuestos locales o las transferencias intergubernamentales. Las acciones que se deben realizar para acceder a este tipo de financiamiento, en su forma más simple, incluyen: (i) Identificar los proyectos que podrían ser financiados con el crédito a partir del Plan Plurianual de Inversiones Municipales; (ii) realizar una evaluación de la capacidad de endeudamiento, capacidad de pago y sostenibilidad de la deuda; (iii) realizar la solicitud de financiamiento a partir del paquete de proyectos y la situación financiera del municipio; (iv) negociar y determinar condiciones de plazos, tasas, fuentes de repago y garantías; (v) obtener la autorización del Concejo municipal y/o, en su caso, del ente regulador; y (vi) contratar el préstamo. Lo recomendable de este tipo de financiamiento es que se destine a cubrir gastos de capital priorizados en el Plan de Inversiones y que el monto contratado sea consistente la sostenibilidad de la deuda municipal.

Bonos municipales: Aunque todavía no de forma masiva, distintos gobiernos municipales de ALC tienen experiencia accediendo a financiamiento del mercado de capitales a través de la emisión de bonos y títulos municipales. La experiencia en países con mercados de capitales consolidados indica que los Bonos Municipales tienen una serie de ventajas tales como la disminución del costo de financiamiento, una mayor transparencia en el manejo de la información financiera y la creación de un nuevo mercado de instrumentos alternos para los inversionistas. Sin embargo, la emisión de Bonos Municipales representa una ventaja para el costo de financiamiento únicamente para operaciones de montos significativos, ya que existen costos inherentes a este proceso (comisiones, etc.) los cuales solo pueden justificarse si se cuenta con un monto mínimo de emisión.

Las acciones que un gobierno municipal debe realizar para emitir bonos incluyen (USAID, s/f): (i) calcular la capacidad de endeudamiento del gobierno municipal; (ii) seleccionar el paquete de proyectos del programa de inversiones que será financiado mediante los bonos;

(iii) contratar a un asesor especializado que asistirá en todo el proceso de la emisión; (iv) elaborar el plan financiero (consistente con el espacio fiscal del municipio) a fin de determinar el impacto presupuestal del servicio de la deuda, diseñar la estructura de la deuda más conveniente para el GM, determinar las fuentes de financiamiento para cubrir el servicio de la deuda y diseñar estrategias para incrementar la capacidad de endeudamiento; (v) contratar un asesor legal experto en endeudamiento público que asegurará que se tome en cuenta cualquier cambio legal o reglamentario, tanto en la planeación de la emisión como en los documentos oficiales; (vi) obtener las calificaciones de riesgo crediticio que incluye la revisión de las finanzas municipales, los procesos de gestión pública del municipio, el contexto económico y demográfico, la transparencia e institucionalidad en los procesos administrativos, la situación de la deuda y pasivos contingentes; (vii) preparar el documento oficial que detalla el perfil financiero del GM, el paquete de proyectos, los compromisos del GM respecto al pago de la deuda, la cantidad y fecha en que se realizarán las amortizaciones de capital y pago de intereses, los mecanismos de protección de los inversionistas para resguardar el servicio de la deuda, incluyendo un fideicomiso bancario que vigile las obligaciones financieras; (viii) gestionar las autorizaciones de endeudamiento por parte del Concejo Municipal, las autoridades reguladoras del mercado y otras instancias gubernamentales establecidas por Ley; (ix) contratar un colocador para vender los bonos que determinará la fecha para iniciar la venta de los bonos, así como las condiciones en que dichos bonos serán ofertados; y (x) venderán los bonos, lo que dependerá de las condiciones del mercado y de las ofertas de otros emisores. Una vez realizada la venta, los recursos obtenidos sólo se deben utilizar para implementar los proyectos incorporados en el programa de inversiones que será financiado mediante los bonos.

Asociaciones público-privadas. Frente a grandes demandas de infraestructura en un entorno de restricciones presupuestarias, muchos gobiernos municipales han hecho uso cada vez mayor de las asociaciones público-privadas (APP). Las APP son contratos para el diseño, cons-

trucción, operación y mantenimiento de las infraestructuras urbanas. Al contratista de un proyecto de infraestructura urbana comercial (mercados, oficinas, terminales de transporte, etc.) o social (vivienda, centros de capacitación, espacios públicos) se le paga después de la construcción a través de los pagos del servicio durante la vida del contrato. El activo puede ser poseído por el gobierno municipal desde el principio, o por el contratista hasta el final del contrato. Las principales ventajas de las APP, además de complementar presupuestos restringidos del gobierno de una ciudad, están relacionadas a la reducción de los sobrecostos y aumento de la transparencia, contribuyendo a una mayor eficiencia. Las APP, sin embargo, también ofrecen desafíos a su implementación, especialmente con relación a la preparación de proyectos sofisticados, contratación de altos costos, y dificultades en la pre-especificación de normas de funcionamiento y desempeño apropiadas. Por lo tanto, es muy importante que los gobiernos que llevan a cabo las APP tenga las capacidades institucionales bien desarrolladas y los procesos adecuados para manejar este tipo de proyectos, incluyendo, entre otros: (i) crear un marco legal claro y adecuado, con requisitos básicos para las APP y los mecanismos de resolución de conflictos y la cancelación de los contratos; (ii) tener un fuerte compromiso político para un buen gobierno, y un buen sistema judicial (necesario para asegurar a los inversores que los contratos serán honrados); (iii) promover el uso sistemático de análisis de costo-beneficio y “valor por el dinero”(value for money) de los proyectos propuestos, para asegurar tasas adecuadas de retorno económico y social; y de comparadores del sector público, para informar y justificar la elección entre APP y contratación pública directa tradicional; (iv) preparar contratos claros e inequívocos, para ayudar a reducir el riesgo de renegociaciones largas y costosas; (v) tener estructuras apropiadas administrativas dentro del gobierno para supervisar los contratos; (vi) adoptar procedimientos transparentes para la licitación y adjudicación de los contratos.; y (vii) tener un entorno regulatorio previsible y no discriminatorio (Fretes, 2018).

Una modalidad emergente de APP en ciudades metropolitanas consiste en financiar parcial o totalmente amplios segmentos de infraes-

estructura urbana mediante la creación de contratos público-privados que ceden derechos importantes de edificabilidad a inversionistas privados a cambio de la construcción de infraestructura urbana básica que sustenta una explotación más intensiva del suelo en usos residenciales y comerciales. Con cada vez más frecuencia, la combinación de consolidación de terrenos con la cercanía a puntos de intercambio modal de los sistemas de transporte masivo (metros, Bus Rapid Transit - BRT, autopistas) brinda una oportunidad de realizar desarrollos inmobiliarios comerciales que pueden aportar contribuciones importantes a la inversión urbana de las ciudades capitales. El enfoque de desarrollo orientado al transporte (DOT, o TOD por sus siglas en inglés) proporciona una opción viable para financiar áreas urbanas centrales que son atractivas por su potencial de mayor desarrollo con alta plusvalía (Suzuki, 2015).

B. 4. Mejores arreglos para la gobernanza fiscal de ciudades capitales

Resulta importante destacar que en varios países de ALC, no es aún posible aplicar las modalidades de movilización de recursos que discutimos en los párrafos anteriores. Es por eso por lo que existe la necesidad de promover acciones para mejorar el marco regulatorio y legal a la par que se acuerden arreglos de gobernanza fiscal viables con una perspectiva de largo plazo. Un aspecto central de estos marcos normativos de la fiscalidad de las ciudades capitales son los acuerdos de coordinación intergubernamental (también referidos en ALC como “pactos fiscales” o acuerdos de responsabilidad fiscal), mediante los cuales se establecen los acuerdos fiscales intergubernamentales que regulan el proceso de descentralización y funcionamiento del sistema de financiamiento municipal, mediante reglas e incentivos eficientes y transparentes (Ter-Minassian, 2016).

Como un ejemplo notable, en 2017 el gobierno mexicano actualizó el pacto fiscal federal para generar mayor responsabilidad entre los tres niveles de gobierno y mejorar la calidad del gasto público. Con ese objetivo, la reforma introdujo un pilar federalista para: (i) extender las potestades

tributarias de los estados sin socavar las finanzas federales, (ii) mejorar los incentivos integrados en las fórmulas de transferencias desde los tipos de aportaciones (afectadas) y participaciones (no afectadas), bajo la condición de no reducir el valor nominal de las transferencias a ningún estado; (iii) armonizar la contabilidad en todos los niveles de gobierno, y (iv) fortalecer la auditoría local. Entre otras alternativas a ser consideradas dentro del “pacto fiscal” también se podría pensar en crear nuevos impuestos, como las sobretasas al impuesto al valor agregado y/o un impuesto a las ventas por menor. No obstante, antes de crear impuestos adicionales se deberían estudiar sus impactos en los incentivos de los agentes económicos y diseñar estrategias para manejar el posible costo político que esto puede generar a los gobiernos municipales (Fretes, 2018).

La viabilidad de la adopción de las acciones revisadas en este capítulo depende en gran parte de la visión de una política fiscal adecuada por parte de las ciudades capitales que tenga en cuenta la trayectoria del balance fiscal primario a largo plazo, pero también un gran sentido de responsabilidad y transparencia fiscal. Solo con esos grandes lineamientos de economía política en mente se puede mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de las ciudades capitales en ALC.

Bibliografía

- Bertaud, Alain (2018). *Order without Design: How Markets Shape Cities*. Cambridge: MIT Press, MA.
- BID (2018). “Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales”. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/sectores/reforma-modernizacion-del-estado/marco-sectorial>
- (2016). “Documento de Marco Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda”. Disponible en: <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-2000785713-4>
- Blanco Blanco, Andrés; Carrión, Diego; Fretes Cibils, Vicente; Hurtado Tarazona, Adriana; Mendive, Carlos; Muñoz Miranda, Andrés; Ortiz, Juan Pablo; Pérez, Carlos A.; Reese, Eduardo; Sandroni, Paulo (2016).

- “Expandiendo el uso de la valorización del suelo: La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe”. *Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington, DC. Disponible en:
<https://publications.iadb.org/es/expandiendo-el-uso-de-la-v>
- Bonet, Jaime; Pineda Mannheim, Carlos R.; Muñoz Miranda, Andrés (Eds.) (2014). *El potencial oculto - Factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina*. Washington, DC: Editores. BID.
- Carranza, Luís; Christian Daude; Ángel Melguizo (2011). “Public Infrastructure Investment and Fiscal Sustainability in Latin America: Incompatible Goals?” En *OECD Development Centre Working Papers* 301. Paris: OECD Publishing.
- Darche, B. y J. Gallo. (2012). “Enabling environment for subnational government debt”. *SNTA Briefs. Public-Private Infrastructure Advisory Facility. World Bank Group*.
- De Cesare, C.M (2012). *Improving the Performance of the Property Tax in Latin America*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Detter, Dag and Stefan Folster (2017). “The Public Wealth of Cities: How to unlock hidden assets to boost growth and prosperity”. *Brookings Institution*, 18 de julio. Disponible en:
<https://www.brookings.edu/book/the-public-wealth-of-cities/>
- Eguino, Huáscar y Diego Erba (2020). *Catastros, valoración inmobiliaria y tributación municipal: Experiencias para mejorar su articulación y efectividad*, BID. Washington DC.
- Erba Diego y Mario Piumeto (2016). *Para leer el suelo urbano: Catastros multifinancieros para la planificación y el desarrollo de las ciudades de América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute.
- Fretes Cibils, Vicente (2018). “5 soluciones para expandir las fuentes de financiamiento subnacional y acelerar el desarrollo sostenible” *Blog Recaudando Bienestar*. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/fuentes-de-financiamiento-subnacional/>
- Martell, C. (2017). *Enhancing access to capital financing for sustainable urban infrastructure - Literature review*. Washington, DC. Mimeo, BID.

- Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe - NALAS (2011); Guidelines on local government borrowing and recent developments in NALAS Countries. Digitized by Google.
- OECD (2015). “The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences”. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/the-metropolitan-century-9789264228733-en.htm>
- Serebrisky, Tomás (2014). *Sustainable infrastructure for competitiveness and inclusive growth*. Inter-American Development Bank (IDB Monograph; 2014). Washington, DC.
- Suzuki, Hiroaki; Jin Murakami; Beth Chiyo Tamayose; Hong, Yuhung (2015). *Financing transit-oriented development with land values: Adapting land value capture in developing countries*. World Bank. Washington, DC.
- Suzuki, Horiaki, Robert Cervero, and Kanako Iuchi (2013). *Transforming Cities with Transit: Transit and Land-Use Integration for Sustainable Urban Development*. World Bank. Washington, DC.
- Ter-Minassian, Teresa (2016). *Fiscal and Financial Issues for 21st Century Cities: Background and Overview*. Brookings Institution. Washington, DC.
- Ter-Minassian, Teresa (2020). *Intergovernmental Fiscal Cooperation and Subnational Revenue Autonomy*. Inter-American Development Bank. Washington, DC.
- UN-HABITAT (2016) *Finance for City Leaders*. Nairobi.
- Van Oosterom Peter; Christiaan Lemmen y Harry Uitermark (2012). “Land Administration Domain Model published. ISO 19152:2012”. Disponible en: http://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2013/papers/ts06a/TS06A_van_oosterom_lemmen_et_al_6640.pdf

Ciudades, representación política y ciudadanía: comparando diseños constitucionales a nivel subnacional

Flavia Freidenberg¹ y Karolina M. Gilas²

Resumen

En las décadas recientes, las ciudades alrededor del mundo han adquirido cada vez mayor autonomía y se han convertido en actores fundamentales para lograr una mayor igualdad y bienestar de sus habitantes. A partir de la implementación directa de los instrumentos internacionales de los derechos humanos, muchas urbes determinaron fortalecer y ampliar el reconocimiento de los derechos de las personas, así como de las garantías para su ejercicio. Esta ampliación ha abarcado a los derechos civiles y políticos, en particular, aquellos relativos a la participación ciudadana en la toma de decisiones colectivas. En América Latina, entre muchas experiencias positivas, destacan las Constituciones de dos grandes ciudades capitales, Buenos Aires y Ciudad de México. El objetivo principal de este trabajo es analizar y comparar los mecanismos implementados por ambas Capitales, para identificar los estándares sobre los avances logrados en materia de derechos civiles y políticos por ambas ciudades. Esta investigación evidencia que se han introducido buenas prácticas en materia de reconocimiento y ampliación de derechos civiles y políticos orientados a incrementar la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas y a la eliminación de las desigualdades de los habitantes.

Palabras clave

Ciudades Capitales, Derechos Civiles y Políticos, Ciudad de México, Buenos Aires.

1 Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos y Periodista, Investigadora Titular “C” Definitivo a Tiempo Completo, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México y miembro de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres. flavia@unam.mx

2 Doctora en Ciencia Política, Profesora Investigadora Asociada “C” a Tiempo Completo, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México y miembro de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres. kmgilas@politicas.unam.mx

Introducción

En las últimas décadas, ha surgido un nuevo fenómeno relacionado con la protección de los derechos de las personas. En América Latina y en el mundo, los gobiernos locales han emergido como agentes de innovación democrática que buscan reconocer, proteger, impulsar y realizar de manera efectiva los derechos humanos⁸. Aún cuando esos derechos están contemplados en los marcos normativos internacionales y en las Constituciones nacionales de los diversos países, los gobiernos de las ciudades han puesto la mirada sobre lo global para mejorar la calidad de vida y potenciar las posibilidades de ejercicio de ciudadanía plena de los miembros de sus comunidades⁹, lo que supone una estrategia de democratización de los sistemas políticos desde una perspectiva multinivel.¹⁰

Las ciudades capitales se han convertido en espacios estratégico de los países y de la red urbana global (Carrión Mena, 2014: 8); en escenarios de oportunidades para las personas, con renovadas promesas de progreso (Falú, 2016: 9) y también en agentes de transformación para dar respuesta a los problemas y necesidades cotidianas de la ciudadanía (Massolo, 2005). Algunos ejemplos, que evidencian esa tendencia de las ciudades como agentes protectores de derechos, son las “ciudades santuario” que surgieron en los Estados Unidos en reacción a la política migratoria del gobierno central, ofreciendo protección y apoyo a los migrantes sin importar su estatus legal (Wong, 2020), o las ciudades que, en algunos países latinoamericanos, han sido adalides del reconocimiento de derechos pro-

8 Se entiende por “mecanismos de innovación democrática” a todas aquellas “prácticas, intervenciones, dispositivos tecnológicos y/o regulaciones que permitan solucionar problemas políticos” (Bianchi 2017: 33), que buscan cambiar la manera de hacer política, el *statu quo* dominante o, de manera específica, pretenden transformar la situación de un grupo que se encuentra subrepresentado. Estas acciones deben convertirse en práctica social generalizada (Bianchi 2017: 33), generar impacto político (por ejemplo, al ampliar derechos) y rutinizar de manera que cambie algún aspecto de la sociedad. Esos mecanismos pueden ser impulsados desde actores sociales y/o políticos, gubernamentales o de la sociedad civil. Una aplicación de este concepto a la expansión de derechos de ciudadanía con perspectiva de género puede encontrarse en Freidenberg y Muñoz-Poggosian (2019).

9 La ciudadanía política es la “condición jurídica que otorga la titularidad de los derechos políticos, especialmente, el derecho al sufragio activo y pasivo” (Ferreira Rubio, 2017: 150).

10 Diversos trabajos sobre política europea han avanzado en el desarrollo de esta perspectiva, como Shackel (2013) o Detterbeck (2012).

gresistas aún cuando esos mismos derechos no se reconocían en el resto de ciudades de su país (como Buenos Aires o Ciudad de México).

La relevancia de las ciudades como agentes de cambio es tan central que se ha convertido en uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas: “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (Objetivo N° 11)¹¹. En ese marco, los gobiernos locales surgen como actores claves en el proceso de transformación de las ciudades, incluido aquellos que están trabajando en una mayor “feminización de la política” (Lovenduski, 2005)¹², dado que a partir de los diversos tratados internacionales que se han suscrito están obligados a procurar la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso y en el ejercicio de los derechos para alcanzar la igualdad sustantiva.

Ante un retroceso global en la protección de derechos y de pujas conservadoras que amenazan esos derechos, las ciudades se han ido convirtiendo en espacios de apertura, libertad y desarrollo de las personas. La posibilidad de que las ciudades reconozcan (o amplíen) derechos, siempre en consonancia con los valores y principios que están vigentes en la Constitución, supone interacción entre los diferentes niveles institucionales (Schakel, 2013). Esto es así en múltiples sentidos: porque los derechos globales tienen impactos locales; porque las experiencias locales pueden transformar las decisiones públicas nacionales y, al mismo tiempo, porque lo que ocurre en una ciudad puede ser imitado o rechazado por otra y tener efectos sobre las otras entidades subnacionales (de una ciudad a otra, de un estado/provincia/departamento a otro).

Diversas ciudades han sido ejemplos de esa dinámica multinivel evidenciando su autonomía de los gobiernos nacionales: como algunas ciu-

11 Los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) son una iniciativa de Naciones Unidas, impulsada en 2000 con la Declaración del Milenio y firmada por 189 países. Los ODM integran 8 objetivos y 21 metas cuantificables que se supervisan mediante 60 indicadores específicos.

12 Se entiende como “feminización de la política” (Lovenduski, 2005) tanto una mayor representación descriptiva de las mujeres como una transformación de la manera de hacer política y en los resultados de sus decisiones (representación sustantiva). La misma supone romper con las lógicas masculinas que tienden a premiar estilos que no están tan extendidos o no son tan populares entre las mujeres, como la competición, la generalización y la jerarquía. No significa, ni mucho menos, entender la superioridad de lo femenino sobre lo masculino, sino simplemente buscar armonizar las maneras y las propuestas en el marco de la igualdad sustantiva.

dades italianas que suscribieron el Pacto Mundial sobre la Migración en 2018, a pesar de que Italia no adhirió a este Pacto (Castillo, 2018); o la Ciudad de Buenos Aires, en Argentina, cuando aprobó la unión civil entre personas del mismo sexo, adelantándose a la legislación nacional¹³; o como el Distrito Federal en México cuando se transformó en Ciudad de México y convocó una Convención Constituyente que expandió los derechos de la ciudadanía, aún cuando estos no estaban del todo reconocidos en el sistema político nacional¹⁴.

Las élites políticas de las urbes latinoamericanas han avanzado, desde la década de 1990, en el establecimiento de marcos legales y políticos encaminados a fortalecer el ejercicio de los derechos civiles y políticos que transformen las ciudades. La ciudad argentina de Rosario fue pionera en el reconocimiento de este tipo de derechos ya que, en 1997, fue reconocida como la primera Ciudad de Derechos Humanos, después de haber proclamado su compromiso de construir una comunidad de derechos (PDHRE, *s/f*). Rosario empezó a explorar las maneras en las que las ciudades pueden contribuir a la promoción y avance de la agenda de derechos, apostando por una extensa agenda de formación y capacitación de la ciudadanía y de quienes ejercen funciones en la administración pública (Marks; Modrowski y Lichem, 2008: 111-122). Posteriormente otras ciudades de la región –como Porto Alegre, Brasil, Montevideo, Uruguay, Santa Cruz, Bolivia, Temuco, Chile– fueron uniéndose al movimiento y reforzando la idea de la importancia de las grandes urbes para el ejercicio de derechos.

El movimiento de las ciudades de derechos refleja el empoderamiento político y social de las sociedades que pretenden impulsar sus comunidades hacia la construcción de mejores condiciones de convivencia y desarrollo para todas las personas que las habitan (Marks et al., 2008: 148). Este proce-

13 En julio de 2003 se llevó a cabo la primera Unión Civil en la Ciudad de Buenos Aires. Se trató del primer reconocimiento a parejas del mismo sexo en América Latina. La unión civil garantiza algunos de los derechos de un matrimonio, como incorporarse a la obra social, pero no incluía otros como la adopción o la herencia. La Ley N° 1004 había sido aprobada por la Legislatura capitalina en diciembre de 2002 y fue el primer antecedente de la que una década más tarde sería sancionada (en junio de 2010), la Ley N° 26.618 de Matrimonio Igualitario,

14 Entre los nuevos derechos reconocidos en la Constitución capitalina destaca el derecho a la ciudad, a la sexualidad, a los servicios de salud y a un ingreso mínimo, entre otros.

so exige una mayor apertura y reconocimiento de los derechos políticos que permitan a las personas participar activamente en las decisiones de la comunidad. Las ciudades deben ofrecer garantías para el ejercicio de esos derechos políticos, esto es, el derecho a elegir, el derecho a ser elegido y el derecho a ejercer funciones públicas, en su territorio (Ziccardi, 2006; 2012).

Este trabajo se centra en analizar los esfuerzos realizados por dos de las grandes ciudades capitales de América Latina, —Buenos Aires y Ciudad de México—, para fortalecer el acceso y el ejercicio de los derechos humanos de sus habitantes, en particular, los relacionados con la ciudadanía política y la representación efectiva. Para ello, en el segundo apartado, se analiza, desde una perspectiva teórica y comparada, el modo en que se ha ejercido la autonomía de las ciudades como un elemento fundamental para avanzar en la construcción de una agenda propia de derechos (como ciudades de derechos). En el tercer apartado se comparan los diseños constitucionales de ambas en cuanto al reconocimiento de la ciudadanía y el establecimiento de los mecanismos de participación, de la representación política y de democracia directa. La cuarta sección retoma los aprendizajes identificados desde la perspectiva comparada para concluir sobre los avances logrados por ambas ciudades en el fortalecimiento de los derechos civiles y políticos de sus habitantes. En el quinto apartado se identifican, a partir de las buenas prácticas encontradas en ambas capitales, los estándares que deben seguir las ciudades que pretendan fortalecer la participación y representación política. Finalmente, se presentan las reflexiones sobre los diseños constitucionales para una ciudadanía más incluyente, lo que va en consonancia con la “revolución de los derechos” (Epp, 2013) que supone la construcción de las democracias paritarias con igualdad sustantiva.

Ciudades, autonomía y diseños constitucionales

La literatura, tanto teórica (Dworkin, 1978; Sen, 2000; Nussbaum, 2012) como comparada (Dalton, 2017; Thompson, 2017; Kaztman, 2000; Oxhorn, 2001; Moser, 1998; Simpson, 1990) apunta a que el ejercicio efectivo de los derechos humanos depende, en gran medida, de una serie

de condiciones socioeconómicas, sin las cuales los individuos pierden la autonomía y capacidad de obrar. Sin embargo, reconoce que, en un paso previo, resulta clave el diseño institucional: para que los derechos sean efectivos tienen que ser exigibles y ello, a su vez, requiere de su reconocimiento en un instrumento legal.

Los derechos humanos necesitan de un conocimiento y un reconocimiento social que, en las sociedades democráticas, se logra a partir de su institucionalización y aceptación por parte del Estado (Martin, 1997: 86-7; Hann, 2016:117-125). Si bien la identificación de un derecho y de la necesidad de su reconocimiento formal se puede dar desde diversos espacios —en especial, desde las demandas de la sociedad civil— su identificación en un instrumento legal resulta indispensable para el funcionamiento del sistema democrático. Tradicionalmente, ese reconocimiento de los derechos era realizado por el Estado-Nación, a través del proceso constitucional, o por los tratados internacionales, consideradas ambas como las únicas instancias para su desarrollo. A esta vía se ha sumado la interpretación judicial, mediante la cual los jueces pueden, en ocasiones, crear derechos, aunque estos suelen ser derivados o vinculados a los derechos ya existentes. Bajo la misma lógica, otros órganos, como el Legislador ordinario, no tienen la facultad para crear nuevos derechos, aunque pueden reconocer, ampliar o reforzar aquellos ya reconocidos constitucionalmente o por los instrumentos internacionales (Rey, 2013: 81-4).

Después de la Segunda Guerra Mundial, y con mayor fuerza aún, a partir de las transiciones democráticas de la tercera ola (Huntington, 1994), la dimensión internacional se ha vuelto cada vez más relevante para la protección de los derechos humanos. Los instrumentos internacionales, cada vez más amplios y progresivos, junto con la jurisdicción de las Cortes Internacionales de Derechos Humanos, han obligado a los Estados-Nación a canalizar mayores esfuerzos hacia el fortalecimiento de los derechos de la ciudadanía. Una de las características distintivas de este proceso fue el tránsito a la aplicación directa de los instrumentos internacionales, sin una mediación necesaria de las legislaciones nacionales o locales.

Este proceso ocurrió no solo a nivel nacional, sino que se trasladó a los gobiernos locales. Desde los inicios del siglo XXI, cada vez más ciudades

alrededor del mundo basan sus normas y sus políticas en el marco internacional de los derechos humanos, ofreciendo mayores garantías y fortaleciendo sus políticas sociales encaminadas a lograr una mayor igualdad y bienestar para sus habitantes (Van den Berg y Oomen, 2014: 11-2). Esta nueva lógica de actuar de las ciudades es reflejo de su creciente autonomía y relevancia no solo como hábitats fundamentales para el desarrollo de sus comunidades, sino como jugadores cada vez más importantes y poderosos a nivel global (Barber, 2013: 5-8).

En cuanto a la internacionalización, las ciudades han recibido apoyo de los tratados y las instituciones internacionales (Meyer, 2009). Un punto crítico en ese esfuerzo se dio en 2018 cuando se celebró en Barcelona la Conferencia Internacional “Cities For Rights”, en la que las y los representantes de las ciudades debatieron acerca de las posibilidades de fortalecer la actuación de los centros urbanos a favor del reconocimiento de los derechos (Castillo, 2018)¹⁵. Su antecedente relevante fue la Conferencia celebrada en 1998, también en la capital catalana, y que dio pie a la consolidación de las ciudades como agentes fundamentales para la expansión y protección de derechos. Solamente dos años después, en Saint Denis, Francia, fue adoptada la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad¹⁶, el primer documento internacional que reconoce el papel y el compromiso de las ciudades con la protección de los derechos fundamentales y, en particular, con la protección de los ciudadanos y colectivos más vulnerables¹⁷.

15 Esta idea también fue originalmente pensada por Lefebvre (1968) quién invitó a repensar las ciudades, cada vez más excluyentes, y conceptualizó el “derecho a la ciudad”, construyendo un planteamiento político que reivindicaba el buen vivir para todos, buscando hacer de las ciudades un espacio de encuentro colectivo.

16 La Carta es un documento que señala el compromiso del municipalismo europeo con los derechos humanos e hizo un llamamiento a un reconocimiento político reforzado. Disponible en: <https://www.uclg-cisdp.org/es/el-derecho-la-ciudad/carta-europea>

17 En palabras de Eleanor Roosevelt: “¿Dónde, después de todo, comienzan los derechos humanos universales? En los lugares pequeños, cerca de casa, tan cerca y tan pequeños que no se pueden ver en ningún mapa del mundo. Sin embargo, son el mundo de la persona individual: el barrio en el que vive; la escuela o la universidad a la que asiste; la fábrica, granja u oficina donde trabaja. Tales son los lugares donde cada hombre, mujer y el niño busca justicia, igualdad de oportunidades, igual dignidad sin discriminación. A menos que los derechos tengan significado allí, tienen poco significado en cualquier sitio. Sin una acción ciudadana concertada para mantenerlos cerca de casa, buscaremos en vano progreso en el mundo más grande” (Roosevelt, 2000 [1953]: 190).

La agenda de las ciudades en términos de ampliación de derechos es también la agenda para eliminar la reproducción de relaciones asimétricas de poder entre hombres y mujeres que está presente en las sociedades, pero también en los sistemas políticos (en sus leyes, en sus instituciones y en sus prácticas). Estos derechos también son importantes de considerar para la construcción de las democracias paritarias con igualdad sustantiva. Ni las leyes, ni las instituciones, ni las ciudades son neutrales a esas desigualdades generizadas (Freidenberg y Tello, 2020), como también lo indican diversos instrumentos internacionales que buscan garantizar el acceso de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres a los procesos de toma de decisiones vinculados a la ciudad¹⁸.

La incorporación de la mirada de las mujeres a la ciudad constituye una estrategia distinta de entender el desarrollo (Tello, 2018: 246). Que las ciudades (las instituciones, las leyes, las prácticas) están “generizadas” supone, siguiendo a Acker (1990), que en ellas se reproducen valores, reglas, prácticas y discursos que suponen cierta superioridad de los atributos culturales masculinos; que los recursos de poder, los incentivos y la visibilidad del trabajo se distribuyen de manera asimétrica beneficiando a los hombres y donde lo femenino suele estar subordinado y devaluado respecto a lo masculino. En ese sentido, la profundización de los derechos humanos por parte de las ciudades también supone una (des)generización de las relaciones de poder con la intención de procurar la igualdad sustantiva¹⁹.

Esto se enmarca en la obligación de los Estados de eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida pública y el compromiso de garantizar

18 Algunos de esos instrumentos internacionales son la “Carta Europea de la Mujer en la Ciudad” (1995), la “Carta Internacional por el derecho de la mujer a la ciudad” (2004), la “Declaración de Aguascalientes: Los territorios locales desde la perspectiva de género” (2013) y, más recientemente, la “Declaración de Santiago: Mujeres, Ciudad y Territorio” (2016), recogen el consenso internacional en torno a las principales barreras al derecho de las mujeres a la ciudad desde la perspectiva de género. Es más, los gobiernos locales han ratificado compromisos para con las mujeres en la Declaración Mundial de IULA sobre las Mujeres en el Gobierno Local (1998); la Declaración del Congreso Fundador de “Ciudades y Gobiernos Locales Unidos” (París 2004) y la Carta por el Derecho de la Mujer a la Ciudad (2012), que busca enfatizar los desafíos pendientes para lograr ciudades más equitativas y democráticas.

19 Se trata de poner a la igualdad de género en el centro de las políticas de desarrollo local, como bien indicó la 4ª Conferencia Mundial de la Mujer, organizada en Beijing en 1995.

la igualdad de condiciones entre hombres y mujeres²⁰. Las “ciudades amigables con las mujeres” suponen espacios de convivencia sin restricciones (Tello, 2018), donde las mujeres ejercen sus derechos en igualdad de condiciones que los hombres. Ya no son ciudadanas de segunda o tercera, y su ciudadanía no es formal sino plena. Una ciudad amable desde la perspectiva de género implica pensar en las necesidades de todos y todas; superando las “desigualdades estructurales” (Saba, 2016) que enfrentan los grupos subrepresentados y haciendo que la igualdad ante la ley, la igualdad formal, se traduzca en igualdad real de todos quienes integran la comunidad.

Derechos civiles y políticos

Los derechos civiles y políticos son aquellos que protegen las libertades individuales de su quebrantamiento ilegal (represión) por parte del poder (sea el de los gobiernos o el de cualquier otro agente político público o privado) y garantizan la capacidad de la ciudadanía para participar en la vida civil y política del Estado en condiciones de igualdad, y sin discriminación. Estos derechos son los considerados como de la primera generación de derechos humanos y tienen que ver con ser miembro pleno de una comunidad, tener los mismos derechos que los demás y las mismas oportunidades de influir en el proceso de toma de decisiones, así como también implica una serie de obligaciones para hacer posible el ejercicio de los derechos.

En el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966, que entró en vigencia en 1976, ya se habían establecido una serie de derechos como la prohibición de la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes, el derecho a la vida, la prohibición de la esclavitud, el derecho a la seguridad de la persona, la protección contra el arresto y la detención arbitraria en cualquier circunstancia, el derecho a la equidad procesal ante la legislación y al debido proceso; el derecho a la libertad

20 Si bien la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobadas en 1948, tenían ya incorporados como valores básicos el respeto de los derechos para todas las personas, no incluían de manera directa y explícita los derechos de las mujeres.

de expresión, conciencia y religión o el derecho a elegir y ser elegido por sufragio universal, entre otros. En dicha Declaración también se incluye el derecho a la libre determinación de todos los pueblos, entendidos como derechos colectivos y comprendidos como los derechos de tercera generación.

En las décadas recientes el ejercicio de los derechos políticos y de la ciudadanía empezaron a recibir cada vez mayor atención y protección en el ámbito internacional. En particular, en el continente americano, los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) han suscrito la Carta Democrática Interamericana (2001), que establece diversos mecanismos de defensa colectiva de la democracia y, con ello, de los derechos ciudadanos a elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; un régimen plural de partidos y organizaciones políticas y la separación e independencia de los poderes públicos (García-Sayán, 2005: 109-13).

De manera similar, es cada vez más común y más amplia la jurisdicción internacional que vigila el apego de los Estados a los principios democráticos y a la protección de los derechos políticos como derechos humanos, obligando a los países a proteger, respetar y ampliar los derechos de todas las personas. La jurisprudencia de las cortes internacionales (en especial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos) han sido importantes, en especial, para evitar restricciones excesivas a los derechos políticos que pudieran impactar negativamente en la capacidad de las personas de participar en la vida política de sus comunidades (Dalla Vía, 2011: 15-45; Martín, 2010: 102-20).

En esa línea ha sido clave el hecho de que todos los grupos que participan en la comunidad estuvieran incluidos de manera formal y real en los procesos de toma de decisiones. Esto ha supuesto el cuestionamiento a la idea de la existencia de un ciudadano universal que incluía en sí mismo a todas las personas (sin considerar sus diferencias) (Yuval-Davis, 1997: 6). Aún cuando ha habido fuertes resistencias, la noción de ciudadanía ha ido evolucionando, ya que se caracteriza por tener un carácter expansivo que va transformándose de la mano de los cambios que va viviendo la sociedad (Galligan, 2007; Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2014; Young, 2000). En algunos casos, la diversidad de derechos ha sido impulsada des-

de las ciudades capitales, que vieron la necesidad de incorporar nuevos actores como las mujeres, los jóvenes, las personas en situación de migración, las pertenecientes a grupos de la diversidad sexual, personas indígenas y afros, entre otras (Oomen y Baumgärtel, 2014: 718-725).

Esta transformación también ha ocurrido con la manera de ejercer la ciudadanía. Si bien inicialmente la ciudadanía política tenía que ver fundamentalmente con votar, las ciudades han ido incorporando otros derechos vinculados a nuevos mecanismos de participación política y de intervención de la ciudadanía en lo público (formas de democracia directa, revocatoria de mandato, presupuesto participativo, iniciativa legislativa, asambleas, tecnología cívica, entre otras). Los “mecanismos de innovación democrática” (Freidenberg y Muñoz-Poggosian, 2019) incluye también a los “mecanismos de democracia directa”, es decir, aquellos métodos, procedimientos o instituciones públicamente reconocidas a partir de las cuales la ciudadanía decide o emite su opinión acerca de distintos asuntos directamente a través del sufragio universal y secreto (Altman, 2011), u otras formas de influencia. La literatura comparada ha identificado diferentes mecanismos de participación política como: a) los mecanismos proactivos y b) los mecanismos reactivos (Lissidini, 2015: 142-143). Entre los primeros, se encuentran los recursos con los que cuenta la ciudadanía para proponer leyes (iniciativa legislativa, reformar la Constitución total o parcial) y proponer una consulta popular (llamada a veces referendo, referéndum o iniciativa popular). Los mecanismos proactivos pueden promover un mayor involucramiento y compromiso de los ciudadanos en las decisiones políticas y una democratización de la agenda política, aunque requieren de organización, conocimiento y recursos materiales que no siempre son accesibles a la ciudadanía²¹.

21 Entre esos mecanismos se encuentran los referendos, plebiscitos o consultas ciudadanas, que pueden ser convocados por el poder ejecutivo y/o el poder legislativo, pudiendo ser vinculantes o no vinculantes. Según la Base de Datos de Democracia Directa de IDEA Internacional, en unos países tanto los presidentes como los parlamentos pueden convocar referéndums y/o plebiscitos (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Paraguay); en otros sólo los presidentes pueden convocarlos (Antigua y Barbuda, Canadá, Chile y Uruguay) y, finalmente, hay casos donde sólo los parlamentos puedan llamar a votar en un referéndum o plebiscito (Belice, Bermudas, Brasil, Islas Caimán, Jamaica y Venezuela).

Entre los segundos, se identifica la derogación de una ley (algunos llaman veto) y la revocatoria de mandatos (*recall*), que puede ser de todos los cargos electos o de algunos. En este caso, son mecanismos de defensa del ciudadano frente a la aprobación de leyes impopulares y para impedir que sigan en su cargo funcionarios públicos que son cuestionados por algún motivo. Si bien las ventajas de contar con estas herramientas son evidentes, también existen riesgos pues pueden poner en jaque al sistema representativo, especialmente si se abusa de ellos o se amenaza constantemente con su utilización. Los efectos dependen de las herramientas jurídicas que adopte la democracia directa (esto incluye no sólo a los requisitos para iniciar y aprobar propuestas, sino también las reglas respecto del financiamiento y uso de los medios de comunicación en las campañas) y también del papel que tenga la intervención gubernamental.

CDMX y Buenos Aires: diseños constitucionales subnacionales en sistemas federales

Dos ciudades capitales latinoamericanas han vivido procesos de cambio institucional en las últimas décadas, orientados a su constitucionalización como gobiernos autónomos en sistemas federales. Si bien otras ciudades también se han visto inmersas en procesos de descentralización política, en ambas circunstancias estas ciudades buscaron lo que Carrión Mena (2014: 29) ha denominado como “la construcción de una nueva instancia institucional de gobierno (que) pone en entredicho el tradicional equilibrio de poderes frente al gobierno nacional”²². En ese sentido, en un esfuerzo por transformarse en entes autónomos, estas capitales de sistemas políticos federales han enfrentado retos significativos al buscar ejercer su autonomía, dado que en su calidad de Ciudades Capitales son las que más limitaciones tienen para asumir una nueva forma de ejercicio del poder.

22 Otras capitales que experimentaron procesos de transformación de sus estructuras políticas fueron Quito, al convertirse en Distrito Metropolitano (1992); Bogotá al ser considerada Distrito Capital con la Constitución de 1991 o Caracas al ser convertida en Distrito Metropolitano con la Constitución de 1999. También Lima, Montevideo y La Paz han vivido procesos en este sentido.

En los sistemas federales, existen al menos dos niveles institucionales, unos vinculados a la federación y otros a sus Estados Miembros. En ellos, la ciudadanía debe cumplir con leyes específicas de cada Estado así como también con las generadas por la Federación.²³ En ese escenario, históricamente, las entidades capitales tuvieron regímenes especiales diferentes a los de la Federación y a los de las entidades.²⁴ De ahí que en la últimas décadas, las Ciudades Capitales de los sistemas federales busquen tener más competencias y mayor autonomía respecto a lo que históricamente podían hacer en el marco de sus diseños constitucionales nacionales, dando cuenta de las exigencias de la dinámica multinivel que lleva a la ciudadanía y a los actores de la política a participar en múltiples espacios de decisión (Detterbeck, 2012).

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) realizó un proceso constituyente que le permitió alcanzar la autonomía frente a la administración federal en 1996, mientras que la Ciudad de México desarrolló un proceso similar apenas en 2017. En ambos casos se celebraron elecciones para convocar a los miembros de una Asamblea Constituyente para redactar los respectivos textos constitucionales que dieron pie a la creación de las entidades con autonomía plena y gobierno propio, electo por las y los habitantes de las ciudades, bajo el entendimiento de que la descentralización política es una herramienta de democratización y de que había que generar mecanismos que permitieran una participación más directa de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones a nivel local.

La Convención Constituyente fue el ente en el que se depositó el poder constituyente para elaborar la Constitución de la CABA, tras la reforma constitucional nacional de 1994 (art. 129), en la que se decidió que la Ciudad obtuviera un mayor grado de autonomía. El Congreso Nacional sancionó la Ley N° 24.620, del 21 de diciembre de 1995, que permitía la elección de un Jefe de Gobierno y Vicejefe de Gobierno y de 60 repre-

23 Por ejemplo, en Argentina, el artículo centésimo vigésimo tercero, incluido en la reforma constitucional de 1994, manifiesta que: “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (Constitución Nacional, 1994).

24 Carrión Mena (2014: 29) sostiene que “la descentralización del Estado cuestionó la capitalidad en tres de sus formas fundamentales: el imaginario de la representación nacional, la lógica de localización de los poderes centrales y el sistema de redistribución de recursos económicos”.

sentantes que dictarán el Estatuto Organizativo. La Asamblea inició sus trabajos el 19 de julio de 1996 y sesionó por primera vez en forma plena el 2 de agosto, integrada por un abanico plural de fuerzas políticas. Las sesiones finalizaron el 1 de octubre de 1996, cuando fue sancionada la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires²⁵.

La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México fue el órgano en el que recayeron todas las funciones del Poder Constituyente de la Ciudad de México, de acuerdo con el Decreto de Reforma Política de la Ciudad de México²⁶. La instalación de la Asamblea fue el 15 de septiembre de 2016, estuvo integrada por cien diputados²⁷, electos según las disposiciones del propio decreto, quienes aprobaron la Constitución Política de la Ciudad de México el 31 de enero de 2017.

¿Qué dicen los textos constitucionales sobre los derechos civiles y políticos de la ciudadanía en las Ciudades Capitales?

De los procesos constitucionales surgieron dos diseños institucionales con amplias garantías de protección de derechos —entre ellos derechos sociales, derechos políticos y de protección al medioambiente—, con regímenes de-

25 La ley establecía que el Jefe de Gobierno y el Vicejefe de Gobierno debían reunir las mismas condiciones que se requieren para ser diputado nacional de la República Argentina. La Asamblea se dividió en cuatro bloques, que correspondían a cada uno de los partidos políticos elegidos: Frepaso, UCR, PJ y ND. La Convención funcionó durante setenta y cinco días, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 7.º de la Ley 24620. El texto fue aprobado por unanimidad salvo por algunas reservas hechas por el Partido Justicialista.

26 Decreto de Reforma Política de la Ciudad de México, publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación del 29 de enero de 2016. Disponible aquí: http://www.dof.gob.mx/avisos/2480/SG_290116_vesp/SG_290116_vesp.html

27 La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México estuvo integrada por cien diputados electos bajo diversos mecanismos: a) 60 diputados fueron electos por voto popular bajo principio de representación proporcional sobre una lista plurinominal de candidaturas para una sola circunscripción electoral (la Ciudad de México). Para contender por alguna de estas diputaciones constituyentes se pudo participar como parte de la lista presentada por los partidos políticos con registro nacional o por la integración de fórmulas de candidaturas independientes que cuenten con el respaldo de al menos 1% del padrón electoral de la Ciudad de México; b) catorce diputados electos por dos tercios de los representantes en el Senado de la República; c) catorce diputados designados por voto de las dos terceras partes de los representantes en la Cámara de Diputados; d) seis diputados designados por el Presidente de la República y, e) seis diputados designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

mocráticos basados en las elecciones libres y periódicas y división tripartita del poder. Las ciudades, liberadas del control de la administración federal, fueron capaces de definir e impulsar agendas propias y para desarrollar nuevas formas de democracia, ampliando y fortaleciendo el ejercicio de los derechos políticos de sus habitantes.

La Constitución de la CABA introdujo una figura innovadora que tiene que ver con la ordenación territorial en comunas, las que permiten articular una relación más cercana entre ciudadanía y gobernantes así como también favorecer la descentralización política, contribuir en la desconcentración de las funciones del gobierno de la Ciudad y mejorar la eficiencia y calidad de las prestaciones que da el gobierno, entre otras²⁸. El espíritu de ese cambio era facilitar el buen gobierno y la gestión local de los servicios públicos. La Constitución también reconoce amplios derechos de la ciudadanía para garantizar su participación política en los asuntos de la comunidad. Entre los elementos novedosos que incluye esta Constitución destaca el derecho al voto de los residentes extranjeros (art. 62), el reconocimiento del derecho a la no discriminación y también al de ser diferente, y la remoción de los obstáculos que impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad (art. 11).

En materia de derechos a la participación política, la CABA establece garantías para la construcción de la igualdad de género, incluyendo la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas y programas y la elaboración de un plan de igualdad entre varones y mujeres (art. 38). En el momento de su aprobación, la Constitución es-

28 Artículo 3° - Finalidad - A los efectos de la aplicación e interpretación de esta ley, se entiende que la misma tiene por finalidad: a) Promover la descentralización y facilitar la desconcentración de las funciones del Gobierno de la Ciudad, preservando su integridad territorial. b) Facilitar la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos. c) Promover el desarrollo de mecanismos de democracia directa. d) Mejorar la eficiencia y la calidad de las prestaciones que brinda el Gobierno de la Ciudad. e) Implementar medidas de equidad, redistribución y compensación de diferencias estructurales a favor de las zonas más desfavorecidas de la ciudad. f) Preservar, recuperar, proteger y difundir el patrimonio y la identidad cultural de los distintos barrios. g) Consolidar la cultura democrática participativa. h) Cuidar el interés general de la ciudad. i) Asegurar el desarrollo sustentable. Ver Ley N° 1777/2005, Ley Orgánica de Comunas. Disponible en: https://www.eleccionesciudad.gob.ar/uploads/resoluciones/Ley_Ciudad-1777.pdf

tableció la cuota de género (máximo 70% de personas de un sólo género con las probabilidades de ser electas, art. 36). Sin embargo, en 2019, la Ciudad de Buenos Aires reformó su Código Electoral, para aprobar la paridad y establecer que las listas de candidaturas de las agrupaciones políticas que presenten precandidatos/as y candidatos/as a Diputados/as y Miembros de Juntas Comunales deben conformarse con precandidatos/as o candidatos/as de diferente género de forma intercalada (art. 3 del Código Electoral).

En relación a la participación ciudadana, la CABA previó cinco diferentes mecanismos de democracia directa: la iniciativa ciudadana, el referéndum, la revocación de mandato, la audiencia pública y el presupuesto participativo. Todos ellos permiten a la ciudadanía incidir directamente en las decisiones públicas y en la construcción de las políticas públicas. La iniciativa ciudadana puede ser presentada por al menos el 1.5% del electorado y el Congreso está obligado a iniciar, en un plazo máximo de 12 meses, el procedimiento legislativo para el análisis de la propuesta y su eventual aceptación o rechazo²⁹. El referéndum es obligatorio y vinculante cuando se refiere a la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general.³⁰ La consulta popular (no vinculante) puede ser convocada en relación con los asuntos de la Ciudad y de las comunas. La pueden convocar la Legislatura, el Gobernador o la autoridad de la Comuna, dentro de sus ámbitos territoriales y sobre decisiones de sus respectivas competencias³¹.

Además de los referéndum y las consultas, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires prevé la figura de audiencia pública, una

29 La iniciativa puede abordar cualquier tema, con excepción de las reformas a la propia Constitución, tratados internacionales, impuestos y presupuesto (art. 64).

30 La convocatoria la realiza el Poder Legislativo tratándose de ley que no puede ser vetada, o bien el Jefe de Gobierno cuando la Legislatura no hubiera tratado en el plazo establecido un proyecto de ley por procedimiento de iniciativa popular que cuente con más del 15% de firmas del total de inscriptos en el padrón de la Ciudad. El referéndum no puede celebrarse en relación a las materias que quedan excluidas de la iniciativa ciudadana (las reformas a la propia Constitución, tratados internacionales, impuestos y presupuesto), así como los tratados interjurisdiccionales y las que requieran mayorías especiales para su aprobación (art. 65).

31 Mediante estos mecanismos la ciudadanía se puede pronunciar sobre temas diversos, con excepción de las reformas a la propia Constitución, tratados internacionales, impuestos, los tratados interjurisdiccionales y las leyes que requieran mayorías especiales para su aprobación (art. 66).

instancia novedosa. Esta se convocó para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal. Su celebración debe contar con la presencia de funcionarios competentes y es obligatoria antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos (art. 63). La revocatoria de mandato es el mecanismo utilizado para concluir, de manera anticipada, el mandato de un funcionario electo. Puede ser solicitada por la ciudadanía, con el apoyo de al menos el 20% del electorado de la Ciudad o comuna respectiva. La revocación no procede para funcionarios que no hayan cumplido un año de mandato, ni para aquellos a los que le restan menos de seis meses para la conclusión del mismo (art. 67). Finalmente, la Ciudad cuenta con una regulación avanzada en materia presupuestal, pues su Constitución establece que el presupuesto de la Ciudad es de carácter participativo. Conforme a esta disposición, deben existir diversos mecanismos que aseguren la expresión de la opinión ciudadana durante la definición del presupuesto, de acuerdo con la legislación correspondiente (art. 52).

La Constitución Política de la Ciudad de México (CP CDMX, 2017) también fue innovadora en una multiplicidad de dimensiones ya que reconoció derechos civiles y políticos que no estaban presentes en el diseño constitucional nacional como la obligatoriedad de alcanzar la paridad entre géneros en la integración del Congreso de la Ciudad y de todos los órganos de gobierno, la inclusión de las personas jóvenes (entre 18 y 29 años de edad) en los cargos de ayuntamientos (cuota joven), la ampliación de los mecanismos de participación directa en la toma de decisiones y en la definición de las políticas públicas, y reconoció el derecho a un buen gobierno.

La CP CDMX desarrolló un importante marco de protección de los derechos de las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad, enumerando 14 distintas categorías de personas a las que otorga protección reforzada³², que implica adopción de diversos mecanismos

32 El artículo 11 de la CPCDMX se refiere a las siguientes categorías: las mujeres; las niñas, niños y adolescentes; las personas jóvenes; las personas mayores; las personas con discapacidad; las personas LGBTTTI; las personas migrantes y sujetas de protección internacional; las víctimas; las

necesarios para garantizar el pleno ejercicio de todos los derechos de estas personas y para eliminar las barreras a las que aún se enfrentan para lograr el goce de sus derechos y plena inclusión en la sociedad. Asimismo, reconoce los derechos de las mujeres, a la no discriminación y promueve la eliminación de cualquier forma de violencia hacia ellas. Este es un elemento clave porque esta constitución incluye una nueva manera de garantizar la igualdad entre los géneros, obligando a que la integración del Congreso resulte ser de manera paritaria y dando poderes a las autoridades electorales a asignar escaños de manera que resulte integrado con 33 hombres y 33 mujeres. Asimismo, estableció la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas y programas de gobierno en la ciudad (arts. 4 y 5).

En cuanto a los derechos políticos y mecanismos de participación ciudadana, la Constitución de la Ciudad de México estableció siete distintos mecanismos que permiten a las personas incidir en la legislación, en el presupuesto y en la definición e implementación de las políticas públicas. Cuatro de estos mecanismos (referéndum, plebiscito, consulta popular y consulta ciudadana) buscan someter a la voluntad de la ciudadanía las decisiones legislativas y de políticas específicas. Las consultas, popular y ciudadana, se convocan para preguntar a las y los ciudadanos su opinión acerca de cualquier tema que tenga impacto trascendental en la Ciudad (en caso de la consulta popular) o en sus distintos ámbitos temáticos y territoriales (en caso de la ciudadanía)³³. El plebiscito procede para aprobar o rechazar decisiones públicas que sean competencia del Poder Ejecutivo de la Ciudad o de las alcaldías, a solicitud de: 0.4% de las personas inscritas

personas en situación de calle; las personas privadas de su libertad; las personas que residen en instituciones de asistencia social; las personas afrodescendientes; las personas de identidad indígena; y las personas pertenecientes a las minorías religiosas.

33 La consulta popular puede ser solicitada por el Congreso, a solicitud de al menos el 2% de las personas inscritas en la lista nominal de la Ciudad; la persona titular de la Jefatura de Gobierno; una tercera parte de las y los integrantes del Congreso; un tercio de las alcaldías; el 10% de los Comités Ciudadanos o las Asambleas Ciudadanas; o el 10% de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes. La consulta ciudadana se convoca únicamente a petición de por lo menos el 2% de las personas inscritas en el listado nominal del ámbito territorial correspondiente. La Constitución establece que las consultas no proceden en las materias de derechos humanos, penal o tributaria, y que la consulta ciudadana es vinculatoria para las autoridades cuando cuente con la participación de al menos el 15% de las personas (art. 25 de la CP CDMX, 2017).

en la lista nominal; la persona titular de la Jefatura de Gobierno; una tercera parte del Congreso; o las dos terceras partes de las alcaldías³⁴.

Asimismo, el referéndum se emplea para que la ciudadanía pueda aprobar directamente las reformas a la propia Constitución o validar actos legislativos³⁵. La revocatoria de mandato permite a las personas expresar su voluntad de interrumpir el ejercicio de cargo de algún funcionario electo³⁶. El presupuesto participativo permite a la ciudadanía decidir sobre el destino de (usualmente una parte de) los recursos públicos. Mediante diversos mecanismos de propuestas y toma de decisión, las personas pueden definir las políticas públicas que las afectan y benefician directamente. En la Ciudad de México, el presupuesto participativo se emplea para los proyectos de mejoramiento barrial y a la recuperación de espacios públicos en los ámbitos específicos de la Ciudad. Su operación está regulada por la legislación correspondiente (art. 26).

En el marco constitucional de la Ciudad de México destacan también las previsiones relativas al reconocimiento del derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios. Todas estas comunidades pueden adoptar por sí solas las decisiones e instituir prácticas propias para desarrollar sus facultades económicas, políticas, sociales, educativas, judiciales, culturales, así como de manejo de los recursos naturales y del medio ambiente. Asimismo, pueden elegir sus autoridades mediante sistemas normativos internos, lo que les garantiza mantener su autonomía frente a las autoridades de la Ciudad (arts. 57 al 59).

34 No procede en las materias de derechos humanos, penal o tributaria. Es vinculante cuando cuente con la participación de al menos la tercera parte de las personas inscritas en la lista nominal (art. 25 de la CP CDMX, 2017).

35 Un referéndum puede ser convocado por la ciudadanía (el 0.4% de las personas inscritas en la lista nominal) o por las dos tercias de quienes integran el Congreso, y que es vinculante cuando la participación ciudadana sea mayor a dos tercias de las personas con derecho al voto (art. 25 de la CPCDMX).

36 Este procedimiento se puede iniciar a partir de la solicitud de al menos el 10% de las personas inscritas en la lista nominal de la demarcación respectiva, cuando haya transcurrido al menos la mitad de la duración del cargo. La voluntad de la ciudadanía expresada en este procedimiento es vinculante ante la participación de al menos 40% de las personas inscritas en la lista nominal y con al menos 60% de votos a favor (art. 25 de la CPCDMX).

Aprendizajes comparados en materia de derechos civiles y políticos para un Estatuto de Autonomía

El análisis de los diseños constitucionales de las dos ciudades Capitales permite identificar buenas prácticas y mecanismos de innovación democrática que deberían convertirse en un estándar para cualquier ciudad comprometida con los derechos, la inclusión y la participación ciudadana. Entre estos estándares se pueden identificar aquellos derechos que significan un avance en el reconocimiento de los derechos civiles y políticos, en la construcción de las garantías para su cumplimiento y en la configuración de los mecanismos para la participación ciudadana en la toma colectiva de decisiones.

Los estándares relativos al reconocimiento de los derechos políticos suponen tener en cuenta una serie de aprendizajes:

- **La paridad de género.** La postulación paritaria de las candidaturas a todo tipo de cargos representativos es hoy un mínimo necesario para la construcción de la igualdad sustantiva y para el desarrollo de una democracia paritaria, lo que ya está acordado en diversos instrumentos internacionales (CEDAW, Beijing, Parlatino). Sin embargo, lo recomendable es llevar este principio más allá de las postulaciones de las candidaturas, para establecer la integración paritaria de los órganos legislativos, municipales, del gabinete y de los altos cargos de la administración pública. La paridad que trascienda a la integración de las autoridades y del funcionariado permite lograr un cambio amplio y efectivo en las instituciones públicas y visibiliza a las mujeres como sujetas de mismos derechos y personas con capacidad para ejercer el gobierno. Un paso futuro será, como hizo la CP CDMX, exigir no sólo la postulación paritaria, sino la integración paritaria de instituciones legislativas.
- **La autonomía de las comunidades indígenas y barrios originarios.** Algunas de las ciudades de América Latina surgieron a partir de los asentamientos más antiguos de diferentes y diversas poblaciones. En ese sentido, se esperaría que los centros urbanos reconocieran sus orígenes y su historia y respetaran la diversidad étnica y cultural que les aportan sus poblaciones originarias. Para lograr un desarrollo libre, preservan-

do su cultura y tradiciones, las comunidades indígenas y los barrios originarios necesitan contar con un amplio margen de autonomía y la posibilidad de toma de decisiones y selección de las autoridades bajo sus propias normas. En este caso, debe destacarse que la CP CDMX fue innovadora al incluir los derechos de selección de sus propias autoridades así como también el derecho a la libre determinación y autonomía.

- **Las acciones afirmativas para los jóvenes.** Las ciudades deben garantizar los derechos de participación en la toma de decisiones a todas las personas. Los jóvenes deben poder tener acceso a la participación política para compartir la oportunidad y la responsabilidad de determinar el futuro de las comunidades en las que van a desarrollar sus vidas. Respecto a este punto, el hecho de que CP CDMX exija como parte de sus cuotas al registro de candidaturas con cuota joven es un mecanismo innovador respecto al acceso y ejercicio de los derechos.
- **La posibilidad de participación de las y los extranjeros en las decisiones de la ciudad.** Las ciudades deben posibilitar que cualquier persona, más allá de su nacionalidad, pueda decidir en las cuestiones básicas de su comunidad. Basada en la idea de “aquí vivo, aquí voto”, las ciudades incluyentes deberían garantizar al menos en el nivel local (y estatal) el derecho de los habitantes a definir las políticas, a participar de las decisiones y elegir a los representantes públicos en su comunidad.

Los estándares relativos a las garantías del ejercicio de los derechos tienen que ver con los siguientes aprendizajes:

- **El derecho a ser diferente.** Las personas, para poder desarrollarse plenamente y de manera autónoma, necesitan plena libertad para poder decidir acerca de su modo de ser, de manifestarse, de amar, de sentir, de construir su personalidad y su vida. Las ciudades deben garantizar las condiciones necesarias para proteger la dignidad humana de todas las personas, en particular de quienes, por tener características distintas de la mayoría de la población, como las personas de la diversidad sexual, quienes también deben sentirse parte de una ciudad que les incluye.

- **El derecho a la no discriminación.** Los patrones de discriminación obstaculizan el ejercicio de la autonomía y de los derechos por parte de las personas pertenecientes a los grupos en situación de vulnerabilidad y se vuelven particularmente agudos en los espacios urbanos. Es indispensable que las ciudades no solo reconozcan ese derecho, sino que también implementen políticas públicas necesarias para combatir la discriminación y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos para todas las personas.
- **El derecho a una ciudad cuidadora.** La división sexual del trabajo es tal vez el nudo crítico y primigenio a todas las desigualdades entre hombres y mujeres. Relegadas del espacio público al mundo privado y las responsabilidades reproductivas, las mujeres no solo han sido frecuentemente excluidas de la toma de decisiones públicas, sino también de las oportunidades y de los usufructos del desarrollo. Las ciudades cuidadoras deben impulsar el repensar la redistribución y corresponsabilidad del cuidado, asumiendo que el Estado y sus administraciones descentralizadas, deben garantizar la responsabilidad del cuidado con especial énfasis en los ciclos vitales y situaciones de dependencia (Freidenberg y Tello, 2020). También deben desarrollar las garantías para cubrir brechas a través de servicios de proximidad tales como guarderías infantiles, educación para la primera infancia, residencias para la tercera edad, servicios de atención a la salud, prestaciones para el trabajo doméstico, servicios públicos de cuidado a domicilio.
- **El derecho a una ciudad compartida.** Las ciudades deben ser diseñadas para la convivencia, la integración y la cohesión social. En ese sentido, deberían hacerse esfuerzos públicos para fomentar espacios de ocio compartido (parques públicos que combinan zonas de juego para la infancia con espacios de esparcimiento para las personas mayores o personas con movilidad reducida; o cuentan con clubes deportivos públicos). También una ciudad compartida debe fomentar el encuentro entre grupos sociales diversos e impulsar actividades de intercambio cultural cuando coexisten expresiones multiculturales, favoreciendo el conocimiento mutuo y la tolerancia (Freidenberg y Tello, 2020).

- **La transversalización de la perspectiva de derechos humanos.** Es importante que las personas que ejerzan las funciones públicas y de administración pública en las ciudades tomen siempre las decisiones encaminadas a ampliar y fortalecer las libertades y los derechos de las personas. Para ello, deben tomar la perspectiva de derechos y recibir la capacitación necesaria para hacerlo en forma cotidiana y efectiva.
- **La transversalización de la perspectiva de género.** La manera más efectiva para revertir las tendencias discriminatorias, erradicar la cultura patriarcal y lograr la igualdad sustantiva entre las mujeres y los varones es, precisamente, la transversalización. Este mecanismo exige que todas las decisiones, legislativas y de políticas públicas, y que todos los gastos públicos realizados, sean analizados cuidadosamente para advertir cualquier posible efecto diferenciador en razón de género. Este tipo de análisis de las decisiones públicas permite erradicar las discriminaciones ocultas y tomar mejores decisiones, en beneficio de toda la ciudadanía. En ese sentido, se deben generar condiciones que permitan formular y reforzar políticas y prácticas para promover la plena participación y la igualdad de las mujeres en la planificación de las ciudades y en la adopción de decisiones.
- **La transversalización de la interseccionalidad.** Es indispensable el reconocimiento de la interseccionalidad, pues otras características diferenciadoras y potencialmente discriminatorias (raza, etnia, edad, color de piel, discapacidad, entre otras) se entrelazan con el género y producen diversas afectaciones a la autonomía y capacidad de ejercicio de los derechos por las mujeres.
- **El buen gobierno.** Un buen gobierno es aquel que fue electo democráticamente, cuenta con legitimidad, garantiza los derechos de la ciudadanía y ejerce la gestión pública transparente y predecible, a través de una administración pública eficiente y profesional y rinde cuentas de sus decisiones y actos ante la ciudadanía. Las ciudades, para atender las necesidades de sus habitantes, deben ejercer la función pública bajo los más altos estándares de transparencia, honestidad y profesionalismo.

Los estándares relativos a los mecanismos de participación ciudadana tienen que ver con estas buenas prácticas:

- **Generar mecanismos que faciliten la participación de las mujeres en las instancias públicas y en los mecanismos de participación.** Resulta clave que cualquier ciudad innovadora genere estructuras de toma de decisiones horizontales, colaborativas, con la posibilidad de que las propuestas de la ciudadanía lleguen a quienes toman las decisiones a nivel de barrios, comunas y municipios. Esto también supone facilitar la participación de las mujeres en la gestión del presupuesto y el control de las inversiones y del gasto público.
- **El presupuesto participativo.** Es uno de los mejores mecanismos para promover la participación ciudadana en las decisiones públicas. La gran oportunidad del presupuesto participativo es que la ciudadanía cuenta con la oportunidad de no solo expresar su opinión o preferencias, sino de decidir el destino de recursos públicos, garantizando así la materialización de sus preferencias. Estos ejercicios son indispensables para las ciudades incluyentes, para que las personas puedan incidir directamente en el destino de sus comunidades.
- **Los mecanismos consultivos.** Las ciudades deben adoptar diferentes modalidades de mecanismos de democracia directa, que permiten a la ciudadanía opinar o decidir directamente sobre las decisiones públicas (referéndum, consultas popular y ciudadana, plebiscito y audiencias ciudadanas). Lo recomendable es que estos mecanismos abarquen la posibilidad de pronunciarse tanto sobre los asuntos generales de la Ciudad como sobre los asuntos que atañen a las demarcaciones territoriales. Asimismo, la activación de los mismos debe ser sencilla (e, incluso en algunos casos, como de reformas constitucionales, obligatoria) y deben establecerse criterios de vinculatoriedad.
- **La iniciativa ciudadana.** Es importante la inclusión de este mecanismo, que permite a la ciudadanía incidir en la agenda legislativa de sus representantes. La presentación de las iniciativas no debe implicar un procedimiento engorroso, y en su diseño se debe especificar cuáles son las obligaciones del órgano legislativo frente a la propuesta ciudadana,

como la obligatoriedad de llevar a cabo los procedimientos necesarios para aprobar o rechazarla en un plazo determinado. Idealmente, se debería permitir la participación de quienes presentaron la propuesta en los debates legislativos.

- **La revocatoria de mandato.** Este mecanismo es cada vez más común en las ciudades, aunque su adopción e implementación no está libre de controversias. Hay quienes consideran que la revocatoria de mandato promueve la responsabilidad de los funcionarios electos y permite a la ciudadanía “deshacerse” de quienes no cumplen con sus expectativas. Sin embargo, otras voces apuntan a que es un mecanismo que genera polarización de la sociedad, interrumpe el curso usual de la administración pública, y promueve una visión cortoplacista entre los funcionarios. En caso de optar por la implementación de la revocatoria, se recomienda definir claramente en qué momentos procede, bajo qué parámetros y quiénes pueden iniciarla. También es fundamental establecer las condiciones para su validez, así como qué procede en caso de la revocatoria: quién sustituye al funcionario electo, si se realiza una elección extraordinaria y en qué momento (en algunos diseños al votar por la revocatoria se elige simultáneamente a la persona sustituta, como en California, Estados Unidos) y cuál es el periodo que va a ejercer la persona sustituta (un periodo completo o únicamente el tiempo restante para cumplir el mandato original).

Reflexiones finales

El objetivo de este estudio fue evaluar comparativamente los diseños institucionales e identificar en qué medida se había innovado, en materia de derechos, en las ciudades Capitales. El análisis realizado evidencia que ambas cuentan con un marco constitucional avanzado y de innovación democrática en cuanto al reconocimiento de los derechos de la ciudadanía, en especial de aquellos relacionados con la ciudadanía civil y también la ciudadanía política. Estos suponen en sí mismo una “revolución de los derechos” (Epp, 2013) y una manera de favorecer el empoderamiento in-

dividual con la intención de incrementar la participación ciudadana en los procesos de decisiones públicas y en la eliminación de las desigualdades y discriminación entre los habitantes.

El estudio de las experiencias comparadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Ciudad de México permitió identificar los estándares para cualquier ciudad comprometida con los derechos, la inclusión y la participación ciudadana. Una ciudad que quiera materializar su compromiso con la ciudadanía, ser más incluyente y más democrática, puede encontrar un referente en estos estándares y adaptarlos a las condiciones y necesidades de su propia comunidad.

La implementación de estos estándares permite a las ciudades cambiar y mejorar la toma de decisiones y la definición e implementación de las políticas públicas. La adopción de las medidas encaminadas a erradicar las desigualdades y a fomentar la inclusión de todas las personas fortalece el sentido de pertenencia, comunidad y solidaridad entre quienes habitan la urbe. A su vez, el involucramiento de la ciudadanía en la toma de las decisiones públicas, tanto las más cercanas, a nivel de barrio o colonia, como las que atañen a toda la ciudad, contribuyen a la mejora de gestión administrativa, fomentan el sentido de corresponsabilidad, incrementan la calidad de vida y la satisfacción ciudadana.

Las ciudades comprometidas con los derechos y con la participación ciudadana deben reconocer su compromiso con la protección, ampliación y realización de las libertades y derechos de todas las personas y también adoptar los mecanismos necesarios para materializar esta visión. Las experiencias comparadas evidencian que existe un amplio número de mecanismos por las que se puede optar en aras de ampliar los derechos civiles y políticos, fortalecer las garantías para su cumplimiento y construir rutas para la participación ciudadana en la toma colectiva de decisiones.

Los cambios que se están dando en las ciudades que asumen un papel más activo en términos de proveer los mecanismos y garantías para el ejercicio de la ciudadanía ameritan una mayor atención por parte de la academia. Entre ellos, este trabajo se fortalecería aún más si se realizan comparaciones con un número de casos más grande, para identificar si Buenos Aires y Ciudad de México son casos excepcionales. Asimismo,

es necesario identificar las buenas prácticas logradas en otras latitudes, para fortalecer la articulación de los estándares y recomendaciones para las ciudades. Finalmente, será importante avanzar en el análisis de los contextos en los que la ciudadanía hace uso efectivo de estos mecanismos y estudiar sus efectos sobre el ejercicio de los derechos y la calidad democrática y de vida.

Bibliografía

- Acker, Joan (1990). “Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations”. *Gender and Society*, Vol. 4 (2): 139-158.
- Altman, David (2011). “Direct Democracy at the Turn of the Century”. En . *Direct Democracy WorldWide*, David Altman: 1-31. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barber, Benjamin (2013). *If mayors ruled the world. Dysfunctional nations, rising cities*. New Haven: Yale University Press.
- Bareiro, Line y Soto, Lilian (2015). *La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe hispano*. México: ONU Mujeres.
- Bianchi, Matías (2017). “Introducción: Recuperar la política”. En *Recuperar la política: agendas de innovación política en América Latina*, Bianchi, Matías (Comps): 17-45. Buenos Aires: Asuntos del Sur - Democracia en Red.
- Carrión Mena, Fernando. 2014. “La ciudad y su gobierno en América Latina”. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Espana/ib/20161220050741/pdf_1352.pdf (visitado el 21 de marzo de 2020).
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2012). *Revista Paz y Conflictos*, número 5: 184-196. Disponible en: https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf
- Castillo Cerezueta, Queral (2018). “Las ciudades que quieren ser las garantes de los derechos humanos”. *Público.es*, 11 de diciembre. Disponible en: <https://www.publico.es/sociedad/ciudades-quieren-garantes-derechos-humanos.html> (visitado el 5 de marzo de 2020).

- Dalton, Russell J (2017). *The participation gap: Social status and political inequality*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalla Via, Alberto Ricardo (2011). “Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. *Revista Justicia Electoral*, 1(8): 15-79.
- Detterbeck, Klaus (2012). *Multi-Level Party Politics in Western Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Dworkin, Ronald (1978). *Taking rights seriously*. Cambridge: Harvard University Press.
- Epp, Charles R (2013). *La revolución de los derechos. Abogados, activistas y cortes supremas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Escobar-Lemmon, María C. y Michelle M. Taylor Robinson (2014). “Dilemmas in the Meaning and Measurement of Representation”. En *Representation. The Case of Women*, María Escobar-Lemmon y Michelle M. Taylor-Robinson (Eds.): capítulo 1. Oxford: Oxford University Press.
- Falú, Ana (2016). “Uno de los desafíos centrales a la democracia en las ciudades de América Latina: Las violencias urbanas. De discriminaciones y derechos”. *Anales de la I y II Cumbre Iberoamericana de Agendas Locales de Género*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Ferreira Rubio, Delia (2017). “Ciudadanía”. En *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos: 149-151. Ciudad de México: IIDH y TEPJF.
- Freidenberg, Flavia y Tello, Flavia (2021). “¿Qué hacen los gobiernos para construir ciudades amigables con las mujeres?: diagnósticos, propuestas y desafíos”. En *Ciudades cohesionadas. Co-crear agendas urbanas incluyentes*, Karla Valverde Viesca y Dianell Pacheco Gordillo (Coords). México: UNAM.
- Freidenberg, Flavia y Betilde Muñoz-Pogossian (2019). “Democratic Innovation Mechanisms and Women’s Political Participation in Latin America and the Caribbean”. En *Encyclopedia of Educational Innovation*, Michael A. Peters y Richard Heraud (Eds.): Singapore: Springer. Disponible en:
https://doi.org/10.1007/978-981-13-2262-4_41-1

- Galligan, Yvonne (2007). "Theorizing Political Representation". En *Gender Politics and Democracy in Post-Socialist Europe*, Yvonne Galligan, Sarah Clavero y Marina Calloni (Eds.), 35-52. Opladen and Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers.
- García-Sayán, Diego (2005). "La protección internacional de los derechos políticos en el contexto interamericano: la Carta Democrática Interamericana". *Revista IIDH*, 42: 105-19.
- Gentili, Rafael, Alicia Ziccardi y Benny Schvasberg (2019). "Casos de ciudades capitales en países federales". Seminario Internacional Capitales latinoamericanas: autonomía y desarrollo. Seminario Internacional Flasco Ecuador, 22 de agosto, archivo en MP3.
- Hann, Matt (2016). *Egalitarian Rights Recognition: A Political Theory of Human Rights*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Huntington, Samuel (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Madrid: Paidós Ibérica.
- Kaztman, Rubén (2000). "Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social". 5° Taller Regional. *La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones (continuación)*, Aguascalientes, 6 al 8 de junio de 2000, Santiago de Chile, CEPAL. BID y Banco Mundial: 275-301. LC/R.2026.
- Lefebvre, Henri (1968). *Le Droit à la ville*. París: Anthropos.
- Lissidini, Alicia (2015). "Democracia Directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos". En *Democracia participativa e izquierdas: logros, contradicciones y desafíos*, Minnaert, Anja y Endara, Gustavo (coords.). Quito: FES-ILDIS. Disponible en: https://nuso.org/media/documents/Articulo_ALICIA_LISSIDINI.pdf (visitado el 26 de marzo de 2020).
- Lovenduski, Joni (2005). *Feminizing Politics*. London: Polity.
- Marks, Stephen P., Kathleen A. Modrowski y Walther Lichem (2008) *Human Rights Cities: Civic Engagement for Societal Development*. Beijing: UN-Habitat y PDHRE.
- Martin, Rex (1997). *A System of Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Martín Huertas, María Ascensión (2010). "Las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativas a partidos políticos y a sindicatos". *Cuestiones constitucionales*, 23: 85-120.

- Massolo, Alejandra (junio 2005). “Género y Seguridad Ciudadana: el papel y reto de los gobiernos locales”. [Ponencia] Seminario Permanente sobre Violencia. El Salvador: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Meyer, Antoine (2009). “Local Governments and Human Rights Implementation: Taking Stock and a Closer Strategic Look”. *Pace Diritti Umani*, 6(3): 7-23.
- Moser, Caroline (1998). “The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies”. *World Development* 26(1):1-19.
- Nussbaum, Martha (2012). *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Madrid: España: Paidós.
- Oxhorn, Philip (2001). “Desigualdad social, sociedad civil y los límites de la ciudadanía en América Latina”. *Economía, Sociedad y Territorio*, 3(9): 153-195.
- Oomen, Barbara Moritz Baumgärtel (2014). “Human rights cities”. En *The Sage Handbook of Human Rights*, Anja Mihr y Mark Gibney, Vol. 2: 709-730 Thousand Oaks: Sage Publications.
- PDHRE (s/f). “Developing Sustainable Human Rights Cities”. The People’s Movement for Human Rights Learning. Disponible en: <http://pdhre.org/projects/development.html#rosario> (visitado el 19 de marzo de 2020).
- II Cumbre Iberoamericana de Agendas Locales de Género (2013). “Declaración de Aguascalientes. Los Territorios locales desde la perspectiva de género”, México del 23 al 27 de septiembre.
- Schteingart, Martha y Pedro Pérez (Coords.) (2015). *Dos grandes metrópolis latinoamericanas: Ciudad de México y Buenos Aires. Una perspectiva comparativa*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- III Cumbre Iberoamericana de Agendas Locales de Género (2016). “Declaración de Santiago. Mujeres, ciudad y territorio”, Santiago de Chile, 7 de marzo. Disponible en: <http://fundaciondemuca.com/index.php/actualidad/publicacion/declaracion-de-santiago-mujeres-ciudad-y-territorio>
- Rey Martínez, Fernando (2013). *La dignidad humana en serio. Desafíos actuales de los derechos fundamentales*. México: Porrúa, IMDPC.

- Roosevelt, Eleanor (2000). "Where Do Human Rights Begin?", 27 de marzo de 1953. En *Courage in a Dangerous World. The Political Writings of Eleanor Roosevelt*, Allida Black (ed.). New York: Columbia University Press.
- Saba, Roberto (2016). *Más allá de la igualdad formal ante la ley. Qué le debe el Estado a los grupos desaventajados*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Schakel, Arjan H (2013). "Nationalisation of multilevel party systems: a conceptual and empirical analysis". *European Journal of Political Research* vol. 52, N.º 12: 212-236.
- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Madrid: Editorial Planeta.
- Simpson, Miles (1990). "Political Rights and Income Inequality: A Cross-National Test". *American Sociological Review*, 55(5): 682-693.
- Tello, Flavia (2018), "Ciudades amables, seguras y con oportunidades para todos y todas". En *Las ciudades que queremos. El valor de planificar para vivir mejor*, Gonzalo Quilodrán. (Coord): 245-258. Buenos Aires: Konrad Adenauer. Disponible en: https://www.kas.de/documents/287460/4262432/Las_ciudades_que_queremos_Quilodran.pdf/40f4fda2-9bc9-42af-bc56-5af0aac1e4d9
- Thompson, Joseph (2017). "Derechos Políticos". En *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos: 312-313. Ciudad de México: IIDH y TEPJF.
- Van den Berg, Esther y Barbara W. Oomen (2014). "Towards a Decentralization of Human Rights: the Rise of Human Rights Cities". En *The Future of Human Rights in an Urban World: Exploring Opportunities, Threats and Challenges*, Van Lindert, Thijs y Doutje Lettinga (Eds.): 11-15. Amsterdam: Amnesty International.
- Wong, Tom K (2020). "Facts still matter: Data shows sanctuary cities keep communities safer". *The Hill*, 6 de febrero, Disponible en: <https://thehill.com/opinion/immigration/481851-facts-still-matter-data-shows-sanctuary-cities-keep-communities-safer> (visitado el 6 de marzo de 2020).
- Young, Iris Marion (1996). "Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal". En *Perspectivas feministas en teoría política*, Carme Castells: 99-126. Barcelona: Paidós Ibérica.

- Yuval-Davis, Nira (1997). "Women, Citizenship and Difference". *Feminist Review. Citizenship: Pushing the Boundaries*. 57: 4-27.
- Ziccardi, Alicia (2012). "Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México". *Gestión y Política Pública*, vol. 21: 187-226.
- Ziccardi, Alicia (2006). "Ciudades, asociaciones y decisiones públicas". En *Democracia y exclusión: Caminos encontrados en la ciudad de México*, Lucía Álvarez; Cristina Sánchez Mejorada y Carlos San Juan (eds.): 91-108. México: CEIICH-UNAM, PUEC, Estudios Históricos del INAH.

Anexo I: Derechos civiles y políticos incluidos en los textos constitucionales

	CDMX	Buenos Aires
<i>Principios rectores de los derechos humanos</i>		
Igualdad y no discriminación	Igualdad sustantiva entre todas las personas sin distinción de cualquiera de las condiciones de diversidad humana (art. 1). No discriminación, formal o de facto (arts. 1 y 4).	Reconoce y garantiza el derecho a ser diferente y a la no discriminación (art. 11).
Inclusión	Paridad de género (arts. 7 y 11). Derechos de las mujeres, e impulso a medidas temporales y permanentes para erradicar la discriminación, la desigualdad de género y toda forma de violencia contra las mujeres (art. 11). Tratamiento especial para las personas pertenecientes a diversos grupos en situación de vulnerabilidad: las niñas, niños y adolescentes; las personas jóvenes; las personas mayores; las personas con discapacidad; las personas LGTBTTI; las personas migrantes y sujetas de protección internacional; las víctimas; las personas en situación de calle; las personas privadas de su libertad; las personas que residen en instituciones de asistencia social; las personas afrodescendientes; las personas de identidad indígena; y las personas pertenecientes a las minorías religiosas (art. 11).	Remoción de los obstáculos que impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad (art. 11).
<i>Participación política</i>		
Derecho de voto	Voto universal, libre y secreto (art. 7).	Voto universal, libre y secreto. Los residentes extranjeros cuentan con el derecho de voto (art. 62).

	CDMX	Buenos Aires
Derecho a ser electo/a	De la ciudadanía y de las personas originarias de la Ciudad que residen fuera del país (art. 7).	De la ciudadanía (art. 62).
Derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes	Se les reconoce el derecho a la libre determinación y autonomía. Tienen la capacidad para adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias para desarrollar sus facultades económicas, políticas, sociales, educativas, judiciales, culturales, así como de manejo de los recursos naturales y del medio ambiente. Pueden elegir sus autoridades mediante sistemas normativos internos (arts. 57 al 59).	n/a
<i>Representación política</i>		
Ordenación territorial de la Ciudad	16 demarcaciones territoriales (alcaldías) (art. 52).	15 demarcaciones territoriales (comunas) (art. 127). Las Comunas son unidades de gestión política y administrativa descentralizada con competencia territorial, patrimonio y personería jurídica propia (art. 2, Ley N° 1.777 (Texto consolidado 2018, por ley n° 6017).
Mecanismo de elección de representantes	Congreso de la Ciudad: sistema mixto (33 elegidos por principio de RP y 33 elegidos por principio de mayoría), por tres años (art. 29). Alcaldías: sistema mixto (el 30% elegidos por principio de RP y el 70% elegidos por principio de mayoría), por tres años (art. 53).	Legislatura: representación proporcional (60 diputaciones), por cuatro años. Se renueva parcialmente cada dos años (art. 69). Juntas Comunales: representación proporcional, 7 miembros, por cuatro años (art. 130).

Ciudades, representación política y ciudadanía

	CDMX	Buenos Aires
Sistema electoral	<p>Asamblea Legislativa: mixto (principio de representación proporcional y mayoría relativa) (art. 29).</p> <p>Alcaldías: elección a través de planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con la persona candidata a alcalde o alcaldesa y después con las y los concejales y sus respectivos suplentes, donde cada uno representará una circunscripción dentro de la demarcación territorial; fórmulas integradas por personas del mismo género, de manera alternada (fórmula completa) (art. 53).</p>	<p>Legislativo: voto directo no acumulativo, representación proporcional (art. 69).</p> <p>Juntas Comunales: elección por voto directo, por el principio de representación proporcional, una lista en cada comuna (art. 130).</p>
Registro de candidaturas	<p>Paridad en las listas de candidaturas a diputaciones y ayuntamientos, con fórmula completa (un titular y un suplente del mismo género) (arts. 29 y 53).</p>	<p>Paridad en las listas de las agrupaciones políticas que presenten precandidatos/as y candidatos/as a Diputados/as y Miembros de Juntas Comunales en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ya que estas deben conformarse con precandidatos/as o candidatos/as de diferente género de forma intercalada, desde el/la primer/a titular hasta el/la último/a suplente, de modo tal que no haya dos (2) personas del mismo género en forma consecutiva. Cuando se trate de nóminas impares, la diferencia entre el total de mujeres y varones no podrá ser superior a uno.</p>
Integración órganos de gobierno y del Estado	<p>Paridad de género en la integración de la Asamblea Legislativa (art. 29).</p> <p>Paridad de género en la integración del Gabinete de la Jefa de Gobierno (art. 32) y en las alcaldías (art. 53).</p> <p>Paridad de género en la Función Judicial (art. 35).</p>	n/a

	CDMX	Buenos Aires
Medidas de Acción Afirmativa (jóvenes)	Al menos una fórmula de personas entre 18 y 29 años en la postulación de candidaturas a legisladores/as (art. 53).	n/a
Nulidad de las elecciones	En caso de que se acredite la existencia de violencia política de género, compra o coacción del voto, empleo de programas gubernamentales, compra o adjudicación de tiempos en radio o televisión, desvío de recursos públicos, rebase de topes de gastos de campaña se declarará nula la elección o proceso de participación ciudadana (art. 27).	n/a
Políticas Públicas	Transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas y programas (arts. 4 y 5).	Transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas y programas. Elaboración de un plan de igualdad entre varones y mujeres (art. 38).
<i>Mecanismos de innovación democrática</i>		
Presupuesto participativo	El presupuesto participativo para el mejoramiento barrial y a la recuperación de espacios públicos en los ámbitos específicos de la Ciudad. Su operación está regulada por la legislación correspondiente (art. 26).	El presupuesto de la Ciudad es de carácter participativo. Su operación está regulada por la legislación correspondiente (art. 52).
Iniciativa Legislativa	Debe ser presentada por al menos el 0.13% de la lista nominal. Las iniciativas que cuentan con el apoyo de más del 0.25% tienen carácter de preferenciales. El Congreso debe resolver en 15 días sobre la procedencia de la iniciativa. Quedan excluidas las iniciativas en materia penal, tributaria y en ninguna materia que contravenga los derechos humanos (art. 25).	Debe ser presentada por al menos el 1.5% del electorado. Una vez presentada, el Congreso tiene 12 meses para concluir el trámite legislativo para aprobar o rechazar la propuesta. Quedan excluidos los temas de proyectos referidos a reforma de esta Constitución, tratados internacionales, tributos y presupuesto (art. 64).

	CDMX	Buenos Aires
Referéndum	<p>Procede para la aprobación de las reformas a la Constitución y de legislación de competencia del Congreso.</p> <p>Las solicita el 0.4% de la lista nominal o las dos terceras partes del Congreso.</p> <p>No procede en las materias de derechos humanos, penal o tributaria.</p> <p>Es vinculante cuando cuente con la participación de al menos la tercera parte de las personas inscritas en la lista nominal (art. 25).</p>	<p>Es obligatorio y vinculante destinado a la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general.</p> <p>Lo convoca el Poder Legislativo en virtud de ley que no puede ser vetada, o el Jefe de Gobierno cuando la Legislatura no hubiera tratado en el plazo establecido un proyecto de ley por procedimiento de iniciativa popular que cuente con más del 15% de firmas del total de inscriptos en el padrón de la Ciudad.</p> <p>No pueden ser sometidas a referéndum las materias excluidas del derecho de iniciativa, los tratados interjurisdiccionales y las que requieran mayorías especiales para su aprobación (art. 65).</p>
Consulta popular	<p>Se celebra sobre temas de trascendencia de la Ciudad.</p> <p>La convoca el Congreso a solicitud de: 2% de las personas inscritas en la lista nominal de la Ciudad; la persona titular de la Jefatura de Gobierno; una tercera parte de las y los integrantes del Congreso; un tercio de las alcaldías; el 10% de los Comités Ciudadanos o las Asambleas Ciudadanas; o el 10% de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.</p> <p>No procede en las materias de derechos humanos, penal o tributaria (art. 25).</p>	<p>La Legislatura, el Gobernador o la autoridad de la Comuna pueden convocar, dentro de sus ámbitos territoriales, a consulta popular no vinculante sobre decisiones de sus respectivas competencias.</p> <p>Quedan excluidas las materias que no pueden ser objeto de referéndum, excepto la tributaria (art. 66).</p>

	CDMX	Buenos Aires
Revocatoria de Mandato	<p>La puede solicitar al menos el 10% de las personas inscritas en la lista nominal de la demarcación respectiva.</p> <p>La consulta para la revocación del mandato sólo procederá cuando haya transcurrido al menos la mitad de la duración del cargo.</p> <p>Es vinculante ante la participación de al menos 40% de las personas inscritas en la lista nominal y con al menos 60% de votos a favor (art. 25).</p>	<p>Puede ser solicitada por la ciudadanía, con el apoyo de al menos el 20% del electorado de la Ciudad o comuna respectiva.</p> <p>La revocatoria no es admisible para quienes no hayan cumplido un año de mandato, ni para aquellos a los que restan menos de seis meses para la expiración del mismo (art. 67).</p>
Buen Gobierno	<p>Garantiza el derecho a la buena administración a través de un gobierno abierto, integral, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero, incluyente, y resiliente que procure el interés público y combata la corrupción (art. 60).</p>	<p>Garantiza la transparencia y eficacia en la gestión (art. 54).</p>
Otras formas de participación	<p><i>Consulta ciudadana.</i> Procede para consultar a las y los ciudadanos cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos o territoriales de la Ciudad. Puede ser solicitada por al menos el 2% de las personas inscritas en el listado nominal del ámbito territorial correspondiente. Es vinculante cuando cuente con la participación de al menos el 15% de las personas (art. 25).</p> <p><i>Plebiscito.</i> Procede para aprobar o rechazar decisiones públicas que sean competencia del Poder Ejecutivo de la Ciudad o de las alcaldías, a solicitud de: 0.4% de las personas inscritas en la lista nominal; la persona titular de la Jefatura de Gobierno; una tercera parte del Congreso; o las dos terceras partes de las alcaldías. No procede en las materias de derechos humanos, penal o tributaria. Es vinculante cuando cuente con la participación de al menos la tercera parte de las personas inscritas en la lista nominal (art. 25).</p>	<p><i>Audiencia pública</i> para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal, celebrada en presencia de funcionarios competentes.</p> <p>Es obligatoria antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos (art. 63).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de los textos constitucionales.

Gobernanza y participación ciudadana en ciudades capitales (y el caso de la Ciudad de México)

Lucía Álvarez Enríquez¹

Resumen

Este trabajo aborda la problemática del gobierno de las ciudades capitales en América Latina que se caracterizan por: ser ciudades globales o globalizadas, ser metrópolis, desempeñar un papel preponderante en las economías nacionales y albergar la expresión de lo nacional en el contexto local. Se asume que ante estas condiciones la viabilidad y eficacia del gobierno urbano depende de su capacidad de concertación con los distintos actores y grupos de la sociedad, y de su capacidad para erigirse en interlocutor, gestor y agente concurrente para garantizar la función política de gobierno y la administración pública, al mismo tiempo que la gestión *concertada* de los grandes problemas que atraviesan a la realidad urbana. Se apela al ejercicio de la *gobernanza* como modalidad más pertinente, que integra las prácticas de la *participación ciudadana* como una de las vías idóneas. Se analiza el caso de la Ciudad de México como referente, y se propone un cambio de fondo en la relación Gobierno–Sociedad para sentar las bases de un régimen de Cogobierno, Cogestión y Corresponsabilidad.

Palabras clave

Ciudades Capitales, Gobierno Urbano, Gobernanza, Participación Ciudadana, Concertación.

1 Investigadora Titular del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, de la UNAM. lucia.alvarez@gmail.com

Las ciudades capitales en el siglo XXI

Como es sabido, por numerosas razones las ciudades tienen un papel protagónico en el mundo actual. No son sólo hoy los centros de poder económico y político, sino también los sitios de confluencia de las grandes poblaciones y de numerosas migraciones, donde actualmente se concentra, a nivel mundial, más del 60% de la población, y en algunas regiones (América Latina) poco más del 80% (Carrión, 2016). Esta es una tendencia que va en aumento y ha hecho de las ciudades centros altamente complejos, diferenciados, diversos y heterogéneos, y las ha colocado en el centro neurálgico y estratégico del desarrollo planetario del siglo XXI.

En este marco, las ciudades capitales a escala mundial coinciden, en su mayor parte, con estas cualidades y condensan en general cuatro condiciones significativas: 1) ser ciudades globales o globalizadas, 2) ser metrópolis¹, 3) desempeñar un papel preponderante en las economías nacionales y 4) ser asiento de la expresión de “lo nacional” en “lo local”. En el caso de América Latina buena parte de las ciudades capitales coinciden con este perfil, entre otras: La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Distrito Capital de Bogotá, Lima, Santiago de Chile y la Ciudad de México.

Las grandes urbes de nuestro tiempo son hoy el centro de operaciones de las fuerzas globales, como la inversión inmobiliaria que reorganiza los usos de los territorios urbanos, las marcas y las firmas que homogenizan el consumo y los modos de vida, y el redireccionamiento de la acción es-

1 La referencia a las *metrópolis* recupera las características de numerosas ciudades contemporáneas configuradas hacia las últimas décadas del siglo XX que, de acuerdo con Pérez Torres (2013), constituyen un fenómeno físico-espacial y demográfico de gran envergadura, y que representan un modelo de ciudad cualitativamente diferente al de la ciudad industrial. Se trata de una ciudad que debido a su tamaño y características ha dado lugar a la generación de actividades económicas, sociales y culturales especializadas que tienen una influencia regional, nacional y muchas veces internacional. En éstas se observa cierto tipo de integración funcional que además de la ciudad central, incluye cierta descentralización de funciones y la creación de nuevas centralidades en áreas intermedias o periféricas. Conjuntamente con estas características se observan otras, como la pronunciada fragmentación territorial y segregación social, el despliegue de la movilidad cotidiana de sus habitantes a lo largo del vasto territorio, y una tendencia a convertirse en ciudades difusas difícilmente delimitables. En muchos casos, a lo anterior se añade también el desbordamiento de los límites político-administrativos y la conurbación con otras ciudades o entidades aledañas. Ver también Eibenschutz y Ramírez, 2015.

tatal. Son espacios regulados cada vez más por las fuerzas del mercado y los intereses financieros, que tienen un papel altamente protagónico en la reorganización territorial orientada a mercantilizar el espacio, aumentar la productividad, hacer competitivas sus actividades, reducir la regulación estatal y expandir la privatización de los bienes urbanos. A lo anterior hay que añadirle las cualidades de la ciudad como asiento de los grandes poderes económicos y políticos de la economía global, como el sitio donde se verifica “el negocio de la sociedad moderna” (Holston y Appadurai, 1996).

De aquí que la ciudad se ha convertido en un ámbito de disputa y reclamo por nuevos espacios y mejores condiciones de vida. Conjuntamente con los grandes inversionistas y los inmobiliarios –que reclaman privilegios espaciales, financieros y económicos-, las mujeres, los desempleados, los “informales”, los jóvenes y los grupos étnicos generan demandas por el espacio social y el espacio público, por los bienes urbanos y el empleo. En este sentido, el papel estratégico de las ciudades ha exacerbado el conflicto por los recursos urbanos, al mismo tiempo que ha abierto una brecha para el replanteamiento de la ciudadanía y la gestión de los derechos.

La localización de *lo global* en las ciudades ha dado lugar a nuevas condiciones objetivas de lucha por las demandas sociales, donde los grupos involucrados en la disputa por el territorio y los bienes urbanos constituyen, a la vez, ámbitos de ciudadanía local, referidos de manera particular a la legalidad, las instituciones y los intereses locales, y ámbitos de ciudadanía transnacional, referidos al mercado, las corporaciones financieras y los poderes internacionales o transnacionales (Sassen, 2010; Tamayo, 2010; Álvarez, 2019).

Por lo anterior, al ser hoy las ciudades el espacio de concentración del capital y del mercado laboral, de las actividades comerciales, financieras e inmobiliarias que reconfiguran el espacio urbano, proliferan en su seno nuevas y diferenciadas nociones de pertenencia, solidaridad y apropiación (Holston y Appadurai, 1996). Tienen lugar por ello potentes luchas por el espacio y el acceso a los recursos urbanos entre los distintos grupos locales: centros financieros, enclaves fortificados, zonas residenciales, pueblos originarios, empresas inmobiliarias, colonias populares, comerciantes ambulantes, población marginal, entre otros muchos.

Por otra parte, la condición de las ciudades capitales como *metrópolis*, las lleva a hacer frente a condiciones específicas de fuertes dimensiones, como una vasta expansión territorial que abarca y aglomera numerosos territorios con distintos tipos de asentamientos, una explosión demográfica que condensa a muchos millones de habitantes con necesidades y demandas muy variadas, y una intensa fragmentación territorial, social y cultural. A esto se suma el desbordamiento institucional derivado de la coexistencia y yuxtaposición de regímenes políticos, jurídicos y normativos (distintas entidades con jurisdicciones y reglas propias) en una misma área que está, al mismo tiempo, territorial y funcionalmente “unificada”.

En muchos casos, estas metrópolis, son también los centros estratégicos del desarrollo económico nacional y cumplen una función primordial en el desarrollo de las naciones, por lo que tienen una alta concentración de oportunidades laborales y del mercado de trabajo, con una fuerte presencia de actividades, prácticas y formas de asentamientos de carácter *informal*.

Por ser sede de los poderes de la nación son además sitios donde coexisten de muchas maneras “lo nacional” y “lo local”: lugares de expresión y gestión de los grandes problemas nacionales, escenario del debate político nacional y de luchas sociales de diferentes escalas y repercusiones, con sobrecarga de demandas y conflictos, uso intensivo del espacio público (como espacio de libre expresión, de tránsito y de uso común) y asentamiento de poblaciones de las diversas latitudes nacionales (regiones, entidades, municipios y pueblos). Es un ámbito que experimenta también la “dualidad de poderes”, gobierno federal y gobierno local, en permanente tensión (muchas veces confrontados y de signo político distinto).

*Grandes desafíos para el gobierno (el proceso de gobernar)
y la gestión de estos territorios urbanos*

Por lo antes descrito, resulta difícil pensar en que los grandes problemas vigentes en las ciudades pueden resolverse de manera unilateral y centralizada, únicamente a través de la institución gubernamental. El grado de complejidad de la vida política, económica, social y cultural de las grandes urbes

requiere, por una parte, de gobiernos locales sólidos, abiertos y flexibles, con capacidad para adecuarse a la dinámica cambiante de la vida urbana, cercanos a la ciudadanía e involucrados en la densidad de las problemáticas estructurales y emergentes. Y por otra, de una vocación *democrática* de los gobernantes (en el sentido más sustantivo de la palabra), con capacidad para la gestión y la interacción con los niveles de gobierno interurbanos (local, central, metropolitano, poderes globales) y del concurso de los diversos actores y grupos sociales inmersos en los procesos globales, nacionales, regionales y locales; en general, se requiere de la intervención de la ciudadanía en la gestión de los diversos ámbitos de la vida pública, el procesamiento de las demandas y la atención a los problemas del corto, mediano y largo plazo.

De aquí que la viabilidad y eficacia de un gobierno urbano depende en gran medida de su capacidad de concertación con los distintos grupos de la sociedad, y de su capacidad para erigirse en interlocutor, co-gestor y agente concurrente para garantizar la función política de gobierno y la administración pública (políticas públicas, cobro de impuestos, impartición de justicia, distribución de bienes públicos, regulación de conflictos, etc.), al mismo tiempo que la gestión *concertada* de los grandes problemas que atraviesan la realidad social urbana: la inseguridad, la planificación, la informalidad, la distribución de los recursos, el bienestar social, la calidad de vida, el empleo, la movilidad y, desde luego, el ejercicio de los derechos ciudadanos. En este sentido, más que hablar de “el gobierno urbano” habría que referirse al “proceso de gobernar la ciudad” y, más específicamente, *la metrópoli*. Por muchas razones, esto es algo que remite al esquema de la *gobernanza*, como una cuestión de *viabilidad*.

En lo sustantivo, la gobernanza refiere al proceso de gobernar con los actores sociales y con distintos grupos de la sociedad y a la generación de mecanismos diversos de concertación social, en la perspectiva de involucrar a los generadores de demandas en la atención a éstas y en la búsqueda de gestionar las exigencias y los grandes problemas que emanan de la propia dinámica de las urbes, en un ejercicio de *corresponsabilidad*. En términos del *gobierno* se trata de un conjunto de principios, normas, procedimientos y prácticas diversas promovidos desde la administración pública, concebidos como complementarios de la funcionalidad de la estructura representativa,

y que convoca la ejecución de prácticas participativas en las acciones de gobierno coordinadas desde las instituciones. Esto supone promover y asumir un conjunto de acciones que involucran a la ciudadanía en general y a la sociedad civil en particular, en los procesos participativos y en la elaboración de las políticas públicas. Es una visión que deriva de las teorías de la democracia participativa y se alimenta de las reivindicaciones populares protagonizadas por muy variados movimientos sociales en el pasado fin de siglo, y que está orientada más a la sociedad civil que al mercado, como una garantía para evitar las inequidades que éste genera en la sociedad (Subirats y Parés, 2013).

Sin embargo, la gobernanza tiene igualmente un lado denso y muchas veces invisibilizado y soslayado, que implica el desafío de gobernar *lo ilegal*, *lo informal* y aquellas áreas de las realidades urbanas, muy presentes en las ciudades latinoamericanas, que escapan a las normas instituidas, a la política *formal* y a las “prácticas cívicas” (Le Gàles y Ugalde, 2018). En esta perspectiva, las posibilidades de la gobernanza pasan hoy, por una parte, por reformular y democratizar la relación entre el gobierno y la sociedad, y propiciar medidas tendientes a instrumentar: a) mecanismos abiertos de relación con los distintos sectores de la sociedad, b) mecanismos innovadores para la gestión de las demandas sociales, c) política de inclusión e interlocución con los actores sociales y d) diseño y promoción de distintas formas de representación (Lechner, 1995). Pero implica también, por otra parte, poner en práctica diversos ejercicios de “tolerancia”, de negociación diferenciada y de construcción de equilibrios con la poblaciones y grupos sociales que no están necesariamente insertos en las dinámicas de la política formal y de “la civilidad”, pero que constituyen una proporción muy importante de la población metropolitana, y tienen un peso específico real en diversos campos del desarrollo económico local.

Alcances y limitaciones del régimen político interno y de la gobernanza en las ciudades capitales

El ejercicio de la gobernanza adquiere una dificultad particular en el marco de las ciudades capitales latinoamericanas, donde la relación entre los po-

deres nacional/federal y local ha tendido históricamente a instituirse como una relación de subordinación, dependencia o tutelaje (Marván, 2001; Álvarez, 1998, 2016)², de acuerdo con las características de los distintos regímenes políticos en que ésta tenga lugar; donde, en última instancia, lo que está en juego es el nivel real de *autonomía*³ que se atribuya a los gobiernos locales capitalinos, para el desempeño de sus funciones. En la mayor parte de los casos se trata, actualmente, de gobiernos con características especiales a los que se les ha reconocido una suerte de *autonomía relativa*. Esto obedece a la particular condición que guardan estos gobiernos en el marco nacional/federal, al ser sede de los poderes de la nación y estar por ello involucrados en la regulación de distintos niveles de gobierno, y por tanto también en la regulación de ciertas áreas estratégicas, como es el caso de la economía (local/nacional/global).

Formalmente, algunos gobiernos capitalinos (Ciudad de México y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) son reconocidos como “soberanos” y gozan de una condición de “autonomía plena” para el ejercicio de sus funciones. Ésta se expresa en ámbitos específicos como la elección de autoridades locales, el reconocimiento de competencias en áreas definidas, descentralización política y administrativa, desconcentración de funciones y cierta libertad para el ejercicio de sus recursos. Sin embargo, existen áreas particulares y condiciones de excepción, primordialmente en el ámbito judicial, que acotan este potencial de autonomía y son competencia, en última instancia, del supremo poder judicial de la nación.

No obstante, el nivel de *autonomía* conseguido por los gobiernos capitalinos es significativo y tiene fuerte injerencia en otros ámbitos relevantes de la vida urbana. El hecho de que la mayor parte de las ciudades capitales se hayan erigido cada vez más como conglomerados socio-políticos

2 Esto ha sido particularmente notable en casos como el de la Ciudad de México donde el gobierno de la capital del país fue por muchas décadas un gobierno formal y políticamente subordinado y tutelado por los poderes federales y, en particular, por el Presidente de la República. Ver Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto original de 1917 (Artículo 73), Álvarez, 1998 y 2016; Marván, 2001.

3 La referencia a la *autonomía* alude en este caso a la “Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses particulares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios”. Ver *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia de la Lengua Española, Madrid, 1970: 145.

con poderes, recursos e instituciones propias, les ha permitido también ser espacios acreditados para la gestión tanto de las demandas como de los derechos ciudadanos locales. Esto obedece a que en su territorio se negocian y disputan bienes, recursos y competencias con jurisdicción local, que dependen en gran medida de las leyes, normatividades y poderes locales, y donde de manera progresiva se han creado instituciones cada vez más sólidas.

De este modo, la *autonomía* de los gobiernos urbanos se vincula con el hecho que los poderes propios cuentan en buena medida con capacidad y atribuciones para tomar decisiones de distinto orden: inversión del gasto público, distribución de presupuesto, asignación de concesiones, ejecución de políticas sociales y urbanas (ejecutivo); igualmente con poderes que legislan en diversas materias del ámbito local, algunas gozan incluso de Constitución y Congreso locales (Ciudad Autónoma de Buenos Aires –CABA– y Ciudad de México); finalmente, algunas poseen también instituciones judiciales para dirimir querellas en ciertos ámbitos y acreditar competencias del orden público (tribunales de justicia); este es el caso, por ejemplo, de las dos ciudades capitales nombradas.

Los gobiernos urbanos capitalinos tienen también, en general, capacidad para gestionar los recursos locales, disponer legalmente de los espacios territoriales y asignar la distribución de los usos del suelo; inciden igualmente en la disposición, distribución y usos de los recursos naturales: agua, áreas verdes, energía, etc., así como realizar contratos y otorgar incluso cierto tipo de concesiones a los inversionistas privados, nacionales y extranjeros. Este conjunto de capacidades generalmente responde a competencias jurisdiccionales propias de estos gobiernos, que en muchos casos se ejercen “por fuera” de las competencias de los poderes del Estado Nación.

Actualmente, uno de los aspectos que otorga un poder particular a los gobiernos urbanos es su capacidad de negociar con los inversionistas privados (nacionales y extranjeros) y pactar con éstos las condiciones de su asentamiento en el territorio, y a veces también las reglas de operación de los enclaves del desarrollo económico y financiero de impacto nacional. Ciertamente, muchas de estas reglas y atribuciones permanecen subordinadas o supervisadas por las instancias del Estado Nacional y sujetas a

su propia normatividad, sin embargo, al ser sede de las corporaciones y fuerzas globales, las ciudades adquieren un potencial estratégico tanto en el orden nacional como en el internacional, que las sitúa en un sitio privilegiado y les otorga en algunos campos cierta libertad de acción y decisión (Álvarez, 2019).

En este marco, otro ámbito potencial de poder y autonomía de los gobiernos locales urbanos es el que se erige en torno al ejercicio de los derechos políticos y la construcción de un andamiaje institucional propio para garantizarlos. Me refiero de manera expresa al derecho a votar y a ser votado para cargos de representación local (Alcaldes o Presidentes Municipales, Diputados, Consejeros) y a la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas de la ciudad. Esto adquiere corporeidad, en primera instancia, en la construcción de un régimen de representación local y, en segundo lugar, en la articulación de una *gobernanza* política, sustentada en la generación de canales de concertación con los actores sociales urbanos, y en la implementación de ejercicios de democracia participativa que se manifiestan en diversas modalidades de *participación ciudadana institucionalizada* (Velásquez, Rodríguez y González, Isunza y Gurza, 2015; 2008; Ziccardi, 2010; Álvarez, 2019; Álvarez y Sánchez Mejorada, 2012).

En América Latina, el gobierno local de algunas ciudades capitales (Ciudad de México, CABA, Distrito Capital de Bogotá –DCB–) tiene atributos para articular una política en esta dirección, a fin de convocar la participación de los grupos e individuos activos de la sociedad local: ciudadanos de a pie, movimientos sociales, organizaciones civiles, agrupaciones sociales, grupos de interés, empresarios, grupos de migrantes y minorías diversas. Tiene también capacidad para gestar canales institucionales y mecanismos de participación de diversos tipos (Consejos, Comités, Asambleas ciudadanas, Plebiscitos, Referéndums, Consultas ciudadanas, Presupuestos participativos), así como de promover leyes y reglamentos que los regulen. Por sus condiciones, la ciudad es el ámbito inmediato de participación de la población residente y el gobierno local es virtualmente el referente institucional para llevarla a efecto.

Algunos gobiernos de las capitales latinoamericanas han adquirido también una importante capacidad para acreditar y hacer efectivos además

otro tipo de derechos (no sólo los políticos), como es el caso de los derechos cívicos (libertades y garantías individuales) y sociales (salud, educación, vivienda, pensiones, etc.). Sustentados en sus atribuciones legales y en el nivel de autonomía que poseen para el manejo de sus presupuestos y la distribución del gasto público, han generado condiciones institucionales efectivas para reconocer y hacer valer ciertos derechos, algunos de los cuales no necesariamente han sido acreditados por los gobiernos nacionales. Hago aquí referencia a ciertos derechos “polémicos” como son por ejemplo el derecho al aborto, a los matrimonios del mismo sexo, a la adopción legal por parte de las parejas homosexuales, a la eutanasia o a la voluntad anticipada, y también a otro tipo de derechos de carácter intercultural para las poblaciones de inmigrantes o de distintas etnias asentadas en el territorio urbano. El caso de la Ciudad de México resulta significativo a este respecto, donde también se ha avanzado en el reconocimiento de otro tipo de derechos, como aquellos identificados actualmente como “derechos urbanos”; éstos se orientan a garantizar de manera expresa el acceso de las poblaciones a los bienes de la ciudad; es el caso por ejemplo de los derechos al “mejoramiento barrial”, al “agua”, al “espacio público”, a “un medio ambiente sano” y, en general, el “derecho a la ciudad”, todos ellos acreditados en años recientes en la Constitución Política de la Ciudad de México (2017)⁴.

En estas circunstancias, en el caso de la capital mexicana se han logrado incluso posicionar y garantizar algunos derechos que no han sido aún reconocidos y validados en el marco normativo nacional (federal); por este motivo son derechos que frecuentemente entran en contradicción con la entidad estatal-federal (la interrupción legal del embarazo, los matrimonios del mismo sexo, la eutanasia, e incluso el *derecho a la ciudad*). Y esto ha dado lugar a dilemas importantes con respecto a las competencias jurisdiccionales (nacional y local) y a la jerarquía y los alcances de los instrumentos normativos. Formalmente una Constitución local no puede estar por encima de la Carta Constitucional Nacional

⁴ En el caso de la Ciudad de México han sido acreditados estos y otros derechos en la primera *Constitución de la Ciudad de México*, recientemente promulgada por el Congreso Constituyente del ámbito local en febrero de 2017.

(la llamada “Norma suprema”), no obstante, en algunas constituciones locales de ciudades capitales (como es el caso de la Ciudad de México) se asientan derechos que están ausentes en las Constituciones nacionales. Esto es posible porque opera el principio de hacer valer la maximización de los derechos (de la Constitución local) en tanto éstos no contravengan a la Constitución Nacional/Federal.

Sin embargo, pese a la existencia de un andamiaje institucional propio para regular los asuntos internos de gobierno y la gestión de políticas locales, es en el terreno jurídico y judicial donde existen ciertas limitantes para garantizar plenamente los derechos de sus ciudadanos. Se puede decir que en el nivel de la *exigibilidad* los/as ciudadanos/as cuentan en el ámbito local urbano con importantes recursos, y existen canales institucionales para darle cauce. Sin embargo, es en el plano de la *justiciabilidad* donde existe un cierto déficit, es decir, en la posibilidad de pleitear en torno a ellos para hacerlos efectivos. Los derechos existen en las leyes e incluso se logran hacerse efectivos a través de las políticas públicas, pero no siempre las autoridades judiciales locales tienen competencia para castigar su incumplimiento y exigir su efectividad; esta facultad se ejerce en última instancia por el poder judicial de la nación (de aquí el carácter “relativo” de la autonomía reconocida).

De este modo, en el contexto de las ciudades capitales de América Latina la orientación y las pautas de los gobiernos locales con relación a las formas de gobernanza, la gestión urbana, la distribución de los recursos e incluso los términos jurídicos y los criterios judiciales en esta materia, posee sin duda un alto potencial, pero en ciertos ámbitos específicos es también en buena medida “consensuada” y “consultada” con los poderes federales y con los poderes globales.

La Gobernanza de “lo urbano” y la Participación Ciudadana

La gobernanza en las ciudades capitales y el ejercicio de los derechos de sus ciudadanos tiene una relación estrecha con lo antes mencionado en relación con la capacidad de concertación de los gobiernos locales con los

distintos grupos sociales, y con el desafío de generar una modalidad viable de “gobernar con la sociedad”. Este horizonte del gobierno capitalino requiere por principio de una vocación de *inclusión* y *concertación* con el amplio abanico de grupos y actores que toman parte en la dinámica de la vida urbana.

En este marco, el ejercicio de la *participación ciudadana* se vuelve nodal para avanzar en esa dirección. Dada la complejidad del ejercicio de la gobernanza (en los términos antes enunciados), la participación ciudadana no es, sin duda, la única práctica capaz de garantizarla; sin embargo, si es una de las vías indiscutibles para hacerla posible. En tal sentido, retomando los aportes de Nuria Cunill (1990) la participación ciudadana remite a esa acción participativa en la que los individuos y los actores sociales toman parte en los asuntos públicos, ya sea a través de la convocatoria estatal y de la participación en los espacios institucionales, o mediante el desarrollo de una política que emana de la sociedad civil, generando mecanismos de interlocución e intervención, así como espacios de intermediación con las instancias del sistema político.

Desde el punto de vista del gobierno se apela a la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones políticas y los diversos actores sociales, mediante la creación de instrumentos y procedimientos puestos a disposición de los ciudadanos y grupos de la sociedad para facilitar su intervención en los asuntos públicos. Esto debe traducirse en la creación de una nueva institucionalidad orientada a convertir a la gestión pública en un espacio más permeable a las demandas que emergen de la sociedad, y a retirar de este modo al Estado el monopolio exclusivo de la definición de la agenda social (Cunill, 1999). Tal perspectiva da lugar a la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones políticas y gubernamentales y los diversos actores sociales, así como a nuevos diseños institucionales, a la creación de instrumentos y la instauración de diversos procedimientos para dar cabida a la participación de la ciudadanía en distintos planos: consulta, deliberación, propuesta, seguimiento de políticas, fiscalización, evaluación y toma de decisiones (Parés, 2017; Isunza y Gurza, 2015; Canto, 2007; Ziccardi, 2004; Álvarez y Sánchez Mejorada, 2012; Velásquez, 2016).

Pero también la participación ciudadana tiene una misión sustantiva en lo que compete a la *construcción de ciudadanía*, entendida como la extensión del derecho a participar en la toma de decisiones (más allá del ejercicio del voto), a partir de reconocer a los individuos como sujetos autónomos y corresponsables con la vida pública, con capacidad de demandar acciones, formular políticas y configurar propuestas, pero también con responsabilidades expresas para hacerse cargo y ser partícipes de los compromisos que conlleva la intervención en la vida pública.

Las prácticas de participación ciudadana se identifican así con la existencia de un gobierno democrático, que reconoce en *la participación*, en primera instancia, un *derecho ciudadano*, y en esta perspectiva, se trata de una práctica orientada a la co-gestión y la corresponsabilidad en la vida pública, dando lugar a la construcción de un ámbito de inclusión relativa, de intervención pactada y de incidencia concertada y normada. Se trata de una práctica inmersa en el marco legal establecido, sujeta a reglas y a las dinámicas inscritas en la vida institucional, y se ejerce a través de diversos canales: instancias, instrumentos y mecanismos sancionados y legitimados.

Frente a la participación convocada por el Estado (institucionalizada) se despliegan un conjunto de modalidades autónomas, no institucionalizadas, que en contextos diversos emanan de grupos disímiles de la sociedad civil, y tienen también una misión estratégica en la creación de las intermediaciones políticas y sociales, siendo en muchos casos la punta de lanza para la apertura de nueva institucionalidad, nueva normatividad y nuevas pautas de la relación gobierno/sociedad.

En este sentido, la participación ciudadana autónoma es relevante porque representa en muchos casos la contraparte crítica de las prácticas institucionalizadas y por ello un contrapeso a las mismas, al poner en entredicho la integración a las lógicas sistémicas, y abrir nuevos canales de comunicación y de intervención que con frecuencia resultan más exitosos y afirmativos (Dagnino, 2004). La defensa de la autonomía social, contrarresta la creación de nuevas élites de poder participativo con acceso privilegiado a la toma de decisiones, revitaliza los poderes ciudadanos y genera también una resistencia frente a las formas de cooptación (Fung y Wrigth, 2003). De aquí que la participación ciudadana generada desde los

actores sociales cobre sentido y se legitime en su *capacidad de incidir* en el desempeño de las instituciones y en la orientación de las políticas públicas, en la instrumentación de una gestión incluyente de la diversidad política y social, en la exigibilidad de los derechos ciudadanos y, en general, en la direccionalidad de la vida pública.

El amplio abanico de actores que protagonizan la participación autónoma es sumamente diverso y plural en las ciudades capitales, desde las organizaciones civiles formalizadas que cuentan con figura legal hasta las organizaciones comunitarias y vecinales, los movimientos sociales, los colectivos culturales y las movilizaciones ciudadanas; en este universo entran también los grupos de interés, las asociaciones profesionales y las organizaciones sociales. En términos generales, se trata de actores no insertos ni inscritos en el sistema corporativo y cuyas prácticas se desarrollan por fuera de la dinámica de la vida institucional. Muchos de ellos se ubican como actores claramente desmarcados de la esfera del poder, pero involucrados de manera manifiesta en el ámbito de la acción política y en la disputa por la orientación de la vida pública.

El caso de la Ciudad de México

Tratándose de la democratización de la relación Gobierno–Sociedad y del ejercicio de la participación ciudadana, la experiencia reciente de la Ciudad de México resulta un caso relevante, y es un referente importante en la región latinoamericana. Esto es así, primordialmente, a partir de los cambios sustantivos en su régimen interno como capital del país y de la consolidación de una institución gubernamental como “Gobierno autónomo”; ambos consignados en la *Constitución Política de la Ciudad de México*, promulgada en 2017. En esta carta constitucional se establece como uno de sus principios rectores que “El ejercicio del poder se organizará conforme a las figuras de democracia directa, representativa y participativa” (Art. 3º), y se reconoce a esta última como “El derecho de las personas a incidir, individual o colectivamente, en las decisiones públicas y en la formulación, ejecución, evaluación y control del ejercicio de la función pública [...]” (Ar. 25).

Las prácticas de participación ciudadana en la capital mexicana no son nuevas, y han transitado en esta ciudad por distintos periodos, no obstante, es a partir de la entrada en vigencia de la Constitución local que el esquema referido a ésta se amplía y diversifica, en una perspectiva de mayor *inclusión e integralidad*.

Actualmente es posible reconocer importantes avances en esta materia, así como aportes novedosos que abonan a la gobernanza; entre otros: 1) la creación de una política y un ámbito específico de participación ciudadana, antes prácticamente inexistente, que se manifiesta en: diseño institucional, instrumentos y mecanismos expresos, legislación y políticas públicas; 2) el reconocimiento legal de la participación ciudadana como un *derecho* y en la apertura de la gestión pública a la intervención ciudadana en distintas instancias; y 3) la instrumentación de las prácticas de participación ciudadana en distintos planos y niveles; por una parte, en lo territorial, lo sectorial y lo temático, y por otra, en lo relativo al ámbito de gobierno, en distintas dependencias (Secretarías), niveles de gobierno (central y local) y programas.

Es en la Constitución local donde mayor reconocimiento se ha otorgado a las prácticas participativas y donde se ha consolidado mayormente como derecho y práctica institucional. Aquí se ofrece una visión más integral, abierta y consistente de la participación ciudadana y se hace explícito el reconocimiento al ejercicio de la participación en tres dimensiones: representativa, directa y participativa; y se conjugan elementos, componentes y atribuciones antes dispersas en las distintas leyes locales en la materia.

Se consolidan instrumentos como: *consulta ciudadana, difusión, rendición de cuentas, contraloría ciudadana, audiencias públicas, asamblea ciudadana, observatorio ciudadano y presupuesto participativo*, y se introducen tres nuevos instrumentos: *iniciativa ciudadana, revocación de mandato y consulta popular* (para temas estratégicos de la ciudad). En referencia explícita a las Alcaldías se introduce la figura del *Cabildo*, como instancia de contrapeso para el gobierno local.

Por otra parte, la PC es formulada con una visión de *integralidad* expresada en distintos planos: el reconocimiento explícito a distintos tipos de organización y de prácticas participativas: 1) *institucionalizada y autónoma*, que da cabida a las prácticas y actores no institucionalizados y, por tanto, inde-

pendientes; 2) *territorial, sectorial y temática*, que diversifica los sujetos de la participación (trabajadores, mujeres, comerciantes, estudiantes, informales, artistas, profesionales, taxistas, etc.), antes muy centrados en el actor vecinal, y abre también el espacio a la intervención de actores inscritos en problemáticas específicas (cultura, medio ambiente, salud, feminismo, diversidad sexual, etc.); 3) *individual, colectiva y comunitaria*, que reconoce al mismo tiempo a intelectuales, periodistas y ciudadanos de a pie, que a sujetos colectivos constituidos; e incluso se establece el reconocimiento a “otros” tipos de participación no estipulados que puedan hacerse presentes. En otro registro, existe también un reconocimiento específico a las prácticas emanadas de los usos y costumbres de las comunidades y pueblos originarios inscritos en el ámbito local. Esto último hace extensivo el esquema participativo a la *diversidad* socio-cultural constitutiva de la Ciudad de México⁵.

Como telón de fondo de la política de PC, se establece la instrumentación de procedimientos y formas de *Gobierno abierto* que, por principio, asumen la vocación de la institución gubernamental hacia una mayor cercanía y vínculo con la población. Igualmente, se establece la exigencia de *obligatoriedad* referida a los poderes públicos con respecto a la Participación Ciudadana, en el sentido de “informar, consultar, realizar audiencias y rendir cuentas a los ciudadanos” (Artículo 26).

Los contenidos de la Constitución de la Ciudad de México en materia de gobernanza y participación ciudadana constituyen un muy valioso referente en la perspectiva de la democratización de la relación Gobierno-Sociedad. Mucho de lo establecido en esta carta constitucional ha sido producto de la interlocución y la concertación entre el gobierno capitalino y muy diversos actores sociales y políticos de la vida local; de tal manera que ha emanado precisamente de las prácticas participativas de numerosos grupos de la población.

Ahora bien, asumiendo la relevancia de la experiencia democratizadora de la Ciudad de México, y los aportes por esta generados para nutrir la

5 A este respecto existe en la Constitución local todo un Capítulo (el VII) dedicado a la “Ciudad pluricultural”, en el que se hace reconocimiento explícito a la “Composición pluricultural, plurilingüe y pluriétnica de la Ciudad de México y se reconocen también los derechos de los pueblos y barrios originarios, así como de las comunidades indígenas residentes en la ciudad (Artículos 58 y 59).

dinámica política nacional, es importante destacar también algunas de las limitaciones que se han puesto de manifiesto en las prácticas participativas y el ejercicio de la gobernanza, así como algunos de los desafíos y nudos críticos que es necesario atender:

- Existe un visible desfase en el ejercicio de la concertación y PC entre las prácticas y actores inscritos en la participación institucionalizada y los que corresponden a los distintos ámbitos de la sociedad civil. En este sentido, permanece una tendencia a diferenciar ambos tipos de actores y dar preferencia a la participación formal por sobre la autónoma. Persistencia de un trato prejuicioso con respecto a los actores autónomos, particularmente a los movimientos sociales, a quienes no se acredita cabalmente como actores competentes, legítimos y capaces para tomar parte en la vida pública.
- La PC acreditada se centra preferentemente en prácticas referidas a la consulta, información, la colaboración, la opinión, la propuesta y la supervisión de acciones y políticas; difícilmente abre el acceso a los procesos decisorios y al ejercicio de los derechos. De aquí que se otorga a ciudadanos y ciudadanas un perfil más cercano al de “colaboradores”, “supervisores” y “beneficiarios” que al de actores activos y corresponsables. En este sentido existe aún un déficit en la apuesta por la *construcción de ciudadanía*
- En distintos ámbitos no se promueve la autonomía y la capacidad de agencia de la población; persiste en gran medida las prácticas clientelares y corporativas, y esto da lugar a una suerte de *simulación* y un persistente *tutelage* sobre ciudadanos y ciudadanas
- Existe un tímido interés por acreditar y validar cabalmente las muy diversas modalidades de participación de actores y grupos activos de *la participación autónoma*. El reconocimiento de estas prácticas no se ha traducido aún en un esquema claramente incluyente que las incorpore como prácticas legítimas, recuperando su experiencia y los saberes construidos en sus trayectorias participativas.
- Persiste una tendencia a homogeneizar las modalidades de relación, gestión y organización de los sujetos de la participación: tratar a todos

“en igualdad de circunstancias”, cuando existen diferencias sustantivas entre éstos, con respecto a su arraigo, necesidades, formas de gestión y estrategias de participación, que debieran ser consideradas en el esquema de un régimen incluyente.

- Fuerte déficit en la vocación democrática de los funcionarios encargados de la gestión y concertación de la PC y, por tanto, escasa voluntad política de éstos en el desempeño de sus funciones. Permanecen fuertes cargas centralistas y autoritarias, inercias de subordinación, corrupción y displicencia en este campo. Hace falta de capacitación en la materia y formación cívica
- Baja promoción de cultura cívica y ciudadana entre la población, así como muy bajo nivel de información sobre los derechos y las políticas participativas.
- En la política de PC está ausente aún la visión metropolitana

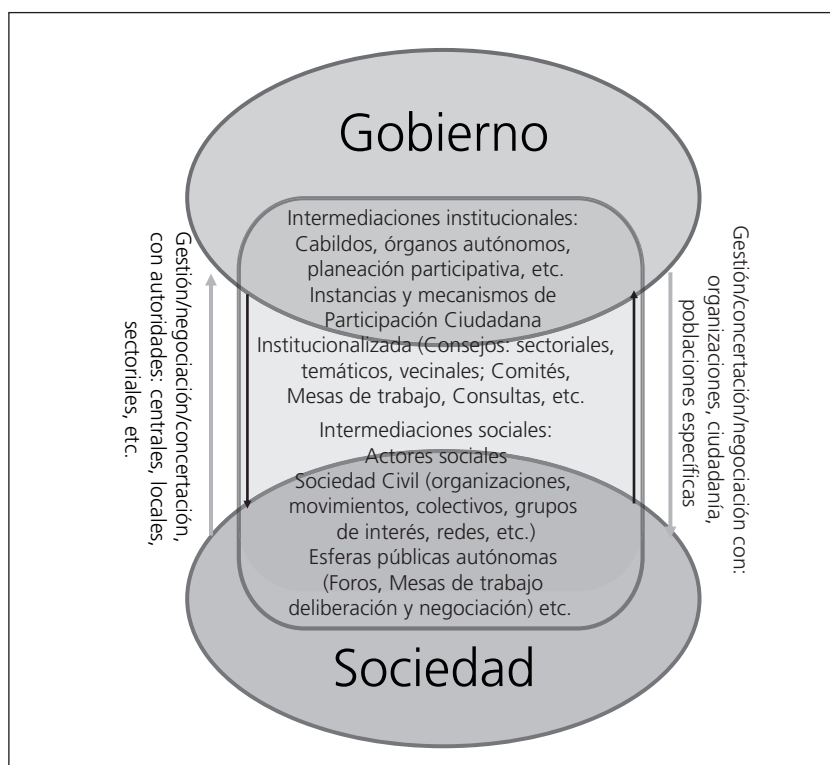
Reflexión final: los desafíos

Frente a las limitaciones mencionadas, cabe señalar algunos de los *desafíos*, en la perspectiva de avanzar, hacia la práctica de una gobernanza incluyente:

- En primer término, elevar la calidad de la participación realmente existente, a partir de promover un tipo de participación basada en la información, la formación de capacidades y el reconocimiento efectivo de la participación como *derecho* (superar el tutelaje y la simulación). Esto pasa también por generar condiciones institucionales y atribuciones que permitan desarrollar y ejercer la capacidad de incidencia real de los sujetos de la participación, sobre la base de promover una auténtica *corresponsabilidad ciudadana*; articular un esquema de concertación y PC que de cabida y legitime a la diversidad de sujetos involucrados en las prácticas participativas, y que al mismo tiempo refleje la complejidad de la organización de actores y ciudadanos, e integre el capital social acumulado en el ámbito metropolitano.

- Se trata de validar, legitimar y “dejar ser” a los múltiples sujetos de la participación y a sus muy numerosas y diversas modalidades de organización y gestión, sobre la base de instituir códigos y reglas consensados de interlocución, colaboración y cogestión.
- En un plano más estructural, es necesario modificar y “darle la vuelta” al esquema clásico de la relación Gobierno–Sociedad; de la histórica relación vertical:

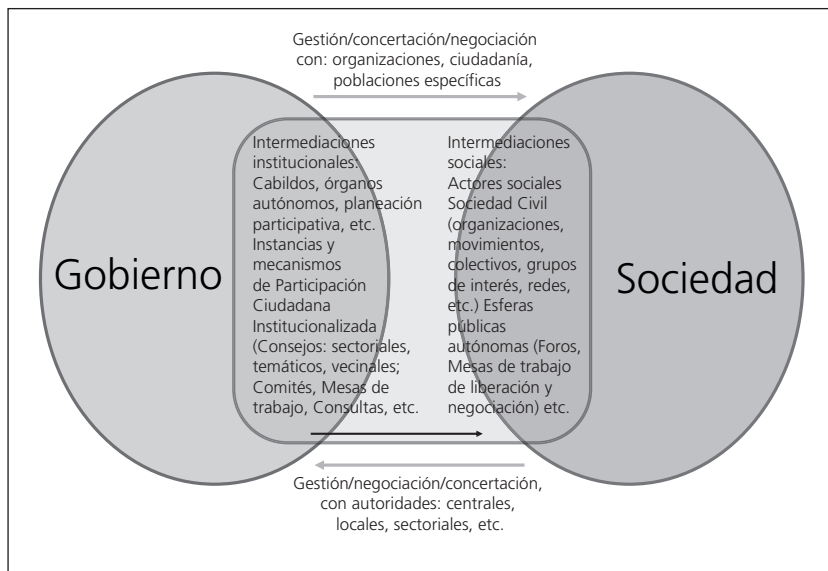
Gráfico 1. Esquema clásico de la relación Gobierno-Sociedad



Fuente: Elaboración propia.

El horizonte de este segundo esquema aboga por una interacción, gestión, concertación, colaboración, que opere y funcione más en sintonía con la idea

Gráfico 2. Transitar hacia un esquema más horizontal



Fuente: Elaboración propia.

de la *gobernanza*, con un *actor eje* (Gobierno e instituciones) que convoca, conduce, articula, coordina y opera de manera simétrica, en concertación con el resto de los actores sociales: empresarios, comerciantes, ONG, Movimientos sociales, grupos de interés, etc. Se trata de asumir un cambio de fondo en la relación Gobierno – Sociedad, donde no se aspira principalmente a “gobernar a” ni a “gobernar para”, sino a “gobernar con”: para sentar las bases de un régimen de Cogobierno, Cogestión y Corresponsabilidad.

En la perspectiva anterior, se trata de reconocer y validar a los diversos actores de *la política*; a todos aquellos inmersos, ocupados y preocupados por el ejercicio del poder y orientación de la vida pública. Esto pasa por poner en interacción, integrar y coordinar tres ámbitos sustantivos: el de **La Política (formal)**: instituciones y gobierno, el de **la política en los bordes (actores y espacios de intermediación)**: Participación Ciudadana institucionalizada), y el de **lo político (actores autónomos)**: sociedad civil, actores sociales diversos, ciudadanía, otros.

Bibliografía

- Aguilar, Luis (2007). “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública en la Gobernanza”. *Revista del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, N° 39, octubre de 2007, Caracas.
- Álvarez, Lucía (2019). “Participación ciudadana, actores sociales, sociedad civil y ciudadanía: los desafíos para el nuevo régimen mexicano”. En *El cambio democrático en México*, Ackerman, J.: 313-329. México: Ed. UNAM/Siglo XXI.
- (2019). *(Re) pensar la ciudadanía en el siglo XXI*. México: Ed. CEIICH-UNAM/Juan Pablos.
- (2018) “Política y Constitución en la Ciudad de México”. En *La Universidad de cara a la Constitución de la Ciudad de México*, Álvarez, Canto y Zurita (coords.): 83-93. México: Ed. UAM-X/Fontamara.
- (2016). “Reforma Política y procesos constituyente en la Ciudad de México. *Revista Memoria*, N° 253, Año 2016-2, México: 34-39.
- (1998). *El Distrito Federal. Sociedad, economía, política y cultura*. México: Ed. CEIICH-UNAM.
- Álvarez, Lucía y Sánchez Majorada. (2012). “Dos dimensiones de la participación ciudadana en la Ciudad de México. En *CEP. Revista Centro de Estudios Políticos*, N° 7, julio-diciembre 2012, Ministerio del Interior, Colombia:144-175.
- Canto, Manuel (2007) (coord.) *Nuevos enfoques, nuevos actores del desarrollo social*. México: Ed. UAM.
- Carrión, Fernando (2016). “El reto político de la ciudad metropolitana”. En *Los desafíos de la ciudad del siglo XXI*, Álvarez, Delgado y Leal (Coords.): 25-41. México: Ed. UNAM/Senado de la República.
- Constitución Política de la Ciudad de México (2017). Ciudad de México: Ed. Asamblea Constituyente, 5 de febrero.
- Cunill, Nuria (1999). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Ed. CLAD/ Nueva Sociedad.
- (1991) *La participación ciudadana*. Caracas: Ed. CLAD.

- Dagnino, Evelina (2004). “Sociedad civil, participação et ciudadanía: ¿de qué estamos falando?”. En *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, D. Mato (coord.): 95-110. Caracas: Ed. Universidad Central de Venezuela.
- Eibenschutz, R. y Ramírez, B. (Coord.) (2015). *Repensar la Metrópoli II. Políticas e instrumentos para la gestión metropolitana*, Tomo I. México: Ed. UAM
- Fung, A y Whighth, O (Coord.) (2003). *Democracia en profundidad*. Bogotá: Ed. Universidad Central de Colombia.
- Holston, J y Appadurai, A (1996). “Cities and Citizenship”. *Public culture*, Vol 8: 187-204. Chicago: The University of Chicago.
- Isunza, Ernesto y Gurza, Adrián (2015). “Representación y participación en la crítica democrática”. *Revista Desacatos*, N°. 49, Septiembre 2015: 10-27. CIESAS
- Le Gàles, P y Ugalde, V. (Ed.) (2018). *Gobernando la Ciudad de México. Lo que se gobierna y no se gobierna en una metrópoli*. México: Ed. El Colegio de México.
- Lechner, Norbert (1995). *Cultura política y gobernabilidad democrática*. México: Ed. IFE.
- Marván, Ignacio (2001). “La cuestión del gobierno representativo en el D.F. mexicano”. En *Cuestiones Constitucionales*, N° 4, enero-junio 2001. México: Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Parés, Marc (2017). *Repensar la participación ciudadana en el ámbito local*. Barcelona: Diputación de Barcelona. Colección Herramientas.
- Pérez, Daniel E. (2013). *Las zonas metropolitanas de México. Estructura urbana, gobierno y gobernanza*. México: Ed. UAM.
- Sassen, Saskia (2010). *Territorios, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid: Ed. Katz.
- Subirats, J y Parés, M (2013). “Cambios sociales y estructuras de poder: ¿Nuevas realidades, nueva ciudadanía?”. *Revista Interdisciplina*, N° 2: 97-118. CEIICH-UNAM.
- Tamayo, Sergio (2010). *Crítica de la Ciudadanía*. México: Ed. Siglo XXI/ UAM-Azcapotzalco.
- Velásquez, Fabio (2016). “La participación ciudadana en Bogotá: entre la institucionalización y la movilización”. En *Ciudadanía y nuevos acto-*

res en grandes ciudades, Álvarez, Lucía. México: Ed. CEIICH-UNAM/
Juan Pablos.

Velásquez, Fabio; Rodríguez, Clara y González, Esperanza (2008). “Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado”. *Revista Controversia*, N° 191, Diciembre 2008, Bogotá: IPC,FNC,CINEP, CR, ENS.

Ziccardi, Alicia (2004). “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local”. En *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, en Ziccardi, Alicia: 245272. México: Ed. IIS UNAM, INDESOL, COMECOSO.

Capítulo III
Ciudades capitales
en países unitarios

La capitalidad de Bogotá distrito capital

Paul Bromberg¹

Resumen

La designación de Bogotá como capital de un territorio estuvo durante siglos lejos de ser evidente. La historia de esta condición se cuenta paralelamente a hitos que consolidaron la actual Colombia. Se distinguen tres épocas: fundación-colonia (1539-1810), consolidación del territorio-nación (1810-1910) y 1910 en adelante. Tres factores cambian su relevancia en la atribución y la continuidad del carácter de Bogotá como la capital: geopolítica, economía y competencia entre políticos. Este último domina el tercer período y sigue vigente: políticos profesionales que se cuidan de no dar ventajas a sus contendores. Se analiza, con el telón de fondo de esta historia, si Bogotá 'ha merecido', 'ha requerido', o simplemente sus políticos 'han logrado', el régimen especial que hoy tiene, y si 'merece', 'requiere' o 'conseguirá' atribuciones especiales para el gobierno de la jurisdicción territorial en el futuro cercano.

Palabras clave

Historia de Bogotá, Capitalidad, Centralismo,
Régimen de Gobierno Urbano.

1 Consultor en gobierno urbano. Exalcalde de Bogotá (1997) paul.bromberg.z@gmail.com. En este trabajo conté con la competente asistencia de investigación de Ana Milena Quintero.

[...] después de transponer montañas y montañas, cuando, vencida una cumbre, se me presentaba otra más elevada aún, solía detenerme y preguntarme si no era juguete de alguna travesura colosal. ¿A dónde voy? ¿Cómo es posible que allá, tras esos cerros gigantes, en esas cimas que se pierden en las nubes, habite un pueblo, exista una ciudad, una sociedad civilizada? [Se me hace necesario] un esfuerzo para persuadirme de que en los estrechos valles, en las cuevas inclinadas, vive un pueblo, de hábitos sedentarios y con un organismo social análogo al nuestro.”
Miguel Cané, 1882²

Bogotá, asiento de los virreyes y de los gobiernos centrales, metrópoli del fanatismo ultramontano, ciudad situada a 2.600 metros sobre el nivel del mar, centro del agio y del monopolio, bajo todos respectos, y cuartel general superior de todas las intrigas y conspiraciones políticas, es... el último quizá de los lugares de la Unión al que lógicamente puede confiarse la capital de la nueva República.
Convención de Rionegro, 1863³

Introducción

Bogotá, acercándose a su cumpleaños 500, se ve hoy como una ciudad pujante de más de 7 millones de habitantes, sin contar su área metropolitana socioeconómica (no jurídica, que no la tiene). Pero durante siglos fue una ciudad modesta, capital improbable de un país improbable.

Actualmente tiene además, en abreviatura, un apellido idéntico al de Washington: *DC*. No es Distrito de Colombia, que podría serlo como traducción literal de *District of Columbia*, si lo que se pretendía era continuar nuestra tradición de imitación, sino *Distrito Capital*.

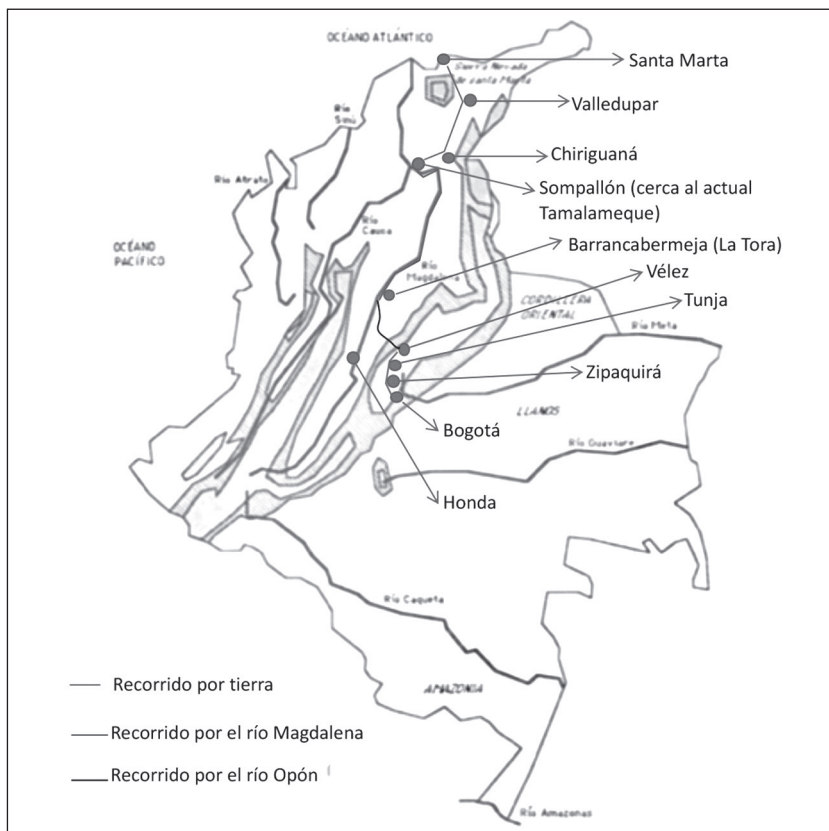
El sufijo fue acogido por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, la cual además, en representación de sus chifladuras, regresó a la ciudad el

2 Narración del ascenso desde Honda hasta Bogotá (Cané, 1882).

3 Designación de la capital de la unión colombiana, Exposición de motivos, Aquileo Parra y 4 convencionistas más (Alarcón Núñez, 2010).

La capitalidad de Bogotá distrito capital

Mapa 1. Recorrido de Gonzalo Jiménez de Quesada desde Santa Marta hasta la Sabana de Bogotá, 1536-1537



Fuente: Elaboración propia en base al perfil orográfico de Oliver y Zambrano.

nombre que tuvo durante la colonia, *Santafé de Bogotá*, repudiado en 1819 por Simón Bolívar, quien propuso quitar “Santafé” como un símbolo de que comenzaba una nueva era sin el ominoso dominio español. En el año 2000 una afortunada reforma constitucional le devolvió el nombre republicano propuesto por el libertador pero le mantuvo el sufijo antitécnico. El enfoque de este capítulo es histórico. La trama es la narración de la atribución de capitalidad a Bogotá, bastante anómala tratándose de una

ciudad a 1000 km de las costas y difícil acceso por vías y por su altura, y su continuidad a lo largo de lo que hoy es la historia nacional.

Fundación de Santafé de Bogotá

Noticias y metales preciosos que pasaron por Santa Marta usando la ruta oceánica despertaron el interés de llegar al Perú por tierra. Delegado por Pedro Fernández de Lugo, partió Gonzalo Jiménez de Quesada desde Santa Marta, en abril de 1536, en búsqueda no del quimérico *Dorado*, sino de la plata y el oro peruanos⁴.

En su viaje, Gonzalo Jiménez de Quesada, se encontró con el Río Magdalena, cerca del actual municipio de Tamalameque (ver Mapa 1). Remontó a contracorriente por el río en dirección sur, buscando llegar a Perú. A la altura de lo que hoy es Barrancabermeja, y después de un viaje tortuoso, con ataques de indígenas, nubes de mosquitos, escasez de comida y permanentes lluvias, en el que murieron muchos de sus hombres, encontró otro tesoro: sal en bloque (Alarcón Núñez, 2010). Ante la evidencia de que no llegaría al Perú cambió el objeto de la expedición. Ascendió la cordillera oriental a finales de 1536 en búsqueda de la valiosa sal, siguiendo una ruta semi-imposible aún hoy día –la selva atravesada por el río Opón– y se encontró con los aborígenes *chipataes*, en la región que hoy es el municipio de Chipatá (Santander), a principios de febrero de 1537.

Siguiendo la ruta de la sal tomaron hacia el sur por la cordillera, bajo un clima más amigable. En el recorrido fueron encontrando otros asentamientos indígenas. Había abundancia de alimentos y se apropiaron de importantes cantidades de oro y esmeraldas. A finales de marzo llegaron a la sabana, donde se concentraba la mayor cantidad de bohíos y la mayor población indígena vista hasta el momento. Al terminar abril llegaron a Bacatá, la capital del zipazgo, actual Funza. Exploraron todo el altiplano y sus vertientes, enfrentados siempre a los indígenas, robando oro, esme-

4 La historia de los viajes de Gonzalo Jiménez de Quesada es tomada de varias fuentes: Friede (2005), Gamboa (2013), Bushnell (2007), Mejía (2013), Vargas (2007), Melo (2017), Caballero (2018), Palacios y Safford (2002). Esos textos también fueron fuentes para la historia colonial y la historia del siglo XIX.

raldas y mujeres. El 6 de agosto de 1538 se establecieron en la parte alta de la sabana, un triángulo conformado por dos ríos pequeños y el cerro de Monserrate, que les brindaba protección. Allí levantaron una ranchería. La fecha es celebrada hoy, equivocadamente, como la fundación de Bogotá.

El año anterior habían aparecido otras bandas de asaltantes –*conquistadores*– provistos de *capitulaciones*, los contratos de concesión de la época, otorgadas por la Corona española. Por el nor-orienté, desde Venezuela, llegó Nicolás de Federman y desde el sur-occidente Sebastián de Belalcázar, quien ya había fundado San Francisco de Quito (1534), Cali (1536), Pasto y Popayán (1537). La coincidencia de los tres *conquistadores* muestra que el altiplano es una región con vocación de centro. Todos vienen a lo mismo: tomar posesión de lo que encuentren, a nombre de la Corona, pero principalmente de sus personas.

Surge un conflicto entre los tres *conquistadores* por la posesión de la región, que deciden dirimir no a través de las armas sino recurriendo a la Corona (Bushnell, 2007). Ya en presencia de los tres, y ante el pleito que se avecinaba, oficializan el rancherío. Ahora se funda con el nombre de Santafé, el 27 de abril de 1539, con las respectivas formalidades. Nombraron alcaldes, regidores, se trazaron las calles, se distribuyeron solares diferenciados a los mandos y a la tropa y se delimitó la Plaza Mayor. A los alrededores, quién sabe hasta dónde, asignaron los tres conquistadores el pomposo nombre de Nuevo Reyno de Granada. Suficientes hombres como para fundar varias guarniciones-asentamientos sostenibles, repartirse tierra e indígenas para trabajar y, muy importante, indígenas femeninas para seguir procreando.

¿Cuántos de aquellos hombres, sin familias, tuvieron la intención de fundar una “ciudad”, a 2.600 msnm, 1.000 kilómetros de la civilización y varios meses de peligroso viaje? No eran los *pilgrim fathers* que se asentaron en las costas al norte de América, sino *conquistadores*. Aún había mucho para robar. En ese periplo de robos, violaciones y alianzas, se fundan Tunja (1539) y Vélez (1539). La primera le disputará la prosperidad a Santafé, perdiendo la competencia en parte porque los esfuerzos por encontrar un camino de descenso al río Magdalena desde Vélez fueron infructuosos (Fajardo, 2013; Ramos, 2013).

Evolución histórica desde su fundación

El título de ciudad

En la segunda mitad del siglo XVI España cambia el modelo de concesiones por el de colonia (Bushnell, 2007). Las gestiones de Gonzalo Jiménez de Quesada⁵ lograron para Santafé el título de ciudad, el escudo de armas, el reconocimiento de la ciudad como “Muy noble y muy leal” y, muy importante, la designación como sede de la Real Audiencia. Los títulos otorgados pudieron haber sido injustificados, pero tenían consecuencias. Se argumentó que “el dicho pueblo es el más principal de su dicha provincia, y que cada día se multiplica y puebla” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1540). Su desarrollo urbano fue durante siglos inferior a la dignidad política atribuida (Vargas y Zambrano, 1988).

La Real Audiencia

La Real Audiencia era un tribunal, un órgano colegiado que resolvía litigios y controlaba el cumplimiento de la ley, pero que con el transcurso de los años terminó siendo gobierno. Su localización original en la isla de Santo Domingo, en el Mar Caribe, resultó inoperante para el Nuevo Reino de Granada (Mayorga, 2002), especialmente a partir de 1542, cuando Carlos V expidió en defensa de los indígenas las *Leyes Nuevas de 1542*, reconocidas como la primera expresión de lo que más tarde se llamó ‘derechos humanos’. Esa ley sería “una estocada mortal a la institución de la encomienda” (Leoncio, 2015). Para hacer cumplir la ley de defensa de los indígenas contra las arbitrariedades de los encomenderos, las regiones en donde la población indígena era abundante requerían la presencia cercana de la autoridad. Inicialmente se intentó mediante gobernadores, pero ante el conflicto entre funcionarios real o pretendidamente y la oposición de los encomenderos el

5 A diferencia de otros conquistadores, Gonzalo Jiménez de Quesada murió siendo mayor, a la edad de 70 años. Perdió la batalla legal, así que regresó al Nuevo Reyno de Granada, en el año 1549, sin atribuciones de gobierno, con el título de *Gobernador de El Dorado*, que resultó honorífico pues, aunque lo buscó hacia el oriente, “El Dorado” solamente aparecería alrededor de 1960, como nombre del aeropuerto de Bogotá.

rey decidió situar una sede de la Real Audiencia en el núcleo del problema: el altiplano.

La sujeción de las gobernaciones de Popayán, Santa Marta y Cartagena se consumó en 1550. Además de atribuirse ser la ciudad principal de la provincia, Santafé recibió su primer atributo de capitalidad sobre un territorio mucho más vasto que la provincia circunvecina. Fue la semilla de la capitalidad de Bogotá.

Por importancia y desarrollo comparativo la atribución hubiera podido otorgarse a la cercana Tunja: también tenía numerosa población indígena y encomenderos. Sobre Santafé Tunja tenía la ventaja, al igual que su cercana Vélez, de encontrarse geoméricamente más próxima a las costas, siguiendo una posible ruta que comunicaría los pueblos del altiplano con el Magdalena. Este camino no fue posible; más tarde, en cambio, se construyó el camino real hasta Honda, que obligaba a pasar por Santafé de Bogotá.

Tunja también reclama hoy su importancia relativa en ese momento. “Desde la segunda mitad del siglo XVI, Tunja se convirtió en el eje cultural y en la cabecera de la región económica más importante del Nuevo Reino de Granada. Era la región de la aristocracia de hidalgos y encomenderos y de un gran núcleo indígena encomendado. Una ciudad de colegios, conventos y escuelas; una tierra de literatos, poetas, humanistas, pintores y arquitectos” (Ocampo López, 1997).

El atributo de capitalidad acompañó la ranchería, aunque por un largo tiempo fue poco más que una aldea. Por esa atribución se establecieron en Santafé la sede del Arzobispado y se consolidaron las justificaciones para que se fundara, 30 años después, la primera universidad para formar teólogos y abogados, la de Santo Tomás (1580). En 1621 se fundó la Casa de la Moneda, el principal centro de acuñación de moneda. La ciudad prestaba servicios gubernamentales y eclesiásticos a varias gobernaciones, pero su economía era precaria. Una ciudad improductiva, cuya pobreza se manifestó en su muy escaso desarrollo urbano. La difícil geografía elevaba fuertemente los costos de transporte, por lo que la ciudad no podía ser fuente de productos para distribuir en las zonas mineras o en los puertos del Caribe y el Magdalena (Bushnell, 2007). Esta combinación de centro administrativo y precaria condición económica se manifestó en su carácter:

“Con la concentración de las dignidades judicial, gubernamental y religiosa [...] Santafé tuvo la impronta de una ciudad burocrática y eclesiástica, que reunía a las castas de letrados y jueces, de clérigos y frailes, las cuales influyeron definitivamente en el talante de su sociedad” (Vargas y Zambrano, 1988).

Virreinato de la Nueva Granada

Las gobernaciones de Santa Marta, Cartagena, Popayán, Nuevo Reino de Granada, entre otras, eran parte del Virreinato del Perú, cuyo territorio comprendía casi toda América del Sur. En 1717, como parte de las reformas borbónicas, se crea el Virreinato de la Nueva Granada y se designa a Bogotá como su capital. Se anexaron a su jurisdicción la gobernación de Popayán y los actuales territorios de Panamá, Ecuador y Venezuela. Si bien la decisión también podría haber sido establecer Cartagena como la capital, debido a su importancia, ésta sufría permanentes ataques por parte de los ingleses. Era estratégico Santafé, donde además ya se asentaban las instituciones judiciales, administrativas y educativas.

Pero, en la práctica terminó no siendo funcional al gobierno, sobre todo por las dificultades en las comunicaciones terrestres. Las élites panameñas no recibieron con gusto la decisión, pues Lima era más accesible que Santafé. Por esos reclamos en 1723 se suprimió el virreinato. El presidente de la Real Audiencia, nombrado para poner en marcha esta reforma, señaló que “era un lujo que la pobreza neogranadina no podía costear y que sus habitantes, en su mayoría mansos indígenas, no necesitaban” (Hernández de Alba, 1992).

El Virreinato de la Nueva Granada fue restablecido en 1739, con una jurisdicción semejante a la primera República de Colombia entre 1821 y 1830. Con esta decisión de las reformas borbónicas nace la Colombia de hoy en día, y su discutible capital. Santafé de Bogotá, por su centralidad geométrica y especialmente por la herencia colonial, a pesar de sus precariedades, se vislumbra como referencia en la futura disputa por la configuración de la nación.

De la gesta independentista a la república

El proceso de independencia puso en evidencia la fragmentación política, cultural y económica de un territorio en el que las comunicaciones seguían siendo muy difíciles. También la antipatía que despertaba Santafé en las demás provincias, una capital que les servía poco más que como fuente desde la que emana la autoridad.

Lo que ocurrió en Santafé el 20 de julio de 1810, y las semanas posteriores fue importante porque se trataba de la ciudad capital y cabeza de una provincia importante, en la que residía el virrey. Sin virrey no hay virreinato. Pero Santafé no tuvo el liderazgo que las festividades patrias celebran. En 1810 se conformaron Juntas Autónomas en varias regiones, evolucionando a ritmos distintos en sus propuestas sobre la relación con la península. Quito, Caracas y Cartagena repudiaron antes que Santafé la idea de seguir siendo apéndices de España, lo que casi equivalía a autoimponerse una forma republicana. Aquí no había reyes para reemplazar reyes, sino hacendados –antiguos encomenderos, y dueños de esclavos, como lo fueron George Washington y Simón Bolívar. Y los *patriotas* contaban con el modelo de los Estados Unidos.

El vacío de poder puso en cuestión el tipo y los límites del ente territorial que ocupaba el territorio comprendido por el virreinato, así como el papel que le correspondía a su capital. Mediante el *Acta del cabildo extraordinario de Santafé de Bogotá* las élites santafereñas declaran “no abdicar los derechos imprescindibles de la soberanía del pueblo a otra persona que a la de su augusto y desgraciado Monarca don Fernando VII”, tomado preso por el infame Napoleón en España (y su ateísmo liberalismo, se supone), y además manifiestan la continuidad de Santafé como capital de lo que venga: “un sistema federativo, cuya representación deberá residir en esta capital”.

En las semanas siguientes convocaron a las provincias del Virreinato de la Nueva Granada, pero la mayoría de ellas, o más bien sus élites criollas, dijeron que no. El llamado de Santafé fue repudiado. La Junta de Cartagena, creada primero que la de Santafé, respondió ante este ofrecimiento que reasumía toda la soberanía y no consideraba a Santafé como

portavoz de nadie. Planteó que un eventual congreso debería hacerse en Antioquia. Socorro, Tunja y otras ciudades-provincia respaldaron una reunión de ese tipo, siempre y cuando no fuera en Santafé (Duarte French, 1980). No había una relación económica comercial con Santafé, y ésta era poco esplendorosa, una mínima condición para que una ciudad pretendiera ser la capital por encima de la inmerecida y algo arbitraria preeminencia otorgada por la Corona española. Repudiar la Corona era afín a repudiar la selección que ésta había hecho de esa ciudad como capital del virreinato.

Los *patriotas* no llegaron a ningún acuerdo. En abril de 1811 se promulgó la Constitución de la antigua Provincia de Santafé, que es nombrada como Cundinamarca, declarando como su capital a Santafé de Bogotá. La promulgación conllevó a que en Cartagena, Antioquia, Popayán, Chocó, Tunja, Pamplona, Socorro, Neiva y Mariquita se aprobaran constituciones provinciales para garantizar la soberanía de la que gozaban ante la desaparición del poder central español, y en oposición y como protección a las pretensiones de los criollos santafereños. Cuadrillas a las que se les da el nombre de ejércitos salieron de Bogotá y anexaron a Mariquita (un territorio que comprende más o menos lo que hoy son Tolima y Huila). A finales de 1811 las principales provincias acordaron un Pacto de Unión Federal, las *Provincias Unidas de la Nueva Granada*, cuya capital se mudó entre varias ciudades hasta establecerse en Tunja durante un par de años. En diciembre de 1814 una cuadrilla numerosa, organizada desde Tunja, toma a Santafé. Dos días de saqueos, violaciones y destrucción, cuyas víctimas fueron, dicen, españoles (Duarte French, 1980). Tras la victoria de las *Provincias Unidas* sobre Cundinamarca, desaparecen ésta y su Constitución. Ese ejército federalista en lucha contra los portadores de la idea de centralismo fue comandado por el centralista mayor: el venezolano Simón Bolívar. La capitalidad se restituye: derrotada Santafé, la capital de las Provincias Unidas se traslada momentáneamente a Santafé.

Más allá de la destrucción, la toma significó poco, porque lo que temían Bolívar y los centralistas derrotados sucedió: la reconquista española. Luego de la terrible experiencia de finales de 1814, Santafé recibió en

1816 al español Morillo con sus calles engalanadas con flores y banderas⁶, homenaje que Morillo no aceptó y respondió con su *Régimen del Terror*. Cronistas de la época afirman que pudo ser su mayor error.

Bogotá en la primera República de Colombia

Años después, en 1819, los españoles y las autoridades españolas huyen de la ciudad tras conocer los resultados de las batallas del Pantano de Vargas y Puente de Boyacá. Ahora ‘la ciudad’ se engalana para recibir a Bolívar, homenaje aceptado por *El Libertador*. Santafé ya no es la capital de un virreinato, pues éste quedó nuevamente en entredicho. Bolívar comienza a expedir actos de gobierno que declaran cubrir las zonas liberadas de la Nueva Granada y la Capitanía de Venezuela. En septiembre proclama –un poco impone– la fusión de Nueva Granada y Venezuela en una *República de Colombia* a través de un futuro congreso constituyente. El 17 de diciembre el congreso venezolano, reunido en Angostura, acogiendo sus ideas, aprueba la “Ley Fundamental de la República de Colombia”, de 14 artículos, uno de los cuales convoca a un congreso general de la república recién creada en Cúcuta, una ciudad equidistante entre Bogotá y Caracas, aunque muy alejada de Quito, provincia incluida en el proyecto. Bogotá, ya no Santafé de Bogotá, de manera provisional se vislumbraba como capital de un Departamento, según decidieron los venezolanos en esa Ley Fundamental (Duarte French, 1980: 130):

Art. 1. Las Repúblicas de Venezuela y la Nueva Granada quedan desde este día reunidas en una sola, bajo el título glorioso de República de Colombia.

Art. 5. La República de Colombia se dividirá en tres grandes Departamentos: Venezuela, Quito y Cundinamarca, que comprenderá las provincias de la Nueva Granada, cuyo nombre queda hoy suprimido. Las capitales de estos Departamentos serán las ciudades de Caracas, Quito y Bogotá, quitada la adición de Santafé.

6 Se requiere filigrana histórica para entender estos acontecimientos. Cuando se dice que “Santafé recibe”, ¿quiénes reciben y quiénes no estuvieron de acuerdo? Hay dos narraciones detalladas sobre las tragedias vividas en Santafé en 1816 con la entrada de Morillo: la de Pedro María Ibáñez (1917) y especialmente la de Mercado (1963).

Art 7. Una nueva ciudad, que llevará el nombre del Libertador Bolívar, será la capital de la República de Colombia⁷. Su plan y situación se determinarán por el primer Congreso de los tres Departamentos[...]

El congreso anunciado se reunió en mayo de 1821 en Cúcuta, ahora integrado por venezolanos y neogranadinos. Promulga la Ley Fundamental, que ratifica la unión, pero no la división en departamentos, ni los nombres, ni las capitales. “En mejores circunstancias se levantará una nueva ciudad con el nombre del Libertador Bolívar⁸, que será la Capital de la República de Colombia.”⁹ Queda como atribución del congreso “Elegir la ciudad que deba servir de residencia al Gobierno, y variarla cuando lo juzgue conveniente”. Todo indica que Bogotá (¿o Santafé, en vista de que no se ratificó su cambio de nombre?) quedó como sede de gobierno a falta de algo mejor, no sin cuestionamientos por las distancias y el difícil acceso.

El establecimiento del virreinato había sido bueno para la ciudad de Bogotá: a finales del siglo XVIII y comienzos del siguiente la ciudad comenzaba a tener cierto empuje urbano, movilizad especialmente por la presencia de las instituciones virreinales. Pero ese empuje fue interrumpido con el advenimiento de la república y sus crisis permanentes. La postración se extendió hasta el final del siglo XIX (Vargas y Zambrano, 1988).

Bogotá en las diferentes formas de la Nueva Granada

La gloriosa *República de Colombia* concebida por Bolívar no funcionó. Representantes de todas las provincias del extinto virreinato de la Nue-

7 Quizás para ocultar que nuestros antepasados repudiaron el nombre de Colombia y prefirieron el colonial “Nueva Granada”, los historiadores se inventaron el nombre de Gran Colombia, que nunca existió.

8 Es clara la idea de reproducir lo de Washington DC, con todo y el nombre del comandante del ejército, como ya dice atrás, ambos terratenientes, ambos dueños de esclavos.

9 Los textos constitucionales se consultan en tres fuentes: www.suin-juriscol.gov.co, www.secretaria-senado.gov.co y www.funcionpublica.gov.co. También actos legislativos y decretos expedidos por gobiernos de facto.

va Granada, incluida Panamá, se reunieron en Bogotá y expidieron una Constitución, de corte centralista, el 29 de febrero de 1832. ¿Su territorio? El “Estado de la Nueva Granada”. *Colombia* pasó al olvido, así como *Cundinamarca*. En su extenso preámbulo anota: “En adelante ya el centralismo no será el obstáculo de la felicidad de los pueblos”, aludiendo al poder otorgado a las provincias. Mantuvo en el Congreso lo que tenía la Constitución de 1821, la capitalidad de Bogotá; mientras el Congreso no decidiera otra cosa. Una ciudad habitada según algunos historiadores por 20.000 personas, algo así como el 1.9% de la población del nuevo Estado, sin grandes atributos y ninguna importancia económica, siguió siendo la sede del gobierno, por defecto, porque ya lo era, y sólo por ahora.

A pesar de las declaraciones de la nueva constitución, durante este período la unidad siguió en cuestión. Decisiones presidenciales o de congreso que no compartían esta u otra élite regional con capacidad de movilizar a sus peones en forma de cuadrillas, originan declaraciones de secesión que fueron reseñadas en la historia como guerras civiles.

El estatuto jurídico de Bogotá-ciudad no cambió con la constitución de 1843, tampoco con la de 1853. Continuó como capital de la Nueva Granada y capital de una extensa provincia del mismo nombre. La facultad del Congreso de decidir la residencia del gobierno, o variarlo, no se mencionó. En todo caso la constitución de 1843 no derogó la anterior, por lo que podría considerarse que quedó vigente lo no cambiado.

Sin embargo, sí ocurrió un hecho notable: si la sede del poder central no es emblemática, cualquier ciudad podría ser la capital. La monumentalidad del poder es uno de los atributos de la capitalidad, y le da a la ciudad parte de su fisonomía, prestigio y reconocimiento. En 1834 el Congreso autorizó al ejecutivo para pensar el asunto de las edificaciones en donde residirían las instituciones centrales de gobierno, pues sesionaba peregrinando por diversos recintos de la ciudad; Tomás C. de Mosquera durante su primer paso por el gobierno, entre 1845 y 1849, contrató el diseño y, luego de 14 años desde que se ordenara pensar el asunto, puso la primera piedra. A la obra que sobrevino, el actual capitolio, se la llamó durante los 80 años de su construcción “el enfermo de piedra” (Pinzón, 2018). Una incapacidad de acometer obras que Bogotá (y de pronto también la nación), conserva hoy día.

La Constitución de 1853, a pesar de ser unitaria, dio a las provincias amplias facultades para organizarse, hasta el punto de que para febrero de 1854 se habían aprobado 61 constituciones provinciales (Borja, 1996). Inspirado en la situación específica de Panamá, en febrero de 1855 se aprueba un Acto Adicional que materialmente derogó la constitución unitaria (Samper, 1951), al abrir la opción, mediante una ley simple, de imitar el procedimiento de Panamá a través de la fusión de provincias para crear Estados, y otorgar a los que se fusionaran la atribución de soberanía. En pocos meses el ‘boquete’ abierto por Panamá se esparció en toda la república. El territorio quedó compuesto por 8 Estados Federales, entre ellos el Estado de Cundinamarca, nombre que volvió a aparecer, centrado en la provincia de Bogotá, del cual la ciudad de Bogotá sería la capital.

La necesidad de adecuar la constitución a las nuevas decisiones jurídicas fue evidente, y así se aprueba la Constitución de 1858, para un nuevo país: la *Confederación Granadina* (sigue sin existir *Colombia*). Deroga la de 1853 pero mantuvo una de sus ideas, que bajo el nuevo nombre de Confederación toma más relevancia: un régimen confederado. Mientras en la constitución derogada se invocaba a Venezuela y Ecuador en un artículo transitorio: “El poder ejecutivo está facultado para celebrar tratados con las Repúblicas de Venezuela y Ecuador sobre el restablecimiento de la Unión Colombiana bajo un sistema federal...”, en la nueva (1858) quedó así: “Artículo 69. Por una ley pueden ser admitidos a formar parte de la Confederación otros Estados independientes[...]”.

Parece claro que esto requeriría flexibilidad sobre en dónde estaría la capital, que sería una capital federal: “Artículo 68. En el caso de que el Congreso juzgue conveniente designar un Distrito para asiento del Gobierno de la Confederación, se determinarán por una ley los límites de ese Distrito. En él estará la capital de la Confederación”. No se está proponiendo que Bogotá sea ese Distrito.

La Constitución no logró estabilidad. En mayo de 1860 una intervención, considerada desmedida, del gobierno de la Confederación en el Estado Federado de Santander, moviliza la unión de todas las fuerzas liberales en una rebelión a favor de la soberanía plena de los Estados, encabezada, por el gobernador del Estado Federado del Cauca, Tomás C. de Mosquera. Con el

respaldo de su Asamblea Mosquera se autodesigna Supremo Director de la Guerra. En septiembre de ese año firma con el gobernador de Bolívar el pacto de construir los *Estados Unidos de Nueva Granada*, en oposición a la Confederación¹⁰. “Mientras se reúne una convención [...] ejercerá el poder ejecutivo [...] el ciudadano general Tomás Cipriano de Mosquera [...]”. Se establece que la convención se reunirá en “la ciudad más central de los Estados Unidos”. El punto 12 dice así: “El Gobierno general residirá en un distrito que se llamará *Distrito Federal* [...] que no hará parte de ningún Estado”. Se adhieren los Estados de Magdalena, Boyacá y Santander. Panamá permanece neutral pero atento. La adhesión de los demás Estados será anexión-sometimiento: resultado de la guerra.

El 23 de julio de 1861, cinco días después de la toma sangrienta de Bogotá, Tomás Cipriano de Mosquera, mediante un decreto provisional (“en calidad de por ahora” reza el texto) y alegando actuar bajo el pacto establecido en 1860, separa unas manzanas de la ciudad de Bogotá y unos terrenos adyacentes de la correspondiente provincia para que sean el Distrito Federal, y designa a un pequeño casco urbano cercano, Funza, como capital del Estado Federado de Cundinamarca.

El 10 de septiembre de ese año se sustituye el tratado de 1860 al firmarse el “Pacto de la Unión de 1861” (Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, s/f), firmado en “Bogotá, capital de la unión”, anunciando la convocatoria para crear los “Estados Unidos de Colombia”. Se firma en representación de 7 de los 9 Estados¹¹, en espera de que se unieran Panamá y Antioquia, esta última aún en poder de los conservadores.

El triunfalismo es notable; primera y única guerra civil en la que la victoria es de los rebeldes. Los Estados Unidos de Colombia se piensan como la base para reconstruir la *República de Colombia* visionada por Bolívar. Por eso se trae de nuevo el nombre propuesto por éste, desechado por los granadinos –¿los bogotanos, que echaron a *longanizo* en 1830?– en 1832 (García Márquez, 1989). El artículo 39 establece que el gobierno puede

10 No debe pasarse por alto la similitud con lo que estaba ocurriendo al norte del continente, la guerra civil en los Estados Unidos llamados de América.

11 Mosquera había creado el Estado de Tolima, a partir de las provincias de Mariquita y Neiva, separadas de Cundinamarca.

hacer pactos para incorporar a otros Estados, y el 40 crea facilidades para el regreso de Venezuela y Ecuador. Esta ilusión es consistente con no fijar de antemano la sede de gobierno: lo hará el congreso. Un Distrito Federal que no será parte de ningún Estado (artículo 42).

Bogotá en los Estados Unidos de Colombia

Establecido provisionalmente en 1861 como una porción de la ciudad de Bogotá, comenzó a organizarse el nuevo Distrito Federal. Su decreto de creación terminó “el ejercicio de toda autoridad del Estado Soberano de Cundinamarca en el Distrito Federal”. Decisión del Supremo Director de la Guerra, no de un presidente formal.

Derrotado el Estado de Antioquia a finales de 1862, Mosquera convoca para el año siguiente (del 4 de febrero al 8 de mayo) la Convención Constitucional en la población de Rionegro, situada en ese Estado. Con la nueva Constitución (1863), la Confederación Granadina se transforma en *Estados Unidos de Colombia* y el Estado Federado de Cundinamarca en Estado Soberano de Cundinamarca. Quedan restituidos en algo los nombres bolivarianos.

La discusión sobre la capital es un asunto crucial durante la convención¹². Cinco convencionistas presentan la propuesta para que el Distrito Federal quede en la ciudad de Panamá¹³. Según la exposición de motivos, el punto vigente en ese momento era el menos apropiado para su condición de árbitro neutral, pues por diferentes vías las decisiones del gobierno y del congreso habían tenido y seguirían teniendo una influencia excesiva de los sectores políticos propios de una ciudad importante (elogio por cierto inmerecido para Bogotá). Alegaron los proponentes que “sin las influencias que obraron sobre el Congreso de 1860 la política de ese Congreso habría sido menos imprudente, antipatriótica y agresiva”. Bogotá conserva la impronta que le dio el papel ocupado durante la dominación colonial.

12 Todos los hechos históricos y los documentos citados son tomados de Alarcón (2010).

13 Panamá asistió de manera informal a la convención. La propuesta no fue presentada por delegados suyos.

En cambio, la ciudad de Panamá, se alega, no tiene ninguna de esas objeciones: el istmo ha sido reconocido como un Estado neutral en las continuas guerras civiles; es el sitio mejor comunicado para cumplir ágilmente con una de las funciones centrales que le quedan al “gobierno general”, las relaciones exteriores; los movimientos separatistas dentro de la Unión sabrían que perderían un punto neurálgico de comunicación si pretendiera separarse, lo que constituía un factor de unión.

La ponencia quedó a cargo de Mosquera, el mismo que acababa de crear el Distrito Federal en Bogotá, y respaldó plenamente la propuesta, “establecer como capital de los Estados Unidos a la ciudad de Panamá, mientras se determina la elección del Distrito Federal en el istmo”. Entre los motivos agregó algo de sentimentalismo patriótico: así lo había querido Bolívar, propósito que era el mismo suyo, trasladado a la constitución: reconstruir la unión con Venezuela y Ecuador, y ampliarla a más Estados.

Más allá del delirio, que algo de eso tenía, Mosquera aludía a la situación internacional vigente. Menciona las intenciones francesas en México, con Maximiliano y los riesgos de la ambición imperial de los Estados Unidos del norte.

El punto más conveniente para la capital es aquel en que las relaciones directas del Gobierno Nacional con los de las Potencias extranjeras sean más fáciles y prontas, pudiéndose al mismo tiempo atender a aquellos puntos del interior más importantes con respecto a la Administración General, a la política, a la guerra, al comercio y navegación, a la inmigración y a la unidad nacional (Alarcón, 2010).

No dejó por fuera argumentar la indebida influencia sobre el gobierno de la ciudad que acoge la sede del gobierno: “a veces circunstancias sociales aconsejan [...] poner la silla del Gobierno en pueblos pequeños para evitar la influencia de los ricos propietarios, del clero, u otras semejantes”. Es consistente esto con algunas de sus declaraciones al comienzo de la rebelión en 1860: Defensa de la soberanía estatal contra ‘el grupo de Bogotá’, exista o no este tal grupo (Martínez Garnica, 2002).

Mientras el proyecto era exclusivamente para designar la capital de la unión colombiana, el sustitutivo tenía el siguiente encabezamiento: “designando la Capital de los Estados Unidos de Colombia, organizando varios establecimientos nacionales en la ciudad federal de Bogotá; y fijando su régimen municipal.” Su artículo 3º ordenaba: “La ciudad de Bogotá, con los límites que tiene hoy, como Distrito Federal, será ciudad federal, dependiente del gobierno nacional, y con su régimen municipal especial.”

La ponencia contenía una solución a la utilización del edificio monumental, que había contratado 15 años atrás (no imaginó que aún quedaban más de 50 años de construcción): “El edificio del Capitolio deberá concluirse para que sirva a los establecimientos científicos, y en mejores días servirá así mismo de local adecuado para la exposición de los frutos y productos nacionales. La industria, como las ciencias requiere también su templo.”

Sobre estos puntos se discutió ampliamente durante la convención. Finalmente se llegó a una fórmula de transacción, clásica de las derrotas en este tipo de situaciones: dejar el asunto para que lo defina posteriormente el congreso, que por supuesto lo iba a negar. Y algunas cosas se rechazaron de plano.

Artículo 49 [Atribuciones exclusivas del congreso], numeral 9: Designar la capital de la unión colombiana.

Artículo 77 Los altos poderes federales residirán en el lugar o en los lugares que designe la ley.

Artículo 7 [transitorio último de la Constitución 1863]: El territorio que ha servido de Distrito federal se regirá como lo determine su municipalidad, hasta que la Asamblea del Estado Soberano de Cundinamarca lo incorpore legalmente a dicho Estado. La Corte Suprema conocerá de los recursos de apelación que hasta entonces se hayan concedido por los jueces del Distrito Federal.

Es decir, sobre la capital todo quedó tal cual estaba antes de la guerra. Era muy grande la inercia de haber sido la capital durante 300 años, y venció a todas las objeciones, tal vez tanto como la indiferencia y el desdén. Un diagnóstico presentado en su ponencia por Mosquera sobre Bogotá como ciudad, Bogotá como capital de provincia, Bogotá como capital del Estado Soberano de Cundinamarca y Bogotá como capital de ‘la nación’ –en su

momento la Confederación Granadina— sigue siendo instructivo sobre sus dificultades de gobierno. Junto con su propuesta de trasladar la capital y sede de gobierno a Panamá, tenía su propia idea de lo que debía ocurrir en Bogotá (subrayados añadidos):

[Bogotá] debe quedar como ciudad federal, con administración propia municipal dependiente del Gobierno nacional, y debe ser el asiento del Ateneo Colombiano¹⁴, compuesto de la Escuela Politécnica, la Central de artes y oficios la Academia de Medicina, el Instituto de ciencias políticas morales, naturales y físicas, a cuyo servicio y cuidado estarán el Museo y la Biblioteca nacional que contengan todo lo relativo a antigüedades del país y los archivos del virreinato de la antigua Colombia¹⁵ y Nueva Granada. En la misma ciudad debe establecerse una fábrica de armas de toda clase y otra de pólvora, de manera que la defensa interior no dependa de una importación eventual de armas extranjeras. Esto debe ser Bogotá, y esto no lo será mientras tenga en su seno al Gobierno Federal. El Gobierno nacional no ha producido para Bogotá otros efectos que privarla de su autonomía, a tal punto, que los Gobernadores bajo el régimen central, eran una especie de Jefes municipales, y el Gobernador del Estado en tiempo de Ospina un simple agente de opresión, doble para el asustado pueblo. Cundinamarca no fue soberano hasta el 18 de julio de 1861 en que se emancipó de Bogotá y no continuará siéndolo sino renunciando a Bogotá, o quitando de allí al Gobierno General, así como está constituida en ciudad nacional con Gobierno propio, será un verdadero centro de civilización, purificada de todo elemento de pasión política, que la hace un campo de corrupción.¹⁶

14 Así con mayúsculas en el original. Mucho hemos buscado los bogotanos el origen de una extraña calificación de nuestra ciudad como “atenas suramericana”, lo que evidentemente nunca lo fue. Incluso, aquí Mosquera lo veía “a futuro”, si se aceptaba que fuera gobernada directamente por el gobierno central. ¿Será esta mención el origen de esa ficción?

15 Se refiere al período 1819-1830 durante el cual existió la República de Colombia, Los libros de texto de historia difundieron la idea de que existió una tal “Gran Colombia” y que luego fuimos “Colombia”. En realidad, el nombre “Gran Colombia” nunca existió por fuera de los libros de enseñanza de la historia patria.

16 Aquí me doy la licencia de interpretar esta última frase. La cita es tomada de Alarcón (2010), quien a su vez la transcribió de un manuscrito original de puño y letra de Mosquera, en el que éste preparó su ponencia. La afirmación última “así como está constituida” se refiere a la creación por Mosquera del Distrito Federal, separándolo completamente del Estado Soberano de Cundinamarca.

Los términos abiertos de la discusión eran de índole geopolítica; el interés de la unión en el concierto de las naciones, en un contexto de expansión imperialista. Pero estaban presentes también las pujas regionales, y otras menos confesables. Aislar la ciudad capital es el paraíso político de los gamonales regionales (Gutiérrez Cely, 2007). Por tejemaneje politiquero, los gamonales-hacendados de la sabana, según Gutiérrez, consiguieron que el Distrito Federal estuviera representado por tres delegados en la convención, como si fuera otro Estado. En otra dirección, negar las pretensiones de un líder ambicioso es el deseo de los ambiciosos de menos prestigio, y eso movilizó la oposición a las ideas de Mosquera, quien las perdió casi todas en la convención. Aplazar el tema a las decisiones de un congreso que defenderá el *statu quo* regional, fue una derrota.

Mosquera fue nombrado presidente interino por la Convención hasta el 1º de abril del año siguiente. Ya en ejercicio de su tercer paso por la silla presidencial siguió gobernando como si el Distrito Federal existiera, lo que evidentemente no era cierto (Galarza Pinzón, 2011). Designó a su secretario del interior como gobernador del Distrito Federal. Un desastre para la ciudad, que durante otro año largo vivió una disputa entre gobernantes designados por diferentes autoridades que daban órdenes a los funcionarios de no atender las órdenes del otro. Bogotá víctima de su capitalidad.

Siguiendo el mandato constitucional, la Asamblea de Cundinamarca finalmente incorporó a Bogotá como ciudad capital al Estado Soberano de Cundinamarca. Solucionado el impasse con la salida de Mosquera, en todo caso, entre 1864 y 1886 se suceden cambios continuamente en la división territorial del Estado Soberano de Cundinamarca. Bogotá sigue sometida al mismo tiempo a los deseos del nivel nacional, del nivel Estatal (lo que hoy son los departamentos), del nivel provincial con sus prefectos (nivel que hoy no existe), y del nivel distrital (hoy este nivel es el municipal).

Bogotá en la segunda República de Colombia

Luego de una nueva guerra civil, una Asamblea Constituyente, en 1886, anula la constitución federal de 1863 y expide una nueva que, a pesar de

continuas reformas, se dice que permaneció vigente 105 años, hasta 1991. El conflicto político de creación de una nación se resolvió a favor de una república unitaria. Por fin aparece un himno nacional, a partir de una oda escrita por Rafael Núñez en conmemoración de la declaración de independencia de Cartagena, el mismo que se toca y canta hoy en los estadios.

Los nueve Estados pasan a denominarse *departamentos*. El nuevo régimen constitucional motiva la expedición de normas que distribuyen el poder político-administrativo a los niveles subnacionales. La más importante es la Ley 149 de 1888, *Código político y municipal*. Es la expresión jurídica cabal del lema del Estado unitario según Núñez: “centralización política, descentralización administrativa”. El presidente designa a los gobernadores como jefes administrativos de los departamentos, éstos a los prefectos de las provincias, y éstos a los alcaldes de los distritos, que llaman también distritos municipales o simplemente municipios.

La Constitución de 1886 no menciona a Bogotá como capital de la *República de Colombia*. La ciudad queda como un municipio igual a los demás, en este caso, dentro del Departamento de Cundinamarca y conserva su ingobernabilidad. En un informe a la municipalidad, el alcalde Higinio Cualla, quien estuvo al frente de la ciudad durante 16 años a finales del siglo XIX, advirtió que no hay claridad sobre la órbita de acción local, lo que se agrava en Bogotá porque se confunden allí los altos poderes nacionales, departamentales, provinciales y municipales (Pecha Quimbay, 2011: 45), situación que no debe ser diferente en las capitales de departamento, en las que tanto los gobernadores como los alcaldes tienen intereses políticos.

Bogotá en el quinquenio (1905-1909)

Colombia también tuvo su Versalles: la Constitución de 1886, promulgada por ganadores de la contienda civil, y que iba a acabar con todas las guerras, promovió dos más, la segunda de ellas la más cruenta, la *guerra de los mil días*, 1899-1902. Resultado de ésta, cuatro devastaciones: una económica, una demográfica, una territorial, pues el departamento de Panamá se fue, aunque como dice la canción, *with a little help from my friends*. Y

una cuarta, la moral. El país político hizo contrición, y se unió alrededor de una figura que llegó a la presidencia con el aplauso de todos, el general Rafael Reyes, ajeno a la última contienda y émulo de Porfirio Díaz: modernizador, autoritario y engolosinado con el poder.

La unión alcanzó para llevarlo a la presidencia, no para gobernar (Santos Molano, 2004). El congreso sabotó sus iniciativas, así que, alegando vacío de herramientas jurídicas para gobernar, convocó una *Asamblea Constituyente y Legislativa* que comenzó labores en 1905 (Hernández Becerra, 2003).

Las reformas constitucionales, las leyes y los decretos con fuerza de ley autorizados por esta Asamblea no cambiaron la estructura unitaria de la Constitución, sino alteraron fronteras para crear nuevos departamentos. Uno de éstos fue un municipio que emergió del océano de sus congéneres para convertirse en un departamento: Bogotá Distrito Capital.

Como departamento, la cabeza de su administración era designada directamente por el presidente. A invitación del presidente, el gobernador de ese departamento-ciudad podía asistir al Consejo de Ministros. Y muy importante, del tesoro nacional saldrían recursos para mejorar su lamentable infraestructura urbana. Se le dieron atribuciones de departamento para mejorar sus rentas. Se le anexó un territorio inmenso para concentrar la riqueza de ese territorio en su capital.

La propuesta inicial del gobierno incluyó el traslado de la capital del Departamento de Cundinamarca a un nuevo distrito municipal creado en el barrio Chapinero, alejado del casco urbano de la ciudad existente, unido por el tranvía de mulas. Finalmente, el decreto legislativo 431 de 1905 fijó a la capital de Cundinamarca en el municipio cercano de Facatativá, fusionándolo con otros, como hizo con el Distrito Capital.

La motivación para crear el Distrito Capital y hacer su gobierno dependiente del poder central es consistente con las ilusiones de modernización que trajo Reyes:

Es ésta una imperiosa necesidad cuya satisfacción exigen la dignidad y decoro de la República. Bogotá es, en efecto, la única capital de este hemisferio que carece de elementos de vida para alcanzar todos los adelantos que la civilización ha realizado en el orden material, destinados a la

satisfacción de necesidades públicas. Incorporada en el Departamento de Cundinamarca, sin bienes ni rentas, mientras así permanezca carecerá de alumbrado público, aguas, desagües, parques, pavimentos, en fin, de todos aquellos servicios que son peculiares de la vida civilizada en estos tiempos.

Crisis políticas en muchos frentes llevaron a Reyes a renunciar. Se retiró a mediados de 1909. El congreso, en diciembre de ese año, expide la Ley 65 que deja todo como estaba antes: así, en su Artículo 1º, dice: “Desde el 1º de abril de 1910 se restablecerá la división territorial en los departamentos que existían en primero de enero de mil novecientos cinco”, y en su artículo 5º, “El Distrito de Bogotá, no obstante su carácter de Distrito Capital, desde la promulgación de la presente Ley será administrado por un Concejo Municipal, un Alcalde y un Personero Municipal, conforme a las leyes sobre régimen político y municipal.”

Los cambios y las reformas del régimen político en la reforma constitucional de 1910 consiguieron finalmente el consenso nacional sobre la distribución territorial del poder político-administrativo (Bushnell, 2007). Se dice que lo que declaró buscar en 1886 finalmente se logró en ese momento, al retirar los excesos asociados a una constitución hecha a la medida exclusiva de los ganadores de una guerra civil. Tres años después se expidió un nuevo *Código político y municipal* mediante la ley 4 de 1913. A pesar de muchas modificaciones el código estuvo vigente hasta 1986, cuando se cambió radicalmente por la aprobación de un paquete de medidas descentralizadoras y la elección popular de alcaldes.

Bogotá Distrito Especial y Bogotá Distrito Capital

Entre 1910 y 1945 el régimen municipal fue modificado por 105 leyes y 50 decretos (Atehortúa, 2009). Durante ese período las reformas menores al régimen de Bogotá fueron reclamadas siempre como pertinentes para municipios semejantes, aquellos que tenían una población numerosa, capital humano propio de sociedades que comenzaban finalmente a entrar en la modernidad, rentas adecuadas y proceso de urbanización acelerado.

De vez en cuando se citaba el carácter de capital para otorgar facultades especiales a Bogotá, pero era más retórica que otra cosa.

En 1945 se le hizo una reforma masiva a la Constitución, a través del congreso. Y Bogotá volvió a ser mencionada: “La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un distrito especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley. La ley podrá agregar otro u otros municipios circunvecinos al territorio de la capital de la República, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los concejales del respectivo municipio”.

El Congreso no se ocupó del tema, como siempre había ocurrido. Pero el general Gustavo Rojas Pinilla, un año después de dar un golpe militar, en 1953, y cerrar el Congreso en medio de una violencia exacerbada entre los partidos políticos, creó un Consejo Administrativo de Cundinamarca, un cuerpo de bolsillo de la presidencia, en sustitución de la Asamblea Departamental. Amparado en el argumento de estar cumpliendo lo establecido en la Constitución, pero saltándose eso de “tres cuartas partes de los concejales de cada municipio”, bajo el amparo de que no había concejos propiamente dichos, este Consejo aprobó la Ordenanza 7 de 1954 en sustitución de las aprobaciones de consejo por consejo, anexando seis municipios a Bogotá. Unos días después el general expidió un estatuto especial para *Bogotá Distrito Especial*, el Decreto-Ley 3640 de 1954.

En un acto de malabarismo propio de las ciencias jurídicas, el Decreto 3640 sobrevivió a la caída del dictador en 1957. Sin embargo, el dictador-ingeniero alcanzó a actuar, aprovechando una bonanza cafetera. La infraestructura construida bajo sus órdenes fijó buena parte de la Bogotá de hoy.

En el año 1968 se consolidó la condición jurídica de Bogotá, a través de facultades concedidas al presidente por el congreso. Se expidió el Decreto-Ley 3133 “Por el cual se reforma la organización administrativa del distrito especial de Bogotá”. El territorio no se cambió; Bogotá siguió siendo la capital del departamento de Cundinamarca, una situación anómala que no se ha logrado resolver; la capital de Cundinamarca no queda en el territorio de Cundinamarca. La gobernación es algo así como un gobierno en el exilio.

Lo que tenía de *capitalidad* el Decreto de 1954 fue sustraer al alcalde de Bogotá del control por parte del gobernador, una condición del resto de municipios, con muchas consecuencias en el juego político. El control propio de la nominación y libre remoción quedó en manos del presidente.

El Decreto 3133 mantuvo esto; el resto de artículos de este extenso decreto (83 artículos frente a 24 del anterior) comprende asuntos administrativos que no despertaron el deseo de parecerse de los demás municipios capitales, con excepción de uno: un privilegio en la distribución de ciertos recaudos de impuestos nacionales. Bogotá tendrá acceso como si fuera un departamento al “situado fiscal” para departamentos. Esta ventaja de los distritos frente a los municipios desapareció entrado el siglo XXI; sin embargo, aparecieron dos epidemias de *distritis*, una enfermedad contagiosa que da a los líderes políticos de llamar distritos a sus municipios. En 2020 fue el último (por ahora) brote infeccioso (Bromberg, 2020).

Distrito Capital

La Asamblea Nacional Constituyente convocada en 1991 deliberó en un notable ambiente pactista. Los constituyentes aprovecharon la oportunidad para legislar, es decir, para incorporar al texto (muy extenso, 380 artículos sin contar los transitorios) lo que usualmente se dejaría a la ley. Casi todos los constituyentes pudieron consignar su interés. Y hubo interesados en el tema de Bogotá.

Lo que se hizo con los artículos sobre Bogotá que están en la Constitución fue aprovechar la circunstancia para saltarse el congreso (justificadamente) e incluso el concejo. A Bogotá se le cambió de nombre, regresándole el que tenía durante la colonia. Se le cambió el sufijo de *distrito especial* por *distrito capital* sin gran consideración técnica; se separó electoralmente de Cundinamarca y se estableció que los bogotanos votarían por concejo, pero quedan sin Asamblea Departamentos y no votan por la de Cundinamarca, lo que debía favorecer a ambos territorios según el argumento de Mosquera (mientras se dividieran aceptablemente las rentas, por ejemplo, el impuesto a la cerveza consumida en Bogotá, como en efecto se hizo a satisfacción de

ambas partes). La Constitución contempla un régimen especial que sería expedido por el Congreso. La pieza maestra fue un artículo transitorio que otorgó dos años para la aprobación de ese régimen; de pasarse el límite, se promulgaría por decreto presidencial. Por diversas circunstancias se pasó ese tiempo establecido y de nuevo, se aprobó un régimen sin pasar por el congreso (Bromberg, 2012), el decreto ley 1421, hoy vigente. La capitalidad, en todo caso, no está presente en ninguna parte (Brito Ruiz, 2009: 222). Tampoco estableció unos privilegios que fueran la envidia de los políticos regionales. El régimen especial resultó un asunto importante, sí, pero ‘doméstico’.

El tejido capital-nación

Para hacer el análisis de ese tejido cambiante entre Bogotá y el Estado-territorio del que hace parte es necesario advertir los riesgos de dos metáforas comunes:

1. La equívoca identificación del nivel nacional del Estado, esa estructura abstracta y al mismo tiempo encarnada en criaturas y construcciones, con la ciudad en la que se alojan éstas. Es una metáfora clásica: el nombre de la ciudad se usa para identificar el aparato de Estado central. Por ejemplo, solo excepcionalmente la mención de *Washington* en los medios de comunicación designa a la ciudad. Ésta es una *non existing entity*, una ciudad-víctima aplastada por su capitalidad.
2. La otra metáfora es otorgar a las ciudades o a las regiones atributos de personas. Caer en la literalidad de la metáfora arriesga ocultar la lucha de personas por el poder. Un ejemplo: cuando se dice que ‘Bogotá recibió a Morillo con un comité de damas y banderas’, no es Bogotá. Son unas damas específicas, de pronto un sector de los habitantes (¿los *chapetones?*), que se hizo dominante ante el miedo de los otros. La vida real de estos procesos queda oculta tras la metáfora.

Centralidad y capitalidad

La centralidad es la localización destacada de una ciudad en una red de nutridos intercambios internos que la economía ha creado en una región, y de intercambios externos entre ésta y otras regiones. La prosperidad económica está correlacionada con el desarrollo urbano de la centralidad, que se manifiesta en las construcciones privadas y en el urbanismo público.

La capitalidad en cambio es un atributo político conferido, a menos que se consiga por las armas. En el caso de una región sometida a un proceso de conquista y colonia, el atributo atiende la lógica de dominación de la metrópoli. Puede ser conferida por acuerdo, unánime o no, de otros centros regionales de poder, que casi siempre lo hacen a cambio de control sobre sus reglas de gobierno.

Precisamente, lo que nos interesa en la narración es la relación entre centralidad y capitalidad: ¿Qué relación tiene la capitalidad con la centralidad? ¿Hay sectores sociales y económicos radicados en la ciudad que pujan por la capitalidad? ¿Cuenta la ciudad con un liderazgo político estable, unas élites políticas afines o no a ciertos sectores sociales y económicos, es decir, una 'clase política' local?

Factores de análisis

En la atribución de capitalidad tres factores se encuentran presentes con diferente importancia. Actúan de hecho y además se emplean como argumento en las deliberaciones sobre el otorgamiento de la capitalidad:

1. Geopolítica. Consideraciones sobre dominio territorial en el interior de un Estado o de las relaciones entre Estados. Por ejemplo, las necesidades de control territorial en el caso de una invasión a un territorio con el fin de explotación física, que puede entrañar enfrentamiento con personas ya presentes e incluso puede terminar en diversas formas de explotación de la fuerza de trabajo. Consideraciones de geopolítica están también presentes en la decisión de un Estado, o de las fuerzas

- políticas que actúan en su interior, sobre la localización de su capital, atendiendo a las necesidades de defensa frente a otros Estados.
2. Economía. La centralidad económica –o lo contrario– juega un papel en la atribución. Si la capital es una centralidad económica se puede sospechar que las decisiones que se toman “en” la capital (ciertamente no “por” la capital), estén sesgadas en favor de la ciudad o de las ramas económicas predominantes en ésta, lo que llevaría a sugerir que los órganos centrales de decisión de un Estado no queden en una ciudad que sea poderosa por su número de habitantes o por su economía¹⁷.
 3. Política como el trabajo de los políticos profesionales. Incluso en las discusiones en donde predomina la geopolítica o la economía, los intereses personales de líderes o caudillos están presentes. Cuando la unidad misma de la nación-territorio deja de estar en cuestión y la política electoral se ha establecido establemente como una profesión, llega a ser determinante el cálculo electoral de estos profesionales en las decisiones sobre distribución del poder político-administrativo. Los intereses electorales de los políticos profesionales que obtienen sus votos en las regiones se enfrentan a los intereses electorales de los políticos de la capital.

Períodos de la capitalidad de Bogotá

Bajo la mirada del balance de los tres factores, la historia narrada revela la existencia de tres períodos. Esta periodización permite mirar en perspectiva el momento actual por el que atraviesa Bogotá como capital.

Fundación, conquista y colonia: 1538 - 1810

Cuando Rodrigo de Bastidas fundó Santa Marta en la costa norte de Colombia, tenía razones para grandes expectativas. Trajo familias y

17 El régimen colombiano no garantiza la representación proporcional por regiones en los cuerpos colegiados. Para la Cámara de Representantes las circunscripciones son los departamentos incluyendo a Bogotá. Los bogotanos quedan subrepresentados, pues el número de representantes por cada circunscripción se diseñó para reducir la influencia de los representantes por Bogotá. En cuanto al Senado la circunscripción es nacional, quizás la más grande del mundo. Es decir, teóricamente, no hay representación regional en el Senado.

animales domésticos. No fue así con *Nuestra Señora de la Esperanza*, nombre de la ranchería inicial. Tampoco un después, cuando se fundó reglamentariamente *Santafé de Bogotá*. Una cuadrilla de solo hombres no funda una ciudad con grandes expectativas, a 1000 km de las costas en una planicie elevada de difícil acceso. La funcionalidad de las tres ‘cabezas de puente’, a saber: Santafé, Tunja y Vélez, estaba centrada en continuar el asalto en busca de oro y esmeraldas. Algunos oficiales y soldados se quedaron con otras expectativas, no muy grandiosas, como disfrutar de su nueva hidalguía, ser dueños de indios y procrear con las indias a su servicio.

Así comenzó Bogotá, la ciudad pujante de hoy. La condición actual era improbable. En todo caso, alegó por sus merecimientos el especialista en pleitos Gonzalo Jiménez de Quesada (Caballero, 2018), logrando que la Corona la declarara ciudad y luego le diera su escudo de armas, una condición de dominio regional, frente a Tunja que podría merecerla por igual. Y luego, ahí sí en competencia con otras opciones como Santa Marta, Cartagena o Panamá, para que diera un paso que resultó definitivo: ser la sede de la Real Audiencia. Fue un logro importante del conquistador la decisión del Rey, inspirada especialmente en el control de un territorio determinado que no incluía lo que hoy es el suroccidente de Colombia con centro en Popayán, región ésta vinculada a la Real Audiencia de Quito hasta 1717. Así comenzó a anudarse el tejido de capitalidad entre Bogotá y el territorio de la actual Colombia. Sin embargo, en esos primeros 200 años Santafé, sede del poder civil y eclesiástico, no pasó de conseguir una famélica prosperidad urbana.

De 1810 a 1910: cien años de vaivenes en la pobreza urbana

La geografía colombiana con sus tres cordilleras y sus enfermedades tropicales dio origen a regiones separadas y más tarde a un país de ciudades. No había mercado nacional. Las regiones no necesitaron a Santafé durante la colonia, tampoco a Bogotá durante la república. Sólo existía la inercia de tener en su seno una lejana autoridad central. Era referente para repudiarla, como símbolo del dominio español y heredera de la pretensión de mandar

desde el centro, desde escritorios y confesionarios. Una ciudad que no podía producir nada que no fuera para autoconsumo.

No es extraño entonces que, desaparecido el poder centralizador de España, cundiera la dispersión. En medio de las diez guerras civiles (incluyendo la separación de Panamá que sus *friends* respaldaron con amenazas), Bogotá se mantuvo a medias como referencia en un país que se resistía a existir. Las constituciones sucesivas la reconocían como capital un poco a falta de otra, otro poco ‘por ahora’. La discusión en 1863 sobre su inconveniencia como capital hubiera podido llegar a un traslado de la capital a Panamá, que de pronto hubiera originado una historia nacional diferente. A Panamá casi todas las provincias la necesitaban, mientras que a Bogotá no. De haberse aprobado el traslado, Bogotá se habría ‘muerto de frío’, a pesar de las ilusiones de Mosquera de mantenerla como “el ateneo” bajo la tutela del gobierno central.

En 100 años de pobreza nacional y local durante la república, la capitalidad no le alcanzó a Bogotá tampoco para construir la monumentalidad estatal. El capitolio, concebido en 1834 apenas nacida la república, y hoy un hito de referencia estatal visitado por todo turista nacional, tardó casi 100 años en estar terminado. La necesidad de contar con esos referentes urbanos fue clara para líderes militares y con visión cosmopolita como Mosquera y Reyes, que reconocieron además que, con sus propias capacidades, la ciudad no conseguiría el urbanismo esperado de una capital respetada por nacionales y extranjeros. Esos dos mismos fueron los presidentes que, bajo reglas excepcionales y no por el congreso, propusieron poner a la ciudad bajo la tutela de la nación, el uno como Distrito Federal, el otro como Distrito Capital. Propuestas que no se acogieron. Y fracasaron en conseguir la aceptación de los representantes regionales.

El factor predominante en este período volvió a ser la geopolítica. El juego de la política se expresaba mediante repetidos alzamientos de caudillos, que tenían que llegar a la capital porque allí estaba la sede de gobierno, no para apropiarse de sus riquezas ni de su capacidad de obtener tributos. Los enfrentamientos eran sangrientos, pero parecían más bien enfrentamientos entre cuadrillas numerosas dirigidas por militares empíricos. El ejército profesional como hoy lo conocemos solo fue establecido por reyes en el siglo XX.

De 1910 al distrito capital

Bajo el pacto en forma de estado unitario, Colombia, y Bogotá halada por ella, inician, a partir de 1910, un proceso acumulativo de desarrollo y modernización. La economía crece, el país se urbaniza, lentamente se fueron construyendo las vías de comunicación que aceitan un mercado nacional, y el aparato de Estado central aumenta el alcance de su intervención, sus fuentes de financiación y, muy importante para Bogotá, según veremos, su tamaño: burocracia y construcciones.

La competencia regional se procesa en el congreso a través de políticos profesionales con redes en sus regiones. Las lógicas electorales pasan al comando. Lo que llaman los politólogos, *the only game in town*, menos en los territorios inhóspitos en los que son rentables y posibles las economías ilegales.

Un estatuto especial para Bogotá se volvió a poner en la reforma de la reforma constitucional de 1945. Los concededores de las lides parlamentarias y del juego político electoral reconocen que quienes no estén de acuerdo con otorgar atribuciones privilegiadas a la capital todo lo que tienen que hacer es dejar consignado en la constitución que se aprobará mediante ley, porque no se convertirá en realidad en su trámite por el congreso.

Un congreso es simultáneamente un cuerpo de representación partidista, un cuerpo de representación regional en el que la capital es enorme minoría, y una asamblea delegataria de un sindicato tácito de políticos. No adoptará decisiones que sean a favor de la ciudad capital. Cuentan con la antipatía hacia la capital de la gente común y de los políticos de las regiones. Si se propone una regla que aumente la autonomía de la capital frente al nivel nacional los políticos de las regiones la extenderán, como mínimo, a las ciudades capitales de departamento, o a aquellas por encima de un umbral de población. Así ha pasado con todas las propuestas a partir del régimen municipal expedido en 1913. Por otro lado, la bloquearán si la norma da ventajas a la capital en la distribución de la olla común del presupuesto nacional.

En segundo lugar, la amenaza de anexión de municipios contemplada en la reforma constitucional de 1945 parecía inane. Los entendidos

seguramente sabían que nunca se concretaría. Los políticos profesionales compiten entre sí, pero no se cierran espacios por los cuales competir. No lo harán desde el congreso, mucho menos en el concejo de cada uno de los municipios. La gran discusión se dio sobre las rentas departamentales y el Congreso, como era de esperar, se alió con los temores de Cundinamarca (Chávez Marín, 2009).

La historia les jugó una mala pasada: Bogotá recibió el régimen de Distrito Especial por decisión de un dictador, por fuera de los procesos de negociación regional propios de los parlamentos y cuerpos colegiados en general. Los dos intentos anteriores también fueron protagonizados por dictadores. La de 1954 no se extendió a otros municipios porque para los políticos regionales la fusión municipal o la dependencia directa del presidente no son atractivos, todo lo contrario.

La Asamblea Nacional Constituyente que expidió la constitución de 1991, origen del régimen actual de la capital, no fue elegida por circunscripciones regionales, aunque algunos partidos intentaron estrategias para aumentar la eficacia de los votos regionales. Sin embargo, en el tema crítico de distribución del poder administrativo entre los diferentes niveles territoriales decidió no decidir: dejó el asunto en manos del congreso, integrado por políticos que se mueven como pez en el agua en la división territorial en la cual son elegidos. Luego de casi dos décadas con más de veinte intentos se aprobó una “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”, dejando las cosas más o menos como estaban antes de 1991.

Parece haber suficiente soporte empírico y analítico para arriesgar el siguiente mandamiento-ley: “Jamás un congreso con representación regional otorgará atribuciones especiales a la capital”.

‘Merecer’, ‘requerir’, ‘lograr’ capitalidad y estatuto privilegiado de gobierno

En rangos amplios de tiempo fue ilustrativo analizar las cuestiones de la capitalidad –cuál es la capital, quién está a cargo de su gobierno, su estatuto de gobierno– buscando la importancia relativa de tres factores: geopolítica,

centralidad económica y cálculo de los profesionales de la política electoral. En Colombia, en el momento actual, de las tres cuestiones la primera y la segunda no están en discusión. Las decisiones sobre el estatuto son especialmente consistentes con los cálculos de la ‘clase política’, en todo caso siempre presente: aunque toman la forma de una discusión de ‘merecer’ o ‘requerir’, de lo que se trata es de ‘lograr’ o ‘impedir’. Si una ciudad es la capital, y si goza o sufre de un régimen especial de gobierno, es porque de alguna manera, lo lograron agentes políticos, o lo contrario.

Sin embargo, las deliberaciones y decisiones tocan un tema de fondo: los acuerdos de integración, o sea, las razones, los intereses y las emociones de la unidad nacional. Como muestran el recuento y el análisis de la sección anterior, la capitalidad es uno de los dilemas que los Estados como configuraciones metaestables deben atender en cada momento histórico, especialmente si está en cuestión la solidaridad fundada en alguna identidad subyacente. En la mayoría de los casos se da a esta identidad el nombre de nación. Los más racionales y liberales la entienden como un contrato social, al que estamos sujetos al nacer. La capitalidad es otorgada por y en las disputas por la integración.

La capital, en todo caso, es una ciudad. Cabe preguntarse por la vida de sus habitantes y las necesidades de buen gobierno urbano, partiendo de la condición de capitalidad, de la que se discute si se es víctima o beneficiaria.

La ciudad de Washington DC, por ejemplo, es una víctima. Su exótico diseño institucional es un vestigio de la coyuntura del momento de la discusión y aprobación de la Constitución (MacLean, 2009) –su cuerpo administrador es el congreso de los Estados Unidos, lo que ha resultado muy perjudicial durante períodos largos. Todavía hoy sus habitantes tienen un déficit de representación. El Distrito de Columbia tiene más habitantes que el Estado de Wyoming, pero sus habitantes no tienen representación en el Senado.

A continuación clasificaré las consecuencias de la capitalidad, en el caso de Bogotá, en asuntos de seguridad, juego político, diseño urbano y economía-fiscalidad.

Seguridad

Tomar la capital es el logro crucial de las fuerzas rebeldes: detener o hacer huir a las personas que encarnan el poder que está en entredicho. Durante el siglo XIX varias veces Bogotá sufrió el impacto de las tomas, en todo caso nada parecido al drama que sufrió Cartagena. En el siglo XX situaciones de este tipo se dieron cuando el narcotraficante Pablo Escobar decidió que el terrorismo en la capital pondría de rodillas al gobierno y trasladó los atentados desde Medellín a Bogotá. Los atentados fueron devastadores, y por supuesto generaron un clamor influyente hacia la negociación. Por otro lado, el ejército disolvió de inmediato la zona liberada que quiso establecer en Bogotá el M-19 en los años 80s. Aún se sienten las secuelas de aventuras similares en Cali y Medellín, en donde sí estuvieron durante algunos meses, dando instrucción militar a los niños (Bromberg, 2018). La decisión de los militares fue que ‘en la capital, jamás’. Dos ejemplos de lo que significa ser la capital, que hoy no están en el paquete de argumentos para reclamar una legislación especial. Sí está presente, en cambio, el reto de ser la sede de las representaciones diplomáticas, que tiene el pasado de la traumática toma de la embajada de la República Dominicana por el M-19 en 1980.

Aunque la seguridad del Estado es un asunto del nivel nacional, todas estas circunstancias tienen impacto sobre la seguridad ciudadana. Y el manejo de las relaciones entre el gobierno de la ciudad y el gobierno nacional en este aspecto necesariamente es conflictivo.

Juego político

La capital sufre de una malquerencia regional, en parte huella del pasado, pero viva en la metáfora de designar el nivel central con el nombre de la ciudad. Se tiene la idea equivocada, difundida por los líderes políticos regionales, según la cual las decisiones de política pública se toman en favor de la capital, cuando sucede todo lo contrario. La fortaleza económica de la capital tiene otra explicación.

Bogotá, más que alcaldes, ha tenido en las décadas recientes pre-candidatos presidenciales. Esto es generalizable a otros países en los que la capital es al mismo tiempo la ciudad primada. Sus élites políticas tienden a ser circunstanciales. Agudo contraste con la condición creada por el régimen especial entre 1954 y 1991, que no fue autonomía frente al nivel nacional sino todo lo contrario. La dupla presidente-alcalde, no la autonomía del alcalde como opositor político, fue útil para Bogotá durante casi 20 años. Está por estudiarse si comenzó a fallar, cuándo y por qué.

Diseño urbano

La necesidad de construir e insertar en el entramado urbano la infraestructura de operación y símbolos para reforzar la nación (como un *Museo Nacional*) es fuente de oportunidades y conflictos para el urbanismo de la ciudad. La monumentalidad estatal crea atractivos arquitectónicos y urbanos, pero complica su regulación. Por supuesto, la tendencia a nivel nacional es imponer la perspectiva urbanística del gobierno de turno, frente a la perspectiva que no es realmente ‘de la ciudad’, sino del alcalde que también es de turno. En abstracto no se puede establecer cuál es mejor para la ciudad.

Economía-fiscalidad

Santafé fue ciudad primada civil por decisión de la Corona, y luego primada eclesiástica por decisión papal. A pesar de éstas y otras oportunidades conferidas, su aislamiento imposibilitó que fueran palancas para su desarrollo urbano. Bajo el nombre de Bogotá, fue la ciudad más poblada durante el siglo XIX. Pero, jugando con el latinajo, fue *precarium inter precaria* en un país de crecimiento económico muy lento. En Colombia “el siglo XIX se perdió” (Kalmanovitz, 2010). Bogotá despegó luego de la primera década del siglo XX, y es primada hoy por sus indicadores económicos y demográficos. Lentamente redujo su aislamiento básico, pero sus comunicaciones terrestres siguen siendo muy difíciles en la era de la globalización.

Lo que explica hoy en día su prosperidad –en todo caso de tipo tercermundista– es su producto de exportación al país: servicios gubernamentales, soportados en un aeropuerto eficiente pero saturado.

En palabras francas: el motor de la economía bogotana es la operación de los poderes públicos radicados allí, junto con el gasto público asociado. Esto no debe confundirse con el gasto en proyectos de inversión dirigidos a atender sus problemas urbanos y sociales financiados con recursos nacionales. Fue en buena parte el crecimiento del tamaño del aparato central del Estado y su concentración en Bogotá lo que impulsó la economía de Bogotá a partir de 1910. Si ese motor se detuviera, el tractor quedaría en ralentí.

Unos cálculos superficiales, por debajo, arrojan que el gasto equivale al 12% del Producto Interno Bruto (PIB) de la ciudad. Este tamaño ya es grande, pero lo más importante es que promueve el hecho de ser la sede de todas las ramas del poder público. Un indicador es el siguiente: el 80% de las licencias de construcción para oficinas en este país son para Bogotá. Las oficinas de las grandes empresas tienen que estar en Bogotá, la consultoría también, así como los bufetes de abogados. Solamente un banco se resiste a poner su sede central en la capital, el lugar evidente para el lobby empresarial y otros empeños. La empresa petrolera nacional, Ecopetrol, extrae petróleo en todo el país, pero su gigantesco aparato técnico está mayormente en Bogotá. Y su abultada nómina, sufragada con la explotación petrolera, moviliza la economía bogotana.

La Constitución de 1991 creó nuevas entidades públicas nacionales y fortaleció otras. La Fiscalía, la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo, el Consejo Superior de la Judicatura, son algunas. ¿En dónde funcionan? En Bogotá. ¿Cómo se pagan? De los recaudos nacionales. Fortalecen por su presencia, incluso más que por su gasto, la economía bogotana. Ese es el factor más importante de las inequidades territoriales que llaman centralismo.

Es en este contexto como hay que mirar los pecados del centralismo que los líderes regionales sitúan en otras fuentes. Unos ejemplos más: con la elección popular de gobernadores éstos dejaron de ser agentes del nivel central. En consecuencia, 1.100 alcaldes se han venido acostumbrando a venir a Bogotá con su séquito, varias veces al año bastantes de ellos, a hacer

diligencias y de paso comprar y hacer algo de turismo. ¿Quién ganó con esta decisión de la constituyente descentralista? Bogotá. Cundinamarca tiene una sede de gobierno gigante allí, porque aquí queda su capital en el exilio. Sus funcionarios y buena parte de sus contratistas movilizan con sus gastos la economía bogotana, no la del territorio que tributa para pagarle sus salarios y honorarios.

En este contexto hay que mirar los reclamos de centralismo por los que han protestado los alcaldes electos de Bogotá.

Aunque se alega para pedir justicia que en Bogotá se recauda más del 50% de los impuestos del nivel central, lo que está garantizado en la cifra es la localización de las oficinas de contabilidad de personas naturales y jurídicas. La alcaldesa actual ha sido particularmente enfática, con su modelo de granja láctea: “Al gobierno nacional se le acabó la vaca lechera” (Rivera; Rodríguez; García, 2/11/2019); “Bogotá no va a aceptar que la cojan de vaca lechera” (Semana.com., 2020). Sobre los gastos del nivel nacional que dinamizan la economía de Bogotá mucho más que a la de cualquier otra región del país, guarda silencio. Cuando están en ‘modo alcalde’, los alcaldes de Bogotá protestan por el centralismo (sí, los alcaldes de Bogotá se quejan del centralismo del nivel nacional de gobierno), y luego olvidan las quejas cuando están en ‘modo candidato presidencial’, pues hacer una campaña presidencial defendiendo a Bogotá sería un suicidio político.

El futuro

¿Bogotá requerirá, merecerá, o su síntesis operacional, logrará, un estatuto especial para lidiar las consecuencias de ser la capital?

Por una parte, ni requiere ni merece más que otras ciudades que por su tamaño y desarrollo han superado los umbrales necesarios para tener una clase media profesional numerosa. Por otra parte, lo que más necesitan las metrópolis-capitales para dedicarse a resolver sus problemas de aglomeración urbana es un desarrollo nacional más equilibrado que reduzca el impulso migratorio causado por déficits en seguridad, servicios públicos y perspectivas de futuro.

El otro conflicto de jurisdicciones, entre Bogotá y la jurisdicción regional en la que está localizada (el departamento de Cundinamarca), y los municipios circunvecinos cuyos alcaldes también tienen conflicto de autonomía con la gobernación, se ha mostrado más relevante, pero no es el tema de este artículo.

Para terminar: a sabiendas de que el Congreso, cuerpo de representación regional, jamás le ha concedido privilegios, no parece adecuado granjearse más antipatías con argumentos que intentan tapan el sol con las manos. El Himno de Bogotá, pavoroso como todos los himnos, contiene un verso que debía adoptarse como orientador en este tema: “desde entonces no hay miedo en tus lindes, ni codicia en tu gran corazón”.

Bibliografía

- Alarcón Núñez, O. (2010). *Panamá, capital de Colombia. Historia de una propuesta*. Bogotá: Fundación Politécnico Grancolombiano.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (1540). “Real Cédula. Por la cual se concede el título de ciudad al pueblo de Santafé. Bogotá”. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7670> (visitado en mayo de 2019).
- Atehortúa, C. (2009). “Desarrollo Constitucional y legal del municipio de Bogotá entre 1910 y 1945”. En *Bogotá: ciudad capital. Evolución institucional y normativa*, F. B. Perdomo: 118-150. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá - Universidad del Rosario.
- Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes (sf). *Pacto de la Unión de 1861*. Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/colombia-27/html/02612f16-82b2-11df-acc7-002185ce6064_2.html (visitado en julio de 2020).
- Borja, M. (1996). *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Bogotá: IPERI-CEREC.
- Brito Ruiz, F. (2009). “La capital de República de Colombia en la Constitución de 1991”. En *Bogotá: ciudad capital, evolución institucional y normativa*, J. V. Fernando Brito: 91-116. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá - Universidad del Rosario.

- Bromberg, P. (2020). *Las JAL, los ediles y sus jurisdicciones*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública ESAP.
- (2018). Bogotá, del preconflicto al postconflicto: violencia urbana 1980 – 2012. En e. a. Alvaro Guzmán, *Violencia en cinco ciudades colombianas a finales del siglo XX y principios del siglo XXI*: 329-516. Cali: Universidad Autónoma de Occidente.
- (2012). “Instituciones y personalidades en el gobierno de las ciudades. Una aproximación semi-testimonial al caso de Bogotá”. En *Bogotá en documentos*, J. A. Colón: . Bogotá: Archivo de Bogotá - Villega Editores.
- Bushnell, D. (2007). *Colombia. Una nación a pesar de sí misma*. (17a edición). Bogotá: Planeta.
- Caballero, A. (2018). *Historia de Colombia y sus oligarquías*. Bogotá: Biblioteca Nacional - Crítica.
- Cané, M. (1882). *En viaje (1881-1882)*. Buenos Aires: La Cultura Argentina. The Project Gutenberg Ebook, 2009.
- Chávez Marín, A. (2009). “La capital de la República como Distrito Especial”. En *Bogotá: ciudad capital. Evolución institucional y normativa*, J. V. Fernando Brito: 152-201. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá - Universidad del Rosario.
- Duarte French, J. (1980). *Poder y política. Colombia 1810-1827*. Bogotá: Carlos Valencia Editores.
- Fajardo, A. (2013). “Los inicios de la navegación por el río Magdalena en el período colonial: La boga indígena de los siglos XVI y XVII”. *Credencial Historia No. 284*.
- Friede, J. (2005). *El adelantado Don Gonzalo Jiménez de Quesada*. Bogotá: Intermedio Editores.
- Galarza Pinzón, M. A. (2011). “Desde las constituciones de medio siglo al Código Político y Municipal”. En *Historia Institucional de Bogotá*, Tomo I, F. Mayorga: 97-121. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Gamboa, J. A. (2013). “La expedición de Gonzalo Jiménez de Quesada por el río Magdalena y el origen del Nuevo Reino de Granada (1536-1537)”. *Credencial Historia*, No. 283.
- García Márquez, G. (1989). *El general en su laberinto*. Bogotá: Oveja Negra.

- Gutiérrez Cely, E. (2007). *Historia de Bogotá, Siglo XIX*. Bogotá: Villegas editores.
- Hernández Becerra, A. (2003). “La revocatoria del congreso en 1905”. *Credencial Historia*, N°. 162.
- Hernández de Alba, G. (1992). “El virreinato de la Nueva Granada”. *Credencial Historia*, N°. 20.
- Ibáñez, P. M. (1951). *Crónicas de Bogotá, Tomo III*. Bogotá: A B C.
- Kalmanovitz, S. (2010). *Nueva historia económica de Colombia*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano - Taurus.
- Leoncio, J. (2015). “Las Leyes de Indias”. Blog *La América española*. Disponible en: <https://laamericaespanyola.wordpress.com/2015/05/28/las-leyes-de-indias/#:~:text=Leyes%20de%20Indias%20es%20la,americana%20de%20la%20Monarqu%C3%ADa%20Hisp%C3%A1nica> (visitado en junio de 2020).
- MacLean, B. (2009). “La democracia incompleta del Distrito de Columbia”. En *Bogotá: ciudad capital. Evolución institucional y normativa*, J. V. Fernando Brito: 16-42. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá - Universidad del Rosario.
- Martínez Garnica, A. (2002). “La acción de los liberales panameños en la determinación de las políticas del Estado de la Nueva Granada”. En: *Procesos históricos. Revista de historia y ciencias sociales*, 2, julio-diciembre 2002: 2-52. Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes.
- Mayorga, F. (2002). “La Real Audiencia”. *Credencial historia*, N°. 148.
- Mejía Pavony, G. (2013). *La ciudad de los conquistadores 1536 - 1604*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Melo, J. O. (2017). *Historia mínima de Colombia*. Bogotá: Turner Publicaciones.
- Mercado, J. (1963). Campaña de invasión del teniente general don Pablo Morillo 1815 - 1816. *Revista del ejército*, 14.
- Ocampo López, J. (1997). *Tunja, Memoria Visual*. Tunja: Banco de la República/Tunja.
- Palacios, M., & Safford, F. (2002). *Colombia, país fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Editorial Norma.

- Pecha Quimbay, P. (2011). “El nuevo orden municipal 1886 - 1910”. En *Historia institucional de la Alcaldía Mayor de Bogotá*, F. Mayorga: D. C., Tomo II:11-73. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Pinzón, J. A. (2018). “El capitolio nacional”. *Credencial historia*, N°. 341.
- Ramos, A. (2013). Los caminos al Río Magdalena. *Revista Credencial Historia*, noviembre, 2013.
- Rivera, M; Rodríguez, K; García, F. (2019). “Al Gobierno Nacional se le acabó la vaca lechera: Claudia López”. *El Espectador*, 2 de noviembre.
- Samper, J. M. (1951). *Derecho público interno de Colombia*. Bogotá: Biblioteca Popular de Cultura Colombiana.
- Santos Molano, E. (2004). “El quinquenio de la modernización”. *Credencial Historia*, N°. 175.
- Semana.com (2020). “Bogotá va a aceptar que la cojan de vaca lechera: Claudia López”, agosto 2020. Sección Confidenciales. Disponible en: <https://www.semana.com/confidenciales-semanacom/articulo/bogota-no-va-aceptar-que-la-cojan-de-vaca-lechera-claudia-lopez-hoy/695688/> (visitado en septiembre de 2020)
- Vargas, J. (2007). *Historia de Bogotá. Conquista y Colonia*. Bogotá: Villegas Editores.
- Vargas, J., y Zambrano, F. (1988). *Santafé y Bogotá: evolución y servicios públicos 1600-1957*. Bogotá: I. F. Andinos, Ed.

Quito: la agonía de una capitalidad débil y el elusivo camino hacia una ciudad autónoma

Felipe Burbano de Lara¹

Resumen

Este artículo presenta un relato interpretativo de la trayectoria de Quito como ciudad capital desde una doble narrativa: el debilitamiento de su condición de capitalidad, y el elusivo y contradictorio proceso hacia su posible constitución como distrito metropolitano autónomo. Se argumenta que, mientras la pérdida de la capitalidad resulta de las críticas persistentes y continuas al modelo de estado unitario y centralista, el bloqueo del proceso hacia un distrito metropolitano autónomo se explica por la pobre cultura autonomista de la ciudad, y el errático comportamiento de sus elites políticas en medio de las reformas y contrarreformas estatales de los últimos 30 años.

Palabras clave

Capitalidad, Descentralización, Recentralización, Autonomías, Estado Unitario, Nación, Identidades.

1 Doctor en Política por la Universidad de Salamanca. Profesor investigador de FLACSO Ecuador. fburbano@flacso.edu.ec

Introducción

Los erráticos procesos de reforma estatal de las últimas dos décadas convirtieron al Ecuador en un Estado sin capitalidad, y dejaron a su capital, Quito, sin poder transitar hacia su constitución como ciudad autónoma. La pérdida de capitalidad obedece a una conjunción de razones históricas y a una continua, y a la vez confusa, reforma del modelo estatal unitario y centralista. Las dos dinámicas han situado a Quito en una suerte de bloqueo político: no puede ejercer más su condición de capital, de donde irradiaba un sentido de identidad sobre el Estado nación, pero tampoco puede dar el salto hacia una ciudad, cuyo horizonte se define desde el ideal de un gobierno autónomo.

En los Estados latinoamericanos, las ciudades capitales han experimentado una transformación de su condición como centros estatales y referentes de la nación en las últimas décadas. Un buen número de capitales, tanto de estados federales como unitarios, emprendieron procesos de reconversión hacia nuevas formas de gobierno: ciudad federativa (Ciudad de México, 2016); ciudad autónoma (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1996); región metropolitana (Santiago, 1976); ciudad departamento (Montevideo, 2009); municipalidad metropolitana – provincial (Lima, 2002). En todos los casos, las ciudades capitales se distanciaron de su capitalidad para transformarse en entidades de gobierno autónomo. La redefinición del papel de capitales en la formación de sus respectivos Estados tiene dos causas: 1) modificaciones en la estructura territorial del poder, impulsadas por un amplio proceso de descentralización política y de competencias en las últimas dos décadas, y 2) dinámicas de crecimiento urbano con enormes concentraciones poblacionales y nuevas y complejas problemáticas en las áreas metropolitanas, que demandan estructuras de gobierno con mayores recursos, atribuciones y capacidades institucionales. La reconversión de las capitales en distritos de gobierno autónomo ha supuesto redefinir su rol histórico como centros organizadores y productores de la identidad nacional.

Ecuador no ha sido una excepción en cuanto a las dinámicas de cambio estatal. La reforma de la estructura territorial del poder, iniciada a mediados de los años '90 de la mano de los procesos descentralizadores, cuestionó severamente el modelo unitario y centralista y, por extensión, el papel

desempeñado por la ciudad capital y sus elites en la producción de la identidad nacional. Sin embargo, a diferencia de otras capitales, la reconversión de Quito en ciudad autónoma ha experimentado un retraso en el tiempo. Desde la declaración de Quito como Distrito Metropolitano en 1993, la ciudad no ha podido dar nuevos pasos en esa dirección.

Como analizaré en este artículo, los intentos de la capital por darse a sí misma un estatuto autonómico se han movido erráticamente al vaivén de la confusa reforma del Estado, con dos momentos claramente diferenciados y contrapuestos: descentralización y autonomías (1995-2006), y recentralización y nacionalismo (2007-2017). En ese proceso de reforma y contrarreforma estatal, Quito perdió rumbo, y hoy vive una crisis de identidad y gobierno cuyo signo más visible son sus precarios y fragmentados liderazgos, y la falta de horizonte político como ciudad autónoma.

La capitalidad se refiere a la concentración espacial de un poder simbólico en torno a la configuración del Estado nacional y al ejercicio tutelar de ese poder sobre las poblaciones que habitan un territorio soberano. El sentido de capitalidad tiene una doble función: de un lado, articula a la ciudad capital como eje de la nación y cohesiona a sus élites, y del otro, genera un movimiento a través del territorio para integrarlo a un horizonte de pertenencia estatal. En los Estados unitarios y centralistas, como es el caso de Ecuador, el centro se define por la primacía de una ciudad (área o región) sobre la organización territorial, como lo explican Rokkan y Urwin (1982). Estos autores llaman al modelo unitario monocéfalo, por oposición al federalista. Los centros son lugares privilegiados dentro de un territorio donde se condensan recursos militares, institucionales, administrativos, económicos y culturales. Una capitalidad fuerte concentra tanto recursos de poder burocráticos (Weber, 1974) como simbólicos (Bourdieu y Wacquant, 1994). La capital sería el lugar desde donde se produce un sentido de la historia nacional unida al Estado moderno como forma de organización política territorial. La producción simbólica de la nación fue asumida por las ciudades capitales desde sus configuraciones institucionales como sedes de gobierno, con sus monumentos, ritualidades, narrativas históricas y su proyección sobre el territorio. En América Latina, la nación tiene impreso un fuerte sentido de capitalidad.

La crisis de capitalidad alude, por tanto, a un proceso por el cual el Estado pierde un espacio histórico de producción del sentido nacional desde la ciudad capital. Como veremos, ese proceso de producción cultural puede desplazarse desde las elites capitalinas hacia algún otro actor, que bien pueden ser los militares o la figura del líder populista. Para la ciudad capital, sus intelectuales y políticos, la imposibilidad de ejercer la capitalidad implica una pérdida de funcionalidad y extravío en su relación con el Estado. Allí donde este rol se debilita, las capitales saltan a la autonomía, urgidas por enfrentar las inmensas problemáticas urbanas que les agobian. Como intentaré mostrar en este artículo, Quito perdió la condición de capitalidad y a la vez se encuentra bloqueada en el proceso hacia el autonomismo.

Breve contextualización histórica

El Ecuador ha sido, tradicionalmente, un Estado con una capitalidad débil. Si bien en su constitución como república no se cuestionó la condición de Quito como sede de gobierno, los alcances del poder central fueron permanentemente negociados entre los departamentos constitutivos del nuevo Estado (Maiguashca, 1994; Demélas, 2003; Kingman, 2006). Cada uno de los tres departamentos que configuraron el naciente Estado ecuatoriano –Cuenca, Guayaquil y Quito– se veía a sí mismo como un pueblo poseedor de su propia soberanía e identidad (Demélas, 2003: 327). Como todos los Estados de América Latina en el inicio de sus trayectorias republicanas, el ecuatoriano adoleció de una infraestructura que permitiera al poder central territorializar la política, y ejercer una plena soberanía dentro de fronteras bien delimitadas. Demélas sostiene que en Ecuador, como en ningún otro país andino, la formación del Estado republicano alcanzó la dimensión de un pacto fundacional entre varios pueblos (departamentos), cada cual dueño de un sentimiento profundo de soberanía. Las diversas rupturas del pacto durante el siglo XIX constituían ejercicios políticos para reasumir los derechos soberanos de los pueblos sobre sus territorios y sociedades, con el propósito de redefinir los acuerdos de formación estatal (Demélas, 2003: 331). El tema central fue la repartición de poderes entre

el gobierno central y los departamentos del nuevo Estado. El principal conflicto fundacional giró alrededor del clivaje territorial entre regiones (Maiguashca, 1994). Si bien Ecuador optó por una fórmula unitaria y centralista, la continuidad estatal se logró solo cuando se definió un camino intermedio entre un unitarismo difuso, muy descentralizado, y un unitarismo vertical y rígido.

La estructura territorial, fragmentada entre tres espacios regionales, se vuelve a reconfigurar en la transición del siglo XIX al XX con la Revolución Liberal de 1895. Su principal legado fue una estructura regionalizada del poder territorial entre Guayaquil, como zona de auge y prosperidad económica, y Quito, como centro político y sede de gobierno (León, 2003). La separación del poder político y económico mediante un clivaje territorial permite hablar de un Estado ecuatoriano centralista y unitario, atravesado por un desajuste estructural (Eaton, 2008): una capital obligada a negociar constantemente las condiciones de su centralidad con otra región donde se concentraba la riqueza económica, gracias a su exitosa inserción en el floreciente comercio internacional.

Si bien la historia del Estado ecuatoriano ha sido destacada desde la conflictividad regional entre Sierra y Costa, con Quito y Guayaquil como ejes articuladores de cada espacio, la constitución de la estructura territorial fue más compleja a lo largo del siglo XX (Burbano de Lara, 2014). Desde la llamada Revolución Juliana de 1925, la configuración territorial del poder operó en una conflictiva dinámica del clivaje centro-periferia en la que destacan tres fases: a) largos períodos de fractura política por rivalidades insalvables entre las elites regionales (1930-1948); b) lapsos más bien cortos de estabilidad, gracias a pactos entre las elites regionales (1948-1960), y c) momentos de fortalecimiento de las estrategias de centralización estatal bajo gobiernos militares, anti oligárquicos y desarrollistas (1960-64 y 1972-76). La tónica del siglo XX fue la inestabilidad gubernamental alrededor de los conflictos políticos provocados por el complejo juego del clivaje territorial, con sus lógicas de tensión y pugna entre centralización y regionalización.

La inestabilidad gubernamental y política a lo largo del último siglo también expresa la debilidad de Quito para afirmar con fuerza su condi-

ción de capitalidad en el Estado nacional, y la dificultad del centro por concentrar poder, principalmente en relación con la sociedad guayaquileña. Todo intento de centralización fue contestado desde el regionalismo guayaquileño tanto en su vertiente oligárquica como populista. La capitalidad dio a las élites quiteñas un sentido de cohesión y distinción aristocrática en su confrontación con la oligarquía guayaquileña por el dominio estatal, pero no para irradiar un sentimiento nacional en el territorio desde sus valores y tradiciones.

El difuso nacionalismo ecuatoriano fue enarbolado en la segunda mitad del siglo XX por los militares, sobre todo por la dictadura de 1972-1975, autodenominada nacionalista y revolucionaria. A pesar del corto tiempo en que gobernó, su principal legado fue una estatalidad robustecida gracias a la nacionalización de las exportaciones petroleras. El Estado ganó fortalezas fiscales, dejó de depender de la tributación al comercio internacional dominado por los grupos guayaquileños, pudo mejorar las capacidades estatales a través de un conjunto de agencias nacionales, y llevar una política reformista de gobierno diferenciada de los grupos dominantes tradicionales. Pero el nacionalismo de los militares, difuso y efímero, limitó el poder y la influencia de las élites quiteñas sobre el Estado desde el ejercicio de la capitalidad.

Neoliberalismo, descentralización y autonomías: la ofensiva contra el centro y la capitalidad

El proceso iniciado a partir del retorno al sistema democrático (1979) y las reformas neoliberales del Estado –la llamada doble transición en América Latina– introdujeron con fuerza una crítica al Estado unitario y centralista en toda la región. La descentralización se situó como el horizonte de una reorganización del poder territorial. La transición a la democracia institucionalizó las elecciones de autoridades locales tanto en países con modelos estatales unitarios como en aquellos con estructuras federales. Una década más tarde, con el reparto de competencias y recursos a favor de los gobiernos locales, los sistemas de gobernanza territorial se volvieron

más heterogéneos y complejos (Carrión, 2003; Daughters y Harper, 2007; Freidenberg y Suárez-Cao, 2014).

En Ecuador, la reforma del poder territorial cobró fuerza cuando la tímida descentralización de comienzos de los '90 derivó en una lucha autonomista impulsada por dos actores colectivos de base territorial e identitaria poderosos, aunque de naturaleza social y política radicalmente opuestas: el movimiento indígena y el movimiento autonomista guayaquileño. Tal lucha arrastró, a inicios del nuevo milenio, a un conjunto de ciudades del país. Ambos movimientos desplegaron una crítica sistemática a la capitalidad del Estado encarnada en las élites quiteñas.

Desde inicios de los años '90, el movimiento indígena ecuatoriano, con sus permanentes levantamientos en la Sierra y en la Amazonía, abrió una lucha por una nueva distribución del poder territorial, por una renovación de los principios de soberanía y autodeterminación asociados al centro estatal, y por la defensa de las formas culturales del Estado nación. Así, reivindicó la idea del Ecuador como un Estado plurinacional, cuyo territorio está habitado por múltiples pueblos y naciones con derecho al autogobierno. También impugnó la pretensión de cualquier grupo particular de atribuirse la autoridad simbólica sobre el discurso legítimo de la nación. La descolonización del Estado, objetivo de la lucha indígena, traía consigo una crítica a las herencias aristocráticas del mundo hacendatario serrano, cuyo epicentro de poder y expresión ideológica había sido Quito.

El segundo cuestionamiento a la capitalidad vino del movimiento autonomista guayaquileño, que cobró fuerza en la segunda mitad de la década del '90, anclado en la larga tradición de lucha regionalista de la Costa ecuatoriana. Este propuso reemplazar el Estado unitario y centralista por uno de autonomías, inspirado en el modelo español.

Aunque diametralmente opuestos en su composición de clase, en su condición étnica y anclaje territorial ambos movimientos cuestionaron la idea de una nación única y homogeneizante como base del Estado. Los dos impugnaron al centro como depositario único de la soberanía y, por tanto, habilitado para ejercer el derecho a la autodeterminación territorial. El elogio de lo local y de lo territorial (Carrión, 2008), con sus identidades culturales propias, vino acompañado de una desconstitución estatal sobe-

ranista: la devolución del poder sobre los territorios a sus habitantes, como algo que se les había expropiado en el proceso de formación del Estado. Los dos movimientos plantearon el restablecimiento de derechos políticos ligados al autogobierno territorial. Los espacios locales demandaron una nueva representación de los territorios en la geografía política de los Estados nacionales (Barrera, 2007: 190). Territorios con derechos, injustamente tratados por el centro, emergen como reivindicación de espacios de autogobierno propio. A la vez, defendían procesos identitarios diferenciados culturalmente a los de la nación única y soberana, y articulados a localismos territoriales con largas historias de resistencia al centro. En la transición al nuevo milenio –en medio de una profunda crisis de estatalidad y gobernabilidad provocada, entre otras cosas, por la fragmentación regional del sistema de partidos (Alcántara y Freidenberg, 2001)– esta doble crítica generó un vaciamiento de lo nacional como espacio de gobierno. Mientras las elites centralizadoras vivieron el ascenso de los autonomismos como un proceso desintegrador de la vida estatal y la unidad nacional, desde las periferias territoriales y el movimiento indígena se lo celebraba como un momento democratizador de cambio estatal.

El paso de un discurso descentralizador a uno autonomista tuvo enormes implicaciones sobre las estrategias de centralización estatal y el ejercicio de la capitalidad por parte de las élites quiteñas. La crítica se centró en el excesivo poder acumulado por Quito como sede de gobierno. Se criticaron las empresas estatales, los presupuestos ministeriales, los contratos colectivos del sector público, la tramitología y hasta el peregrinaje a la capital como rito obligado de las periferias (Noboa, 1999: 233). La desconfianza permanente entre el centro y las periferias, una cultura de la sospecha entre elites regionales, muros impenetrables entre serranos y costeños (y particularmente entre quiteños y guayaquileños) fueron presentados como vicios del centralismo (Noboa, 1999). Este fue retratado, a su vez, como la causa de una injusta distribución de la riqueza nacional generadora de profundas desigualdades políticas, económicas y sociales entre los territorios. En oposición a un centro que disfruta de injustas prebendas mientras el resto del país se vuelve cada vez más pobre, la autonomía se planteaba como la vía de un Ecuador unido (Mata, 1999: 194). La condición de la nueva unidad

debía ser un poder de autodeterminación situado lo más cerca posible de la ciudadanía (Mata, 1999: 195); la autodeterminación, a la vez, como el fin de un poder tutelar ejercido por el centro sobre las periferias (Paredes, 1999). Las autonomías cobraron fuerza en la confrontación con el centro como espacio de poder generador de exclusión y marginalidad en las periferias (Paredes, 1999: 238).

En la lucha del autonomismo guayaquileño entró en juego el imaginario nacional y la capitalidad quiteña. En los trabajos del Archivo Histórico del Guayas, entidad encargada de reconstruir la historia y la identidad de los guayaquileños, se retrató el imaginario nacional como andino céntrico y quiteño céntrico. La población quiteña fue descrita como poseedora de un sentimiento de “centro y poder, dueños de la cultura y el saber, árbitros y final recurso de apelación. Fatuidades que les impide la percepción de una territorialidad nacional única e integrada” (Gómez Iturralde, 2002a: 5). El Archivo se encargó de mostrar el sentimiento de autonomía que acompaña históricamente la formación de Guayaquil y su cultura política, como “un aliento ancestral de libertad, inmanente a su historia y desarrollo social”. Los centralistas fueron cuestionados como destructores de la unidad (Gómez Iturralde, 2002b: 111).

A la crítica del imaginario de nación se sumó, desde un discurso decolonial, el movimiento indígena con la reivindicación del Estado plurinacional. Su crítica también reivindicó el derecho de la autodeterminación, no de regiones o ciudades, sino de pueblos y naciones con derechos territoriales usurpados por los colonizadores. Más claramente, su crítica se enfocó contra las élites quiteñas en tanto expresión de un poder hacendatario, aristocratizante, enquistado en el Estado, que había sometido a pueblos originarios a distintas formas de dominación. El discurso de la opresión indígena fue articulado con el de la resistencia de pueblos con culturas vivas, que emergen al terreno público para impugnar lo estatal nacional. A inicios de los ‘90, el anticolonialismo se expresó como un anhelo por recuperar tierras y territorios arrebataados. La reconstitución de lo indígena a partir de la politización de lo étnico se tradujo en un elogio de las diferencias culturales ligadas al derecho de autodeterminación territorial, con tradiciones culturales, lenguajes, formas de gobierno

y justicia propias. La politización de lo étnico fue una respuesta al nacionalismo étnico de las clases dominantes con su sistema de clasificación y distinción social. Quito y las élites quiteñas fueron presentadas como el centro simbólico de la producción jerárquica del mundo social y racial. Los pueblos indígenas emergieron a la escena política con una voz propia, por fuera del ventriloquismo de las clases dominantes que los había utilizado como peones semióticos en sus luchas de poder (Guerrero, 1994; Muratorio, 1994). Impugnaron el derecho asumido por las clases dominantes, sobre todo quiteñas y serranas, de hablar en nombre de la “la raza oprimida” (Guerrero, 1994).

Las movilizaciones indígenas de los años ‘90 culminaron con la toma simbólica de Quito para desafiar el poder del centro desde los márgenes estatales. Sus protagonistas reafirmaron su presencia vital en el campo cultural de la nación, cansados de jugar un rol secundario en una imagen del pasado creada por otros (Muratorio, 1994: 9). El concepto de diferencia cultural fue movilizad para reivindicar, desde un nuevo pluralismo identitario, frente a principios y valores universalizantes y, por eso, altamente discriminatorios de la nación. El nacionalismo étnico de las elites dominantes quedó sin piso; se volvió políticamente incorrecto en la escena del debate público. Como dice Guerrero, con el levantamiento caducaron las percepciones mentales que guiaban a los hombres públicos en el trato con la población indígena (Guerrero, 1994: 199). Se desvaneció una construcción fantasmal decimonónica.

La presencia e irrupción del movimiento indígena en el escenario social, cultural y político del país, por fuera de su enclaustramiento en los espacios locales y hacendarios, produjo una notable reconfiguración de la cultura política de los sectores populares. Lo indígena se proyectó sobre lo popular, lo abarcó, lo redefinió, se articuló a conceptos de clase y pueblo (populista), y desde allí lanzó un golpe moral al dominio tutelar de las elites serranas, sobre todo quiteñas, sobre el espacio rural y urbano andinos.

La última afirmación de capitalidad¹

El vendaval de cuestionamientos que enfrentaron el centralismo y la capitalidad, desde inicios de los noventa hasta mediados de la primera década del nuevo milenio, dejó a las élites quiteñas debilitadas en su derecho de ejercer un poder tutelar sobre la nación, con estilos, modos y valores de entender el Estado, la función pública y hasta la decencia política. Este fue un momento de larga crisis de gobierno nacional, con un sistema de partidos fragmentado, polarizado y desnacionalizado por el clivaje regional.

Para visualizar la forma cómo las élites quiteñas entendían la capitalidad y la desplegaron como un dispositivo político e identitario en su relación con el Estado, vuelvo sobre lo que podría considerarse como la última afirmación de capitalidad en el siglo XX: su despliegue, como recursos de movilización, en la lucha para destituir al presidente Abdalá Bucaram apenas seis meses después de posesionado (agosto 1996-enero 1997). La destitución de Bucaram fue una afirmación de la capitalidad de Quito frente a un político populista plebeyo de Guayaquil, construido en el imaginario de las elites como “el repugnante otro” (De la Torre, 1996). En el cortísimo tiempo que ocupó la presidencia, impugnó las formas de la política asociadas a la centralidad y a la capitalidad quiteña. Nadie como Bucaram —el autodenominado “líder de los pobres”, “el loco que ama”, heredero de la rica tradición populista anti oligárquica de Guayaquil— para confrontar al centro, intuir, olfatear, dónde radicaban los nodos de poder simbólico más sensibles de las élites quiteñas en su relación con el Estado, el poder y la nación.

Cuatro fueron los ejes activadores de la movilización capitalina en contra de Bucaram. El primero, la defensa del Palacio de Gobierno (Carondelet) como lugar desde dónde se debe gobernar y reside el poder. Las élites —políticas, periodísticas, empresariales— montaron una crítica contra Bucaram por sus largas estancias en Guayaquil, con su casa convertida en sede de gobierno y por residir, cuando se encontraba en Quito, en la suite presidencial de un hotel lujoso de la ciudad. (Decía él que lo hacía para huir de los fantasmas

1 Analicé este acontecimiento extensamente en un trabajo anterior (Burbano de Lara, 2009).

del Palacio). Carondelet emergió como el símbolo de la centralidad de Quito en la estructura de gobierno y el lugar donde se legitima la autoridad estatal y se toman las decisiones. Las largas permanencias de Bucaram en Guayaquil llevaron a las élites quiteñas a construir la imagen poderosa de un palacio vacío, abandonado, de un país sin gobierno y sin centro, a la deriva.

Un segundo elemento, asociado a la idea de un centro vaciado, fue la crítica a la práctica bucaramista de “flotar el gobierno” por las distintas provincias del país a través de gabinetes itinerantes. La crítica le recordaba a Bucaram que el Palacio no podía desplazarse con el presidente o, dicho de otro modo, que el presidente podía desplazarse, pero no el poder simbolizado por el Palacio. Bucaram pretendió convertir a su cuerpo en el centro del poder, desligado de Carondelet. Invertía la ritualidad de los peregrinajes de las periferias hacia el centro: ahora el centro iba a los territorios. Más que una propuesta consistente para descentralizar la estructura del poder territorial, en un país ya enfrentado a un debate sobre su modelo estatal, fue una estrategia de legitimación populista de la figura presidencial por fuera del ámbito de influencia política de la capital.

El tercer elemento abiertamente rechazado, importantísimo, fue la idea de crear una gobernación para la provincia de Pichincha, donde se encuentra Quito. En la jerarquía administrativa, tal instancia estaría por sobre el prefecto y los alcaldes de las ciudades, incluido el de la capital. Los gobernadores son los representantes del Poder Ejecutivo en cada una de las provincias del Ecuador en el nivel administrativo de organización y gobernanza territorial. Bucaram sostuvo que la provincia de Pichincha y Quito no podían tener un tratamiento diferente a las otras provincias y ciudades del país; y Quito sería tratada por el gobierno como cualquier otra ciudad, con lo cual degradó, a ojos de las elites, su condición de capital. Para estos grupos, el centro solo existe para ser proyectado fuera de los límites de la ciudad, no para ser intervenido dentro de sus fronteras territoriales. Esta pretensión puso en evidencia un elemento poderoso del imaginario estatal: la interlocución directa de Quito con las autoridades del poder central, sin mediaciones. Si el poder central está en Quito; si Quito es el poder central, ¿para qué un gobernador como intermediario?

La cuarta línea de confrontación en torno a la capitalidad fue la defensa del mestizaje cultural frente a la pretensión de Bucaram de suprimir —en diciembre de 1996— las corridas de toros de las fiestas de Quito, acto central de las conmemoraciones de la fundación española de la ciudad. La cultura mestiza fue presentada como un rasgo identitario común a la población quiteña que, a su vez, la diferenciaba del presidente guayaquileño de origen libanés. En las posiciones más extremas, el presidente aparecía como el representante de otra raza y de otra cultura, sin las raíces de la nacionalidad ecuatoriana. La idea del mestizaje constituye una constante en los discursos que se pronuncian en las sesiones solemnes del municipio con motivo de la fundación española de la ciudad, cada 6 de diciembre. En esos actos formales, rituales, el mestizaje suele ser ensalzado como “mixtura mágica”, como “suceso maravilloso”, de fusión entre lo español y lo indígena. Se asume como un “hilo conductor” de la identidad cultural de la ciudad, transversal, por encima de las diferencias entre los grupos sociales; pero también como el aporte más significativo de Quito a la nación ecuatoriana, como uno de sus fundamentos constitutivos.

En el contexto de la lucha opositora, el mestizaje significaba que las corridas de toros no podían ser interpretadas como una fiesta exclusiva de las elites para celebrar sus herencias hispánicas. Los toros hacían parte de un conjunto de tradiciones españolas enquistadas en la “entraña popular”. Lo popular se presentó como ese territorio cultural y social penetrado, mestizado, por lo español. Las corridas de toros, por lo tanto, celebraban la permanencia de las herencias hispánicas, irrenunciables, en la cultura mestiza de la ciudad y el Estado; como un rasgo esencial de la cultura quiteña, no como un signo de distinción y diferenciación de las elites frente a los otros grupos sociales.

Bucaram fue destituido a los seis meses por el Congreso tras una sostenida movilización política y social cuyo epicentro fue Quito, liderada por el entonces alcalde de la ciudad, Jamil Mahuad, quien se convertiría, dos años después, en presidente de la República (agosto 1998 - enero 2000). Mahuad fue destituido en enero del 2000 por una movilización de indígenas y militares. Con su caída, en la efervescencia de los autonomismos, la capitalidad sufrió un golpe después de haberse afirmado dos años antes frente al “repugnante otro”.

Recentralización y nacionalismo. Quito y la contrarreforma estatal

Los antecedentes autonomistas de Quito son pobres, precisamente por su condición de ciudad capital, centro estatal y sede de gobierno. Desde que el debate sobre la autonomía cobró fuerza en la transición al nuevo milenio, en medio de la segunda crisis de gobierno en menos de cinco años, la relación de Quito con la autonomía fue errática. A la pobre resonancia del concepto en la cultura política de la ciudad, se sumó la ambigua postura de los alcaldes y la fluctuante reforma del Estado entre giros descentralizadores y contrarreformas centralizadoras.

El debate autonomista llegó a la capital más por fuerza de las circunstancias que por convicción de sus principales actores. A inicios del nuevo milenio, el entonces alcalde de Quito, Paco Moncayo, se adhirió al movimiento de varias ciudades, liderado por Guayaquil, a favor de un Estado autonómico. Fue el momento de mayor euforia autonomista con movilizaciones multitudinarias en Guayaquil y una serie de consultas populares en varias ciudades de la Costa alentadas por sus alcaldes (Burbano de Lara, 2014). Moncayo plegó al movimiento con una crítica al golpeado centralismo. “Lo que estamos hoy viviendo no es otra cosa que los estertores de una larga agonía de un sistema centralizado indeseable que tiene que acabar de morir” (El Universo, 27/04/2005). El sistema de protección tutelar del centro sobre las periferias fue cuestionado por el alcalde al haber generado “mediocridad, ociosidad, quemeimportismo”. Era el momento de las ciudades como espacios de gobierno, democratización y desarrollo frente a un Estado nación que colapsaba en medio de la peor crisis económica del siglo, una continuada inestabilidad de gobierno y la fragmentación y polarización del sistema de partidos. Moncayo proponía una redistribución del poder entre las regiones y ciudades y el poder central. Su postura fue inédita, a contracorriente, incluso, de la tradición de la ciudad, porque las élites quiteñas, los periódicos capitalinos, la iglesia y los militares, se habían pronunciado a favor de la unidad nacional y en contra de las autonomías.

El movimiento autonomista perdió vigor en medio de la imposibilidad del sistema político de lograr acuerdos sobre temas tan cruciales como el

modelo estatal. Los avances logrados con la descentralización habían sido fundamentalmente dos: la ley de descentralización de 1995, que incrementó la participación de los gobiernos locales en las rentas del presupuesto del Estado al 15%; y las reformas constitucionales de 1998 con una amplia redistribución de competencias a favor de los municipios, en un modelo extremadamente abierto denominado “descentralización a la carta”. La propuesta, el paso siguiente hacia las autonomías a través de una ley orgánica que diera otra forma a los avances descentralizadores, presentada en el 2005, no prosperó por los desacuerdos y fractura del sistema político. En medio de la dispersión, Guayaquil siguió su propio camino, ya sin el respaldo de las otras ciudades. Su alcalde, Jaime Nebot, líder del movimiento desde el 2000, llamó a este momento “autonomía al andar”: una reafirmación permanente del autogobierno local, anclado en la tradición anticentralista de la ciudad, por fuera del indefinido y ambiguo modelo normativo.

Las autonomías reaparecieron en el debate nacional en el marco de la Asamblea Constituyente del 2008 convocada por la llamada revolución ciudadana, con Rafael Correa como presidente (enero 2007- mayo 2017). Y lo hicieron, ya no en un contexto de descentralización y fragmentación política como el de los últimos 10 años, sino de recentralización del poder estatal bajo el amplio dominio de Alianza País, convertido en movimiento mayoritario a nivel nacional, un hecho inédito en la historia política del Ecuador (Freidenberg, 2013). La revolución ciudadana llevó adelante un proceso de contrarreforma estatal inspirado en una agenda posneoliberal (Grugel y Riggiozzi, 2012). La Constituyente diseñó un modelo muy contradictorio de reorganización del poder territorial: amplió competencias del gobierno central, debilitó a las alcaldías y prefecturas, reforzó la presencia estatal en los territorios y concentró enorme poder en el Ejecutivo (Sánchez y Polga, 2018; Polga, 2020; Albornoz y Mejía Acosta, 2020). La contracara fue, sin embargo, un aumento de las transferencias de recursos a los gobiernos locales en medio de la gran bonanza fiscal del período 2004-2014, aunque su uso estuvo muy regulado desde las políticas centralizadas de planificación estatal (Albornoz y Mejía Acosta, 2020).

Correa puso en marcha una impresionante reconfiguración del Poder Ejecutivo bajo la figura de un poder presidencial unitario (Polga, 2020:

16). Amplió las capacidades institucionales y burocráticas del Estado, reforzó sus poderes constitucionales, le dio un rol central como planificador del desarrollo y del buen vivir, centralizó el manejo presupuestario bajo la figura de un leviatán fiscal-tropical y expandió el gasto público a niveles sin precedentes (Albornoz y Mejía Acosta, 2020: 251; Sánchez y Polga, 2018). A través de una renovada y potente Secretaría de Planificación, el gobierno puso en marcha un proyecto denominado “El Estado junto a ti”, cuyo objetivo fue desconcentrar las instituciones regalándolas por el país.

El modelo de organización territorial supuso una contrarreforma a los proyectos descentralizadores del período neoliberal a los que se cuestionó por fragmentar el territorio y debilitar el Estado y la unidad nacional. En el corazón de la autodenominada revolución ciudadana anidaba un proyecto nacionalista heredero del nacionalismo revolucionario de los militares en los años '70, que lo llevó a calificar el autonomismo guayaquileño como separatista. A pesar de que la Constitución incluyó también una breve mención del Estado como plurinacional, confronta ese proyecto acusando al movimiento indígena de radicalismo e infantilismo de izquierda. Los pueblos indígenas fueron convertidos en receptores pasivos de las políticas gubernamentales (Martínez, 2014).

Entre las figuras territoriales creadas por la Constitución estaba la de los Distritos Metropolitanos Autónomos, al cual podían acogerse las ciudades con más del 7% de la población nacional. Su creación debió seguir un proceso complejo: expedición de una ley, elaboración de un estatuto autonómico, control constitucional y convocatoria a una consulta popular para su aprobación. Guayaquil rechazó abiertamente el modelo porque proclamaba un Estado fuerte y unas ciudades débiles. Quito vio en esa opción una posibilidad de encaminarse hacia la idea de la autonomía mediante la expansión de su dominio territorial como ciudad-región y acumular las competencias reconocidas a los cantones y provincias.

A pesar del contexto adverso a las autonomías, el entonces alcalde de Quito, Paco Moncayo, consideró el artículo constitucional un resquicio por donde la ciudad podría definir un horizonte político por fuera del proyecto nacional popular de la revolución ciudadana. Su administración elaboró un estatuto autonómico en medio del fragor nacionalista provoca-

do por la revolución ciudadana, el prestigio carismático de su liderazgo, la promesa redentora de rehacer el país y el vigoroso proyecto de retorno del Estado (central). El documento fue entregado al alcalde en las postrimerías de su gestión. El estatuto fue elaborado por un equipo de técnicos ligados al municipio, analizado en seminarios y mesas de trabajo, pero tuvo poco eco y resonancia en la sociedad. La propuesta se alineaba con las vagas ideas autonomistas de la Constitución, que, según consta en este texto, “abren una vía de desarrollo institucional autonómico, que es una contribución a profundizar la descentralización”. Y se agregaba: “las nuevas formas de autonomía subnacional son inequívocamente derechos de la autodeterminación de los ciudadanos y los territorios en el marco de la Constitución y la unidad del Estado” (Corporación Instituto de la Ciudad, 2009: 11). El proyecto incluía una reivindicación de la historia y la identidad territoriales de la ciudad para generar un sentido de pertenencia a la comunidad nacional y a la local (p. 12). Al definir a Quito como ciudad-región, asumió competencias reconocidas por la Constitución para los niveles provincial y cantonal de gobierno. La propuesta quería enrumbar a la ciudad hacia su constitución como Distrito Metropolitano Autónomo, más allá y por fuera de su debilitada capitalidad.

Abandono de la autonomía y nueva crítica a la capitalidad

Las elecciones de alcalde de Quito en el 2009 produjeron el aterrizaje de la revolución ciudadana en la capital, con el triunfo del candidato de Alianza País, Augusto Barrera. La victoria produjo el colapso del sistema de partidos que había prevalecido en la ciudad desde la transición a la democracia en 1979. Replicó, a nivel local, el remezón del sistema de representación que provocó en la escena nacional el vertiginoso ascenso de Alianza País como movimiento mayoritario.

El nuevo alcalde alineó al gobierno de la ciudad dentro de los objetivos políticos establecidos por Alianza País: un gobierno sustentado en un Estado fuerte y centralizado, con vocación nacional. Con Barrera, el proyecto de autonomía fue archivado, nunca más se discutió. Aún más, denunció

las autonomías como una bandera de las oligarquías locales para debilitar al Estado (Burbano de Lara, 2015). A la vez, introdujo un discurso polarizador en la ciudad entre elites tradicionales, de herencia aristocrática y conservadora, frente a una clase media aliada a los sectores populares, llamada a reconfigurar la hegemonía local. Levantó el discurso de una ciudad rebelde, de tradición libertaria, que se unía entusiasta a la revolución. El propio alcalde se retrató como un profesional surgido de las clases medias, sin pedigrí. La ciudad se convirtió en un espacio donde tensaban las contradicciones de clase por fuera del consenso cívico alrededor del municipio. Este había sido forjado por las elites políticas tradicionales –liberales y conservadoras– en los años ‘50 y ‘60, y mantenido por los partidos modernos –Izquierda Democrática y Democracia Cristiana– desde el retorno a la democracia (Burbano de Lara, 2015). A diferencia de Guayaquil, Quito nunca tuvo fuerzas políticas populistas que desafiaron a las élites políticas tradicionales, cuya modernización se dio con la transición a la democracia. El consenso cívico situaba el espacio político de la ciudad como un lugar de convivencia entre fuerzas que, a nivel nacional, mostraban agrias disputas. Era un consenso forjado para cuestionar políticamente a la capital en el ámbito de un Estado marcado por un profundo clivaje territorial.

Con Barrera, la idea de un Distrito Metropolitano Autónomo no solo se diluyó, sino que además se emprendió en nuevos cuestionamientos a las elites políticas, a las clases altas de la ciudad, para debilitar su capacidad cultural de influir sobre el Estado a través de la capitalidad. Bajo la revolución ciudadana, la centralidad estatal se desplazó hacia la figura del líder populista como productor de la nación. Correa, respaldado por el alcalde, llevó adelante varias estrategias para vaciar el discurso de la capitalidad y monopolizar el lenguaje legítimo sobre la patria. Una acción en el campo simbólico consistió en la puesta en escena de un vistoso ritual de cambio de guardia todos los lunes en la Plaza de la Independencia frente al Palacio de Gobierno, presidido siempre por Correa desde una de las terrazas del edificio. El presidente se apropió del Palacio como símbolo de autoridad asociándolo a su figura. A diferencia de Bucaram, que lo denigró, Correa lo exaltó, pero lo vinculó a una estructura fuertemente personalizada, caudillista, de autoridad. También se apropió de la idea de patria, el discurso

quiteño por antonomasia en su narrativa emancipatoria de la historia republicana. Alrededor de la patria se construyó una retahíla de consignas que formaron parte de la retórica revolucionaria: la patria ya es de todos, avanzamos patria, la patria no se vende. El Himno a la Patria se entonaba cada vez que el presidente ingresaba a un acto público.

A la vez que centralizó el poder y lo ritualiza alrededor suyo, lo volvió itinerante. En los doce años de su gobierno recorrió casi todo el territorio, sus periferias y pequeños pueblos, a través de las llamadas sabatinas y gabinetes itinerantes. En todo el período organizó 523 sabatinas y 122 gabinetes itinerantes. Las primeras fueron informes televisados a la nación, todos los sábados, desde algún pequeño poblado rural o desde alguna periferia urbana. Con los segundos exaltaba la presencia del Estado en el territorio por fuera de la capital. Los dos dispositivos del centro itinerante fueron peregrinaciones por el territorio para generar un sentimiento de inclusión alrededor suyo y de la patria.

Con las clases altas y las élites quiteñas, la revolución ciudadana se confronta en el terreno cultural. Correa volvió sobre la crítica *bucaramista* a las corridas de toros. Convocó a un plebiscito, que lo ganó, para prohibir la muerte de los animales en las corridas, bajo el argumento de un país que defendía la vida y alentaba la paz. Fue una batalla contra las herencias hispánicas en la cultura quiteña, asociadas a las clases altas de la ciudad. A raíz del plebiscito, las fiestas de Quito, que giraban mucho alrededor de la feria de toros, perdieron toda fuerza festiva. Fue un golpe durísimo a la vida cultural de la ciudad expresada en sus celebraciones de fundación. En esa misma línea, lanzó una batalla sobre la forma de cantar el himno a Quito. A través de una ordenanza municipal –de noviembre del 2013– que reguló el uso de los símbolos de la ciudad, Barrera sustituyó la segunda estrofa del canto oficial porque exaltaba “el sometimiento de nuestros pueblos al yugo español”, y se la reemplazó por la cuarta, que, en cambio, destaca la gesta independentista de la ciudad.

Sin embargo, la inscripción de Quito en el proyecto de la revolución ciudadana duró poco. Fue contestada desde la misma ciudad en las elecciones locales del 2014 cuando Barrera perdió estrepitosamente –por 20 puntos– su intento de reelección. La derrota fue dramatizada por Correa como un

asedio conservador a la revolución desde el mismo centro. Él mismo había intervenido en la campaña a través de cartas a los militantes de Alianza País, llamándolos a respaldar a su candidato para impedir lo que llamó “la restauración conservadora de la ciudad”. La estrategia no funcionó. Barrera perdió la elección frente a un candidato joven de centro derecha, con perfil tecnocrático, Mauricio Rodas, quien había incursionado en la política sin éxito como candidato a la presidencia en las elecciones del 2013, que logró captar el malestar de un amplio sector de votantes contra el oficialismo.

La derrota en Quito mostró un problema más complejo: las tensiones de un modelo centralizador del poder territorial impuesto después de 20 años de erráticos avances descentralizadores. Si bien Alianza País fue el partido más votado en las elecciones del 2014, y obtuvo el mayor número de alcaldías (71 de 221 en el 2009 y 68 en el 2014), perdió en 20 de las 24 capitales provinciales. El resultado mostró el difícil acomodo de las ciudades grandes y medianas a la contrarreforma centralizadora del poder territorial. El movimiento de gobierno experimentó un retroceso político en términos territoriales. Solo el 19,4% de los alcaldes ganadores pertenecía a las filas de Alianza País, mientras en el 2009 habían alcanzado el 29% (Albornoz y Mejía Acosta, 2020: 249). En lugar de promover liderazgos locales fuertes en ciudades con autonomía de gobierno, la revolución los ahogó. Desde esta perspectiva, el caso de Barrera fue paradigmático: la subordinación y sometimiento al jefe de Estado causó su desprestigio y derrota en medio de la polarización de clases generada por la revolución. Correa se aseguró de que los gobiernos locales no fueran ni descentralizados ni autónomos (Albornoz y Mejía Acosta, 2020). Su permanente confrontación con el alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot, en torno a la autonomía de la ciudad y su modelo de gestión, mostró ese impulso por subordinar a los gobiernos locales o confrontar con ellos cuando no se alineaban con los planes del gobierno central. A pesar de toda la ofensiva política lanzada por la revolución para capturar el gobierno local de Guayaquil, Nebot ganó las dos elecciones locales –2009 y 2014– que tuvieron lugar mientras Correa estuvo en el poder. Correa dejó la presidencia en mayo del 2017, mientras Nebot siguió en la alcaldía hasta completar su cuarto período consecutivo en mayo del 2019.

La campaña de Rodas para la alcaldía fue muy simple: reducir impuestos, aliviar el peso del aparato municipal en la vida de los ciudadanos, y recuperar un espacio propio para el gobierno de la ciudad. Se definió como “un alcalde independiente, que se debe solo al pueblo de Quito”. En lugar de la política de confrontación desplegada por Barrera, propuso un diálogo respetuoso y productivo con todos los actores. Frente a la polarización de la revolución, a la concentración de poder y el autoritarismo de Correa, propuso a Quito como espacio de una nueva cultura democrática, con pleno respeto a las diferencias ideológicas y con independencia y autonomía del gobierno. Sin embargo, llegó a la alcaldía cuando el gobierno seguía siendo fuerte a nivel nacional, a pesar de su retroceso en las elecciones locales del 2014. El alcalde fue sitiado e inmovilizado por el enorme poder estatal de la revolución. En ese contexto, nunca tuvo la fuerza política ni la voluntad de embarcarse en un proceso como el de la autonomía del Distrito Metropolitano.

La ciudad pudo diferenciarse del gobierno, romper políticamente el encadenamiento con la revolución, pero estuvo lejos de emprender un proceso robusto de reconstitución del gobierno local. La alcaldía de Rodas expresó ya una ciudad dispersa y fragmentada políticamente, golpeada en su capitalidad, con el centro productor de la nación desplazado hacia Correa, sin un repertorio de reconstitución de la identidad cultural, sin horizonte hacia la autonomía, con un aparato municipal crecido y sin capacidades técnicas. El desprestigio y desgaste de Rodas le llevó a desistir de presentarse a la reelección.

El último episodio en esta historia, de los desencuentros de Quito con su destino como ciudad capital y Distrito Metropolitano Autónomo, fueron las elecciones de alcalde de febrero del 2019. Mostraron la extrema fragmentación política de la ciudad con 18 candidatos a la alcaldía, un número récord (habían sido 14 en el 2009 y seis en el 2014). El candidato ganador, Jorge Yunda, triunfó con apenas el 21% de los sufragios, la votación más baja desde el retorno a la democracia. Sus antecesores, Barrera y Rodas, habían ganado con el 43,1% y el 58,5% de los votos, respectivamente. Para la elección del 2019 se registraron en la ciudad 56 organizaciones políticas, signo inequívoco de la dispersión del liderazgo. A pesar de las derrotas de sus candidatos a la alcaldía, Alianza País ha seguido siendo la fuerza con mayor representación en el concejo municipal: 9 de

15 concejales en el 2009; 11 de 21 en el 2009; y nueve de 21 en el 2019. Al igual que Rodas, Yunda deberá gobernar sin mayoría en el Concejo.

Jorge Yunda es tan indiscifrable como la propia dinámica de la ciudad: su triunfo fue sorpresivo en medio de la dispersión política. Su corta trayectoria en el campo político estuvo ligada inicialmente a Alianza País, pero luego se desligó y formó su propio movimiento para luchar por la alcaldía. De origen muy humilde, representa una historia de éxito personal: guitarrista y cantante, médico, dirigente deportivo, pero sobre todo empresario radial muy conocido por su proximidad al mundo musical de los artistas populares. Llegó a la alcaldía con la votación de los barrios populares del sur, en una votación fragmentada y polarizada entre el sur popular y el norte moderno de clase media y alta, con sus periferias marginales.

Su administración ha retomado el tema del estatuto autonómico con la conformación de un equipo técnico encargado de elaborar una nueva propuesta. No obstante, carece de la visión, de un discurso de la ciudad y de las fortalezas políticas, para animar el debate y movilizar a la ciudad hacia su conformación como distrito metropolitano autónomo. Si bien el gobierno de la revolución ciudadana cerró dramáticamente su ciclo político en mayo del 2017, con lo cual se clausuró también el momento recentralizador, Quito quedó debilitada en su capitalidad; dispersa y fragmentada políticamente. Yunda representa la pérdida de visión y horizonte, y la improvisación en la gestión municipal. La propuesta autonómica sigue sin movilizar a la ciudad y con muy poco eco todavía en su cultura política. La ciudad más bien vive la larga agonía de la capitalidad, como proyecto de las elites, alrededor del cual se forjó un largo consenso cívico, fracturado por la revolución ciudadana.

Conclusiones

Este artículo ha presentado un breve relato interpretativo sobre la trayectoria de Quito como ciudad capital desde una doble narrativa: el debilitamiento de su condición de capitalidad y el elusivo y contradictorio proceso hacia su posible constitución como distrito metropolitano autónomo. Mientras la pérdida de la capitalidad ha sido un efecto de las críticas persistentes y

continuas al modelo de estado unitario y centralista, el bloqueo del proceso como distrito metropolitano autónomo se explica por la pobre cultura autonomista de la ciudad y al errático comportamiento de sus elites políticas en medio de las reformas y contrarreformas estatales de los últimos 30 años. Ese comportamiento errático se ha movido entre asumir el autonomismo como horizonte político de la ciudad, en medio de las luchas por democratizar el poder territorial, y abandonarlo para inscribirse en un proyecto estatal nacional que subordinó y debilitó a los gobiernos locales.

La creciente imposibilidad de ejercer la capitalidad –por las múltiples críticas desde varios flancos territoriales, sociales, políticos e identitarios, en un Estado constituido históricamente por una fractura territorial– ha dejado a la ciudad y a sus elites debilitadas culturalmente, fragmentadas y divididas. La ciudad perdió el consenso cívico forjado por las clases altas en la segunda mitad del siglo XX, y no ha podido sustituir ese modelo por el de un gobierno democrático y autónomo.

Desde la derrota de Barrera en el 2014, cuya alcaldía marcó precisamente la ruptura del consenso cívico entre las elites políticas y el abandono del horizonte autonomista, a la ciudad parece ganarle la inercia de su propia falta de proyecto, que es, al mismo tiempo, de gobierno y de estructura de gestión en su territorio. Mientras Quito no haga el salto hacia el distrito metropolitano autónomo prevalecerá un sentido de continua decadencia, con una acumulación de problemas urbanos de toda índole, y la indiferencia de sus habitantes hacia la suerte de la perdida ciudad capital.

Bibliografía

- Albornoz, Vicente y Andrés Mejía Acosta (2020). “The Political Management of the Oil Bonanza During Correa’s Government”. En *Assessing the Left Turn in Ecuador*, Francisco Sánchez y Simón Pachano (Eds.): 231-257. Cham, Suiza: Palgrave-Mcmillan.
- Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg (2001). “Cuestión regional y política en el Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional”. *América Latina Hoy*, Nro. 27: 123-152.

- Barrera, Augusto (2007). "Estado, sociedad y territorio: el debate actual sobre descentralización y autonomías en la región andina". *Nueva Sociedad*, Nro. 210: 189-202.
- Bourdieu, Pierre y Loic Wacquant (1994). "Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field". *Sociological Theory*, Vol. 12, No 1: 1-18.
- Burbano de Lara, Felipe (2015). "La izquierda en el gobierno de Quito: cuando la ciudad sucumbe frente al centro y la nación". En *El giro a la izquierda: los gobiernos locales de América Latina*, Fernando Carrión y Paúl Ponce (Comps.): 291-333. Ciudad de México: Quinta Avenida Editores.
- (2014). *La revuelta de las periferias. Movimientos regionales y autonomías políticas en Bolivia y Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador.
- (2009). "Quito y la caída de Bucaram. Discurso, identidad y representaciones". En *Quito, desarrollo para la gente*. Tomo II, Cristina Jarrín (Coord.): 63-103. Quito: Instituto de la Ciudad.
- Carrión, Fernando (2008). "La descentralización como geometría variable". En *La descentralización: un derrotero a seguir*, Fernando Carrión y Briggita Villaronga (Comps.): 33-51. Quito: FLACSO-Ecuador, InWent, SENPLADES.
- (2003). "La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada". En *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, Fernando Carrión (Ed.): 15-46. Quito: FLACSO-Ecuador, OEA, Parlamento Andino.
- Corporación Instituto de la Ciudad (2009). *Proyecto de Estatuto Autonómico del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito.
- Daughters, Robert y Leslie Harper (2007). "Reformas de descentralización fiscal y política". En *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, Eduardo Lora (Ed.): 243-296. Washington: BID.
- De la Torre, Carlos (1996). ¡Un solo toque! Populismo y cultura política en el Ecuador. Quito: CAAP.
- Demélas, Marie-Danielle (2003). *La invención política*. Lima: IEP, IFEA.
- Eaton, Kent (2008). "Conservative autonomy movements: Bolivia and Ecuador in Comparative Perspectives". Ponencia presentada en la reunión anual de la Asociación Americana de Ciencias Políticas, Boston, Massachusetts.

- El Universo (2005). “Paco Mocayo: Sistema centralizado que tiene que morir”. *El Universo*, 27 de abril, sección Comunidad. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2005/04/27/0001/18/0DDB94EE624245C0B79F618146789202.html/> (visitado el 8 de abril de 2021).
- Freidenberg, Flavia y Julieta Suárez-Cao (2014). *“Territorio y poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina”*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca
- Freidenberg, Flavia (2013). *Ecuador 2013: Las claves del éxito de la Revolución ciudadana*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Gómez Iturralde, José Antonio (2002a). “Ser guayaquileño en tiempos de quiebra del centralismo”. En *Identidad regional, costeña y guayaquileña. Memorias de los seminarios realizados en julio y octubre de 1999*: 5-7. Guayaquil: Archivo Histórico del Guayas.
- Gómez Iturralde, José Antonio (2002b). “La autonomía como identidad guayaquileña y costeña”. En *Identidad regional, costeña y guayaquileña. Memorias de los seminarios realizados en julio y octubre de 1999*: 111-116. Guayaquil: Archivo Histórico del Guayas.
- Grugel, Jean y Pia Riggirozzi (2012). “Postneoliberalism in Latin America. Rebuilding and Reclaiming the State After Crisis”. *Development and Change* 43 (1): 1-21.
- Guerrero, Andrés (1994). “Una imagen ventrílocua: el discurso liberal de la ‘desgraciada raza indígena’ a fines del siglo XIX”. En *Imágenes e imagineros. Representaciones de los indígenas ecuatorianos, siglos XIX y XX*. En Blanca Muratorio (Ed.): 197-253. Quito: FLACSO Ecuador.
- Kingman, Eduardo (2006). *La ciudad y los otros. Quito 1860-1940. Higienismo, ornato y policía*. Quito: FLACSO Ecuador, Universidad Rovira y Virgili.
- León, Jorge (2003). “Un sistema político regionalizado y su crisis”. En *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina: Ecuador en crisis*, Víctor Bretón y Francisco García (Eds.): 25-57. Barcelona: Icaria.
- Maiguashca, Juan (1994). “El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895”. En *Historia y región en el Ecuador*, Juan Maiguashca (Ed.): 355-419. Quito: Corporación Editora Nacional.

- Martínez, Carmen (2014). “Managing Diversity in Postneoliberal Ecuador”. En *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, Vol. 19, Nro. 1: 103-125.
- Mata, Humberto (1999). “Proyecto de autonomías provinciales ecuatorianas”. En *Descentralización*, Francisco Muñoz J. (Comp.): 183-203. Quito: Tramasocial.
- Muratorio, Blanca (1994). “Introducción: Discursos y silencios sobre el indio en la cuestión nacional”. En *Imágenes e Imagineros. Representaciones de los indígenas ecuatorianos, siglos XIX y XX*, Blanca Muratorio (Ed.): 9-25. Quito: FLACSO Ecuador.
- Noboa Ricardo, (1999). “La crisis de la república unitaria y sus alternativas”. En *Descentralización*, Francisco Muñoz J. (Comp.): 225-236. Quito: Tramasocial.
- Paredes, Wellington (1999). “Condiciones, límites y laberintos de una descentralización democrática y democratizante”. En *Descentralización*, Francisco Muñoz J. (Comp.): 237-277. Quito: Tramasocial.
- Polga-Hecimovich, John (2020). “Reshaping the State: The Unitary Executive Presidency of Rafael Correa”. En *Assessing the Left Turn in Ecuador*, Francisco Sánchez y Simón Pachano (Eds.): 15-41. Cham, Suiza: Palgrave-Mcmillan.
- Rokkan, Stein y Derek Urwin (1982). “Introduction: centres and peripheries in Western Europe”. En *The Politics of Territorial Identity. Studies in European Western Regionalism*, Stein Rokkan by Derhk Urwin (Eds.): 1-8. Londres: Sage.
- Sánchez, Francisco y John Polga-Hecimovich (2018). “The Tools of Institutional Change Under Postneoliberalism”. *Journal of Latin American Studies*, 51: 1-34.
- Weber, Max (1974). *Economía y Sociedad*. Tomo II: 1047 -1076. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Región metropolitana de Santiago de Chile: globalización y desigualdad

Luis Eduardo Bresciani Lecannelier¹

Resumen

Para un país altamente urbano como Chile, el funcionamiento de sus ciudades es clave para el desarrollo económico y social. Esta condición es aún más crítica cuando el 40% de la población y el 48% del Producto Interno Bruto (PIB) se concentra en una sola ciudad: la Región Metropolitana de Santiago. Aunque esta área metropolitana presenta avances destacables en el mejoramiento de los estándares urbanos, las políticas sectoriales han mostrado un progresivo agotamiento en la última década, reforzando patrones de fuerte desigualdad territorial, segregación social, contaminación y crecimiento inorgánico en extensión y renovación interior. La dificultad para responder en forma integrada a estas y otras tensiones urbanas, tienen en gran parte su origen en una gobernanza fragmentada en 52 municipios, un débil gobierno regional y un gobierno central dominante y sectorial, aspecto que podría cambiar en los próximos años con la instalación de un nuevo gobierno regional metropolitano electo.

Palabras clave

Áreas Metropolitanas, Gobernanza, Desarrollo Urbano, Planificación Urbana, Reestructuración Territorial.

1 Arquitecto Pontificia Universidad Católica de Chile, Master en Diseño Urbano Harvard University, Director Escuela de Arquitectura, Pontificia Universidad Católica de Chile. decio.diagonal@gmail.com

Introducción

Localizada en el extremo norte del valle central de Chile, la ciudad de Santiago no solo es su capital, concentrando el 40% de la población y el 48% del Producto Interno Bruto (PIB), sino que es también el espacio donde colisionan todas las fortalezas y debilidades del modelo de desarrollo y de gobernanza urbana chileno.

Si bien la planificación y gestión de las áreas metropolitanas no ha estado en el centro de los debates económicos y políticos de los años recientes en Chile, el llamado “estallido social” de octubre de 2019 en este país, es en parte fruto de la crisis de confianzas en la capacidad de las instituciones públicas y el mercado para resolver las nuevas demandas sociales y las desigualdades cotidianas, las cuales se expresan con mayor visibilidad y masividad en las áreas urbanas.

El 88% de la población de Chile reside en ciudades, condición que ha ayudado al acceso a oportunidades y calidad de vida para la mayoría de los ciudadanos. Sin embargo, aunque por décadas esta condición de urbanidad facilitó la implementación de múltiples políticas públicas, las grandes ciudades, en particular las áreas metropolitanas, han experimentado profundos cambios (De Mattos, 2011). Que transformaron su estructura territorial y funcionamiento, agudizando las tensiones ambientales, sociales y económicas, lo que ha puesto en cuestionamiento su modelo de gobernanza y planificación.

En el caso de la Región Metropolitana de Santiago (RMS), dado sus siete millones de habitantes y una gobernanza fragmentada en 52 municipios con autoridades electas, un débil gobierno regional y un gobierno central dominante y sectorial, los patrones de desarrollo urbano y territorial han acentuado los desequilibrios entre sus municipios, profundizando las dificultades del Estado para responder a la metropolización y aprovechar a plenitud sus capacidades productivas. Este escenario se ha expresado en una persistente segregación socio espacial, dispersión suburbana y ocupación de los espacios rurales, intensificación de la renovación inmobiliaria de las áreas centrales, incremento de la congestión vehicular y los tiempos de viaje, o la persistencia de la contaminación del aire, por mencionar solo algunos problemas metropolitanos.

En Chile, las áreas metropolitanas dominan el desarrollo nacional, concentrando a dos tercios de la población y las mayores redes de actividad económica, cultural y social. De hecho, las principales tendencias de cambio demográfico (inmigración extranjera, envejecimiento y cambios en la composición de los hogares) y cambio productivo (emprendimiento, expansión de servicios, innovación) se concentran en las áreas metropolitanas, experimentando un cambio en escala y velocidad mayor al de otras ciudades. De aquí la relevancia de poner las políticas metropolitanas al centro de las agendas nacionales, pues del éxito de ellas no solo depende la calidad de vida de millones de personas, sino que también depende el desarrollo nacional y el fortalecimiento de la democracia.

Del Chile Urbano al Chile Metropolitano

Chile puede ser considerado como uno de los países más urbanos del mundo y Latinoamérica, solo superado en la región por Uruguay y Argentina². Entre los censos de 1992 y 2017, la población urbana de Chile pasó de 11,1 a 15,4 millones de habitantes. Aunque las ciudades chilenas ocupan cerca del 0,3% del territorio nacional, concentran el 88% de la población y son responsables por más de 75% del PIB nacional.

Como en otros países de la región, la transformación urbana se inicia con la intensificación de los procesos de migración campo-ciudad de los años '40 y '50, como efecto de las desigualdades entre el campo empobrecido y la ciudad industrializada del período de sustitución de importaciones chileno. Este proceso se inicia en la década de los años '30³, cuando la población urbana supera a la población rural, dando inicio al proceso de concentración de la población nacional en las principales ciudades.

Entre los años 1930 y 1970, las tres principales ciudades de Chile, Santiago, Valparaíso y Concepción, pasaron de tener el 27% de la pobla-

2 La población urbana de Argentina alcanza el 92% (INDEC, 2020) y la de Uruguay el 94% (INE, 2020).

3 X Censo Nacional de Población de Chile, Noviembre. (DGE,1930).

ción nacional a concentrar el 47%⁴. Esta característica se consolida con el modelo industrial-desarrollista que impulsó la creación de centros industriales en las principales ciudades, pero solo a partir del modelo de libre mercado introducido por la dictadura militar entre 1973 y 1989, se daría forma a los actuales procesos de metropolización.

Si bien las tasas de crecimiento demográfico son considerablemente más bajas que las experimentadas durante el proceso de migración campo-ciudad, esta condición metropolitana se ha visto marcada por una acelerada transición desde una economía basada en la exportación de materias primas, hacia una economía donde las actividades de servicios dominan más del 66% del PIB, lo que hace que las ciudades sean responsables de cerca del 87%⁵ del PIB, si consideramos además la concentración de las actividades industriales, de la construcción y de infraestructuras urbanas. En este escenario, las conurbaciones y áreas metropolitanas⁶ de Chile dominan el desarrollo nacional, experimentando un cambio en la escala y velocidad mayor a las ciudades medias y pequeñas.

Tabla 1. Población por tipos de ciudades

	Población 2017	% Población País	Tasa anual crecimiento 2002-2017
Población Chile	17.574.003		1,0%
Región Metropolitana de Santiago	7.112.808	40,5%	1,1%
Capitales Regionales*	5.122.779	29,1%	1,6%
Ciudades menores	3.188.947	18,1%	0,5%
Áreas Rurales	2.149.469	12,2%	0,4%

* Sin considerar a Santiago, Chile tiene 15 capitales regionales, las que en su mayoría están constituidas por áreas urbanas cercanas a los 250.000 habitantes.

Fuente: Elaboración propia en base al XIX Censo Nacional (INE, 2017).

4 En el Censo Nacional de 1930 las tres principales ciudades de Chile sumaban 1.175.250 habitantes y en 1970 habían incrementado su población en 4 veces, sumando cerca de 4.160.000 habitantes. (DGE, 1930)

5 PIB por actividad económica 2019, Boletín Estadístico Banco Central de Chile, febrero 2020.

6 Desde 2018, la Ley N°21.074 en su artículo 104 bis permite a las conurbaciones intercomunales mayores 250.000 habitantes ser reconocidas como áreas metropolitanas.

De la ciudad compacta a la región metropolitana dispersa

La RMS es la única región de Chile creada a partir de su condición urbana y metropolitana (1976). Previamente, existía la Provincia de Santiago (1826) y el Departamento de Santiago (1833) como su cabecera urbana, al que se sumarían otros cuatro departamentos a partir de 1937⁷. Su condición intercomunal se ratificaría con la división en 23 comunas realizada en el Departamento de Santiago en 1927, lo que se expandirá gradualmente hasta llegar a la actual fragmentación en 52 comunas en 1981, transformando a la RMS en la región con mayor cantidad de comunas del país.

Desde un punto de vista demográfico, aunque la tasa de crecimiento de la población de la RMS ha disminuido significativamente en las últimas décadas en comparación con otras grandes ciudades de Chile⁸, las proyecciones de población para el año 2021 se acercan a los 7,4 millones de habitantes (Censo INE, 2017) y goza de una absoluta primacía urbana a nivel nacional. Si bien la primacía urbana es un fenómeno que se remonta al siglo XIX, el caso de Santiago destaca por su peso nacional, el cual se ha incrementado desde tener solo 670.000 habitantes, 16% de la población nacional, en 1930, a concentrar el 40% de la población nacional, con uno de los mayores niveles de primacía en el mundo.

Aunque el área urbanizada no supera los 840 km², la RMS tiene una superficie administrativa de 15.400 km², de los cuales cerca del 78% son cordones montañosos con diferentes grados de protección y un 22% está constituido por un valle intensamente intervenido por actividades agrícolas, industriales, de servicios, logística y asentamientos humanos, totalizando un área de actividades interconectadas que supera los 3.400 km². Es por ello que, aunque el área urbanizada de Santiago no supera el 6%

7 Al Departamento de Santiago se le sumaron los Departamentos de San Bernardo (1937), Talagante (1940), Puente Alto (1958) y Presidente Aguirre Cerda (1963), configurando los inicios de una estructura intercomunal.

8 Entre 2002 y 2017, la RMS creció en población un promedio de 1,1% anual, tasa cercana al promedio nacional, pero inferior al promedio de crecimiento de las capitales regionales, las cuales que han crecido en promedio sobre el 1,6% anual, con algunas conurbaciones regionales creciendo a tasas promedio anuales que triplican las tasa de Santiago, como los casos de La Serena-Coquimbo y Puerto Montt-Puerto Varas, que crecieron entre 2002 y 2017 a tasa anuales promedio del 2,7% y 3,8% respectivamente.

de la región, su área urbana funcional⁹ o *hinterland* abarca una extensa y policéntrica zona de actividades económicas, núcleos urbanos y suburbios residenciales rurales.

La historia de este proceso de metropolización se inicia en la década de 1930. Contrario a los procesos experimentados por la ciudad hasta principios del siglo XX, como la densificación, concentración de las elites en el centro histórico y tugarización de algunas periferias, desde la década de 1930 la ciudad de Santiago comenzó a experimentar un fuerte proceso de expansión urbana. Este cambio de tendencia, como en otras ciudades de la región, fue impulsado por las crisis económicas que intensificaron la migración de sectores vulnerables desde el campo a las ciudades, las políticas estatales de industrialización que hicieron necesario programas masivos de vivienda obrera, y la fuga de las clases altas desde el centro histórico hacia los nuevos suburbios de la zona oriente de la ciudad. Todo ello reforzado por una creciente expansión de las clases medias, el acceso al automóvil y la sistemática localización de barrios obreros y asentamientos informales en los nuevos corredores industriales y las periferias del sur, poniente y norte de la ciudad. Durante la década de 1950 y 1960 este proceso de expansión urbana se vio atenuado con una mayor presencia y liderazgo del Estado en la gestión del desarrollo urbano, mediante nuevas y masivas políticas de vivienda pública y de urbanización de asentamientos informales, planificación y construcción de infraestructuras de transporte a escala metropolitana, y planes de remodelación de los centros urbanos¹⁰.

Sin embargo, este renovado rol del Estado en la planificación metropolitana tendría un abrupto término con el golpe militar de 1973, dando paso a un proceso de liberalización de mercado, debilitamiento del rol del Estado, escasa inversión en infraestructura, erradicación ma-

9 En base a las definiciones de la OCDE en Chile se ha establecido como Área Urbana Funcional al sistema de núcleos urbanos densamente poblados que superen los 15 habitantes/ hectárea y más del 50% de los empleos se localicen dentro de sus propios límites, y el *hinterland* compuesto por territorios donde a lo menos un 15% de sus habitantes realicen viajes diarios de trabajo hacia los núcleos urbanos principales. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano de Chile, "Propuestas para implementar un Sistema de Planificación Urbana Integrada", Santiago, 2018.

10 En 1953, en el Ministerio de Obras Públicas se crean la Corporación de la Vivienda (CORVI) y la Dirección de Planeamiento. En 1965 se crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y sus corporaciones de desarrollo.

siva de “campamentos” o asentamientos populares¹¹ hacia las periferias (Hidalgo, 2005), acceso subsidiado a viviendas de mercado, liberalización del transporte colectivo y la derogación tácita de la planificación urbana, mediante políticas agresivas de liberalización del uso del suelo¹². Las políticas urbanas neoliberales del período de la dictadura chilena tuvieron un efecto dramático en la segregación socio espacial de Santiago, debido a la expulsión de los segmentos populares desde las comunas de clase alta y media hacia las periferias del sur y poniente de la ciudad, e incrementaron la expansión urbana, con promedios de 3.000 hectáreas de nueva urbanización por año, triplicando las tasas de crecimiento de décadas pasadas.

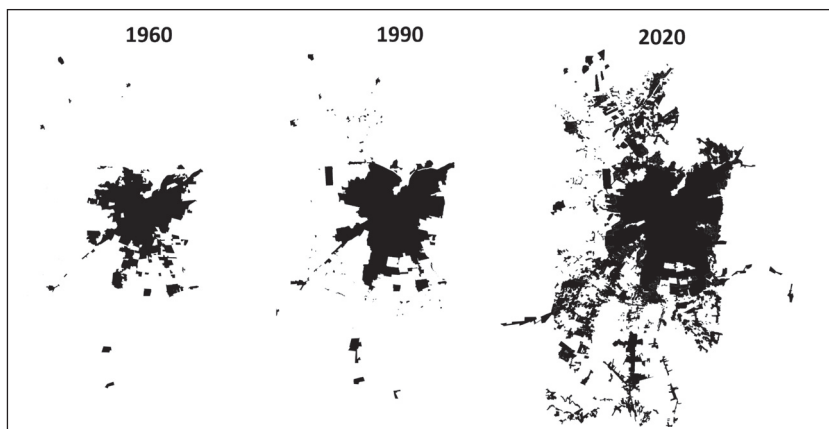
Con el retorno a la democracia en 1990, los gobiernos democráticos restablecieron la planificación metropolitana¹³ y la urgencia de responder a las demandas sociales acumuladas en dictadura, incrementando el gasto fiscal en vivienda, infraestructura, transporte público y equipamiento. Sin embargo, estas mismas urgencias, sumado a un marco institucional y económico orientado hacia una mayor participación del sector privado y un impulso al crecimiento económico, reforzaron los procesos de urbanización en extensión, la construcción masiva y segregada de vivienda social en las periferias y el desarrollo de nuevos subcentros metropolitanos orientados al consumo. Entre 1990 y 2002 la expansión urbana residencial y la descentralización de los servicios se mantendrían constantes, solo ralentizadas por la crisis económica de 1998. El censo de población y vivienda de 2002 ratificaría estas tendencias de crecimiento de las periferias de clases altas y medias hacia las comunas de la zona oriente, de los segmentos vulnerables hacia los sectores sur, poniente y norte, y de un sostenido desdoblamiento de las comunas centrales.

11 Entre 1979 y 1985 se erradicaron cerca de 29.000 hogares en Santiago. Hidalgo, Rodrigo (2005).

12 El Decreto N° 420 de 1979 modifica el Plan Regular Intercomunal de Santiago (PRIS), triplicando el área urbana de la ciudad desde las cerca de 38.000 hectáreas a 100.000 hectáreas. A ellos se suma que en 1980 de aprueba para todo Chile el Decreto Ley N°3516 que permite subdividir libremente terrenos rurales en parcelas o lotes de 5.000 m², para usos productivos, agrícolas o residenciales.

13 En 1994 el PRIS es reemplazado por el nuevo Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), el cual deroga muchas de las ampliaciones de los límites del área urbanizable de 1979, reduciendo las 100.000 hectáreas a 60.000 hectáreas urbanas.

Figura 1. RMS Áreas Urbanizadas 1960-2020



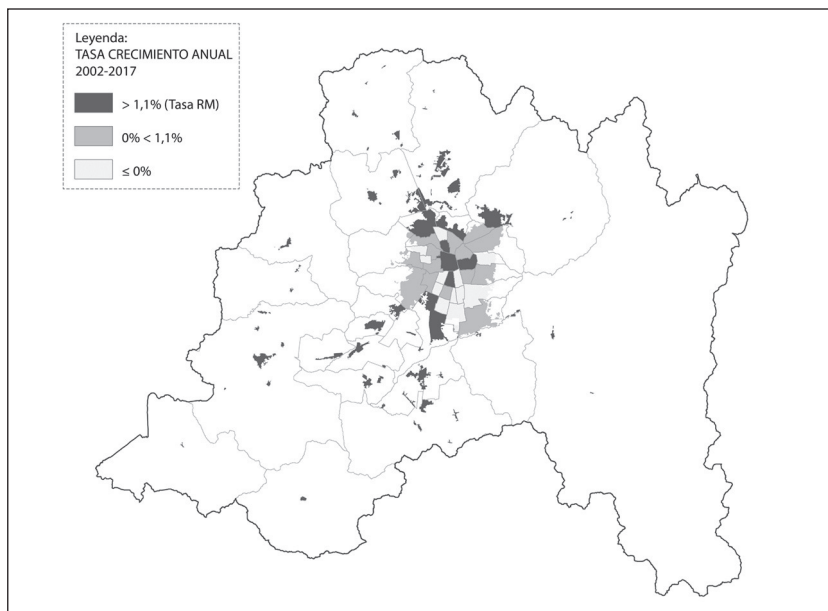
Fuente: Elaboración propia en base a fotos aéreas de áreas urbanizadas.

En el año 2002 se comienzan a experimentar algunos cambios a estas tendencias. De forma simultánea a los procesos de expansión y dispersión territorial generados por las políticas de vivienda subsidiada, la expansión del sistema de autopistas y el desarrollo periférico de actividades industriales y de logística, la ciudad empieza a experimentar fuertes transformaciones interiores. Estas transformaciones interiores se caracterizan por un proceso de intensa renovación y densificación en altura en las comunas centrales de la ciudad¹⁴. En parte, estos cambios fueron el resultado del sostenido incremento de los precios del suelo, del aumento de los tiempos de viaje entre las periferias y los centros de trabajo, y algunas políticas de incentivo a la renovación inmobiliaria, lo que forzó al incremento de densidades residenciales y la demanda de segmentos sociales medios por zonas centrales. En los últimos quince años, las tendencias de crecimiento demográfico de las comunas centrales han pasado de perder población a ser las que más crecen en población y viviendas, modificando el paisaje metropolitano. El período intercensal 2002-2017 muestra que no obstante las comunas

14 En 2002 la construcción de viviendas unifamiliares y viviendas en altura presentaban cifras similares. A partir de ese año, la construcción de vivienda en altura se intensifica hasta representar cerca del 80% de la oferta.

periféricas crecieron en cerca de 700.000 habitantes, las comunas centrales aumentaron en más de 282.000 habitantes, con tasas intercensales como la de la comuna de Santiago que superan el 4,8% anual, triplicando las tasas de muchas de las comunas periféricas (CENSO INE, 2017). Un dato ejemplificador de este cambio se presenta en el mercado de viviendas, donde la construcción de edificaciones en altura ha constituido el 75% de la oferta de viviendas durante la última década.

Figura 2. RMS -Crecimiento de población por comunas



Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población y Vivienda 2017 (INE, 2017).

Esta nueva condición de dispersión y concentración simultánea de nuevas centralidades periféricas e interiores, tiene también su origen en la mayor autonomía de las empresas y los segmentos socioeconómicos medios y altos para tomar decisiones de localización, el acceso masivo a tecnologías de la información, la expansión del sistema de autopistas urbanas y del ferrocarril metropolitano, además del acceso generalizado a servicios

privatizados. Esta transformación generó, que en tan solo tres décadas, la ciudad de Santiago pase de ser un área urbana caracterizada por un modelo de conurbación de actividades planificadas por el Estado, a una ciudad altamente segregada socialmente, compuesta por múltiples centros de comercio y servicios, nuevos núcleos urbanos, centros logísticos e industriales dispersos, y sectores agroindustriales, conectados por redes regionales e interregionales de transporte.

De esta manera, la RMS asume patrones de desarrollo similares a otras áreas metropolitanas en contextos de modernización capitalista (De Mattos, 2011), donde contrario a las deseconomías de escala propias de muchas grandes metrópolis, la transición hacia una economía altamente terciaria se ha visto favorecida por las ventajas competitivas del nuevo contexto metropolitano. Esta tendencia ha generado que actividades como el comercio, transporte, servicios financieros y empresariales, representen más del 80% del PIB regional, impulsando la atracción de las grandes empresas nacionales y transnacionales, de las cuales el 72% del total nacional se localiza en la RMS, incluyendo también a las empresas asociadas a los sectores exportadores de materias primas (Banco Central de Chile, 2012).

Esta es la causa de que la RMS concentre el 48% del PIB nacional y que su crecimiento sea a tasas promedio cercanas al 4% anual, lo que sumado al incremento del PIB per cápita nacional (PPP) por sobre el 6% anual entre 1990 y 2019¹⁵, haya reforzado su primacía económica y su transformación territorial. Esta concentración es en parte causa y efecto, de los estándares de inversión pública en infraestructura, la mayor oferta inmobiliaria, la amplia oferta de servicios, la localización de las principales universidades y la constante atracción de capital humano.

Dada estas tendencias, aunque es probable que la población de la RMS no supere los 8 millones de habitantes en las próximas décadas, su condición de primacía nacional seguirá presionando las tendencias de cambio territorial, caracterizadas por mercados de suelo y patrones de localización que profundizan la segregación social, la dispersión de acti-

15 El GDP per cápita (PPP) de Chile en 2019 era de US\$27.002. (World Bank, World Development Indicators, 2020).

vidades, la densificación y renovación inmobiliaria de las zonas interiores y la concentración de centros de servicios y consumo en todo el territorio metropolitano.

De esta forma, la RMS es el territorio donde se han expresado históricamente las principales tensiones del desarrollo nacional, su sistema de gobernanza o los modelos económicos imperantes en cada etapa. Es por ello, que aunque no se proyecten en las próximas décadas fuertes procesos de crecimientos de la población, son las transformaciones económicas, el crecimiento de los ingresos per cápita¹⁶, el peso del 48% en el PIB nacional¹⁷, sumado a las mayores demandas sociales por equidad en el acceso a calidad de vida urbana, lo que seguirán incrementando las transformaciones metropolitanas y sus tensiones.

Del centralismo a la gobernanza fragmentada

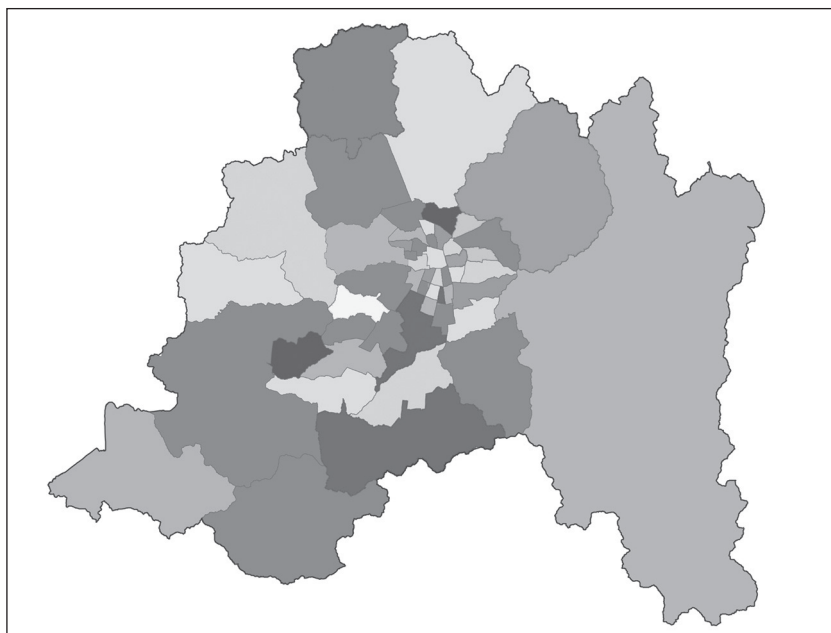
La RMS se encuentra en un punto expectante en su estructura de gobernanza territorial. A lo largo de toda su historia, esta ciudad ha sido gestionada por el gobierno nacional mediante la designación de Intendentes y el predominio de las acciones de los ministerios sectoriales¹⁸. Aunque desde 1891 en Chile existen las comunas, con un alto grado de autonomía de los municipios respecto al poder ejecutivo, la condición de centralismo ha dominado en el caso de la RMS, debido a una alta división administrativa en 52 municipios y las debilitadas competencias de estos respecto a las materias centrales de la gestión metropolitana.

16 Se estima que al 2025 los sectores socioeconómicos de ingresos medios-altos podrían representar cerca del 46% de la población de Santiago (GORE, 2012) y el ingreso per cápita (PPA) estaría cercano a los US\$25.000

17 El PIB de Santiago se estima en cerca de US \$115.000 millones.

18 Cerca del 80% de las decisiones en inversión en infraestructura, transporte, vivienda y servicios son realizadas por los ministerios sectoriales del gobierno nacional.

Figura 3. 52 Comunas de la Región Metropolitana de Santiago.



Fuente: Elaboración propia.

A la fragmentación comunal se suma una forma de gobierno regional, que como sostiene la OCDE (2012) “*genera cierta opacidad en términos de responsabilidad y rendición de cuentas*”, debido a la conducción por parte de un Intendente designado por el Presidente de la República, cuyo mandato lo obliga a representar las políticas del gobierno central en la región y facilitar la coordinación de representantes regionales de los ministerios sectoriales, denominados Secretarios Regionales Ministeriales. Esta condición de dependencia política y centralismo, se ve agravada por la limitada disponibilidad de recursos para la inversión pública de decisión regional, que no supera el 3% en la RMS (GRMS, 2012).

Estas son algunas de las razones de las expectativas de cambio que se han producido a partir de mayo del 2021. Por primera vez en su historia, todas las regiones de Chile eligieron democráticamente un Gobernador Regional,

reemplazando a la figura del Intendente Regional designado. Esta nueva autoridad estará a cargo de la administración de la región y la gestión de su desarrollo social, económico y territorial, coordinando y supervisando a todos los servicios públicos dependientes del Gobierno Regional.

Este cambio institucional, no solo significa una mayor autonomía política para las regiones, sino que debido a la misma reforma legal¹⁹ que la hizo posible, daría inicio a un proceso de transferencia de competencias y recursos desde el nivel nacional a los gobiernos regionales (GORE), que entre otras materias permitiría a las regiones establecer nuevos estatutos de administración para las áreas metropolitanas.

Previo a esta reforma, el sistema de gobernanza territorial chileno ha mantenido una larga tradición centralista, donde las decisiones son tomadas mayoritariamente por el gobierno nacional y sus entidades desconcentradas a nivel regional. Aunque este sistema se estructura en base a tres niveles diferenciados de gobierno: nacional, regional y comunal, las 16 regiones chilenas y sus áreas urbanas intercomunales, son gestionadas en gran medida por las políticas implementadas desde los ministerios sectoriales, como ocurre con las políticas de planificación urbana, vivienda, infraestructuras, transporte, salud, educación o medio ambiente. Un claro ejemplo es que cerca del 88% de la inversión pública en el territorio es realizada por el gobierno nacional, lo que hace de Chile uno de los países más centralizados (OCDE, 2018).

En el caso de la RMS, este escenario de centralismo se ve agravado por su peso en el desarrollo nacional y por la condición de sede del gobierno nacional, donde el poder presidencial y ministerial tienden a superponerse por completo sobre los liderazgos regionales y locales. Esta superposición de niveles de gobernanza tiene su mayor expresión en la fragmentación de intervenciones sectoriales, las cuales son gestionadas en base a potestades, mecanismos y fondos sectoriales independientes, con escasas obligaciones de coordinación entre políticas públicas. De esta manera, las políticas de vivienda, infraestructuras, transportes o usos del suelo, han sido usualmente administradas desde órganos centralizados y fragmentados, lo que ha

19 Ley N°21.074 de “Fortalecimiento de la regionalización del país”, febrero de 2018.

generado externalidades negativas y permanentes ineficiencias en los logros de los objetivos metropolitanos.

Esta debilidad institucional se grafica con claridad en dos políticas públicas catalogadas usualmente como exitosas en Chile: vivienda e infraestructura. Durante la década de los años '90, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) desarrolló en Santiago y en otras grandes ciudades, un proceso de construcción masiva de barrios de vivienda social, por lo general en zonas periféricas de bajo valor del suelo. Pero la falta de inversiones en infraestructuras, equipamientos sociales y áreas verdes a cargo de otros entes públicos, agudizó los procesos de segregación social y desigualdad territorial. Asimismo, en décadas recientes, la fuerte inversión en la extensión de autopistas y líneas del ferrocarril metropolitano (METRO), ha mejorado el acceso masivo a conectividad metropolitana, pero las barreras para coordinar esta inversión pública con la planificación de los usos del suelo y la vivienda, o la insuficiencia de los mecanismos tributario aplicados al suelo, ha dificultado la implementación de procesos de renovación urbana con mayores niveles de integración social, transfiriendo estas mejoras en conectividad al incremento de precios de los bienes raíces.

A este escenario de fragmentación institucional, impulsado por programas sectoriales superpuestos y descoordinados, sin mecanismos efectivos de consulta y aprobación subnacional, se suma la fragmentación municipal. Aunque las principales políticas metropolitanas son administradas por el gobierno nacional, los municipios y sus alcaldes electos, son responsables por aspectos centrales de la planificación urbana, como la regulación de los usos del suelo, la gestión de los residuos, la mantención de los espacios públicos e infraestructuras, y los servicios sociales primarios.

El resultado de lo anterior es una estructura de gobernanza metropolitana que dificulta la implementación de políticas urbanas efectivas y sostenibles. Por ello, existe un amplio consenso entre actores públicos y privados, respecto a que esta fragmentación administrativa e institucional es una de las causas fundamentales de la incapacidad de resolver los efectos negativos del crecimiento urbano y transformar la escala metropolitana en fuente de productividad nacional y calidad de vida.

Luces y sombras del desarrollo metropolitano de Santiago

Por su condición de primacía urbana y tamaño, en la RMS se expresan de manera masiva, y a veces dramática, los avances y las principales deudas de las políticas urbanas y territoriales chilenas. Se mezclan los avances asociados al crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la expansión de las políticas sociales y de inversión pública en infraestructura, con la agudización de los impactos ambientales del crecimiento metropolitano y las desigualdades en el acceso a bienes públicos y calidad de vida entre comunas y barrios.

Desde una mirada que reconoce los logros, durante las tres últimas décadas las políticas urbanas nacionales han permitido la construcción masiva de viviendas para todos los segmentos sociales, reduciendo el déficit cuantitativo de viviendas en Santiago desde cerca del 20% de los hogares a cerca del 10% (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2019). De igual manera, los avances en la provisión de infraestructuras básicas muestran niveles casi generales de cobertura de urbanización, agua potable, tratamiento de aguas servidas, electricidad, disposición de residuos o equipamientos de salud y educación.

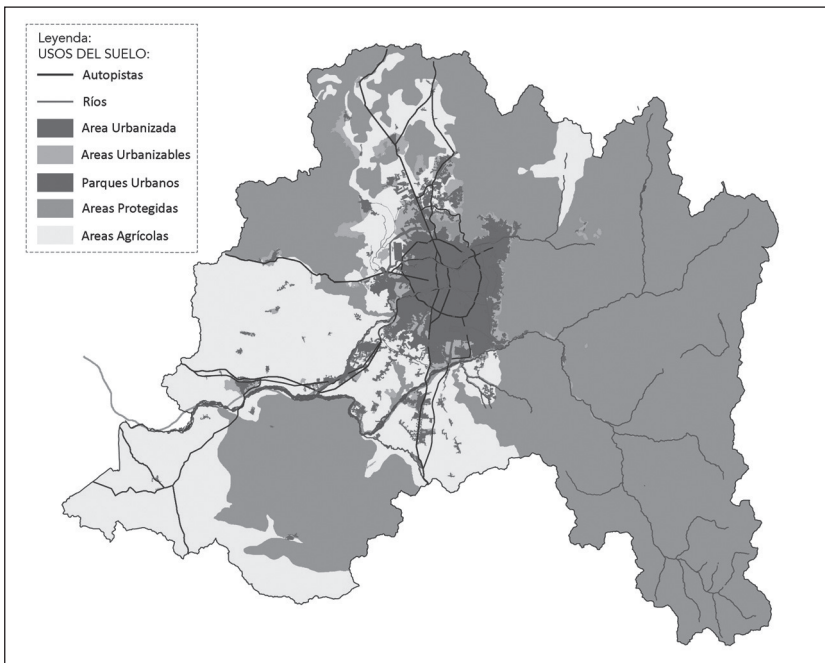
Estos altos niveles de dotación de servicios, aunque hoy están sometidos a críticas de los usuarios respecto a la calidad del servicio y las tarifas, también se han expresado en las inversiones en infraestructuras de transporte metropolitano. Desde 1990 a la fecha, METRO ha expandido sus líneas de 27 a 140 km; existe un sistema de transporte público subsidiado que integra al régimen tarifario al METRO y a una red de más 6.500 buses; y en materia de transporte motorizado, la región expandió de 40 km a una red de más de 440 km de autopistas concesionadas. Estos avances no solo se han traducido en un sistemático mejoramiento de los estándares de conectividad urbana, sino que han expandido también las capacidades productivas del área metropolitana, en particular las asociadas a su rol logístico en relación a los dos principales puertos de Chile, Valparaíso y San Antonio, ambos a 100 km de Santiago.

Desde un punto de vista de la planificación metropolitana de los usos del suelo, con la salvedad del período de la dictadura militar, la RMS tiene una

historia de 60 años de ordenamiento territorial, el cual ha servido de bases para coordinar al menos espacialmente el desarrollo de la ciudad. El primer plan metropolitano de Santiago fue aprobado en 1960 (Plan Regulador Intercomunal de Santiago, 1960), cuando la ciudad tenía 2 millones de habitantes y ocupaba cerca de 22.000 hectáreas en 17 comunas. Este plan asumió las tendencias emergentes de ciudades policéntricas de los años '50, instalando una visión regional del crecimiento metropolitano y el ordenamiento de los territorios rurales, superando a los limitados planes municipales. Y sería la base legal que por décadas ha regulado aspectos como: los límites del suelo urbanizable, el sistema metropolitano de áreas verdes, los corredores industriales y el trazado de las autopistas metropolitanas y carreteras regionales.

En 1994, el nuevo Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), reforzaría una visión regional del ordenamiento territorial, con una estricta

Figura 4. PRMS-Plan Regulador Metropolitano de Santiago



Fuente: elaboración propia en base planos PRMS.

regulación de la zonificación de las áreas urbanas, productivas, rurales y ambientalmente protegidas. Como una forma de modernizar los mecanismos tradicionales de zonificación y superar sus limitaciones, a partir de 1997 se crean nuevas regulaciones que imponen estándares urbanísticos y ambientales a los nuevos desarrollos inmobiliarios y productivos, elevando los condicionamientos a los permisos para la urbanización en extensión, lo que en parte ha reducido las tendencias de suburbanización de décadas previas. La visión regional del desarrollo metropolitano se terminaría de materializar en 2006, cuando se aprueba la ampliación del PRMS a la totalidad de la Región Metropolitana.

Como se ha sostenido anteriormente, estos logros también están ensombrecidos por deudas y tensiones no resueltas, que han transformado a la RMS en el territorio donde se evidencian con mayor crudeza las desigualdades del desarrollo. En 2017, el Intendente de la RMS, Claudio Orrego, hoy gobernador electo, sostenía que

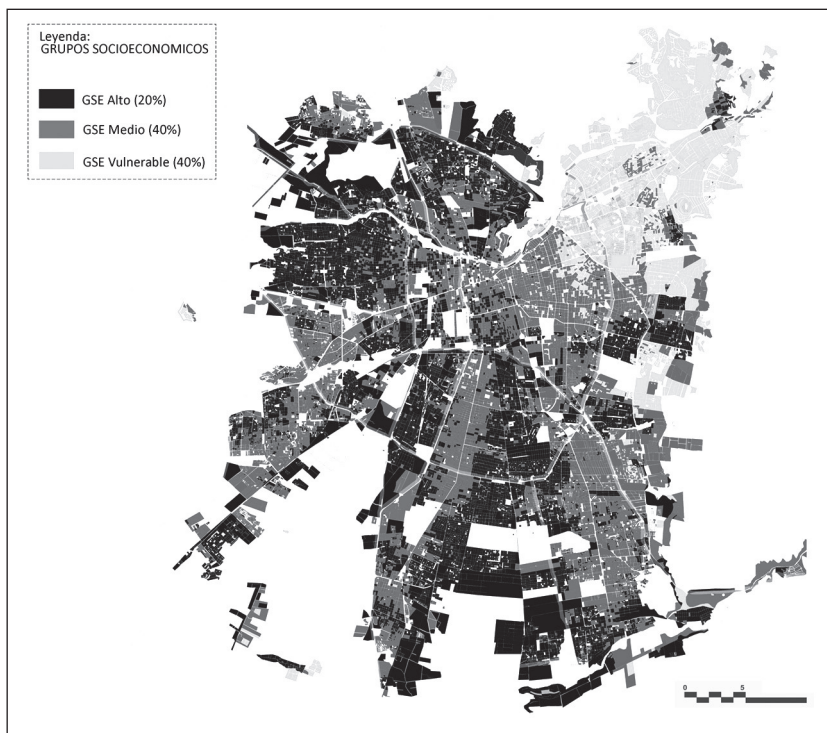
[...] si bien la mayor parte de sus habitantes considera que la región está progresando y que presenta una serie de beneficios en términos de accesibilidad a servicios, oportunidades laborales y conectividad, también reconocen la existencia de problemáticas que afectan en forma relevante su diario vivir en aspectos como seguridad, transporte y contaminación, donde la desigualdad social constituye un factor transversal a todas estas tensiones. (Santiago Resilente, 2017).

Según informes de la OCDE (2012), Santiago es el área metropolitana de la OCDE con mayor desigualdad de ingresos y más altos niveles de segregación social. Estas cifras se traducen en un paisaje metropolitano de desigualdad en el acceso a bienes públicos, la localización de las viviendas, la calidad en la educación y la oferta de servicios y equipamientos, entre otros aspectos.

Este paisaje de desigualdad se expresa en una ciudad que ha crecido simultáneamente en altura y extensión a lo largo de corredores segregados de grupos sociales altos, medios y vulnerables. Bajo esta lógica, el 20% más rico de la población se ha concentrado en solo cuatro comunas del cono de alta renta oriente, donde se concentra además una parte

importante del empleo terciario, servicios y calidad de bienes públicos. Por otra parte, el 40% de la población correspondiente a los segmentos medios, se ha consolidado fuera de las zonas de altos ingresos a lo largo de los principales corredores de METRO, en comunas periféricas y en nuevas zonas de renovación en altura en las comunas centrales. A su vez, los grupos sociales vulnerables han sido aislados en los sectores con menor dotación y calidad de equipamientos, espacios públicos, servicios sociales, acceso a sistemas de transporte masivos, centros de comercio y servicios. Esta tendencia de segregación solo ha visto mitigada por la expansión de segmentos de ingresos medios hacia comunas vulnerables, impulsando nuevas tendencias de mezcla social en comunas periféricas y centrales.

Figura 5. Segregación social y localización de Grupos Socioeconómicos (GSE)



Fuente: Elaboración propia en base a INE, 2002.

Otra de las desigualdades persistentes en la RMS radica en los patrones de transporte y viajes. Como una de las consecuencias de las tendencias de terciarización de la economía metropolitana, la segregación social, la desigualdad en el financiamiento municipal y la alta privatización de los servicios, el centro de la ciudad se ha concentrado y desplazado hacia el cono oriente de alta renta. Esta centralidad metropolitana centro-oriente, en las comunas de Santiago, Providencia y Las Condes, a lo largo de la línea 1 del Metro, que cruza la ciudad de poniente a oriente, atrae más del 40% de los viajes en hora punta de la mañana. Muchos de estos desplazamientos provienen de comunas vulnerables de la zona sur y poniente de la ciudad, con tiempos de viaje en transporte público que superan los 120 minutos, configurando otro patrón de desigualdad en el acceso a calidad de vida y oportunidades.

Figura 6. Viajes en Transporte Público, punta mañana



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Origen y Destino 2012, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Aunque el incremento de la cantidad de viajes por hogar ha crecido un 60% en 20 años, la ciudad de Santiago ha logrado al menos evitar que esta tendencia se traduzca en mayores índices de congestión y exclusión mediante una constante inversión en transporte público. Sin embargo, el incremento de los ingresos per cápita, el crecimiento urbano y una insu-

ficiente desconcentración de los centros de empleos, ha llevado a que los viajes en automóvil hayan crecido desde una participación modal de 21% en 2001 a 26% en 2012, con un sistemático deterioro de los viajes en transporte público, que han visto en el mismo periodo bajar su participación desde 34% a 26% del total de viajes (EOD, 2012).

Otra deuda endémica de la RMS son sus altos niveles de contaminación atmosférica, debido a los efectos de la escala metropolitana, el crecimiento de los viajes motorizados, la baja cobertura vegetal de la región y la mala ventilación del valle. Si bien los avances en la reducción de los indicadores de contaminación del aire han sido sustanciales en las últimas décadas, pasando de cerca de 80 días al año con niveles altos de contaminación a menos de 20 días, este problema se ha mantenido como una de las prioridades ambientales y de calidad de vida de los habitantes de la RMS. El principal instrumento de coordinación de políticas públicas y regulación de las fuentes de emisión de contaminantes es el “Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica para la Región Metropolitana” (PPDA), el cual desde 1996 ha declarado a la RMS como “Zona Saturada” de partículas en polvo en suspensión, ozono y monóxido de carbono. Este plan y sus sucesivas actualizaciones han permitido establecer exigencias a las diversas fuentes contaminantes, con normas cada día más exigentes, lo cual ha reducido los niveles de contaminación de material particulado fino en un 65% entre 1989 y 2011. Pero, no obstante los avances en este ámbito, al igual que otros problemas metropolitanos, la contaminación del aire no tiene un impacto uniforme, concentrándose por factores geográficos en las comunas más vulnerables, agravando las condiciones de segregación social y desigualdad.

Hacia una nueva gobernanza metropolitana

Pese a que en las últimas tres décadas Chile ha multiplicado por seis su PIB per cápita (PPP), reducido la pobreza desde un 40% a menos de un 10% de la población y ampliado sustancialmente el acceso a bienes y servicios públicos; el sostenido crecimiento de las áreas metropolitanas ha generado profundas tensiones y desigualdades que debilitan los avances sociales, im-

ponen barreras al crecimiento económico equitativo, y afectan seriamente la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

Es evidente que frente a problemas endémicos de la RMS, como la segregación social, la desigualdad en el acceso a bienes públicos y empleos, o la contaminación; las políticas urbanas y la institucionalidad pública vigente no siempre han podido dar respuestas satisfactorias. Aunque los principales instrumentos y mecanismos públicos le ha permitido a la RMS manejar parcialmente las demandas por infraestructura, vivienda, saneamiento, transporte o mejoramiento ambiental, se ha instalado un amplio consenso respecto a la urgencia de introducir reformas legales, institucionales y de gobernanza que permitan una mayor integración, consistencia y efectividad de las políticas de planificación y gestión de las ciudades, en particular de las áreas metropolitanas.

Existe un amplio consenso en las políticas urbanas y territoriales que se requieren para superar los problemas metropolitanos y potenciar las ventajas comparativas de la RMS a nivel nacional y global: planificación integrada entre el transporte, la infraestructura y los usos de suelo; focalización de la inversión en equipamientos e infraestructuras públicas en las zonas más segregadas y desiguales; coordinación entre la ampliación de la red de transporte público metropolitano y el fomento de los modos no motorizados; regeneración de centros y barrios interiores con viviendas de integración social; gestión metropolitana de manejo de residuos sólidos, agua y suelo; y una fuerte inversión en expandir el sistema de áreas verdes y parques metropolitanos, por mencionar algunas políticas claves.

Por otro lado, se ha vuelto evidente que para implementar estas políticas y otras de carácter territorial, se requiere de mecanismos más poderosos de integración y coordinación de políticas metropolitanas, hoy fragmentadas institucionalmente. La experiencia ha demostrado que esto no es posible con una institucionalidad centralizada y sectorial como la vigente en Chile, es por ello que una gobernanza urbana descentralizada y participativa es una condición fundamental para enfrentar los desafíos y el nuevo rol que el siglo XXI impone a las ciudades. Como sostiene la Intendencia de Región Metropolitana de Santiago

[...] a diferencia de las grandes ciudades del mundo, Santiago no cuenta aún con una autoridad metropolitana democráticamente elegida. Tampoco cuenta con autoridades técnicas metropolitanas de planeamiento, transporte o seguridad, funciones que se distribuyen a nivel local o nacional, lo que dificulta la coordinación e implementación de políticas o programas a escala metropolitana (Santiago Resiliente, 2017).

En esta línea, las áreas metropolitanas chilenas y particularmente la RMS, requiere con urgencia de una estructura de gobernanza propia o “gobierno metropolitano”, con todas las potestades y recursos para gestionar el territorio, garantizar la cooperación entre municipios y crear las condiciones para la activa participación de los ciudadanos, renovando las confianzas en las instituciones públicas y la democracia.

Hoy esto es posible pues, a partir de la aprobación de la Ley N°21.078²⁰ en febrero de 2018 y de las elecciones de gobernadores regionales realizadas en mayo de 2021, las regiones y las áreas metropolitanas tendrán por primera vez una autoridad unipersonal electa por a lo menos cuatro años, dispondrán de un nuevo esquema de gobierno regional o metropolitano con unidades a cargo de la planificación, gestión e inversión en el territorio, y podrán dar inicio a un proceso de transferencias de potestades y recursos desde los ministerios nacionales, de forma de configurar una institucionalidad con reales capacidades de gobernar las ciudades y metrópolis.

Si estos consensos políticos en torno a la descentralización política, administrativa y fiscal se consolidan, este nuevo marco institucional permitiría al gobierno de la RMS implementar una visión integrada que oriente las acciones públicas y privadas, para dar respuesta efectiva a las demandas por una metrópolis más justa y sostenible. Esta visión metropolitana en parte se ha comenzado a construir a partir de la propuesta de “Estrategia de Resiliencia, Región Metropolitana de Santiago 2017” (Santiago Resiliente, 2017), la cual plantea una agenda integral de desarrollo al 2041, fecha en que la ciudad cumple 500 años desde su fundación. Esta agenda, junto con cooperar para construir una nueva institucionalidad metropolitana,

20 Ley N°21.078 sobre “transparencia del mercado del suelo e impuesto al aumento de valor por ampliación del límite urbano”, 15 de febrero de 2018.

articula en el tiempo 75 planes, programas y proyectos en los ámbitos de la Movilidad, el Medio Ambiente, la Seguridad, la Gestión de Riesgos, el Desarrollo Económico y Competitividad, y la Equidad Social. Esta visión, junto a la elección directa del nuevo Gobernador Regional y la necesidad de actualizar la Estrategia Regional de Desarrollo de la RMS, podría ser el primer paso hacia la implementación de una agenda que comience a revertir las tensiones y desigualdades experimentadas por Santiago.

Bibliografía

- Banco Central de Chile (2012). “Memoria Anual 2012”. Disponible en: <https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/memoria-anual-2012-4>
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2017). *Propuestas para implementar un sistema de planificación urbana integrada*. Santiago de Chile: CNDU.
- De Mattos, C. (2011). “Santiago de Chile, de ciudad región a región urbana”. En *Lima-Santiago, reestructuración y cambio metropolitano*, De Mattos, C; Ludeña, W. y Fuentes, L. (eds) . Colección Estudios Urbanos UC.
- Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (2012). *Estrategia Regional de Desarrollo 2012-2021. Región Metropolitana de Santiago*. Santiago de Chile.
- Hidalgo, Rodrigo (2005). “La vivienda social en Chile, y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX”. *Revista Eure* , Vol. XXXI, N° 939: 108-112, agosto. Santiago: Instituto de Geografía, P. Universidad de Chile/Centro de Investigaciones Diego Barrios Arana.
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE) (2002). “Censo de Población y Vivienda 2002”. Disponible en: <https://www.ine.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-y-anuarios/2002/sintesis-censal-2002.pdf>
- (2017). “Censo de Población y Vivienda 2017”, Chile. Disponible en: <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda/poblacion-y-vivienda>

- Intendencia Región Metropolitana de Santiago (2017). *Santiago Humano y Resiliente: Estrategia de Resiliencia, Región Metropolitana de Santiago*, Santiago de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2019) “Encuesta CASEN: factor de ajuste de los ingresos, 1990-2017”. *Evolución de la pobreza 1990-2017. ¿Cómo ha cambiado Chile?* Anexo 5: 85. Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/pobreza/InformeMDSF_Gobcl_Pobreza.pdf
- Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de Chile (2012). “Encuesta Origen y Destino del Gran Santiago, EOD 2012”, Santiago de Chile
- Organization for Economic and Co-Operation – OECD (2017). “Brechas y estándares de gobernanza de la infraestructura pública en Chile: Análisis de Gobernanza de Infraestructura”. Ediciones OCDE, París.
- Organization for Economic and Co-Operation – OECD. (2012). “National Urban Policy Reviews: the case of Chile”. Ediciones OCDE, París.
- Secretaría Regional Metropolitana de Vivienda y Urbanismo (2013). “Plan Regulador Metropolitano de Santiago”, Santiago de Chile.
- World Bank (2020) “World Development Indicators, The World Bank Group.

Fragmentación institucional, desigualdad y gobierno del área metropolitana de Lima (Perú)¹

Manuel Dammert-Guardia² y Laura Lozada³

Resumen

El capítulo discute lo metropolitano para el caso de la ciudad de Lima, capital del Perú. Se describen las características del nivel metropolitano, y sus distintas definiciones normativas y de gobierno. El caso analizado refuerza un régimen de desigualdades territoriales a través de un modelo de fragmentación institucional, económica y política. En términos específicos, se abordan dos rasgos importantes sobre la fragmentación: la coexistencia de múltiples niveles de gobierno y distintas definiciones de lo metropolitano; y los rasgos de dependencia y fragmentación del financiamiento público a nivel subnacional.

Palabras clave

Metrópoli, Fragmentación, Desigualdad, Lima.

1 Para este texto nos basamos –parcialmente– en el informe “Gobernanza Metropolitana en América Latina: Lima, Perú” elaborado para CEPAL – IPEA (2020).

2 Sociólogo, Profesor de la PUCP. mdammert@pucp.edu.pe

3 Economista y especialista en políticas urbanas. lauralozada88@gmail.com

Introducción

En América Latina, a grandes rasgos, coexisten tres modelos de gobierno metropolitano: desconcentrado, descentralizado y supramunicipal (Montero y García, 2017; Oviedo y Rodríguez, 2001). Lima, capital del Perú, como ejemplo del tercer tipo, junto solo con Caracas, tendría como ventajas la coordinación entre unidades de gobierno local, pero posee como obstáculo el tener una estructura institucional compleja. Además, es un “nivel de gobierno de tipo intermedio que alberga las distintas ciudades del área metropolitana. Este modelo mantiene su autonomía de las municipalidades que la conforman, y centra su esfuerzo en cuestiones transversales, como son la articulación de servicios públicos, transporte o entes policiales” (Montero y García, 2017: 78).

Para Oviedo y Rodríguez (2001), Lima se caracteriza por la inconsistencia entre el modelo de gobierno y las características del área metropolitana. Además, presenta una tendencia a la desarticulación territorial y “autarquía local”. Existen cambios, pero también permanencias, en este caso luego de dos décadas del análisis de estos autores. Continúa un traslape entre la continuidad de formas de gestión implementadas en las últimas décadas, procesos de reestructuración del Estado y descentralización, y la configuración de nuevas instancias de gestión para enfrentar aglomeraciones urbanas que, por su escala y procesos estructurantes, rebasan la capacidad de las unidades administrativas de menor tamaño. Lo metropolitano –para el caso de Lima– refiere de manera simultánea y problemática: institución de gobierno (Municipalidad Metropolitana de Lima); un régimen especial en las normas respectivas (como las leyes orgánicas y Constitución); una escala de planificación (el área metropolitana de Lima, que comprende las provincias de Lima, el Callao por el norte y, desde hace unos años, parte de la provincia de Huarochirí por el este); y un tipo de aglomeración urbana.

La gestión metropolitana es uno de los principales retos contemporáneos en la región (CEPAL, 2016; Jordán, Riffo y Prado, 2017), en tanto lo metropolitano es “un ámbito urbano diferenciado social, económica y urbanamente” (Pérez, 2005: 427). El propósito del capítulo es describir las características institucionales del nivel metropolitano para el caso de Lima (Perú) en la actualidad. Lima es un un modelo de fragmentación

institucional, económica y política que refuerza un régimen de desigualdades territoriales (Bensa, 2017; Durand, 2008; Fernández Maldonado, 2019; Metzger et al., 2017; Glave, 2016; Rodríguez y Oviedo, 2001). En términos específicos, nos interesa abordar dos rasgos importantes sobre la fragmentación metropolitana⁴: la coexistencia de múltiples niveles de gobierno y distintas definiciones de lo metropolitano; y las características de los recursos económicos de los niveles de gobierno.

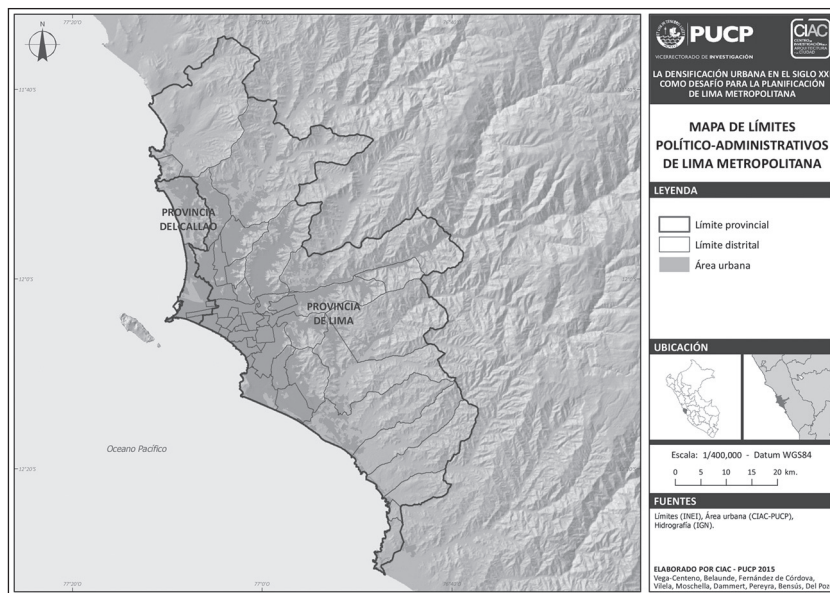
Niveles de gobierno y definición de lo metropolitano

El Área Metropolitana de Lima (AML), comprende la conurbación de dos unidades política administrativas (Lima Metropolitana y el Callao), las cuales forman parte del departamento de Lima. Además, la mancha urbana se ha extendido en las últimas décadas por el este hacia la provincia de Huarochirí y por el sur hacia la provincia de Cañete. Estas áreas constituyen el entorno inmediato del AML y, en términos económicos, conforman una misma región urbana. No obstante, este tema escapa los objetivos de este informe, pero la anotación sirve para resaltar la complejidad institucional entre los niveles de gobierno.

En el AML se encuentra una compleja estructura de niveles de gobierno. En la provincia del Callao existe un gobierno regional, una municipalidad provincial y 6 municipalidades distritales. En el caso de la provincia de Lima, se encuentra la Municipalidad Metropolitana de Lima, la cual posee competencias y funciones del nivel regional, provincial y otros indicados por el régimen especial en la Constitución y otras normas; y 42 municipalidades distritales. Es menester considerar que, en el país, las municipalidades provinciales también desempeñan competencias y funciones a nivel distrital, a través del distrito capital. En el caso de Callao, la municipalidad provincial del Callao tiene a su cargo la municipalidad distrital del Callao. De manera similar, la Municipalidad Metropolitana también

⁴ Requieren ser complementados con otras características del gobierno metropolitano de Lima: mecanismos de participación; regulación y planificación; servicios urbanos; dinámicas políticas; entre otras.

Mapa 1. Límites del Área Metropolitana de Lima (AML)



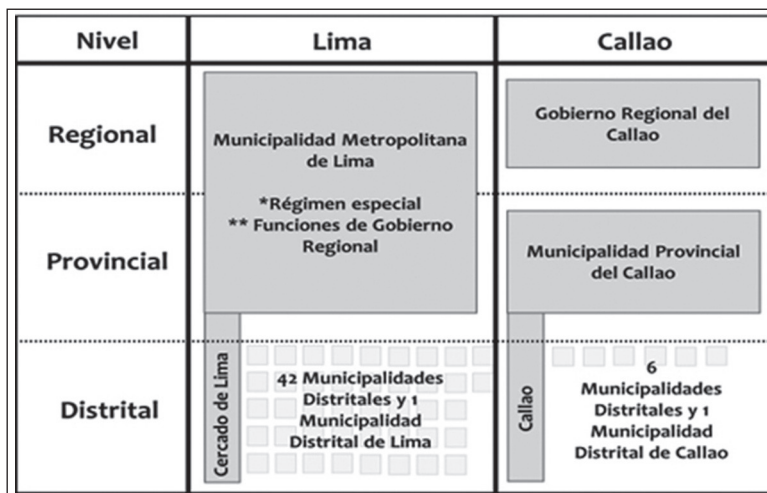
Fuente: CIAC - PUCP (2015).

administra el ámbito de la municipalidad distrital de Cercado de Lima. Para comprender la estructura institucional es necesario abordar tres temas importantes: ¿Cómo se define el carácter “especial” de la capital del país? ¿Cuáles son los niveles de gobierno? Y, ¿cómo se aborda esta escala metropolitana desde la planificación y el ordenamiento? En esta sección responderemos estas preguntas.

Primero, en el marco legal, lo metropolitano se define bajo la figura de régimen especial. La Constitución Política de 1979⁵ dispuso que Lima, como capital del país, contaría con un régimen especial a ser desarrollado en la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM). En esta Ley (1984), “la Capital de la República es sede de la Municipalidad Metropolitana la que ejerce jurisdicción sobre la Provincia de Lima” (art. 130), lo que significa-

5 Constitución Política del Perú de 1979: “Artículo 258.- La Capital de la República tiene régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades.”

Gráfico 1. Niveles de gobierno y límites político-administrativos del Área Metropolitana de Lima (AML)



Fuente: Elaboración propia actualizada. (Durand 2008).

ba el reconocimiento de un nivel de gobierno metropolitano, distinto al provincial y sobre el cual se definirían competencias exclusivas y de coordinación frente a las municipalidades distritales.

Durante este periodo adquiere importancia la definición de lo metropolitano, y se convierte en materia de discusión sus particularidades como nivel de gobierno. Además, incorporaron competencias específicas al carácter de régimen especial y definieron que la Municipalidad Metropolitana de Lima también cumpliría las competencias y funciones del nivel provincial. Adicionalmente, la instancia de coordinación entre el nivel metropolitano y las municipalidades distritales sería el consejo metropolitano, conformado por los alcaldes distritales y el alcalde metropolitano. Lo metropolitano, formulado de esta manera, no se convierte en una escala de gobierno “distinto”, sino que en la práctica opera como un símil de una municipalidad provincial. Esta limitación está presente hasta la actualidad, pese a las competencias especiales que las distintas leyes y normas le otorgan a Lima y el Callao. Lo metropolitano encuentra una limitación de la

definición “en la práctica” del régimen especial de Lima como uno similar al nivel de municipalidades provinciales, y como un gobierno distinto al área conurbada del Callao.

La Constitución de 1993 tampoco logró resolver el contenido de este régimen especial metropolitano. La década de 1990, con un régimen político de autoritarismo competitivo, representó un giro centralizador y de “disminución” de la autonomía de los gobiernos subnacionales, principalmente en términos del presupuesto y competencias. Además, promulgaron y ejecutaron marcos normativos y políticas de privatización de los servicios públicos. Para el caso específico de Lima, la Constitución mantuvo su régimen especial e incluyó otros casos como regímenes especiales, entre ellos el Callao y otras áreas capitales de provincia y distritos fronterizos. Esta situación influyó aún más en la indeterminación de lo que podría significar el régimen especial como una manera de abordar lo metropolitano como escala de gestión. Así, tal como se había planteado en la década anterior, se mantuvo un símil práctico entre el nivel metropolitano y el nivel provincial.

Segundo, la coexistencia de distintos niveles de gobierno en el área metropolitana, y las instituciones que cumplen –al mismo tiempo– competencias de varios niveles. El Perú es un país unitario, representativo y descentralizado. Además, “el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local.” (Constitución de la República, 1993)⁶. En el nivel regional se encuentran los gobiernos regionales. En el nivel local coexisten dos órganos de gobierno: municipalidades provinciales y municipalidades distritales. En el país hay 25 gobiernos regionales –compuestos por 24 gobiernos regionales y el gobierno regional de la provincia constitucional del Callao–, 196 municipalidades provinciales y 1678 municipalidades distritales.

La definición y características de cada nivel de gobierno es resultado de cambios, en el tiempo, de marcos normativos e institucionales, y diferencias en sus competencias y funciones. Los niveles de gobierno poseen autonomía política, normativa, económica y administrativa, limitados por

6 Por motivos de espacio y tema de discusión, en este capítulo no se profundiza en las características del ámbito de centros poblados, que no existen para el caso de Lima Metropolitana.

la constitución y leyes generales. Autonomía política: autoridad política propia, elegida a través de elecciones universales de los residentes de la circunscripción. Autonomía normativa: capacidad de establecer normas, auto regularse y normar en sus jurisdicciones. Autonomía económica: respecto a sus ingresos y gastos; autonomía administrativa: en su organización interna y auto administración. De acuerdo con la Ley de Bases de la Descentralización, la autonomía de los gobiernos regionales y locales se justifica en la necesidad de “afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la Nación”.

La división político-administrativa del Perú a nivel regional es el resultado del proceso de descentralización iniciado en la década de 1980, paralizado durante la de 1990, impulsado y reformulado en el nuevo siglo y expresado, finalmente, en la Ley de Descentralización del año 2002. La propuesta inicial era que los gobiernos regionales se crearían de manera temporal en los ámbitos territoriales de los departamentos (lo cual incluye la provincia constitucional del Callao) y a través de un referéndum se procedería a la creación de macro regiones (agrupación de 2 a más departamentos). En la práctica, no se logró implementar ese modelo y en consecuencia los gobiernos regionales corresponden directamente al ámbito territorial de los departamentos.

Este es un nivel intermedio entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, responsable de recibir las transferencias en competencias desde el gobierno nacional en materias, por ejemplo, de educación, salud, transporte y otros servicios públicos. Asimismo, la Ley de Descentralización define a las regiones como:

[...] unidades territoriales geoeconómicas, con diversidad de recursos, naturales, sociales e institucionales, integradas histórica, económica, administrativa, ambiental y culturalmente, que comportan distintos niveles de desarrollo, especialización y competitividad productiva, sobre cuyas circunscripciones se constituyen y organizan gobiernos regionales (art. 28).

La transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales es para todo el país, pero se ha aplicado de manera diferenciada, sobre todo en el área metropolitana de Lima. En el caso del Callao, solo existe

una provincia (la provincia constitucional del Callao), con lo cual se tomó la decisión de crear un nuevo nivel de gobierno en el mismo ámbito territorial del gobierno provincial. Lima, por otro lado, está definida en la constitución y leyes específicas como un régimen especial con competencias y funciones del nivel provincial. A diferencia del Callao, en el caso de Lima no se decidió crear un nuevo nivel de gobierno, sino que se agregó una nueva característica al régimen especial de Lima: también cumplir las competencias y funciones del gobierno regional.

El nivel de gobiernos locales, según lo establecido por la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), se compone por dos escalas de gobierno: provincias y distritos. De modo que, “las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines”, pero las provincias están en una escala territorial superior a los distritos. Además, de acuerdo con la LOM “las municipalidades de jurisdicciones vecinas deben coordinar su acción en asuntos de interés común. Corresponde dicha coordinación a los consejos provinciales dentro de sus respectivas circunscripciones” (art. 14). Es decir, las municipalidades provinciales deben permitir la coordinación entre las municipalidades distritales que se encuentran bajo su ámbito territorial.

Las municipalidades son un nivel de gobierno presente a lo largo de la historia republicana del país. En general, se propone que el nivel local establece una relación directa con la población y permite brindar servicios de manera directa. Conforme el paso del tiempo fue adquiriendo mayor autonomía, hasta la definición de su autonomía política, económica y administrativa en la constitución de 1979. A partir de 1980 se realizan elecciones como mecanismo para elegir a las autoridades municipales (alcaldes); previamente, las autoridades eran directamente designadas por el gobierno nacional⁷.

En el Área Metropolitana de Lima se elige a un total de 51 alcaldes (1 gobernador regional, 2 alcaldes provinciales y 48 alcaldes distritales) y dos

7 Existieron momentos previos durante el siglo XX en que se realizaron elecciones para elegir autoridades subnacionales. Sin embargo, hay que recordar que es a partir de 1979 cuando el voto adquiere carácter de universal y se eliminan las restricciones para poder acceder a este tipo de derecho. Por estos motivos, 1980 se considera como el inicio del sistema electoral a nivel subnacional.

distritos adicionales que no cuentan con un alcalde elegido vía elecciones (se encuentran a cargo del alcalde del nivel “provincial”). Sobre la cantidad de distritos del AML, es importante precisar que un número importante de distritos tiene como punto de creación una época previa al del crecimiento urbano de Lima. Es decir, corresponden –en sus delimitaciones territoriales– a otro funcionamiento del territorio y de las actividades que allí se realizaban. Otro grupo de distritos fueron creados durante gran parte del siglo XX como una respuesta estatal a tres tipos de factores: a) para canalizar demandas políticas de sectores urbano-populares; b) para mejorar la gestión de la ciudad y adecuar los límites administrativos al proceso de urbanización; c) para resolver demandas de sectores medios en búsqueda de diferenciación socio espacial. El resultado de este proceso es que las dimensiones –territoriales y de población– entre los distritos son dispares. Por ejemplo, existen distritos con población alrededor de los 50 mil residentes, y en el otro extremo un distrito con más de un millón de habitantes. Lo mismo en términos de su extensión territorial: en un extremo distritos con alrededor de 3 kilómetros cuadrados, y al otro extremo distritos que superan los 100 kilómetros cuadrados. En todos los casos, existe el mismo nivel de gobierno, con las mismas competencias y funciones.

Lo expuesto permite comprender la complejidad del marco institucional en el área metropolitana de Lima y señalar tres temas centrales. Primero, una sola autoridad, como es el caso del alcalde de Lima Metropolitana, tiene asignadas las funciones y competencias del nivel regional, provincial (régimen especial) y distrital (distrito de Cercado de Lima). En el Callao, el nivel regional y provincial tienen el mismo ámbito territorial de gestión, pero son dos instancias de gobierno; además, la municipalidad provincial del Callao tiene el encargo de la gestión y administración del distrito Callao. Segundo, existen diferencias en las escalas y tamaño de los distritos, pese a que las municipalidades tienen competencias similares. Tercero, existe una atomización y diversidad asociada a la existencia de 50 distritos en el Área Metropolitana de Lima. Cada uno de los 48 municipios distritales (descontando los dos distritos que están bajo la jurisdicción de las municipalidades provinciales) poseen altos grados de autonomía. A su vez, los mecanismos de coordinación presentan debilidades al no establecer criterios claros de coordinación

vinculantes. A esta situación se agregan las particularidades vinculadas con la elección y competencia política en un área metropolitana donde se deben elegir a 51⁸ autoridades del nivel subnacional (regional y local).

Finalmente, para terminar de comprender el marco legal sobre la cuestión metropolitana, se debe incorporar una dimensión adicional. Junto con la definición de los niveles de gobierno, existe una definición territorial que debe articular las políticas y planificación. Para comprender este punto, se debe destacar la definición de lo metropolitano en el marco del Sistema Nacional de Centros Poblados (SINCE) a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)⁹. Este Ministerio es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales en las materias de urbanismo y desarrollo urbano, por lo tanto, sus políticas son de cumplimiento obligatorio por los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local.

En el Perú, no existe una ley general de desarrollo urbano como en otros países. Sin embargo, se cuenta con el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Sostenible–RATDUS, decretado en el año 2016 por el MVCS, el cual tiene por objetivo regular

[...] los procedimientos técnicos, criterios y parámetros que los gobiernos locales deben considerar en la formulación, aprobación, implementación y modificación de los instrumentos de planificación y gestión urbana, [...] (Art. 2)

De acuerdo con esta norma, la conurbación de las provincias Lima y Callao forman la Metrópoli Nacional de primer rango. Sin embargo, eso no necesariamente se traduce en tareas de planificación conjuntas. En la práctica, el Callao y Lima cuentan con planes urbanos propios.

La planificación urbana muchas veces no posee un carácter vinculante en el sistema de inversión pública y para gran parte del funcionamiento de la ciudad. Por ejemplo, esta razón explica –parcialmente– que el último plan urbano de Lima Metropolitana caducó el 2010 y hasta la fecha no se ha

8 Alcalde metropolitano de Lima, 1 gobernador de la Región Callao, 1 alcalde de la Provincia de Callao, y 48 alcaldes distritales.

9 Según artículo 4 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del MVCS, tiene por finalidad “normar y promover el ordenamiento, mejoramiento, protección e integración de los centros poblados, urbanos y rurales, como sistema sostenible en el territorio nacional.”

actualizado o realizado otro plan¹⁰. El no contar con este plan no impide la inversión en infraestructura: la MML puede actuar por gestión de obras y planes parciales sin un norte o enfoque territorial (Calderón, 2017). Además, sobre la planificación e instrumentos de gestión se replica la situación previamente descrita: superposición entre los instrumentos de cada nivel de gobierno. Para Fernández-Maldonado (2019), la estructura institucional y normativa de la planificación urbana es una “caja negra”, donde es difícil reconocer las competencias y funciones de los distintos niveles de gobierno. La ausencia de marcos legales nacionales –como es el caso de una ley de desarrollo urbano– conlleva a que durante las últimas décadas se haya configurado un complejo rompecabezas de normas, procedimientos y leyes sobre la planificación y gestión urbana, que muchas veces se encuentran en competencia, contradicción y se caracterizan por su falta de claridad. La siguiente tabla presenta los instrumentos de planificación de cada nivel subnacional de gobierno (2018):

Tabla 1. Instrumentos de planificación del área metropolitana Lima-Callao*

Niveles de gobierno	Provincia de Lima	Provincia del Callao
Regional	Municipalidad Metropolitana de Lima <ul style="list-style-type: none"> Plan Regional de Desarrollo Concertado 2012-2025 	Gobierno Regional de Callao <ul style="list-style-type: none"> Plan de Desarrollo Concertado de la Región Callao 2011-2021
Provincial (local)	Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano 1990-2010** <ul style="list-style-type: none"> Plan de Desarrollo Concertado Provincial 2016-2021 	Municipalidad Provincial de Callao <ul style="list-style-type: none"> Plan de Desarrollo Urbano 2011-2022 Plan de Desarrollo Concertado Provincial 2016-2021
Distrital (local)	42 municipalidades distritales <ul style="list-style-type: none"> Plan de Desarrollo Concertado Municipal (41) Plan de Desarrollo Urbano Distrital (4) 	6 municipalidades distritales <ul style="list-style-type: none"> Plan de Desarrollo Concertado Municipal (5) Plan de Desarrollo Urbano Distrital (0)

* La tabla solo indica los planes o instrumentos vigentes para el 2018.

** La Ordenanza N° 1702-MML del año 2013, prorroga la vigencia del Plan de Desarrollo Metropolitano Lima-Callao 1990-2010.

Fuente: Elaboración propia en base a Registro Nacional de Municipalidades 2018 – INEI.

10 Actualmente [2020] se encuentra en elaboración el “Plan Metropolitano de Lima” y el “Plan Metropolitano del Callao”.

El financiamiento público del Área Metropolitana de Lima

El financiamiento metropolitano solo puede entenderse con la consideración de los siguientes aspectos: la capacidad de los gobiernos subnacionales de generar fuentes de ingresos propios y la importancia de las transferencias desde el gobierno nacional; el papel de los mecanismos de redistribución de recursos a los gobiernos subnacionales, como es el caso del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), creado en el año 1993; la supuesta complementariedad entre los presupuestos de nivel regional, provincial y distrital; y los mecanismos alternativos para el financiamiento de infraestructura y proyectos, principalmente a través de la vinculación con el sector privado y los modelos de Alianza Público-Privado (APP). De esta manera, a continuación se abordan estos temas con el objetivo de entender una las dimensiones fundamentales del gobierno metropolitano en el caso de Lima.

Se puede empezar con las características de los presupuestos para los niveles regionales y locales de gobierno del país. Los presupuestos guardan una alta dependencia de las transferencias del gobierno central y baja capacidad de generación de ingresos propios. En el año 2015, solo el 27.3% de los ingresos municipales provino de fuentes de ingreso propio (directamente recaudados a través de distintos impuestos municipales) y 72.7% del total de los ingresos tuvieron como fuente las transferencias y otros ingresos del gobierno nacional (MEF, 2016).

El marco legal vigente sobre gobiernos subnacionales, la Constitución y la Ley base de descentralización establece la descentralización fiscal como uno de los pilares centrales del funcionamiento del Estado. La descentralización fiscal busca promover la eficiencia económica al reducir los costos en la entrega de servicios públicos a la población, aprovecha las economías de escala y fortalece las responsabilidades fiscales de los gobiernos regionales y locales. Asimismo, debería incentivar la vigilancia ciudadana sobre el gasto de los recursos públicos. Por tanto, se espera que cuanto mayor sea la autonomía fiscal, es decir, la capacidad de generación y decisión sobre el uso de recursos sin la renuncia de las transferencias del gobierno nacional, mayor será la eficiencia de los servicios y provisión de bienes. Las variables

fiscales para medir la autonomía de los gobiernos subnacionales son entonces los ingresos propios, las transferencias y el gasto.

Como resultado de la implementación del proceso de descentralización, se introdujeron cambios en la administración fiscal del país bajo los criterios de subsidiariedad y proporcionalidad. El gobierno central transfirió funciones y recursos fiscales a los gobiernos regionales e incrementó los ingresos de los gobiernos locales. Sin embargo, diversos estudios muestran que aún persiste un alto grado de centralismo en el manejo de los recursos públicos. Si bien los presupuestos de los gobiernos regionales y locales han aumentado considerablemente, éstos se financian en gran medida con transferencias del gobierno nacional y, en menor medida, con recursos propios. Tal como lo señala Porto et al (2018) en un análisis de las finanzas subnacionales, se evidencia una descentralización del gasto hacia los niveles subnacionales (41.9%) pero la generación de los recursos se mantiene altamente centralizada (95.2%). Asimismo, el estudio muestra la predominancia del gasto a través de los gobiernos locales sobre los gobiernos regionales.

En el caso del Área Metropolitana de Lima, en cuanto a la delegación de funciones del gobierno nacional, en abril de 2018 solo se había transferido a la Municipalidad Metropolitana de Lima el 17.3% (Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2018) de las funciones que le corresponde como gobierno regional, es decir, se le han transferido 32 del total de 185 funciones. Las funciones transferidas corresponden a las materias de población, desarrollo social e igualdad de oportunidades, agraria y defensa civil. Sobre estas, le corresponde a la MML desarrollar e implementar políticas y programas de nivel regional en concordancia con la política general del Gobierno y en coordinación con los gobiernos locales. Caso distinto es el nivel de transferencia de funciones para el Gobierno Regional de Callao, el cual cuenta con un avance del 96.3% (Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2018a), el gobierno nacional le ha transferido 179 de las 185 funciones que le competen por ley.

Indudablemente, el avance de la transferencia de funciones guarda relación con la asignación presupuestal. En el 2017, Callao asignó un pre-

supuesto por habitante de 1494 soles (360 soles de la Municipalidad Provincial y 1134 del Gobierno Regional). En el caso de Lima, para el mismo año, se asignó un presupuesto por habitante de 308 soles, 299 soles del presupuesto de la MML y 9 soles del Programa del Gobierno Regional de Lima (Lima Cómo Vamos, 2018). Existe una importante disparidad en los recursos de estas dos áreas, pese a que Lima concentra 8.6 veces más población que el Callao¹¹. Además, el caso de Lima, el presupuesto asignado como gobierno regional es bastante menor en comparación con el Callao, donde se ha avanzado más en el proceso de transferencia de competencias y funciones, y el Callao recibe una serie de recursos provenientes de las actividades portuarias¹². Por su parte, los ingresos de la MML corresponden a la suma de ingresos percibidos, por su régimen especial, como gobierno provincial y regional. Los ingresos de la MML por competencia regional, se identifican bajo la partida presupuestal del Gobierno Regional Lima Metropolitana y son ejecutados por el Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana-PGRLM. Sin embargo, estos ingresos representan solo entre 3% a 7% del total de ingresos de la MML, debido a las pocas funciones transferidas.

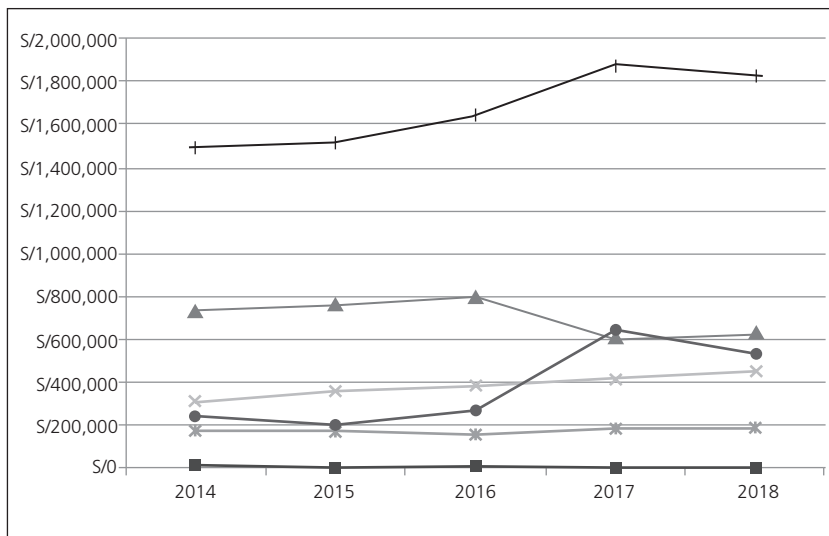
Los ingresos de la MML provienen principalmente de ingresos propios: ingresos tributarios, como impuestos a la producción, consumo, propiedad y otros, y los ingresos no tributarios como multas, sanciones, prestación de servicios, tasas, rentas de propiedad y venta de bienes.

Al analizar las fuentes de ingreso de la MML de los últimos 5 años, el 42% corresponde a ingresos tributarios. Le siguen, en orden de importancia, los ingresos no tributarios y de capital con 23% respectivamente, las transferencias corrientes, con una participación del 11%, corresponden principalmente a recursos del FONCOMUN, y las contribuciones con 1%. Además, como determina el artículo 166 de la LOM, la MML

11 De acuerdo con el Censo 2017, la población de la provincia de Lima es de 8 574 974 personas, y de 994 494 personas en la provincia del Callao.

12 El Callao recibe una asignación del 10% de las rentas de Aduanas hacia el Fondo Educativo de la Provincia del Callao, y el saldo restante se distribuye en un 50% al Gobierno Regional del Callao y el otro 50% entre las municipalidades de la jurisdicción. Actualmente, el Fondo se maneja a través del Comité de Administración del Fondo Educativo del Callao-CAFED, que funciona como un órgano desconcentrado del Gobierno Regional del Callao.

Gráfico 2: Evolución de los ingresos de la MML 2014-2018 (Miles S/.)



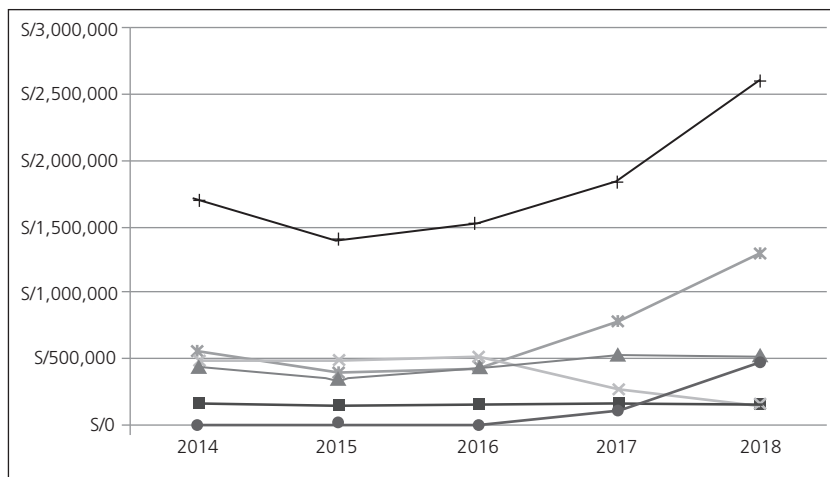
* Las contribuciones corresponden a un tipo de tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales. Las transferencias corrientes son las transferencias por concepto de canon, sobrecanon y regalías, fondos públicos, FON-COMUN, Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, Programa de Modernización Municipal, Renta de Aduanas, entre otros. Los ingresos de capital corresponden a recursos financieros que se obtienen de modo eventual y que alteran la situación patrimonial del Estado. Agrupan los recursos provenientes de la venta de activos (inmuebles, terrenos, maquinarias, entre otros), las amortizaciones por los préstamos concedidos (reembolsos), la venta de acciones del Estado en empresas, y otros ingresos de capital.

Fuente: Elaboración propia en base a Sistema Único de Información Fiscal Subnacional – MEF.

recibe las rentas generadas por el Fondo Metropolitano de Inversiones (INVERMET), así como las empresas municipales y organismos descentralizados. Asimismo, recibe las rentas generadas por el cobro de peajes dentro de su jurisdicción.

En cuanto a gastos no financieros, la MML destina la mayor proporción del gasto en capital (inversiones y otros gastos de capital). Tal es así que el gasto en inversión representó el 38% para el periodo 2014-2018, seguido por el gasto corriente en bienes y servicios con 25%, transferencias corrientes 21%, remuneraciones 8% y otros 7%.

Gráfico 3. Evolución de los gastos de la MML 2014-2018 (Miles S/.)



Fuente: Elaboración propia en base a Sistema Único de Información Fiscal Subnacional - MEF.

Fragmentación y dependencia económica de Lima Metropolitana

El marco normativo sentó las bases de la descentralización, sin embargo, sin una autonomía económica no es posible hablar de una descentralización real. En la actualidad, las finanzas municipales presentan una importante asimetría entre las responsabilidades de gastos y de ingresos propios, como también una alta heterogeneidad en las capacidades tributarias de los gobiernos distritales (Porto et al., 2018; Banco Mundial, 2015). Adicionalmente, se debe tener en consideración que la alta fragmentación del territorio del AML, por un lado, limita la capacidad de las municipalidades de generar ingresos propios –municipios distritales urbanos en áreas de alta renta poseen ventajas con respecto a la capacidad de generar fuentes de ingreso propio mediante tributos y otros ingresos– y, por otro lado, encarece y reduce la eficiencia de la provisión de servicios públicos, acrecentando las desigualdades entre distritos.

A continuación, se discuten las principales características de la descentralización de ingresos y gastos públicos de los gobiernos subnacionales de la provincia de Lima para el año 2017.

La Municipalidad Metropolitana de Lima y las 42 municipalidades distritales, cada una de ellas con autonomía política, económica y administrativa, tienen competencias y funciones específicas y compartidas que ejercen en el marco de la Ley Orgánica de Municipalidades. Se esperaba que la MML tuviera un presupuesto de acuerdo con sus competencias y funciones como gobierno regional y provincial y, por tanto, mayor al de las municipalidades distritales. Sin embargo, el análisis de los ingresos municipales para el año 2017, muestra que la suma de los ingresos de las 42 municipalidades distritales casi duplica los ingresos de la MML. Además, la composición de ingresos también es distinta entre la MML y las municipalidades distritales. Los ingresos de las municipalidades distritales dependen más de las transferencias del gobierno nacional, con lo que demuestran menor autonomía fiscal que la MML; de igual forma, menores ingresos de capital.

Tabla 2. Composición de ingresos de la MML y municipalidades distritales de Lima en el año 2017 (Miles S/.)

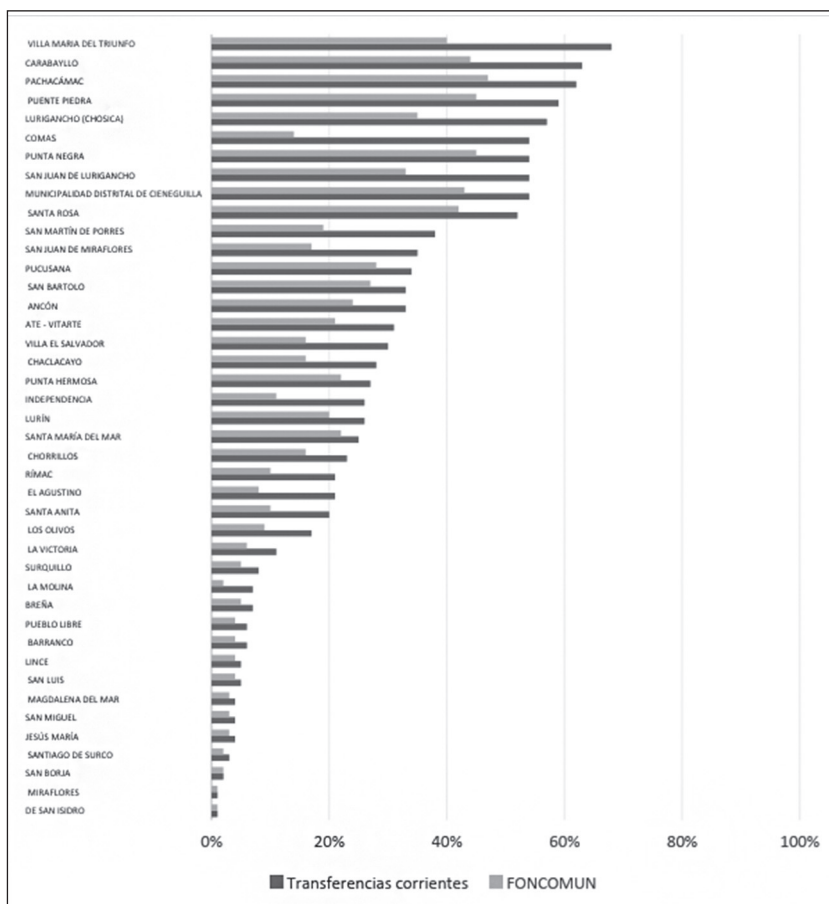
Ingresos 2017	MML	Participación	Municipalidades distritales de Lima	Participación
Contribuciones	S/12,808	1%	S/745	0%
Ingresos tributarios	S/607,449	32%	S/1,166,075	36%
Ingresos no tributarios	S/421,979	23%	S/1,062,112	33%
Transferencias corrientes	S/190,020	10%	S/762,986	24%
Ingresos de capital	S/643,093	34%	S/240,580	7%
Ingreso total	S/1,875,349	100%	S/3,232,497	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Sistema Único de Información Fiscal Subnacional – MEF.

En este punto vale detenernos para señalar un aspecto fundamental del financiamiento. La siguiente tabla muestra la información correspondiente a la dependencia de las municipalidades distritales a las transferencias desde el gobierno nacional. El análisis de los ingresos corrientes de las municipalidades distritales para el 2017, muestra una gran disparidad de los ingresos en su dependencia de las transferencias del gobierno nacional.

Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, los ingresos de las primeras 10 municipalidades dependen en más del 50% de las transferencias del gobierno nacional, las siguientes 16 municipalidades dependen entre 20% a 49%, y finalmente, 17 municipalidades dependen en menos del 20%.

Gráfico 4. Dependencia de las municipalidades de Lima de las transferencias del gobierno nacional en el año 2017 (%)*



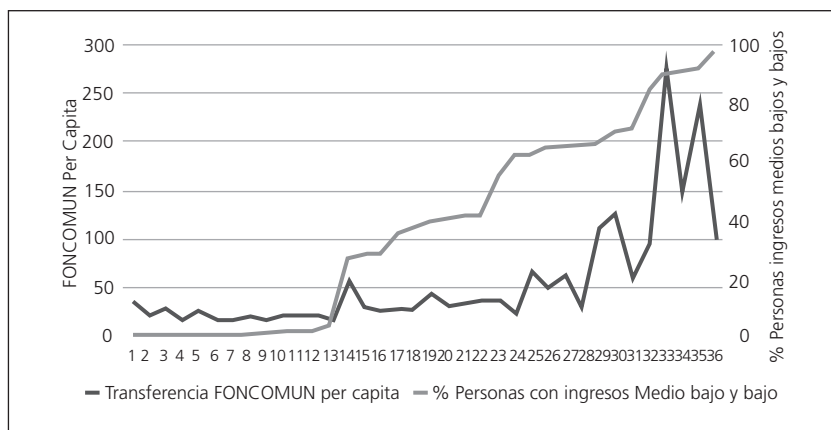
*Los ingresos de la MML no consideran los ingresos por gobierno regional.

Fuente: Elaboración propia en base a Sistema Único de Información Fiscal Subnacional - MEF.

Como es de esperarse, las municipalidades de áreas de alta renta tienen mayores ingresos tributarios y dependen menos de las transferencias de parte del gobierno nacional.

Las transferencias corrientes que reciben las municipalidades distritales están compuestas principalmente por el Fondo de Compensación Municipal-FONCOMUN, como se puede apreciar en el gráfico. Además, en menor monto se encuentran las transferencias correspondientes al Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, canon, renta de aduanas, entre otros. La dependencia de las transferencias desde el gobierno nacional no es una característica nueva. Por el contrario, ha sido un tema central en el debate tanto desde el municipalismo como durante el proceso de descentralización fiscal. En 1993 se creó el FONCOMUN, como un mecanismo de redistribución de recursos entre aquellos gobiernos locales con baja capacidad para generar ingresos directamente recaudados. Son fondos que no están vinculados necesariamente a un tipo de gasto, sino que poseen cierta libertad en uso (pueden ser utilizados para cubrir tanto gastos corrientes como inver-

Gráfico 5. Porcentaje de población con ingresos medio bajos y bajos (2016), y transferencia del FONCOMUN (per cápita) (2017) (Distritos de Lima Metropolitana)*



*No incluye al Callao. No incluye los distritos de “balnearios”.

Fuente: Elaboración propia en base a INEI, MEF.

sión). La fórmula seguida para la distribución del FONCOMUN toma en cuenta criterios demográficos y de calidad de vida. De esta manera, busca brindar recursos de manera eficiente a las municipalidades donde se concentra población de bajos recursos. El gráfico 5. muestra esta relación directa.

Sobre las transferencias y, especialmente el FONCOMUN, el efecto de redistribución se cumple parcialmente. Por un lado, la imagen general se desdibuja si se analiza en detalle dado que las transferencias reproducen inequidades en el nivel subnacional. Por otro, reproducen una intervención fragmentada sobre el territorio. Los criterios para definir los montos de este fondo no incorporan ningún criterio territorial, brecha de servicios, equipamiento o infraestructura. Al utilizar como referencia principal información sobre los hogares, no toma en cuenta dimensiones urbanas que requieren ser atendidas por los gobiernos subnacionales. Adicionalmente, tener una alta dependencia de las transferencias nacionales deriva en la falta de rendición de cuentas y la pereza fiscal en los gobiernos locales, no hay incentivos para hacer un gasto eficiente ni para recaudar ingresos propios.

En cuanto a los ingresos tributarios de las municipalidades, el impuesto predial es el tributo local más aplicado y el que aporta mayores recursos al financiamiento de los gobiernos locales en el país (Barrera, 2016). En el año 2018, el Ministerio de Economía y Finanzas reportó que el impuesto predial representaba el 62% del total de la recaudación de impuestos municipales. Si bien se presentaba un incremento en la recaudación de 210% para el periodo 2003-2018, el impuesto predial representa el 0.24% del PIB, muy por debajo del promedio de otros países de la región (MEF, 2020). Entre las principales razones de la baja recaudación se encuentra: no se utiliza el valor del mercado para el cálculo de la base del impuesto predial, la inexistencia o falta de actualización de catastros y el bajo control de las municipalidades.

Por los motivos antes expuestos, la regulación del impuesto predial tiene una incidencia importante en los ingresos tributarios municipales. Sin embargo, dicha regulación es fundamentalmente nacional pues todos los elementos que definen el impuesto son regulados en nivel del gobierno

nacional: sujeto pasivo, hecho generador, base gravable, alícuotas, exoneraciones, inafectaciones, deducciones, y formas de pago; definidos en la Ley de Tributación Municipal, aprobada por el Decreto Legislativo 776 en 1993. Así, por ejemplo, a efectos de determinar el valor total de los predios para el impuesto predial, las municipalidades deben aplicar los valores arancelarios de terrenos, valores unitarios oficiales de edificación y las tablas de depreciación de construcciones establecidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), documentos aprobados anualmente mediante Resolución Ministerial.

En cuanto a los rubros de gasto de las municipalidades de Lima, las municipalidades distritales de Lima Metropolitana destinan más de la mitad del gasto corriente no financiero para la categoría de bienes y servicios (64%), lo cual les permite garantizar el funcionamiento de los servicios municipales, y le sigue en orden de importancia el gasto de inversión con 21%. Por su parte, la MML destina una mayor proporción de sus recursos a gastos de inversión (43%), seguido de bienes y servicios (29%). Los datos de gasto de inversión también nos permiten ver quién construye la infraestructura pública de la ciudad, y, por tanto, el poder de decisión que tienen sobre la configuración del territorio. En ese sentido, el 46% del gasto total de inversión de Lima es manejado por las 42 municipalidades distritales y la MML maneja el otro 54%.

Tabla 3. Categorización por tipo de gasto no financiero de la MML y municipalidades distritales de Lima en el año 2017 (Miles S/.)

Gastos	MML	Participación	Municipalidades Distritales	Participación
Remuneraciones	S/157,109	9%	S/355,897	11%
Bienes y Servicios	S/531,147	29%	S/2,009,468	64%
Transferencias Corrientes	S/268,917	15%	S/128,015	4%
Inversión	S/784,325	43%	S/661,485	21%
Otros	S/102,531	6%	S/1,680	0%
Total	S/1,844,029	100%	S/3,156,545	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Sistema Único de Información Fiscal Subnacional - MEF.

La gran cantidad de distritos que tiene la provincia de Lima es un obstáculo para una eficiente provisión de infraestructura y servicios públicos¹³. Entre las principales consecuencias, está la imposibilidad de aprovechar las economías de escala que se suelen dar en la provisión de los servicios públicos como el mantenimiento de áreas verdes o el recojo de basura. Asimismo, la alta fragmentación municipal propicia la atomización de la inversión en proyectos pequeños, desarticulados, y de baja efectividad. La inversión pública en la ciudad sin un plan que por lo menos establezca un orden de prioridades no permite medir su eficacia, la calidad del gasto, más allá de la capacidad de ejecución del presupuesto. Finalmente, cabe señalar lo caro que resulta para la ciudad mantener la operación del sistema administrativo de 43 municipalidades.

La dependencia de las finanzas municipales de las transferencias del gobierno nacional, sumada a la transferencia incompleta de funciones a la Municipalidad Metropolitana de Lima se traduce en una problemática vinculada a la dimensión política del gobierno de la ciudad. Por ejemplo, la imposibilidad de implementar una reforma de transporte público, un programa metropolitano de vivienda social, un proyecto de conservación de las lomas, entre otros. La transferencia incompleta permite que el gobierno nacional, a través de sus ministerios, siga actuando y decidiendo sobre la inversión pública en la ciudad. Indudablemente, urge integrar el rol dual de la MML para convertirla en una municipalidad metropolitana con funciones regionales para tener una real capacidad de planificación y gestión del territorio metropolitano. El proceso de descentralización en Lima no ha logrado aprovechar el régimen especial a cabalidad. Para conseguir ello se espera también tener un tránsito de la visión administrativa de la descentralización hacia un enfoque de desarrollo territorial.

13 La apuesta institucional y normativa para generar mecanismos de coordinación entre gobiernos subnacionales es la Ley de Mancomunidad (2010), que tiene por objetivo el esfuerzo conjunto de dos o más municipalidades para formular proyectos de inversión, compartiendo recursos y responsabilidades. En este capítulo no se discute este tipo de iniciativa. Pese a la existencia de mancomunidades en Lima Metropolitana, sus acciones no responden necesariamente a planificación urbana (Bensa, 2017) y su importancia –en términos de infraestructura– en Lima ha sido limitada.

Conclusiones

La ciudad capital posee una compleja estructura institucional, en un país centralizado, como es el Perú. Los distintos intentos por regular y delimitar el ámbito de lo metropolitano solo han generado mayor ambigüedad en su definición. Por un lado, al mantener una separación político-administrativa entre Lima y el Callao, el régimen especial metropolitano solo reprodujo la fragmentación en la gestión del territorio. La coexistencia de múltiples niveles de gobierno –tanto a nivel de instancias de gobierno como son las municipalidades y al interior de una misma institución, como el hecho que la municipalidad metropolitana también tiene competencias de nivel regional y de nivel distrital (respecto al Cercado de Lima)– configuran un modelo que disminuye la capacidad de coordinación entre actores públicos. El reconocimiento de que el área metropolitana no está limitada por la circunscripción administrativa ha sido importante (al definir la escala de metrópoli), en términos de abrir posibilidad de planificación y coordinación territorial. Sin embargo, estas posibilidades no han logrado concretarse. Además, dado el rol del área metropolitana a nivel nacional, el gobierno nacional interviene directamente sobre este territorio, sin actuar necesariamente en coordinación con los otros niveles de gobierno.

Una arista fundamental de este modelo de gestión metropolitana se expresa en los presupuestos públicos de los gobiernos subnacionales. En la segunda parte del texto se ha descrito la alta dependencia de los gobiernos locales frente al gobierno nacional, el bajo presupuesto de las instancias “provinciales” (Municipalidad Metropolitana de Lima), y cómo está asociado con los ingresos y gastos. Así, se reproduce un modelo de desigualdad urbana, donde las municipalidades distritales compiten por transferencias del gobierno nacional y no tanto por capturar (y mejorar) ingresos propios a través de impuestos. En términos ideales, la municipalidad metropolitana debería poder disminuir los efectos de estas brechas de recursos entre los distritos. Esto no se logra, y expresa la debilidad institucional y de recursos para que la municipalidad pueda cumplir ese rol.

A manera de cierre, es necesario advertir –nuevamente– que estos aspectos expresan parcialmente las características de lo metropolitano para

el caso de la capital del país. Es necesario ahondar en otras dimensiones importantes. Primero, incluir cómo no solo existe un proceso de articulación territorial entre Lima y Callao, sino también con las provincias de Cañete y Huarochirí. Esto involucra tomar en cuenta cómo el proceso de crecimiento urbano requiere resituar constantemente la escala desde lo cual se puede abordar lo metropolitano. Segundo, destaca que la salida frente a esta compleja situación institucional ha sido optar por la creación e impulso de instancias de gestión de servicios por fuera de las instituciones existentes. En este caso se puede ubicar dos ejemplos. Por un lado, la gestión del servicio de agua y desagüe, a cargo de una empresa estatal de derecho privado (SEDAPAL) creada en 1981, manejada por el Ministerio de Vivienda y donde no participan de manera directa los gobiernos provinciales y locales. Otro ejemplo, es la reciente creación de la Autoridad de Transporte Urbano en 2018, un organismo ubicado institucionalmente en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y con la participación en su directorio de los gobiernos provinciales de Lima y Callao, como un intento por solucionar la situación del transporte público y la falta de coordinación entre niveles de gobierno (en sentido horizontal y vertical). Es necesario evaluar si estas decisiones merman aún más la capacidad de gestión de la municipalidad metropolitana. Además, es necesario investigar cómo la fragmentación institucional está directamente vinculada con una fragmentación territorial, calidad de vida y el acceso a los bienes valiosos que produce la ciudad.

Bibliografía

- Banco Mundial (2015). “Perú - Hacia un sistema de ciudades: una nueva visión para crecer”. Lima. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/981211468196152402/pdf/101383-REVISED-PUBLIC-SPANISH-ciudadesweb.pdf> (visitado el 1 de enero de 2021).
- Barrera, S. (2016). “Perú”. En: *Sistemas del Impuesto Predial en América Latina y El Caribe*, Claudia M. De Cesare (ed.): 196-220. Lincoln Institute of Land Policy.

- Brenner, N. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Brenner, N. (2002). “Decoding the Newest “Metropolitan Regionalism”. *USA: A Critical Overview. Cities*, 19 (1): 3-21.
- Calderón, J. (2019). “Política de vivienda y gestión de suelo urbano. Casos de Corea, Colombia y Perú 1990-2015”. *Territorios*, 40: 201 - 226.
- (2017). “La insoportable levedad de la planificación urbana y lo legal informal en el Perú”. *Perú Hoy*: 222-235. Lima: DESCO.
- (2012). “Situación de las municipalidades en el Perú. Desafíos para la gestión de las ciudades”. En *Gobierno de las ciudades andina*, Erazo, J. (Coord.): 265-328. Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- (2004). *La ciudad ilegal: Lima en el siglo XX*. Lima: UNMSM.
- Calderón, J. y P. Vega Centeno (2016). “La cuestión urbana en el Perú: balance y perspectivas para el siglo XXI”. En *La cuestión urbana en la región andina*, Metzger, P; Rebotier, J; Robert, J; Urquieta, P y Vega Centeno, P (ED.): 175-222. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- CEPAL. (2016). “América Latina y el Caribe. Desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común”. Santiago de Chile: CEPAL.
- Defensoría del Pueblo (2008). ¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo (2008a). *El transporte urbano en Lima Metropolitana: un desafío en defensa de la vida*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Deler, J. (1975). *Aspectos del crecimiento de la capital peruana. Lima 1940-1970*. Lima: Centro de investigaciones geográficas.
- Dietz, H. (2000). *Pobreza urbana, participación política y política estatal. Lima 1970-1990*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Duhau, E. (1998). “Instancias locales de gobierno y gestión metropolitana”. En *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, Gustavo Garza y Fernando Rodríguez (comps.): 75-86. México: El Colegio de México.
- Durand, M. (2015). *Residuos y desagües: geografía limeña*. Lima: IFEA / IRD.
- Durand, M. y P. Metzger (2009). “Gestión de residuos y transferencia de vulnerabilidad en Lima/Callao”. *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, 38 (3): 623-646.

- Fernández Maldonado, A. (2019). “Unboxing the Black Box of Peruvian Planning”. *Planning Practice & Research*, 34 (4): 368-386.
- Fernández de Córdova, G.; Fernández-Maldonado, A. y J. del Pozo. (2016). “Recent changes in the patterns of socio-spatial segregation in Metropolitan Lima”. *Habitat International*, 54: 28–39.
- García, R.; Miyashiro, J.; Santa Cruz, P.; Rubio, D. y R. Marces (2015). “Desarrollo o crecimiento urbano en Lima: el caso de los distritos del Sur”. *Perú Hoy*: 225-247. Lima: DESCO.
- Glave Remy, M. (2016). *Aciertos y limitaciones de una experiencia de gestión. Tres intentos de reforma en la Municipalidad Metropolitana de Lima*. Lima: IEP.
- Harvey, D. (1989). “From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism”. En *Geografiska Annaler*, Vol. 71, N° 1 3–17.
- Heinelt, H. y D. Kubler (2005) (Eds.). *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. Nueva York: Routledge.
- Irazábal, C. (2009.). “Revisiting Urban Planning in Latin America and the Caribbean”. *Global Report on Human Settlements* No. 178.
- Jordán, R., Riffo, L., y Prado, A. (2017): “Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y El Caribe”. *Dinámicas y desafíos para el cambio estructural*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lanfranchi, G y Bidart, M. (2016). “Gobernanza Metropolitana en América Latina y el Caribe”. Documento de Trabajo No. 151. Buenos Aires, Argentina: CIPPEC.
- Lefèvre, C. (2005). “Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas”. *Gobernar las metrópolis*, 195-261.
- (2003). La planificación de las metrópolis europeas entre gobierno y gobernanza. *Urban*, (8), 78-93.
- Le Gale's, P. (2002) *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Nelles, J. (2012). *Comparative Metropolitan Policy. Governing Beyond Local Boundaries in the Imagined Metropolis*. Nueva York: Routledge.
- Mauro, R. (2008). “Transferencias a los gobiernos locales. Las causas de la desigualdad”. *Perú hoy*, 209-224. Lima: DESCO.

- Metzger, P.; Gluski, P.; Robert, J. y A. Sierra (2017). *Atlas problemático de una metrópoli vulnerable. Desigualdades urbanas en Lima y Callao*. Lima: IFEA.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2020). “Guía para el cumplimiento de la meta 2. Fortalecimiento de la administración y gestión del impuesto predial”. Disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Guia_Meta_2_RD004_2020EF5001.pdf (visitado el 1 de enero de 2021).
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2016). “Meta 32 – Predial. Taller de Asistencia Técnica”. Disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/migl/metastaller_capacitacion_meta32.pdf (visitado el 1 de enero de 2021).
- Montero, L. y J. García (2017) (Eds.). *Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pérez, P. (2005). “Buenos Aires: ciudad metropolitana y gobernabilidad”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 423-447.
- Porto, A.; Pineda, C. y Eguino, H. (2018). Descentralización y autonomía fiscal subnacional en América Latina. Panorama comparado de Brasil, Colombia, México y Perú. Sector de Instituciones para el Desarrollo. División de Gestión Fiscal. Documento para discusión N° IDB- DP 557. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Robert, J. (2019). “(De)construcción de gobernanza del agua en Lima. La experiencia del Consejo de Recursos Hídricos”. *Medio Ambiente y Urbanización*, 90 (1): 83-110.
- Rodríguez, A., y Oviedo, E. (2001). “Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas”. CEPAL. Serie Medio Ambiente y desarrollo, 34. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rojas, E. (2005). “Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo”. *Gobernar las metrópolis*, 2000 (2015), 35.
- Subirats, J., y Brugué, Q. (2005). “Políticas sociales metropolitanas”. *Gobernar las metrópolis*, 351-407.
- Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (2018). “Seguimiento del proceso de transferencia de funciones sectoriales. Municipalidad Metropolitana de Lima”. Disponible en:

- <http://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2018/06/Transf.-Funcions-GR LIMA-METROPOLITANA-2018.pdf> (visitado el 1 de enero de 2021).
- Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (2018a). “Seguimiento del proceso de transferencia de funciones sectoriales. Gobierno Regional Callao.” Disponible en: <http://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2018/06/Transf.-Funciones-GRCALLAO-2018.pdf> (visitado el 1 de enero de 2021).
- Sistema Único de Información Fiscal Subnacional – MEF (2018) . Finanzas de los gobiernos regionales y gobiernos locales. Plataforma Digital Única del Gobierno Peruano Disponible en: <https://apps4.mineco.gob.pe/simgf/> (visitado el 1 de enero de 2021).
- Tomás, M. (2018). “Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente”. *GAP Nueva Época*, 20: 53-64.
- Tomàs, M. (2011). “La escala metropolitana: un análisis transversal. Políticas urbanas en España”. *Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*, 283-305.
- Vega Centeno, P., Dammert Guardia, M., Moschella, P., Vilela, M., Bensus, V., Fernández, G. y O. Pereyra (2019). *Las centralidades de Lima Metropolitana en el siglo XXI: una aproximación empírica*. Lima: PUCP.

Sucre y La Paz. Historia de una disputa capital

Moira Zuazo¹

Resumen

Desde la perspectiva de la construcción de Estado, la investigación tiene por objeto estudiar el conflicto entre Sucre capital de Bolivia y La Paz sede de gobierno.

La investigación utiliza la combinación de métodos, articulando el concepto de “crisis como método de conocimiento” de René Zavaleta, y el análisis de la realidad como campo de fuerzas de Pierre Bourdieu.

El documento identifica cuatro momentos de crisis en que se activa la disputa por la centralidad territorial: transición de colonia–república, que desde una perspectiva de economía política explica la emergencia de Sucre como capital, la guerra civil (1898-1899), en que La Paz se erige como sede de gobierno, la revolución de 1952 de construcción de centralismo y la Asamblea Constituyente 2006–2007, en que Sucre repone en la agenda política su prerrogativa constitucional a ejercer la capitalidad.

Palabras clave

Sucre, La Paz, Capital, Asamblea Constituyente, Estado–Nación, Historia, Conflicto.

1 Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Konstanz. Entre sus obras más destacadas figuran: “La Reconfiguración del Estado en Bolivia”, 2017; “Descentralización y democratización en Bolivia”, 2012 y “¿Cómo nació el MAS?”, 2009. Ha dictado clases y conferencias en universidades y congresos en América Latina, Norteamérica y Europa. Actualmente, reside en Berlín, es investigadora adjunta de trAndeS y profesora emérita de la UMSA. moira.zuazo@gmail.com

Introducción

El estudio tiene por objeto explicar el contexto histórico y las causas de la existencia de una ciudad capital constitucional de Bolivia y otra ciudad sede de gobierno. A partir de esto, analizar el tipo de centralidad de poder que ejerce la ciudad de La Paz como sede de gobierno.

Trabajaré con la estrategia de la combinación de métodos (Diekmann, 2002), desde la perspectiva neoinstitucional observaré las instituciones y el cambio institucional en contexto (March y Olsen, 2009), y desde la perspectiva de la construcción del Estado como producto del accionar de los actores en un campo de fuerzas dado (Bourdieu, 2012), observaré el rol de los éstos en los procesos históricos para estudiar las instituciones, y tomando en cuenta el ese rol observaré diferentes momentos de crisis estatal como momentos prisma para entender el cambio (Zavaleta, 1980).

El texto tiene dos partes, la primera sigue una lógica narrativa cronológica con cuatro momentos centrales para el análisis de la estructura político institucional y la dinámica social, de las ciudades de Sucre y La Paz: la transición colonia–república (1825), la guerra civil (1899), la revolución nacionalista (1952) y la asamblea constituyente (2007). Los tres primeros momentos, son referentes contextuales de la Asamblea Constituyente, que es el momento nuclear para entender el presente; foco de atención del documento.

La segunda parte sigue una lógica narrativa temática, analiza la articulación entre instituciones, actores y cultura política en La Paz. Este enfoque me permite pensar la interacción entre La Paz como ciudad centro del ejercicio territorial del poder, los paceños y la cultura política del empoderamiento social, su distancia con la idea de ciudadanía cívica (Almond y Verba 1963) y entender cómo el ejercicio del gobierno en La Paz es un ejercicio acotado entre los límites de una sociedad por una parte, empoderada y por otra parte, que mira con desconfianza al Estado.

Sucre y La Paz en contexto socio-histórico

Sucre capital ¡Vale un Potosí!

La historia de Sucre como capital de Bolivia debe ser leída en el marco del entrelazamiento Sucre-Potosí, es decir, en el marco de la cercanía geográfica² y diferencias en cuanto a clima, ecosistema e historia entre ambas ciudades.

Sucre, capital constitucional de Bolivia, se fundó en 1.538, con el nombre de ciudad de la Plata de la Nueva Toledo. Se ubica en la parte central sur de Bolivia, en una región de valle fértil, a una altura de 2.750 metros sobre el nivel del mar (Gade, 2010), tiene una temperatura promedio anual de 19 grados centígrados y un clima cálido y seco.

En el polo opuesto Potosí, la ciudad que le otorga el nombre (ciudad de la Plata) e importancia a Sucre, está ubicada en la región altiplánica a una altura de 3.876 metros sobre el nivel del mar (Municipio de Potosí), tiene una temperatura promedio anual de 8 grados centígrados, con nevadas ocasionales en invierno, con un clima frío y seco típico de la montaña.

Sucre durante la colonia cosechaba importancia de su cercanía a Potosí de varias formas: en primer lugar, por la diferencia de clima, el agradable y benigno clima de valle de Sucre la convierte en un espacio ideal para el descanso familiar de los ricos mineros potosinos, en segundo lugar la diferencia entre la parquedad del ecosistema altiplánico potosino y la fertilidad del valle sucreño la convierten en un centro proveedor de alimentos a una enorme ciudad minera, finalmente los colonizadores establecen el espacio de la ciudad de Sucre como propio y, apreciado de orden, civilidad y educación, frente a la ambición sin límite y caos que despliegan en el “Cerro Rico” que explotan y destruyen.

Los colonizadores españoles toman conocimiento de la riqueza de plata del “Cerro Rico” en la primera mitad del siglo XVI³, a partir de este

2 Sucre se ubica a 80 Km de Potosí. Es una distancia que se recorre en 33 horas de caminata y que en la época colonial significaba entre 2 y 3 días de viaje a lomo de mula.

3 De acuerdo a leyendas coloniales la riqueza de plata del “Cerro Rico” se descubrió en 1545, de acuerdo a Bartolomé Arzans Orsúa y Vela, el cerro era un sitio sagrado (huaca) que los indígenas conocían desde mucho antes, que en tanto sagrado no podían tocar.

momento Potosí puede ser considerada la cuna material del capitalismo. Entre la segunda mitad del siglo XVI y la primera mitad del XVII es una de las ciudades económicamente más importantes del mundo, en 1610 llegó a tener 160.000 habitantes que en aquel momento era una población mayor a la de Amsterdam (80.000); Londres (130.000), Sevilla o Venecia (150.000) (Bakewell, 1988:191; Kamen, 1971:21). Su importancia radica en que en este período proveyó más de la mitad de la plata del mundo (Lane, 2019).

Por un lado, Potosí brindaba la base material para la formación de capital monetario, que fuera una de las fuentes del poder imperial de la China a fines del siglo XVI y, por otro lado, esta cantidad de riqueza en efectivo llevo a la transformación del rol de la tierra y del trabajo en las relaciones económico-sociales (Moore, 2010). Tierra y trabajo por primera vez se pusieron al servicio de la acumulación de capital.

Al mismo tiempo de ser la base del capitalismo, Potosí es el origen del subdesarrollo y la pobreza de Bolivia. Las relaciones de trabajo inhumanas de las minas, las profundas desigualdades sociales que emergen de la riqueza descomunal del “Cerro Rico”, así como el dato fáctico de ser el recurso primario, la plata, la fuente del excedente, fundan en el largo plazo, por un lado la matriz de la ideología señorial (Zavaleta, 1982), por otro lado adición al extractivismo, y finalmente afectan negativamente las identidades sociales y su potencialidad de articularse.

La importancia epocal de la plata de Potosí queda impresa en la literatura española en la referencia que en el Quijote se hace de ella, como sinónimo de riqueza incomparable (Cervantes 1615), a partir de su extracción (1545) la ciudad de Sucre (La Plata) adquiere poder y prestigio. Así, en 1559, se funda la Real Audiencia de Charcas. Un poco después, en 1570, cuando detona el boom de la plata de Potosí (Bakewell, 1977:66) Sucre adquiere aún mayor importancia religiosa y administrativa. En 1609 recibe el nombramiento de arquidiócesis de la Iglesia Católica, en 1624 se funda la Universidad Mayor, Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca; la segunda Universidad fundada en el Virreinato de Lima. Y en 1776 la Academia Carolina como una de las pocas instituciones de estudios de postgrado en Derecho de la colonia española.

La creación de la Audiencia de Charcas y las fundaciones mencionadas son momentos de reconocimiento peninsular, y por ende global, a la ciudad de La Plata, y también los fundantes para que se establezca como ciudad con gran importancia y centralidad política. Impulsan, además, el carácter señorial como carácter inmanente a la ciudad, con el cual la sociedad sucrense incluso aquella que concurrirá a la asamblea constituyente 400 años más tarde, al igual que con una “cárcel de ideas” (Braudel, 1993) no logra romper.

Después de la guerra de guerrillas por la independencia, en medio de la mayor diversidad geográfica, étnica y lingüística, se funda Bolivia, en 1825, por un lado como un Estado que geográficamente gravita en cuatro cuencas: la del Pacífico, la del Río de la Plata, la del Amazonas y la endorreica; por otro lado dando respuesta al hecho de la vecindad de dos grandes potencias coloniales y la eventual necesidad de un espacio de apaciguamiento: al sureste el Virreinato de del Río de la Plata (hoy Argentina) y al noroeste el Virreinato del Perú (hoy Perú) y, en reconocimiento de la importancia de Potosí y la Audiencia de Charcas.

Al momento de su fundación, Bolivia tenía aproximadamente 10% de población urbana mayoritariamente criolla, disgregada en pequeños centros urbanos y 90% de población rural mayoritariamente indígena⁴, en un territorio geográficamente disperso entre montañas y selva. En este contexto geográfico de difícil comunicación e inaccesibilidad, define como su capital a la ciudad de La Plata. En un acto de conversión sin fe, los republicanos agregan oficialmente el nombre “Sucre”⁵ para marcar el nuevo carácter republicano de la vieja ciudad colonial. La Bolivia republicana alberga desde entonces a la ciudad de los “cuatro nombres”.

En parte como resultado de las difíciles condiciones de fundación, de la decadencia de la minería de la plata y, por tanto, de la ausencia de una dinámica económica articuladora del territorio boliviano, el ejercicio de la sede de gobierno fue un tema de conflicto permanente en la nueva república.

4 La aproximación se hizo en base a los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE 2015), sin embargo cabe destacar que el primer dato censal es de 1950 y consigna 26% de población urbana.

5 Ley del 11 de agosto de 1826. En reconocimiento del libertador Antonio José de Sucre, se establece el nombre, Sucre para la capital de Bolivia.

Entre 1825 y 1900, el Congreso se reunió 29 veces en Sucre, 20 en La Paz, 7 en Oruro, 2 en Cochabamba y 1 en Tapacarí (Gade, 1970). Este escenario de ausencia de centralidad legislativa muestra la fragilidad del naciente Estado para constituirse como tal por otra parte, la capacidad de convocatoria de distintos espacios territoriales en el camino de construir un Estado-nación, evidenciando la competencia entre espacios territoriales.

*El traslado del poder a La Paz: La guerra civil
y el trauma de Mochoza*

Acorde con el debate de ideas que circulaban globalmente a fines del siglo XVIII y principios del XIX ⁶, la República de Bolivia adoptó tempranamente ideas democráticas y liberales que quedaron inscritas en sus diferentes constituciones, sin embargo, el marco normativo siempre terminó contrastando con el hecho de la recurrente sustitución de presidentes a través de hechos violentos.

Desde la fundación de la República (1825) hasta la guerra del Pacífico (1879) Bolivia vivió un periodo militarista⁷, en que los uniformados, por el hecho de serlo creían tener “derecho” al ejercicio del poder y accedían a este a través del uso de las armas. En este período los militares gobernaban a capricho, la norma y la elección de presidentes civiles fue la excepción a la regla (Dunkerley 1981). La guerra del Pacífico fue un parteaguas para la estructura política del Estado boliviano, en la postguerra emergen partidos políticos que establecen sus lealtades en torno al tema de la pérdida del litoral pacífico y la consiguiente condición de mediterraneidad, vistos como tema núcleo para el futuro del Estado. En la Convención de 1880 surge el partido conservador llamado “constitucional” (Barragan y Qayum,

6 En los círculos urbano-letrados eran comunes las ideas provenientes de la ilustración, ideas republicanas provenientes de la revolución francesa e ideas liberales asociadas a la revolución norteamericana.

7 Alcides Arguedas califica esta fase histórica como caudillismo y esta será la tendencia predominante para denominar el periodo posteriormente, no asumo esta denominación porque no toma en cuenta el rol de la institución militar, tema que no es objeto de esta investigación y que requiere mayor investigación y debate.

1997), íntimamente articulado a la minería de la plata cuyos intereses estaban perjudicados por la guerra, con sus líderes enraizados en la ciudad de Sucre. Este partido adopta una línea política pacifista que abogaba por la pronta firma de un tratado de paz. En la otra orilla se alinean los guerristas que agrupaban a diferentes fuerzas progresistas y positivistas cuyos líderes principales estaban enraizados en la ciudad de La Paz.

La derrota militar de la guerra del Pacífico contribuyó al establecimiento de las elecciones como mecanismo para la estructuración de los gobiernos. Sin embargo, la ausencia de un pacto social amplio que incluyera a las mayorías indígenas creó el contexto para que el fraude electoral recurrente en los procesos electorales (Chirveches, 1909) fuera el carácter central de la democracia boliviana en esta primera etapa.

A partir de 1880 siguieron dos décadas de gobiernos conservadores que ejecutaron una agenda de construcción y modernización estatal moderada. Su obra fundamental fue la vinculación ferroviaria; la cual era clave para la economía de la plata y serviría como eje para la economía del estaño posteriormente; se construyó el ferrocarril Antofagasta-La Paz, el primero que uniría Bolivia con el océano Pacífico (Klein, 2011).

Hacia finales del siglo XIX a tiempo que empezaba a florecer el mercado del estaño en el mundo, se incrementó la importancia de la ciudad de La Paz por ser un punto clave de tránsito de los minerales a los puertos del Pacífico y, por otra parte, por su cercanía geográfica a las minas de estaño en el departamento de Oruro.

Bolivia llegó, a finales del siglo XIX, como una sociedad dividida por dos cismas. En primer lugar, la división entre una sociedad 80% indígena que expresaba la profunda diversidad geográfica y lingüística característica de Bolivia y un 20 % de población urbana atomizada por la presencia de un racismo anti indígena y anti mestizo que servía de disolutor y sembrador de desconfianza en la propia sociedad urbana boliviana. (Zuazo y Quiroga 2012).

El otro cisma, fue el regional, que por una parte mostraba la integración entre los valles del sur y la región occidental altiplánica articuladas a través de la actividad minera, y por otra parte presentaba a la región oriental desvinculada del resto del país. Esto explica, en parte, la recurrente emergencia de tendencias centrífugas (Roca, 2001).

La división étnica y regional se reflejaba en parte en las élites urbanas de las ciudades. Entre las más importantes están los empresarios mineros de la plata, siempre cuidadosos del cultivo de la tradición de sus apellidos, articulados en torno al partido conservador que abogaban por el establecimiento definitivo de la capital en Sucre. Y también los empresarios mineros del estaño, que tenían predominantemente su centro en La Paz, abogan discursivamente por un ordenamiento federal, se vinculan al partido liberal y rumiaban las acusaciones a su origen “mestizo”.

Al abrigo del auge de la economía del estaño, el partido liberal y los “cholos”⁸ paceños, a la cabeza de José Manuel Pando, iniciaron una guerra civil denominada “guerra federal” contra el ejercicio de poder centralista de Sucre y por la implementación de un orden federal. Se aliaron con los indígenas aymaras al mando de Zarate Willca y ganaron la contienda.

Hacia el final de la guerra las tropas aymaras ultimaron a conservadores y liberales con prácticas que causaron horror en criollos y mestizos. Estos hechos se muestran en los documentos del “Juicio de Mochoza” (Condarco, 1966). El impacto de estos hechos fue de tal magnitud que, tanto conservadores derrotados como liberales paceños vencedores cerraron filas en un consenso del miedo. De ese modo, acuerdan que Sucre será la capital y sede del poder judicial, mientras que La Paz será la sede administrativa del gobierno.

Cuadro 1. Población de las ciudades de Sucre y La Paz (1846 - 2001).
Censos nacionales 1846 - 2001

Ciudad	1846	1900	1950	1976	1992	2001	2012
La Paz*	42.849 3,1%	52.697 3,2%	321.073 10,3%	654.713 14%	1.118.870 17,4%	1.487.248 17,9%	1.613.457 16%
Sucre	19.235 1,3%	20.907 1,2%	40.128 1,2%	62.207 1,3%	131.769 2%	194.888 2,3%	259.388 2,5%
Bolivia	1.378.896	1.633.610	3.091.031	4.647.816	6.420.792	8.274.325	10.027.262

Fuente: Elaboración propia a partir de Klein 2011:303 y CEDIB (Censo 2012).

8 Cholo, palabra usada en sentido despectivo, que significa mestizo.

Como podemos observar en el cuadro 1, poco tiempo después de la fundación de la República, la ciudad de La Paz muestra un florecimiento económico, reflejado en la cantidad de población que alberga, que en 1846 dobla la cantidad de población de la capital Sucre. Esta tendencia se incrementa hacia 1900, momento de traslado del eje de ejercicio del poder del sur de Bolivia (Sucre) al noroeste boliviano (La Paz).

A partir de 1904 en la ciudad de La Paz se construye el palacio legislativo, el palacio de justicia, la estación de ferrocarril Guaqui, la aduana, el banco central, el palacio consistorial, el banco minero y el colegio militar, etc. Trazase la avenida Ismael Montes en honor al líder máximo del partido liberal y se crean barrios residenciales a partir de la antigua alameda, paseo colonial que daba fin a la ciudad en su lado sur. En la Alameda convertida en “El Prado” se construyen las mansiones de la nueva oligarquía (Gisbert s/f : 55).

Con el traslado del gobierno de Sucre a La Paz, el ejercicio del poder se refleja en la construcción de nuevas edificaciones aunque no se observan formas emergentes que desplieguen una nueva identidad más popular, lo cual solo ocurrirá un par de décadas más tarde. Los edificios republicanos del liberalismo paceño tienen un estilo neoclásico, por una parte transmiten un mensaje de continuidad señorial y anhelo de pertenencia al mundo, y por otra una ausencia de identidad orgullosa de la historia propia y de la propia sociedad.

Gracias al triunfo en la guerra civil de los liberales paceños sobre la élite señorial-colonial chuquisaqueña, La Paz se erige como sede de gobierno, sin embargo, por el trauma de Mohoza, la ideología señorial en lugar de ser desplazada se convierte en discurso oficial del Estado (Zavaleta 1986, Zuazo 2003) y los paceños pierden la oportunidad de construir una identidad nacional incluyente que irradie a partir del nuevo centro.

Recién a partir de 1930 con la arquitectura de Emilio Villanueva emerge en La Paz una arquitectura propia, de identidad nacional crítica con el pasado. El monoblock de la Universidad Mayor de San Andrés es una obra arquitectónica que permite vislumbrar el nuevo tiempo.

Villanueva se refirió al tema y dijo: “[...] independiente del estilo, está la rúbrica que imponen las condiciones locales y de origen. Para imprimir

esta fisonomía se han insinuado dos figuraciones de la arqueología tiahuanacota; el “signo escalonado” y el “signo sol”. Estas alusiones no pretenden dar un tono, ni en la estructura ni en el detalle” (Mesa, 2017).

Será recién media centuria más tarde, en la revolución de 1952, cuando desde la ciudad de La Paz se irradie un tipo de centralidad política plebeya que construye Estado–Nación como Estado centralista y como Estado autoritario, que al mismo tiempo que celebra una identidad mestiza y urbana, invisibiliza la diversidad de las identidades indígenas.

*La oportunidad perdida de construir una capital compartida.
Asamblea Constituyente 2007*

La Asamblea Constituyente boliviana comenzó el 6 de agosto del 2006 en Sucre como una celebración de la diversidad, expresada en el desfile de los pueblos y naciones indígenas luciendo sus trajes tradicionales y terminó en noviembre del 2007. Por una parte, con el despliegue de “racismo descarado en las calles de Sucre” (Garces 2012) y, por otro lado, con violencia estatal que cosechó muertos entre los sectores urbano-populares sucrenses.

Desde la perspectiva del gobierno, el país llegaba a la Asamblea Constituyente a cerrar viejas heridas, desde la de los pueblos indígenas muchos llegaron a ajustar cuentas con la historia de discriminación y desigualdades que habían sufrido desde la colonia, desde la de muchos asambleístas de la oposición de derecha, el país llegaba solo a consolidar autonomías departamentales. En ambos polos, muchos no llegaron a dialogar sino a ganarle al otro, otros llegaron a reencontrarse con Bolivia. Todos/as los asambleístas terminaron saliendo, o huyendo de la Asamblea, con un sentimiento de vacío, o fracaso o frustración. ¿Qué fue lo que ocurrió en estos 15 meses?

La Asamblea Constituyente era el primer escenario institucional de encuentro entre iguales, al mismo nivel, entre mundo rural (mayoritariamente campesino e indígena) y mundo urbano (mayoritariamente mestizo) para dirimir la cuestión: ¿Cómo vivir juntos? En este sentido como escenario institucional fue un acto que hace al Estado.

La generación que concurrió a la Asamblea Constituyente era parte de un Estado que permitía la reproducción de estructuras señoriales; de una sociedad que funcionaba con prácticas de discriminación en cascada sobre las cuales no se conversaba por que pertenecían al mundo de lo que está pero no se nombra, en la que los bolivianos aprendieron, desde muy temprano, a discriminar al que estaba “más abajo”, como forma imaginaria de asegurar para sí el peldaño superior en la infinita escalera social (Zuazo y Quiroga 2012).

En las dificultades y tropiezos para la instalación del diálogo se hicieron visibles las carencias del Estado boliviano que, a pesar de la revolución de 1952 y sus logros en la construcción de Estado nacional, no logró construir instituciones que produzcan igualdad social como plataforma común, vale decir como bienes públicos, que es lo único que permite la expansión de la igualdad como mito creíble en la sociedad. Durante el desarrollo de la Asamblea, en innumerables y largas sesiones, los bolivianos caímos en la cuenta de que el prerrequisito para el diálogo es la igualdad y esta brillaba por su ausencia.

Pocos meses después de haber comenzado la Asamblea, en el debate público sucrense, empezó a sonar la idea de recuperar la capitalía plena para Sucre. Entre debate y debate, la idea se convirtió en demanda y después en campaña organizada bajo el paraguas del “Comité Interinstitucional”, que reunía a todas las instituciones estatales y organizaciones sociales sucrenses, desde la universidad pública hasta el gobierno municipal pasando por las organizaciones barriales. El Comité recibió el mandato de ganar apoyo de la bancada de asambleístas chuquisaqueños de todos los partidos, y en un segundo nivel de asambleístas de todo el país.

En la primera mitad del año 2007 la Asamblea transcurrió entre acusaciones e imposiciones de unos, triquiñuelas *leguleyescas* para no avanzar de otros, y el esfuerzo y desesperación de muchos. A pesar de todo, en muchas comisiones avanzaba, paralelamente, la campaña “Sucre capital plena”, ganando adhesiones de propios y extraños.

A la distancia, las ciudades de La Paz y El Alto y todo el departamento de La Paz, seguían el decurso de la Asamblea y veían que en Sucre se ponía en entredicho el carácter de sede de gobierno, del cual la ciudad había gozado la última centuria.

Los paceños-alteños, concededores de las formas de ejercicio del poder, de las formas de la agencia social y de las lógicas temporales del conflicto, organizaron el “Cabildo del millón” (20 de julio del 2007) que demostró que la identidad paceña, mestiza y guerrera, lograba saltar la división campo-ciudad y las divisiones políticas, sobreponiéndose a la alta polarización del momento. Fue una demostración de fuerza, por el número de personas que convocó, por la diversidad de actores firmantes de la “Proclama” y por el tono que asumió, que “exigía” a la Asamblea Constituyente elimine hasta el 6 de agosto el tema de la capitalidad:

Por lo tanto el cabildo, donde somos pueblo soberano, activo y en virtud de nuestras decisiones hoy 20 de julio del 2007 resolvemos:

- 1.- La Paz reafirma su voluntad histórica de preservar la unidad de la patria por encima de cualquier interés mezquino, sectario y divisionista.
- 2.- Ratificamos con absoluta firmeza la decisión irrenunciable del departamento de La Paz expresada en la voluntad de cada uno de los habitantes de garantizar la permanencia de los poderes Ejecutivo, Legislativo y rechazar la intención de aquellos pequeños sectores conservadores anti-nacionales que buscan solamente dividir y enfrentar a todos los bolivianos.” (Proclama del cabildo paceño del 20 de julio del 2007 realizado en la ciudad de El Alto).

A primera vista el Cabildo muestra una reedición de la alianza de 1899 de los liberales paceños con los indígenas aymaras a la cabeza de Zarate Willka, sin embargo una mirada acuciosa nos muestra una alianza entre las 20 provincias paceñas (lo rural), la ciudad de El Alto como capital aymara y la ciudad de La Paz que rápidamente entiende que es mestiza, es aymara y es plebeya o no es de ningún modo, estamos ante un pacto entre iguales.

Cuando el tema “La Paz sede de gobierno vs Sucre capital plena” se convirtió en el parteaguas, a partir del cual brotaron a la superficie identidades regionales que mostraron tener mayor fortaleza que las identidades políticas y las divisiones urbano-rurales, la viabilidad de la Asamblea se puso en entredicho. Un asambleísta del MAS-IPSP de Chuquisaca, Esteban Urquizo, relata:

El diálogo se rompe cuando el tema de la capitalía [entra], ahí se terminó, pasamos los 2/3, aceptamos en el artículo 70; llegamos autonomías también aceptando; llegamos a la autonomía universitaria pasamos eso también. Pero se rompe el diálogo cuando el “tema de la capitalía” ha sido el punto central, donde tenía que romperse porque finalmente –hay que ser muy coherentes nomás– que la capitalía no ha nacido antes de la asamblea, si hubiera nacido antes seguramente hubiera sido más tranquilo, la gente habría trabajado a base de eso, sino que nace como un arma de la derecha, desde ese momento dijimos “no queda otro [que] ir por nuestro camino, aprobar con nuestra mayoría el informe de las 21 comisiones “ y de qué manera podremos aprobar en grande la nueva Constitución política del Estado” (Zuazo y Quiroga 2012).

Dada la realidad de pobreza, periferia y vago sentimiento de abandono, para la sociedad sucrense la memoria larga de la bonanza de la plata potosina, la memoria media de Sucre como ciudad capital de principios de la república y la memoria de la derrota en la guerra civil de 1899, aún hoy son heridas abiertas, cuyo recuerdo activa la alquimia de aglutinar a sectores urbanos de diferentes estratos.

La asambleísta por Chuquisaca del MAS María Oporto Balboa relato:

[...] nosotros teníamos que priorizar, o sea, en primer lugar que salga la Constitución; teníamos que definir una situación de apoyar la Constitución y no a nuestra región. Estábamos indirectamente no apoyando a nuestra región pero, no era así la situación, nosotros sabíamos y estábamos confiados de que esa situación jamás se iba a dar, el sentimiento de que Chuquisaca, que Sucre tiene sobre la capital de Bolivia y la sede de los poderes, es un sentimiento que lo tenemos desde hace muchos años, es un sentimiento, una aspiración que tenemos de ser sede de todos los poderes. Pero eso han querido tocar, el sentimiento más puro de los chuquisaqueños, para llevarlos a un enfrentamiento, a una pelea pero sin tener fruto ... Entonces nos dividimos, la bancada de Chuquisaca tuvo un fraccionamiento por ese tema, se fueron los [asambleístas del MAS] que apoyaban a la capitalía plena, [...] (Zuazo y Quiroga 2012).

Los asambleístas de Chuquisaca de diferentes partidos, incluidos algunos del MAS-IPSP, se aliaron a la principal fuerza de oposición (PODEMOS) en su demanda por la capitalía plena. A partir de esta alianza, como con el “canto de las sirenas”, la recuperación de la capitalidad cercenada, amenazaba estar a un palmo de distancia.

Ante el desborde del conflicto y la contundencia del despliegue de fuerza de La Paz, en base a su vigencia como sede de gobierno, el partido oficialista (MAS) ofreció a Sucre un régimen de sede de gobierno compartida, que consistía en que las instituciones emergentes de la nueva Constitución tendrán sede en Sucre, 30 % de las sesiones del poder legislativo se realizará en Sucre, además de la realización de algunos proyectos de desarrollo, siendo el más importante la construcción del aeropuerto de Alcantarí (CLACSO 2007: 56).

La alianza Sucre –oposición de derecha– fue para Sucre como “el abrazo del oso” que acabó sofocando la posibilidad de un encuentro y la construcción de un régimen de poder compartido con La Paz. De esta forma, dado el grado de polarización y la escalada del conflicto, el Comité Interinstitucional no aceptó, o no pudo aceptar ninguna oferta, y la violencia se apoderó de las calles cancelando el diálogo como camino para llevar la asamblea constituyente a buen puerto.

Durante el transcurso de la Asamblea (2007) Sucre vivió un proceso inusitado de atención mediática nacional e internacional, movimiento económico y debate público de alto vuelo. Este conjunto de ingredientes cambiaron de un día para otro la hasta entonces apacible vida cotidiana sucrense, y dieron lugar a la emergencia de un rápido e intenso proceso de politización en torno a una identidad urbana, que se enraiza en el tipo de centralidad del poder de los tiempos de la Audiencia de Charcas. En este contexto dadas las raíces indígenas de la inmensa mayoría de los sucrenses, en un vuelco trágico de la historia, Sucre optó por reconocerse en una identidad señorial y racista como acto y como discurso.

Un asambleísta de La Paz del MSM, Reenato Bustamante, relata:

Otro momento negativo fue la agresión que sufrimos los constituyentes, fundamentalmente de La Paz y los que somos de origen aymara, quechua

en Sucre. No puedo decir de todos los ciudadanos de Sucre, pero si sus autoridades, hemos sido agredidos verbal y físicamente. Cuando iba a sesionar el pleno de la Asamblea Constituyente nosotros ... fuimos interceptados por un grupo de veinte o treinta personas que estaban ahí en movilización, que en primera instancia nos agredieron verbalmente, nos gritaban ¡Indios de mierda , llamas! y a lo último se tradujo en agresión física (Zuazo y Quiroga, 2012).

La lucha sucrense por la capitalías y la represión policial, inviabilizaron la continuidad de la Asamblea en la ciudad de Sucre. En un intento de burlar la protesta y aprobar el texto constitucional, el gobierno decidió trasladar las sesiones a las afueras de la ciudad, al “Liceo Militar teniente Edmundo Andrade”. Bajo custodia de dos anillos de protección, uno militar cercano y otro policial externo, el 24 de noviembre del 2007 la Asamblea Constituyente sesionó en este recinto sin presencia de la oposición y aprobó el texto de la Constitución.

Mientras los asambleístas oficialistas aprobaban la Constitución, los sucrenses se enfrentaron con la policía y tomaron todos los recintos policiales e instituciones gubernamentales de la ciudad, lo cual habla del tamaño de la ira y de lo multitudinario del hecho. Llegaron hasta el campo “La Calancha”, que es la entrada al liceo militar, y en este lugar fueron contenidos por la policía al precio de tres muertos y cientos de heridos en sus filas. Al amparo de la noche, entre el 24 y el 25 de noviembre, los asambleístas oficialistas huyeron en dirección a Potosí.

Después de la batalla de “La Calancha” los sucrenses quedaron con la imagen de haber concurrido nuevamente a la “guerra por la capital” y nuevamente haber sido derrotados. Lo que a inicios del siglo XXI era distinto es que los sucrenses que lucharon por la capital, al igual que la inmensa mayoría de los bolivianos, no eran los criollos hacendados dueños de vidas y haciendas de fines del siglo XIX de la “guerra federal”, sino por el contrario mestizos y quechuas urbanos, asediados por la pobreza y el sentimiento de ausencia de oportunidades de una ciudad de la periferia.

Seis meses después de los hechos de violencia, en ocasión de la efeméride departamental (25 de mayo), el presidente Morales decidió visitar la ciudad de Sucre, para lo que se congregaron en Sucre campesinos e indí-

genas quechuas para ser parte de la guardia presidencial, nuevamente los sucrenses se volcaron masivamente a las calles y vivieron una jornada de violencia y enfrentamiento entre mundo rural y mundo urbano chuquisaqueño, frente a una policía que no cumplía su tarea de ser el garante de la no violencia en la sociedad, en este contexto se dan los hechos de humillación y vejación anti campesina y anti indígena que circularon como imágenes virtuales, que marcan la ciudad⁹.

La Paz. Historia de un centramiento

La ciudad de “nuestra señora de La Paz” está ubicada en el noroeste de Bolivia, entre las faldas de la Cordillera Oriental (parte de la Cordillera de los Andes) y el lago Titicaca. El territorio de la ciudad es el valle del río *Choqueyapu*, el cual tiene una altitud de 3.660 msnm, que convierte a La Paz en la sede de gobierno más alta del mundo.

La configuración espacial de la ciudad data del tiempo de la colonia, del siglo XVI (1549), cuando se asienta en el margen derecho del río *Choqueyapu* (Deidad o Señor del oro). Presenta una zona urbana colonial (damero) con una plaza principal y una estructura de cuadrícula regular conformada por manzanas y calles donde vivían los españoles y criollos (hijos de españoles nacidos en América). Fuera del margen de la ciudad, en la orilla izquierda del *Choqueyapu* se ubican los asentamientos de los indígenas. A partir de este momento la ciudad se desarrolla con un “modelo de discriminación étnica, cultural y económica” (Szmuckler, 1996).

La historia socio política de la ciudad queda reflejada en sus tres caras espaciales. La primera, faceta colonial en que la ciudad está dividida entre

9 Medio año después de que concluya la Asamblea Constituyente en Sucre con enfrentamientos y muertos, ante el anuncio de la visita del presidente Morales, que los sucrenses leyeron como una afrenta, durante el 24 de mayo del 2008, nuevamente se registraron enfrentamientos entre los sucrenses versus campesinos e indígenas que habían llegado a la ciudad a esperar y resguardar la visita del presidente Morales. En este contexto un grupo de sucrenses tomó de rehenes a un grupo de campesinos e indígenas y los condujo a la plaza principal, donde procedieron a ejercer una serie de actos de humillación y vejación. Les ordenaron arrodillarse, besar el suelo, gritar viva Sucre capital de Bolivia, besar la bandera de Sucre y gritar no soy del MAS (Defensoría del Pueblo Bolivia, 2009).

ciudad de españoles (este) y de indios (oeste). La segunda, mestiza a regañadientes y empoderada, que temporalmente comienza en el siglo XX con La Paz como sede de gobierno, la ciudad se asienta en la plaza principal de la colonia (este) y se expande al sur invisibilizando el barrio de San Pedro que era el barrio colonial de indios (oeste). Y la, La Paz-El Alto, en que la ciudad se expande al altiplano (noroeste), territorio aymara; tiempo del despliegue del orgullo aymara de la ciudad de El Alto.

La Paz - El Alto. El camino del empoderamiento

La historia de Bolivia está marcada por la presencia recurrente de crisis políticas articuladas a los vaivenes de la economía, La Paz, como centro territorial del poder, a partir de 1952 fue caja de resonancia de la incertidumbre política del país. Con el tiempo, la situación de crisis cíclica, unida al peso demográfico, político y económico de la ciudad, se traducen en una cultura participativa de la agencia y el empoderamiento social.

La fortaleza de las instituciones democráticas es el marco de garantía de las libertades individuales. En La Paz, la ausencia de una tradición de institucionalidad democrática, genera una incertidumbre latente, que evita que en él/la ciudadana emerja un sentido de lealtad y obediencia pasiva a la ley.

Entre la cultura de la agencia y el empoderamiento social y una relación ambivalente con las leyes, en La Paz tenemos un escenario volátil para el gobierno de la ciudad en un contexto que obstaculiza la emergencia de instituciones sólidas que se asienten en la confianza ciudadana, sostenida en el tiempo.

La cultura del empoderamiento ciudadano lleva a los paceños, de tanto en tanto, a ingresar en un modo de emergencia política, de protesta social, en que el ciudadano se sintetiza en la protesta callejera, como bronca colectiva compartida, transmuta y se convierte en fiesta de la solidaridad y emerge un sentimiento de “nosotros”.

Esta presencia de cultura del empoderamiento y su regularidad en el tiempo ha dado lugar a que el espacio público sea el espacio del encuentro-desencuentro. Encuentro por lo que se conquista con la protesta y desen-

cuentro por el fracaso recurrente, para traducir en institucionalidad los logros callejeros.

A inicios del siglo XXI, a medida que la ciudad de La Paz tiene una tradición urbana más larga y mayor institucionalidad, se fortalecen y sistematizan sus hábitos modernos y urbanos y se añeja el recuerdo de La Paz plebeya; es cuando juega un rol central la relación dialéctica de ciudades siamesas: La Paz - El Alto.

La revaloración social de las identidades y cultura indígena, que vive Bolivia a inicios del siglo XXI, se expresa en el florecimiento de la cultura en la Paz - El Alto. La revaloración identitaria aymara es la fuente de una nueva mirada, amigable con el territorio y con la propia imagen, que establecen un cambio en la sociedad y en la ciudadanía, en que La Paz - El Alto desde su centramiento, empiezan a rotar sobre sí mismas, al mismo tiempo que dialogan con la ciudad gemela. Este contexto permite entender este tiempo como el del florecimiento cultural urbano alteño - paceño que tiene sus primeras expresiones en la arquitectura, la música, el teatro y el arte culinario.

La Paz - El Alto. Juego de espejos e identidades en disputa

A partir de 1952 La Paz tiene una cultura incluyente del espacio público que permite un acceso abierto a todos sus habitantes, sin embargo, ha desarrollado un diálogo de construcción y deconstrucción de identidades, primero entre las dos ciudades gemelas La Paz - El Alto, con la emergencia de identidades sociales que buscan la reafirmación en tanto ciudadanos. Así el lema de los alteños es: “El Alto de pie nunca de rodillas” que alude a la marcada desigualdad entre las dos ciudades y cómo se experimentan estas inequidades desde la perspectiva de la ciudadana/o alteña. Desde el entorno metropolitano, que es rural-urbano, la ciudad de La Paz es pensada por los otros, como un centro que monopoliza y excluye del acceso a servicios, a recursos económicos y a poder político.

Por un lado la ciudad de La Paz con El Alto que como todo centro disfruta su centralidad, que recientemente empieza a rotar sobre sí misma, que es lo que ha abierto un tiempo de florecimiento cultural a inicios del

siglo XXI. Cabe remarcar que este es un proceso que comenzó en vísperas de la revolución del '52 y recién hoy nos muestra los primeros frutos maduros.

Por otro lado la ciudad de La Paz, que sobrevive en el centro de la tensión entre una ciudadanía por una parte altamente politizada, participativa y empoderada y por otro lado fuertemente expuesta a la modernidad con sus imaginarios sintetizados en los pilares: individualismo y consumismo.

Las altas expectativas de acceso a la modernidad de los paceños se expresan en diferentes niveles y espacios. Por una parte cabalgan entre el ideal moderno del desarrollo del individualismo y ejercicio de libertades que, frecuentemente, choca con una institucionalidad débil que no termina de garantizar un marco de seguridad para el despliegue de estas libertades prometidas y la vigencia de imaginarios comunitarios y parroquiales de lazos familiares extensos que se reproducen en la ciudad. Por otra parte, navegan entre altas expectativas de estilos de vida consumista, presentes como promesa luminosa en el espacio virtual, en el imaginario social y en los escaparates que invaden los espacios públicos de la ciudad; la permanente frustración por la imposibilidad de cumplir estos “sueños” inducidos y la transmutación del deseo no cumplido, en un sentimiento de desarraigo y no pertenencia a la globalidad.

La Paz metropolitana y el derecho a la ciudad

Después de la revolución del '52 el crecimiento de La Paz dio lugar a la lenta emergencia de la ciudad de El Alto, que en principio era una ciudad dormitorio de la ciudad de La Paz. En 1985 la ciudad de El Alto fue separada administrativamente de la ciudad de La Paz y el resultado es la separación formal de una ciudad que quedó dividida entre el espacio más joven; de recepción de la migración rural del municipio y por tanto la parte de la ciudad con más carencias, y la vieja ciudad de La Paz, con mayor cobertura de servicios a la ciudadanía.

Además, el crecimiento de la mancha urbana paceña no ha quedado contenida en los municipios de la Paz y El Alto, sino que se extiende a

los municipios de Viacha, Palca, Mecapaca, Achocalla y Laja. Es evidente entonces la necesidad de un proceso de metropolización de la urbe para poder emprender el camino a una inclusiva de toda la región metropolitana. Aunque el debate en torno a esta necesidad comenzó en la década de los '90 hasta el día de hoy la metropolización de La Paz no ha logrado consolidarse y la ciudad no constituye una unidad administrativa sino dos ciudades grandes: La Paz y el Alto y varios pueblos - urbes de expansión de la ciudad.

Un momento prisma para observar el cambio social seguido por el cambio institucional en la ciudad de La Paz es febrero del 2002¹⁰, en que la ciudad vivió un evento climático extremo, una granizada descomunal en intensidad y tiempo de duración, que inundó el centro de la ciudad y acabó con la vida de 60 personas en pocas horas. Este evento fue un punto de quiebre en la historia de la ciudad, pues a partir de este momento para los paceños y para el gobierno municipal de La Paz quedó claro que la primera prioridad es la infraestructura urbana, que garantice el derecho a la vida¹¹ como la base del derecho a la ciudad. Aquel “Febrero negro” y la exposición a la modernidad cimentan en los paceños un panorama de altas expectativas de seguridad, acceso a servicios y calidad de estos.

A partir de ese momento, La Paz se ha desarrollado como una ciudad orientada a satisfacer las demandas urbanas de una ciudadanía empoderada, que empieza a mostrarse como una isla, si no es capaz de llevar a buen puerto el proceso de metropolización, sobre el que se debate mucho, pero se avanza poco.

Conclusiones

Pensar la centralidad territorial del poder nos remite a una mirada histórica en que distinguimos cuatro momentos constitutivos de la cuestión de la

10 Febrero negro alude a la granizada que azotó la ciudad de La Paz por varias horas el 19 de febrero del 2002.

11 Como una forma específica del acceso a los servicios urbanos planteados en la “Carta mundial por el derecho a la ciudad”

capital de Bolivia: el primero es el momento crítico de transición, colonia – república, que nos permite entender a la ciudad de “La Plata de la Nueva Toledo” (Sucre) como capital de la República de Bolivia, en tanto heredera política de la centralidad económica para España y para el mundo, de la plata potosina.

El segundo momento es la guerra civil (1898-1899), conocida como guerra federal, en que La Paz, económicamente empoderada disputa el ejercicio del poder político de Sucre. Con la ayuda decisiva de los aymaras, gana la batalla y en un compromiso, que da la espalda al mundo rural, las elites urbanas factualmente trasladan la sede de gobierno a La Paz pero no modifican la norma que establecía que Sucre era la capital¹². A través de este pacto se configura un régimen formal de poder compartido y real, de profundas asimetrías entre ambas ciudades, de los tres órganos de poder del Estado, en que Sucre alberga solo el poder judicial.

Andando el tiempo, el tercer momento es la revolución de 1952, en que la construcción del Estado nacional se entendió en Bolivia como ejercicio de centralismo autoritario y destrucción de estructuras estatales descentralizadas. En este marco, mientras el resto del país es invisibilizado desde La Paz, la fuerza plebeya de la ciudad es aplastada y vegeta bajo las formas autoritarias imperantes, hasta la recuperación de la democracia en la década del ‘80, en que la Paz comienza un proceso de renacimiento político, social y cultural.

El cuarto momento es la Asamblea Constituyente 2006 – 2007 en que Sucre, por la presencia de la Asamblea Constituyente en su territorio y, en un proceso acelerado de centramiento y politización repone en la agenda política nacional su prerrogativa constitucional a ejercer la capitalidad, se alía con la oposición de derecha y, con este pacto, lleva el conflicto al extremo: al cierre de la Asamblea Constituyente y a la clausura de la oportunidad de construcción de un régimen de poder compartido más equitativo entre Sucre y la Paz.

12 Ley del 12 de agosto de 1838: Artículo 1°. - La ciudad de Chuquisaca es la Capital de la República, y conforme a la ley de 11 de agosto de 1826 se llamará en adelante la Ciudad Sucre.

Bibliografía

- Agencia de Noticias Fides (ANF) (2007). “Cabildo paceño aprobó proclama de seis puntos”, *ANF*, 20 de julio. Disponible en: <https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/cabildo-paceno-aprobo-proclama-de-seis-puntos-76414> (visitado el 19 de mayo de 2020)
- Almond, Gabriel y Verba, Sidney (1963). “The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations”. *Series: Center for International Studies*: , Princeton University Press
- Arguedas, Alcides (1975). *Historia General de Bolivia*. La Paz : Ed. Gisbert.
- Arzáns de Orsúa y Vela, Bartolomé (1676-1736). “Historia de la villa imperial de Potosi riquezas incomparables de su famoso cero, grandesas de su magnanima poblacion, sus gueras civiles y casos” Disponible en: <https://library.brown.edu/create/potosil/> (visitado el 27 de mayo de 2020).
- Barragán, Rossana y Qayum, Seemin (1997). *El siglo XIX: Bolivia y América latina*. Lima: Institut français d'études andines. Disponible en: <https://books.openedition.org/ifea/7381>
- Bakewell, P.J. (1988). “Silver and Entrepreneurship in 17th Century Potosi”, Dallas Southern Methodist University Press. Disponible en: <https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/jbla.1977.14.issue-1/jbla-1977-0104/jbla-1977-0104.pdf> (visitado e3 3 de marzo de 2020).
- Bourdieu Pierre (2012). *Über den Staat. Vorlesungen am College de France 1989 - 1992*. Berlín: Ed. Suhrkamp Berlin.
- Braudel, Fernand (1993). *A History of Civilizations*. New York: The Penguin Press.
- CEDIB Bolivia. “Población por provincias y municipios, censos 2001 y 2012, tasas crecimiento intercensal” Disponible en: <https://www.cedib.org/wp-content/uploads/2013/09/BOLIVIA-Crecimiento-intercensal-municipios.pdf> (visitado el 1 de mayo de 2020).
- Cervantes Saavedra, Miguel [1547-1616] (1966). *El ingenioso hidalgo Don Quijote de La Mancha*. Madrid: Espasa-Calpe. Disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmc7m055> (visitado el 08 de mayo de 2020).

- Condarco, Ramiro (1966). *Zarate, el temible Willka*. La Paz: Talleres gráficos bolivianos.
- Chirveches, Armando (1909). *La candidatura de Rojas*. La Paz: Sociedad de Ediciones Literarias y Artísticas.
- CLACSO (2007). “Cronología del conflicto social CLACSO. Bolivia 2007”. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20190429051231/Bolivia_2007.pdf (visitado el 22 de mayo de 2020).
- Defensoría del Pueblo Bolivia (2009). “Informe sobre los acontecimientos suscitados el 24 de mayo del 2008”. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.bo/uploads/files/informe-defensorial-sobre-los-acontecimientos-suscitados-en-la-ciudad-de-sucre-el-24-de-mayo-de-2008.pdf> (visitado el 22 de mayo de 2020).
- Diekmann, A. (2002). *Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen*. Hamburg: Verlag Rowohlt.
- Dunkerley, James (1981). “Reassessing Caudillismo in Bolivia, 1825-79”. *Bulletin of Latin American Research*, vol. 1, Nro. 1, octubre, 1981.
- El Municipio de Potosí. Disponible en: <https://www.municipio.com.bo/municipio-potosi.html#translate> (visitado el 24 de marzo de 2021).
- Gade, Daniel W. (1970). “Spatial Displacement of Latin American Seats of Government: From Sucre to La Paz as the National Capital of Bolivia”. *Revista Geográfica*, Nro. 73, (Diciembre de 1970): 43-57. Disponible en: Pan American Institute of Geography and History <https://www.jstor.org/stable/40992086> (visitado el 18 de marzo de 2020).
- Garcés, Fernando (2012). “¿Dónde quedó la interculturalidad? La interacción identitaria, política y socio racial en la Asamblea Constituyente o la politización de la pluralidad”. En *Lo que unos no quieren recordar es lo que otros no pueden olvidar. Asamblea Constituyente, descolonización e interculturalidad*, Zuazo y Quiroga. La Paz: Ed. Friedrich Ebert Stiftung FES.
- Gisbert, Teresa (s/f). “Bolivia: La nueva sede de gobierno y los constructores catalanes de principios del siglo XX”. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/28264271_Bolivia_La_nueva_sede_de_gobierno_y_los_constructores_catalanes_de_principios_del_siglo_

- XX/fulltext/57a2164508aeb16048347f73/Bolivia-La-nueva-sede-de-gobierno-y-los-constructores-catalanes-de-principios-del-siglo-XX.pdf (visitado el 11 de mayo de 2020).
- INE (2015). “Censo de Población y Vivienda 2012 BOLIVIA”. Disponible en: https://bolivia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Caracteristicas_de_Poblacion_2012.pdf (visitado el 24 de marzo de 2021).
- Kamen, Henry (1971). *The Iron Century. Social Change in Europe, 1550 - 1660*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Klein, Herbert (2011). *A Concise History of Bolivia*. Cambridge: Cambridge University.
- Lane, Kris (2019). “The First Global City”. Disponible en: <https://aeon.co/essays/potosi-the-mountain-of-silver-that-was-the-first-global-city> (visitado el 16 de marzo de 2020).
- Lefebvre, Henri (1968). *The Right to the City*. Disponible en: <https://theanarchistlibrary.org/library/henri-lefebvre-right-to-the-city> (visitado el 24 de marzo de 2021).
- March, J. and Olsen, J. (2009). “Elaborating the New Institutionalism”. En *The Oxford Handbook of Political Science*, Goodin, R. (Ed). Oxford: The Oxford University Press.
- Mesa Gisbert, Carlos (2017). “La obra estelar de Emilio Villanueva”. Disponible en: <https://carlosdmesa.com/2017/07/21/la-obra-estelar-de-emilio-villanueva/> (visitado el 11 de mayo de 2020).
- Moore, Jason (2010). “This lofty mountain of silver could conquer the whole world: Potosí and the political ecology of underdevelopment, 1545-1800”. *The Journal of Philosophical Economics*, IV 1: 58-103. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/313038428_This_lofty_mountain_of_silver_could_conquer_the_whole_world%27_Potosi_and_the_political_ecology_of_underdevelopment_1545-1800 (visitado el 24 de marzo de 2021).
- ONU (2020). “Hábitat Componentes del derecho a la ciudad”. Disponible en: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/componentes-del-derecho-a-la-ciudad> (visitado el 24 de marzo de 2021).
- Roca, José Luis (2001). *Economía y Sociedad en el Oriente Boliviano (siglos XVI-XX)*. Santa Cruz de la Sierra: Editorial Oriente.

- Szmuckler, Alicia (1996). “Políticas urbanas y democracia”. Disertación de maestría. Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES), Santiago de Chile.
- Zavaleta. René (1986). *Lo nacional-popular en Bolivia*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Zetina, Nallely (2013). “Carta Mundial por El Derecho a la Ciudad”. *Revista MEC-EDUPAZ, Universidad Nacional Autónoma de México*, Sección: Documentalia, Nro. III, marzo- septiembre 2013. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/mecedupaz/article/viewFile/36443/33018> (visitado el 24 de marzo de 2021).
- Zuazo, Moira y Quiroga, Cecilia (2012). *Lo que unos no quieren recordar es lo que otros no pueden olvidar. Asamblea Constituyente, descolonización e interculturalidad*. La Paz: Ed. Friedrich Ebert Stiftung FES.
- Zuazo, Moira (2003). *Exclusión y construcción democrática*. La Paz: Instituto de Investigaciones de Ciencias Políticas Universidad Mayor de San Andrés y Plural.

El caso de Montevideo

Salvador Schelotto¹

Resumen

Montevideo, ciudad capital de Uruguay presenta particularidades por su papel determinante en la demografía y el sistema urbano y territorial del país. Consecuencia de sus orígenes y su peripecia histórica y de su proceso planificador. La nueva fase territorial que actualmente transita, permite sostener se que avanza hacia una estructura metropolitana crecientemente policéntrica y reticular. En los últimos treinta años, el proceso de planificación y gestión se desarrolló con continuidad y de manera incremental, paralelamente al desarrollo de la legislación departamental y nacional, abordando las escalas metropolitana y regional. En ese marco, el proceso de descentralización y participación social impulsado desde 1990 es una señal distintiva.

Los desafíos actuales muestran una agenda abierta y asuntos pendientes, así como interrogantes sobre posibles cambios de tendencias a partir de recientes cambios políticos.

Palabras clave

Montevideo, Planificación, Planificación Metropolitana, Planificación Estratégica, Región Metropolitana, Macrocefalismo, Descentralización, Participación social.

1 Arquitecto. Profesor Titular, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República, Uruguay. sschelotto@gmail.com

Capitalidad fáctica de un país macrocefálico

Ambiente, territorio y ciudad en la historia montevideana

Montevideo está próxima a conmemorar los trescientos años de su fundación. La ciudad es resultado de un proceso fundacional colonial tardío del imperio español en América; situada en un territorio fronterizo fue disputada también, por aquellos tiempos, por la corona portuguesa. Una marca de nacimiento que la ha acompañado hasta la actualidad. Como consecuencia, no solamente es la ciudad capital más joven del continente hispanoamericano, sino además es la ciudad capital nacional más austral de América del Sur.

Ese proceso fundacional se inició en 1723, con la ocupación portuguesa en la península (actual Ciudad Vieja), prolongándose hasta el año 1726 cuando, el 24 de diciembre, finalmente la corona española declaró fundada la ciudad de San Felipe y Santiago de Montevideo. La ciudad española se emplazó sobre la boca de una amplia bahía y puerto natural, que resguardaba a los navíos y basada en el modelo de “ciudad territorio”. La motivación para su fundación fue militar, como respuesta a una amenaza externa con el fin de asegurar el control del territorio. Se trataba de una plaza fuerte, completamente amurallada, cuyo sistema defensivo se completó con la construcción, hacia 1809-1811, de la Fortaleza del Cerro de Montevideo, cerrando el acceso a la bahía de Montevideo a navíos enemigos.

Pertenciente al Virreinato *del Alto Perú* primero y luego al del Río de la Plata, en 1776. Montevideo se constituyó en gobernación político-militar, a partir de 1749, conformando una ciudad-territorio cuya circunscripción cubría parte de la llamada “Banda Oriental” del río Uruguay.

Esa Banda Oriental, al decir de los historiadores Reyes Abadie, Bruschera y Melogno, se define a partir de la trilogía de “Pradera, frontera y puerto” (Reyes Abadie, Washington (1965).

Montevideo fue afianzando su rol primero como enclave militar en un territorio en disputa entre imperios europeos (Portugués, Español, Británico), luego como puerto competidor de Buenos Aires y, finalmente cabecera de un amplio espacio productivo, como capital del naciente Estado Oriental,

a partir de 1830, inserto en el llamado “imperio informal” británico en el Río de la Plata.

Desde el punto de vista de la organización y dominio territorial, la circunscripción de esa gobernación político-militar abarcó un espacio delimitado, en el que se asignaron chacras y suerte de estancias, y en el que se fundaron, por parte de los españoles, varios centros poblados y ciudades, como San Isidro Labrador (Las Piedras) en 1744, Sauce en 1749, Pando en 1780, la Villa de Guadalupe (hoy ciudad de Canelones, capital departamental) y la ciudad de San José de Mayo (también capital del departamento homónimo) ambas en 1783 y finalmente la Villa de Florida en 1809 (actual cabecera del departamento homónimo). Ese territorio coincide aproximadamente (aunque era más extenso), con el territorio de la Cuenca del Río Santa Lucía, afluente del Río de la Plata, y con un tramo del extenso litoral platense desde la desembocadura del Arroyo Cufre al oeste, hasta las Sierras de Maldonado al este.

Si bien la ocupación y la transformación humana del territorio se remonta al menos hacia el holoceno temprano (6.000 AC), en tiempos coloniales se produce una intensificación en los usos del territorio, cuya construcción histórica determinó la conformación de núcleos de población, infraestructuras y actividades productivas, que transformaron el paisaje y el ambiente.

Ese territorio delineado en tiempos de la colonia hoy incluye a casi la totalidad de la actual Región Metropolitana, que concentra a casi dos tercios de la población nacional y a un porcentaje aún mayor de su producción, medida en términos de producto bruto². Se reconoce que la actual definición, en términos geográficos y socio-ambientales, está fuertemente arraigada en aquellas determinaciones originales que datan del siglo XVIII. Esta constatación reafirma que algunos de los principales rasgos identitarios, socioculturales, productivos y determinantes políticas y administrativas del territorio uruguayo actual son más antiguas aún que el propio país como entidad independiente, que pertenecen a procesos de larga duración.

2 El territorio metropolitano reunía para 2004 aproximadamente a 1:900.000 personas residentes en ámbitos urbanos y unas 70.000 residentes en áreas rurales (estimación realizada en 2007 para el *Libro Blanco*).

Fue en el siglo XIX, fundamentalmente en la segunda mitad, cuando se terminó de conformar y consolidar la traza radial de las infraestructuras de comunicación (primero los caminos, luego la red ferroviaria y carretera). Algunos datos fundamentales confluyeron en la consolidación de la ciudad de Montevideo como cabecera del extenso territorio de la entonces Banda Oriental, luego Estado Oriental independiente: la bahía y el puerto, el litoral platense, la cuenca del río Santa Lucía y las vías de penetración radiales (originalmente caminos reales y trazados carreteras), así como la red ferroviaria con una configuración también radial.

La construcción histórica del territorio del Uruguay independiente es resultado de la peculiar interacción entre dinámicas productivas, procesos sociales y acciones públicas.

En ese trayecto, la consolidación de la división política territorial basada en la estructura departamental, que fuera completada también en las primeras décadas del siglo XX, fue de la mano de la formación del Estado moderno y de la afirmación de su gobierno sobre los territorios, particularmente a través de la afirmación de las capitales departamentales. En ese panorama de urbanidades, la ciudad de Montevideo constituye un caso peculiar y distinto al del resto de los centros poblados del país. Preexistente al propio Estado, capital nacional y a la vez departamental, en un pequeño territorio de poco más de 520 km², el 60% del cual es área rural. Su condición de capitalidad es de hecho, dado que ni en la Constitución Nacional ni en ningún texto legal se determina esa cualidad.

El “macrocefalismo montevidiano” se asoció a tempranos procesos de ocupación territorial, pero fue recién en los años 50 del siglo XX en que se comenzó a visualizar la emergencia de procesos de complejización de su estructura urbano-territorial y metropolización.

Esos procesos de desborde tuvieron como antecedente la fuerte concentración poblacional en Montevideo, como resultante de los flujos migratorios internacionales e internos. Hacia 1908, momento en que se realizó el primer censo de población, en el Uruguay moderno, la población migrante en Montevideo tenía una importante incidencia, así como la originaria de otros departamentos.

El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) estima que “en los primeros treinta años del siglo XX, Uruguay duplicó su población. En 1900 la misma se estima en aproximadamente 925.884 personas y en 1930 alcanza y supera la cifra de 1.875.000. Para que este fenómeno vuelva a repetirse habrá que esperar hasta el año 2015, con lo cual pasarán aproximadamente 85 años”³.

El Censo de 1908 registró una población total en el país de 1.042.686 habitantes. De los cuales 309.231 vivían en Montevideo (29.7%), el 20% de estos había nacido en otros departamentos y una parte significativa era inmigrantes (Censo Uruguay INE, 1908).

Para 1963, esa proporción varía de manera significativa, llegando a un 46.3%. Alcanzando su máximo histórico, a partir del cual no dejará de descender: 44.4% en 1975 y 1985, 42.5% en 1996, 40.9% en 2004 y 40.1% en 2011 (INE Uruguay, 1975, 1985, 1996, 2004 y 2011).

En términos muy generales se puede afirmar que la primacía de Montevideo en relación al resto del país a comienzos del siglo XX obedece a tres factores: desarrollo poblacional propio y atractividad de su actividad comercial e industrial, e inmigración internacional y migración de población desde el campo. Este proceso continuó con nuevos flujos migratorios internacionales y del interior del país hasta fines de los años 50. Las migraciones internas conformaron los cinturones de pobreza de la periferia urbana.

Los primeros indicios de un incipiente proceso de metropolización se comienzan a registrar a partir de mediados de la década de 1950, cuando algunos estudios académicos de la Facultad de Arquitectura advierten que la desigual interpretación –en cada departamento– de las restricciones a los nuevos fraccionamientos, determinadas en las leyes de Centros Poblados de 1946, permitieron la creación de “fraccionamientos balnearios” y “villas” sin contemplar los requerimientos y estándares de infraestructura en departamentos vecinos. Se comienza a ocupar en forma progresiva territorios asociados a los llamados “corredores metropolitanos” hacia el oeste (Ruta Nacional 1) en el departamento de San José, y hacia el norte y noreste (Ruta Nacional 5, 6 y 7) y hacia el este (Ruta Nacional 8) en el

3 Ver: <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/35704/VARIABLES+ESTADISTICAS+RELEVANTES+DURANTE+EL+SIGLO+XX++1+POBLACION.pdf/ac906a54-7873-4d0a-becf-5cf0ef7d8cc5>

departamento de Canelones. Una mayor permisividad de esas administraciones departamentales y la prohibición de nuevos fraccionamientos sin servicios en Montevideo determinaron un patrón de ocupación territorial inicialmente radial, que luego sumaría otros “corredores metropolitanos”.

Al analizar el desarrollo histórico de las áreas urbanizadas y las infraestructuras asociadas, se comprueba que la incipiente metropolización con patrón radial calificó la etapa de desarrollo territorial durante unos 40 años, aproximadamente entre 1955 y 1985⁴. En ese período creció en población y en actividad el departamento de Montevideo; también su entorno metropolitano próximo, denominado por algunos “área metropolitana inmediata”, sobre ejes o corredores viales principales del trazado radial.

Estos crecimientos están asociados a procesos de segregación residencial y fragmentación territorial, que involucran a sectores tanto de población de muy bajos ingresos (frecuentemente asociada a periferias no estructuradas y dinámicas propias de la ciudad informal) como de ingresos medios y altos (como es el caso de la “Ciudad de la Costa” y posteriormente algunas urbanizaciones y barrios cerrados).

A partir de 1996, el departamento de Montevideo fue perdiendo población de manera persistente (en términos relativos y también en números absolutos), en beneficio del territorio metropolitano externo al departamento, el que no solamente consolida nueva población residente, sino que además capta nuevas actividades y emprendimientos productivos y de servicios. En ese trayecto, se profundizan los procesos de fragmentación y segregación ya mencionados.

La combinación de dos dinámicas: por una parte la relativa pérdida de primacía de población del departamento de Montevideo, y por otra el crecimiento demográfico del territorio metropolitano exterior, conjugada por la dinámica económica, es lo que caracteriza a la nueva fase de desarrollo territorial.

Será a partir de entonces, con las transformaciones productivas del país y de la región metropolitana que se empiecen a asociar otras conexiones, transversales, a la conectividad históricamente predominante, radial.

4 En Uruguay los Censos de población modernos se realizaron en los años 1908, 1963, 1975, 1985, 1996, 2004 (recuento censal) y 2011, estando previsto realizar un nuevo Censo en el año 2021.

De esa manera, se intensifican y generan sinergias y complementaciones entre áreas productivas, centros de servicios y de consumo, empezando a equilibrar el peso abrumador de la centralidad metropolitana principal, Montevideo.

El incipiente policentrismo involucra urbanidades y centralidades históricas preexistentes como las de las Piedras, Sauce o Pando, así como “nuevas centralidades” metropolitanas como Ciudad de Plata, Barros Blancos y Ciudad de la Costa, que dan cuenta de la de conformación progresiva de una verdadera “metrópolis reticular”; proceso que se comenzó a hacer más notorio en las últimas décadas, y en particular a partir del prolongado ciclo de reactivación y crecimiento económico posterior a la crisis económica y social de 2001-2002, mostrando nuevas e intensas conexiones transversales entre diferentes centralidades metropolitanas.

En ese período, el territorio metropolitano, con la corona exterior de la ciudad de Montevideo dentro del departamento, con el territorio de Canelones y de San José, experimentó un intenso flujo de inversiones en áreas vinculadas al comercio exterior, la logística, la agroindustria y la industria alimentaria, la química, la del medicamento y otros, concentrándose en algunos “corredores” tales como la Ruta perimetral 102 y el Camino al Bajo de la Petisa en Montevideo, la Ruta 5 Sur, las Rutas 8, 101 y 102 en Canelones y la Ruta 1 en San José.

En 2011, en algún trabajo anterior ya señalaba este incipiente cambio de matriz estructural del territorio:

La estructura urbano-territorial de Montevideo evoluciona en un escenario territorial metropolitano fuertemente dinámico, el cual ha sido calificado como de “metrópolis reticular”. En las últimas tres décadas, los procesos convergentes de metropolización, extensión, vaciamiento del centro metropolitano principal y transformación de la matriz productiva, el entorno periurbano y la interfase urbano-rural han dominado ese escenario territorial” (Schelotto, 2011: 315).

Esta mirada se sustenta en el reconocimiento de una dinámica y una matriz territorial estructural caracterizada por la “heterogeneidad disconti-

nua” (ya identificada en el “Libro Blanco” en 2007)⁵ en el reconocimiento de un sistema de centralidades metropolitano en proceso de mutación: “La idea clásica o tradicional de centralidad entra en crisis cuando se la asocia con un marco de heterogeneidad territorial discontinua en un territorio metropolitano” (Schelotto, 2011: 316).

El modelo territorial de esa Región Metropolitana o “ciudad región”, plantea una tensión entre la conurbación difusa y la metrópolis reticular –estructura en red–.

Se ha visto desbordada largamente la estructuración sobre la base de una ciudad central –Montevideo–, centro principal y de referencia a la vez de un Área Metropolitana y una Región, y se organiza sobre la base de un patrón espacial de heterogeneidad discontinua, con fuerte preeminencia del centro metropolitano principal.

“Esta situación se reproduce a su vez, en cada una de sus partes o piezas componentes, en una estructura a modo de un fractal, lo cual le otorga atractivo, riqueza y complejidad a la estructura descrita, conformando la retícula espacial en la que las centralidades operan de modo decisivo” (Schelotto, 2011: 317). Ese modelo de “heterogeneidad discontinua” implica yuxtaposición de piezas de ciudad compacta y ciudad difusa, áreas urbanas de medias y bajas densidades, alternadas con zonas rurales.

En virtud de ello, asumimos que la idea de *Región Metropolitana*, pese a su indeterminación relativa, es el que aplica a la mejor comprensión estructural de Montevideo y su condición de incipiente “metrópolis reticular” inserta en una “Región Urbana Sur” del Uruguay⁶.

5 En ese texto, se discutió y precisó asimismo, la diferenciación entre los conceptos: Conurbano Metropolitano, Sistema Urbano Metropolitano, Área Metropolitana y Región Metropolitana.

6 La idea de una *Región Urbana Sur* de Uruguay, que va al menos desde el departamento de Colonia hasta el de Maldonado está presente, bajo diferentes formalizaciones, en los estudios de Bervejillo y Lombardi y luego en “La Ciudad Celeste” de Aguiar, Capandeguy y Sprechmann. Fue retomada en los trabajos de revisión del Plan Montevideo hacia 2010 y posteriormente en estudios de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT).

Organización política e institucional y capitalidad

El Estado uruguayo es unitario y fuertemente presidencialista, conducido por un Poder Ejecutivo encabezado por el Presidente de la República, quien gobierna en acuerdo con su Consejo de Ministros. El Poder Legislativo, con las dos Cámaras, de senadores y de diputados, y el Poder Judicial completan los tres poderes del Estado. La organización institucional, a partir de la Reforma Constitucional de 1996, comprende asimismo a 19 Gobiernos Departamentales (que tienen en el ejecutivo al Intendente Departamental y a una Junta Departamental), y a 125 Municipios. Estos últimos se instalaron por primera vez en el país en el año 2010.

Las competencias de planificación y gestión urbanística históricamente fueron asignadas a los Gobiernos Departamentales, sobre todo a partir de la creación de las Intendencias en el año 1908 y la Ley Orgánica Municipal del año 1935. Las Leyes de Centros Poblados, a partir del año 1946, limitaron algunas de esas competencias, fundamentalmente al regular la expansión urbana a través de los nuevos “fraccionamientos” y la potestad de creación de núcleos independientes (que en los hechos fueron fundamentalmente balnearios).

Recién en el año 2008 el país dispuso de una legislación completa y actualizada en la materia: la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (en adelante LOTDS), que asigna competencias específicas a los departamentos en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

Hasta 2008, con contadas excepciones como la ya citada del departamento de Montevideo, la planificación territorial en Uruguay tenía su aplicación casi exclusivamente en ámbitos urbanos o urbanizaciones balnearias, circunscribiendo a Planes Directores y normativas. Pese a que desde comienzos de la década de 1960 se verificó un impulso “desarrollista” en la gestión estatal que promovió la realización de planes de desarrollo, toda otra ambición que trascendiera la mera planificación y gestión urbana, se había recluido en el espacio de la academia o en planteos de colectivos sociales profesionales.

A partir de 2008, con la LOTDS y el proceso posterior de su implementación, asociados a un ciclo de gran dinamismo económico y social en

el país, y en el contexto de un comportamiento proactivo de las políticas públicas, se aporta una posibilidad de planificación y ordenamiento integral de los territorios, como política transversal y multinivel.

¿Un nuevo ciclo territorial?

Existen indicios de que la histórica y estructural primacía de Montevideo y de su Región Metropolitana se ha comenzado a debilitar en beneficio de otros componentes del sistema urbano nacional.

De ser así, estamos asistiendo al inicio de un nuevo ciclo territorial, en el que se estaría revirtiendo o alterando de manera significativa algunas de las características más fuertes de la organización del territorio. Uno de los indicadores de esa alteración es el desigual comportamiento demográfico de las llamadas “ciudades intermedias” (para el Uruguay, localidades urbanas de más de 20.000 habitantes) en relación a la de Montevideo, mostrando un incremento poblacional sensible que contrasta con la reducción en números absolutos de la población de la capital.

Esto es consistente con otros estudios recientes, basados en el análisis de datos de transporte de pasajeros, retomando estudios pioneros, como el de Snyder (1962)⁷ o los múltiples aportes, desde el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU), de Carlos Gómez Gavazzo y sus colaboradores, revelan que el sistema urbano nacional se organiza en subsistemas fuertemente integrados. Dentro de estos subsistemas, el metropolitano es el más complejo y mejor integrado.

Aún hoy, en 2021, resulta prematuro establecer si se ha seguido produciendo la evolución de la metrópolis reticular hacia un sistema complejo crecientemente integrado. Los datos que emerjan del censo de población y vivienda previsto para 2021⁸ y la realización de algunos otros estudios complementarios podrán arrojar más luz sobre este punto.

7 En 1960, el geógrafo estadounidense David E. Snyder realizó una estadía de investigación en el ITU para estudiar la movilidad de pasajeros en Uruguay. Pese a no contar con datos censales (fue previo al censo de 1963), su trabajo es precursor en muchos aspectos.

8 Debió ser suspendido por la pandemia del Covid-19.

Ninguna de estas transformaciones es ajena a las nuevas dinámicas económicas y sociales del Uruguay en lo que va del siglo XX; por el contrario, todo indica que son resultado de ellas. Martínez y Altmann (2016) plantean en un trabajo reciente que el sistema urbano nacional oscila entre la macrocefalia estructural y el policentrismo emergente. Proponen una lectura histórica de la organización territorial y el sistema urbano en ciclos asociados a “modelos de desarrollo” dentro de los cuales identifican el del sistema urbano tributario de la macrocefalia capitalina, el de metropolización y replanteos urbano-territoriales durante la inserción global en clave neoliberal y un tercero de conurbaciones y policentrismo con irrupción del agronegocio y nueva logística/matriz energética.

Esta lectura podrá ser complementada con otras capas de información, como lo es la inducida por la nueva dinámica de la descentralización de la educación terciaria y universitaria, desplegada desde 2005 en territorios externos a Montevideo.

En forma complementaria, es posible anotar asimismo la emergencia de proto estructuras metropolitanas en otros ámbitos del territorio de Uruguay, como lo es el caso, en el departamento de Maldonado, de la conurbación de las ciudades de San Carlos-Maldonado-Punta del Este y su entorno de influencia, que ha sido denominada en algunos estudios como “Aglomeración Central” de ese departamento (ITU 2008)⁹.

El urbanismo en Montevideo: aspectos institucionales y alcance instrumental

Antecedentes y contexto planificador hacia 1998

La ciudad de Montevideo tiene una rica trayectoria de planificación urbana y territorial. A los efectos de este artículo interesa traer a colación la experiencia que se viene procesando desde las primeras décadas del siglo

9 Esa denominación aparece con los estudios del ITU para el departamento de Maldonado hacia 2005-2008. Martínez y Altmann sostienen que este conglomerado emerge como una “segunda área metropolitana” en el Uruguay.

XX, si bien es posible reconocer algunos antecedentes previos. Algunos de los hitos notables de ese trayecto, que muestran la correlación de las ideas urbanísticas y planificadoras prevalentes en cada momento en el hemisferio occidental y su aplicación al medio local, son el “Concurso de las Avenidas” de 1911 que se afirma en el viario esteticista y el Plan Regulador de 1930 (donado a la municipalidad por un grupo de empresarios y notables), de las ordenanzas urbanísticas 1947 derivadas de dicho Plan, y finalmente el “Plan Director” de 1956.

Estas normas y documentos de planificación, nacionales y departamentales, se volvieron obsoletas hacia fines de los años ‘70, cuando diversos procesos convergentes impulsaron el despoblamiento de las áreas urbanas centrales e intermedias de la ciudad de Montevideo y empujaron al desarrollo de las periferias intra y extra departamentales, en ocasiones a través de invasiones de tierras y ocupaciones informales.

Los referidos procesos y tensiones culminaron a finales de la década de los años ‘80 en intensos debates procesados en el medio académico, la lucha social y el escenario político. Coincidente con la apertura democrática luego de doce años de dictadura (1973-1985), se procesaron discusiones y confrontaciones en relación a la planificación territorial y urbana, evidenciándose el retraso de los instrumentos por entonces vigentes para contemplar y encauzar las dinámicas territoriales y sociales de aquellos años¹⁰.

El acceso al gobierno departamental en Montevideo por primera vez de una fuerza de izquierda, en 1990, determinó que algunas de esas situaciones ya evidenciadas años antes se volvieran más urgentes, por lo que se inició un proceso, desde la Intendencia de Montevideo, de actualización

10 Para fines de la década de los 80 solamente se contaba con el Plan Director del año 1956 y algunos “estudios” posteriores realizados entre mediados de los años ‘70 y principios de los ‘80.

En 1984, a fines del período de la dictadura, se celebró entre Canelones, San José y Montevideo un Convenio de Coordinación Intermunicipal que conformó una Comisión Técnica Asesora con fines de “identificar y planificar políticas interdepartamentales de intereses comunes enfocados al ordenamiento del territorio”. A principios de 1990 se intentó, sin éxito, reactivar esta iniciativa. En 1985 se creó el “Plenario Interjuntas del Área Metropolitana”, en el ámbito de las Juntas Departamentales de Montevideo, Canelones y San José, (al que luego se incorporó la Junta de Florida). Este plenario se constituyó en comisiones temáticas elaborando diagnósticos y propuestas sobre ambiente, transporte y vivienda entre otros. Este plenario aún sigue funcionando.

normativa y de construcción incipiente de instrumentos de planificación. Es así que entre 1990 y 1994 se avanzó en algunos aspectos de descentralización de la gestión y planificación del transporte colectivo y en normativas urbanísticas particularizadas para sectores de la ciudad, fundamentalmente con objetivos de protección patrimonial. Hacia 1994 se comenzó a transitar el camino de la Planificación Estratégica Urbana, abriendo una nueva línea de reflexión que posteriormente tendría aplicación en diferentes niveles.

Será recién en 1995 que se comenzaría a trabajar en la dirección de construir un plan de ordenamiento territorial integral, lo que condujo al Plan Montevideo.

El “Plan Montevideo” refunda la cultura planificadora

El Plan Montevideo, aprobado en diciembre de 1998, constituye el primer ejemplo de un instrumento contemporáneo de planificación urbana y territorial. Asume y sintetiza diversas influencias e intenciones, asociando las mismas a lineamientos e instrumentos de gestión.

El año 1998 determinó un antes y un después en la planificación y ordenación territorial de Montevideo, con resonancias de alcance metropolitano y nacional. En diciembre de ese año, la Junta Departamental de Montevideo aprobó el Decreto N° 28.242 denominado “Plan Montevideo (Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005)” y con este acto culminó una etapa prolongada de construcción de un sistema de planificación y ordenamiento territorial moderno para el departamento, iniciada con la transición democrática hacia 1982-1985 pero profundizada y desarrollada con más intensidad desde 1990¹¹.

Este hito marcó un momento canónico en la cultura planificadora no solamente a escala de Montevideo sino nacional, por cuanto vino a suplir

11 En el ordenamiento constitucional del Uruguay, los Gobiernos Departamentales están conformados por un órgano Ejecutivo integrado por el Intendente Departamental y un cuerpo legislativo denominado Junta Departamental. Los Decretos Departamentales tienen fuerza de ley en el territorio del departamento respectivo.

la ausencia de una legislación y ámbitos de planificación y actuación urbanística y territorial de alcance nacional, planteando desde un instrumento local las pautas y criterios que en alguna manera excedían y sobrepasaba su alcance territorial y competencial. Se pre anunció así una construcción legal e institucional mucho más compleja que habría de cristalizar diez años después: la LOTDS)¹².

El Plan Montevideo se comenzó a elaborar en 1995, y su redacción, consulta pública y aprobación legislativa insumieron casi tres años¹³. Implicó la sistematización y análisis de información, construcción de capacidades técnicas, actualización teórico conceptual, participación social y consulta multiactoral.

Eso se tradujo en una completa visión estratégica de la ciudad y el territorio con propuestas a nivel de ordenación urbana y territorial, desarrollo sostenible, conservación paisajística y ambiental, protección patrimonial, normativa edilicia y urbanística, desarrollo estructuras y sistemas territoriales y proyectos urbanos.

El Plan Montevideo se apoya en escenarios y en un diagnóstico territorial construidos desde una mirada integral del territorio, en el que la cuestión metropolitana y la condición metropolitana de Montevideo estuvieron bien presentes y fueron consideradas desde el punto de partida, así como también fueron tenidos en cuenta en el diseño de sus estrategias y su Modelo Territorial. Por obvias razones, estas consideraciones que excedían la competencia departamental no se incluyeron en las determinaciones normativas y de gestión.

12 Esta Ley marco modernizó de modo radical la planificación y el ordenamiento territorial y urbano. Es una ley de ordenamiento territorial que además tiene un perfil de protección ambiental, del patrimonio cultural y de descentralización. Se inspira, entre otras fuentes, al igual que el Plan Montevideo, en la legislación urbanística española y su redacción incorpora aportes de cooperación técnica de la Junta de Andalucía. Recoge, amplifica y mejora la experiencia del Plan Montevideo.

13 La Intendencia de Montevideo comenzó su elaboración a partir de acuerdos de cooperación técnica entre ella y la Junta de Andalucía suscritos en el segundo semestre de 1995 y de un convenio de cooperación con la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República. En este proceso jugó un importante rol de impulsor y liderazgo el Intendente Mariano Arana (quien lo fuera en dos períodos: 1995-2000 y 2000-2005).

Evolución de la planificación: Planificación derivada, Revisión y Directrices Departamentales

En forma paralela a los avances de escala regional, la gestión departamental siguió avanzando, con un fuerte impulso a partir de 2008, no solamente en Montevideo, sino en la totalidad del territorio. Los tres departamentos metropolitanos produjeron avances relevantes en la adecuación de su planificación a las nuevas reglas determinadas por la LOTDS, en particular en relación a la clasificación del suelo, pero a la vez registraron avances menores en la elaboración de una visión estratégica de los territorios.

Estos avances quedaron plasmados en las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (DDOTDS) aprobadas en los tres departamentos metropolitanos (Canelones, San José, Montevideo).

Montevideo transitó un camino de revisión del Plan que tuvo un hito hacia 2010, cuando se culminó un proceso de análisis crítico del instrumento, iniciado tiempo atrás, en el que se incluyó la compatibilización del plan con la LOTDS, a la vez que se actualizaron definiciones en relación al Modelo Territorial.

El documento de revisión del Plan Montevideo, desarrolla y ajusta el Modelo Territorial del POT de 1998 y lo enriquece con una mirada más profunda del territorio metropolitano, a través de la reinterpretación del rol de las áreas rurales productivas, las áreas litorales, los humedales y otras áreas naturales de valor ecosistémico, los corredores logísticos y las cuencas compartidas entre Montevideo y Canelones (cuencas de los arroyos Las Piedras, Toledo y Carrasco) y entre Montevideo, Canelones y San José (cuenca baja del Santa Lucía).

Este proceso cristalizó hacia 2013 con las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Montevideo, que alinearon las determinaciones del Plan Montevideo con la legislación nacional, y confirmaron los lineamientos estratégicos planteados quince años atrás.

Paralelamente, se desarrolló el Plan de Movilidad de Montevideo, aprobado en 2010. Que consagró el “Sistema de Transporte Metropolitano”, que tiene su base en el sistema de transporte colectivo de pasajeros de

Montevideo y que ha ido ganando territorio, usuarios y socios fuera del departamento, incorporando servicios de media distancia.

Por esos años la Intendencia de Montevideo impulsó la creación de la Unidad Agroalimentaria Metropolitana (UAM)¹⁴, un parque agroalimentario de referencia metropolitana y nacional, situado en la zona de Melilla (interfase entre la zona urbanizada y el área rural de Montevideo, muy vinculada a las vías de penetración rutas nos. 1 y 5 y a la ruta perimetral no. 102). La UAM es una unidad descentralizada que integra en su gobernanza a representantes de la Intendencia, del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y de gremiales de productores y comerciantes del sector granjero y alimentario, algunas de ellas de referencia metropolitana y otras de carácter nacional. Este proyecto se viabiliza en un predio de más de 90 ha. y un entorno amplio que se desarrolló como un Plan específico, derivado del Plan Montevideo.

Con posterioridad, la Intendencia de Montevideo siguió desarrollando un pensamiento planificador. Entre los años 2018 y 2019, la Intendencia de Montevideo realizó, con amplia participación de actores institucionales, sociales y académicos, así como referentes y expertos en diferentes temáticas, el ciclo prospectivo “Montevideo del mañana”. Una reflexión con horizonte 2050, retomando la tradición de la planificación estratégica e incorporando de una manera más explícita una agenda con miradas teñidas por cuestiones sociales, culturales y ambientales; entre ellas todo lo que tiene que ver con la respuesta al Cambio Climático y los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Un territorio, un proceso, proyectos, planificación sistémica

Al observar un proceso de treinta años, queda en evidencia que sobre el territorio metropolitano se han proyectado múltiples miradas que han enriquecido la comprensión de las dinámicas sociales, económicas y ambientales que en él se registran.

14 Esta Unidad fue inaugurada en febrero del año 2021.

En el presente existe un importante desarrollo de capacidades técnicas y de la información ambiental, social y económica, georreferenciada, y a la vez está disponible para todos los actores un mejor y más profundo conocimiento de procesos y transformaciones ya operadas o en proceso de implementación.

Paralelamente, sociedad y territorio continúan evolucionando: es posible sostener que estamos en los primeros momentos de un nuevo ciclo territorial, al que es necesario primero comprender para poder luego encauzar.

En este tránsito se cruzan diversos proyectos y demandas sociales. Por ejemplo, el postergado proyecto de un sistema de saneamiento para las localidades de La Paz, las Piedras, Progreso y 18 de mayo en Canelones, así como de algunos barrios de la zona norte del departamento de Montevideo.

Otras iniciativas y proyectos postergados están relacionados con la implementación de multimodalidad en el transporte de pasajeros o la disposición final de residuos sólidos urbanos.

El territorio real dista mucho del territorio imaginado y planificado. Quizás se deba dejar a un lado la ilusión de construir “el plan” para pasar a asumir que la complejidad sistémica del territorio demanda de un sistema, también complejo, de planificación y gestión, en el que la negociación y la concertación sean posibles.

Descentralización y participación ciudadana: historia de pioneros, un sistema en maduración

Desde 1990, Montevideo es vanguardia en innovación de gestión urbanística e incorporación de la participación ciudadana.

Fue a partir de ese año cuando el Dr. Tabaré Vázquez, primer Intendente de Montevideo perteneciente a la coalición de izquierda Frente Amplio, implantó un sistema de descentralización municipal con participación ciudadana. Este sistema se sostenía en tres componentes: un órgano político descentralizado (Junta Local) integrado por cinco miembros, un organismo de participación ciudadana (Concejo Vecinal) y un dispositivo

de gestión y prestación de servicios a nivel local (Centro Comunal Zonal o CCZ). El primero de ellos debía ser designado por el Intendente por acuerdo político que representaba la proporcionalidad de los resultados electorales (si bien el Frente Amplio siempre convocó a una elección interna para definir a sus ediles locales), el segundo, integrado por entre 15 y 40 miembros propuestos por entidades sociales y vecinales se integraba a través de un proceso de elección local.

Las zonas o circunscripciones en las que se dividió el departamento fueron 18 y se construyeron en base a agrupamientos de “unidades asociadas a barrios” en número de 62, (INE 1985). A cada una de esas zonas le correspondía algún elemento identitario común y una centralidad de referencia.

La experiencia de descentralización en Montevideo fue muy innovadora, apoyada por todo el espectro político y social, y se constituyó en una referencia para su réplica en otras partes del país, sobre todo a partir de 2005.

Se inspiró en las ideas predominantes en los años ‘80 y principios de los ‘90 en Europa, más concretamente en la experiencia de los “ayuntamientos democráticos” de España, y posteriormente se alimentó de desarrollos simultáneos y paralelos, como el del “presupuesto participativo” implementado por las administraciones del Partido de los Trabajadores primero en la Prefeitura de Porto Alegre y luego llevado a muchas otras ciudades en el Brasil.

La experiencia de una gestión descentralizada y que contemplaba intensos procesos de participación ciudadana (compromisos de gestión primero, presupuestos participativos luego con diversos formatos) constituyó una innovación institucional que dio pie a cambios aún más profundos, a escala departamental y nacional.

Un aspecto singular que merece ser destacado es el desarrollo de la planificación estratégica a nivel local y participativa. En efecto, los llamados Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal (PLAEDEZ), en sucesivas ediciones, involucraron a la administración departamental y local conjuntamente con los Concejos Vecinales y la sociedad civil, en una construcción participativa de alto impacto en la gestión.

Hacia 2010, y como consecuencia de la reforma constitucional de 1996 que creó el “tercer nivel de gobierno y administración”, y de la aprobación

de un proyecto de ley enviado al parlamento por el entonces Presidente Tabaré Vázquez, se crearon y eligieron los primeros municipios en el país. Los municipios son entidades colegiadas de 5 miembros (como las Juntas Locales), uno de los cuales (el primer candidato electo por el partido mayoritario) es el Alcalde o Alcaldesa.

Concebido como un sistema de desarrollo incremental, la municipalización del país aún es incompleta. Solamente tres departamentos sobre 19 tienen la totalidad de su territorio asignado a un municipio. En el caso del departamento de Montevideo se crearon 8 municipios (identificados con número de letras) sobre la base de las anteriores 18 zonas, agrupando dos o tres zonas, según el caso, para conformar un municipio.

En la práctica, estos municipios montevidianos constituyen “distritos” de una única ciudad. Cuatro de ellos son distritos netamente urbanos (los municipios B, C, D y CH) y cuatro son distritos urbano rurales (los municipios A, E, F y G, que conforman la corona exterior de la ciudad).

Los actuales municipios montevidianos, luego de tres elecciones consecutivas (2010, 2015 y 2020) tienen un relativo proceso de consolidación, si bien aún poseen dificultades de visibilidad y apropiación de parte de la ciudadanía, y poseen una débil identidad (a diferencia de las 18 zonas vigentes entre 1990 y 2010, que habían consolidado una identidad propia). Está abierto el debate sobre si es necesario la creación de nuevos municipios, subdividiendo alguno de los actuales.

Apuntes para un balance de treinta años de construcción

Logros y límites alcanzados

Considerando el trayecto de casi treinta años que va desde comienzos de la década de los años ‘90 del siglo pasado hasta el presente, la planificación y gestión de Montevideo y su entorno metropolitano generó una importante acumulación de experiencia, así como creación de conocimiento, disponibilidad y sistematización de datos, calidad y cantidad de propuestas y relevantes transformaciones en ese ámbito territorial.

Este proceso se aceleró a partir de 1998, con el hito que representó la aprobación y puesta en vigencia del Plan Montevideo.

Una particularidad de ese proceso es que se construyó inicialmente a partir de un instrumento departamental —el Plan Montevideo— pero que se planta desde un escenario más amplio, con vocación de comprender y gestionar una parte del territorio metropolitano desde una visión del conjunto y con una comprensión sistémica y estructural de la planificación territorial. Esta constatación pone en evidencia tanto la potencia del instrumento como sus limitaciones.

Dada esa condicionalidad de origen, determinada el alcance jurisdiccional departamental conjugado con la visión sistémica del territorio, el proceso de planificación alcanzó prontamente sus límites. Si bien se planteó desde un primer momento del impulso planificador una vocación de comprensión cabal del territorio, al mismo tiempo se reconocieron fuertes limitaciones a su desarrollo efectivo.

A partir del año 2005, y gracias a los cambios operados en el escenario político e institucional, esta visión pudo alcanzar a implementarse en un escenario país (competencia nacional y regional en ordenamiento territorial), en el que se logró obtener avances relevantes.

Tanto en la primera fase planificadora como en la segunda, una vez consagrados los avances se alcanzaron rápidamente nuevos límites, por lo que no todas las intenciones declaradas se pudieron viabilizar y algunos procesos quedaron trancos y sus objetivos distan de haber sido alcanzados.

Impulsos y frenos¹⁵, avances y bloqueos, logros y mediaciones, alternaron en los últimos 30 años. El proceso de planificación y gestión urbana y territorial en Montevideo es un proceso vivo, complejo, contradictorio; del que debe esperarse nuevas instancias en los próximos años.

En Uruguay se celebraron el 27 de septiembre de 2020, poco tiempo antes de culminar la redacción de este texto, las elecciones para renovar la conducción política en los gobiernos subnacionales: los 19 gobiernos

15 Estos términos hacen referencia a un célebre texto del historiador y ensayista Carlos Real de Azúa “El impulso y su freno”, publicado en el año 1964, en el que describe y analiza los avances y límites del reformismo batllista en las primeras décadas del siglo XX en Uruguay.

departamentales y 125 municipios del país. Con esa elección múltiple y simultánea culminó el largo ciclo electoral 2019-2020.

En ese marco, sobre todo en los departamentos de Montevideo y Canelones los programas partidarios, las propuestas de algunos candidatos y los debates políticos recogieron temas de alcance metropolitano, entre ellos los vinculados al ambiente y la movilidad.

Escenario abierto, agenda pendiente

El acceso al gobierno nacional a partir de las elecciones de noviembre de 2019 de una coalición de cinco partidos de derecha y centro derecha con un programa político restaurador del *statu quo* previo a 2005 que tiene como uno de sus centros el repliegue del Estado, no ha generado un escenario auspicioso para la continuidad y profundización de los procesos de planificación metropolitana. A esta complejidad se agrega la circunstancia que en las elecciones de septiembre de 2020 el Frente Amplio conservó los departamentos de Canelones y de Montevideo, mientras que el Partido Nacional (integrante de la coalición de gobierno), conservó a su vez el de San José. El mapa emergente del ciclo electoral 2019-2020 muestra una geografía político-administrativa fracturada en el territorio metropolitano, que agrega dificultad a la concertación de políticas comunes.

A modo de enumeración no exhaustiva, estos aspectos abarcan cuestiones vinculadas al ambiente: gestión de áreas ecológicamente significativas, entre ellas las que integran el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SNAP) y otras con protección departamental (fundamentalmente humedales y espacios litorales), gestión de cuencas hidrográficas compartidas, entre ellas la del Río Santa Lucía, gestión y disposición final de los Residuos Sólidos Urbanos; otros están asociados a la cuestión de la infraestructura para la movilidad y la conectividad: el transporte colectivo de pasajeros en diferentes modos (vial, ferroviario; particularmente en corta y media distancia) y su integración con el incipiente Sistema de Transporte Metropolitano.

Es posible identificar una relevante agenda pendiente, basada en problemas de articulación multinivel que distan de estar resueltos, y que también refieren a la cuestión de la capitalidad de Montevideo y su papel en el sistema urbano metropolitano y nacional.

Esta agenda involucra diferentes problemas de escalas (nacional, regional, metropolitana, departamental, local) como el desarrollo de infraestructuras y sistemas territoriales, la movilidad, gestión ambiental, conservación de ecosistemas, y aspectos como la coordinación de políticas habitacionales, productivas, culturales. Lo que implica a las administraciones municipales y departamentales, así como a agencias del Gobierno nacional. También a un espectro amplio de actores institucionales, sociales, empresariales, académicos, por cuanto la gobernanza del territorio involucra a todos ellos y en particular la referida a Montevideo, tiene una incidencia sustantiva en las condiciones de vida de una parte muy significativa de la población de Uruguay.

Bibliografía

- Arana, Mariano; Ricardo Álvarez Lenzi y Livia Bocchiardo (1985). *El Montevideo de la Expansión*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Bervejillo, Federico y Lombardi, Mario (1989) “Globalización, integración y expansión metropolitana en Montevideo. Hacia una región urbana de la Costa Sur”. Disponible en: http://web.uaemex.mx/pwww/rii/docs/ponencias/V_Seminario_RII_Ponencias/Expansion_metro-politana/Bervejillo-uy.doc (visitado el 20 de mayo de 2021).
- Aguiar, César A.; Capandeguy, Diego; y Sprechmann, Thomas (2006) “La Ciudad Celeste: Paisaje y Praxis Urbanística en un País del Sur”. *P +. Publicaciones, conferencias, exposiciones. Materia Arquitectura 03*: 110-127.
- Couriel, Jack (2010). *De cercanías a lejanías. Fragmentación socio urbana en el Gran Montevideo*. Montevideo: Trilce.
- De Barbieri, María, y Salvador Schelotto (2015). *Municipios de primera generación en Uruguay: desigualdad territorial, gestión local y accesos a servicios*. Montevideo: FADU-UdelaR.

- Gilmet, H. (2001). *Arquitectura al eje. La consideración teórica de los territorios de la arquitectura*. Montevideo: Trilce.
- Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU); Municipalidad de Maldonado. (2008). “Cuadernos de los Talleres Territoriales de Maldonado. Construyamos el territorio departamental entre todos”. Disponible en: <http://www.fadu.edu.uy/itu/files/2014/11/00-cuaderno-departamental.pdf> (Visitado el 20 de mayo de 2021).
- Intendencia Municipal Montevideo (IMM) (2020). *Proyectando el futuro. 30 años de planificación en Montevideo*. Montevideo: IMM.
- (2014) “Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible”. Disponible en: <https://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/planificacion/ordenamiento-territorial/directrices-departamentales-de-ordenamiento-territorial-y-desarrollo-sostenible-de-montevideo> (visitado el 20 de mayo de 2021).
- (2010) “Revisión del Plan Montevideo. Documento para la discusión”. Disponible en: <https://bibliotecasau.blogspot.com/2010/06/revision-del-plan-montevideo-documento.html> (visitado el 20 de mayo de 2021).
- (2010a) “Bases para el Plan Estratégico de Montevideo”.
- (2010b) “Plan de Movilidad. Hacia un sistema de movilidad accesible, democrático y eficiente 2010-2020”. Disponible en: https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/plan_de_movilidad.pdf (visitado el 20 de mayo de 2021).
- (1997). “Hacia un Plan de Montevideo. Avance del Plan de Ordenamiento Territorial, 1998-2005, documento de discusión”. Unidad Central de Planificación Disponible en: <https://sisbibliotecas.ort.edu.uy/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=39815> (visitado el 20 de mayo de 2021).
- (1994). “Montevideo. Visión de Ciudad, documento de discusión”. Disponible en: <https://sisbibliotecas.ort.edu.uy/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=25566> (visitado el 20 de mayo de 2021).
- (1994a) “Bases para el Plan Estratégico para el Desarrollo de Montevideo. Fase 1”. Disponible en: https://issuu.com/montevideodefrente/docs/bases_para_el_plan_estrategico_de_montevideo (visitado el 20 de mayo de 2021).

- Leicht, Eleonora (2018). "Ideas-versiones-generaciones. A propósito del Plan Montevideo". *Revista Thema, FADU-UdelaR*, N° 2, Cultura técnica y ciudad colectiva: 109-122.
- Martínez, Edgardo (2015). *Transformaciones del Sistema Urbano Metropolitano (TSUM 2014-2011)*. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República, FADU UdelaR.
- Martínez, Edgardo, Delgado, M y Altmann, L., (2016). *Sistema Urbano Nacional: una caracterización con base en la movilidad de pasajeros*. Montevideo: MVOTMA- FADU UdelaR.
- Martínez, Edgardo y Altmann, L. (2016a) *Entre la macrocefalia estructural y el policentrismo emergente Modelos de desarrollo territorial en el Uruguay (1908-2011)*. Montevideo: FADU-UdelaR.
- Programa Agenda Metropolitana (2007). *Libro Blanco del Área Metropolitana. Canelones, Montevideo y San José*. Montevideo: Editorial Agenda Metropolitana.
- Reyes Abadie, W; Bruschera, O; Melogno, T. (1965). *La Banda Oriental, pradera, frontera, puerto*. Montevideo, EBO.
- Schelotto, Salvador (2008). "La ciudad de Montevideo. ¿Una metrópoli policéntrica?". *Revista Centro-h*, Nro. 2: 37-46. Quito, diciembre 2008.
- Schelotto, Salvador (2011). "Montevideo y las centralidades metropolitanas. Los casos de La Paz, Las Piedras y Progreso". En *Uruguay. La centralidad Montevideana*, Fernando Carrión (Ed.) y Mariano Arana (Comp.): 315-341. , Quito: OLACCHI.

Capítulo IV
Ciudades capitales
en países federales

Luces y sombras de la autonomía porteña. Reflexiones político-institucionales a veinticinco años de su funcionamiento

Rafael Gentili¹

Resumen

En este trabajo el autor reflexiona sobre los principales aspectos del funcionamiento político institucional de la Ciudad de Buenos Aires a partir del reconocimiento de su autonomía en el año 1994; desde su mirada de dirigente político local, con una larga trayectoria en los temas de esta Ciudad, y rescatando aquellos aspectos que puedan resultar de interés en el proceso de debate en torno a la conformación del Distrito Metropolitano de Quito.

Palabras clave

Ampliación de derechos, Autonomía, Ciudad de Buenos Aires, Ciudad metropolitana, Descentralización, Participación ciudadana.

1 Abogado (UBA). Mg. en Análisis político (UNTREF). Laboratorio de Políticas Públicas, LPP.
Correo electrónico: rafael.gentili@lppargentina.org.ar

Introducción

El debate en relación a las tensiones entre centralización y descentralización en la conformación del gobierno autónomo de Buenos Aires es de vieja data (de Souza, 2004; Pírez, 2008) y ha dejado algunas lecciones que, sin dudas, son interesantes tener en cuenta en los debates que se están llevando adelante en relación con el proceso de autonomía del Distrito Metropolitano de Quito. Sin embargo, no existe un modelo único, ejemplar. Lo importante, desde nuestra perspectiva, es que el diseño institucional, sin descuidar las particularidades locales, colabore y aliente una mayor democratización de las instituciones de gobierno y de la sociedad.

Sin embargo, muchas veces existen factores históricos y políticos que condicionan los diseños institucionales. En efecto, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires aludir a su autonomía² es hablar, en buena medida, del drama de una nación –la Argentina– envuelta “en una despiadada guerra contra sí misma” (Halperin Donghi, 2014:113) desde hace más de doscientos años.

Desde los inicios de nuestra formación nacional, la ciudad de Buenos Aires ha estado en el centro de disputa por el poder político y económico entre la élite de la provincia de Buenos Aires y las élites del resto de las provincias del centro y norte del país (Fasano y Ternavasio, 2012; Halperin Donghi, 1994; Pírez, 2010; Sabato, 2013; Sabato, 2012; Schmit, 2013; Wasserman, 2013), porque, como dice un refrán popular: “*Dios está en todos lados, pero atiende en Buenos Aires*”.

De ahí que el gobierno propio de la ciudad de Buenos Aires sea una realidad relativamente reciente en la historia institucional argentina. Tuvo su hito fundacional con el reconocimiento de su autonomía realizado por la Convención Constituyente de 1994, que sancionó una nueva Constitución nacional, y se concretó dos años después con la elección de su jefe de gobierno por elección directa de la ciudadanía porteña y la sanción de una constitución local.

2 Entendemos por autonomía “una cualidad específica de la corporación [pública], que la distingue de otras corporaciones: su capacidad de gobierno propia, y, con más precisión, su facultad de organizarse, en las condiciones de la Ley Fundamental, de darse sus instituciones y de gobernarse por ellas con prescindencia de todo otro poder” (Salvador Dana Montaña, citado por Hernández, 2017: 48).

En ese sentido, el presente trabajo esboza una serie de reflexiones, inspiradas en mi experiencia legislativa y en la acción política local, sobre las principales enseñanzas que han dejado estos veinticinco años de vigencia de la autonomía porteña, y que entiendo pueden ser de utilidad en el debate que está llevando adelante la sociedad quiteña en pos de su autonomía política y económica. A tal fin, dividiré mi exposición en siete reflexiones. La primera de ellas refiere a los factores históricos que condicionan el proceso de autonomía porteña. La segunda y tercera rescatan aspectos que implican una mejora en *la gobernanza* de los asuntos públicos locales, en tanto las dos reflexiones que le siguen advierten sobre las dificultades que plantean los condicionantes políticos, así como la no resolución de problemas institucionales previos a la declaración de la autonomía. Por último, hacemos referencia a los desafíos que plantea la declaración de autonomía para el sostenimiento de una sociedad democrática y participativa.

***Primera reflexión.* Los factores históricos pueden condicionar el proceso de autonomía**

El desarrollo de la autonomía porteña está condicionado por dos factores históricos de distinto tipo. Me refiero a, por un lado, el proceso que llevó a la creación de la ciudad de Buenos Aires como un territorio federal (en tanto capital de la República) escindido de la provincia del mismo nombre (factor político-institucional); y por el otro, la configuración del marco espacial en que está inserta y se desarrolla su vida política, económica, social y cultural (factor social).

El primer factor está relacionado con la configuración de la Nación misma y el impacto que ello tuvo sobre el territorio porteño. En efecto, desde la eliminación de la institución colonial del Cabildo, en 1821, Buenos Aires no contó con la posibilidad institucional de un gobierno propio. Entre ese año y 1880 estuvo a cargo del gobierno de la provincia de Buenos Aires, como su capital. A partir de su federalización, en 1880, la gobernó (en tanto capital de la República) una Municipalidad, cuyo titular era nombrado por el Gobierno Federal, y un Concejo Municipal de elección popular que

no siempre tuvo vigencia. Recién a partir de la reforma constitucional de 1994, la ciudad se gobernó autónomamente, eligiendo tanto al ejecutivo como a la legislatura de sesenta miembros (Pírez, 2009: 10).

Dos consecuencias se derivan de ello. En primer lugar, la ciudad de Buenos Aires nunca gozó de soberanía propia, por el contrario, todas sus facultades fueron delegadas por el Estado nacional como consecuencia de la reforma de 1994. Esto es, sus poderes no son originarios ni previos como los del resto de las provincias argentinas (Salvatelli, 2019: 14)³. La implicancia política de esta *realidad jurídica* se limitaría a la imposibilidad de llevar adelante un hipotético proceso de secesión del estado argentino. Sin embargo, tal como describimos en nuestra “Tercera Reflexión”, ha sido utilizada como fundamento para limitar el alcance de su autonomía.

En segundo lugar, al ser el territorio en el que se asentó el gobierno nacional y carecer de voz propia, la Ciudad y sus habitantes fueron asimilados a aquél y por tanto identificados como los beneficiarios de las medidas adoptadas por el gobierno central en contra del federalismo argentino. Como señala el ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Horacio Rosatti, “la federalización total de la ciudad [de Buenos Aires] se edificó sobre la base de la expropiación del localismo porteño” (Rosatti, 2004: 105). Esta visión, que perdura hasta el día de hoy, ha condicionado la visión de las provincias sobre el avance de la autonomía porteña⁴.

El factor histórico social, por su parte, hace referencia al proceso de expansión de la mancha urbana desde el centro hacia la periferia, a partir de las diferentes olas migratorias que fueron poblando el territorio, y con-

3 De acuerdo al ordenamiento jurídico argentino, las provincias son las depositarias originarias de la soberanía. Por lo tanto, el estado nacional solo puede ejercer las competencias que aquéllas expresamente le delegan en el texto constitucional, conservando el resto. En el caso de la Ciudad la situación sería la inversa. Sin perjuicio de ello, la constitución porteña reivindica el derecho a ejercer “todo el poder no conferido por la Constitución Nacional al Gobierno Federal” (artículo 1°). Para Pírez (1998) esta definición “sugiere un gobierno local no solamente autónomo, sino en cierta medida titular del derecho de esa autonomía a partir de la Constitución Nacional y no como delegación federal” (pág. 9).

Esta particularidad ha generado una vasta controversia en la academia en torno al verdadero status jurídico de la Ciudad (Salvatelli, 2019; Hernández, 2017; Rosatti, 2004, entre otros). Una de las más creativas es sin dudas la de Horacio Rosatti, catedrático y actual miembro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que la define como “ciudad constitucional federada” (Rosatti, 2004: 109).

4 Una buena síntesis sobre esta visión “anti porteña” puede encontrarse en Gorelik (2018).

formando una ciudad de dimensiones metropolitanas que, según cómo se defina (Área o Región Metropolitana), puede llegar a unos 8 mil km² con unos 15 millones de habitantes (una tercera parte de los pobladores y electores nacionales) y la mitad de la economía nacional⁵.

Sin embargo, el diseño institucional va a fraccionar esta realidad espacial entre un centro (la CABA) rico y desigual, económicamente autónomo, y una periferia (conformada por 24 ó 33 municipios bonaerenses según se refiera a Área o Región Metropolitana) mayoritariamente pobre y dependiente en términos económicos de la provincia de Buenos Aires y del gobierno nacional⁶. Profundizaremos sobre este punto en nuestra “Cuarta Reflexión”.

Segunda reflexión. El proceso de autonomía puede generar un proceso virtuoso de movilización ciudadana

Hasta la reforma constitucional de 1994 el consenso ciudadano en torno a la autonomía porteña no iba más allá de la elección directa del alcalde⁷. Sin embargo, la decisión de los constituyentes nacionales de reconocerle el mismo *status* jurídico que las provincias, sumado a la coyuntura política de la Ciudad atravesada por la emergencia de una nueva fuerza política de centroizquierda⁸, sirvieron para amplificar otras demandas ciudadanas, que hasta ese momento no estaban asociadas al reclamo de la autonomía

5 Ver al respecto INDEC (2003) y Maceira (2012).

6 El conjunto de los municipios bonaerenses que conforman la Región Metropolitana financian con recursos propios, en promedio, el 42% de sus gastos, el resto lo financian con aportes del estado provincial o de la Nación. En los distritos más pobres ese porcentaje se reduce sensiblemente: en La Matanza llega al 35%, en Florencia Varela al 29%, en Merlo 25% y en Presidente Perón 15% (Basualdo et al, 2019). En cambio, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires financia con recursos propios el 75% de sus gastos (Asap, 2019).

7 La constitución porteña crea la figura del Jefe de Gobierno como titular del poder ejecutivo, con competencias mixtas: provinciales y municipales.

8 Se trata del Frente Grande, conducido por el dirigente de origen peronista Carlos “Chacho” Álvarez y la dirigente del movimiento de derechos humanos Graciela Fernández Mejjide, que luego del tercer lugar obtenido en las elecciones legislativas de 1993, se transformó en la primera fuerza electoral en las elecciones de convencionales constituyentes nacionales de 1994 y de convenciones locales de 1996, con el 37,41% y 34,71% de los votos, respectivamente.

y que, en esa coyuntura, comenzaron a caminar de la mano. Por primera vez, la demanda de autonomía concita la adhesión de la ciudadanía y se transformaba en una herramienta de movilización social⁹.

Este “*empowerment ciudadano*” (Salazar, 1998; Mc Carney et al., 1995; Pérez, 2004) se tradujo en un texto constitucional de avanzada en su diseño institucional, en particular, por el amplio reconocimiento de derechos y por la importancia otorgada a la participación ciudadana.

En definitiva, la autonomía produjo dos efectos inmediatos sobre el cuerpo democrático: el primero fue dotar de ciudadanía política a los habitantes de la Ciudad, en la medida de que les reconoció el derecho de elegir a sus gobernantes tanto a nivel ejecutivo como legislativo. El segundo efecto fue habilitar un proceso constituyente local con amplia participación popular que se tradujo en un texto constitucional de avanzada.

***Tercera reflexión.* Un catálogo robusto de derechos es un buen respaldo de las luchas ciudadanas y su mejor amparo frente a la inacción estatal**

En línea con la reforma constitucional nacional de 1994; que incorporó un conjunto de nuevos derechos llamados de tercera generación, y otorgó rango constitucional a los tratados de derechos humanos internacionales y regionales ratificados por Argentina; la Constitución porteña reconoce un robusto y amplio abanico de derechos y garantías para todos los y las que habitan la ciudad. Para citar solo algunos de los más innovadores para la época: derecho a la salud sexual y reproductiva, igualdad de trato entre varones y mujeres, libertad de elección del sexo, a un ambiente sano, a la preservación y restauración del patrimonio natural y urbano, al hábitat; a la seguridad; a la comunicación; de los usuarios y consumidores; etcétera.

9 Me refiero al reconocimiento de un conjunto de “nuevos derechos” así como de instancias de democracia participativa que recogían y potenciaban las experiencias de presupuesto participativo que contemporáneamente estaban llevando a cabo ciudades como Porto Alegre (Brasil) y Rosario (Santa Fe, Argentina).

Más allá de los déficits de las diferentes gestiones para garantizar el efectivo goce de estos derechos, su mero reconocimiento ha sido fundamental para robustecer las luchas ciudadanas por la ampliación de derechos, por la defensa de lo público y de las minorías, así como para fundamentar su defensa y protección en los estrados judiciales. En varias ocasiones, la acción judicial ha obligado al poder político a tener que dictar leyes que se negaba a dictar. La ley de Comunas¹⁰ fue quizás un caso ejemplar de ello, pero no el único.

Por lo tanto, más allá de la mayor o menor confianza que se tenga en los gobernantes, es importante que el texto constitucional sea generoso y claro en el reconocimiento de derechos, así como en la posibilidad de judicializar los mismos en caso de su negación o no reconocimiento.

***Cuarta reflexión.* Es aconsejable que las competencias que se reclaman sean transferidas inmediatamente**

Hasta la reforma constitucional de 1994 la Ciudad ejerce competencias propias de una municipalidad, con las particularidades ya mencionadas. El artículo 129 del nuevo texto constitucional le reconoce “facultades propias de legislación y jurisdicción” de una provincia¹¹.

De esta manera, a sus competencias municipales sumó nuevas, propias de una provincia. Provincia y municipio resumidos en un mismo órgano. Ahora bien, estas competencias provinciales no pasaron de forma automática, sino que, por el contrario, se requería el dictado de sendas leyes del Congreso nacional para hacerlas operativas. Al mismo tiempo, la Ciudad seguía siendo la capital de la República y, por tanto, sede de los poderes

10 Volveremos sobre este punto más adelante. Aquí alcanza con mencionar que la Constitución local dispuso la división del territorio porteño en órganos descentralizados con gobierno propio y competencias circunscritas a asuntos municipales, sin capacidad para crear ni percibir impuestos, a las que denominó Comunas. Luego de un arduo y judicializado proceso, la legislatura local dictó la ley mediante la cual se crearon quince Comunas.

11 Por si hubiera alguna duda sobre el alcance de este reconocimiento basta mencionar que el mismo se realiza en el Título 4 “Gobierno de provincia” de la Sección Segunda “Autoridades de la Nación”: artículos 121 a 129 de la Constitución Nacional.

federales, por lo que el constituyente ordenó al Congreso dictar una ley que protegiera los intereses federales.

El Congreso de la Nación asumió un comportamiento restrictivo, transformándose en el regulador del proceso autonómico, dando lugar a la configuración de una autonomía amorfa. De esta manera, además, pudo conservar el control sobre el gobierno de la región metropolitana (Pérez, 2009).

Un breve repaso por la evolución del traspaso de competencias sirve para ilustrar la situación: el primer traspaso fue en el año 2000 con la transferencia de la competencia sobre delitos penales menores¹²; cuatro años después, en 2004, se llevó a cabo una segunda transferencia de jurisdicción sobre delitos penales; en 2011 se aprobó una tercera; en diciembre de 2012 se transfirió la jurisdicción sobre la operación del subterráneo de Buenos Aires que había sido federalizado con la privatización del servicio en el año 1993; en enero de 2016 fue el turno de las competencias en materia de seguridad a partir de la transferencia al ámbito porteño de los efectivos de la Policía Federal que prestaban servicios en territorio porteño¹³. Por último, en el año 2017, se transfirió la competencia sobre la regulación de los juegos de azar.

12 El primer convenio data del año 2000 y tuvo por objeto la transferencia de la competencia para investigar y juzgar hechos vinculados con el delito de tenencia, portación y suministro de armas de uso civil (Ley nacional N° 25.752 y Ley N° 597 de la CABA); el segundo, de 2004, contempló la transferencia de competencias penales en la investigación y el juzgamiento de trece delitos (Ley nacional N° 26.357 y Ley N° 2.257 de la CABA). Luego, en 2011 fue aprobada por el Honorable Congreso de la Nación la Ley N° 26.702, que transfiere la competencia al ámbito de la CABA para investigar y juzgar más de treinta delitos vinculados a hechos que resultan complementarios de las competencias ya transferidas, delitos contra la Administración Pública, contra la fe pública y vinculados a materias de competencia pública local (art. 1). Por otro lado, dicha ley le asigna al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la competencia para investigar y juzgar los nuevos delitos de competencia penal ordinaria, aplicables en su ámbito territorial, que se establezcan en lo sucesivo en toda ley de la Nación, salvo que expresamente se disponga lo contrario (artículo 2). Asimismo, con fecha 7 de diciembre de 2017 se sancionó la Ley N° 5.935 de la CABA, a partir de la cual se aceptó dicha transferencia de manera progresiva.

13 La falta de transferencia de esta competencia generó que el gobierno de la Ciudad organizara, en el año 2009, su propia policía. Aunque su despliegue estuvo acotado, dada la imposibilidad de afrontar con recursos propios la conformación de un cuerpo policial que cubriera toda la ciudad, su sola creación generó una competencia por el control del territorio que recién se pudo encausar con la materialización del traspaso y la creación de la Policía de la Ciudad que integró a los agentes de ambas fuerzas.

A veinticinco años de la autonomía quedan pendientes la transferencia de las competencias penales restantes y la totalidad de las civiles, comerciales, de familia y de trabajo, la competencia sobre el puerto; y, por último, competencias administrativas sobre los registros de propiedad inmueble y de comercio.

Vale señalar que las competencias en materia de salud y educación habían sido transferidas a la antigua municipalidad¹⁴, y que los servicios públicos domiciliarios (gas, agua y saneamiento, telefonía e internet) así como el transporte urbano de pasajeros de trenes y buses permanecen bajo jurisdicción del gobierno nacional. En 2019 se dispuso la transferencia del servicio público de electricidad, pero con jurisdicción compartida con la provincia de Buenos Aires, pero este proceso quedó en *stand by* con el cambio de signo político del gobierno nacional en diciembre de 2019.¹⁵

Ahora bien, esta situación resultó ser un “*buen negocio*” para quien ejerce el cargo de Jefe de Gobierno. Por un lado, la importancia de la Ciudad en el tablero político nacional lo posiciona como una figura política de primer orden. Por otro lado, pese a contar con un presupuesto de ingresos y egresos similar al de una provincia grande, las responsabilidades por las cuales su gestión es evaluada por la ciudadanía tienen que ver con competencias municipales.

En definitiva: se trata de un premio desproporcionado para las responsabilidades de un intendente. Así, dos de los cuatro presidentes que tuvo Argentina desde la declaración de autonomía fueron antes jefe de gobierno de la Ciudad (Fernando de la Rúa y Mauricio Macri); y, en consecuencia, bajos incentivos para reclamar la transferencia de compe-

14 Al respecto, Oscar Cetrángolo y Francisco Gatto (2002: 3) afirman que “en Argentina, el proceso de descentralización fiscal ha dominado las reformas en las áreas educativa y sanitaria y tuvo como motivación excluyente la decisión del gobierno nacional de modificar en su favor las relaciones financieras con las provincias y municipios. Tanto la transferencia de establecimientos hospitalarios y de educación primaria hacia fines de los años setenta como la de hospitales y escuelas secundarias de principios de los años noventa tienen como motivación explícita la modificación de la coparticipación efectiva. Más aún, no han existido transferencias de recursos específicas para atender el financiamiento de los servicios transferidos ni se han diseñado mecanismos compensatorios con anterioridad a las transferencias”.

15 En efecto, la ley 27.541 de “Solidaridad Social y Reactivación productiva”, en su artículo séptimo, suspendió la transferencia de la jurisdicción sobre el servicio de electricidad en el ámbito metropolitano.

tencias y ocuparse de la gestión de las competencias provinciales ya asumidas, excepto en lo que se refiere a seguridad por su impacto cotidiano en la vida de la sociedad.

***Quinta reflexión.* La autonomía debe incluir la totalidad del territorio bajo influencia del área central**

Una ciudad es un territorio articulado en torno a una o varias centralidades que se caracteriza por la aglomeración de población (densidad relativa alta) y de actividades económicas y sociales. Supone también la existencia de un conjunto de soportes materiales y de servicios que hacen posible esa aglomeración (suelo, vivienda, construcciones diversas, infraestructuras, equipamientos y servicios). En definitiva, es una unidad de procesos sociales, económicos y culturales, pero no necesariamente es una unidad política.

La ciudad es un fenómeno “real” que se modifica constantemente y se concreta en un territorio cambiante por su extensión y diferenciación. El gobierno, por el contrario, se basa en una institucionalidad formal: depende de normas institucionales (constitución, leyes, etc). Por ello las instituciones gubernamentales no se corresponden necesariamente con la unidad urbana, sino con territorios formalmente definidos (Pírez, 2004, 2008, 2014).

En nuestro caso, cuando hablamos de Buenos Aires estamos refiriéndonos, en realidad, a dos entidades diferentes: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y la ciudad metropolitana de Buenos Aires (Área o Región Metropolitana), que en términos reales son una parte (la CABA) y la totalidad. Una parte, el ámbito urbano que se encuentra dentro de los 200 km² que le corresponden a la CABA, con poco menos de tres millones de habitantes (los mismos desde 1947) y actividades económicas que representan cerca de una cuarta parte del PBI nacional. La totalidad, un territorio que, según cómo se defina, puede llegar a unos 13 mil km² con unos 15 millones de habitantes (una tercera parte de los pobladores y electores nacionales) y la mitad de la economía nacional¹⁶.

16 GCBA: <https://www.buenosaires.gov.ar/gobierno/unidades%20de%20proyectos%20especiales%20y%20puerto/que-es-amba>. INDEC: www.indec.gov.ar.

El problema es que no existe en Buenos Aires una organización gubernamental que se haga cargo de las cuestiones urbanas globales, sino que lo que predomina es una fragmentación jurisdiccional en la que participan el gobierno porteño, entre veinticuatro y treinta y tres municipios metropolitanos, la provincia de Buenos Aires y el gobierno federal, quien cumple el papel de “*gobierno metropolitano de hecho*” (Pírez, 2014).

Al mismo tiempo, la autonomía porteña lejos de facilitar su integración con el todo implicó un repliegue sobre los límites de la ciudad formal, renunciando su gobierno a ejercer una función ordenadora y solidaria con los municipios vecinos (tal como lo está haciendo la ciudad de Rosario con la creación del ECOM¹⁷), la mayoría de los cuales registran indicadores sociales que se ubican muy por debajo de los de la Ciudad.

En ese sentido, es imprescindible, cuando se diseña una nueva institucionalidad autónoma como serían los Distritos Metropolitanos Autónomos, que se contemple una institucionalidad y una forma de toma de decisiones que, de manera técnica y política, incluya a la totalidad del territorio que conforma la unidad metropolitana. Incluso previendo mecanismos ágiles para la incorporación de los territorios que a futuro se anexasen a la *mancha urbana* de la conurbación preexistente.

***Sexta reflexión.* Diseños institucionales innovadores y participativos exigen compromisos sólidos de los actores políticos**

Consciente de los problemas que implicaba este doble juego de responsabilidades (de gobernador e intendente) en un único cuerpo político, el constituyente porteño previó el desdoblamiento del gobierno: un gobierno central¹⁸, a cargo de un jefe de gobierno, responsable de las competencias provinciales;

17 En los últimos años, por iniciativa de la intendencia socialista de Rosario se puso en funcionamiento el Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario (ECOM), conformado por veinticinco municipios y comunas del área del Gran Rosario. Este espacio tiene como objetivo coordinar y promover políticas públicas de impacto regional y de esta forma, constituirse como órgano impulsor del desarrollo de proyectos metropolitanos, organizados sobre la base de una asociación estratégica de las localidades.

18 En rigor, el gobierno del área central de una ciudad metropolitana (Pírez, 2004).

y unidades de gestión política y administrativa descentralizadas con competencia territorial (artículo 127 Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), y participación ciudadana institucionalizada, denominadas Comunas¹⁹. A estos nuevos órganos de gobierno se les asignó “competencias exclusivas”²⁰ en asuntos municipales y “competencias concurrentes”²¹ en aquellos temas integrales con impacto en la vida comunal²².

Tabla 1. Comunas. Tipos de competencias

Problemáticas	Competencias	Recursos institucionales
Específicas-locales	Exclusiva	Autonomía - anclaje social
Integrales-urbanas	Concurrentes	Articulación social e institucional

Fuente: Cormick, 2004.

En cuanto al modelo de gestión comunal, la Constitución fue innovadora: las Comunas están presididas por una Junta Comunal de siete miembros elegidos por el voto popular de los habitantes de cada comuna, por el sistema de representación proporcional, lo que necesariamente conlleva a la conformación de un cuerpo ejecutivo colegiado conformado por represen-

-
- 19 Luego de años de debate, que incluyeron acciones judiciales de ciudadanos movilizados, en 2005 la legislatura porteña dictó la Ley N° 1.777 que dividió la Ciudad en quince Comunas; y en 2011 se llevó a cabo la elección de las primeras autoridades comunales.
- 20 Las Comunas asumen “competencias exclusivas” en lo referido al mantenimiento en buen estado de las calles, veredas, plazas y parques que se encuentran dentro de sus límites territoriales. Además, las Comunas serán las únicas que decidan –participativamente– cómo gastar su propio presupuesto. La Constitución dice también que podrán presentar proyectos a la Legislatura y al Gobierno de la Ciudad. Y finalmente, dentro de las tareas que la ley les asigna, encontramos una disposición bastante general y vaga que dice que podrán hacer cualquier tarea “que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y al desarrollo local”.
- 21 Las “competencias concurrentes” se refieren a cinco áreas: fiscalización y poder de policía, obras públicas, servicios públicos, políticas sociales y mediación en los conflictos locales (Passalacqua, 2004).
- 22 Las Comunas tienen prohibido crear y recaudar impuestos. Se financian con las partidas que les asigna la ley de presupuesto en “función de indicadores objetivos de reparto, basados en pautas funcionales y de equidad, en el marco de principios de redistribución y compensación de diferencias estructurales” (artículo 129 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Esta restricción es indispensable para mantener la unidad política y presupuestaria de la Ciudad. Asimismo, las “pautas funcionales y de equidad” obligan a pensar en políticas de reasignación de recursos que tiendan a revertir las desventajas económicas, sociales y culturales de los barrios más perjudicados por las asignaciones del mercado.

tantes de diferentes fuerzas políticas. O sea, un cuerpo colegiado y pluri-partidario²³ que, en conjunto, constituye una unidad de decisión colectiva sobre un mismo territorio, más allá de las responsabilidades sectoriales que cada miembro asuma.

Esta innovación institucional respondió a la necesidad de dotar de legitimidad a los cuerpos políticos municipales, luego de la mala experiencia del Concejo Deliberante y de los Consejos Vecinales de la vieja Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, alejándose también de los Concejos existentes en los municipios vecinos, que tenían (tienen) escasa incidencia en la gestión urbana y gozan de baja legitimidad social. De lo que se trataba, en definitiva, era de lograr una mejor *gobernanza*²⁴ de los asuntos locales.

Ahora bien, la cláusula transitoria Decimoséptima de la Constitución de Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece que la primera elección de Juntas Comunales debía realizarse en un plazo máximo de cinco años desde la sanción de la Constitución, esto es: el año 2001. Sin embargo, los actores políticos, que eran los mismos que habían sancionado el texto constitucional, incumplieron este mandato. Recién en el año 2011, a diez años del vencimiento del plazo constitucional, y gracias a una acción de amparo judicial interpuesta por un conjunto de ciudadanos, estas elecciones se llevaron a cabo.

A diez años de su funcionamiento, las Juntas Comunales son un área más en la estructura del gobierno central, lo que dificulta la integración de los juntistas que representan a fuerzas políticas opositoras; las competencias exclusivas no han sido transferidas y mucho menos tienen participación en las “competencias concurrentes”; finalmente, la ciudadanía comienza a percibir que funcionan como espacios de reproducción de los actores políticos sin ningún impacto relevante para su vida cotidiana, generando costos económicos innecesarios.

23 Desde la primera elección de Comunas, que se llevó a cabo en 2011, la amplitud de fuerzas políticas con representación en los gobiernos comunales ha variado entre 2 y 4. Quien encabeza la lista más votada ejerce la función de presidente y representante legal de la Comuna.

24 Pérez (2004) define gobernanza como “una relación global entre el aparato gubernamental y la sociedad civil en la que resulta central la credibilidad de los ocupantes de los cargos de decisión políticos y de las instituciones de legitimación del gobierno.

Es probable que en este decepcionante desempeño influya el nulo interés de la fuerza política que gobierna la Ciudad desde hace catorce años en descentralizar competencias municipales (recordemos las ventajas políticas que otorga al jefe de gobierno seguir ocupándose de ello) y su nula convicción en torno al modelo de gestión colegiada de las Juntas Comunales. Sin embargo, salvo excepciones, las fuerzas políticas de oposición parecen no estar muy en desacuerdo con este estado de cosas²⁵.

Séptima reflexión. La participación ciudadana es una asignatura pendiente

La Constitución porteña define, en su artículo primero, que la Ciudad “organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa”. Esto es: el pueblo ya no delibera ni gobierna a través de sus representantes (fórmula clásica de la tradición liberal) sino que su participación está reconocida y garantizada en diferentes instancias institucionales legislativas y ejecutivas.

En cumplimiento de este principio, reconoce la iniciativa para la presentación de proyectos de ley, la revocatoria de mandatos, el referéndum y la consulta popular²⁶. Al mismo tiempo, es obligatoria la convocatoria a audiencia pública antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos²⁷. Por otra parte, bajo el concepto de planificación participativa y gestión asociada, crea dentro del gobierno comunal un “organismo consultivo y honorario, de deliberación, asesoramiento, canalización de demandas,

25 Desde el año 2007 gobierna la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el partido de centroderecha PRO (Partido Propuesta Republicana) con fuerte presencia en la zona norte y centro de la Ciudad. Durante los primeros ocho años el jefe de gobierno fue Mauricio Macri, y desde 2015 es su ex jefe de gabinete, Horacio Rodríguez Larreta. Por otra parte, la oposición se divide en el peronismo, con presencia territorial en la zona sur de la Ciudad, fuerzas de centro y centroizquierda no peronista con escasa implantación territorial y la izquierda trotskista con presencia en ámbitos sociales.

26 Artículos 64 a 67 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

27 Artículo 63 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

elaboración de propuestas, definición de prioridades presupuestarias y de obras públicas y seguimiento de gestión”²⁸.

Sin embargo, pasadas más de dos décadas de autonomía, el único instituto que se ha puesto en práctica ha sido el de la audiencia pública, aunque con resultados poco satisfactorios: se trata de una puesta en escena formal que concita poca atención ciudadana y que, por el contrario, cuando la genera, ésta es contraria al proyecto en tratamiento, sin perjuicio de lo cual el proyecto se aprueba sin tomar en cuenta las objeciones efectuadas por los participantes.

En el ámbito comunal, los Consejos Consultivos han corrido la misma suerte que los gobiernos comunales a los que nos referimos anteriormente, siendo espacios vaciados de toda capacidad de incidencia y control.

Más allá del poco compromiso de las autoridades de turno con estos institutos de la democracia participativa, no se puede pasar por alto que los mismo presentan una debilidad de origen en torno a su carácter democrático a partir de la dificultad para resolver aspectos claves de su funcionamiento: ¿cómo se garantiza que las decisiones que se adopten reflejan la opinión mayoritaria de la ciudadanía de la Comuna?, ¿qué espacio tiene el ciudadano de a pie para hacer valer su opinión?, ¿cómo sopesar equilibradamente las opiniones de los diferentes grupos de interés? Si la militancia de los partidos políticos involucrados en la gestión puede participar en sus deliberaciones, ¿quién garantiza el control ciudadano de la gestión?, ¿cómo garantizamos que los sectores sociales más desfavorecidos puedan hacer valer su posición en igualdad de condiciones?

Por otra parte, en un contexto en el que la ampliación de la brecha de desigualdad se expresa con toda su crueldad en los ámbitos urbanos, en tanto que el acceso a bienes y servicios públicos por parte de los diferentes actores sociales; en 2018, la brecha entre la comuna más rica –la 14– y la más pobre –la 8– es de 231%, misma relación que en 2008²⁹, está ínti-

28 Artículo 131 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

29 Las malas condiciones económicas generadas a partir del modelo rentista, de endeudamiento externo, ahogo de los sectores productivos y revalorización de activos financieros, llevado a cabo por el gobierno nacional desde diciembre de 2015 hicieron que la brecha de ingresos per cápita entre los sectores de mayores ingresos y el resto de la población se ampliara 3,8pp: del 29,3 al 33,1% (ver https://www.clarin.com/economia/economia/empeora-distribucion-ingreso-capital_0_wVE97wDxS.html).

mamente relacionada con su diferente capacidad para apropiarse de estos instrumentos en el plano material y también simbólico. “*Merecer la ciudad*” (Oszlak, 2017)³⁰ sigue siendo un paradigma que orienta demasiadas políticas públicas de los actores gubernamentales locales y nacionales, del mercado inmobiliario, de los medios de comunicación y de influyentes actores sociales.

Romper ese paradigma es tarea prioritaria de cualquier política progresista. En ese sentido, el *paradigma de “ciudad justa”* introducido por Susan Fainstein –y apropiado recientemente por Guillermo Jajamovich (2019 y 2019a) como un herramienta conceptual para intervenir en los asuntos urbanos latinoamericanos– puede ser de utilidad a tal propósito en la medida en que brinda fundamentos³¹ para robustecer y legitimar una mayor intervención estatal en asuntos claves como planificación urbana, uso del suelo, acceso a la vivienda, goce de bienes culturales, que apunten a una mejor distribución y goce de estos bienes públicos.

En tal sentido, iniciativas tendientes a la “mixtura urbana” deberían ser prioritarias para revertir la tendencia a la segregación espacial y social, que está en la base de la desigualdad imperante. Ahora bien, en la medida de que este tipo de política puede ser percibida con desconfianza por sectores sociales de clase media y media alta en tanto tiende a romper la homogeneización de sus espacios urbanos, no pareciera exagerado el temor a que los instrumentos de democracia directa sean utilizados con el propósito de

30 El doctor Oscar Oszlak rescata esta frase para usarla como título de su excelente investigación de las políticas urbanas aplicadas por la dictadura cívico militar que gobernó argentina en el período 1976-1983. Publicada por primera vez en 1981 y reeditada y actualizada en 2017, esta obra es de lectura obligatoria para comprender cómo las políticas neoliberales aplicadas en un contexto autoritario pueden reconfigurar la vida social y económica de un pueblo. *Merecer la ciudad* hace referencia a que no cualquiera tiene derecho a habitar y gozar de una gran urbe como Buenos Aires. En palabras del ex intendente de facto Guillermo Del Cioppo, “vivir en Buenos Aires no es para cualquiera sino para el que lo merezca, para el que acepte las pautas de una vida comunitaria agradable y eficiente” (citado en Oszlak, 2017: 109).

31 Sobre el concepto de “ciudad justa” dice Jajamovich (2009:3): “Fainstein propone una teoría urbana de la justicia generando un puente normativo entre construcciones filosóficas y problemas específicos de ciudades (..), buscando trascender la usual separación entre análisis empíricos, desarrollo de políticas y formulaciones teóricas (...), sugiriendo abordar y evaluar megaproyectos en relación a: 1) su consistencia con normas democráticas –democracia; 2) el fortalecimiento de las capacidades de los desaventajados –equidad; 3) su reconocimiento de las auto-identificaciones de grupos –diversidad.”.

trabar iniciativas que reviertan estas condiciones de desigualdad. En definitiva, la tensión que puede suponer procesos participativos pero resultados poco equitativos (Jajamovich, 2019a).

Por último, la deriva que han tenido las instancias de presupuesto participativo ha deslegitimado estos espacios que nacieron como mecanismos de ampliación de ciudadanía. En la CABA el presupuesto destinado a obras decididas por la población fue en 2018 de 600 millones de pesos (el presupuesto de la Ciudad fue ese año de más de 222 mil millones de pesos)³².

Sin embargo, si creemos en el valor de la deliberación democrática como un “ideal regulativo” (Gargarella, 2008) que nos ayuda a someter a crítica arreglos institucionales particulares, debemos hacer frente a ese temor robusteciendo nuestra paleta de argumentos y la acción política. En ese sentido, la “centralización jurisdiccional global de Distribución” que menciona Pérez (2008), en la que predominan las estrategias de los actores sociales y sus necesidades por sobre la de los actores económicos, puede ser una buena herramienta conceptual para la acción.

Conclusión

A lo largo del presente trabajo expusimos un conjunto de reflexiones en relación con el proceso de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires que tuvo su hito fundacional con la reforma de la Constitución nacional en 1994 que le reconoció a la ciudad tal condición, luego de ciento catorce años de jurisdicción del gobierno central.

Con estas reflexiones no pretendo agotar un debate que tiene múltiples implicancias y que incluso compromete diferentes concepciones sobre el tipo particular de federalismo argentino, sino, por el contrario, aportar al debate que –impulsado por el gobierno municipal– está llevando adelante la ciudadanía quiteña en torno a su proceso de autonomía para la conformación del Distrito Metropolitano de Quito.

32 Se trata del Programa BA Elige. Los detalles sobre el mismo pueden encontrarse en www.buenosaires.gob.ar/baelige

En ese sentido, la primera reflexión hizo hincapié en la influencia que factores históricos tuvieron y tienen en el proceso de autonomía porteña. Identificamos, por un lado, un factor político-institucional que da cuenta de las particularidades del gobierno de la ciudad desde que fueron abolidos los Cabildos abiertos en 1821 y, por el otro, el factor social que hace referencia al marco espacial en que está inserta y se desarrolla la vida política, económica, social y cultural de la ciudad de Buenos Aires.

Las dos reflexiones siguientes rescataron cambios positivos en la vida política de la ciudadanía porteña como consecuencia del reconocimiento de su autonomía. El primero de ellos fue relativamente inmediato y tuvo que ver con el hecho de que el proceso de autonomía potenció un conjunto de demandas ciudadanas a favor de una ampliación significativa de derechos, inédita en la historia institucional argentina. Ello derivó en un texto constitucional local con un robusto y amplio reconocimiento de derechos y garantías que ha resultado fundamental como respaldo de las luchas ciudadanas por la ampliación de derechos, por la defensa de lo público y de las minorías, así como para fundamentar su defensa y protección en los estrados judiciales.

Por el contrario, el segundo par de reflexiones destacaron aspectos negativos del proceso de autonomía que, en cierta medida, están relacionados con los factores históricos señalados en nuestra primera reflexión pero que, en esencia, se explican por visiones y posicionamientos contrapuestos propios de las pujas políticas de la coyuntura antes que por una reflexión acabada sobre el tipo de institucionalidad necesario para hacer frente, de manera adecuada, a los desafíos que la autonomía planteaba.

Concluimos nuestra reflexión con un análisis de las implicancias que el principio de “democracia participativa” que adopta la constitución porteña, en contraposición al tradicional de “democracia representativa”, tuvo en el cuerpo social y político de la Ciudad. Al mismo tiempo, llamamos la atención sobre los riesgos que pueden tener iniciativas de democracia directa en el contexto político actual frente a propuestas gubernamentales que ataquen las desigualdades espaciales, a través, por ejemplo, de procesos de “mixtura urbana”. En ese sentido, entendimos que el concepto de “centralización jurisdiccional global de Distribución” (Pírez, 2008) en

tanto favorece el predominio de las estrategias de los actores sociales y sus necesidades por sobre la de los actores económicos, es un marco conceptual para la acción.

Bibliografía

- ASAP (2019). “Informe de ejecución del presupuesto del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”. Disponible en: <https://www.asap.org.ar/> (visitado el 10 de enero de 2020).
- Basualdo, Eduardo; Manzanelli, Pablo y Bona Leandro (2019). “El extenso y heterogéneo ámbito provincial: delimitación y primera aproximación a las características de sus regiones”. En *Radiografía de la provincia de Buenos Aires. Crisis de un territorio en disputa*, Kicillof, Axel; Rodríguez, Cecilia; Basualdo, Eduardo; Batakis, Silvina; Baradel, Roberto; Gollan, Daniel; Manzanelli, Pablo y Alonso, Laura: 69-188. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Bermúdez, Ismael (2019). “Empeora la distribución de ingreso en Capital”. *Clarín*, 25 de agosto. Sección Economía. Disponible en: https://www.clarin.com/economia/economia/empeora-distribucion-ingreso-capital_0_wVE97wDxS.html (visitado el 10 de enero de 2020).
- Cetrángolo, Oscar y Gatto, Francisco (2002). “Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado”. Ponencia presentada en seminario Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores, julio 10 y 12, Quito, Ecuador.
- Cormick, Hugo (2004). “La descentralización y el modelo de gestión comunal”. En *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*, Marcelo Escolar, Badía Gustavo y Sabina Frederic, (Ed): 249-256. Buenos Aires: Prometeo libros.
- De Souza, Celina (2004). “Notas sobre las instituciones políticas del federalismo y procesos de descentralización en grandes ciudades”. En *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*, Marcelo Escolar, Badía Gustavo y Sabina Frederic, (Ed):21-32. Buenos Aires: Prometeo libros.

- Fasano, Juan Pablo y Ternavasio, Marcela (2013). “Las instituciones: orden legal y régimen político”. En *De la organización provincial a la federalización de Buenos Aires (1821-1880)*, Marcela Ternavasio: pp 47-72. Buenos Aires: Unipe y Edhasa.
- Gargarella, Roberto (2008). “El contenido igualitario del constitucionalismo”. En *Teoría y crítica del derecho constitucional, Tomo 1*, Roberto Gargarella: 7-22. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Gorelik, Adrián (2018). “Manuel Gálvez y Juan Álvarez: reformulaciones centenarias de un mal capital”. En *La Argentina como problema. Temas, visiones y pasiones del siglo XX*, Carlos Altamirano y Adrián Gorelik (Ed): 87-98. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Halperin Donghi, Tulio (2014). *El enigma Belgrano. Un héroe para nuestro tiempo*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- (1994). *Revolución y Guerra. Formación de una élite dirigente en la Argentina criolla*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Hernández, Antonio (2017). *La ciudad autónoma de Buenos Aires y el fortalecimiento del federalismo argentino*. Buenos Aires: Jusbaire.
- INDEC (2003). ¿Qué es el Gran Buenos Aires? Buenos Aires: Publicaciones del INDEC.
- Jajamovich, Guillermo (2019). “Grandes proyectos urbanos alternativos o alternativas a los grandes proyectos urbanos: una revisión a partir del concepto de *just city*”. *Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía* 28 (2): 394-407.
- (2019a). “Ciudad(es) justa(s) y América Latina: aportes para un debate contemporáneo”. *Nueva Revista Socialista* #6. Disponible en: <https://www.nuevarevistasocialista.com/portfolio/ciudades-justas-y-america-latina-aportes-para-un-debate-contemporaneo/> (visitado el 10 de enero de 2020).
- Landeau, Matías (2018). *Gobernar Buenos Aires. Ciudad, política y sociedad, del siglo XIX a nuestros días*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Maceira, Verónica (2012). “Notas para una caracterización del Área Metropolitana de Buenos Aires”. Disponible en: <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2012/02/Informe-sobre-Regi%C3%B3n-Metropolitana-de-Buenos-Aires.-ICO-UNGS.pdf> (visitado el 10 de enero de 2020).

- McCartney, Patricia; Halfani, Mohamed; Rodríguez, Alfredo. “Hacia una definición de gobernanza”. En *Proposiciones* Vol., 28. Santiago de Chile: Ediciones SUR, 1999. Disponible en: <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=419> (visitado el 14 de mayo de 2021).
- Oszlak, Oscar (2017). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- Passalacqua, Eduardo (2004). “Modelo de gestión de comunas”. En *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*, Marcelo Escolar, Badía Gustavo y Sabina Frederic (Ed): 243-247. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Pírez, Pedro (2014). “El gobierno metropolitano como gobernabilidad: entre la autorregulación y la orientación política”. En *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. XIV, N° 45: 523-548. Zinacantepec, México: El Colegio Mexiquense A.C.
- (2010). “La Ciudad de Buenos Aires: dos siglos de difícil gobierno”. En *Dinámica de una ciudad. Buenos Aires, 1810-2010*, Alfredo Lattes (Coord.): 389-417. Buenos Aires: GCABA.
- (2009). “Introducción”. En *Buenos Aires, la formación del presente*, Pedro Pírez (Ed.): 9-33. Quito: Olacchi.
- (2008). “Gobernanza metropolitana, centralización jurisdiccional y relaciones políticas”. En *Ciudad, Poder, Gobernanza*, G. Yañez, A. Orellana, O. Figueroa y F. Arenas (Ed): 91-110. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, PUC Ch.
- (2004). “Descentralización, gobierno colegiados y gobernabilidad urbana. Algunas reflexiones”. En *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*, Marcelo Escolar, Badía Gustavo y Sabina Frederic (Ed): 235-242. Buenos Aires: Prometeo libros.
- (1998). “El gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires”. *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Año 1, Números 5 y 6, julio diciembre 1998: 261-289. México, D.F.: Centro de Estudios para la Reforma del Estado.
- Pírez, Pedro y Labanca, F. (2009). “La ciudad metropolitana de Buenos Aires tiene gobierno”. *Revista de Ciencias Sociales (UNQui)* –Segunda Época, Año 1, N° 16: 217-232.

- Rosatti, Horacio (2004). “Status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires”. En *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*, Marcelo Escolar, G Badía y Sabina Frederic (Ed.): pp 105-112. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Sábato, Hilda (2012). *Historia de la Argentina 1852-1890*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- (2013). “Buenos Aires de 1820 a 1880: procesos, actores, conflictos”. En *De la organización provincial a la federalización de Buenos Aires (1821-1880)*, Marcela Ternavasio: pp 15-43. Buenos Aires: Unipe y Edhasa.
- Salazar, Gabriel (1993). “De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable (Explorando senderos trans-liberales)”. En *Proposiciones* Vol., 28. Santiago de Chile: Ediciones SUR. Disponible en: <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=268> (visitado el 14 de mayo de 2021).
- Salvatelli, Ana (2019). *Autonomía de la ciudad de Buenos Aires en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*. Buenos Aires: Jusbaire.
- Schmit, Roberto (2013). “Finanzas públicas, puerto y recursos financieros”. En *De la organización provincial a la federalización de Buenos Aires (1821-1880)*, Marcela Ternavasio: 205-233. Buenos Aires: Unipe y Edhasa.
- Wasserman, Fabio (2013). “La política, entre el orden local y la organización nacional”. En *De la organización provincial a la federalización de Buenos Aires (1821-1880)*, Marcela Ternavasio: 153-178. Buenos Aires: Unipe y Edhasa.

La Ciudad de México, el estatus de la capital en el sistema federal

Alicia Ziccardi¹

Resumen

Las ciudades capitales de los sistemas federales han creado históricamente regímenes de gobierno local especiales puesto que, a diferencia de los gobiernos intermedios de los estados o provincias, tienen un conjunto de características y competencias políticas, económicas y territoriales particulares y cumplen funciones específicas. En lo fundamental, las ciudades capitales son la sede de los poderes federales, sus ejecutivos locales en los países de América Latina han sido designados durante casi todo el siglo XX por el presidente de la Nación, y forman parte de importantes zonas metropolitanas. Por ello los principales ejes de análisis de este trabajo son: el estatus de la capital en el sistema político federal, el proceso de elaboración y los alcances de la Constitución de la Ciudad de México y el diseño de la participación ciudadana contenido en la misma.

Palabras clave

Sistema Federal, Ciudad Capital, Autonomía, Constitución Local, Participación Ciudadana

1 Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales y profesora de los Programas de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México. aliciaziccardi@gmail.com

Introducción

Las ciudades capitales de los sistemas federales han creado históricamente regímenes de gobierno local especiales, puesto que a diferencia de los gobiernos subnacionales –los estados o provincias– tienen un conjunto de características políticas, económicas y territoriales particulares, así como también funciones y competencias específicas. En lo fundamental, las ciudades capitales latinoamericanas de países federales comparten rasgos que intentaremos describir.

Son la sede de los poderes federales y por ello, reciben la denominación de Distrito Federal o Capital Federal, denominación que aún hoy conservan en algunos países, como es el caso de EE.UU o Brasil. En otros se ha modificado, como es el caso del Distrito Federal por Ciudad de México o de la Capital Federal por Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ambas a finales del siglo XX, cuando se realizaron reformas políticas que les permitieron fortalecer su autonomía frente al ejecutivo federal.

Los jefes de gobierno de las ciudades capitales de Argentina y de México eran designados por el presidente de la república quien delegaba esta función en la figura del Intendente o Regente, hasta que la ciudadanía recuperó, con las reformas políticas, el más elemental derecho político: elegir a sus autoridades locales.

En sus territorios coexisten dos ejecutivos, el federal y el local, los cuales pueden ser de diferente signo político como ha ocurrido en los casos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y Ciudad de México (CDMX) desde su democratización, un hecho político que ha contribuido a crear nuevos equilibrios. En este marco la creación de una Constitución ha ofrecido un marco legal propio para que la ciudad capital cumpla con sus dos principales funciones: de gobierno político de la ciudadanía y de administración urbana de los bienes y servicios colectivos.

Asimismo, la ciudad capital suele ser la ciudad central de grandes zonas metropolitanas, el centro de la vida económica nacional, las ciudades primadas del sistema urbano nacional, los espacios privilegiados de la vida cultural y política nacional. En el caso de Brasil, a finales de de la década de 1950, se optó por trasladar la capital, hasta entonces localizada en la

Ciudad de Río de Janeiro, a una ciudad construida expresamente para cumplir esa función Brasilia. En Argentina y México, en cambio, aunque han existido proyectos de traslado de su capital a otros territorios de la república éstos no prosperaron, lo cual ha obligado a definir de manera más precisa las funciones y competencias exclusivas y concurrentes entre estos diferentes ámbitos de gobierno que conviven en un mismo territorio.

A partir de esta caracterización general los principales ejes de análisis de este trabajo son: I) el estatus de la capital en el sistema político federal mexicano; II) la reforma política y el proceso de elaboración de su Constitución Política de la Ciudad de México; III) los principales contenidos de la Constitución Política de la Ciudad de México; IV) el diseño de la participación ciudadana en esta Constitución y V) algunas consideraciones finales.

La Ciudad de México: capital del sistema federal

El federalismo es un sistema político caracterizado por: a) ser es un pacto o un arreglo institucional entre ámbitos o poderes, por lo general, estatales o provinciales (no municipales) que implica una distribución funcional o territorial del poder; b) exige la subordinación de poderes y entidades a una ley suprema, la Constitución, cuya modificación sólo puede hacerse con la intervención de representantes especiales de los pueblos que integran el Estado Nación; c) define las competencias exclusivas y concurrentes de los diferentes ámbitos de gobierno (federal, estatal o provincial y municipal) y d) una cuestión muy importante es que ofrece garantías de la autonomía y equilibrio entre ámbitos de gobierno sin que ningún poder esté por encima de otro (Ziccardi, 2000).

En América Latina los antecedentes del federalismo en México, Brasil, Argentina, como un sistema de organización política, se ubican en el siglo XIX, cuando se conformaron los estados nacionales, aunque según Carmagnani (1993) existía previamente una orientación de tipo confederal proveniente de la experiencia europea en la materia. Es decir, en el origen mismo del federalismo los tres países más grandes de América Latina compartieron

la intención de constituir un poder central para subordinar a los poderes regionales y locales, en permanente conflicto. Esto sin duda se logró, pero no se resolvieron plenamente las rivalidades entre el poder central y las provincias, las que en gran medida persisten hasta la actualidad adquiriendo formas y características diferentes en cada país.

El análisis de la estructura política administrativa de estos tres países indica que, a pesar de sus diferencias territoriales, principalmente el tamaño de su territorio², el número de los gobiernos subnacionales (estatales o provinciales) es bastante similar: 26 estados en Brasil, 23 provincias en la Argentina y 31 estados en México. A nivel municipal, Brasil es el que tiene un número mucho mayor, en total 5.570, mientras que México tiene 2.466 municipios y Argentina 1.597. El tamaño del territorio a nivel local y el número de municipios está vinculado a la historia de los pueblos y comunidades originarias y/o a los procesos históricos de poblamiento de cada país durante la conformación de sus estados nacionales. Los tres países tienen además una ciudad capital que es la sede de los poderes federales.

En el caso de la Ciudad de México se trata del núcleo central de una de las megalópolis del mundo, del espacio de articulación de la economía nacional al mundo global. Es el centro de la vida política nacional, un territorio que alberga tres espacios declarados por UNESCO Patrimonio de la Humanidad, y el principal escenario de las actividades culturales y sociales; una ciudad del conocimiento donde se localizan las principales universidades del país, donde se desarrollan las principales actividades de investigación y donde se registra el mayor nivel educativo y el mayor desarrollo social del país.

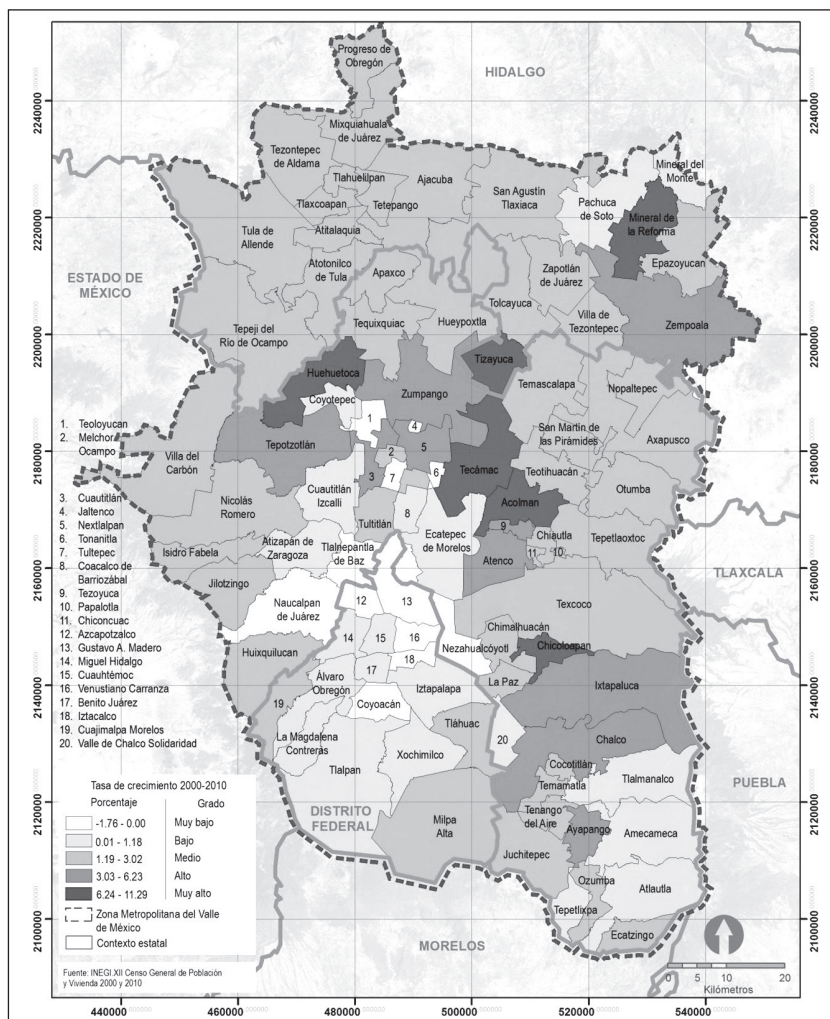
La capital forma parte de una gran región urbana metropolitana en la que habitan 21 millones de personas y está constituida por la Capital, cuya división política administrativa son las 16 alcaldías en las que vive el 42 % de la población, 59 municipios metropolitanos del Estado de México habitados por el 53 % de su población y 21 municipios del estado de Hidalgo con apenas el 5 % de población (PUEC, 2012; Ziccardi, 2016). Sus periferias, cada vez más lejanas, son expresión de fuertes procesos de segregación resi-

2 Brasil 8.514.876,599 km², Argentina 3.761.274 km² y México 1.964.375 km²

La Ciudad de México, el estatus de la capital en el sistema federal

dencial de los sectores populares, medios y altos y de intensos procesos de segmentación social que afectan fuertemente la cohesión social. Asimismo, se registran aún elevadas tasas de crecimiento poblacional, mientras que en

Mapa I. Región urbana metropolitana de la Ciudad de México



Fuente: Puec, Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, 2012.

las alcaldías de la ciudad central prácticamente no crece, e incluso algunas zonas centrales expulsan población. Las mayores tasas de crecimiento se localizan en la segunda corona del norte de la ciudad en la gran región metropolitana (Mapa 1).

Esta dinámica poblacional tiene impactos directos en los procesos de gestión urbana que debe resolver el gobierno de la capital del país, porque un elevado número de personas aunque vivan en esas periferias lejanas trabajan, estudian o acceden a servicios de salud, culturales y administrativos en la capital. Esto exige garantizar su movilidad, a través de la extensión de las líneas del metro, la construcción de vías rápidas para la clase media que posee un automóvil y el fortalecer la oferta de servicios públicos en general.

En este sentido vale la pena recordar que dos son las principales funciones que debe cumplir un gobierno local, una es la que acabamos de describir, su función de gestión urbana, la otra su función de gobierno político la que en México se concentró en la figura del presidente de la república. En 1928 se sustituye el régimen municipal del Distrito Federal y se instala un régimen especial al crearse el Departamento del Distrito Federal, órgano de gobierno que permanece hasta 1997. Según este régimen el Presidente de la república era el Jefe de Gobierno de la capital y delegaba esta función en la figura del Regente. En 1987, ante las fuertes tensiones sociales en la Capital como consecuencia de la difícil situación económica generada por la crisis de 1982, y agravada por la movilización generada por los damnificados de los sismos de 1985, el voto de la oposición de izquierda al PRI triunfó en la Capital, para la presidencia de la república y para la Cámara de Diputados. Esto llevó a crear un ámbito de representación política local: la Asamblea Reglamentaria del Distrito Federal (ARDF) que, como su nombre lo indica, tiene la función de la elaboración y aprobación de reglamentos para la gestión de la ciudad. Pero ello abrió la posibilidad que las fuerzas de oposición política construyeran, en 1988, el Frente Democrático Nacional que tuvo como candidato a la presidencia al Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, quien a pesar de que triunfó en las elecciones nacionales no logró llegar a la presidencia, consumando uno de los más graves fraudes electorales de México. Posteriormente, en 1997, el Ing. Cárdenas, candidato del Partido de la Revolución Democrática, fue

el elegido como el primer Jefe de gobierno de la Capital, por el mayoritario voto de la ciudadanía.

Unos años después, desde la ARDF, la oposición impulsó un primer plebiscito ciudadano del que surgió un espacio de debate y discusión para promover la transformación del gobierno de la Capital. Asimismo, el entonces Regente de la Ciudad, Manuel Camacho Solís, llamó a abrir espacios para debatir los alcances de una Reforma Política para el Distrito Federal, el resultado fue transformar la ARDF en una Asamblea Legislativa con facultades para elaborar y aprobar las leyes de la Ciudad, así como la elaboración de un Estatuto de Gobierno, en lugar de una Constitución, que estuvo vigente hasta 2017, cuando se aprobó la Constitución (Ziccardi, 1998).

Pero, en el marco de la situación de crisis económica de 1994 y de la aparición del movimiento zapatista, se dio una reforma política nacional en 1996 que entre otras cosas contempló la principal y postergada demanda de la ciudadanía: la elección del Jefe de Gobierno de la ciudad a través del voto ciudadano, y que estableció que la elección de los Jefes Delegacionales sería en el año 2000. De allí en adelante, y hasta 2016, no prosperaron los demás intentos para concluir la reforma del gobierno de la Ciudad. Es decir, durante veinte años se aceptó una reforma inconclusa dado que la ciudad no poseía autonomía económica, legislativa ni controlaba la seguridad, en tanto las mismas continuaron siendo competencias concurrentes o exclusivas del ejecutivo y legislativo nacional pero no del gobierno local.

La reforma política y el proceso de elaboración de su Constitución de la CDMX

En el año 2016 el Congreso de la Unión modificó el artículo 122 de la Constitución estableciendo la posibilidad de que la Ciudad de México, la capital de la república, tuviese un gobierno plenamente autónomo. En su redacción se fijó el procedimiento para realizar dicha reforma política, afirmándose que la Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. Las facultades que los poderes federales

tienen respecto a la Ciudad de México serán exclusivamente las que le confiere la Constitución.

El Gobierno de la Ciudad de México, dado su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión, debe garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales de los poderes federales. Por su parte, le compete al Congreso de la Unión expedir las leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México, en virtud de su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicano.

Para realizar esta reforma política se asignó al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México la competencia de presentar una iniciativa ante la Asamblea Constituyente, que estuvo conformada por 14 senadores designados por el voto de las dos terceras partes presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política; 14 diputados federales designados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política; 6 personas designadas por el Presidente de la República; 6 designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y 60 representantes electos por la ciudadanía. Todos los diputados constituyentes ejercieron su encargo de forma honorífica, Luego de meses de intensos debates las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Constituyente lograron aprobar la Constitución Política de la Ciudad de México, el 5 de febrero 2017.

Pero interesa recuperar en este trabajo el proceso participativo que permitió la elaboración del Proyecto de la Constitución Política de la CDMX para lo cual el Jefe de Gobierno de la CDMX conformó un Grupo Redactor y un Grupo Consultor³.

El primero estuvo conformado por 28 ciudadanas y ciudadanos reconocidos por su labor como juristas, miembros de organizaciones sociales y civiles, académicos y académicas, escritores, artistas y políticos coordinados por un político de larga trayectoria, el Lic. Porfirio Muñoz Ledo. Su tarea fue elaborar un documento, mediante una mecánica de trabajo presencial

3 El Jefe de Gobierno de la Ciudad de México en la época era el Dr. Migue Angel Mancera. El Grupo Redactor fue coordinado por el Lic. Porfirio Muñoz Ledo y el Grupo Consultor por el Dr. Juan Ramón de la Fuente.

semanal para avanzar en la redacción de los capítulos de la propuesta de Constitución. Pero estos debates no sólo estuvieron alimentados por las ideas de los miembros participantes, también se procesaron las propuestas que la ciudadanía presentó a través de diferentes canales que se crearon para tal efecto. El proceso se dio durante los meses de marzo a septiembre de 2016, fecha en la que el Jefe de Gobierno lo entregó a la Asamblea Constituyente.

El compromiso del grupo redactor fue recibir personalmente a aquellas personas iniciadoras de peticiones que rebasaron las 10 mil firmas. En realidad fueron 13 las personas que iniciaron una petición y que tuvieron al menos dos reuniones con miembros del grupo redactor. Asimismo, aquellos iniciadores de peticiones que reunieron más de 50 mil firmas pudieron presentar su petición ante el Jefe de Gobierno de la CDMX. El compromiso del grupo redactor fue no aceptar peticiones sobre temas que contravienen derechos y libertades ya reconocidas en el marco legal de la Capital del país, o que representaran un retroceso en materia de derechos humanos. Tampoco se aceptaron peticiones que contravienen el orden jurídico local y federal vigente.

En total se presentaron 348 Peticiones vía change.org de las cuales en 13 se juntaron 395 mil firmas, generando diálogos muy valiosos entre el grupo de trabajo y los iniciadores de peticiones. En total se recabaron 427.815 firmas para las diferentes propuestas, se realizaron 55 encuentros de ciudadanos y más de 80 reuniones de más de 135 horas de trabajo colaborativo entre los promoventes y los miembros del grupo redactor.

Asimismo, un grupo de estudiantes, seleccionados para participar en la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas Hábitat III, hicieron diversos planteamientos derivados del concurso de ideas denominado “¿Qué Ciudad de México queremos para mañana?”. Este concurso fue convocado por la Agencia Francesa de Desarrollo.

Alejandro Encinas, uno de los más activos miembros del Grupo Redactor, quien luego fue el Presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente, afirmó que la propuesta presentada por el Jefe de Gobierno, en sus planteamientos, constituía el verdadero contenido que debía tener la Constitución de la Ciudad de México, y daba cuenta de las pre-

ocupaciones de los capitalinos. Asimismo, destacó que en todas se hacía énfasis en los valores que debían prevalecer en nuestra sociedad y que las mismas serían retomadas en la elaboración de la Constitución.

La ciudadanía expresó las más variadas demandas. Por ejemplo, niñas de diferentes escuelas públicas de la capital del país expusieron, ante miembros de la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente, un proyecto de construir un hotel para viejitos, iniciar un taller para personas con drogadicción, instalar contenedores en las calles para depositar alimentos y ropa para los pobres, que las casas tengan paneles solares, que se construya una fábrica para exportar nopal y que corra un río por la Ciudad de México.

Pero el hecho más relevante, en el proceso de consulta ciudadana para la elaboración de la Constitución de la Ciudad de México, fue protagonizado por los pueblos originarios lo cual quedó plasmado en el texto constitucional al reconocerse la importancia que poseen en una ciudad multicultural. Para ello se realizó una fase informativa de la consulta indígena sobre los contenidos de la Constitución y estos grupos originarios participaron en la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios de la Asamblea Constituyente. También se realizaron Asambleas informativas con vecinos de pueblos y barrios indígenas en varias delegaciones. Del 8 al 20 de enero, los 143 pueblos, 91 barrios, 64 comunidades y 100 ejidos indígenas, revisaron y dieron su punto de vista sobre 30 artículos que hacen referencia a sus derechos, existencia, cultura y tradiciones. El presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente dejó muy claro que ese órgano legislativo estaba obligado a realizar una consulta vinculante con los pueblos originarios, de acuerdo con lo que establecía la Constitución y los Tratados Internacionales que México que había suscrito, en particular la Relatoría Especial para Pueblos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas.

La consulta estuvo enfocada principalmente en los artículos 63, 64 y 65 que se refieren a estas comunidades y fue organizada por el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), las delegaciones políticas y el Consejo de Pueblos y Barrios. Se invitó a las comunidades indígenas a participar en esta consulta pública y el dictamen fue elaborado por la Comisión de Pueblos y Barrios Origi-

narios y Comunidades Indígenas Residentes, el cual fue sometido al pleno de la Asamblea Constituyente.

La intención era que los 784 mil indígenas que viven en la ciudad, y conforman 8.8 % de la población de la Ciudad de México, fuesen consultados de acuerdo a un calendario, que consideraba diferentes etapas: la convocatoria, la fase informativa, el inicio del proceso deliberativo, la recepción de actas y diálogo, la sistematización de los resultados y la entrega del dictamen, prevista para el 20 de enero de 2017. En este sentido, el relator de la ONU sobre Pueblos Indígenas expuso que no sólo se tenía que consultar los artículos 63, 64 y 65, sino todos los que afectasen los derechos políticos, acceso a la justicia y a la salud de la población indígena, los cuales eran unos 30. La presidenta del Consejo de Pueblos y Barrios Originarios de la Ciudad de México aseguró que esta consulta era un medio para garantizar derechos y combatir la pobreza, la desigualdad y el índices de marginación, por lo que representó un logro en la historia del país el reconocer los derechos de los pueblos indígenas, un proceso inédito que se vio reflejado en el reconocimiento y garantías de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en la Constitución Política de la Ciudad de México.

Los principales contenidos de la Constitución de la ciudad de México

Los principales contenidos de la Constitución de la Ciudad de México, que interesa destacar desde una perspectiva federalista, son los siguientes. En primer lugar se establece una nueva forma de relación entre los poderes federales y los de la entidad federativa (antes Distrito Federal). En lo fundamental, el poder federal conserva las siguientes facultades: legislar en materia de coordinación metropolitana, intervenir en materia de deuda pública y determinar los recursos que se otorgarán a la CDMX y las bases para su ejercicio. Las facultades del ejecutivo local son designar al secretario de seguridad y a quien ejerza el mando directo de la fuerza pública.

En segundo lugar, se transformó el régimen de gobierno de la Ciudad a través de la difícil labor del Congreso Constituyente de la que surgió la

Constitución. Esto implicó reconocer la autonomía política administrativa, en condiciones similares al resto de las entidades federativas del pacto federal y asumir la Constitución de la Ciudad de México como ley suprema de la Capital. Algo muy importante es que el legislativo local tiene facultades para iniciar leyes ante el Congreso nacional y aprobar el presupuesto de la Ciudad, tareas que antes realizaba el Congreso de la Unión.

En tercer lugar, se establece la división político-administrativa de la Capital partiendo del reconocimiento de que forma parte de una gran zona metropolitana, se divide en 16 alcaldías a las que se les otorga mayor autonomía, abriéndose la posibilidad de que las de mayor tamaño –Iztapalapa y Gustavo A. Madero– se puedan dividir dando lugar a otras dos nuevas, proceso que aún hoy no se ha iniciado. El gobierno de Alcaldía es ejercido por un/a alcalde y un Consejo de ciudadanos electos todos por la ciudadanía.

Pero el principal componente de la Constitución de la Ciudad de México es exponer, en su Carta de Derechos, las bases de un nuevo pacto social que hace de la Capital una ciudad garantista, que reconoce y diseña una nueva arquitectura institucional para hacer efectivos los derechos humanos consagrados en la Constitución de la república y los amplía. Así, se reconocen los derechos económicos, sociales, ambientales y culturales, los derechos de igualdad de género y de salud reproductiva, la interculturalidad, la intergeneracionalidad, el derecho a la buena administración y los derechos colectivos, en particular un importante derecho de cuarta generación: el derecho a la ciudad.

También se establece la creación de un Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano, el que deberá realizar los procesos de consulta pública e interinstitucional en las fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas. El mismo debe estar integrado con perspectiva de género, por los tres órdenes de gobierno y agrupaciones sociales legalmente constituidas, la representación de los colegios de profesionales, las instituciones académicas y expertos en la materia. Le corresponderá a este Consejo acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito, agua potable; drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública. Sin embargo, hasta

este momento no se ha constituido este Consejo, aún cuando la ciudad cuenta con recursos del Fondo Metropolitano para la realización de obras públicas en el territorio de esta gran región urbana y que, durante la crisis sanitaria originada por el Covid-19 fue necesario constituir un consejo metropolitano entre los gobiernos de la Ciudad de México y el Estado de México a fin de coordinar acciones conjuntas que permitan enfrentar esta difícil situación.

El diseño de la participación ciudadana en la Constitución de la CDMX

Un último tema de central importancia en la Constitución Política de la Ciudad de México es el diseño de la participación ciudadana, puesto que se crearon nuevas bases legales para avanzar en una democracia participativa que complemente la acción del Congreso local, donde existe una representación política de los diferentes partidos de la ciudad.

El artículo 56 de la Constitución establece las formas de participación ciudadana en las Alcaldías, al decir que las y los integrantes de las alcaldías garantizarán la participación de las y los habitantes de la demarcación territorial en los asuntos públicos que sean de su interés, a través de los mecanismos de participación ciudadana que reconoce esta Constitución y la ley de la materia.

Asimismo, establece que se garantizará el pleno respeto de los derechos humanos y la libre asociación y manifestación de las ideas. Una innovación importante es que en las sesiones de los Concejos de las alcaldías existe una silla ciudadana que es ocupada por las o los ciudadanos que así lo soliciten cuando en las sesiones se traten temas específicos de su interés, a fin de que aporten elementos que enriquezcan el debate.

El artículo 53 establece que los Concejos de las Alcaldías deben actuar como órganos electos en cada demarcación, la supervisión y evaluación de las acciones de gobierno, el control del ejercicio del gasto público y la aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos correspondiente a las demarcaciones territoriales. Su actuación se debe sujetar a los principios de

transparencia, rendición de cuentas, accesibilidad, difusión, y participación ciudadana y las personas ocupantes contarán sólo con voz. El Concejo debe presentar un informe anual de sus actividades que podrá ser difundido y publicado para conocimiento de las y los ciudadanos.

Los requisitos para ser Concejal son los mismos que para las personas titulares de las alcaldías, con excepción de la edad, que es de 18 años, y las atribuciones del Concejo son muy amplias y están contenidas en el art. 53 Constitucional, donde se lo define como un órgano colegiado. Sus principales atribuciones son entre otras: discutir y aprobar bandos de las propuestas que sobre disposiciones generales presente la persona titular de la alcaldía; las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, el Proyecto de Presupuesto de Egresos que sus alcaldías enviarán al Ejecutivo local para su integración al proyecto de presupuesto de la Ciudad de México el cual será remitido al Congreso de la Ciudad; aprobar el programa de gobierno de la alcaldía, así como los programas específicos de la demarcación territorial; *emitir opinión respecto a los cambios de uso de suelo y construcciones dentro de la demarcación territorial; revisar el informe anual de la Alcaldía, así como los informes parciales sobre el ejercicio del gasto público y de gobierno y opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos sobre la demarcación territorial* y sobre los convenios que se suscriban entre las alcaldías, la Ciudad de México, la federación, los estados o municipios limítrofes; convocar a las autoridades de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes en la demarcación territorial, quienes podrán participar en las sesiones del concejo, con voz pero sin voto, sobre los asuntos públicos vinculados a sus territorialidades y cuando se trate de obras de alto impacto en la demarcación podrá solicitar a la alcaldía convocar a los mecanismos de participación ciudadana previstos en esta Constitución.

Otro ámbito de decisión colegiada es el Cabildo de la Ciudad de México, integrado por la persona titular de la Jefatura de Gobierno quien lo presidirá, y las personas titulares de las Alcaldías. Sus funciones son establecer acuerdos generales sobre los asuntos de la administración pública que se sometan a su consideración, proponer políticas, programas y acciones para el desarrollo de infraestructura, servicios y otras actividades de interés para la ciudad.

Sin embargo, debe decirse que, aun contando con este robusto marco legal para fortalecer la democracia participativa, se advierten un cúmulo de obstáculos para avanzar en una democracia participativa local. En lo fundamental, es necesario construir una cultura ciudadana y promover la capacitación, tanto la ciudadanía como de los funcionarios, e impulsar un rediseño institucional que abra nuevos espacios e instrumentos de participación ciudadana que contribuyan a hacer más eficiente y eficaz la administración y la gestión urbanas para lograr profundizar la democracia local, dado que ya hace tres años que se aprobó la Constitución Política de la Ciudad de México y no se advierten grandes cambios en la forma de gobernar.

Algunas consideraciones finales

Desde el 5 de febrero de 2017 la Ciudad de México ha visto fortalecida legalmente su autonomía al aprobarse su Constitución Política, la cual garantiza un conjunto amplio de derechos socio económicos, sociales y urbanos a su ciudadanía, sentando las bases para construir una nueva institucionalidad fuerte y democrática, y creando condiciones para que se promueva la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos del ámbito local.

La coalición gobernante, del partido Movimiento de Renovación Nacional-Morena, ganó ampliamente las elecciones nacionales y de la Ciudad de México en 2018, y las diferentes instancias de gobierno de la Capital tienen que enfrentar numerosos retos institucionales y políticos. Entre ellos debe elaborar la legislación secundaria que surge del mandato constitucional, emprender la reestructuración del aparato institucional y político para vencer las inercias burocráticas heredadas, superar las restricciones de la austeridad republicana impuesta por el ejecutivo federal, emprender sin demora una reforma administrativa y una modernización de la administración pública local que permita desarrollar una gestión urbana eficiente, e inaugurar una forma de gobierno democrática que incluya a la ciudadanía en las decisiones públicas y atienda las urgentes necesidades y demandas de los mayoritarios sectores populares que habitan en la ciudad.

Bibliografía

- Álvarez, Lucía y Alicia Ziccardi (2015), “¿Cómo hacer efectivos los derechos ciudadanos? Las políticas de inclusión social en la ciudad de México. *Revista de Ciencias Sociales, Segunda Época*, año 7, Nro. 27. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Becerra, Ricardo; Pedro, Salazar y José Woldenberg (1997). *La reforma electoral de 1996*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Carmagnani, Marcello. (1993). *Federalismos latinoamericanos México / Brasil / Argentina*. México: El Colegio de México-FCE.
- Carpizo, Jorge (1973). *Federalismo en Latinoamérica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Fix Zamudio, Héctor (1980). “El sistema presidencial y la división de poderes en el *ordenamiento* mexicano”. En *Libro homenaje a Manuel García Pelayo*: 227. Venezuela: Universidad Central de Venezuela.
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2017). Constitución Política de la Ciudad de México, 5 de febrero. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470989&fecha=05/02/2017
- Martínez Assad, Carlos (1996). *¿Cuál es el destino para el D.F? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*: 244. México: Ed. Océano.
- Marván, Ignacio (2001). “La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal Mexicano”. Documentos de Trabajo, N° 130, Centro de investigación y Docencia Económicas - CIDE, México.
- PUEC-UNAM (2012). “Programa de Ordenación de la zona metropolitana del Valle de México”. México: Gobierno del Distrito Federal, Gobierno del Estado de Hidalgo, Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Ziccardi, Alicia. 2016. “Poverty and urban inequality: the case of Mexico City metropolitan region”. *International Social Science Journal*, Oxford: UNESCO, John Crowley & Sons Ltd: 1-15.
- (Coord.) (2012). *Ciudades del 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. México: PUEC-UNAM. Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/cedrus/descargas/POZMVM.pdf>

- Ziccardi, Alicia (2009). *Las ciudades y la cuestión social*. Quito: OLACCHI, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Empresa de Desarrollo Urbano de Quito.
- Ziccardi, Alicia (2000). “Federalismo”. En *Léxico de la política*, Baca, Laura et al.,: 238-241. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1998). “Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital”. IIS UNAM- Miguel Angel Porrúa, México, 1998.
- (1993). “1928: Un año difícil para el país y para la capital”. *El Perfil de La Jornada*, México, 18 de junio.

El caso de la autonomía “tutelada” del Distrito Federal en Brasil

Benny Schvarsberg¹ y Maribel Aliaga Fuentes²

Resumen

Las ciudades capitales de los sistemas federales han creado históricamente regímenes de gobierno local especiales puesto que, a diferencia de los gobiernos intermedios de los estados o provincias, tienen un conjunto de características y competencias políticas, económicas y territoriales particulares y cumplen funciones específicas. En lo fundamental, las ciudades capitales son la sede de los poderes federales, sus ejecutivos locales en los países de América Latina han sido designados durante casi todo el siglo XX por el presidente de la Nación, y forman parte de importantes zonas metropolitanas. Por ello los principales ejes de análisis de este trabajo son: el estatus de la capital en el sistema político federal, el proceso de elaboración y los alcances de la Constitución de la Ciudad de México y el diseño de la participación ciudadana contenido en la misma.

Palabras clave

Capitales Latinoamericanas, Autonomía, Distrito Federal, Brasilia, Brasil.

1 Arquitecto y urbanista, doctor en Sociología Urbana, Profesor Titular de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Brasilia. Correo electrónico: benny@unb.br.

2 Arquitecta y urbanista, doctora en Arquitectura y Urbanismo, Profesora Adjunta de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Brasilia, correo electrónico: arqmarialiaga@gmail.com.

Introducción

La campaña política para la elección del Presidente de la República Federativa de Brasil en 1955 tuvo como vencedor al entonces gobernador del Estado de Minas Gerais, Juscelino Kubitschek de Oliveira (J.K), quien llegó al cargo defendiendo públicamente el compromiso programático de trasladar la capital del país a una nueva ciudad, que se construiría en el centro geográfico del territorio³. Una vez presidente, llevó a cabo su promesa de campaña, tomando varias iniciativas; incluyendo un concurso con un jurado internacional para la definición del proyecto urbano de la nueva capital.⁴

De esta manera empezó el proceso de traslado de la capital brasileña, de la ciudad de Río de Janeiro a una nueva ciudad. El proyecto urbano ganador, resultado del concurso de 1957, fue el de Lucio Costa, arquitecto brasileño nacido en Toulon/Francia. Su proyecto fue inspirado en los principios del llamado urbanismo modernista y en la Carta de Atenas.⁵

Para constituir el territorio de la nueva ciudad, se expropiaron tierras, en ese momento de destinación rural, de tres municipios diferentes del Estado de Goiás: los municipios de Planaltina, Formosa y Luziania (Fig.1). Las que fueron oficialmente expropiadas por el Gobierno del Estado de Goiás con pagamentos efectuados a sus propietarios. Sobre los que sopesan largas disputas legales cuestionando los límites de su demarcación física y su valor financiero. A lo largo de seis décadas, fueron, y siguen siendo hoy, problemas permanentes de naturaleza legal sobre las tierras que constituyeron la capital brasileña.

3 Schvarsberg (2010) describe la secuencia de misiones llevadas a cabo por iniciativas gubernamentales que demarcan el territorio destinado a la futura capital.

4 Tavares (2014) describe y analiza los proyectos que se presentaron al concurso, la composición del jurado y sus decisiones.

5 La arquitectura y el urbanismo modernistas tienen sus principios fundamentales descritos en la Carta de Atenas, un documento de compromiso, de 1933, escrito y firmado por grandes arquitectos y urbanistas internacionales de principios del siglo XX, entre los que se encuentran destaca Le Corbusier. La Carta fue redactada como conclusión del Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos que tuvo lugar en Atenas, Grecia, en octubre de 1931.

Figura 1. Territorio del Distrito Federal criado por la extracción de partes de tres municipios



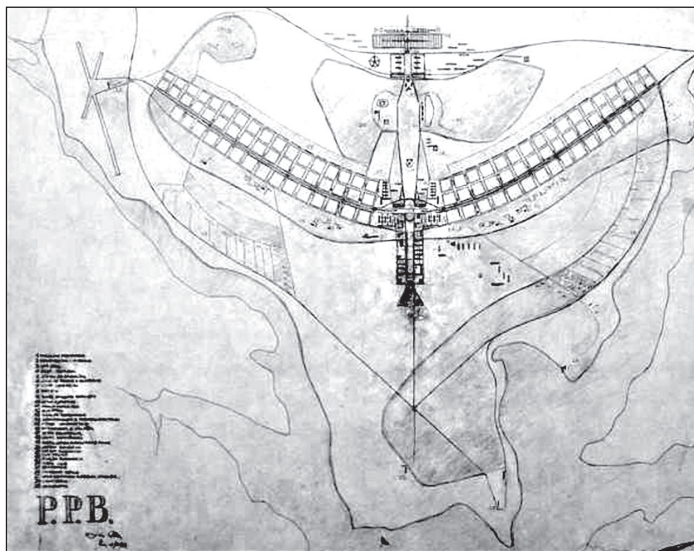
Fuente: Arquivo Público do Distrito Federal.

Guiada por el diseño original del proyecto urbano ganador del concurso, la construcción de la ciudad se inició en 1958 (Fig.2), con muchas adaptaciones físicas, desde su implementación y a lo largo del tiempo, para acomodarse a la topografía. Tuvo un período acelerado de obras iniciales de infraestructuras, equipos y servicios urbanos, así como edificios institucionales y residenciales, que duró 2 (dos) años. La ciudad fue inaugurada oficialmente el 1º de abril de 1960.

Desde el punto de vista del conjunto del proyecto urbano seleccionado todavía estaba incompleta. Al mismo tiempo en que se trasladaba la sede de los poderes ejecutivo, legislativo, judicial, y representaciones diplomáticas extranjeras, Brasilia se configuraba con la designación de nueva capital brasileña, integrando el territorio del Distrito Federal (DF); una nueva unidad administrativa de la federación desde entonces.

El Distrito Federal se constituyó, desde su inauguración hasta 1988, como una unidad federativa política y administrativamente subordinada al gobierno central, que tuvo inicialmente un alcalde y, más tarde, a un gobernador, ambos elegidos y nombrados directamente por el Presidente de la República. Sólo con la Constitución Federal de 1988 (Asamblea

Figura 2. Proyecto Urbanístico del arquitecto Lucio Costa, ganador del concurso realizado en 1957



Fuente: Archivo Público do Distrito Federal.

Nacional Constituyente, 1988) se aprueba la autonomía política del DF, y el poder ejecutivo pasa a estar compuesto por un gobernador y vicegobernador. También con poder legislativo, una cámara de diputados distritales elegidos por voto directo de la población local. Sin embargo, el poder judicial siguió vinculado a la Unión.

Aportes críticos históricos a la noción de autonomía

El período del régimen militar, que duró en Brasil de 1964 a 1985, está marcado por una estructura política administrativa definida en los estudios de política urbana (Schmidt & Farret, 1986) como “tecnocrático y de fuerte centralización autoritaria”. Los programas y acciones que aplicaban recursos, principalmente, del presupuesto general de la unión en los estados y municipios, tenían un estándar de decisiones de ubicación en el

territorio, del tipo *top down* desde el Gobierno Central. Como resultado de los amplios procesos políticos de impugnación, y los crecientes movimientos sociales que exigieron la descentralización y democratización de las políticas públicas, especialmente las políticas de vivienda, transporte e infraestructura urbana, el régimen militar entra en colapso y tiene su transición bosquejada en la Asamblea Nacional Constituyente de 1988, con la tarea de elaborar una nueva Constitución Federal Brasileña, de acuerdo con el momento político después del régimen militar.

En medio de este proceso, con un fuerte sesgo descentralizador, en contraposición al centralismo del período anterior, la autonomía política del Distrito Federal es conquistada en la Asamblea Nacional Constituyente de 1988. Resultado en gran medida de la movilización de varios sectores sociales, en la transición del régimen militar autoritario-centralista a la redemocratización civil. Así, la noción de autonomía lleva, en este proceso, un carácter desconcentrado y descentralizado del poder, de la administración y gestión de la ciudad.

A pesar de la conquista celebrada por la población local, con la apertura de un nuevo contexto favorable al desarrollo autónomo, y a pesar de la elección directa de los poderes ejecutivos y legislativos, el Distrito Federal no logró constituir un poder judicial autónomo; siguió siendo ejercido por el Tribunal de Justicia del Distrito Federal y Territorios, organizado y mantenido por la Unión. Poco después, numerosas decisiones y acciones, del Ejecutivo y el Legislativo, locales tuvieron su viabilidad cuestionada y subordinada al fallo de la Justicia Federal, que constituyó un factor de tensión permanente, y fue objeto de disputa política y legal de los recursos financieros entre el gobierno del Distrito Federal y el gobierno de la Unión⁶.

Es importante considerar que estos recursos son de importancia fundamental para implementar políticas públicas que reviertan el nivel de profunda desigualdad entre la calidad privilegiada de la infraestructura urbana

6 Recientemente, en 2019, hubo una disputa legal sobre la asignación de impuestos derivados de los salarios de los empleados de seguridad pública. La Unión ha reclamado tales recursos alegando que los salarios de esos funcionarios son recursos asignados por ella con cargo al presupuesto federal. El Gobierno del Distrito Federal afirmó que se trata de trabajadores locales, por lo que la recaudación debe asignarse al efectivo del DF para volver a las inversiones públicas de beneficio local y no a otras localidades de la Federación. La Justicia decidió a favor del Gobierno del Distrito Federal.

en las zonas centrales (Plan Piloto de Brasilia), donde vive menos del 10% de la población del DF, y las otras ciudades satélites, donde vive más del 90% de la población.

Para entender esta saga autonomista, vale la pena señalar que, en la experiencia constitucional brasileña, la noción de autonomía se incorporó a lo largo de sus Constituciones. Como hay muchos conceptos de autonomía, cabe destacar la síntesis propuesta por Souza (2001: 110):

El desarrollo socio-espacial es el cambio en las relaciones sociales y el espacio producido por ellos y que los condiciona simultáneamente. Es la superación de los obstáculos, hacia una mayor justicia social y una mejor calidad de vida para el mayor número posible de personas, sobre los fundamentos de la AUTONOMÍA individual y colectiva -vale la pena decir, autodeterminación, autogobierno, autogestión; en resumen, de la libertad.

Por lo tanto, en la historia política brasileña, desde los conflictos de emancipación de la Corona Portuguesa, la idea de autonomía siempre ha puesto una tensión renovada entre una noción “emancipadora” en disputa con una noción estrictamente “legal”, establecida en formulación jurídica en la “capacidad de emitir las normas que organizan, cumplen, desarrollan el ordenamiento jurídico de las entidades públicas” (Souza, 2001: 113). Así, en una concepción de federalismo, la autonomía es una condición que proporciona equilibrio en las relaciones entre las entidades federadas, todos sujetos a las determinaciones de la ley. En esta perspectiva, la noción “federalista” de autonomía se limita a la capacidad de cada entidad estatal; en Brasil hay cuatro: Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios; para gestionar sus intereses dentro de un ámbito legal y territorial previamente determinado por el poder soberano.

La Constitución que surgió en el contexto post-autoritario de sesgo descentralizador en 1988 reafirma la organización político-administrativa de las cuatro (4) entidades federativas, todas autónomas. Sin embargo, al establecer esta autonomía, prevé hipótesis de intervención de una entidad en otra. Las entidades de la federación están dotadas de autonomía políti-

ca, administrativa y financiera, representan a la República y ejercen parte del poder del Estado. Sin embargo, a pesar de que la Constitución Federal es la ley máxima, admite, en cierta proximidad al modelo estadounidense, que cada Estado puede adoptar su propia constitución.

Otra de las características de esta forma de autonomía de las entidades federativas es que tienen su propio gobierno, lo que básicamente significa estar dotado de autonomía administrativa y financiera, recaudar sus impuestos y aplicarlos según sus políticas públicas y legislación locales. En este sentido, los aspectos esenciales pueden definirse como:

- a) capacidad de auto-organización; (la entidad federativa debe tener su propia constitución);
- b) capacidad de autogobierno (elección de los representantes políticos);
- c) capacidad de autolegislación (poder para editar las normas generales y abstractas de los legisladores);
- d) capacidad de autogestión (prestación y mantenimiento de servicios propios).

En estos términos, el marco de autonomía política y administrativa del Distrito Federal se puede definir como el año 1990, con la llegada de las primeras elecciones directas para el Ejecutivo (Gobernador y Vice) y la Legislatura (Cámara de Diputados del Distrito). El primer gobernador electo fue Joaquim Roriz, que hasta entonces había sido el interventor nombrado por el Presidente de la República, y por lo que se lo llamó gobernador ‘biónico’. Su elección fue, en gran parte, consecuencia de su dominio político sobre la máquina pública local, especialmente la implementación de un amplio programa de viviendas basado en la donación de tierras públicas⁷, abundantemente disponibles en ese momento en el Distrito Federal. Todas de precaria urbanización e infraestructura.

7 El Programa de Vivienda se llamó “Lotes semi-urbanizados”, que consistía en la donación de terrenos en parcelas distantes en promedio a 30 km de la zona central, donando la parcela de tierra sin ningún apoyo o subsidio a la construcción del edificio. Grandes contingentes de población de bajos ingresos construyeron sus viviendas en estas tierras esperando largos años para la instalación de una urbanización básica de zonas públicas y colectivas. Varios estudios analizan la desigual calidad de la urbanización entre las ciudades satélite así constituidas y el Plan Piloto de Brasilia (Paviani, 2010).

En 1991 se instala la Cámara Legislativa con los 24 (veinticuatro) diputados distritales elegidos por voto directo de la población⁸ asumiendo la primera tarea de redacción y aprobación de la Ley Orgánica del Distrito Federal, instrumento máximo de organización político administrativo de su territorio, cuya estructura se presentará a continuación.

Desde el punto de vista de la organización territorial se destaca (CLDF, 2011) el capítulo destinado a La Política Urbana y Rural, debido a la concepción avanzada para su época, principalmente en relación a la ordenación del territorio, que propone que el uso y ocupación de los núcleos urbanos, a pesar de sus especificidades, debe realizarse de forma complementaria e integrada junto con el uso y ocupación de las zonas rurales. En otras palabras, avanzaba hacia una lectura que la Ciudad componía todo el territorio, hegemónicamente rural en ese momento y hasta el día de hoy, y no exclusivamente los centros y asentamientos urbanos designados como Plan Piloto de Brasilia y Ciudades Satélite en el plan original de Lúcio Costa.

Respecto de la disponibilidad de recursos públicos para la gestión de la ciudad, la emancipación de carácter financiero sólo fue posible después de 42 (cuarenta y dos) años de su fundación, por medio del Fondo Constitucional, creado por la Ley N° 10.633 del 27 de diciembre de 2002. El privilegio de la creación de este Fondo, en relación con las demás dependencias de la Federación, se da para la asignación de recursos de la Unión específicamente para la seguridad pública, pero también para la educación y la salud del Distrito Federal, ocurrido en su declaración explicativa sobre la base de:

Para albergar las representaciones de la Legislatura Federal, el poder Judicial Federal, para albergar los principales órganos del Ejecutivo Federal y las Representaciones Diplomáticas extranjeras, por eso, se creó el Fondo Constitucional del Distrito Federal - FCDF Ley Federal /02, pasando recursos de la Unión a las áreas de seguridad, salud y educación, según se determine en el artículo 21 de la Constitución Federal. (Fundo Constitucional Distrito Federal – FCDF, 2002).

8 Ocho (8) diputados federales y 2 (dos) senadores también fueron elegidos, que constituían el banquillo parlamentario del Distrito Federal, el más pequeño de las unidades federales en el Congreso Nacional.

Para dar una dimensión actualizada de la magnitud de estos recursos, el valor de la transferencia del Fondo en 2018 fue de unos 27 mil millones de reales (aproximadamente 6.75 mil millones de dólares), distribuidos en porcentaje y sectorialmente: 56% para la seguridad pública, 23% para la salud y el 21% para la educación pública.

El Fondo Constitucional del Distrito Federal ha sido mal visto desde su creación, y fuertemente criticado por otras entidades federativas, por representar un enorme privilegio financiero respecto a las otras unidades de la Federación, y ha operado de una manera crucial como condición básica para la autonomía de hecho del Distrito Federal. Buscando revertir esta condición “privilegiada”, en 2019, diputados federales que representan a la antigua capital federal, Río de Janeiro, presentaron un nuevo proyecto de ley en el Congreso Nacional con el fin de dividir el 50% de los recursos del Fondo entre el actual y la antigua Capital, con el argumento de que esta sufrió enormes pérdidas económicas y nunca se recuperó.

Esta discusión y disputa continuó en 2020, con buena ventaja para Río de Janeiro; considerando que cuenta con 46 (cuarenta y seis) diputados federales contra 8 (ocho) diputados del Distrito Federal; lo que tendrá un peso político significativo en el proceso de toma de decisiones. Es probable que una posible pérdida de estos recursos ponga en jaque a la ya precaria y legalmente protegida por la autonomía financiera, política y administrativa de la Unión del Distrito Federal.

Actualizando el contexto metropolitano y los desafíos autonómicos da Capital

El Distrito Federal es la tercera área metropolitana de Brasil en población, superada en primer lugar por São Paulo y en segundo por Río de Janeiro, la antigua capital. La economía del Distrito Federal depende históricamente de los servicios públicos. En la actualidad, aunque la relevancia del empleo público en la economía local sigue siendo significativa, se caracteriza por ser una economía en la que el gran predominio del empleo se concentra en el sector servicios. Con cerca de 3 (tres) millones de habitantes, que suman

1,5 millones en la periferia metropolitana, hay un flujo permanente de 4,5 millones de habitantes en el movimiento diario entre el centro y la periferia en este territorio de 5.800 km² (CODEPLAN, 2019).

Los datos recientes (CODEPLAN, 2019) muestran un total de 336.000 desempleados, alrededor del 10% de la población del DF. En un contexto de tendencia creciente de informalización de los puestos de trabajo, que involucran a proveedores de servicios de toda orden, con empleos provisorios, precarios y temporales. De estos se destaca un gran número de trabajadores por aplicaciones, como conductores y entregadores de alimentos. La nueva reforma laboral, aprobada en Brasil en 2017, estimuló y consolidó un contexto de precariedad y pérdida de los derechos sociales y laborales con un fuerte impacto en la dinámica urbana y territorial.

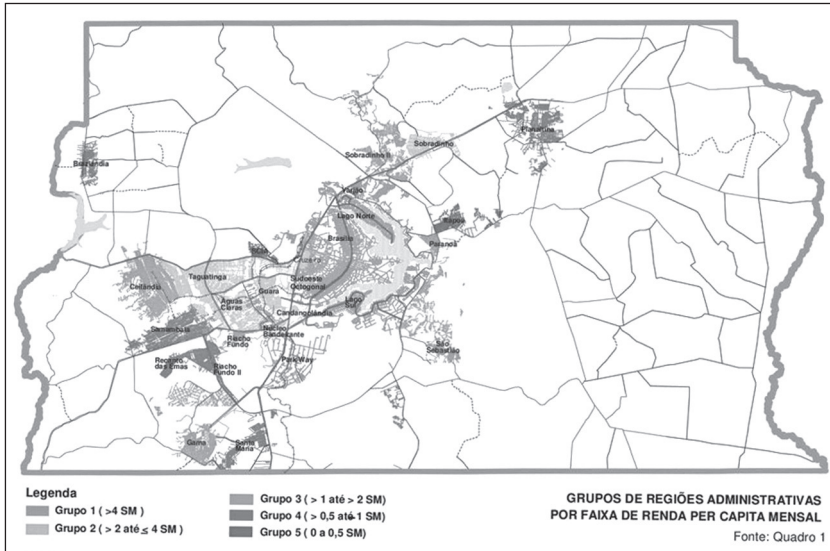
Es necesario señalar que el actual gobierno del Distrito Federal, en línea política con el gobierno federal, ha implementado, desde 2019, programas de una verdadera “cruzada privatista ultra-neoliberal”. Algunas de las principales empresas están siendo puestas a la venta, como en el caso de los servicios públicos: la Compañía de Energía Eléctrica (CEB) y la Compañía de Aguas e Alcantarillas de Brasilia (CAESB), ambas constituidas en el origen de la Capital, también otras como la Compañía del Metro. En la misma lógica privatizadora algunas de las principales instalaciones públicas de la ciudad están siendo objeto de *outsourcing* en su gestión, a través de Asociaciones Públicas Privadas (APPs), como el Estadio de Fútbol⁹, el Gimnasio Deportivo y Conjunto Acuático, la Estación de Autobuses Central Brasilia, etc.

Estos datos revelan la continuidad y profundización de la inmensa desigualdad socioeconómica del Distrito Federal, definida socio-espacialmente por la disposición de alrededor del 10% de la población en áreas centrales, consideradas como barrios nobles, a partir de un “patrón nórdico” de índices como el Índice de Desarrollo Humano (IDH), con consumo e ingresos familiares (promedio de US\$ 4.000 por mes), e innumerables barrios populares por debajo del umbral de pobreza, en extrema precarie-

9 El Estadio Mané Garrincha fue ampliado e inaugurado para la Copa del Mundo de 2014, con capacidad para 70 mil fans constituyendo la obra del estadio más cara de todos los estadios brasileños, arreglados para evento internacional.

dad. La confrontación de esta situación, ilustrada en la Figura 4, actualiza el contexto de dependencia de las políticas públicas y las inversiones para garantizar las condiciones de autonomía del Distrito Federal.

Figura 3. Extractos de renta per cápita mensual por grupos de Regiones Administrativas del DF



Fuente: CODEPLAN/DF (2012).

La Constitución garantiza al Distrito Federal la naturaleza de una entidad federativa autónoma, debido a la presencia de su triple capacidad en términos de auto-organización, autogobierno y autoadministración. También le dio al Distrito Federal el poder como entidad federativa, pero diferente de los demás por la condición única de tener características de estado y municipio, con las competencias legislativas de ambos.

El Distrito Federal, está expresamente prohibido de crear municipios en su territorio y su subdivisión territorial nombrados como CIUDADES SATÉLITES, tienen sus administradores designados por el gobernador. Es así como la Ley Orgánica define que el DF practica el pleno ejercicio de su autonomía política, administrativa y financiera con “estatus” de unidad federativa.

Por otro lado, como parte crucial de la discusión sobre la autonomía del Distrito Federal, las limitaciones a la capacidad de autoorganización y autogobierno se imponen al no involucrar al Poder Judicial, al Ministerio Público, a la Defensoría Pública, a la Policía y Bomberos, mantenidos hoy por la Unión, que es quien legisla efectivamente el asunto. En este sentido, tanto los juristas como los líderes públicos, legisladores y líderes sociales sostienen que la autonomía del Distrito Federal no es plena, configurando así su condición de “protegida” y, por lo tanto, por debajo de los Estados.

El congresista Ulysses Guimarães, presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, defendiendo la autonomía política de Brasilia en la nueva Constitución Federal de 1988 acuñó la famosa frase “Conozco ciudadanos sin derechos políticos, pero ciudad sin derechos. Sólo conozco a una: Brasilia.” Sin embargo, con la elección de sus Poderes Ejecutivo y Legislativo, no logró su plena autonomía.

Elementos analíticos tomando como referencia las estructuras y contenidos de la Ley Orgánica do Distrito Federal (Estatuto de Autonomía del DF) y del Estatuto de la Autonomía do Distrito Metropolitano de Quito (Proyecto Jorge Yunda)

A continuación presentamos la estructura general de los títulos y capítulos que componen la Ley Orgánica do Distrito Federal y la Estructura del Estatuto de Autonomía del Distrito Metropolitano de Quito –Ley Orgánica (Proyecto Jorge Yunda¹⁰)–, buscando establecer algunos elementos de análisis.

Algunos puntos de reflexión son sugeridos al considerar diferencias básicas entre la Ley Orgánica del DF y la Ley Orgánica del Distrito Metropolitano de Quito. En común es posible observar 4 (cuatro) aspectos formales básicos. En primer lugar, que se tratan de estatutos legales de leyes orgánicas. En segundo lugar, el hecho que constituyan capitales nacionales. En tercer lugar, ambas están constituidas en ciudades metro-

10 Alcalde de Quito electo en 2019.

Ley Orgánica do DF - Estructura de sus capítulos	Estructura do Estatuto de Autonomía do Distrito Metropolitano de Quito - Ley Orgánica - Proyecto Yunda
I- DOS FUNDAMENTOS DE LA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES E DO DF	1- DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
II- DA ORGANIZAÇÃO DO DF	2- DE LOS DERECHOS
3- DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES	3- DE LAS COMPETENCIAS DISTRITALES
4- DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO DO DF	4- DE LOS BIENES, RENTAS E RECURSOS
5- DA ORDEM ECONÔMICA DO DF	5- DE LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO DISTRITAL
6- DA ORDEM SOCIAL E DO MEIO AMBIENTE	6- DEL GOBIERNO DISTRITAL
7- DA POLÍTICA URBANA E RURAL	7- DEL RÉGIMEN DE MANCOMUNIDAD Y LOS RÉGIMENES ESPECIALES
8- DISPOSICIONES GENERALES E TRANSITÓRIAS.	8- DE LAS REFORMAS AL ESTATUTO DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Fuente: Ley Orgánica do Distrito Federal y la Estructura del Estatuto de Autonomía del Distrito Metropolitano de Quito -Ley Orgánica (Proyecto Jorge Yunda).

politanas. Y el cuarto, es que ambas estructuras jurídicas se organizan en 8 títulos generales. Pero estos son aspectos más bien formales, en el contenido y orientación de acciones, políticas y planes son muy distintos. Ambos difieren sustancialmente en, por lo menos, dos aspectos fundamentales: 1) en las declaraciones de intenciones expresas en sus propios títulos, en su contenido y, especialmente, en las directrices que apuntan en términos de política pública; 2) son el resultado de diferentes contextos y coyunturas histórico-políticas, así como de correlaciones de las fuerzas políticas nacionales y locales.

Cabe destacar que en los contenidos y directrices de la Ley de Quito se contemplan avances muy significativos, en amplitud y alcance, en la inclusión de temas propios originales que demarcan la generación de compromisos con el reconocimiento de derechos fundamentales tales como:

- Derecho de Pueblos Originarios y Comunidades;
- Derecho a la Ciudad, especialmente en el reconocimiento de que “El suelo se produce socialmente”,

- Compromiso con “Reducción de las desigualdades”;
- Cargas y Beneficios y su justa repartición;
- Consagración de la Democracia Directa y Participativa para más allá de la Representativa.

Desde nuestro punto de vista, estos derechos son avances sociales y culturales que no están en la formulación de la Ley Orgánica del Distrito Federal. Por otro lado, en la formulación de la Ley Orgánica del Distrito Federal, vale la pena destacar el esfuerzo, aunque tímido, pero precursor, para construir una visión de la totalidad del territorio (Santos, 1980); en el sentido que busca leer lo urbano y lo rural, articulados en política también urbana y rural. En la misma dirección, podemos destacar la concepción de un Sistema de Planificación, Información y Gestión Territorial (SISPLAN), estableciendo mecanismos participativos de control social de la población. Finalmente, cabe señalar que logró inscribir conceptos y preceptos que solo tenían alcance nacional con la Ley Federal 10.257/01, conocida como Estatuto de la Ciudad (Presidência da República, 2001), como el principio de la función social de la propiedad. En este principio ordenador del marco jurídico urbanístico de la ciudad, se reconoce el derecho de la propiedad privada del suelo, pero su uso y ocupación queda subordinada a los intereses colectivos de la ciudad y la comunidad, cuyas directrices se pactan en el Plan Director de Ordenamiento Territorial y Urbano (SEDUH, 2009).

La inscripción de estos conceptos fue posible gracias al “Fórum Nacional da Reforma Urbana”, articulador político y movilizador de todos los actores que participaron, entidades nacionales técnicas, académicas y movimientos populares por la habitación social; que basaron sus propuestas en los principios teóricos y conceptuales del Derecho a la Ciudad de Lefebvre (2008).

Cumpliendo un fuerte liderazgo en los avances del capítulo de Política Urbana de la Constitución Federal de Brasil aprobada en 1988. Posteriormente, trece años después de la aprobación de la Constitución, fue sancionada la Ley Nacional del Estatuto de la Ciudad como reglamentación detallada del capítulo de Política Urbana de la Constitución.

Tres retos autonómicos vinculados a la gestión y planificación territorial metropolitana en el caso del DF

Desafío 1: DEMOCRATIZAR EL CENTRO

Existen problemas crónicos del Centro Metropolitano del Distrito Federal, entendido como el centro del Plan Piloto de Brasilia, tales como: un espacio urbano des-constituido y descalificado (en el sentido de urbanización inacabada); congestionado por el tráfico pesado y la invasión de automóviles privados en las aceras y zonas verdes; altos precios del valor de la tierra y los bienes inmuebles combinados con una gran cantidad de propiedades vacías y sub utilizadas; concentración de los mejores empleos, servicios, comercios, equipamientos y calidades urbanas, en comparación con las ciudades satélite. Estas cuestiones plantean un desafío fundamental de democratizar el acceso al centro metropolitano a toda la población del Distrito Federal, sobre todo al 90% de la población que vive más lejos del área central.

Desafío 2: DESCONCENTRAR / DESCENTRALIZAR las actividades económicas, los puestos de trabajo y los servicios públicos y privados

Complementario al anterior, este desafío incluye la urgencia de la planificación de la distribución de las actividades que generen empleo e ingresos priorizando su ubicación en las ciudades satélite y, sobre todo, refuerce las áreas propuestas como subcentrales en el Plan de Planificación Territorial del DF. Para ello, la elaboración de Planes de Desarrollo Local en las siete (7) Unidades de Planificación Territorial (UPTs), que componen regionalizaciones o agrupaciones de las Regiones Administrativas, constituye un instrumento jurídico de gran potencial optimizador de la política de descentralización de la economía del Distrito Federal.

Desafío 3: LA CONDICIÓN METROPOLITANA

Se trata del reto de reconocer el hecho de la metropolitización y promover un proceso de gobierno permanente de Planificación y Gestión Urbana

Integrada del Suelo Urbano de Zona Metropolitana de Brasilia (AMB)¹¹, en un acuerdo institucional entre el gobierno del Distrito Federal junto con el gobierno de Goiás, y los 12 (doce) municipios del entorno metropolitano y el Gobierno Federal. Este proceso tiene como objetivo integrar principalmente la periferia metropolitana de Brasilia mediante la racionalización y calificación de las llamadas funciones públicas de interés común como el transporte y la movilidad urbana, bien como, el saneamiento básico.

Este desafío, en línea con el Estatuto de la Metrópolis, Ley Federal 13.089/15 (Congreso Nacional, 2015), busca afrontar y superar el desequilibrio estructural en el territorio metropolitano, con el abismo¹² del Producto Interno Bruto (PIB) que separa el Distrito Federal de los municipios del AMB. En comparación con otras Regiones Metropolitanas de Brasil, esta es la mayor desigualdad entre el municipio central y otros municipios, un factor que refleja la diferencias en el Núcleo Metropolitano del Distrito Federal y, perversamente, refuerza la dependencia de la periferia metropolitana. En este desafío metropolitano, la elaboración del Plan Integrado de Desarrollo Urbano (PDUI), el Plan Metropolitano se inserta como un instrumento jurídico obligatorio del Estatuto de la Metrópolis.

Consideraciones finales sobre autonomía en el diálogo con los padrones de configuración metropolitana brasileira

De acuerdo con Villaça (2012: 118) hay tres padrones de Configuraciones Metropolitanas en Brasil, de acuerdo con limitaciones físicas de su crecimiento: 1) Aquellas que tienen 360 grados para desarrollar, como São Paulo, Belo Horizonte y Curitiba; 2) aquellas que tienen 180 grados, tales como Recife, Fortaleza e Porto Alegre y, 3) aquellas que tienen apenas 90 grados, tales como Río de Janeiro y Salvador.

11 Constituida por el Distrito Federal y más 12 (municipios) del entorno metropolitano, según nota técnica del plan de código de diciembre de 2014.

12 El “abismo” en el PIB se puede ver claramente en la diferencia de ingresos entre el PIB/DF del orden de R \$163 mil millones y el PIB de los municipios de la periferia metropolitana de R \$12.000 millones. (CODEPLAN, 2019)

Y todavía hay dos estándar básicos, territorial y ambientalmente distintos entre: 1) Metrópolis litorales: Río de Janeiro (90°), Salvador (90°), Recife (180°) y Fortaleza (180°); 2) Metrópolis interiores: SP, BH, Curitiba y Brasilia (360°).

A partir de estos parámetros se puede afirmar que, el caso de la capital metropolitana del Distrito Federal puede definirse como una metropolización interior y desigual a 360°. Caracterizando esta desigualdad a 360 grados a través de los flujos diarios de desplazamiento de personas y bienes entre las ciudades que constituyen el territorio metropolitano, se puede identificar que no hay equilibrio desde el punto de vista de los vectores cardinales del territorio, por lo tanto, la desigualdad se puede configurar esquemáticamente: más fuerte hacia el sur, más fuerte hacia el oeste, medio a norte y débil hacia el este. Como se ilustra en la Figura 4.

Figura 4. Área Metropolitana de Brasilia - metropolización interiorana desigual a 360°: flujos pendulares fuerte a oeste, más fuerte a sur, medio a norte e suave a leste



Fuente: Elaboración propia sobre el mapa de la Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal.

Entendiendo que la desigualdad constituye la configuración en el territorio, esta es una agenda político-administrativa, estratégica y fundamental para esta década que comienza en 2020. Y que necesariamente implica nuevo acuerdo del Poder Judicial local, en las mismas condiciones que el Ejecutivo local y el Legislativo, independientes de la Unión. Aún contando con un Fondo Constitucional del Distrito Federal, que le permite tener recursos para las áreas de seguridad, salud y educación, el Distrito Federal sigue dependiendo del Presupuesto General de la Unión del Estado brasileiro. Sobre todo, para el atendimento, ampliado en escala, de la incorporación de un contingente humano de más de 1 (un) millón de habitantes con su periferia metropolitana, no equilibrada política y administrativamente en una coordinación gubernamental que sería, a nuestro entender, establecido con la creación de una **Región Metropolitana do Distrito Federal**, constituida por todos los entes municipales presentados en la Figura 4, envolviendo una población de un poco más de 4 (cuatro) millones de habitantes. Representando hoy el tercer conglomerado metropolitano brasileiro, atrás apenas de São Paulo y Rio de Janeiro. Esta propuesta, por iniciativa política del gobernador del Distrito Federal, llegó a tramitar en el Congreso Nacional al final de 2018. Todavía, no hubo acuerdo político sobre la división de recursos del Fondo Constitucional, que saldrían del DF para los municipios metropolitanos, demanda del gobernador del Estado de Goiás. Con ese desentendimiento político, el proyecto de ley no fue votado, siendo bloqueada la creación de la Región Metropolitana, y sus posibilidades de gobernanza en una perspectiva más autonomista. Luego, siguen profundizando las demandas por políticas públicas de enfrentamiento de las precariedades y carencias en los transportes, el saneamiento básico, la habitación, la educación y la salud, situación que se agravó en el cuadro de crisis sanitaria de pandemia. Sumándose aquella oportunidad perdida, ampliase la dependencia que acentúa el carácter tutelar de la autonomía limitadamente alcanzada en los años 1960, con la construcción de la nueva capital.

Por otro lado, cabe observar que después de más de treinta años de la aprobación de la Ley Orgánica del Distrito Federal, más de veinte años de la aprobación de la Ley Federal del Estatuto de la Ciudad, y 5 cinco

años de la aprobación de la Ley Federal del Estatuto de la Metrópoli, pocas implementaciones fueron puestos en práctica. Concluyendo que no es por falta de marcos legales, incluso buena parte de ellos construidos por premisas democráticas y progresistas. O sea no se explica porque los obstáculos a las políticas públicas territoriales y metropolitanas que buscan superar el cuadro urbano de exclusión y segregación socio espacial, que condena las poblaciones pobres y periféricas de la capital metropolitana brasileira a precariedades y ausencias de condiciones dignas de vida.

Así, la confrontación de la condición metropolitana, a través de la planificación y gestión territorial integrada con todos los municipios de la periferia metropolitana, también involucra al estado de Goiás y al gobierno federal, actualiza y hace complejo los desafíos para la consolidación autónoma del Distrito Federal.

Bibliografía

- Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito (2020). “Proyecto De Estatuto De Autonomía Para El Distrito Metropolitano De Quito. Borrador para discusión pública”. Disponible en: https://www.quito.gob.ec/documents/BORRADOR_ESTATUTO_AUTONOMICO.pdf
- Assembléia Nacional Constituinte. Constituição da República Federativa do Brasil 1988, 5 de outubro de 1988, Brasília-DF.
- CLDF (2011). Lei Orgânica do Distrito Federal (1993). [Governo]. Disponible en: <https://www.cl.df.gov.br/pesquisa-de-leis-e-proposicoes> (visitado el 9 abril de 2021).
- Congreso Nacional (2015). Estatuto da Metrópole. Pub. L. N°. 13089, 12 de enero de 2015.
- Lefebvre, Henri (2008). *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro Editora.
- Paviani, Aldo (Ed.) (2010). *Brasília 50 anos: da capital à metrópole*. Brasília: Editora UnB : NEUR-Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais.
- Presidência da República (2001). Estatuto da Cidade. Pub. L. No. 10.257, 10 de julho de 2001.

- Presidência da República (2002). Fundo Constitucional do Distrito Federal – *FCDF*, Pub. L. No. 10.633-02, 27 de dezembro.
- Santos, Milton (1980). *Da totalidade ao lugar*. São Paulo, SP, Brasil: Edusp.
- Schmidt, Benício Viero y Farret, Ricardo L. (1986). *A questão urbana*. Rio de Janeiro: J. Zahar Editor.
- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH) (2009). “Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT”. Disponible en: <http://www.seduh.df.gov.br/plano-diretor-de-ordenamento-territorial/> (visitado el 10 abril de 2021).
- Souza, Marcelo Lopes (2001). “O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento”. En *Geografia: conceitos e temas*, Ina Elias de Castro, Roberto Lobato Correa y Paulo Cesar da Costa Gomes (Eds.): 77-116 . Rio de Janeiro (RJ): Bertrand.
- Tavares, Jeferson (2014). *Projetos para Brasília, 1927-1957*. Brasília, Distrito Federal, Brasil: Iphan.
- Villaça, Flávio (2012). *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo, SP: Studio Nobel.

La accidentada travesía de la ciudad de Caracas y su área metropolitana

Marco Negrón¹

Resumen

Este artículo describe los esfuerzos realizados para alcanzar la gobernabilidad de Caracas, una ciudad fragmentada, sede de diferentes instancias de poder descoordinadas y con frecuencia enfrentadas políticamente. Habiendo ocupado posiciones de liderazgo en la región y dispuesto de planes de alcance metropolitano aun en ausencia de la correspondiente instancia político administrativa, en la década de 1990 entró en una fase de decadencia que no ha sido posible conjurar pese a la creación del Gobierno Metropolitano en el año 2000.

En su dinámica ha tenido un papel preponderante la existencia de un poderoso petroestado, que durante décadas fue capaz de desarrollar una notable infraestructura a la vez que asfixiaba la autonomía de los gobiernos locales.

En 2017, el mismo régimen que creó el Gobierno Metropolitano lo dinamitó sin crear instancia alternativa alguna. Aunque en ello incidieron evidentes contradicciones políticas, no puede soslayarse que, en las últimas dos décadas, el tradicional centralismo del formalmente federal Estado venezolano ha alcanzado cotas sin precedentes. Pero hoy se trata de un Estado arruinado.

Palabras clave

Gobernabilidad Metropolitana; Autonomía Local; Planificación Urbana; Petroestado; Federalismo.

¹ Arquitecto y planificador urbano; Profesor Titular, Instituto de Urbanismo FAU-UCV; Presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional, Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat; marco.negron@gmail.com.

El contexto: el petroestado venezolano

Como ha ocurrido en otros países, los esfuerzos por garantizar la gobernabilidad de la capital venezolana y de su área metropolitana responden a que, a lo largo del acelerado proceso de expansión urbana del siglo XX, se convirtió en una extendida unidad urbana funcional que, dentro de un Estado federal, terminó englobando distintas unidades político-administrativas autónomas difíciles de coordinar. Entender las circunstancias a través de las cuales tales esfuerzos han transitado y sus especificidades en relación a otros de la región exige una revisión, así sea somera, del contexto económico y político en el cual ocurrió la urbanización del país durante el siglo pasado.

Sus orígenes están asociados al surgimiento de la actividad exportadora de petróleo como dinamizador de la economía, que se ubica claramente en la década de 1920. En 1926 el valor de las exportaciones petroleras superó por primera vez al de las tradicionales exportaciones agrícolas y en adelante no hará más que incrementar su preponderancia, llegando ya en 1929 a cuadruplicarse. Al inicio de esa década ninguna ciudad venezolana alcanzaba los 100.000 habitantes y sólo siete superan los 10.000, representando el 8,5 % de la población nacional; Caracas, la aglomeración principal, representaba el 3,7 % con poco más de 92.000 habitantes mientras que la población urbana² apenas alcanzaba el 16,4 % del total.

Una cuestión esencial para entender la dinámica que desde entonces se desencadenará es que ese dinamizador económico está constituido por el valor retornado de las exportaciones petroleras, esto es: por una renta percibida por el Estado que la distribuye posteriormente hacia el resto de la sociedad y de las actividades. Esto significa que durante el período en el que prevalece ese estilo de crecimiento; cuyo agotamiento empieza a hacerse manifiesto en la segunda mitad de los setenta las actividades productivas internas son de escasa significación relativa en la dinámica económica venezolana, y en todo caso dependen estrechamente de la dinámica de las exportaciones petroleras. Es a ello a lo que parece atribuible el hecho de que para 1941, cuando están en pleno auge

2 Residente en centros con población mayor de 2.500 habitantes.

las actividades de exploración y explotación, la población de las siete ciudades petroleras significativas existentes representa apenas el 1,3 % de la población nacional, mientras que en la capital de la República se concentraba ya el 8,4 %, habiendo multiplicado por 3,5 su población de 1920 (Negrón, 1991): la población tiende a concentrarse, no en los centros más directamente vinculados a la extracción y procesamiento de los hidrocarburos sino en aquellos desde donde se decide la distribución del valor retornado de las exportaciones.

Dentro de esa dinámica, el Estado Nacional, al tener el total control de la renta petrolera, se convierte en un petroestado³ en el que el Gobierno, y en particular el Ejecutivo, adquiere un peso excepcional en la dinámica social y económica del país: al manejar en exclusiva el principal motor de la economía nacional, los grupos en el poder cuentan con un potente instrumento de control político que les permite decidir qué tipo de actividades, regiones y sectores sociales favorecer en su distribución.

En los regímenes democráticos, sin embargo, esa capacidad se ve moderada no sólo por la competitividad política y social que les es inherente, sino además por los principios de alternabilidad y separación de los poderes que impiden o, en todo caso, dificultan la constitución de hegemonías exclusivas. En cambio, en los regímenes totalitarios como el venezolano actual, donde esos valores son anulados, es literalmente imposible impedir el enquistamiento de oligarquías exclusivistas, capaces de mantenerse en el poder por períodos muy largos, y vulnerar la legalidad democrática en función de sus particulares intereses. Esto será importante para entender la deriva de las políticas territoriales y urbanas del país bajo el llamado Socialismo del siglo XXI.

En términos político-institucionales, desde su fundación como república, Venezuela se constituye como un Estado federal. La Constitución de 1864 crea el Distrito Federal, que aloja la ciudad capital y es sede del Poder

3 Con el término "petroestado", acuñado por Karl en 1895, se quiere caracterizar aquellas economías periféricas en las cuales, además de su dependencia de los ingresos externos petroleros, el Estado juega un rol central en su canalización hacia la economía doméstica. Desde esa perspectiva, esa autora sostiene: "culturally, Venezuela belongs to Latin America; structurally, its economy and patterns of stability and instability are more similar to those of such other relatively populous oil exporters as Algeria, Iran and Nigeria" (citado por Coronil, 1997: 6).

Nacional: un territorio sin autonomía política ni rama legislativa propia, correspondiéndole al Congreso la capacidad para legislar sobre el mismo, y al Presidente de la República la potestad de gobernarlo a través de un Gobernador de su libre designación y remoción; lo que Brewer-Carías ha llamado la “federación centralizada” (Brewer-Carías, 2018).

Los antecedentes

Bajo la presión del acelerado proceso de urbanización desatado a partir de la segunda década del siglo XX se da inicio a los esfuerzos por ordenar y dar un rumbo al crecimiento de la capital. En 1936, apenas fallecido el dictador Juan Vicente Gómez, la Gobernación del Distrito Federal encarga el primer estudio urbanístico de Caracas, publicado en 1939 en vísperas de la Segunda Guerra Mundial, con el nombre de **Plan Monumental de Caracas**. Su ámbito sólo incluía la “parte urbana” del Distrito Federal y se detenía en la frontera con el vecino Distrito Sucre del Estado Miranda, hacia el cual, evidentemente, tendía a expandirse la ciudad⁴.

En 1946, finalizada la guerra y con la democracia en vías de consolidarse, es creada la Comisión Nacional de Urbanismo (CNU)⁵, dependiente del Ministerio de Obras Públicas (MOP), la cual emprende la redacción de los planes urbanos de las principales ciudades, incluido el **Plan Regulador de Caracas** de 1951, el cual ensancha el ámbito del Plan de 1939, reconociendo que el control del crecimiento de la ciudad sólo era posible dentro de límites que iban más allá de sus linderos políticos, por lo cual incluyó gran parte del valle de Caracas, incorporando “la parte urbana” del vecino Distrito Sucre del Estado Miranda. En 1950, con fines exclusivamente estadísticos y censales, se había establecido el Área Metropolitana de Caracas, y en 1958 la DU-MOP actualiza y amplía el de 1951 con el **Plan Gene-**

4 Aunque para 1941 su población era de apenas 350 mil habitantes, había registrado un incremento de 100 mil desde 1936 (Negrón, 2001).

5 Vigente hasta 1957, cuando la Dirección de Urbanismo del MOP (DU-MOP) hereda sus funciones. El incipiente experimento democrático se verá frustrado en noviembre de 1948 cuando es derrocado el Presidente Rómulo Gallegos, sustituido por una dictadura militar que detendrá el poder hasta enero de 1958.

ral de Desarrollo para el Área Metropolitana de Caracas, el cual incluye también los municipios Baruta y El Hatillo del Distrito Sucre, todavía predominantemente rurales pero que ya empezaban a sentir el impacto de la expansión urbana de la ciudad.

Es importante señalar que la influencia de esos planes en la dinámica de la capital fue muy parcial, porque, en última instancia, se limitaron a regular los usos del suelo y el trazado de la red vial principal.

A partir de 1958, con la caída del dictador Marcos Pérez Jiménez, se inicia el rescate del régimen democrático y una tímida y no declarada descentralización empieza a transferir las responsabilidades por la planificación urbana a los concejos municipales, destacando la creación, en 1960, de la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano (OMPU) del Distrito Federal. Pese a que formalmente sus competencias estaban restringidas a ese ámbito, desde sus primeras actuaciones, sus estudios incorporan el Distrito Sucre del Estado Miranda; así, en 1963, elabora el **Estudio de base para la formulación de una tesis sobre el Área Metropolitana de Caracas** y en 1970 presenta el **Plan General Urbano de Caracas 1970-1990**, “de alcance metropolitano”.

En 1968 se les había presentado a ambas municipalidades el proyecto de **Convenio de Mancomunidad Urbanística del Área Metropolitana de Caracas** que, una vez aprobado, entró en vigencia en enero de 1972, dando origen a la Comisión Metropolitana de Urbanismo y a su órgano técnico, la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano (OMPU) del Área Metropolitana de Caracas. Ella dio continuidad a una intensa actividad de estudios que culminó, en 1983, con la presentación del **Plan Rector del Área Metropolitana de Caracas y el Litoral Vargas**⁶, el cual, entre sus estrategias más importantes, planteaba la necesidad de promover una reestructuración institucional capaz de superar el “desfase entre la realidad funcional de la metrópoli y su régimen político de gobierno y administración” (Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano 1983).

6 Para esa fecha el Área Metropolitana estaba constituida por el Departamento (después Municipio) Libertador del desaparecido Distrito Federal y el Municipio Sucre del Estado Miranda, fraccionado posteriormente en cuatro municipios; el Litoral Vargas era el Departamento Vargas (hoy Estado Vargas) del Distrito Federal.

Durante esa década se desarrollan una serie de estudios y reformas legales que van a incidir directamente sobre los temas de la capital y su área metropolitana. En 1984, con la misión de elaborar un proyecto de reforma integral del Estado, se crea la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) que, en 1986, presentó una propuesta de reformas políticas inmediatas que crean la figura de los alcaldes municipales, de elección universal, directa y secreta, como cabezas de los ejecutivos locales, así como la elección también universal, directa y secreta de los gobernadores de Estado, hasta entonces de libre designación y remoción por el Presidente de la República.⁷

Sorprendentemente, en 1990, los primeros alcaldes de elección popular del Área Metropolitana de Caracas (AMC) procedieron a denunciar la Mancomunidad Urbanística, lo que naturalmente condujo a la liquidación de la OMPU; la consecuencia fue que el Plan quedó huérfano y la ciudad perdió el órgano encargado de articular y darle direccionalidad a su dinámica urbana, lo que se complicó todavía más por el fraccionamiento del Municipio Sucre, uno de los dos integrantes de la Mancomunidad. Resultó así una ciudad que, además de cabalgar sobre dos entidades político-territoriales distintas, se fragmentó en cinco municipios autónomos muy diferentes en términos de base económica, tamaño poblacional, composición social e incluso superficie, cada uno de los cuales actuaba conforme a su leal saber y entender, sin demasiadas consideraciones acerca de los impactos de sus actuaciones sobre los municipios vecinos⁸.

Esa coyuntura se vio agravada porque entre 1980 y 2005, es decir, durante todo el período para el cual había sido concebido el Plan, la economía venezolana tuvo un desempeño lamentable, prácticamente único en el mundo: el Producto Interno Bruto (PIB) por habitante retrocedió en promedio 1,4 % cada año, para una caída total del 34,7 % en 25 años. Na-

7 Quedaba excluido el Gobernador del Distrito Federal, que seguía siendo de libre designación y remoción por el Presidente.

8 La condición de capital y principal ciudad del país sumaba a lo anterior fuertes intervenciones del Gobierno Nacional, principalmente, aunque no sólo, en vialidad, transporte público y vivienda, con ninguna o escasa interlocución con los gobiernos locales.

turalmente, una caída de esa magnitud, no prevista ni en su profundidad ni en su duración, necesariamente tenía que afectar las importantes inversiones en infraestructura que la ejecución del Plan implicaba; sin embargo, si la OMPU no hubiera sido liquidada o se la hubiera sustituido oportunamente por un órgano con funciones similares, quizá habría sido posible rediseñar estrategias que permitieran alcanzar los objetivos propuestos por otras vías o en plazos más largos.

En paralelo, continuando con la misión que se le había asignado, en 1993 la COPRE presentó el estudio **Caracas: nuevos escenarios para el poder local**, que, además de un diagnóstico del ámbito metropolitano, formulaba una serie de escenarios alternativos para alcanzar la gobernabilidad capitalina.

Ese estudio constituirá un referente muy importante para el debate que, en la segunda mitad de esa década, animará la Fundación Plan Estratégico Caracas Metrópoli 2010. Promovida por el entonces Alcalde del Municipio Libertador y el Presidente de la Compañía Anónima Metro de Caracas, rápidamente logró incorporar a los principales actores de la ciudad pero en sus deliberaciones identificó un obstáculo de grandes proporciones: la imposibilidad de resolver los serios problemas que traban el desarrollo de la capital si antes no se desataban los nudos que afectan su gobernabilidad, pero que, dadas las restricciones que imponía el modelo federal vigente, requería de una reforma constitucional previa, un objetivo siempre difícil de conseguir. Por eso la instalación en 1999 de la Asamblea Nacional Constituyente, promovida por el recién electo Presidente Hugo Chávez, pareció venir como anillo al dedo, y a ella le remitió, buscando abrir los espacios constitucionales que permitieran avanzar en la gobernabilidad de la capital, el documento “Gobernabilidad democrática de Caracas: una propuesta a la Asamblea Nacional Constituyente”.

Un aspecto central de esa propuesta tenía que ver con la definición del área de la ciudad capital, para lo cual se planteaba la modificación de los límites del entonces Distrito Federal y del Estado Miranda, haciendo crecer al primero a expensas del segundo de modo que abarcara, como de hecho ya ocurría en términos funcionales, la totalidad del valle de Caracas, superando

el fraccionamiento existente entre entidades federales político-administrativas diferentes⁹.

El segundo estaba referido a su gobernabilidad, para lo cual se proponían dos ámbitos de gobierno, uno capitalino o distrital¹⁰, con jurisdicción sobre la totalidad del área redefinida, y un régimen municipal autónomo para cada una de las entidades locales incluidas en la misma, independientemente de su número; ambos deberían satisfacer ciertos principios fundamentales tales como ser democráticos, responsables y alternativos; disponer de un órgano ejecutivo y de otro legislativo, deliberativo y de control; administrar y disponer autónomamente de recursos financieros propios; asegurar vínculos eficientes y efectivos con los órganos de todos los otros niveles de gobierno; asegurar la mayor eficacia y eficiencia en la administración de sus respectivos territorios.

El tercero se refería a la delicada cuestión de la distribución de competencias entre el gobierno de la ciudad capital y los municipales, para lo cual se proponía respetar rigurosamente las ya atribuidas a los poderes locales, asignando al capitalino un número restringido de funciones de escala supralocal de los servicios públicos fuertes.

Como se verá en la próxima sección, esta propuesta tuvo, sin lugar a dudas, una influencia significativa en la redacción del artículo 18° de la nueva Constitución; la ley resultante, sin embargo, terminó por dejar sin resolver el problema crucial de la capitalidad e introdujo nuevos elementos de conflictividad.

La Constitución de 1999 y la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas

La redacción de una nueva Constitución Nacional fue un objetivo expreso planteado por Hugo Chávez en su carrera por la Presidencia de la Repú-

9 Se propone, en esencia, sustraerse al segundo todo el antiguo Distrito Sucre.

10 Aquí es importante recordar que para esa propuesta los cinco municipios del valle de Caracas constituyen la ciudad capital, no el área metropolitana que es más extensa y debería incluir, por lo menos, el Litoral Vargas y los Altos Mirandinos; por eso se proponía para la nueva entidad el título de Distrito Capital o incluso conservar el de Distrito Federal, aunque con un carácter sustancialmente nuevo.

blica, logrando que en agosto de 1999, a pocos meses de haber asumido el cargo, comenzará a sesionar la Asamblea Nacional Constituyente encargada de cumplir con esa tarea¹¹.

En su artículo 4º la nueva Constitución, aprobada en diciembre de aquel mismo año, define a Venezuela como un “Estado federal descentralizado”, mientras que el 6º señala que el gobierno de la República y de las entidades políticas que la componen “es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”. Según el art. 16º, “el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios”, y añade: “La división político territorial será regulada por ley orgánica que garantice la autonomía municipal y la descentralización político administrativa”.

El art. 18º ratifica a la ciudad de Caracas como capital de la República y asiento de los órganos del Poder Nacional, agregando que “Una ley especial establecerá la unidad político territorial de *la ciudad de Caracas* que integre en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, los Municipios del Distrito Capital y los correspondientes del Estado Miranda. Dicha ley establecerá su organización, gobierno, administración, competencia y recursos, para alcanzar el desarrollo armónico e integral de *la ciudad*. En todo caso, la ley garantizará el carácter democrático y participativo de su gobierno” [subrayado propio]; apoyándose abusivamente en la Disposición Transitoria Primera, la Asamblea se atribuyó a sí misma esa responsabilidad¹².

Es así que en marzo de 2000 procedió a decretar la **Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas** (Gaceta Oficial N° 36.906), integrado por el Municipio Libertador del Distrito Capital (antiguo Distrito Federal) y los municipios Sucre, Baruta, Chacao y El Hatillo

11 Aunque es un tema que escapa a los alcances de este ensayo, es indispensable recordar que alrededor de ese proceso se plantearon numerosas y serias dudas: desde la legalidad misma de la forma en que fue convocada y el permitir que las bases comiciales fuesen redactadas por el propio Chávez, hasta su carácter plenipotenciario o el perverso sistema de postulaciones que permitió que los partidarios de aquel, con el 65% de los votos, se hicieran con el 95% de los cargos.

12 Ella la autorizaba a legislar “sobre el régimen del Distrito Capital”, que, como ya se vio, correspondía al antiguo Distrito Federal, no sobre Distrito Metropolitano alguno.

del Estado Miranda. Aunque establece la autonomía del llamado Distrito Metropolitano y mantiene la de los municipios que lo integran, a la vez que crea los cargos de Alcalde Metropolitano y Concejales Metropolitanos de elección popular, no sólo se aparta significativamente de lo propuesto por la Fundación Plan Estratégico sino que, como han señalado diversos autores, aumentó la confusión institucional y los motivos de conflicto entre los distintos ámbitos de gobierno, negando lo que supuestamente era el objetivo que debía guiar las reformas: mejorar la gobernabilidad de la ciudad capital para incrementar su eficiencia y fortalecer la calidad de vida de sus habitantes¹³.

Como ha subrayado quien se desempeñara como Coordinadora Técnica del documento de la Fundación, sus proposiciones “no sólo no corrieron con suerte en la Asamblea Nacional Constituyente, sino que fueron tergiversadas, vaciadas de contenido y despojadas de su racionalidad intrínseca así como desajustadas de su *telos*: la gobernabilidad del área” (Delfino, 2001).

Entre las diferencias más relevantes habría que destacar dos: la propuesta de crear una unidad político-administrativa integrada para el territorio funcional de la capital fue desechada, manteniéndose la división de lo que la Ley denominó Distrito Metropolitano de Caracas en dos entidades federales: el Distrito Capital con su único municipio y cuatro municipios del Estado Miranda; además, no se precisa el ámbito específico de competencias del organismo metropolitano sino que se le asignan las mismas de los gobiernos locales, generando un elevado grado de confusión que no podía sino alimentar una evidente fuente de conflicto.

La confusión fue tanta que, encabezada por el recién electo Alcalde Metropolitano Alfredo Peña, provocó una verdadera lluvia de recursos de interpretación por ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia; pero la sentencia del 13 de diciembre de 2000 no hizo sino alimentar la confusión preexistente, con la contribución adicional aportada por la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas de julio del mismo año, la cual consagra una “sucesión ilegítima” (Rodríguez, 2001).

13 La propuesta de la Fundación, la Ley, varios artículos que la analizan y otros documentos relacionados con el tema se pueden consultar en la revista *Urbana*, volumen 6, N° 29, julio-diciembre 2001.

Es importante destacar, además, que el Gobierno Metropolitano fue dejado al margen de la administración de los cuatro servicios en red más fuertes de la ciudad -energía, teléfonos y telecomunicaciones, transporte subterráneo, acueductos y alcantarillados¹⁴-, todos manejados por empresas adscritas al Gobierno Central, sin participación ni canales formales de comunicación y consulta con el Metropolitano ni con los municipales.

Aquel viejo refrán según el cual “el camino del infierno está empedrado de buenas intenciones” pareciera resumir adecuadamente la dilatada travesía de Caracas y su área metropolitana. Sin embargo, llegados a ese punto y considerado el largo y complejo camino recorrido, lo sensato parecía ser apostar por la buena voluntad de las distintas autoridades a las que tocara gobernar la ciudad, apoyándose en los aspectos positivos de los instrumentos legales aprobados, entre los cuales cabe señalar la atribución de competencias en materia de “Planificación y ordenación urbanística y ambiental, arquitectura civil y viviendas de interés social”, procurando a la vez minimizar los negativos y conflictivos, a través del diálogo y la negociación. Como se verá en las líneas siguientes, una elevada conflictividad que se origina en territorios distintos al de la gobernabilidad capitalina terminó frustrando también esas expectativas.

Como ya se señaló, el primer Alcalde Metropolitano fue el periodista Alfredo Peña, quien ocupó el cargo entre 2000 y 2004 y fue electo con el respaldo del Presidente Hugo Chávez, a cuyo primer gabinete ministerial había pertenecido. Naturalmente, le correspondió proceder a la organización de la Alcaldía, distribuyendo los aspectos relativos al ordenamiento físico de la ciudad en tres secretarías: Planeamiento Urbano, Transporte Urbano y Ambiente. Aunque no se llegó a elaborar un plan urbano en cuanto tal, si se alcanzó a formular un documento intitulado **Caracas siempre: un movimiento continuo - Territorio en busca de integración**, que establecía los lineamientos para la formulación de un plan general metropolitano. Además, se contrató a la Agencia de Cooperación Inter-

14 Los dos primeros fueron prestados de manera eficiente y por muchos años por empresas privadas que luego fueron estatizadas por el gobierno de Chávez; los otros dos fueron prestados también con eficiencia y durante muchos años por instituciones públicas del Gobierno Nacional. Hoy todos registran niveles de desempeño lamentables.

nacional de Japón (JICA) el **Plan básico de prevención de desastres en el Distrito Metropolitano de Caracas**, un estudio de indiscutible importancia dados los antecedentes que la caracterizan como ciudad de alto riesgo ante amenazas socio-naturales; entregado en marzo de 2005, sólo abarcó una parte del ámbito distrital (los municipios Libertador, Chacao y Sucre) bajo el supuesto de que en una segunda etapa serían asignados los recursos para el estudio de Baruta y El Hatillo, lo cual no ha ocurrido.

En abril de 2002, convocada por la oposición y escoltada por la Policía Metropolitana de Caracas, se produjo una multitudinaria marcha de protesta hacia el Palacio de Miraflores que fue atacada en sus cercanías con el resultado de 19 ciudadanos muertos, desatándose una serie de acontecimientos que culminaron en un golpe de Estado y la deposición temporal del Presidente. Para lo que aquí interesa, esos hechos se tradujeron en la definitiva interrupción de relaciones entre la Alcaldía Metropolitana, el Gobierno Nacional y los de los municipios Libertador y Sucre, en manos oficialistas y que concentran el 85% de la población del Distrito Metropolitano. Concluido su período, Peña fue acusado penalmente por esos hechos; para entonces ya había optado por el exilio.

Entre 2004 y 2008 le sucedió en el cargo Juan Barreto, también periodista y profesor universitario, estrecho colaborador de Chávez desde el golpe de Estado de 1992. Bajo su gestión el Cabildo Metropolitano promulgó la Ordenanza que crea el Instituto Metropolitano de Urbanismo Taller Caracas (G.O.M. N° 0074 del 11/10/2005, reformada según G.O.M. N° 0057 del 299/12/2006). En su artículo 2 establece que corresponde al IMUTC “actuar como autoridad superior en la ordenación urbanística dentro de la jurisdicción del Distrito Metropolitano de Caracas, la gestión y coordinación de las competencias en materia de planificación y ordenación urbanística, ambiental, arquitectura civil y vivienda de interés social, planificación y ordenación de los parques y espacios abiertos de carácter metropolitano, planificación de la vialidad urbana”; más específicamente, el artículo 4, numeral 1 establece entre sus atribuciones “Formular y ejecutar el Plan Urbano del Distrito Metropolitano de Caracas en todas las escalas de sus competencias. En coordinación con el resto de los actores públicos y privados con competencia en materia urbanística”. En el plano

formal, esta acción vino a llenar el vacío dejado por la liquidación de la OMPU a raíz de la denuncia de la Mancomunidad Urbanística del AMC por parte de los entonces alcaldes de los municipios Libertador y Sucre.

También en esa gestión se redactó lo que se llamó el **Plan Urbano Metropolitano**; sin embargo, la documentación disponible es bastante confusa y, aparte de una serie de planteamientos genéricos, termina expresándose en un considerable número de esquemas arquitectónicos con niveles variables de elaboración, casi ninguno de los cuales llegó a materializarse.

Una importante contribución fue, en cambio, el **Estudio de Movilidad en el Distrito Metropolitano de Caracas**, pero su aporte en términos prácticos ha sido poco menos que nulo ya que en las últimas dos décadas la inversión en vialidad y transporte ha sido casi inexistente.

Pese a los logros mencionados y a que no hay elementos suficientes para dar una opinión definitiva, pareciera que la real misión del alcalde Barreto hubiera sido la liquidación del Gobierno Metropolitano, pues de otra manera no se entienden sus decisiones de reducir sus competencias transfiriendo al Gobierno Nacional la Policía Metropolitana, la red de hospitales metropolitanos y el sistema de parques metropolitanos: en 2009 Aristóbulo Istúriz, entonces vicepresidente del partido de gobierno y que además había ejercido como Alcalde del Municipio Libertador (1992-1996) y ocupado varios ministerios, proclamó, en la solemne conmemoración del 10º aniversario de la Constitución, que “los mejores gobernadores y alcaldes serán los primeros que desbaraten las gobernaciones y alcaldías” (El Universal, 2009).

En las elecciones de noviembre de 2008, con más del 7 % de ventaja sobre el candidato oficialista y con el respaldo de la alianza opositora, accede a la Alcaldía Metropolitana el abogado Antonio Ledezma, quien en la década de 1990 había ejercido como Alcalde del Municipio Libertador y como Gobernador del extinto Distrito Federal. Inmediatamente después de su juramentación, el Palacio de la Gobernación, sede oficial de la Alcaldía Metropolitana, fue ocupado por una turba de partidarios del Gobierno sin que ninguna autoridad hiciera el menor gesto por desalojarlos, lo que constituyó en los hechos un anuncio de lo que vendría: “somos malos perdedores”, proclamaba uno de los grafitis pintados en su recién restaurada fachada.

Menos de un año después, el 1º de octubre de 2009, la Asamblea Nacional¹⁵ decretó la **Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas** (G.O. 39.276), derogando la Ley del Distrito Metropolitano de 2000 y vaciando al Gobierno Metropolitano de gran parte de sus competencias. La operación se redondea con la aprobación, ese mismo año, de la **Ley sobre Organización y Régimen del Distrito Capital** y la **Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas**: la primera recrea el antiguo Distrito Federal, con un Jefe de Gobierno de libre designación y remoción por el Presidente de la República¹⁶, mientras que la segunda la despojó de la casi totalidad de sus recursos que fueron transferidos al recién creado Gobierno del Distrito Capital, pasando entonces a depender de las magras transferencias que, por ley, deben hacerle este, el del Estado Miranda y los municipios integrados en su ámbito. Pese a ello, en 2013 Ledezma logra la reelección frente al candidato oficialista.

En julio de 2012 el Instituto Metropolitano de Urbanismo había presentado el primer avance del **Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020**, que se resume en seis líneas estratégicas relativas a: movilidad y accesibilidad; seguridad e integración; sostenibilidad ambiental; emprendimiento y productividad; gobernabilidad. La sexta, referida a cultura ciudadana, se concibe como transversal a las otras cinco. De ellas, fue la primera la que alcanzó un mayor grado de materialización con el proyecto **Transmetrópoli**, dirigido a racionalizar y modernizar el calamitoso servicio de transporte público superficial, en manos de una extendida, tecnológicamente atrasada y poco coordinada red de pequeños emprendedores organizados en cooperativas y asociaciones civiles.

15 Es importante recordar que en las elecciones parlamentarias de 2005, alegando que el proceso estaba viciado, la oposición acordó abstenerse, suponiendo además que ello pondría en evidencia la debilidad del régimen que terminaría por quedar deslegitimado. La abstención, en efecto, alcanzó cotas excepcionales en Venezuela llegando al 71 %, pero la totalidad de los cargos fueron para los partidarios del régimen. No ocurrió deslegitimación alguna y Chávez dispuso de una Asamblea a su servicio incondicional que le permitió realizar reformas y aprobar leyes, como las que ahora se analizan, que atornillaron al régimen.

16 Se le dotó de competencias que incluso iban más allá de su ámbito jurisdiccional, como en el caso del Cuerpo de Bomberos Metropolitanos.

La oposición democrática tiende a ser mayoría en el AMC

Entre 2013 y 2016 el contexto político del AMC varió de manera muy significativa debido, principalmente, a los cambios ocurridos en el Municipio Libertador del Distrito Capital, el más poblado del AMC y durante largo tiempo favorable, incluso con holgura, al oficialismo¹⁷. En el período hubo dos elecciones presidenciales (2012 y 2013¹⁸) y una parlamentaria (2015) que permiten una evaluación razonable de tales cambios¹⁹: en las presidenciales de 2012 el oficialismo había ganado 14 de las 22 parroquias del Distrito Capital, pero en las parlamentarias de 2015 sólo logró retener 4, con el agregado que en ellas se redujo sensiblemente su ventaja sobre la oposición.

Un comportamiento similar ocurría a nivel local, reflejado en los comicios municipales de 2013 para la elección de los alcaldes metropolitanos y municipales, así como de los concejales al Cabildo Metropolitano y a los cinco concejos municipales.

Para esas elecciones, apuntando hacia una acción integrada sobre la ciudad, la opositora Mesa de la Unidad Democrática (MUD) impulsó una iniciativa dirigida a la formulación de unos lineamientos básicos de gestión para el AMC, compartidos por sus candidatos a las alcaldías Metropolitana y municipales, lo que se expresó en el documento “Nuestro compromiso por Caracas” refrendado por todos ellos.

Como ya se dijo, con una participación alta para ese tipo de elección (58,6 %) Antonio Ledezma, el candidato de la alternativa democrática, resultó reelecto con el 51,8 % de los votos, con victorias cómodas o muy cómodas en cada uno los cuatro municipios mirandinos; en el Municipio Libertador, en cambio, se impuso el oficialismo con una ventaja del 11,2 %, casi un punto más de lo obtenido en las presidenciales del año anterior.

17 En las elecciones de 2004 el oficialismo ganó esa Alcaldía con el 74 % de los votos, una cifra que se redujo al 54,6 % para las de 2013.

18 Esta última sobrevenida a causa del fallecimiento del Presidente Chávez.

19 Las elecciones regionales que debían celebrarse en diciembre de 2016 fueron suspendidas sin explicaciones por el Consejo Nacional Electoral (CNE).

En cuanto al Cabildo Metropolitano, la oposición obtuvo 8 concejales contra 5 del oficialismo, constituyéndose por primera vez en mayoría.

En el mismo evento se celebraron los comicios para elegir alcaldes y concejales municipales, reproduciéndose con apenas mínimas variantes los resultados de la elección a los órganos metropolitanos, de modo que la oposición obtuvo las cuatro alcaldías municipales del estado Miranda y el oficialismo retuvo la de Libertador.

Esos resultados le permitieron a la oposición contar con 39 de los 50 concejales municipales del AMC, reduciendo significativamente la mayoría oficialista en Libertador y revirtiendo esa situación en Sucre.

Las respuestas del régimen

Además de las ya mencionadas leyes de 2009, dirigidas a restarle competencias y recursos para minar la capacidad operativa de la Alcaldía Metropolitana, el Gobierno Central fue implementando progresivamente toda una batería de actuaciones de dudosa legalidad, orientadas a bloquear el avance de la oposición en la ciudad capital y su área metropolitana.

Aquel mismo año, por Decreto Presidencial N° 6.966, fue creada la Oficina Presidencial de Proyectos y Planes Especiales (OPPPE) “sujeta a disposición exclusiva del Presidente de la República”, con la misión de “llevar a cabo acciones extraordinarias, en el marco del socialismo y el desarrollo del buen vivir, para la transformación revolucionaria de Caracas”; un órgano paralelo a la Alcaldía Metropolitana y sin ningún canal de comunicación con ella; al que se asignó la responsabilidad de la ejecución de proyectos de gran escala como los de la Gran Misión Vivienda y el Conjunto Urbano Mausoleo del Libertador.

En 2013, después de que el opositor Henrique Capriles ganara por segunda vez las elecciones a Gobernador del Estado Miranda, el Ejecutivo Nacional procedió a crear la empresa del Estado CORPOMIRANDA, S. A., un organismo paralelo a la Gobernación en cuya Presidencia se designó a Elías Jaua, el candidato oficialista derrotado, dotado de un presupuesto superior al de aquella a cuya jurisdicción se superpone, no sólo duplicando sus

competencias sino además actuando en paralelo y sin coordinación, ni con ella ni con la Alcaldía Metropolitana en los municipios correspondientes.

El resultado fue que la proliferación de instancias del Gobierno Central actuando desarticuladamente sobre el AMC (las previamente existentes y las nuevas), aunada a la debilidad de los gobiernos metropolitano y locales llevó su ingobernabilidad a niveles mayores de los existentes en 1999.

En 2007, a solicitud del Presidente Hugo Chávez, la Asamblea Nacional había convocado un referendo para someter a consulta una extensa reforma constitucional, redactada entre ambos y que afectaba 69 artículos. Como lo analizamos en la edición de octubre de 2007 de la revista electrónica Analítica Premium, ella ya contenía los elementos esenciales de la ofensiva contra la descentralización y las autonomías locales y regionales; aunque derrotada electoralmente, todavía al día de hoy se insiste en alcanzar sus objetivos, incluso apelando a mecanismos de dudosa legalidad.

La demolición del Gobierno Metropolitano

En febrero de 2015 los cuerpos de seguridad del Estado, en una operación relámpago cargada de violencia, procedieron a detener al alcalde metropolitano, enviándolo a la prisión militar de Ramo Verde, donde debió esperar todo un año hasta que un tribunal ordenó su pase a juicio bajo acusaciones de conspiración; posteriormente, por razones de salud, se le concedió el arresto domiciliario. En octubre de ese mismo año, por resolución del Cabildo Metropolitano, la Directora General del despacho asumió el cargo en condición de Alcaldesa Encargada, garantizando la continuidad de la gestión.

Como quiera que todos los esfuerzos hechos hasta entonces por reducirla a la impotencia parecían haber fracasado, en diciembre de 2017 la ilegítima Asamblea Nacional Constituyente²⁰ decidió “suprimirla y liqui-

20 Creada en julio de 2017 a través de procedimientos totalmente irregulares, integrada exclusivamente por oficialistas, no solamente se ha atribuido carácter plenipotenciario y vigencia indefinida sino que, hasta la fecha, ha hecho de todo menos redactar una nueva Constitución, lo único que le corresponde hacer a una institución semejante. En realidad, se trata de un órgano ilegítimo que el régimen se inventó para tratar de pasarle por encima a la legítima Asamblea Nacional, en la que quedó en minoría desde las elecciones de 2015.

darla” junto con los demás órganos del Gobierno Metropolitano (G. O. N° 41.308).

El Gobierno Metropolitano murió en esa fecha, sin funerales y sin duelo: hasta donde llega nuestro conocimiento, apenas la protesta de la Asamblea Nacional y un comunicado de los profesores del Doctorado en Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela. En el resto, incluyendo los alcaldes y concejales de la desaparecida Área Metropolitana, reinó un silencio sepulcral.

Conclusión

Este relato debería concluir aquí, con un intento por sacar las conclusiones de los éxitos y fracasos de esta prolongada y accidentada aventura. Lamentablemente, ella se inscribe hoy en un contexto de crisis más vasto, que la supera y cuya salida no se vislumbra por ahora.

Entre 2004 y 2013, gracias a los elevados precios del petróleo que rigieron durante todo ese período, el país contó con ingresos extraordinarios correspondientes al 300 % del PIB anual, “la bonanza más grande en la historia de la región”, como la definió el economista Francisco Monaldi, lo que animó al Gobierno a hacer las ofertas más fantásticas y a establecer toda clase de ayudas y subsidios incluso en el ámbito internacional²¹. Contrariamente a lo que habría sido razonable esperar, le siguió un espectacular hundimiento de la economía que dura hasta hoy, alimentando una crisis sistémica que ha socavado las bases mismas de la sociedad venezolana.

Entre aquel último año y 2019, la economía registró una brutal contracción del 65 %²², consecuencia de una larga secuela de acciones que

21 En una carta pública de junio de 2014 Jorge Giordani, el antes todopoderoso ministro de Planificación y Finanzas de Chávez, reconocía las verdaderas razones de ese comportamiento y admitía sus consecuencias: “... *era crucial superar el desafío*” de las elecciones presidenciales “*del 7 de octubre de 2012, así como las elecciones*” de gobernadores y legisladores regionales “*del 16 de diciembre de ese mismo año. Se trataba de la consolidación del poder político como un objetivo esencial para la fortaleza de la revolución y para la apertura de una nueva etapa del proceso. La superación se consiguió con un gran sacrificio y con un esfuerzo económico y financiero que llevó el acceso y uso de los recursos a niveles extremos...*”.

22 Con el impacto adicional de la pandemia del Coronavirus, algunos economistas estiman que en 2020 pudiera contraerse hasta en un 25 % adicional.

comenzaron en el año 2002 –de las que las reconocidas por el ex ministro Giordani son sólo la culminación– con los intentos del gobierno de Hugo Chávez para afianzar su poder controlando el sector interno de la economía a través de una desordenada política de expropiaciones, confiscaciones y estatizaciones así como de la creación de nuevas empresas de propiedad estatal, controles de precios y sistemas diferenciados de control de cambio, todo ello acompañado de una letal combinación de incompetencia y corrupción. El resultado ha sido un fiasco generalizado que, aunque ha permitido el enriquecimiento obscuro de unos pocos, no sólo ha diezmando a todos los sectores de la economía sino que destruyó a la misma industria petrolera estatal²³ y ha dejado sin músculo financiero al Gobierno.

En paralelo hay que mencionar los efectos de la alta inflación que venía sufriendo Venezuela desde finales del siglo pasado, pero que a partir de noviembre de 2017 pasó a la infame categoría de hiperinflación, considerada la peor en la historia americana, con sus inevitables secuelas de destrucción de la moneda nacional y pulverización de la capacidad adquisitiva de los ciudadanos.

Aunque tradicionalmente Venezuela se ha caracterizado por ser un país receptor de migrantes, la crisis política y económica ha hecho que, con especial intensidad desde 2015, esa tendencia se revirtiera, al punto que a la fecha ha abandonado el país, muchas veces a pie, una sexta parte de su población. Naturalmente, el éxodo incluye una altísima proporción de los mejores talentos profesionales, técnicos e intelectuales, lo que no hace más que retroalimentar la crisis y complicar las posibilidades de recuperación.

Innecesario decir que para las ciudades, Caracas incluida, el colapso de servicios básicos como electricidad, agua potable, telecomunicaciones y transporte público, ha sido un muy grave golpe adicional del cual, por la debilidad extrema que hoy caracteriza a la economía nacional, no podrán recuperarse con sus solos medios. Pero, debido a los efectos devastadores que está teniendo la pandemia del Coronavirus en todos los países, cuando las condiciones políticas permitan iniciar acciones para intentar acceder a

23 Mientras escribo este ensayo veo desde mi ventana las kilométricas colas de automóviles que por tercer día consecutivo se forman a lo largo y ancho de la ciudad tratando de repostar gasolina... ¡Importada desde Irán!

ayudas internacionales, Venezuela no será un solicitante solitario, sino que deberá competir con muchos otros.

Esta situación, de la cual en el caso venezolano los efectos de la pandemia no son sino un agregado, pone en entredicho todas las certezas acerca de la ciudad que, con marchas y contramarchas, hemos venido construyendo a lo largo de casi un siglo. Pero esa reflexión no cabe en este espacio ni en la cabeza de una sola persona.

Bibliografía

- Alcaldía Metropolitana de Caracas (2012), *Avances del Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020*. Caracas: Alcaldía Metropolitana.
- Almandoz, Arturo (Ed.) (2012). *Caracas, de la metrópoli súbita a la meca roja*. Quito: OLACCHI.
- Brewer-Carías, Allan R. (2018). “La mutación del Estado federal en Venezuela”. *Revista General de Derecho Público Comparado*, Nro. 23.
- Concejo Municipal del Distrito Federal (1985). *Revista Municipal del Distrito Federal, noviembre 1939*. Caracas: edición facsimilar, Imprenta Municipal.
- Coronil, Fernando (1997). *The Magical State: Nature, Money and Modernity in Venezuela*. Chicago y Londres: University of Chicago Press.
- Delfino, María de los Ángeles (2001). “La gobernabilidad de Caracas capital y el Distrito Metropolitano”. *Urbana*, Vol. 6, No. 29: 35-45.
- Dirección de Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas (1958). “Plan General de Desarrollo para el Área Metropolitana de Caracas”. *Integral*, No. 12.
- Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana (2001). “Gobernabilidad democrática de Caracas: una propuesta a la Asamblea Nacional Constituyente”. *Urbana*, Vol. 6, No. 29, 69-87.
- Myers, David J. (2012). “Venezuela: Politics, Urban Reform and the Challenges of Metropolitan Governance amid the Struggle for Democracy”. En *Metropolitan Governance in the Federalist Americas: Strategies for Equitable and Integrated Development*, Spink Peter K., Peter M. Ward and Robert H. Wilson. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.

- Negrón, Marco (2017). *De la modernización truncada a la decadencia prematura: ¿es posible construir un futuro para Caracas?* Caracas: ab ediciones, Universidad Católica Andrés Bello.
- (2001). *Ciudad y modernidad: el rol del sistema de ciudades en la modernización de Venezuela 1936-2000*. Caracas: Ediciones del Instituto de Urbanismo.
- (1991). “Territorio y sociedad en la formación de la Venezuela contemporánea 1920-1945”. En *El Plan Rotival: un plan urbano para Caracas 1939-1989*, Vallmitjana, Marta (Coord.):21-36. Caracas: Ediciones del Instituto de Urbanismo,
- Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano (1983). *Plan Rector: políticas de desarrollo para el Área Metropolitana de Caracas y el Litoral Vargas*. Caracas: OMPU.
- Rodríguez, Armando (2001), “Perspectivas del régimen metropolitano de Caracas”. *Urbana*, Vol. 6, No. 29: 47-58.
- Salas Bourgoín, María Andreína (2011). “Ordenación del territorio en Venezuela: incoherencias y contradicciones actuales”. *Cuadernos del CENDES*, Vol. 28, No. 76: Disponible en: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082011000100002. (visitado en enero de 2021)
- Vallmitjana, Marta (Coord.) (1993). *Caracas: nuevos escenarios para el poder local*. Caracas: COPRE/PNUD/Nueva Sociedad.
- (Coord.) (1991). *El Plan Rotival: un plan urbano para Caracas 1939-1989*. Caracas: Ediciones del Instituto de Urbanismo.
- Violich, Francis (1987). *Urban Planning for Latin America*. Boston: A Lincoln Institute of Land Policy Book.

Capítulo V
Estatuto de autonomía
del Distrito Metropolitano
de Quito

La difícil construcción de la autonomía en Quito capital

Fernando Carrión Mena¹

Resumen

La búsqueda de la autonomía de Quito se inicia en los años noventa del siglo pasado, cuando se aprueba la Ley del Distrito Metropolitano, que tiene la virtud de crear un marco jurídico diferenciador frente al resto de ciudades del país. Luego, en el año 2008, con la aprobación de la nueva Constitución nacional, comienza un segundo momento que aún no logra concretarse, luego de cuatro intentos. Sin embargo, este proceso deja algunos elementos de análisis que permiten entender el peso existente en su relación con el Estado Nacional (capitalidad) y la ausencia de una fuerza política local por reivindicarlo (autonomía).

Palabras clave

Capitalidad, Autonomía, Ciudad capital, Quito, Autogobierno.

1 Profesor investigador de FLACSO-Ecuador. Sus obras pueden leerse en: https://works.bepress.com/fernando_carrion/

“El autogobierno no es un resultado inmediato de las instituciones, sino que depende, fundamentalmente, de la vida política local”
Pedro Pírez

Introducción

El caso de la ciudad de Quito, capital de la República del Ecuador, es muy interesante de discutirse desde la perspectiva de la autonomía, mucho más si no existen investigaciones y reflexiones sobre esta problemática. Se trata de un tema relativamente reciente, que tuvo su primera entrada en la política pública en 1993, cuando se aprueba la Ley del Distrito Metropolitano de Quito, norma general que permite *descentralizar* algunas competencias desde el nivel nacional hacia el local, así como *desconcentrar* en su interior algunas atribuciones, con la creación de las Administraciones Zonales, convertidas en unidades de gobierno dentro del propio territorio cantonal.

Con esta Ley la categoría de la autonomía se configura en la unidad territorial cantonal, pero entendida como Cantón Especial, con lo cual se añade un concepto clave y fundamental: la diversidad. De esta manera, la capital adquiere una condición distinta al conjunto de las otras ciudades, enmarcándose en lo que dice Jordi Borja (2003: 42): “La descentralización responde a objetivos no uniformistas y lógicamente debe privilegiar la diversidad de situaciones concretas”.

Posteriormente, una vez aprobada la Constitución del año 2008, se abre la oportunidad de profundizar y generalizar por el territorio nacional el proceso autonomista, debido a que en su capítulo del Régimen Especial establece la posibilidad de que existan autonomías territoriales, siguiendo la experiencia española. Un punto de partida como este, no solo le permite al Distrito Metropolitano de Quito fortalecer su autonomía, sino también al conjunto del Estado ecuatoriano. Lo interesante proviene de la posibilidad de modificar su estructura unitaria, para que pueda constituirse una

nueva forma orgánica, totalmente diferente a la federal o unitaria; a través de lo que podría considerarse un *Estado Autónomico*².

La creación de un Estado de estas características conduciría a una territorialidad que se erija desde un conjunto de capitales autónomas, de tal manera que incrementen el policentrismo ciudadano, esto es, un sistema urbano policéntrico. Para que ello ocurra, las capitales del Estado Nacional, como el de las provincias, deben fortalecer su autogobierno, su relación con las otras urbes y su inserción global interurbana (Carrión, 2020).

Esto supone el reconocimiento nacional a la representación de los territorios (autonomía política) bajo la elección popular y democrática de las autoridades locales primero; y segundo, la construcción de *pactos territoriales* que sustituyan las imposiciones jerárquicas que han sido la norma en la región. Desde mediados de la década de los años ochenta empieza una gran metamorfosis en todo el territorio nacional: la elección democrática de las autoridades de las ciudades en general y de las ciudades capitales en particular. Este hecho significó una ruptura del sentido colonial que había construido el poder nacional en las capitales, sustentado en sus lógicas y requerimientos; lo cual se expresaba, por un lado, en la territorialización de los poderes estatales en esas ciudades, así como, por otro, en una representación de lo nacional en la local; es decir, una concepción centralista del poder. Tan así fue que “las capitales formaron parte de las relaciones políticas nacionales. Sus decisiones fundamentales eran tomadas y aplicadas por actores políticos de nivel nacional. Por eso mismo, no se elegían los alcaldes de las capitales, porque estaba tomada por el poder nacional” (Pérez, 1998).

Con este artículo se busca sistematizar y reflexionar el proceso histórico seguido por Quito en la construcción de su autonomía como ciudad capital, con sus idas y vueltas, así como con sus características particulares. Esto es, reseñar y analizar los cambios ocurridos desde 1973 hasta la actualidad, para lo cual se tendrán en cuenta las transformaciones en el Estado Nacional, así como la relación estructural de Quito con la ciudad de Guayaquil, para finalmente plantear algunas conclusiones.

2 Bolivia y Ecuador han sido los dos países que con más fuerza han incorporado esta condición de Estado autónomico, gracias a la influencia española. Plurinacional y autónomico

Capitalidad y autonomía: el caso de Quito

La capitalidad y la autonomía son dos conceptos fundamentales para entender las ciudades capitales y, sin embargo, poca importancia se les ha asignado a su estudio. Más aún, a la capitalidad tradicionalmente se le comprende exclusivamente a partir del despliegue de los poderes del Estado Nacional en los territorios y, a la autonomía, consecuentemente, como un distanciamiento relativo frente a ellos. Adicionalmente, fueron categorías asumidas unilateralmente desde la centralidad del poder público, sin hacer ninguna distinción entre los tipos de ciudades y de territorios; como tampoco interrelacionadas mutuamente.

Hoy estas ópticas tienden a modificarse sustancialmente, gracias a dos fenómenos simultáneos de alto alcance: el proceso de globalización que produce una capitalidad multi estatal y pluri institucional, tanto pública como privada; y a los patrones de urbanización que transitan, de una ciudad nuclear a una región urbana, induciendo a una capitalidad difusa o dispersa territorialmente, donde se fecunda una autonomía yuxtapuesta proveniente de una variedad de formas y niveles interinstitucionales. Esto significa que la *capitalidad ya no proviene de un solo Estado y menos solo del Estado*, así como la autonomía está asociada a estos cambios estatales.

Es así que, desde la década de 1980, el Estado centralista entra en un profundo proceso de reforma en América Latina, inscrito en los procesos de desregulación, apertura económica, ajuste y descentralización, en el marco de la globalización. En otras palabras, empieza una transformación y contracción del Estado con la presencia de nuevos actores privados, como son corporaciones transnacionales globales, y con las nuevas formas de su expresión en los territorios, con lo cual redefinen la centralidad y la autonomía de las ciudades capitales. En ese contexto se inscribe el caso de Quito, capital del Ecuador, que no solo es muy revelador, sino que también se encuadra en el contexto de las tendencias generales de la región.

Quito transita, desde inicios de los ochenta hasta la actualidad, dos momentos de búsqueda de redefinición de su autonomía en el marco cambiante de la capitalidad: el primero, inscrito en el proceso de descentralización que se verifica en toda América Latina, esto es, de una transformación

desde el Estado Nacional hacia los territorios en su conjunto. En esta coyuntura de finales del siglo XX, Quito aprueba un primer instrumento jurídico denominado Ley del Distrito Metropolitano, que le otorga algunas prerrogativas importantes. Posteriormente y ya en este siglo, el segundo, enmarcado en la propuesta del retorno de lo público que reposiciona al Estado en el territorio (capitalidad), abriendo la posibilidad de que la ciudad capital pueda tener su propio estatuto de autonomía.

Si en el primer momento se aprobó con una Ley en el Congreso Nacional, en el segundo es un proceso que aún no concluye. Se inició en la Asamblea Nacional Constituyente con la apertura de la posibilidad de un estatuto de autonomía para la ciudad, que debería redactarse y aprobarse bajo las normas establecidas. En otras palabras, si bien han surgido en dos coyunturas diferentes y en dos ámbitos parlamentarios nacionales también distintos, existe una continuidad en el tiempo, aunque con una deuda respecto del segundo instrumento jurídico, el Estatuto que, habiendo transcurrido más de trece años, continúa sin ser aprobado, a pesar de los cuatro intentos fallidos que ocurrieron en cuatro administraciones municipales, de diferentes filiaciones políticas.

¿Por qué aún no se ha aprobado el Estatuto de Autonomía de Quito? Se pueden ensayar varias hipótesis explicativas, entre las cuales podrían señalarse, por lo pronto, al menos dos impedimentos claros³: el primero, que la ciudad ha estado asociada desde siempre a la lógica Estado-centrista de la que no ha podido desmarcarse; y la otra, que no ha existido un actor social y político que reivindique o asuma esta necesidad; mucho más cuando los partidos y movimientos políticos no piensan lo urbano y menos la capitalidad.

Para el efecto de explicar el proceso y su resultado, hasta ahora poco positivo, se desarrollará una estructura expositiva, partiendo de una visión nacional de la urbanización, constituida sobre la base de dos grandes ciudades que, a su vez, tienen dos expresiones de capitalidad provenientes del

3 Sus habitantes eran ciudadanos nacionales pero no lo eran plenamente en términos locales, salvo en tanto que ciudadanos nacionales. Esa deficiencia en la vida ciudadana se reproduce, además, en términos de vida ciudadana. Pero no solamente los partidos políticos muestran esa característica. Los actores sociales de la ciudad tampoco desarrollaron sus papeles como componentes de la vida ciudadana.

mundo público y del privado. Luego se analiza el caso particular de Quito, para ilustrar cómo busca su autonomía desde 1993, año en que se aprueba la Ley del Distrito Metropolitano. En el siguiente acápite se indaga el proceso que sigue la ciudad para la aprobación de su Estatuto de autonomía, sustentado en el contenido de la Constitución española que establece la modalidad autonómica de su Estado. Y termina con un conjunto de conclusiones a manera de reflexiones generales.

La capitalidad en Ecuador es bicentralista: Quito-Guayaquil y dual: público-privada

El Ecuador, territorialmente, se caracteriza por contar con una *bicentralidad urbana* evidente, compuesta por las urbes de Quito y Guayaquil, en desmedro de las otras ciudades. En términos demográficos ambas concentran cerca de un tercio de toda la población ecuatoriana y bastante más en relación a la concentración de la actividad económica. Esto ha hecho que la primacía urbana que tienen respecto de las otras sea bastante importante.

Pero lo más singular e importante es el *carácter dual* que tienen las dos ciudades respecto de la distinta lógica funcional que porta cada una de ellas, lo cual les permite construir una fuerte articulación urbana: mientras Quito es una ciudad andina que cumple la función de *capital política*, por ser el asiento de los poderes públicos nacionales; Guayaquil se ubica en el Océano Pacífico para asumir históricamente la condición de puerto principal y de centro de la economía privada vinculada al comercio exterior (agro exportación), convirtiéndose en la *capital económica* del país. Una situación de este tipo ha hecho que Quito se reafirme y reivindique en la capitalidad, mientras Guayaquil lo hace alrededor de la autonomía, incluso con fines de integración local bajo lógica política del enemigo externo.

Este punto de partida es muy importante, porque esta estrecha articulación interurbana entre las dos ciudades ha hecho que los vaivenes existentes en la relación del Estado con la economía, siempre impactan de forma diferenciada en cada una de ellas. Así tenemos, en los últimos cincuenta años, tres momentos explícitos: el primero, vinculado al régimen militar iniciado

en 1972, que fortaleció la capitalidad de Quito, por el manejo del auge petrolero desde la centralidad de lo público. El segundo, con el retorno a la democracia en el año de 1979, en que ingresa la lógica de la Reforma del Estado de manera escalonada, para inicialmente fortalecer las autonomías en los territorios del país (descentralización) y posteriormente, entrar en los procesos típicos de desregulación del Estado que fortalecieron a Guayaquil gracias a una fuerte contrapartida local, debido a una administración municipal con alto liderazgo nacional. Y el tercero, desde 2007, con la propuesta de la Revolución Ciudadana que planteó un retorno a lo público, combinando nuevamente el auge de los precios del petróleo y de los *commodities* en general con un manejo significativo desde el Estado (inversión y regulación), cuestiones que le dan un nuevo aire a la ciudad de Quito.

Si bien esta especificidad del bicentralismo de la urbanización es propia del país, no se puede desconocer que la capitalidad –por tanto, la autonomía también– se inscribe en las tendencias generales de la región. Esto es, desde los regímenes militares ocurridos en la década de los años setenta y, posteriormente, con la culminación de los mismos en los ochenta, gracias a la redemocratización de los países y a su ampliación por los territorios⁴. Posteriormente se continúa con la Reforma del Estado en el marco de la globalización, con la reducción de los territorios distantes y la presencia de las grandes corporaciones transnacionales; para que, finalmente, retorne lo público, o se posicione el denominado giro a la izquierda en algunos países de la región (Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, entre otros).

Por eso las dos ciudades tienen un enfoque autonómico totalmente diferente; las capitalidades que portan son muy distintas. Mientras Quito busca una autonomía vinculada al equilibrio de los poderes locales con los del Estado Nacional, inscrito en la lógica de la descentralización del Estado; Guayaquil se dirige más bien a la construcción de un distanciamiento frente al Estado, desde la perspectiva de la desregulación (privatización) conceptualmente adherida descentramiento o pérdida de la centralidad estatal. Una situación de asimetrías de este tipo ha impedido contar con una propuesta nacional que satisfaga a las partes.

4 En 1985 solo siete países de la región elegían autoridades locales, mientras que para fines de siglo todos los países lo hacen (Carrión, 2019).

Los tres momentos señalados y de confluencia de lo nacional con lo regional Latinoamericano, redefinen sustancialmente los dos conceptos vinculados a las ciudades capitales: *la capitalidad, ya no depende exclusivamente de un Estado y no solo de lo público*, por la presencia de las grandes empresas privadas y los múltiples organismos estatales actuando en simultáneo. Y la *autonomía*, que se expresa de una manera yuxtapuesta en los espacios de las ciudades capitales, por cuanto la capitalidad tiene una expresión pluri institucional, tanto pública como privada.

En el Ecuador, en el cambio de siglo, actuaron condiciones específicas de una crisis multidimensional que marcó el devenir nacional. Ocurrieron, entre otros, los siguientes acontecimientos: a) la *firma de la Paz* con el Perú en 1998, que dejó atrás el sentido integrador que generaba el enemigo externo, impulsando entonces a los territorios encabezados por Guayaquil y los pueblos originarios a reclamar autonomía y plurinacionalidad; b) la *crisis económica* originada en 1998 con el Fenómeno del Niño, que produjo un desastre social y económico sin precedentes, así como la contracción financiera, inscrita en la liberalización de las finanzas, y que provocaron conjuntamente el cambio de la moneda nacional, del Sucre al Dólar norteamericano; y c) la *crisis política*, expresada en la gran inestabilidad de los ejecutivos nacionales desde 1996 a 2006, en que ningún gobierno terminó el período para el cual fue electo (10 presidentes en 10 años).

En ese contexto, Quito como capital de la República vive una contracción en su desarrollo por el desplazamiento del centro social, económico y político hacia Guayaquil, debido a que el Estado entró en un fuerte proceso de desregulación de la economía (privatización). Con ello Guayaquil logra un gran impulso como eje articulador de la producción agro exportadora (banano, café), del mercado externo del país (importación, exportación) y de la industria nacional (manufactura, artesanía) por su condición de ciudad portuaria y de base productiva.

Además Guayaquil adquiere un liderazgo nacional y local sin par, anclado en las élites económicas y políticas de la ciudad, que se inicia cuando el ingeniero León Febres Cordero, presidente de la República entre 1984-1988, llega a la alcaldía de Guayaquil, ocupando el cargo durante diez años (1992-2000). Desde ese momento se convierte a la ciudad en un

bastión electoral del Partido Social Cristiano, en alianza con las cámaras de la producción y los medios de comunicación locales. De esta manera y en esta coyuntura, desde el puerto principal se propone al país una reforma constitucional alrededor de tres temas que ellos consideran claves: la privatización del Estado (descentramiento); la autonomía de los territorios (descentralización); y la dolarización de la economía. Esta propuesta encontró resonancia en la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que fue la que redactó y aprobó la Constitución de octubre de 1998.

Este modelo guayaquileño se instaura en 1992 y tiene una continuidad de 29 años, con tres alcaldes surgidos de la misma tienda política, el PSC. Mientras que Quito, solo en los últimos 20 años ha tenido más bien una gran discontinuidad administrativa, contando con cinco alcaldes provenientes de cinco partidos políticos diferentes. De tal manera, las proyecciones de las dos ciudades ha sido muy diferente.

Quito: a la búsqueda de su autonomía

Quito, en este marco, se vio inmersa en una crisis muy fuerte de la que no ha logrado salir hasta ahora. Esta situación podría atemperarse a través de la redefinición de su condición de capitalidad; esto es, de la perspectiva de una mayor autonomía como capital, para no depender de los vaivenes de la administración del Estado Nacional y de su relación con la economía. La autonomía es, por tanto, una búsqueda por salir de la crisis, resolver problemas estructurales y contar con cierta estabilidad frente a las determinaciones nacionales.

El proceso de autonomización tiene como antecedentes al año de 1993, en que el Congreso Nacional aprobó la propuesta de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito⁵, cuya iniciativa tuvo como referencia legal una disposición constitucional de 1984, que enuncia explícitamente que: “*La capital es Quito, Distrito Metropolitano*”. Una consideración como esta fue muy importante para iniciar el proceso general, porque definió

5 Registro Oficial 345, 27 de diciembre de 1993. Es posteriormente aprobada como Ley orgánica con la Resolución Legislativa 22, Registro Oficial 280, 8 de marzo de 2001.

constitucionalmente una relación con el Estado (capitalidad) y un tipo de desarrollo urbano (metropolitano) (Congreso Nacional del Ecuador, 1993).

El proyecto de Ley que fue presentado por el Municipio de Quito al Congreso Nacional tuvo tres elementos innovadores sustantivos:

1. El territorio cantonal en el que se asienta será considerado un Distrito Metropolitano, lo cual le da una condición distinta y particular comparativamente con el resto de los cantones (cantón especial), gracias a su cualidad de ser capital y a la peculiaridad de su desarrollo urbano, de carácter metropolitano. Esto supone, por primera vez, que la capital de la República pueda tener una autonomía diferenciada, comparativamente, con las otras ciudades;
2. La institucionalidad será territorialmente desconcentrada al interior del municipio, con la creación de administraciones zonales que dan lugar a pensar en un gobierno de la ciudad constituido con *autonomías relativas*, intramunicipales, con la finalidad de tener una administración de proximidad.
3. La transferencia de tres competencias singulares: el control y ordenamiento exclusivo del uso del suelo rural y urbano; la planificación y regulación del transporte⁶; y la responsabilidad sobre el medio ambiente. Fue una propuesta que se inscribió en los procesos de descentralización que ocurrieron en la región, así como en la redefinición estructural de algunas capitales Latinoamericanas (Bogotá, La Paz, Caracas).

Luego viene el segundo momento de este proceso de autonomización, inscrito también en la tendencia Latinoamericana y originado en el ciclo expansivo local de la capitalidad de Quito, debido a que en el año 2007 el Estado Nacional ecuatoriano entra en una lógica de recuperación de lo público –definido como post neoliberal o de giro a la izquierda (Arditi, 2009)– como afirman algunos autores.

6 Esto le permitió desarrollar de forma más expedita el proyecto de movilidad denominado Trolebús (BRT), así como asumir la responsabilidad de construir el nuevo aeropuerto de la ciudad en Tababela.

La capital de la República recobra su cualidad de punto referencial del país e intenta remontar su contracción o crisis. Tiene un significativo crecimiento económico, expresado en un aumento impresionante del Producto Interno Bruto (PIB) de la ciudad, en el orden del 10.6% en el periodo 2007- 2016. Este comportamiento económico es explicable –en gran medida– por el aumento del precio internacional del petróleo, que pasó a ser manejado directamente por el sector público nacional, localizado en la capital, y a la recuperación del peso del Estado en la administración general del país. En este contexto, ocurre un aumento importante en términos demográficos llegando, por primera vez, a superar a Guayaquil en cantidad de población⁷. Asimismo hay un fortalecimiento significativo de las clases medias y del consumo urbano que, por ejemplo, se expresa en el dinamismo de los sectores inmobiliario y de vehículos automotores privados.

A pesar de la reconstitución económica de la capital, fue muy complicado desmontar su modelo político-administrativo, es decir, modernizar su estructura de gobierno. Si bien la Constitución 2008 abrió esta posibilidad, al señalar que debía aprobarse un Estatuto de Autonomía para el Distrito Metropolitano de Quito (República del Ecuador, 2008), ese instrumento jurídico aún no se ha aprobado.

La explicación de esta situación se dirige hacia lo que podría calificarse como *autonomía subjetiva*, proveniente de la constitución del sujeto y sus subjetividades, que inhiben a que la autonomía se convierta en objeto de pensamiento y de política pública (¿paternalismo centralista?). En esa perspectiva, tanto Guayaquil como Quito están sujetos a la lógica de generar un discurso pero no una propuesta viable de autonomía.

En Guayaquil por ejemplo: la Junta de Beneficencia se financia con recursos públicos, el municipio cobra menos impuestos prediales que Quito pero en las elecciones nacionales el pueblo guayaquileño vota por un partido centralista; que le da obra clientelarmente; y en las locales por su representante en el gobierno local. Así, ha tenido dos alcaldes en simultáneo, con orígenes y políticas distintas, uno proveniente de lo nacional (el Presidente Correa) y el otro, de lo local (el alcalde Nebot).

7 El cantón Guayaquil cuenta con 2.723. 665 y el de Quito 2.781.641 habitantes.

La lógica económica de la ciudad está constituida de forma polarizada; es decir, con un sector moderno de alta rentabilidad, baja demanda de mano de obra y servicios privados; y otro informal, inestable e ilegal.

En el caso de Quito, su búsqueda de autonomía también es poco coherente, como se puede mostrar, concretamente, en la actuación de algunas instancias institucionales: las *cámaras de la producción*, que discuten mucho más los impuestos, las tasas, los aranceles, los equilibrios fiscales, es decir, las variables macroeconómicas que los indicadores de la economía urbana. De igual manera, los *medios de comunicación* locales tienen la pretensión de ser nacionales, en términos de cobertura territorial del país y de insertarse en la lógica de la polarización oficialismo y oposición. Por otra parte, las discusiones sobre el modelo de Estado no se plantean dentro del gobierno de la ciudad, y cuando lo hacen, simplemente plantean una reproducción de los debates nacionales en el escenario local, desde perspectivas ideológicas generales, porque claramente no tienen el concepto de autonomía en sus argumentos ni en su modo de pensar la ciudad. Las *universidades* situadas en Quito tampoco han problematizado académicamente a la ciudad capital, están dedicadas a la publicación de artículos en revistas indexadas, como también a tener institutos de investigación sobre economía o políticas nacionales, pero no sobre la capital. Y los *partidos políticos* no son la excepción, en tanto no se sienten atraídos por las ciudades en general y mucho menos por las ciudades capitales. En Guayaquil, Cuenca o cualquier ciudad del país, cuando se escucha la radio, se lee la prensa o se ve la televisión, generalmente las noticias están vinculadas a las problemáticas propias de estas ciudades. De igual manera, las universidades de estas urbes están mucho más articuladas a la construcción de un pensamiento propio de la ciudad y del territorio donde se ubican.

En otras palabras, los abordajes que se hacen desde cada uno de los sectores reseñados muestran una gran distancia frente a la condición de capitalidad, que es relativamente común en casi todas las capitales de la región. En Quito se discuten las políticas macroeconómicas, las políticas legislativas del Parlamento o las del Ejecutivo (educación, salud, seguridad, empleo) porque la ciudad es la sede del sector público nacional. Pero muy poco se debate respecto del gobierno de la ciudad. Por la lógica estado centrista, se termina

expropiando la dinámica local e impidiendo tener una visión del conjunto de la ciudad. Por eso es absolutamente necesario que las capitales tengan autonomía, especial o diferenciada frente a las otras ciudades.

De allí que no se hable ni se discuta la ciudad capital en la ciudad de Quito, porque desgraciadamente *Quito no se piensa a sí misma*. Más aún si las propias élites locales, a diferencia de las de Guayaquil, han renunciado a esta reflexión, además de no sentirse representadas, por lo que prefieren abandonarla, olvidarla o, incluso, fragmentarla, promoviendo la formación de nuevos cantones como lo hizo recientemente un ex alcalde de la misma ciudad capital.

Más aún, el propio municipio no ha logrado colocar debates de significación, a pesar de un caso interesante ocurrido recientemente, entre mayo de 2019 y Junio de 2020. En ese período, el Municipio de Quito planteó debates importantes alrededor de dos proyectos, el del Estatuto de Autonomía y el del Corredor Metropolitano, poniéndolos a consideración de la ciudadanía. En este contexto se formuló la iniciativa “Quito piensa a Quito”, con la finalidad que los actores de la ciudad incorporen estas nuevas miradas en sus reflexiones y debates; para el efecto, se convocó a las universidades, a los gremios profesionales, a las cámaras de la producción, a las organizaciones barriales, entre muchas otras. Además, se hicieron exposiciones de los proyectos en el espacio público, se impulsó a que las universidades desarrollen los suyos y que la población se apodere de los mismos. Los resultados fueron muy positivos en todo sentido porque se empezó a transitar del urbanismo de proyectos que las administraciones anteriores impulsaron, como el aeropuerto y el Metro, en la búsqueda del urbanismo ciudadano.

Con ello se cierra este círculo de silencios y olvidos sobre la ciudad capital que crean vacíos históricos y carencias de pensamiento propio, que luego impiden gobernar y diseñar políticas públicas en consecuencia. La autonomía es una necesidad ineludible y urgente para que Quito cuente con un autogobierno y con una cultura urbana propia, para de esta manera pueda salir de la crisis en que se encuentra.

El Estatuto de Autonomía de Quito: los intentos fallidos

Para enfrentar estos problemas, entre los que se encuentra el centralismo, el país se embarcó en 2007 en un proceso constituyente para transitar de un Estado unitario a otro autonómico, para lo cual se recurrió a la experiencia española, que fue el primer caso de un país que incorporó el concepto de comunidades autónomas dentro de la estructura general del Estado. Una propuesta de este tipo se ancló en cuatro principios básicos: unidad, autonomía, solidaridad y asimetría.

Aja (2014) concibió a las Comunidades Autónomas españolas como parte de un proceso de transición de un estado centralizado a otro autonómico, debido, por un lado, al carácter altamente centralista de la dictadura franquista que duró casi 40 años (1936-1975) y, por otro, a las características propias de España como *un país de países*. Sin duda esta concepción significó una importante innovación respecto de las formas estatales tradicionales, como son las unitarias y federales; de allí que se la considere a ésta como una tercera opción bajo la denominación de un *Estado de autonomía*, que debe contener en su conformación un pacto territorial de amplio espectro⁸. La importancia de los pactos territoriales es fundamental para romper con la dinámica de jerarquía que siempre ha actuado desde el centro, y adicionalmente privilegiar la diversidad social y territorial existentes.

Así, en la Constitución ecuatoriana que se aprobó en 2008 se planteó un nuevo modelo de organización territorial, donde las regiones, las provincias y los cantones podrían adquirir la condición de autonomía bajo ciertos parámetros generales, sea por sí mismas o por agregación de los territorios similares.

En esta estructura jurídica constitucional se incorporaron adicionalmente los distritos metropolitanos autónomos dentro de la organización territorial del Estado ecuatoriano⁹, influenciado precisamente por el sis-

8 En América Latina, la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009) se acerca también a esta dinámica de un Estado autonómico, cuando define la existencia de cuatro niveles de gobierno en los territorios, como son: los departamentos, las provincias, los municipios y las organizaciones indígenas originarias.

9 “En la existencia de gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales, estos últimos admiten como una forma de gobierno especial cantonal a los distritos metropolitanos autónomos

tema de autonomías instaurado en España (Tul Espinel, 2017)¹⁰. Para el efecto se aprobaron dos modalidades: los llamados gobiernos autónomos descentralizados o GAD's, como son: los Concejos municipales, los Concejos Provinciales y las Juntas Parroquiales; y bajo el Régimen Especial, entre otros, se ubican los gobiernos de ciertos cantones considerados particulares, como son los denominados distritos metropolitanos.

Para llevar a cabo este proceso de fortalecimiento de la autonomía y del autogobierno en la ciudad capital de Quito se debió recurrir a un sistema legal compuesto por algunos cuerpos jurídicos previos: la codificación de la Constitución Política del Ecuador de 1979, realizada en 1984, que consideró por primera vez, en su artículo primero, que el cantón Quito es un Distrito Metropolitano. En consonancia con esta norma, como ya se mencionó, en 1993¹¹ se aprobó la Ley del Distrito Metropolitano de Quito que terminó por definirlo como tal. Posteriormente, en la Constitución del año de 2008 se señaló que el cantón Quito es la capital del Ecuador. Y finalmente, se consagra su capitalidad como Distrito Metropolitano con una Ley Orgánica denominada Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), aprobado en octubre del año 2010. Esta condición quedó consignada hasta el día de hoy mediante su Disposición General Séptima.

Con estos antecedentes y de forma explícita, Quito es reconocido explícita y legalmente como Distrito Metropolitano, quedando exclusivamente para su funcionamiento la redacción y aprobación de su Estatuto de Autonomía¹². Para ello, la Constitución le otorga a la ciudadanía del distri-

los mismos que fueron acogidos del sistema de autonomías implantado por el Estado español mediante la conformación de Comunidades Autónomas, dicha forma de gobierno fue adoptada y acoplada a la realidad ecuatoriana a fin de mejorar el modelo de descentralización que se había incorporado en el Ecuador con la Constitución de 1998". (Tul Grace, 2017).

10 No hay que olvidarse que en el proceso de redacción de la Constitución del 2008 hubo asistencia técnica de parte de consultores e instituciones españolas.

11 Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 345, de 27 de diciembre de 1993.

12 "A todo efecto, la Ley Orgánica, del Distrito Metropolitano de Quito cumple la función de declaración de creación del Distrito Metropolitano y de su delimitación territorial. El gobierno autónomo del distrito metropolitano de Quito concluirá el proceso de constitución con la elaboración, control de constitucionalidad y sometimiento a consulta de su Estatuto de Autonomía, en los términos previstos en la Constitución."

to metropolitano la competencia de aprobar, mediante plebiscito (voluntad ciudadana) la formación de su gobierno autónomo, previo el dictamen de constitucionalidad emitido por la Corte Constitucional.

En el Artículo 1 de la Constitución (2008) se establece, entre otros principios, que el Estado ecuatoriano es unitario, intercultural, plurinacional y que se gobierna de forma descentralizada, que crea el punto de partida fundamental para la propuesta. En el articulado del Título V “Organización Territorial del Estado” se especifica que los Concejos metropolitanos son los que gobiernan los distritos metropolitanos, concebidos como Régimen Especial. En este espacio normativo se regula jurídicamente el proceso para acceder a esta condición y las características que deben tener para adquirir el Estatuto de autonomía (República del Ecuador, 2008). Allí expresamente se señala el requisito demográfico de contar con al menos el 7% de población nacional, sea propia o agregada con otros cantones circunvecinos¹³.

Desde que se aprobó el mandato constitucional de existencia de los Distritos Metropolitanos, el proceso cuenta con cuatro proyectos redactados, cada uno de los cuales fue desarrollado por una administración municipal distinta, como se puede ver en el Anexo N° 1. La propuesta más completa que se hizo antes de la gestión del alcalde Jorge Yunda, fue realizada por una consultoría, dentro del Instituto de la Ciudad, en la administración del Alcalde Moncayo. Las dos que le siguieron fueron de menor calidad propositiva y técnica (Barrera y Rodas). Y la cuarta, recoge las virtudes de las tres anteriores, más las experiencias de otros países.

En la gestión del alcalde Paco Moncayo se redacta una propuesta que no pudo pasar esa condición su período terminó en enero de 2009, cuando presentó su renuncia, y no fue aprobada.. Su sucesor, Andrés Vallejo, alcalde interino hasta julio de 2009, logró solamente la presentación de la misma ante el Concejo Municipal, donde tenían mayoría, pero no fue ni siquiera debatida.

13 El COOTAD (2010), Título IV - Regímenes Especiales, Capítulo I - Distritos Metropolitanos Autónomos, artículo 73, se refiere a los distritos en los siguientes términos: “Los distritos metropolitanos autónomos son regímenes especiales de gobierno del nivel cantonal establecidos por consideraciones de concentración demográfica y de conurbación, los cuales ejercerán las competencias atribuidas a los gobiernos municipales y las que puedan ser asumidas, con todos los derechos y obligaciones, de los gobiernos provinciales y regionales”.

Luego entró Augusto Barrera a la alcaldía (julio de 2009-octubre de 2014), quien tuvo todas las condiciones favorables para aprobarlo: era del mismo movimiento político que el presidente de la República (Alianza PAIS), tuvo un período de cinco años cuando hasta ese momento eran de cuatro, y contaba con una mayoría calificada dentro del Concejo Metropolitano; esto es, una coyuntura ideal que no supo aprovechar. Es más, se puede afirmar que no hubo concordancia de su administración con lo establecido por la Constitución, por un lado, el derecho a la ciudad y que fue ignorado en su gestión; y por otro, la necesidad de redactar y aprobar el estatuto de Autonomía de Quito. Más aún cuando él había sido Coordinador de Contenidos, entre la Presidencia de la República y la Presidencia de la Asamblea Nacional Constituyente, al momento de redactarse la Constitución de 2008. Durante su mandato se contrató una consultoría y se creó una comisión para la redacción del nuevo proyecto que ni siquiera fue puesta a consideración del Concejo Municipal. ¿Por qué no lo sometió al Concejo?

Con la alcaldía de Barrera se cierra el ciclo de alcaldes con mayoría en el Concejo Municipal, como los de Moncayo, Vallejo y Barrera. Posteriormente, en 2014, Mauricio Rodas asume la alcaldía de la capital, sin lograr darle forma técnica a la propuesta del Estatuto, la coyuntura no le era favorable dado que su vínculo con la presidencia de la República era nulo, su representación en el Concejo se evaporó y, además, no le interesó nunca el tema, porque siguió la misma lógica del urbanismo de proyectos de la anterior administración: el Metro.

Las elecciones de 2017 produjeron un giro significativo en la política nacional, cuando nuevamente la inversión pública deja de ser un elemento central del Estado, con lo cual Quito vuelve a sentir los efectos de la contracción. La ciudad capital llega a tener el nivel de desempleo abierto más fuerte del país, así como el más alto de empleo informal; niveles que se acrecientan en la pandemia del COVID-19 (Carrión y Cepeda, 2020).

En ese contexto, en mayo de 2019, asume la alcaldía de Quito Jorge Yunda, quien le asigna prioridad al proyecto del Estatuto de Autonomía de la ciudad, empezando a elaborarlo inmediatamente de asumir, tomando como referencias las anteriores propuestas y las experiencias

realizadas en otras ciudades capitales de América Latina. Para el efecto se organizaron seminarios internacionales, comisiones consultivas –nacionales e internacionales–, además de reuniones con especialistas, colectivos ciudadanos, universidades, organizaciones barriales. De allí surgieron 9 borradores del documento. Luego de haberla discutido ampliamente bajo esta modalidad se abrió una nueva ronda de consultas ciudadanas a través de medios remotos y presenciales. Se puso a consideración de la ciudadanía y se presentó ante el Concejo Municipal en pleno, donde se redactaron dos borradores adicionales. Sin embargo, el proceso se detuvo por la irrupción de la pandemia del Coronavirus (Municipio Distrito Metropolitano de Quito, 2020).

El proyecto contempla su condición de capital bajo un régimen especial para desarrollar la propuesta de distrito capital intercultural de alcance global. Se lo presenta como un territorio indivisible en el que, para fines de organización y desconcentración administrativa, se contemplan al Distrito Metropolitano como totalidad y a una *desconcentración territorial*, amparada en las zonas, parroquias y comunas ancestrales (propiedad y gobierno comunal) como niveles territoriales de gobierno. En este contexto se especifican los derechos, donde resaltan el de la ciudad, la familia, la participación y las competencias y recursos económicos (bienes, rentas y recursos) del distrito metropolitano como también de sus unidades administrativas menores. Un elemento relevante es el de la planificación, que se articula con la del diseño del presupuesto del Distrito, y es concebida como un sistema que nace desde el barrio y la parroquia para llegar al Concejo del Distrito Metropolitano. Se reseñan adicionalmente las *unidades autónomas de carácter funcional*, como son: la Empresas municipales, la defensoría vecinal, la comisión anticorrupción, el Banco Distrital y la Univerciudad, entre otras¹⁴.

Se trata de un proyecto que busca, por un lado, consagrar el *Derecho A la ciudad*, presente en la Constitución de 2008, para que la ciudadanía disfrute de ella, tenga una gestión democrática, impere la justicia espacial, y el suelo y el ambiente tengan una función social. Y, por otro lado, el del

14 El segundo borrador presentado a la ciudadanía puede consultarse en:

https://quito.gob.ec/documents/BORRADOR_ESTATUTO_AUTONOMICO.pdf

Derecho **DE** la ciudad, con la finalidad de que la capital sea más democrática, tenga más recursos y cuente con más competencias, como también que se vincule armónicamente con la naturaleza.

Conclusiones

El caso de Ecuador es muy particular debido a que tiene un patrón de urbanización bicefálico, constituido por la ciudad de Quito como capital política y la de Guayaquil como capital económica. En esta bicentralidad urbana se evidencian claramente los cambios en la relación Estado y economía. Así, en este último medio siglo, se observan tres momentos históricos explícitos que tienden a fortalecer a una o a otra ciudad, según el énfasis puesto en el Estado o en el mercado. Y las dos tienden a buscar regímenes de autonomías para su ciudad pero de manera diferente: en Quito, dentro del Estado Unitario como descentralización (equilibrio estatal) y, en Guayaquil como descentramiento (privatización), pero bajo la forma de un régimen Federal. Surge entonces otra pregunta más ¿El punto intermedio podría ser el de un Estado autonómico que reconozca esta diversidad, además de la plurinacionalidad?

Sin embargo, tanto la una como la otra no han logrado hasta ahora perfilar una propuesta consensuada. La lógica constitucional del año 2008, anclada en la perspectiva española del Estado Autonómico, da la impresión que podría ser una salida interesante de ser profundizada en la medida en que el propio Estado español reconoce la posibilidad de contar con autonomías asimétricas, lo cual daría lugar a incorporar la diversidad que tiene el país en términos de plurinacionalidad (pueblos y nacionalidades indígenas), de territorios naturales diversos (sierra, amazonía, costa e insular) y, en términos económicos, políticos y sociales (Quito y Guayaquil).

Quito tiene un matiz interesante de resaltarse, por su alternabilidad, que no ha sido ajeno a la norma general de la región que más bien la reafirma, tal como se muestra en su proceso con tres momentos. El primero hasta 2009, en que los distintos gobiernos municipales de la ciudad fueron de oposición a los gobiernos nacionales. El segundo, cuando entre

2009 y 2014 se rompe esta tradición, porque hubo consonancia política entre el municipio y el gobierno nacional. Y el tercero, desde 2014, en que se regresa a la fase anterior de oposición, porque Alianza PAIS pierde estrepitosamente la reelección del alcalde Barrera con 21 puntos de diferencia.

En este lapso Quito ha buscado rediseñar su autonomía mediante su declaratoria de Distrito Metropolitano en 1984, luego con su Ley constitutiva en 1993, y en 2008 cuando la Constitución le abrió un importante sendero al que, hasta ahora, no logra darle forma. El proceso ha sido largo, tedioso y, hasta el presente fallido. Durante las alcaldías de Moncayo y Vallejo el tiempo conspiró contra su concreción; en la de Barrera la ausencia de una visión estratégica autónoma y el diseño del urbanismo de proyectos (Aeropuerto, Metro) lo impidieron; en la de Rodas, la desidia respecto del tema y su concepción metro dependiente; y finalmente, en la de Yunda, la carencia de un proyecto colectivo de ciudad.

El problema que ha existido con las propuestas también tiene que ver con el hecho de haberla dirigido principalmente a una propuesta de carácter jurídico (una Ley), cuando lo que se debió haber generado es un gran acuerdo local, no solo para su aprobación sino también para la transformación de la matriz económica de la ciudad, de tal manera de lograr la ansiada autonomía frente a los vaivenes históricos de la relación entre el Estado y la economía; esto es, de encontrar la adecuada distancia frente al Estado y ante el mercado. Una salida de este tipo solo será posible bajo la forma de un Estado Autonomico, de carácter asimétrico.

Bibliografía

- Aja, E. (2014). *Estado Autonomico y Reforma Federal*. Madrid: Alianza Editorial.
- Arditi (2009). "El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?" *Ciências Sociais Unisinos*, vol. 45, núm. 3, setembro-dezembro 2009: 232-246. Brasil: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo.

- Borja, J. (2003). *Ciudadanía y globalización*. Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales.
- Carrión Mena, F. (2020). “The Global Transurban System: Forms It Takes and New Challenges”. *Metropolis*. Madrid: Ed Common Action Forum.
- Carrión Mena, F., y Cepeda, P. (2020). “Ciudades de plataforma: la Ube-rización”. *Foro. Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia*, Bogotá, 80-90.
- Congreso Nacional del Ecuador (1993). *Ley de régimen del Distrito Metro-politano de Quito*. Quito: Registro Oficial.
- Municipio Distrito Metropolitano de Quito (2020). *Proyecto de Estatuto de Autonomía para el Distrito Metropolitano de Quito*. Quito.
- Pírez, Pedro (1998). “Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos”. *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Año 1, números 5 y 6, julio-di-ciembre 1998, México.
- República del Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Registro Oficial.

Anexo No. 1: Cuadro Comparativo Proyectos Estatuto de Autonomía de Quito

CUADRO COMPARATIVO PROYECTOS DE ESTATUTO AUTONÓMICO DEL DMQ			
Alcaldía Páez Moncayo y Andrés Vallejo	Alcaldía Augusto Barrantes	Alcaldía Mauricio Rodas	Alcaldía Jorge Yunda
Proyecto de Estatuto Autonomo del Distrito Metropolitano de Quito	Proyecto borrador del Estatuto del Distrito Metropolitano Autónomo de Quito	Estatuto de Autonomía del Distrito Metropolitano de Quito: ¿Por qué y para qué?	Proyecto de Estatuto de Autonomía del Distrito Metropolitano de Quito
Mayo, 2009	2009-2014	21 de noviembre de 2017	Julio, 2019
Elaborado por: Cooperación Instituto de la Ciudad:		Elaborado por: Julio Echeverría y Rafael Romero	Elaborado por: Fernando Carrión, Jaime Eraso, Juan Pablo Aguir
CONTENIDOS	CONTENIDOS	CONTENIDOS	CONTENIDOS
Entrega del proyecto al Alcalde del DMQ	Preámbulo	Presentación	Preámbulo
Prólogo			Considerandos
Exposición de motivos			Constitucionales
Considerando			Croatad
TÍTULO PRIMERO. DEL DMQ	TÍTULO I. ELEMENTOS CONSTITUTIVO	Autonomía política del DMQ	TÍTULO PRIMERO. DEL DMQ
Capítulo Primero. Definición	TÍTULO II. DERECHOS	Condiciones institucionales	Capítulo Primero. Definición, denominación y territorio
Capítulo Segundo. Capitalidad	TÍTULO III. POLÍTICAS ESPECIALES	Condiciones territoriales del DMQ	De la definición del Distrito Metropolitano
Capítulo Tercero. Las vecinas y los vecinos	Capítulo I. Espacio público, vivienda	Modelos de ciudad y nudos críticos	De la denominación
Capítulo Cuarto. Símbolo	Capítulo II. Movilidad	Diseño del sistema de Gobierno Autónomo del DMQ	Del territorio
Capítulo Quinto. Territorio	Capítulo III. Salud	Principios e innovaciones político-institucionales para el Gobierno Autónomo del DMQ	De la ciudad global
Capítulo Sexto. Objetivos	Capítulo IV. Educación	Innovaciones en la gestión política según ámbitos de acción	De la organización territorial
	Capítulo V. Cultura, cultura física y tiempo libre	Igualdad y no discriminación	De la indivisibilidad
	Capítulo VI. Servicios públicos	Servicios básicos	Capítulo Segundo. Régimen de Capitalidad
	Capítulo VII. Ambiente	Territorio	Del Ecuador
	Capítulo VIII. Gestión de riesgos	Economía	De la provincia
	Capítulo IX. Seguridad	Finanzas	Capítulo Tercero. La ciudadanía metropolitana
	Capítulo X. Producción, trabajo y soberanía alimentaria	Movilidad	De la ciudad democrática
	Capítulo XI. Grupos de atención prioritaria	Ambiente	Capítulo Cuarto. Los símbolos
	Capítulo XII. Igualdad entre hombres y mujeres	Cultura	De la Bandera
TÍTULO SEGUNDO. DE LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS Y CONCURRENTES Y DE LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS	TÍTULO IV. RÉGIMEN DE COMPETENCIAS	Participación	Del Himno
	Capítulo I. Principios generales		Del Escudo
	Capítulo II. De las competencias		De la flor
	Capítulo III. Mecanismos de coordinación		De las fechas cívicas conmemorativas
			TÍTULO SEGUNDO. DE LOS DERECHOS
TÍTULO TERCERO. DEL GOBIERNO METROPOLITANO DE QUITO	TÍTULO V. FORMA DE GOBIERNO, ENTIDADES Y MODELO DE GESTIÓN	Procedimiento legislativo y estructura administrativa para el ejercicio de la autonomía político-administrativa	Capítulo Primero. De la ciudadanía
Capítulo Primero. Definiciones Generales	Capítulo I. El Gobierno del Distrito Metropolitano Autónomo de Quito	Proceso legislativo del sistema político del MDMQ	Capítulo Segundo. De los derechos
Capítulo Segundo. Concejo Metropolitano	Capítulo II. La Alcaldía Metropolitana	Estructura institucional del Municipio del DMQ	De los derechos de libertad
Sección Primera. Conformación	Capítulo III. Del Concejo Metropolitano	La gestión del territorio en el Distrito Metropolitano Autónomo de Quito	De los derechos civiles
Sección Segunda. Atribuciones	Capítulo IV. La participación ciudadana en el Distrito	Proceso de formulación política y aprobación constitucional del Distrito Metropolitano Autónomo de Quito	De los derechos de los pueblos originarios y comunidades
Capítulo Tercero. Alcaldía Metropolitana	Sección I. Democracia directa	APÉNDICES	De los derechos políticos
Sección Primera. Conformación	Sección II. Participación en todas las fases de la gestión de lo público	Cuadro de correspondencias entre competencias e instituciones municipales	De los derechos a la ciudad
Sección Segunda. De las atribuciones de la Alcaldesa o Alcalde Metropolitano	Sección III. Transparencia, control social y rendición de cuentas	Institucional	Del derecho a la vivienda
Sección Tercera. Causas para el cese de funciones		Servicios básicos	De los derechos de la naturaleza
Capítulo Cuarto. Gabinete Metropolitano		Territorio	Capítulo Tercero. De los Deberes y Obligaciones
Capítulo Quinto. Procuraduría del Distrito		Movilidad	TÍTULO TERCERO. DE LAS COMPETENCIAS DISTRICTALES
Capítulo Sexto. Administración Pública Metropolitana		Cultura	Capítulo Primero. De las competencias exclusivas
TÍTULO CUARTO. DE LA PARTICIPACIÓN, CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS		Finanzas	De la planificación
Capítulo Primero. Sistema Metropolitano de Gestión Participativa		Ambiente	Del uso de suelo
Sección Primera. Principios		Economía	Capítulo Segundo. De la economía y las infraestructuras
Sección Segunda. Actores		Proceso de reconfiguración organizacional-territorial del DMAQ	De la actividad económica
Sección Tercera. Mecanismos			De la infraestructura pública
Capítulo Segundo. Sistema Metropolitano de Control de la Gestión Pública			De los servicios públicos
Capítulo Tercero. Sistema Metropolitano de Rendición de Cuentas			Capítulo Tercero. De la educación y la cultura
TÍTULO QUINTO. DE LOS SISTEMAS METROPOLITANOS DE GARANTÍA DE LOS DERECHOS SOCIALES Y TERRITORIALES			De la educación
TÍTULO SEXTO. DE LA PLANIFICACIÓN INTEGRAL Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL METROPOLITANO			

La difícil construcción de la autonomía en Quito capital

Alcalde Pico Manzano y Andrés Vallejo Proyecto de Estatuto Autónomo del Distrito Metropolitano de Quito Mayo, 2009	Alcalde Augusto Barrera Proyecto borrador del Estatuto del Distrito Metropolitano Autónomo de Quito 2009-2014	Alcalde Mauricio Reda Estatuto de Autonomía del Distrito Metropolitano de Quito: ¿Por qué y para qué? 21 de noviembre de 2017	Alcalde Jorge Yunda Proyecto de Estatuto de Autonomía del Distrito Metropolitano de Quito Julio, 2019
Elaborado por: Corporación Instituto de la Ciudad:		Elaborado por: Julio Echeverría y Rafael Romero	Elaborado por: Fernando Carrón, Jaime Eraso, Juan Pablo Amador
TÍTULO SÉPTIMO. ECONOMÍA DEL DISTRITO	TÍTULO VI. FINANZAS Y BIENES DEL DISTRITO		De la cultura
Capítulo Primero. Principios generales	Capítulo I. Tipos de recursos financieros		Del patrimonio cultural
Capítulo Segundo. Recursos Metropolitanos	Capítulo II. Del presupuesto		Capítulo Cuarto. De la salud y bienestar social
Sección Primera. Recursos económicos	Capítulo III. Bienes		De la salud
Sección Segunda. Bienes Metropolitanos	TÍTULO VII. DE LA REFORMA DEL ESTATUTO		Del bienestar social
Capítulo Tercero. Finanzas metropolitanas			Capítulo Quinto. Del ambiente
Capítulo Cuarto. Sobre los incentivos a la producción			Capítulo Sexto. De la seguridad ciudadana
TÍTULO OCTAVO. DE LA GESTIÓN DEL DESARROLLO DISTRITAL			Seguridad ciudadana
Capítulo Primero. Principios			Seguridad ambiental
Capítulo Segundo. Áreas de promoción y grandes proyectos			Control
Capítulo Tercero. Gestión metropolitana			Capítulo Séptimo. De las modalidades de gestión
Capítulo Cuarto. Gestión ambiental			Capítulo Octavo. De la relación con otros niveles de gobierno
Capítulo Quinto. Gestión integral de la movilidad en el Distrito Metropolitano de Quito			Relaciones con el Gobierno Nacional
TÍTULO NOVENO. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES			Relaciones con el Gobierno Provincial
Capítulo Primero. Principios			Relaciones interurbanas
Capítulo Segundo. Gobierno Nacional			TÍTULO CUARTO. DE LOS BIENES, RENTAS Y RECURSOS
Capítulo Tercero. Gobiernos Subnacionales			Capítulo Primero. De los bienes distritales
TÍTULO DÉCIMO. DE LA NORMATIVA METROPOLITANA			Capítulo Segundo. De las rentas y los recursos distritales
Capítulo Primero. Principios Generales			Capítulo Tercero. De los tributos municipales
Capítulo Segundo. Jerarquía del Estatuto			Capítulo Cuarto. Del presupuesto y las finanzas
Capítulo Tercero. Iniciativa			Capítulo Quinto. De los incentivos a la producción, consumo y comercialización
Capítulo Cuarto. Procedimiento de expedición, modificación y derogatoria de normas			TÍTULO QUINTO. DE LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO DISTRITAL
Capítulo Quinto. Procedimiento de Reforma del Estatuto Autonómico del Distrito Metropolitano de Quito			Capítulo Primero. De la función social del suelo y del medio ambiente
DISPOSICIONES GENERALES			Sección Primera. El suelo se lo produce socialmente
Primera			Sección Segunda. Declaración de interés colectivo
Segunda			Sección Tercera. Bancos de suelo
Tercera			Capítulo Segundo. Del ordenamiento territorial
DISPOSICIONES TRANSITORIAS			Sección Primera. Producir territorio progresivo y diverso
Primera			Sección Segunda. La planificación del desarrollo y ordenamiento territorial
Segunda			Sección Tercera. Normas de urbanización
DISPOSICIÓN FINAL			Sección Cuarta. Periodicidad obligatoria
1. Atribuciones de las competencias			Sección Quinta. Participativa
2. Captura de valor			Sección Sexta. Los ámbitos parroquial, zonal, distrital, nacional y global
3. Censo			Sección Séptima. Clasificación por tipos y usos de suelo
4. Planificación Metropolitana			Sección Octava. Censo multifinalitario
INFORME DE DIÁLOGOS PROMOVIDOS POR EL INSTITUTO DE LA CIUDAD CON LA CIUDADANÍA SOBRE EL PROYECTO DE ESTATUTO AUTONÓMICO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO			Capítulo Tercero. Del reconocimiento y gestión de los territorios
I. Antecedentes			Sección Primera. De las comunas
II. Metodología de trabajo			Sección Segunda. De la Producción Social del Hábitat
III. Reuniones realizadas			Sección Tercera. Vivienda de interés social
IV. Participantes			Capítulo Cuarto. De la gestión de suelo
V. Matriz de comentarios y sugerencias			Sección Primera. Cargas y beneficios
Eje económico-desarrollo			Sección Segunda. Instrumentos
Eje territorio-participación			Sección Tercera. Reducción de las desigualdades
Eje político-institucional			Sección Cuarta. Cultura de la planificación
Eje derechos			Sección Quinta. Regulación y control del mercado de suelo y la producción inmobiliaria
			Sección Sexta. Del financiamiento del desarrollo urbano
			TÍTULO SEXTO. DEL GOBIERNO DISTRITAL
			Capítulo Primero. De la democracia directa, participativa y representativa
			Sección Primera. De la democracia directa
			Sección Segunda. De la democracia participativa
			Sección Tercera. De la democracia representativa
			Capítulo Primero. De los niveles de gobierno
			Sección Primera. Del nivel metropolitano
			Sección Segunda. Del nivel zonal
			Sección Tercera. Del nivel parroquial
			Capítulo Tercero. De los órganos de gobierno
			Sección Primera. Del Legislativo

Fernando Carrión Mena

Alcalde Pico Montoya y Andrés Vallejo	Alcalde Augusto Barrera	Alcalde Mauricio Reda	Alcalde Jorge Yunda
Proyecto de Estatuto Autonómico del Distrito Metropolitano de Quito	Proyecto borrador del Estatuto del Distrito Metropolitano Autónomo de Quito	Estatuto de Autonomía del Distrito Metropolitano de Quito: ¿Por qué y para qué?	Proyecto de Estatuto de Autonomía del Distrito Metropolitano de Quito
Mayo, 2009	2009-2014	21 de noviembre de 2017	Julio, 2019
Elaborado por: Cooperación Instituto de la Ciudad:		Elaborado por Julio Echeverría y Rafael Romero	Elaborado por: Fernando Carrión, Jaime Eraso, Juan Pablo Aguilar
—	—	—	Del Concejo Municipal Metropolitano
—	—	—	Del Cabildo Zonal
—	—	—	De la Junta Parroquial o Comunal
—	—	—	Sección Segunda. Del Ejecutivo
—	—	—	De la Alcaldía Metropolitana
—	—	—	De la Vicealcaldía Metropolitana
—	—	—	De los Alcaldes Zonales
—	—	—	De los Presidentes Parroquiales
—	—	—	Sección Tercera. Del Judicial
—	—	—	Capítulo Cuarto. De los organismos autónomos
—	—	—	Sección Primera. De la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Metropolitano
—	—	—	Sección Segunda. Del gobierno transparente y abierto
—	—	—	Capítulo Quinto. De los actos normativos
—	—	—	Capítulo Sexto. De la organización administrativa
—	—	—	Capítulo Séptimo. De las empresas públicas distritales
—	—	—	Capítulo Octavo. Del procedimiento administrativo
—	—	—	TÍTULO SÉPTIMO. DEL RÉGIMEN DE MANCOMUNIDAD Y LOS RÉGIMENES ESPECIALES
—	—	—	TÍTULO OCTAVO. DE LAS REFORMAS AL ESTATUTO
—	—	—	DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Elaboración: equipo consultor Estatuto Autonómico de Quito.

Ingresos actuales y potenciales del DMQ

Francisco Andrés Garcés R.¹

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo identificar los principales mecanismos de financiamiento y generación de ingresos que tienen los gobiernos locales, particularmente el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para operar y cumplir a cabalidad con sus competencias.

El análisis considera las bases teóricas de la gestión presupuestaria local y examina las estrategias para obtener autosuficiencia y sostenibilidad que se fundamentan en la capacidad municipal para administrar sus ingresos. Los principales resultados del estudio muestran que una insuficiente proporción del presupuesto local es financiada por los aportes periódicos de sus habitantes, por lo que la gestión institucional es altamente dependiente de terceros, en especial del gobierno nacional y prestamistas externos.

Para contrarrestar esta realidad e incrementar la recaudación de ingresos propios, el Estatuto Autonómico podría convertirse en el instrumento relevante para la mejora de esquemas impositivos, normativos, de descentralización.

Palabras clave

Financiamiento Local, Sistema Impositivo Local, Presupuesto Municipal, Ingresos, Transferencias del Gobierno Central, Estatuto Autonómico.

1 Master of Science en Desarrollo Económico Urbano por University College London. Consultor privado. franciscoagarcésr@gmail.com

Introducción

Una preocupación esencial de la teoría económica urbana es el financiamiento de los gobiernos locales, cuyas acciones estratégicas o planes de desarrollo territorial a menudo se ven limitados por la escasez de recursos disponibles. La sostenibilidad de la acción local está supeditada a la capacidad de generación de ingresos por parte de sus organismos y en la eficiencia con la que estos son utilizados, considerando que no existe una abundancia de recursos para atender las diversas necesidades de sus habitantes.

Es ineludible reconocer que el mundo se urbaniza cada día más. Ante esta realidad, de forma paulatina, los gobiernos locales vienen asumiendo mayores responsabilidades en torno al fomento y desarrollo de sus ciudades, competencias formalmente designadas como el caso de la dotación de servicios públicos, la movilidad, la administración del espacio público, entre otras; no obstante, existen otros compromisos que, a pesar de que no son de su exclusiva vigilancia, son determinantes para mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos, como el caso de erradicación de la pobreza, la lucha contra la inequidad, el cambio climático u otros.

En general, los fondos para cumplir con estas responsabilidades escasean, por lo cual la capacidad y creatividad de las municipalidades para identificar mecanismos de generación de ingresos, mantener la voluntad de contribución de sus habitantes y racionalizar sus gastos, son sustanciales para administrar de forma provechosa sus recursos y atender las demandas ciudadanas.

El desafío, por lo tanto, está en integrar la gestión financiera y presupuestaria a los planes de desarrollo de las ciudades. Esto permitirá que sean económicamente viables, autosuficientes, que garanticen condiciones de vida adecuadas para sus habitantes y que, de forma simultánea, no mantengan esquemas de contribución excesivos que incentiven a la desidia y el despoilamiento urbano.

Resulta evidente que una amplia mayoría de Cabildos en los países en desarrollo mantienen dificultades para crear y mantener fuentes estables y abundantes de dinero para cumplir fehacientemente con sus competencias. Además, una considerable dependencia de las transferencias provenientes de instancias superiores de gobierno reduce, aún más, su libertad de gestión.

El Distrito Metropolitano de Quito presenta un escenario similar, puesto que, a pesar de mantener constantes fuentes de ingreso basadas en la gestión de la tierra y en las actividades económicas de su territorio, la cantidad de recursos es insuficiente para la consecución de todas sus competencias con autosuficiencia y sostenibilidad, en particular por mantener esquemas impositivos poco flexibles y preservar una alta dependencia de transferencias gubernamentales.

En el presente análisis se presentará, en una primera etapa, un esquema teórico de identificación de las principales fuentes de ingreso que tienen las municipalidades y su forma de uso. Posteriormente, se hará un análisis de la situación presupuestaria actual del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y finalmente se esboza, sobre la base de un escenario futuro originado en la aprobación de un Estatuto Autonómico para la ciudad, potenciales mecanismos de generación de ingresos y dinamización de la actividad económica de la ciudad que le permitirá ser autosuficiente, competitiva y participativa.

Estructura de ingresos de un gobierno local

Se entenderá por ingreso municipal a la cantidad de recursos monetarios percibidos por un Cabildo que permiten costear los servicios locales que satisfacen las necesidades de sus ciudadanos, y su gestión operativa al interior del territorio (Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, 2020). Para la generación de estos ingresos, existe una variedad de mecanismos que van desde la aportación directa de sus habitantes hasta el financiamiento otorgado por entidades extranjeras.

Los tipos de ingresos a los que generalmente accede un gobierno local se diferencian entre ingresos ordinarios e ingresos de capital, los cuales, a su vez, se clasifican por las fuentes de obtención, locales o externas (Freire y Garzón, 2015). En la siguiente tabla se presenta una estructura referencial de los fondos que potencialmente recauda una municipalidad. La determinación de cada tipo de ingreso y su efectiva implementación en una localidad dependerá de su estructura normativa, competencias y habilidades de su gobierno

Tabla 1. Estructura de ingresos de un gobierno local

	Ingreso Ordinario	Ingreso de Capital
Fuente Local	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos propios: impuestos, tarifas, aranceles, licencias, contribuciones especiales, patentes, etc. • Cargos por prestación de servicios púb. Impuestos compartidos • Administración de activos: alquiler, concesiones, etc. • Contribuciones de capital por APPs • Superávit de ejercicios anteriores 	<ul style="list-style-type: none"> • Venta de propiedades • Gravámenes por mejoras • Dividendos • Asistencia local (ej. Emergencias)
Fuente Externa	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias generales del gobierno central ordinarias o especiales • Impuestos compartidos de recolección gubernamental 	<ul style="list-style-type: none"> • Préstamos de entidades financieras públicas o privadas a nivel local • Préstamos internacionales • Transferencias multilaterales • Donaciones o asistencia internacional • Bonos • Capital accionario

Fuente: Peterson, 2008; Zhang, 2015 y Freire y Garzón, 2015. Elaboración propia.

para financiar su presupuesto.

Un ingreso ordinario es aquel que proviene de una fuente recurrente, periódica y propia de generación de dinero; en contraposición a un ingreso de capital que es considerado extraordinario. Este último tipo es usualmente utilizado para incrementar la cantidad de activos o para dinamizar el nivel de recursos generados para el municipio, es por tanto, un ingreso que tiene características de inversión, no solo en el uso, sino también en su efecto multiplicador de fondos (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2009).

Los ingresos de fuente local son aquellos fondos que los gobiernos autónomos tienen incidencia directa en su gestión, es decir, que son controlados por su propia operatividad; mientras que, los ingresos de fuente externa dependen de un tercero, por lo cual tienen un menor nivel de control, estabilidad o planificación (Zhang, 2015) (Torres et al., 2017).

De esta forma, se puede clasificar a los ingresos sobre la base de estos cuatro componentes previamente mencionados, considerando que; por lo gene-

ral, lo más importante, es financiar un presupuesto sobre la base de ingresos ordinarios y de fuente local, donde prevalecen los impuestos, tarifas, cargos al usuario por la prestación de servicios públicos, los impuestos nacionales que se recolectan localmente, las contribuciones por alianzas público – privadas, entre otros. Estos ingresos son predilectos ya que dependen de la propia gestión de las alcaldías y tienen regularidad en su recaudación.

La cantidad, forma, institucionalidad y temporalidad de los ingresos corresponden a decisiones municipales. El Cabildo tiene bajo su potestad la determinación de las fuentes de las que obtendrá recursos y el uso que les dará a los mismos, apegándose a marcos normativos nacionales o locales. Esta estructura de ingresos varía de un país a otro; sin embargo, se puede considerar que una estructura presupuestal estándar está conformada por impuestos, cargos al usuario, transferencias del gobierno central, préstamos e ingresos de inversión (Freire y Garzón, 2015).

El mecanismo prioritario de levantamiento de recursos se fundamenta en el sistema impositivo interno del territorio, es decir, en cómo se estructuran sus impuestos, tasas o cargos al usuario en esa determinada jurisdicción. La diferencia entre el impuesto y la tasa o cargo al usuario radica en que el primero no implica una contraprestación directa por el uso de un servicio público que recibe un individuo, por lo cual lo recaudado puede ser utilizado para distintos fines (Valdivieso Ortega, 2013).

En algunos países, como en el caso ecuatoriano, la potestad normativa exclusiva para el establecimiento de impuestos le corresponde a la Asamblea Nacional, por lo cual existe poca flexibilidad en su determinación. Por otro lado, los cargos, recargos, tasas o contribuciones pueden establecerse a nivel local; no obstante, deben fundamentarse en las competencias específicas del gobierno autónomo descentralizado y establecerse en contraprestación al servicio público provisto (Torres et al., 2017).

A nivel teórico, un sistema impositivo es considerado adecuado si cumple con dos principios (Burbidge y Cheeseman, 2017a):

- Principio de beneficio: Cada contribuyente paga una cantidad de tributos en base a la utilidad (beneficio) que reciben por el uso de un servicio público.

- **Habilidad para pagar:** El contribuyente mantendrá una restricción presupuestaria y pagará en función de la cantidad de ingresos que posee.

Sin embargo, estos principios no siempre se cumplen en la práctica, de modo que el sistema impositivo local con mayor efectividad es el que mantiene simplicidad de administración, equidad territorial, un sistema que no se superpone con otras competencias en el sector público y que es transparente en el uso de los recursos recaudados (Freire y Garzón, 2015).

A menudo los ingresos ordinarios de fuente local son insuficientes y los gobiernos locales mantienen niveles de privación o insuficiencia de recursos, lo cual se hace más complejo en escenarios recurrentes de países en desarrollo, en los que el gobierno o asamblea nacional limitan las posibilidades de incremento de las bases de ingreso local. En los países en desarrollo, los impuestos locales representan el 2.3% del Producto Interno Bruto (PIB) frente al 6.4% en países industrializados (Bahl y Bird, 2008).

Ante esto, los gobiernos locales apelan a dinamizar los ingresos ordinarios provenientes de fuentes externas, particularmente a las transferencias desde el gobierno nacional. El desafío está en incrementar el presupuesto evitando la dependencia de las transferencias gubernamentales, ya que las bases de ingresos nacionales también son deficitarias en países en desarrollo, no pudiendo ajustarse a las necesidades de los habitantes ni tampoco a las crecientes competencias asumidas por los gobiernos locales (es más fácil descentralizar un gasto que un ingreso). Un reporte de la Organización Ciudades y Gobiernos Autónomos Unidos (UCLG) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO) determina que en los países más desarrollados el presupuesto local representa en promedio un 25% del total del gasto público, mientras que en los países en desarrollo esta relación es inferior al 5% (UNIDO y UCLG, 2010).

Una tercera fuente de recursos es el uso de ingresos de capital, que son considerados extraordinarios, como los préstamos, los que deben ser utilizados para financiar gastos de capital, infraestructura y proyectos que permitan incrementar la base de ingresos actual del Cabildo (Freire y Garzón, 2015).

El escenario esperado para un gobierno autónomo es aquel que presenta una estabilidad de sus fuentes de ingreso y alta autosuficiencia para aten-

der sus competencias. Para esto, además de lo mencionado, es importante considerar la estructura administrativa del Cabildo, su economía y su situación política (Burbidge y Cheeseman, 2017). Una estructura administrativa eficiente es aquella en la que la burocracia no es excesiva y el gasto es el estrictamente necesario para cumplir con las responsabilidades municipales, una economía urbana dinámica permitirá que las fuentes de ingreso sean sostenibles y un acuerdo político local permitirá un desarrollo articulado y de largo plazo del ingreso municipal.

Situación del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito

El presupuesto del Municipio de Quito mantiene una composición de ingresos diversa, que presenta significativos valores en ingresos ordinarios de fuente local pero la mayor representatividad es la de los ingresos de fuente externa, sean ordinarios o de capital, como son el caso de las transferencias gubernamentales y el financiamiento público o multilateral, que representan en conjunto un 54% del presupuesto codificado de la ciudad en el 2019 (Secretaría General de Planificación del Distrito Metropolitano de Quito, 2020).

Es importante mencionar que aproximadamente el 45% del presupuesto de la ciudad corresponde al proyecto del Metro de Quito, una obra de gran envergadura y que representa el proyecto más costoso llevado a cabo por un gobierno local en el país; en particular, no es conveniente analizar el presupuesto del Cabildo sin este proyecto debido a que se requiere evidenciar la forma en que la ciudad financia sus principales gastos de inversión, particularmente de infraestructura.

En la siguiente tabla (2) se muestra la asignación inicial del presupuesto de ingresos, el presupuesto de ingresos codificado (valor presupuestado real durante el ejercicio fiscal) y el presupuesto de ingresos devengado (valor efectivo utilizado durante el ejercicio fiscal) del Municipio de Quito durante los años 2017, 2018 y 2019.

Es importante mencionar que el Cabildo muestra una relevante cantidad de ingresos de fuente local, tanto ordinarios como de capital, es decir, que

Tabla 2. Presupuesto de Ingresos del Municipio ed Quito. En miles de dólares

Criterio Contable	2017			2018		
	Asignación Inicial	Codificado	Devengado	Asignación Inicial	Codificado	Devengado
Total Ingresos	1.359.396,04	1.375.904,49	1.058.881,96	1.563.539,40	1.732.231,50	1.564.181,17
Impuestos	192.615,00	209.601,00	189.992,18	198.552,00	210.261,45	222.802,98
Tasas y contribuciones	71.101,00	76.600,20	56.993,80	58.600,00	69.462,67	76.097,20
Transferencias y donaciones	663.259,14	670.328,85	610.897,00	481.797,68	621.594,51	665.174,68
Financiamiento público	237.995,78	239.077,76	149.849,01	598.729,09	628.334,59	518.593,06
Otros Ingresos	194.425,12	180.296,67	51.149,97	225.860,64	202.578,28	81.513,26
5 Principales Impuestos y Tasas / Tot. Ing.	12,28%	13,31%	15,89%	11,43%	10,88%	12,77%
Transferencias Gobierno / Total Ingresos	48,79%	48,72%	57,69%	30,81%	35,88%	42,53%
Financiamiento / Total Ingresos	17,51%	17,38%	14,15%	38,29%	36,27%	33,15%

Criterio Contable	2019		
	Asignación Inicial	Codificado	Devengado
Total Ingresos	1.563.539,40	1.251.803,77	919.515,95
Impuestos	198.552,00	221.310,11	221.310,11
Tasas y contribuciones	58.600,00	77.941,02	77.941,02
Transferencias y donaciones	481.797,68	412.055,05	389.425,23
Financiamiento público	598.729,09	266.215,57	153.494,10
Otros Ingresos	225.860,64	274.282,02	77.345,50
5 Principales Impuestos y Tasas / Tot. Ing.	11,43%	15,81%	21,52%
Transferencias Gobierno / Total Ingresos	30,81%	32,92%	42,35%
Financiamiento / Total Ingresos	38,29%	21,27%	16,69%

Fuente: Secretaría General de Planificación del Distrito Metropolitano de Quito (2020).

son ingresos que dependen exclusivamente de su operatividad y que permiten cierto nivel de autosuficiencia, estos ingresos ascienden al 38% del total en el año 2019. Sin considerar el Metro de Quito, que principalmente se financia con préstamos de organismos multilaterales y transferencias del gobierno nacional, los ingresos de fuente local, en promedio, ascienden al 40% durante los últimos 3 años.

De este valor, los ingresos más importantes corresponden a cinco impuestos o tasas, de los cuáles dos son basados en tierra (impuesto predial y a

la utilidad por la venta de predios urbanos), uno es valorado en función de la actividad económica (patente comercial), otro se considera en función al patrimonio de los individuos (impuesto a los activos totales), y finalmente se encuentra la tasa por prestación de servicios públicos. Estos cinco rubros representan el 15% del total del presupuesto y más de una tercera parte si no se considera el Metro de Quito. En otras palabras, una alta proporción del presupuesto local es financiada por los aportes regulares de sus habitantes.

Uno de los valores más representativos del presupuesto local proviene de las transferencias del gobierno nacional, que como se mencionó anteriormente, representa una fuente externa, por lo cual no está bajo control del Municipio y de su operatividad. Las transferencias son de un 34% en promedio en los últimos años, considerando que una parte de estas corresponden al aporte del gobierno nacional al proyecto del Metro. No obstante, el rubro principal de transferencias corresponde al Modelo de Equidad de Municipios, seguido por un impuesto compartido –impuesto al valor agregado (IVA)– de recolección central y un menor rubro por competencias de manejo de tránsito, entre otros.

Esta dependencia de las transferencias gubernamentales es una circunstancia que debería ser examinada con mayor incidencia. La teoría local ha demostrado que, mientras más dependiente es el presupuesto de un gobierno local de las transferencias del gobierno central es más probable que su funcionamiento se oriente a atender las prioridades nacionales de política pública, en lugar de las locales. De igual forma, mientras más alto es el porcentaje de ingresos obtenido de tarifas y gravámenes, las autoridades locales son más cuidadosas o transparentes en sus gastos (Burbidge y Cheeseman, 2017).

Como tercer aspecto en importancia dentro del presupuesto local se encuentra el financiamiento proveniente de entidades financieras públicas y, mayoritariamente, de organismos multilaterales. Al ser una fuente externa no ordinaria, este presupuesto debe ser usado para financiar únicamente gastos de inversión, ya que es un rubro agotable, de escaso control municipal y totalmente limitado en su uso. Por ejemplo, durante los años 2017, 2018 y 2019, debido a la construcción del Metro de Quito, en promedio esta cuenta representó una tercera parte del presupuesto local; sin embargo, a partir del

2022 en el que el proyecto estará operativo, los préstamos reducirán su representatividad en el presupuesto y también la capacidad del municipio para financiar nuevos gastos de capital.

En el Ecuador, debido al modelo centralista, la proporción de los ingresos locales en el ingreso total del sector público es usualmente más baja que la del gasto local en el gasto público total. En Quito, ese dato es aún mayor. De hecho, se puede observar que contribuye con más del 50% de la recaudación de los principales tributos del gobierno nacional. Sin embargo, las transferencias del gobierno central hacia lo local representan el 25% de la totalidad de los fondos percibidos.

Tabla 3. Contribución de la ciudad de Quito a la recaudación tributaria nacional

Criterio	2018		Porcentaje	2019		Porcentaje
	Total Quito	Total Nacional		Total Quito	Total Nacional	
Recaudación Total	8.035.343.783,24	15.145.069.115,97	53,06%	7.161.786.247,39	14.268.533.173,76	50,19%
IVA	3.440.100.587,09	6.736.148.681,02	51,07%	3.446.583.713,48	6.685.016.204,84	51,56%
Renta	2.818.855.659,24	5.319.720.670,37	52,99%	2.182.760.118,93	4.769.890.753,78	45,76%
ISD	809.725.545,71	1.206.090.178,56	67,14%	765.730.411,90	1.140.096.989,70	67,16%
Transferencias del Gobierno Central	665.174.676,19	2.393.043.007,59	27,80%	389.425.225,31	1.879.192.995,24	20,72%

Fuente: Servicio de Rentas Internas y Ministerio de Economía y Finanzas.

Los ingresos son usados mayoritariamente en proyectos de movilidad y transporte, que como se mencionaba previamente, es una variable sesgada por el Metro de Quito. Como segundo rubro en importancia se encuentra la gestión administrativa, seguido por los gastos de administración del suelo, la educación y deporte, entre otros.

Tabla 4. Principales gastos del presupuesto del Municipio de Quito. En miles de dólares

Cuenta de gasto	2018	2019*
Movilidad y transporte	1.091,7	911,4
Gestión administrativa	307,8	282,8
Territorio	41,5	238,9
Educación y deporte	33,5	32,9
Inclusión Social	26,5	33,6
Salud	21	20,6
Cultura	17,7	20,1
Desarrollo productivo y competitividad	10,1	35,9
Ambiente	6,9	107,7
Seguridad y gobernabilidad	6,8	104,3
Total	1.563,5	1.788,2

*Información preliminar.

Fuente: Secretaría General de Planificación del Distrito Metropolitano de Quito. (2020a).

Estructura futura de los ingresos del Distrito Metropolitano de Quito

La situación presupuestaria del Municipio de Quito, al igual que una amplia mayoría de gobiernos locales de países en desarrollo, muestra una alta dependencia de las transferencias gubernamentales y de préstamos internos y de organismos multilaterales. La relevancia de los ingresos propios podría verse fortalecida con mejores esquemas normativos y de descentralización; la autodeterminación e independencia financiera puede ser clave para lograr una suficiencia y sostenibilidad fiscal de largo plazo.

Un componente fundamental en este contexto puede ser la aprobación del Estatuto Autonómico del Distrito Metropolitano de Quito, como un marco normativo especializado y con visión de largo plazo que permitiría a la ciudad cierta libertad para planificar sus ingresos, particularmente en cuanto al establecimiento de recargos a impuestos, contribuciones por mejora, captura del valor del suelo, regulación del mercado de tierra, ejecución de actividades económicas y tasas por servicios, que son las principales fuentes actuales de ingreso.

El Estatuto podría permitir la reestructuración del sistema impositivo local, en el que existen una diversidad de impuestos que no aportan significativamente en la generación de ingresos, pero que se contemplan simplemente por su existencia en normativa nacional o local. El desafío no está exclusivamente en establecer nuevos impuestos para la ciudad, sino en identificar aquellos que son pertinentes, aquellos que requieren una reforma o, en algunos casos de ineficiencia, aquellos que deben desaparecer. Cualquier definición que sea tomada, deberá ser pensada desde la perspectiva de hacer al gobierno local sostenible financieramente y promover una cultura de conformidad y justicia en los ciudadanos (Burbidge y Cheeseman, 2017).

Las ciudades cuyas bases de contribuyentes e ingresos se han dinamizado usualmente se enfocaron en estos cuatro aspectos de gestión: fortalecimiento de las industrias asentadas en sus territorios, desarrollo de nuevas industrias con potencial de largo plazo, atracción de nuevas inversiones y generación de un entorno regulatorio–institucional sólido (Banco Mundial, 2015). Gestionar estos aspectos es mucho más productivo que crear nuevos tributos.

Además, en el caso de Quito, que enfrenta un esquema altamente centralizado y concentrado en la recaudación de impuestos, la libertad para agenciar ingresos ordinarios de fuente local es limitada. Como fue mencionado, el establecimiento de impuestos corresponde únicamente al poder legislativo y muchos servicios, por más que tienen una connotación eminentemente urbana, como es el manejo de las telecomunicaciones o del agua, son administrados por el gobierno nacional.

Ante esta realidad, lo más prudente es conseguir que los ingresos de fuente externa sean los que financian los gastos de capital, como son las transferencias del gobierno, la venta de activos, la concesión de activos o los préstamos (Freire y Garzón, 2015).

La ciudad tiene limitado acceso a los mercados internacionales de capitales, para lo cual es necesario mantener un nivel de desarrollo presupuestario, independencia, suficiencia y orden en las cuentas. El Estatuto Autonómico debería considerar reglas fiscales claras para su gestión presupuestaria y con este entorno normativo sólido poder explorar nuevas fuentes de generación de ingresos como la financiación basada en tierra, la financiación basada en flujos futuros, la financiación basada en infraestructura esperada, la emisión

de bonos, el crédito de bancos comerciales y las asociaciones público-privadas (ONU HABITAT, 2015; Lindfield et al., 2017).

Otra forma de incrementar los recursos disponibles es la gestión del gasto, aspecto que podría ser tratado en un estudio posterior, pero que debería ser orientado por principios de calidad de gasto y pertinencia, sustancialmente sobre el gasto administrativo, el uso de subsidios y subvenciones cruzadas, competencias que podrían ser asumidas de manera más efectiva por el sector privado, entre otros.

Finalmente, las mejores prácticas en la gestión de los ingresos requieren de una buena estrategia de rendición de cuentas, de comunicación, de capacitación del personal a cargo de recolectar tasas e impuestos y de un apoyo político que agilice la gestión fiscal desde los Concejos Cantonales, evitando reinventar un presupuesto después de cada elección popular. Se requieren visiones de largo plazo, coherentes y originadas en las necesidades ciudadanas, que consoliden un aparataje financiero eficiente.

De cara al futuro, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito deberá reducir paulatinamente su excesiva dependencia de los recursos transferidos desde el gobierno nacional. De esta manera, podrá planificar, construir y dar sostenibilidad a los distintos proyectos demandados por la ciudad. La diversificación de las fuentes de ingreso, particularmente aquellas auto-gestionadas, permitirá garantizar la atención integral a sus competencias y, por consecuencia, brindar un escenario para la mejora de las condiciones de vida de sus ciudadanos.

Bibliografía

- Bahl, R., y Bird, R. (2008). “Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward”. *Public Budgeting & Finance* (28): 1-25. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5850.2008.00914.x>
- Banco Mundial (2015). *Ciudades competitivas para empleos y crecimiento: Qué, Quién y Cómo*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Burbidge, D., y Cheeseman, N. (2017). “Expanding Municipal Revenue”. En *Finance for City Leaders, Handbook: Improving Municipal Finance to*

- deliver better services*, L. Y. Zhang, y M. Kamiya: 16-27. (2nd edition). Nairobi: UN Habitat. Disponible en: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/FCL_2017%202nd%20Ed_LowRes.pdf (visitado el 18 de mayo de 2020).
- (2017a). “Principles of Municipal Finance”. En *Finance for City Leaders, Handbook: Improving Municipal Finance to deliver better services*, L. Y. Zhang y M. Kamiya (Eds.): 4-15. (2nd edition) Nairobi: Un Habitat. Disponible en: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/FCL_2017%202nd%20Ed_LowRes.pdf (visitado el 22 de mayo de 2020).
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. COPLAFIP (2009). Registro Oficial de Ecuador No. 306, Art. 78. Quito, Ecuador, 22 de octubre.
- Freire, M. y Garzón, H. (2015). “Gestión de los ingresos locales”. En *Finanzas Municipales: Manual para los gobiernos locales*, C. Farvacque-Vitkovic y M. Koppanyi: 147-214. Washington, DC: Banco Mundial. Disponible en: <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0691-9> (visitado el 18 de mayo de 2020).
- Lindfield, M.; Kamiya, M. y Eguino, H. (2017). “Sustainable Municipal Finance for Development”. En *Finance for City Leaders, Handbook: Improving Municipal Finance to deliver better services*, L.Y. Zhang y M. Kamiya: 28-45. (2nd edition). Nairobi: UN Habitat. Disponible en: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/FCL_2017%202nd%20Ed_LowRes.pdf (visitado el 14 de mayo de 2020).
- Ministerio De Economía Y Finanzas Del Ecuador (2020). Subsecretaría De Presupuesto. Clasificador Presupuestario De Ingresos Y Egresos Del Sector Público .Actualizado Al 04 De Enero De 2020 e-SIGEE, Quito. Disponible en: https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/02/Clasificador-Presupuestario-al-04_01_2020_publica.pdf
- ONU HABITAT (2015). *Temas de Hábitat III. Finanzas Municipales*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Peterson, G. E. (2008). “Unlocking land values to finance urban infrastructure”. *Trends and policy options* No. 7(7): 14, 15. Disponible en: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/>

- documentdetail/723411468139800644/unlocking-land-values-to-finance-urban-infrastructure (visitado el 25 de mayo de 2020).
- Secretaría General de Planificación del Distrito Metropolitano de Quito (2020). *Gobierno Abierto, Sección Transparencia*. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Disponible en: http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/?page_id=7523 (visitado el 23 de mayo de 2020).
- (2020a). *Gobierno Abierto, Sección Presupuesto Abierto*. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Disponible en: http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/?page_id=142 (visitado el 25 de mayo de 2020).
- Torres, M.; Sulca, G.; Becerra, E.; Torres, W. y Fiallos, O. (2017). *La administración pública y financiera en el Ecuador*. Quito: Facultad de Ciencias Administrativas, Universidad Central del Ecuador.
- UNIDO & UCLG (2010). *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos - UCLG*. Barcelona: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Valdivieso Ortega, G. (2013). *La tasa, un tributo que ha sido desnaturalizado en Ecuador*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar.
- Zhang, L.-Y. (2015). *Managing the City Economy: Challenges and Strategies in Developing Countries*. New York: Routledge.

Distrito Metropolitano de Quito: competencias y atribuciones

Eulalia Flor Recalde¹

Resumen

El texto aborda el tema de la descentralización administrativa y política en el Ecuador y analiza, de forma crítica y de cara al futuro, el caso del Distrito Metropolitano de Quito en términos de autonomía y competencias según el marco normativo actual. El propósito es señalar que, a pesar de lo estipulado en la Constitución de 2008 y en el COOTAD de 2010, a pesar del tiempo transcurrido desde la expedición de ambos documentos, Quito no cuenta con un Estatuto de Autonomía aprobado conforme a la ley. Dicho estatuto permitiría a la ciudad, sobre todo, asumir todas las competencias correspondientes al nivel provincial y regional del país, pero también pensarse a sí misma como un proyecto participativo e inclusivo de gobernanza territorial que responda a las necesidades y planteamientos de la comunidad.

Palabras clave

Descentralización Administrativa, Descentralización Política, Distrito Metropolitano de Quito, Estatuto de Autonomía, Ecuador, Gobernanza.

1 Docente-investigadora de planta tiempo completo Universidad Andina Simón Bolívar. Sede Ecuador.

Antecedentes y Marco Normativo Vigente

Previo a abordar el tema de las competencias y atribuciones del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) conviene señalar algunos antecedentes y precisar lo que son los distritos metropolitanos en el marco normativo ecuatoriano.

Con la última Constitución aprobada en el año 2008, Ecuador ratificó su forma de Estado Unitario, que ya había sido asumido en la Carta Magna de 1998. Así, en su artículo 1 dice: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada” (EC, 2008).

Jurídicamente un Estado es calificado como unitario cuando la organización política consta de un solo aparato gubernamental que lleva a cabo todas o las principales funciones estatales. Así mismo, existe un solo ordenamiento constitucional (Ferrando, 1978: 4) donde la normatividad jurídica es una sola y válida para todo el territorio nacional, no pudiendo coexistir otro orden jurídico en todo el espacio físico donde ejerce su soberanía¹. Lo mismo ocurre con la estructura judicial, es piramidal, habiendo jueces o tribunales de primera instancia, otros de segunda instancia y generalmente cortes o tribunales supremos o nacionales.

No obstante, según plantea García (1979)

El Estado unitario puede adoptar variadas formas: en su manifestación más simple, se da una unidad en su estructura política y administrativa, con una fuerte centralización de los resortes del poder; pero también aquél es compatible con una descentralización que concede cierta independencia a las entidades inferiores, sin alcanzar una autonomía total; descentralización que altera considerablemente la fisonomía del Estado unitario, dando lugar a determinadas formas complejas del mismo (pp., 298-299).

En esta línea, la Constitución actual conforma dos vías de gobierno territorial; por un lado, la descentralización convencional que asume a los gobier-

1 En Ecuador se reconoce la justicia indígena además de la estatal.

nos subnacionales de las provincias, los cantones y parroquias; y, de otro, la autonómica, regida por estatutos autonómicos surgidos de la Constitución y referida a las regiones y distritos metropolitanos. Estas dos vías están abarcadas bajo la denominación de gobiernos autónomos descentralizados.

Por otra parte, si nos detenemos en el segundo enunciados del artículo 1 de la Constitución dice que el Estado “Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”. Conviene señalar que en Ecuador y en general en América Latina, en las últimas décadas se han registrado múltiples cambios en el proceso de descentralización; en algunos casos, con modificaciones normativas a partir de nuevas Constituciones y en otros con leyes que han profundizado este proceso. Asimismo, se han registrado diversos cambios institucionales en niveles y modalidades de transferencia de competencias y funciones desde el gobierno central, formas de canalización de recursos, entre otros, aunque, no siempre, con resultados en el fortalecimiento de las localidades y menos aún en reducir las desigualdades territoriales. Como dice Finot:

Que la descentralización haya generado escasos avances en materia de fortalecimiento de las autonomías locales se debería, no sólo a la fuerza de las tendencias centralistas, sino también a que los procesos han sido orientados hasta ahora primordialmente hacia la gestión social [...] Ahora es necesario reorientarlos, hacia el desarrollo local, sí, pero sin perder de vista otros objetivos que mantienen plena vigencia, tales como eficiencia, particularmente fiscal, participación ciudadana, equidad social y desconcentración (2003: 22).

Lo central en la descentralización se refiere a las responsabilidades del gobierno central que son delegadas en los gobiernos locales, así como los recursos necesarios para atender los requerimientos institucionales y técnicos para propiciar el desarrollo local. Sobre todo combinar adecuadamente la gestión local y el apoyo del Estado central con la finalidad de complementar los esfuerzos de cada nivel de gobierno, bajo principios de equidad interterritorial para que la asignación de competencias y recursos garanticen un desarrollo equilibrado y sostenible de todos los territorios, la concre-

ción de derechos y los medios expeditos para asegurarlos, la igualdad de oportunidades y el acceso a los productos y servicios públicos de calidad.

De esta manera, la descentralización no es incompatible con un Estado unitario, ya que no implica una secesión del territorio ni un debilitamiento de su control dentro del territorio nacional, se trataría más bien de una reestructuración que busca mejorar la gestión central transfiriendo competencias a los gobiernos subnacionales. Tal como se plantea en Morales et al. (2012) un estado unitario no mantiene centralizado el poder en una sola autoridad, ya que con ello se atentaría a la democracia de un país:

dicha concentración de poder no está dada en una sola función, órgano o persona, porque de lo contrario no estaríamos dentro de un estado unitario, sino en un estado totalitario o absolutista, con lo que además no se vive repúblicamente, es decir en un estado donde existe la división de poderes, dentro de un marco democrático, social y de derecho (p., 18).

La actual Constitución ecuatoriana parte de una asignación obligatoria de competencias, lo cual genera obligaciones a todos los niveles de gobierno. Uno de los deberes primordiales del Estado es el de promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio nacional, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización (EC 2008, art. 3). Así, establece como gobiernos autónomos a las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los metropolitanos, los provinciales y los regionales.

En octubre de 2010, se expide el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) teniendo como uno de sus objetivos fundir en un solo cuerpo legal las normas que rigen la actividad administrativa de los gobiernos autónomos descentralizados, con lo cual se simplificaron y unificaron las distintas leyes que los regularon hasta ese entonces. Este código definió las competencias, los recursos, los símbolos y la organización administrativa que los distritos metropolitanos debían tener.

De esta manera la Constitución incorpora, en materia de organización territorial del Estado, importantes innovaciones reguladas por el COOTAD, que tiene como propósitos principales, garantizar o impulsar:

- A. La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la unidad del Estado ecuatoriano.
- B. La profundización del proceso de autonomías y descentralización del Estado con el fin de promover el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, la integración y participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población.
- C. El fortalecimiento del rol del Estado mediante la consolidación de cada uno de sus niveles de gobierno, en la administración de sus circunscripciones territoriales, con el fin de impulsar el desarrollo nacional y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sin discriminación alguna, así como la prestación adecuada de los servicios públicos;
- D. La organización territorial del Estado ecuatoriano equitativa y solidaria, que compense las situaciones de injusticia y exclusión existentes entre las circunscripciones territoriales;
- E. La afirmación del carácter intercultural y plurinacional del Estado ecuatoriano;
- F. La democratización de la gestión del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados, mediante el impulso de la participación ciudadana;
- G. La delimitación del rol y ámbito de acción de cada nivel de gobierno, para evitar la duplicación de funciones y optimizar la administración estatal;
- H. La definición de mecanismos de articulación, coordinación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno para una adecuada planificación y gestión pública;
- I. La distribución de los recursos en los distintos niveles de gobierno, conforme con los criterios establecidos en la Constitución de la República para garantizar su uso eficiente; y,
- J. La consolidación de las capacidades rectora del gobierno central en el ámbito de sus competencias; coordinadora y articuladora de los gobiernos intermedios; y, de gestión de los diferentes niveles de gobierno (EC, 2010, artículo 2).

Descentralización Administrativa y Política en el Ecuador

Sin desconocer los importantes adelantos en materia de descentralización política, como el otorgarles facultad normativa complementaria a los gobiernos locales o transferirles competencias, entre otros; se puede decir que el actual modelo de descentralización en el Ecuador, establecido en la Constitución y desarrollado por el COOTAD, apunta fundamentalmente a desarrollar el concepto de descentralización administrativa, más que al de descentralización política, pues se centra en la transferencia de competencias de la administración pública central y no en la transferencia de potestades legislativas e incluso jurisdiccionales que caracteriza, en cambio, a la descentralización política en estados federales o autonómicos. Situación que, sin embargo, no se opone, dentro de los márgenes determinados por la propia Constitución, a la capacidad de los gobiernos locales para regular, con carácter reglamentario y, en ciertos casos de manera primaria, cuestiones que se corresponden con el ejercicio de las competencias exclusivas que se les reconocen y de aplicación en sus respectivas jurisdicciones, revelando con ello un rasgo de autonomía compatible con la estructura estatal unitaria.

El nuevo modelo de descentralización que se establece en la Constitución del 2008, consiste en eliminar el centralismo del gobierno, con el objetivo de descentralizar sus facultades en gobiernos autónomos; así se propuso un “[...] proceso de transformación democrática, en términos de una apuesta por un nuevo modelo de desarrollo, en lo político institucional se traduce en la necesidad de fortalecer al Estado y en lo atinente a la descentralización se traduce en la distribución de poder y en la eliminación de asimetrías territoriales” (Araque Jaramillo y Flor Recalde, 2016: 35).

En otras palabras, en el actual marco jurídico, se optó por introducir importantes innovaciones en los territorios, especialmente con la regulación de un nuevo nivel de organización territorial como el de las regiones autónomas, y la creación de regímenes especiales como los distritos metropolitanos autónomos y las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas. Esto representa un proceso progresivo que, a la vez, abre la posibilidad de profundizar la autonomía de los territorios, respetando

los principios de “solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana”.

El régimen especial de los distritos metropolitanos autónomos permite a sus gobiernos descentralizados municipales de cantones, que superen el 7% de la población nacional y a través de su estatuto de autonomía y del proceso establecido en la normativa, asumir las competencias correspondientes al nivel provincial y regional en su circunscripción territorial. De esta manera, dotan de una amplia capacidad de administración y gobierno a municipios para que manejen de manera integrada un mayor espectro de competencias y autonomía, y puedan enfrentar las complejidades y desafíos de desarrollo de urbes de grandes proporciones.

Estas transformaciones normativas, vistas en perspectiva, constituyen una respuesta y una salida a las constantes tensiones existentes entre los territorios a lo largo de la historia de construcción del Estado ecuatoriano, caracterizado por profundas diferencias culturales, étnicas, geográficas y, sobre todo, inequidades territoriales.

El Distrito Metropolitano de Quito

Con la expedición de la Ley N° 46, denominada Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, se estipula que “el cantón al que pertenece la capital de la República pasa a denominarse Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). Este cantón es parte de la Provincia de Pichincha y la cabecera del área metropolitana que la forma” (EC, 1993, artículo 1). Esta norma en su artículo 2 establece que, a más de las finalidades contempladas en la Ley de Régimen Municipal, cumplirá las siguientes:

1. Regulará el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercerá control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa. De igual manera regulará y controlará, con competencia exclusiva y privativa las construcciones o edificaciones, su estado, utilización y condiciones;
2. Planificará, regulará y coordinará todo lo relacionado con el transporte público y privado dentro de su jurisdicción, para lo cual

expedirá, con competencia exclusiva, las normas que sean necesarias. Sus decisiones se enmarcan en las políticas nacionales que determine, de acuerdo con sus atribuciones, el Consejo Nacional de Tránsito. La ejecución de las regulaciones, que sobre transporte público y privado adopte el Concejo Metropolitano tanto será controlada por la Política Nacional, a través de sus organismos especializados, que conservará para este efecto las atribuciones contenidas en leyes especiales. Las disposiciones de este numeral no modifican las normas legales y reglamentarias que garantizan ingresos a la Policía Nacional, quien continuará percibiéndolos como lo ha hecho hasta ahora;

3. Prevedrá y controlará cualquier tipo de contaminación del ambiente; y,
4. Propiciará la integración y participación de la comunidad. Las Ordenanzas establecerán mecanismos para que la comunidad participe, no solamente en el financiamiento de los proyectos destinados a satisfacer sus necesidades, sino también en la identificación de tales necesidades, en la planificación de los proyectos, en su ejecución y en el mantenimiento de las obras o servicios.

Años más tarde, con la Constitución del 2008, se especifican el ámbito de sus competencias. Así, los distritos metropolitanos autónomos son gobiernos municipales extendidos en su nivel de competencias al nivel provincial y regional, según lo dispone el artículo 266 que señala: “Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias”.

Sin embargo, como ya se señaló, a la condición de distrito metropolitano autónomo se accede por la concentración poblacional. Tal como lo señala el artículo 248:

El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional² podrán constituir un distrito metropolitano.

2 Según el último Censo de Población y Vivienda realizado en el 2010, la población del Ecuador es de 14.483.499 habitantes. Los cantones que cuentan con más de 1.013.845 pobladores (7% de la

Los cantones interesados en formar un distrito metropolitano seguirán el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones. Sus concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano.

Los distritos metropolitanos coordinarán las acciones de su administración con las provincias y regiones que los circundan.

El estatuto del distrito metropolitano cumplirá con las mismas condiciones que el estatuto de las regiones (EC, 2008).

Por lo señalado, se puede decir que la conformación de distritos metropolitanos autónomos responde a la necesidad de una unidad urbana económica, social y política que, en virtud de la magnitud del conjunto poblacional, demanda una gestión pública y de gobierno local con capacidad de tomar y traducir las realidades y problemáticas de sus territorios en propuestas y en políticas coherentes, coordinadas y eficientes.

Las grandes ciudades demandan resolver, con la mayor integración y la más alta capacidad de gobierno, un amplio y complejo espectro de problemáticas, tales como: el ordenamiento territorial, la planificación y proyección del desarrollo urbano, económico y productivo, la seguridad, la contaminación ambiental, la congestión vehicular, la organización de la movilidad, tránsito y transporte público, la segregación socio-espacial, el hacinamiento, la producción y tratamiento de basura, la desigualdad en acceso a servicios y su dotación, la proyección armónica de su crecimiento, su infraestructura y espacios públicos, su articulación con la dinámica nacional e internacional, la incorporación de procesos democráticos y participación locales de construcción política, el respeto y garantía de los derechos, etc.

Por lo expuesto se puede indicar que la conformación de un distrito metropolitano puede ofrecer, al correspondiente gobierno autónomo descentralizado, la posibilidad de asumir competencias de mayor envergadura con los oportunos recursos, y lograr así una capacidad de gobier-

población nacional) y que cumplen con el requisito para conformarse como distritos metropolitanos autónomos son Guayaquil y Quito (INEC, 2010).

no más amplia para gestionar una urbe moderna. De esta manera, en el caso del DMQ, a través de su Estatuto debe determinar su autonomía frente a otros niveles de gobierno, teniendo la opción de auto normarse y conseguir la especificidad de las competencias tanto exclusivas como concurrentes que puede ejercer a nivel cantonal como provincial y regional.

Competencias y Atribuciones del DMQ

La Ley de 1993, en términos de competencias, tal como se ha señalado, le otorgó al DMQ: la regulación y control sobre el uso y ocupación del suelo; la planificación, regulación y coordinación del transporte público y privado; y la prevención y control de la contaminación ambiental. Adicionalmente, a través de esta norma también se desconcentró la gestión de la municipalidad a través de las administraciones zonales actuales.

Con la expedición del COOTAD se reconoce la vigencia de esta ley, anterior a la actual Constitución, a efectos de conformar territorialmente el distrito metropolitano, quedando pendiente, hasta la actualidad, el proceso de constitución de este régimen especial a través de la aprobación de su Estatuto de autonomía, mediante consulta popular, para que acceda a las competencias correspondientes del nivel regional y provincial.

Conforme a las disposiciones constitucionales, el DMQ tendría competencias exclusivas, competencias concurrentes y delegadas. Las exclusivas son las que, según su nivel de gobierno, asumen todas las atribuciones de la política, planificación, administración, control, infraestructura y financiamiento dentro de su territorio. En tanto que, las concurrentes son aquellas ejercidas junto con otros niveles de gobierno. Tanto las exclusivas como las concurrentes pueden ser delegables o indelegables.

De acuerdo a lo que indica el artículo 114 del COOTAD, sobre las Competencias exclusivas a aquellas: “cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno”, se puede considerar como competencias exclusivas para los

Distritos Metropolitanos Autónomos a aquellas que se encuentran determinadas en la Constitución para los gobiernos cantonales, provinciales y regionales.

En el artículo 264 de la Constitución, en correspondencia con el artículo 55 del COOTAD, se determinan como competencias exclusivas de un gobierno cantonal las siguientes (en vista de que algunos acápite fueron modificados por medio de resoluciones por el Consejo Nacional de Competencias, se los señala en pie de página):

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana³.
4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.⁴
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo de acuerdo con la ley.

3 Resolución del Consejo Nacional de Competencias 0009, R.O. 413, 10 de enero de 2015, mediante la cual se regula a favor de los gobiernos provinciales, metropolitanos, municipales y parroquiales rurales.

4 Resolución del Consejo Nacional de Competencias 006-CNC-2012, con la cual transfiere la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial previa autorización del ente rector de la política pública podrán construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación (condicionamiento declarado inconstitucional mediante Resolución de la Corte Constitucional No. 18, publicada en Registro Oficial Suplemento 79 de 30 de Abril del 2019, que declaró la inconstitucionalidad por la forma, de las enmiendas aprobadas por la Asamblea Nacional el 3 de Diciembre del 2015, publicadas en Registro Oficial Suplemento 653 de 21 de Diciembre del 2015 ; y queda vigente el texto previo a su promulgación).

8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines⁵.
9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras⁶
13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios⁷
14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias⁸.

En lo que refiere a las competencias que los distritos metropolitanos autónomos pueden acoger de los gobiernos provinciales y regionales, hay que considerar las establecidas en el artículo 263 de la Carta Magna que, en concordancia con el artículo 42 del COOTAD, establece:

1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.
2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.

5 Resolución del Consejo Nacional de Competencias 0004-CNC-2015, R.O. 514, 3 de junio de 2015, a través de la cual transfiere el ejercicio de esta competencia, a favor de los gobiernos metropolitanos y municipales.

6 Resolución del Consejo Nacional de Competencias 0004, R.O. 411, 8 de enero de 2015, con la cual regula el ejercicio de esta competencia a favor de los GAD metropolitanos y municipales.

7 Resolución del Consejo Nacional de Competencias 0010, R.O. 413, 10 de enero de 2015 para el ejercicio de esta competencia a favor de los gobiernos metropolitanos y municipales.

8 Resolución del Consejo Nacional de Competencias 0009-CNC-2011 mediante la cual transfiere e implementa la competencia de gestión de la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y microcuencas.
4. La gestión ambiental provincial.
5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego⁹.
6. Fomentar la actividad agropecuaria¹⁰.
7. Fomentar las actividades productivas provinciales¹¹.
8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Además, el COOTAD en su artículo 42 asigna otra competencia exclusiva a los gobiernos provinciales: “Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías necesarias para el desarrollo provincial, en el marco de la planificación nacional”.

En lo que respecta a las competencias de un gobierno regional hay que considerar lo que indica la Constitución en el artículo 262, en concordancia con el artículo 32 del COOTAD:

1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.
2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.
3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.
4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.
5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.

9 Resolución del Consejo Nacional de Competencias 0008, R.O. 509, de 9 de agosto del 2011 que transfiere esta competencia a favor de los gobiernos provinciales, la misma que fue reformada por la Resolución No. 00012-CNC-2011.

10 Resolución del Consejo Nacional de Competencias 0008, R.O. 413, 10 de enero de 2015, expide la regulación para ejercer esta competencia a favor de los gobiernos provinciales y parroquiales.

11 La misma resolución del punto anterior, a favor de los gobiernos provinciales y parroquiales el ejercicio de la competencia de fomento de las actividades productivas.

6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional¹².
7. Fomentar las actividades productivas regionales.
8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.
9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Respecto a las competencias concurrentes, el COOTAD las define como: “aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón al sector o materia, por lo tanto, deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente” (artículo 115).

Este mismo código, en algunos de sus artículos, contempla algunas competencias que podrían ser acogidas por los gobiernos autónomos descentralizados municipales, como concurrentes, así el artículo 140 establece:

La gestión de riesgos que incluye las acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al territorio se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada por todos los niveles de gobierno de acuerdo con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales adoptarán obligatoriamente normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos en sus territorios con el propósito de proteger las personas, colectividades y la naturaleza, en sus procesos de ordenamiento territorial.

Para el caso de riesgos sísmicos los Municipios expedirán ordenanzas que reglamenten la aplicación de normas de construcción y prevención.

De la misma forma, se encuentra otra competencia concurrente en el artículo 145.

12 Esta competencia fue derogada mediante reforma al COOTAD, Registro Oficial Suplemento 899 de 9 de diciembre del 2016, y trasladada como competencia exclusiva a los gobiernos provinciales.

A los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales les corresponde, concurrentemente y en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales, según corresponda, planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y espacios públicos de alcance parroquial, contenidos en los planes de desarrollo y acorde con sus presupuestos participativos anuales. Para lo cual podrán contar con la concurrencia y apoyo de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales.

El DMQ puede acoger otras competencias concurrentes resueltas por el Consejo Nacional de Competencias, organismo encargado de asignar nuevas a los diferentes niveles de gobierno, por ejemplo, sobre actividades turísticas (Resolución 001-CNC-2016), la de forestación y reforestación (Resolución 007-CNC-2012); la competencia de dragado, relleno hidráulico y limpieza de ríos, presas, embalses y esteros que ha sido asignada mediante Resolución 005-CNC-2012 a los gobiernos provinciales que gestionan dicha actividad concurrentemente con el gobierno central, pero que también podría ser ejecutada por los gobiernos metropolitanos (Tul, 2017). Es decir, el DMQ deberá ejercer todas las competencias cantonales y de acuerdo a su realidad, acoger las competencias provinciales y regionales que considere pertinentes y ejercer en coordinación con el Consejo Provincial de Pichincha, tomando en cuenta el principio de subsidiariedad y conforme las definiciones constantes en la planificación distrital.

Conclusiones y Apreciaciones a Futuro

Actualmente Quito es un Distrito Metropolitano al cual le han sido reconocidas las competencias precisadas en la ley de 1993, en la Constitución del 2008 y en COOTAD del 2010. Sin embargo, y pese al tiempo transcurrido y a las diversas iniciativas que se han dado sobre la autonomía de la ciudad en los distintos períodos de los alcaldes Paco Moncayo (2000-2009), Augusto Barrera (2009-2014) y Mauricio Rodas (2014-2019), su proceso de conformación solo llegó hasta la expedición de su ley orgánica. Es decir, en la actualidad Quito no cuenta con su Estatuto de Autonomía

aprobado conforme lo señala la ley, lo que implica que no asume todas las competencias correspondientes al nivel provincial y regional a las que puede acceder un distrito metropolitano autónomo.

Conviene en cualquier caso señalar que, en el año 2009, el Instituto de la Ciudad presentó un borrador de Estatuto ante el Concejo Metropolitano para que fuera discutido y aprobado, sin obtener resultados favorables; pese a lo cual sentó un precedente importante.

También estuvo previsto en el Plan de Gobierno que formuló el ex alcalde Augusto Barrera para la campaña electoral y fue contemplado en el Plan Metropolitano de Desarrollo 2012–2022, que planteó como una de sus políticas “erigir el Distrito Metropolitano de Quito como Distrito Autónomo con el ejercicio de competencias propias de un gobierno regional autónomo” (DMQ 2012: 28) también dentro de sus objetivos estratégicos y programas planteó construir y obtener el estatuto jurídico para ejercer las competencias de un distrito autónomo (DMQ 2012: 29-30). Incluso creó una comisión encargada de elaborar el Estatuto para seguir con el procedimiento.

En febrero del 2020 la actual administración, luego de ocho meses de trabajo, presentó un nuevo borrador del Proyecto de Estatuto de Autonomía del Distrito Metropolitano de Quito, en el que constan como las principales propuestas: Distrito Sostenible; Gestión ambiental; Competencias de protección y desarrollo de los patrimonios histórico, cultural y natural; Promoción cultural; Deporte; Competencias en materia de gestión de riesgos y emergencias; Otorgamiento de personalidad jurídica. Un aspecto novedoso de esta propuesta es que, en vez de administraciones zonales, propone tres niveles: uno el del Distrito Metropolitano; el segundo a través de alcaldías zonales que tendrán presupuesto, competencias y un esquema de planificación que va desde el territorio hacia el Concejo Metropolitano; y, en tercer lugar, están las parroquias y las comunas. Con esto se busca acercar el DMQ a la población y una mayor legitimidad en la elección del alcalde.

Reconociendo el significativo avance que hicieron la Constitución (2008) y el COOTAD al determinar competencias exclusivas, el hecho de asumirlas desde el DMQ implica una firme voluntad de generar capacida-

des, integrar una visión integral del territorio, desarrollar propuestas con objetivos y definiciones esbozados desde las necesidades y planteamientos de la comunidad. Los arreglos institucionales deben partir de un diagnóstico real de las potencialidades de la ciudad, así el asumir las diversas competencias constituirá una responsabilidad para una adecuada gestión pública. Recordar que el desarrollo local es un proceso centrado en un determinado territorio, en el cual los protagonistas son la pluralidad de actores que ocupan el espacio social y establecen relaciones en función de proyectos comunes (Tenorio y Monje-Reyes, 2010) en función de un bien-estar colectivo.

En Quito, es importante que la conformación del distrito metropolitano autónomo esté ligado a un proyecto participativo e inclusivo de la ciudad, por el hecho de que al ser capital de la república y gozar de la centralidad, la autonomía no representa un anhelo. Por ello, será sustancial, para lograr la aceptación de la ciudadanía sobre el contenido del Proyecto, utilizar y activar los diversos mecanismos de participación ciudadana que permitan recoger los criterios y opiniones de la población del distrito, tales como la Asamblea del DMQ, Cabildos populares y la Silla Vacía (herramienta de Gobierno Abierto) para que la voluntad de la población se vea expresada en las normas y así sea partícipe del logro de un verdadero desarrollo urbanístico, social, económico, cultural y ambiental.

Bibliografía

- Araque Jaramillo, W., y Flor Recalde, E. (2016). *Gobiernos locales y descentralización en Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Borja, Rodrigo (2008). “Descentralización y autonomía en el Ecuador”. En *Descentralizar: un derrotero a seguir*, Fernando Carrión y Brigitta Villaronga (Comp.). Quito: FLACSO-InWent-SENPLADES.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial 449, 20 de octubre.

- Constitución Política de la República del Ecuador (1998). Registro Oficial 1, 11 de agosto.
- Corporación Instituto de la Ciudad (2009). *Proyecto de Estatuto Autonomico del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: Corporación Instituto de la Ciudad Quito.
- Ferrando Badía, Juan (1978). *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Finot, Iván (2003). *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*. Serie Gestión Pública 387, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Santiago de Chile: ILPES.
- García Iturriaga, Miguel (1979). “Recensiones”. *Documentación Administrativa*, N° 184 (octubre-diciembre). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública: 297-304.
- Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito. Registro Oficial 345, 27 de diciembre de 1993.
- Morales Tobar, M., Morales Andrade, M., Pinto Garrido, C., Dávila, I. S., Bedón Tamayo, G., y Batallas Gómez, H. (2012). *La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2012). *Plan de Desarrollo 2012 – 2022*. Quito: DMQ.
- Tenório, Fernando Guilherme y Pablo Monje-Reyes (2010). *Ciudadanía, participación y desarrollo local*. Santiago de Chile: Editorial Arcis.
- Tul Espinel, Grace (2017). *Estatuto de Autonomía para el Distrito Metropolitano de Quito*. (Título profesional). Universidad Central del Ecuador. Disponible en: <http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/13277> (visitado el 17 de abril de 2021).

Ciudadanías postergadas: retos hacia el estatuto autonómico

Verónica Silva¹

Resumen

Este artículo plantea la pertinencia de repensar el derecho a la ciudadanía en Quito a partir de una nueva concepción de la participación ciudadana; y que bajo esta propuesta se configuren insumos que permitan formular una política pública de amplio espectro y eficiente. Este estudio ofrece un diálogo entre la concepción de ciudadanía, la vivencia de los derechos en Quito y las formas de participación de los ciudadanos respecto a la ciudad, el objetivo es aportar al proyecto de Estatuto Autonómico con nuevas perspectivas de análisis y que de esa manera se convierta en un proceso incluyente, que dé paso a una ciudadanía universal pero que, a la vez, sea capaz de visibilizar y dar solución a necesidades específicas que aún no son atendidas en la ciudad.

Palabras clave

Ciudadanía, Derechos, Participación Ciudadana.

1 Docente universitaria, actualmente profesora de la Universidad de Guayaquil. verosilva.unam@gmail.com

Introducción

Cuando me invitaron a participar en este importante libro, agradecí mucho la invitación y la temática, ya que me permite exponer algunas experiencias vividas en estos dos últimos años en mi paso por el sector público. Colaborar en instancias del ámbito nacional y local, en trabajos muy relacionados con el desarrollo y el fortalecimiento de la participación ciudadana, me permitió tener una cercanía importante con varios grupos sociales, principalmente juntas barriales, organizaciones de mujeres, migrantes, jóvenes de colegios y universidades. Vivir la percepción ciudadana sobre sus derechos y sobre la concepción que la gente tiene de ellos, me ayudó a reformular los conceptos comunes sobre participación y ciudadanía, comprender que cuando la gente habla de derechos hacen referencia, principalmente, a la ausencia de estos. Es claro que hay una carencia en derechos sociales, salud, educación, seguridad, recreación y son precisamente estos derechos los que configuran el modelo de ciudad que tenemos, la calidad de ciudadanía, la integración o no de la ciudad, y el tipo de democracia.

El principal objetivo de este artículo es aportar a la construcción del proyecto de Estatuto Autonómico desde nuevas visiones y experiencias que enriquezcan el análisis, con este tipo de insumos podremos lograr un proyecto incluyente que dé paso a la aplicación de un modelo de ciudadanía que sea capaz de dar salida a necesidades específicas que aún no son atendidas en la ciudad.

Con este propósito, es importante dar cuenta qué se entiende por ciudadanía y por qué existen las ciudadanía postergadas, cómo se presentan las concepciones diferenciadas de ciudad, a partir de ahí, proponer nuevos insumos para la elaboración de un futuro estatuto, atendiendo a la normativa constitucional correspondiente y a las prerrogativas expuestas en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial.

Las reflexiones contenidas en este artículo provienen de experiencias participativas en cinco barrios: la Tola-San Blas, Centro Histórico, Mariscal (Foch), Quitumbe y Solanda². Estas experiencias tuvieron

2 La Ciudad de Quito está dividida en barrios, es la unidad más pequeña de organización territorial. Los barrios de referencia para esta investigación son parte del proyecto piloto Quito Grande Otra

lugar entre julio y septiembre de 2019 y en ellas participaron grupos sociales migrantes, organizaciones de mujeres, juntas barriales, jóvenes de colegios y universidades. Los talleres y encuentros respondieron a las necesidades específicas de cada barrio. La información recabada nos permite elaborar la siguiente hipótesis: la actual legislación pro gobiernos locales no cumple su cometido en función de lograr mayor participación y descentralización. Existe una forma centralizada de gestión que no genera los suficientes lazos de compromiso por parte de la autoridad y menos de la comunidad, por tanto no ayuda a crear nuevos modelos de desarrollo, lo que lamentablemente mantiene las lógicas de desigualdad que explican la existencia de una ciudadanía postergada. Sin nuevas formas de participación que incidan en la toma de decisiones de la autoridad local el Estatuto Autonómico será una carta más de derechos escritos que no se cumplen en la práctica.

En este trabajo se toma en cuenta el parteaguas que significó para el país y para los gobiernos locales la nueva Constitución del 2008, por lo que se hará principal referencia al período 2008-2017 que sirven de base para la actual administración fiscal y política que vive nuestro país y también para analizar la concepción de los derechos y la participación en Quito.

Derechos, ciudadanía e institucionalidad fallidas

Al hablar de derechos, la gente se refiere a la manera cómo los ejercitan y no cómo se conciben en la ley. Existe una ‘medida’ de ciudadanía que depende del modo cómo se viven los derechos; en otras palabras, la vivencia de los derechos está anclada en dinámicas cotidianas y la necesidad de derechos difiere según la disponibilidad de recursos. El avance de las democracias y la consecuente garantía de derechos sigue siendo una propuesta estratificada, y hay diferencias sociales sustanciales que retrasan la posibilidad de lograr ciudades modernas e igualitarias. La *ciudadanía* es un estatus, que implica un reconocimiento social y jurídico, por el cual una persona tiene

Vez y se tomaron en cuenta en función de la factibilidad que tuvimos para las reuniones con sus dirigentes.

derechos y deberes porque pertenece a una comunidad de base territorial y cultural (Borja, 2001). Es decir, puede ser entendida como un “proyecto de institucionalización progresiva de derechos, libertades y responsabilidades, por un lado, y de confianzas, compromisos y redes de cooperación, por el otro” (García, 2001:8).

La *ciudadanía* implica derechos y la existencia de sujetos políticos de hecho y de derecho. Según Borja (Rodríguez, 2008), “la ciudadanía es un concepto evolutivo, dialéctico: entre derechos y deberes, entre estatus e instituciones, entre políticas públicas e intereses corporativos o particulares. La ciudadanía es un proceso de conquista permanente de derechos formales y de exigencia de políticas públicas para hacerlos efectivos”. Sin embargo, en América Latina y Ecuador, no es inusual que los derechos de ciudadanía se perciban como ‘privilegios’; su ausencia provoca ‘ciudadanías negadas o postergadas’. Este estatus de segundo orden implica vulneración de derechos y deberes que tampoco se cumplen integralmente; paralelamente, estos “ciudadanos postergados” también construyen su modelo de ciudad, sus formas de vida en la exclusión que reproducen círculos de pobreza. Sin la intervención estatal, será difícil revertir y avanzar al logro de una ciudadanía garantista.

El concepto de ciudadanía refiere a un estatus de plena pertenencia de los individuos a una sociedad, una condición que reconoce derechos civiles (libertades individuales), políticos (participar en elecciones y elegir representantes) y sociales (bienestar) (Marshall, 1998); es decir, las condiciones necesarias para mantener una ciudad inclusiva. Así, la ciudadanía no puede entenderse sin la garantía de derechos y las ciudades modernas dependen de la posibilidad real de vivir los *derechos civiles, políticos y también sociales*. Este es un reto en una sociedad, en su mayoría urbana, donde esto no ocurre. Cabe preguntar: ¿es posible garantizar derechos de calidad en contextos de masificación?

Como lo señala Henri Lefebvre (Morente, F., 2019), la ciudad no es un conjunto de viviendas y usos de suelo, sino el lugar donde la sociedad se inscribe de forma profunda. Para vivir la ciudad a plenitud hay que participar en espacios locales de toma decisiones, de debate e incidencia como organizaciones ciudadanas, partidarias, empresariales, incluso religiosas.

Un control de abajo hacia arriba garantiza la aplicación de los derechos más allá de los privilegios. Una afirmativa respuesta a la pregunta en el párrafo precedente solo sería posible a través de formas de participación y representación. La administración de estos espacios da lugar a disputas, la interacción de actores políticos y sociales en diversas situaciones, cada uno procurando controlar las relaciones de fuerza, resulta en ejercicios por perseguir logros que pueden interpretarse como derechos; pero un derecho no puede estar supeditado a posición, disponibilidad de recursos o capacidad individual de injerencia.

La calidad de estos derechos será lo que marque la diferencia entre el desarrollo y el atraso de una democracia. Estos derechos se convierten en el ideal a seguir, en el constructo teórico que rige socialmente los principios distributivos y lo que en definitiva nos permite construir el derecho a la ciudad, es decir la posibilidad de modificar las condiciones “actuales” de producción de lo urbano y de generar condiciones que permitan un acceso equitativo o “justo” sobre este proceso y los bienes que produce (Carrión y Dammert-Guardia, 2019).

Participación, descentralización y ciudadanía activa

La Constitución de 2008 es garantista de derechos, a través del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) se ofrecen garantías importantes para los gobiernos locales, se legisla por primera vez en favor del derecho a la ciudad, se amplían las garantías para una verdadera descentralización e incluso, se habla de la participación ciudadana como la base para la gobernabilidad del país. Sin embargo, en la práctica las garantías para la descentralización y la autonomía subnacional se han quedado en el papel. El poder central (2006-2017) inició una potente reorganización administrativa operada desde el Ejecutivo, con su Secretaría de Planificación (SENPLADES) a la cabeza, desplazando la Rectoría de los Gobiernos Locales en varias competencias. Con la nueva Constitución, el Estado Central se encarga prácticamente de toda la administración, a parte de competencias exclusivas como segu-

ridad, defensa, política económica y relaciones internacionales, también asume la total rectoría en salud, educación, planificación, migración, áreas naturales protegidas, recursos naturales, biodiversidad, empresas públicas nacionales, vivienda, manejo de desastres, espectro radioeléctrico, comunicaciones, puertos, aeropuertos, recursos energéticos, minerales hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y bosques, así dispuesto en el Art. 261 de la Constitución (Ortiz 2017).

El otro factor que explica la falta de autonomía subnacional y descentralización es la inexistencia de la suficiente demanda social de un *sujeto histórico* que asuma como propia la propuesta del empoderamiento local (Carrión, 2021). Y es que cuando los procesos políticos que intentan cambiar viejas estructuras surgen desde arriba, sin el apoyo de la ciudadanía, dichas reformas no logran tener el apoyo ni el impacto para su concreción, ni siquiera los mismos actores políticos locales, alcaldes, prefectos, o presidentes de juntas parroquiales, que podrían ser los más beneficiados, están interesados en asumir las nuevas competencias que les ofrece la nueva legislación. Esto ha provocado la continuidad de una estructura centralista que no logra desmontarse.

El COOTAD norma cuatro niveles administrativos: la región, que da lugar a los gobiernos regionales; la provincia con su unidad administrativa la prefectura; el cantón con su figura el municipio; la parroquia con las juntas parroquiales. También incluye regímenes especiales para dar mayor protección a los gobiernos fronterizos, como las Islas Galápagos, las circunscripciones territoriales indígenas y también ampara una posible figura que integre a las provincias para formar las regiones y a los cantones para establecer los distritos metropolitanos. Con estos niveles de gobierno se debería esperar una óptima descentralización administrativa, fiscal y política, pero esto no ocurre. En el balance de la descentralización presentado por Santiago Ortiz (2017), la Reforma del Estado no se da vía descentralización sino a través de una desconcentración de funciones, que significa que el Ejecutivo sigue manteniendo el papel rector de la administración. Durante el período de implementación de esta reforma (2008-2014) se transforma el territorio del país administrativamente, pero sin democratización local, sin el apoyo de los líderes locales, y con una dependencia directa hacia el Ejecutivo (Silva 2015).

Para Ortiz (2017), esto presenta un debilitamiento importante, ya que la transformación del Estado no previó un cambio de modelo de desarrollo; la dependencia hacia el Ejecutivo es aún la base del modelo y no hay incentivos para que los gobiernos locales gestionen sus propios recursos. Esto los vuelve vulnerables y dependientes de la disponibilidad de recursos. En épocas de bonanza económica, 2008-2014 por ejemplo, los gobiernos locales percibieron un importante crecimiento económico, pero con el actual gobierno nacional 2017-2021, debido a la crisis económica, enfrentan un desabastecimiento de recursos.

Actualmente las manifestaciones por parte de las autoridades locales son significativas en todo el país³, el gobierno central les adeuda más de 1200 millones de dólares, lo que significa más del 60% de su presupuesto, y es imposible hacer política pública sin recursos y sin la posibilidad de generar sus propios ingresos. Esto significa que, a pesar de tener una Constitución y un código de avanzada, en la práctica no ha servido de mucho, se siguen violentando los derechos de las ciudades, sumado a que no existen los suficientes actores sociales que presionen por las garantías de las ciudades.

En el caso de Quito, esta transformación administrativa del país también tuvo su injerencia sin contar con el consenso del municipio. En 2009, cuando Alianza PAIS ganó la Alcaldía de Quito, con Augusto Barrera como candidato se sintió esa dependencia hacia el poder Ejecutivo, dando lugar a una *alcaldía híbrida* (Carrión 2021), la autonomía de la ciudad se desdibujó por la excesiva injerencia del Ejecutivo⁴. Esto causó el rechazo

3 Se sugiere visitar <https://www.elcomercio.com/actualidad/alcaldes-huelga-hambre-ofrecimientos-gobierno.html>

<https://www.eluniverso.com/noticias/economia/municipios-ministerio-de-economia-protestas-movilizacion-indefinida-marzo-2021-nota/>

4 “Un par de ejemplos: desde la perspectiva simbólica, el alcalde de Quito tuvo que retractarse del cambio de nombre del aeropuerto que había logrado mediante una encuesta, porque el presidente determinó que el nombre del aeropuerto no debía cambiarse. El segundo, de política urbana, cuando el Gobierno Nacional decide reestructurar espacialmente la localización de las instituciones públicas nacionales, mediante la creación de 5 plataformas gubernamentales, que constituirían 5 nuevas centralidades de la ciudad, y además, un nuevo proyecto urbano para Quito. Esta propuesta de ciudad no fue consensuada con el Municipio, tanto que el metro y las plataformas no se correspondieron nunca” (Carrión 2021:6)

de quienes votaron en contra del partido del entonces presidente Rafael Correa (2006-2017) impidiendo la reelección del alcalde Barrera en 2013, a pesar de que fue considerado un alcalde con una muy buena gestión para la ciudad⁵.

Bajo este contexto surge la pregunta: ¿por qué no se aplica la Ley en Quito? ¿Por qué nuestra ciudad carece de un estatuto autonómico que le brinde la autonomía que necesita para activar un proceso propio de desarrollo⁶, con lo cual tendría la libertad que necesita para enfrentar con más soltura los problemas que la aqueja? El principal freno es el centralismo, las mismas autoridades locales no han tenido la fuerza para proponer estos cambios, los concejeros municipales no están en función de la ciudad sino en función de sus tiendas políticas, por tanto, las decisiones se toman en torno a cálculos electorales de la próxima elección y no en función del beneficio de la ciudad.

Desde la creación del COOTAD han pasado tres administraciones municipales y ninguna ha tenido la capacidad política de posicionar el Estatuto Autonómico. Poner en marcha un proceso autonómico, como lo señala Felipe Burbano de Lara, requiere de voluntad política para generar el apoyo en la ciudadanía y en posibles aliados. Lamentablemente, la actual administración del alcalde Yunda, a pesar de haber presentado al Estatuto Autonómico como una de sus principales propuestas, no logró posicionarlo ni siquiera con sus aliados naturales, la bancada *correista*, quienes están más interesados en defender el espacio político de la Prefectura de Pichincha y ven en el fortalecimiento de Quito, un debilitamiento administrativo, político y fiscal, para la provincia que ahora ellos administran.

Participación y construcción de derechos en la ciudad de Quito

Pensar en los derechos a la ciudad implica considerar mejoras en la calidad de vida, seguridad, transporte, empleo, educación, salud y recreación. Los

5 ver: <https://especiales.elcomercio.com/2014/05/obrasBarrera/>

6 El Estatuto Autonómico se convertiría en la norma institucional básica del Distrito y prevalecerá sobre las leyes que se le opongan, sea cual sea la jerarquía de estas últimas, salvo que éstas regulen competencias constitucionales exclusivas del Estado Central. (Borrador del Estatuto Autonómico, 2020)

planes de gobierno de la ciudad de Quito han procurado la consecución de estos derechos, pero como se ha mencionado, la estructura centralista del Estado también se reproduce a nivel local y, a pesar de tener un marco legal que ampara la descentralización y desconcentración de funciones, muchas de las iniciativas en favor de mejorar los canales de comunicación entre ciudadanía y autoridades no han trascendido, principalmente por la burocratización de procesos. En varios foros realizados a partir de instancias municipales; por ejemplo el Instituto Metropolitano de Planificación Urbana (IMPU⁷); se organizaron actividades para pensar el derecho a la ciudad desde la perspectiva ciudadana. Uno de los últimos proyectos fue el Plan Visión 2040, con el alcalde Mauricio Rodas (2014- 2018), que planteaba poner en marcha ‘ciudad inclusiva y abierta para todos’, ‘ciudad global y competitiva’, ‘ciudad ambientalmente responsable’, ‘ciudad diseñada para la vida’, ‘ciudad que valora su cultura e historia’. A pesar del esfuerzo del equipo de técnicos y de la gente que participó no conectaron con las necesidades de la ciudadanía, primero porque se construyeron sin la participación suficiente de la gente, de los barrios, de los colectivos, de los gremios,

Muchos de los proyectos del municipio cuentan con una participación selectiva, que justifica la actividad del Municipio, pero no hay una participación real. Las metodologías no se sostienen en el tiempo porque tampoco hay un equipo técnico constante, por lo menos a mediano plazo, en una ocasión participa un grupo, en otra participa otro, lo que dificulta sostener los procesos a corto, mediano y largo plazo, convirtiéndose más en un gasto al erario (V. Silva, comunicación personal 13 de Abril de 2021).

A partir de esta experiencia lo único visible fue la publicación de un libro por parte del IMPU, el mismo no tuvo ninguna incidencia directa en el período del alcalde Rodas, tampoco en el del nuevo alcalde Yunda (que asumió en 2019) quien canceló el proyecto. “Si de verdad queremos hacer un proyecto de ciudad preguntémosle a la gente, los planteamientos

7 Se llevaron a cabo visitas, entre talleres formales y encuentros menos estructurados a barrios de Quito. En las reuniones participaron organizaciones sociales y actores clave de la ciudad.

que deben regir el PDT⁸, o cualquier otra iniciativa, más aún si hablamos de la construcción de un Estatuto Autonómico, este tiene que surgir de propuestas ciudadanas, y tomar en cuenta los problemas cotidianos de la gente” (V. Silva, comunicación personal 13 de Abril de 2021).

No es coincidencia que uno de los temas con los que menos se sienten identificados los quiteños es con los espacios de participación. El modelo que surge a partir de la Constitución de 2008 si bien la prioriza, en los hechos hace de estos espacios esquemas subordinados a las decisiones de las autoridades. La nueva Constitución eliminó los antiguos Comités de Participación y los reemplazó por los Consejos Consultivos de acuerdo a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010). Pero al no lograr una adscripción directa, tampoco tiene posibilidades reales de participación (Ospina, 2013).

El Municipio de Quito tiene algunos mecanismos para promover la participación, una de las bases legales es la Ordenanza Metropolitana N° 102, del 21 de noviembre de 2016, que en teoría, permite generar espacios de toma de decisión para la ciudadanía en la gestión del Municipio, fomenta una cultura de corresponsabilidad, fortalece los espacios de comunicación entre el Municipio y la ciudadanía e incrementa la transparencia, eficacia, eficiencia y efectividad de la gestión municipal (Gobierno abierto s/f). Los mecanismos de participación que establece son:

- Las Asambleas Ciudadanas: espacios de consulta y debate de ciudadanos llevados a cabo en Asambleas Barriales y Parroquiales, Zonal y la Asamblea del MDMQ.
- Consejo Metropolitano de Planificación: instancia encargada de participar en la formulación de planes de desarrollo y políticas sociales y sectoriales. Este sería un espacio importante para generar la inclusión y la participación ciudadana en las decisiones del Gobierno local, pero cuando analizamos los miembros de este consejo, no salen de la lógica administrativa: Alcalde; Concejal, en representación del

8 Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, es el plan que rige la administración municipal, cada alcalde trae su propio plan, y su creación e implementación no cuenta con la participación de los ciudadanos.

Concejo Metropolitano; el Secretario encargado de la planificación y tres funcionarios designados por el Alcalde Metropolitano. Se incluyen, además, tres representantes de la sociedad civil electos por la asamblea del Distrito Metropolitano de Quito de entre los representantes designados por las asambleas zonales.

- Consejos Consultivos: un representante de la Secretaría General de Planificación del MDMQ, quien lo presidirá; tres representantes de la comunidad; tres representantes de la academia; tres representantes del sector productivo, en el cual se considerará al sector de la economía popular y solidaria, y sus respectivos suplentes.
- Audiencias Públicas: es un mecanismo a través del cual los miembros del Concejo Metropolitano, el alcalde, las secretarías y/o administradores zonales, por iniciativa propia o por pedido de los ciudadanos, las organizaciones sociales, colectivos o distintos sectores sociales convocan con el objetivo de atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y para fundamentar decisiones o acciones de gobierno.
- Consulta Previa, Pre Legislativa y Ambiental: mecanismo de consulta sobre la implementación de planes, programas, proyectos u obras de prospección, explotación y comercialización que afecten los derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afro y montubio, cuando estos se realicen en sus territorios ancestrales.
- Presupuesto Participativo: es un monto del presupuesto que se decide en Asamblea ciudadana, el monto priorizado por la ciudadanía no podrá ser inferior al 60% del presupuesto zonal de inversión que se destinará a la ejecución de obra pública, programas y proyectos sociales. Las prioridades de gasto de inversión de la administración zonal se establecen en función de los lineamientos del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- Cabildos Populares: órgano de participación a través de sesiones públicas abiertas, con el fin de discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal.

Son varios los instrumentos que permiten ejercer el derecho a la participación en Quito. Sin embargo, no logran tener la participación directa de los ciudadanos ya que son parcializados, dirigidos por la autoridad, en beneficio de lo que la Alcaldía requiera, y por ello los encuentros con colectivos son prácticamente pactados previamente, así lo señaló Pablo Buitrón abogado y dirigente del Colectivo Centro Histórico⁹, advierten que no son tomados en cuenta en lineamientos básicos, mismos que afecta directamente en la lógica comercial del centro histórico el colectivo aduce que nunca fueron llamados a ningún Consejo Consultivo, y que las decisiones se tomaron sin un análisis profundo de cómo funciona la vida económica y cultural del centro de Quito, y que cuando reclaman la participación, la respuesta es que ya hay una representación acreditada por parte del centro histórico. Insistía en que la asistencia a los consejos consultivos no es abierta, depende de la secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana (V. Silva, comunicación personal, 20 de Septiembre de 2019).

En el barrio La Tola, también ubicado en el centro de la ciudad, una de las preocupaciones de sus representantes es que las peticiones de los moradores no son atendidas, han presionado, en varias ocasiones, para tratar de influir en mecanismos diferentes para lograr mayor seguridad al barrio y no son atendidos, ni siquiera algo tan básico como el cambio de paradas del transporte público se ha logrado a través de estos mecanismos de participación, en este caso solicitaron el mecanismo de **Consulta Previa**. “Cuando la administración se ve presionada, opta por deslegitimar nuestros liderazgos, crean dirigencias alternas, apoyadas desde la administración municipal, lo que pone más trabas para dar con una salida institucional [...] una contradicción que existe en la representación barrial es que en la actualidad existen dos figuras, el presidente de la Asamblea Barrial, y el Presidente del Barrio, una burocratización innecesaria, que solamente entorpece el proceso de participación de los ciudadanos” (V. Silva, comunicación personal, 20 de septiembre de 2019).

9 El colectivo lo conforman moradores y comerciantes del centro de la ciudad. Su principal preocupación es la peatonalización, pues asumen que esta política afectará la circulación, disminuirá las ventas y generará inseguridad.

En entrevista con Grace Pazmiño, coordinadora Casa Somos¹⁰, señala que la participación en el Distrito Metropolitano es una participación selectiva, siempre son los mismos personajes en las Asambleas, aunque hay una normativa hay mucho oportunismo por parte de las mismas autoridades, “muchas veces se invita a las reuniones a quien nos conviene, la participación no es real, la ordenanza 102 es clara, pero solo cumplimos con la normativa” (Pazmiño, 2020). Una de las críticas que hace la coordinadora es que el trabajo vinculado con la ciudadanía está muy politizado, lamentablemente no se toma en cuenta los criterios técnicos, sino los favores políticos, eso hace que procesos importantes que se están llevando a cabo con la comunidad no tengan continuidad. Así, “la participación no ocurre en términos reales, muchas veces ni siquiera participan los moradores del barrio, sino otro tipo de personas manipuladas por ciertos intereses” (Pazmiño, 2021).

Si las ciudades se construyen con la participación de sus ciudadanos, ¿desde dónde se están generando estos espacios?, ¿cómo se garantizan los espacios de participación?, ¿sobre qué temas se incentiva la participación ciudadana?, ¿quiénes son los llamados a participar? En conversación con uno de los asesores de la Secretaría de Territorio se comentaba que era preciso seleccionar con cuidado a las personas que participarán en las reuniones, ya que “[...] a la gente no le gusta participar, solo les gusta asistir a los eventos, por eso preferimos no gastar el tiempo en invitarles a todos a organizar los eventos, lo hacemos nosotros mismos en función de las listas de organizaciones cercanas al municipio” (V. Silva, comunicación personal, julio de 2019).

Es bajo este argumento que se piensa la política pública y la participación en el Municipio y ocurre lo que Joan Subirats (2001) señala: que la participación queda supeditada a la representación, porque los ciudadanos no participan y esta nula o escasa participación es más cómoda para la institucionalidad. Bajo este tipo de argumentos, la administración no incluye

10 Las Casa Somos, son casas administradas por el municipio que se localizan en algunos barrios de la ciudad, se enfocan en promover la participación activa de la ciudadanía, mediante talleres gratuitos y autogestionados para niños, jóvenes, adultos y adultos mayores, tienen el contacto directo con la comunidad de los barrios.

a los ciudadanos en la toma de decisiones; en apariencia es más sencillo desvirtuar la participación como solución efectiva de la administración. Sin embargo, al volver a las ideas de Jordi Borja (2010), por ejemplo, se tiene que la forma en que se puede construir ciudadanía es a través del reclamo de derechos básicos, exigiendo participación política, con la clara aspiración de una sociedad más libre y justa.

El *qué hacer* : experiencias participativas en distintos barrios de Quito

La pregunta es si necesitamos una nueva legislación para generar mecanismos que nos garanticen la participación. Sin duda el Estatuto Autonómico es una gran oportunidad para profundizar en los derechos de la ciudad, pero la participación está garantizada en la Constitución de la República y no hacemos uso de esas prerrogativas.

En la propuesta de Estatuto Autonómica presentada por el alcalde Yunda al Consejo de Representantes de la Ciudad, se prevé este tipo de contradicciones y ante ello se reconocen los derechos de participación a más de los expuestos en la Constitución de la República: y se propone nuevas forma de participación: el derecho a la consulta directa; derecho a la consulta mediante difusión pública; derecho a la consulta por medios electrónicos; derecho a participar en el control de la disciplina urbanística; derecho a conformar organizaciones barriales; derecho a participar en comités de asesoría y en corporaciones ciudadanas de seguimiento y control (Borrador Estatuto Autonómico, 2020).

Aunque se muestra un balance negativo de la participación, esto no significa que los quiteños y quiteñas no participen o que no estén interesados en hacerlo, al contrario muchas de las luchas ciudadanas se han gestado en Quito, sin embargo hay un problema en conectar esa participación con la toma de decisiones de las autoridades.

Sin duda la coyuntura del Estatuto Autonómico de Quito permitiría volver a pensar esa relación, ciudadanía-derechos-administración pública, y con ello reescribir los mecanismos ciudadanos para participar como ac-

tores y garantes de las políticas públicas en el Gobierno de la Ciudad. Ese, idealmente, debería ser el objetivo principal de la carta política: lograr mecanismos que produzcan ciudadanía, que establezcan estrategias para erradicar desigualdades estructurales.

La experiencia en campo demuestra que la dificultad más grande está en las significativas diferencias entre sectores de la ciudad y la falta de metodologías que trabajen con ciudadanías diversas. A continuación, se detallan cinco experiencias en distintos barrios de la ciudad, las mismas que se realizaron en el marco de la recolección de insumos para el “Proyecto Quito grande otra vez: hacia la construcción del plan a largo plazo”.

La participación es distinta en cada barrio. La apropiación de la idea de ciudadanía no es la misma y, aunque se esperaría que la participación fuera la base de la construcción del nuevo Estatuto Autonómico, de momento, estos ejercicios de participación están alejados de la administración pública y podrían vincularse mejor con la política del municipio. Es esencial lograr mecanismos de inclusión y más si se pretende incluir experiencias ciudadanas en formulación de políticas.

La Tola - San Blas

En el barrio La Tola se llevó a cabo un taller para discutir el modelo de ciudad. La invitación se realizó desde el IMPU y desde el Comité Pro-mejoras del barrio San Blas La Tola, participaron ochenta y nueve personas, entre líderes de grupos de mujeres, jóvenes, artistas del barrio, migrantes venezolanos, representantes de cabildos juveniles, representantes de la comunidad GLBT, gente de la tercera edad; todos habitantes del barrio. Se abordaron cinco ejes: seguridad, educación, transporte, economía solidaria, hábitat y medio ambiente.

Es un barrio bastante organizado, con una importante participación y movilización de sus habitantes, sin embargo, metodológicamente, existieron dificultades al plantearle a los participantes que imaginaran el Quito del futuro cuando aún no han podido resolver necesidades cotidianas. Pensar la ciudad futura, a partir de la experiencia actual del barrio, rebasaba las

posibilidades de sistematización cuando coyunturalmente se necesita seguridad en el barrio, mejores paradas de buses, alumbrado público, bacheo, acceso a recreación infantil, espacios de recreación para ancianos, parques libres de pandillas y gente alcoholizada, recolección de basura. También se mencionaron problemas sociales como el desempleo como causa de la inseguridad, también señalaron a la migración venezolana como otra causa importante, el hacinamiento, la violencia de género, las casas de citas, la venta de licor y droga, la prostitución en el barrio a horas diurnas, mendicidad; todos estos problemas sociales que forman parte de una estructura de desigualdad y que generan ciudadanos de segunda, ciudadanías postergadas.

Se presentaron varias soluciones y lo que llamó la atención fue la poca o nula responsabilidad que le atribuían al gobierno local. Si bien se quejan de los servicios, tampoco esperan mucho del Cabildo, varias de las soluciones las encaminaron a la auto organización. Sobre el tema seguridad, por ejemplo, plantearon la organización de rondines ciudadanos nocturnos. No pedían más policías, no hablaban de mayor seguridad metropolitana, hablaban de asumir la seguridad de su barrio con sus propios esfuerzos. Existe cierto desapego con la Administración municipal, no había mucho conocimiento de lo que el Cabildo podía o no realizar, los pedidos se hacían, no desde una base de derechos ciudadanos, sino desde lo que los representantes del municipio podían hacer, lo que demuestra un claro déficit de ciudadanía.

Centro Histórico

En el Centro Histórico se discutió el tema de los permisos, las regulaciones, garantías para los comerciantes. En este evento participaron los habitantes de la zona, dueños y administradores de locales comerciales y artistas. La reunión fue convocada por Quito Turismo y el IMPU, con miras a la participación de los comerciantes del barrio en las fiestas de la ciudad, se evaluaron las posibilidades para fortalecer los pequeños y medianos negocios de la zona, restaurantes, tiendas de arte, cafeterías, bares, con la intención que logren tener ofertas que promuevan el turismo. El tema clave, nuevamente,

fue la inseguridad, la diferencia fue la fuerza con la que presionaban por la garantía de sus derechos. La tónica se centró en cómo, cuándo y dónde el Municipio va a proveer la seguridad que los locatarios necesitan. Insistían en que el Municipio es el encargado de garantizar este servicio, solo así, señalaban, podría incrementar el turismo en el centro de la ciudad. Se notaba un mayor posicionamiento con la autoridad, una consciencia más arraigada de sus derechos, y por ende de su accionar político.

A diferencia del barrio La Tola, el público que asistió a esta reunión no veía más camino que la presencia del Estado. Exigían responsabilidad del gobierno local y se evidenciaba una apropiación de sus derechos. Era clara una posición interpelante de los participantes hacia el gobierno local, al que adjudicaban fallas y ausencias de la administración. La reunión terminó con un documento firmado, previamente preparado por los asistentes, por el que comprometían a la administración a dar seguimiento a sus demandas y a dar respuestas oportunas al tema.

La Mariscal (Foch)

La reunión se llevó a cabo con los dueños de casas patrimoniales del barrio La Mariscal, representantes de entidades comerciales, una bancaria y dos hoteleras. El barrio está una zona céntrica de Quito con un legado histórico de 100 años¹¹. Hoy en día es una zona comercial que tiene una importante actividad cultural y de recreación nocturna en el centro norte de la ciudad, bares, discotecas, hoteles, hostales, restaurantes.. La reunión fue solicitada por una de las lideresas de La Mariscal, se dio en el marco de una de las propuestas del actual alcalde, Jorge Yunda, “la hora Borojó”, un proyecto para que la capital sea una ciudad activa las veinticuatro horas y así promover el turismo y el empleo. Sus habitantes estaban preocupados con este proyecto, quienes aprovecharon el vínculo con uno de los miembros del

11 En la Mariscal existen varias casas patrimoniales que se vendieron en los años ochenta. Los nuevos dueños se dedicaron a la actividad comercial; frente a la significativa afluencia de personas, los vecinos insisten en un proceso de recuperación del barrio. Así mismo, el barrio es el centro de nuevas ofertas inmobiliarias y se pretende usar las casas, de nuevo, para vivienda lo que genera enfrentamientos con los comerciantes.

IMPU para solicitar una reunión. El objetivo fue discutir la negativa a la propuesta del alcalde y escuchar las sugerencias de algunos habitantes.

La Mariscal aún posee zonas donde habita un sector de clase media alta, aunque en su mayoría es un barrio de clase media, con una importante presencia comercial y cultural, su ubicación central entre el norte y el centro de la ciudad, le convierte en una centralidad de referencia para los quiteños. Muchos de sus habitantes son profesionales ligados al mundo comercial, educativo, cultural y político. La relación con las élites de gobierno es más directa, por tanto, logran mayor presión hacia las autoridades. Al ser una centralidad importante, atrae a muchos habitantes de la calle que sobreviven en función del comercio de la zona. Hay presencia de migrantes, mendicidad, prostitución ligada a la venta de drogas, alcohol, oferta de bares y restaurantes para todo tipo de público.

La reunión no fue un taller para hablar de ciudadanía, no es una población que necesite reflexionar sobre sus derechos, saben perfectamente cuales son y cómo exigirlos, no proponían soluciones, exigían la eliminación del proyecto la “hora Borojó”, con un tono nada diplomático, no había ninguna consideración con la idea de autoridad. Hubo dos participantes que relataron la historia del barrio, mencionaron la importancia de mantener los espacios patrimoniales de la ciudad, libres de contaminación, de ruido, y de “personas indeseables”, proponían “una limpieza social en la Mariscal” y para ello necesitaban apoyos desde el municipio, incluso nos mencionaron la necesidad de clausurar bares y lugares de “perdición nocturna”; solicitaban más presencia policial en calles específicas. Otra de las asistentes nos dio contactos con altos miembros de la policía con quienes podríamos coordinar operativos. No fue una reunión de planificación, fue una reunión para recibir “coordenadas de acción”. Finalmente, una de las asistentes presentó, incluso, un mapeo amplio de los bares y restaurantes de la zona que debían ser clausurados e impedir su futuro funcionamiento. Más allá de si estamos o no de acuerdo con las propuestas de estos moradores, sí podemos decir que tienen muy claro lo que significa la presión social a la hora de conseguir ciertos logros para sus sectores, la hora Borojó nunca se aplicó.

En el mismo barrio La Mariscal, la organización de algunos dueños de restaurantes y cafés, logró que expendedores de drogas abandonen un

tramo importante de la calle Luis Cordero, e incluso presionaron para la instalación de una unidad de policía en la esquina más problemática, esto se logró a pesar de las autoridades, no contaron con el apoyo del municipio, fue la presión y la organización de la ciudadanía. ¿Hasta qué punto la participación se entiende por fuera de las instituciones?

Quitumbe

La reunión se realizó en la Urbanización Solidaridad Quitumbe¹², un barrio ubicado al sur de la ciudad, donde la mayoría de sus habitantes son clase trabajadora. Se contó con la presencia de dirigentes del proyecto y algunos moradores del sector. Su preocupación principal fue lograr los permisos necesarios por parte del Municipio para una tercera fase del proyecto Solidaridad, planean la expansión de la urbanización con dos edificios habitacionales y un centro comercial. El principal problema es que la empresa que construye el Metro de Quito, Acciona, tiene potestad para adquirir parte de los terrenos de esta cooperativa de vivienda, lo que trunca el proyecto inicial de Solidaridad Quitumbe, aparte de no tener la licencia para ese tipo de construcciones. Los moradores de la urbanización solicitan que se respeten las condiciones iniciales de su proyecto y que se viabilicen los permisos para continuar con la construcción de sus viviendas. El IMPU estuvo presente en dos ocasiones, la primera para conocer el proyecto y ver la posibilidad de replicar dicho modelo en otras partes de la ciudad, y la segunda para llegar a acuerdos que viabilicen algunos pedidos de los moradores.

Sin duda, la Urbanización Solidaridad Quitumbe es un ejemplo de construcción de ciudadanía, es una muestra de que los derechos se trabajan y se consiguen. La organización social es un mecanismo para fomentar garantías, ya que a través de ella lograron convertir su necesidad, la falta de

12 Es uno de los proyectos emblemáticos de vivienda por autogestión en la ciudad. Data de los años noventa, a través de la autogestión adquirieron terrenos por parte del Estado y construyeron las casas. La comunidad encabeza el proyecto, piensan el diseño y consiguen financiamiento. Según el testimonio de sus dirigentes, tienen un estricto control sobre los recursos y reciben una constante supervisión por parte de las autoridades estatales o locales.

vivienda, en el motor inicial para gestionar y presionar políticas de apoyo al gobierno local y nacional. En este caso la autogestión fue su carta de presentación tanto para la comunidad como para la autoridad, y se han convertido en un modelo a seguir para otros sectores de la ciudad.

Solanda

Este barrio, cuenta una historia importante de la ciudad, es una muestra de la expansión que vivió Quito en los años setenta, producto del *boom* petrolero, fue parte de los proyectos masivos de vivienda social. El crecimiento de la ciudad ha convertido a este barrio en una de las centralidades más importantes del sur de Quito, una de las paradas más grandes del metro está allí. Muchos de estos proyectos de vivienda social, son casas con una construcción incompleta, lo que en el caso este barrio implicó que se propicie un crecimiento no controlado de la vivienda, generando espacios cerrados y de aglutinamiento social, replicando un modelo precario en el cual la concepción ciudadana se desdibuja. Distan mucho de lo que significa un proyecto de ciudad integral, el resultado, una fallida apropiación de lo público, masificación, incremento de problemas sociales, escasos espacios de recreación, violencias no controladas.

La reunión, en esta ocasión, fue con líderes y moradores del barrio, una reunión formal, tenían como invitados a dos representantes del Municipio, la dirigencia barrial e invitados, con una concurrencia de alrededor de ochenta personas. El objetivo fue mediar en el grave problema que enfrentan más de cien casas cuarteadas por la entrada en funcionamiento del Metro de Quito. Lamentablemente los estudios carecieron de un estudio topográfico a profundidad en la zona, lo que implicó que no se tome en cuenta el suelo inestable del barrio.

El principal representante, un profesor universitario, miembro de un partido político, mostraba su fuerza discursiva, sabía que la única forma de solucionar el problema sería a través de la presión al Municipio. En este caso, se notaba la presencia de una organización de corte más proselitista por quienes conducían las necesidades del barrio. No fue posible llegar

a acuerdos, pedían la reubicación de las casas en barrios céntricos de la ciudad, o de lo contrario, un valor de 70.000 y 100.000 dólares por cada casa. El Municipio no tenía una contraoferta clara y el corte político de la organización mostraba que, más allá de soluciones estructurales a largo plazo, las demandas tenían relación directa con los réditos políticos de sus representantes, lo que hace más difícil la solución del conflicto.

A manera de conclusión: ¿cómo construyen los derechos estos barrios vecinos?

Este artículo, en su afán de hacer un recorrido por la construcción de derechos incluyentes para los quiteños y quiteñas a través de la elaboración del Estatuto Autonómico de la ciudad, hace una crítica a las formas de participación ciudadana que aplica el Municipio de Quito, la institucionalidad no genera los lazos suficientes con las distintas comunidades para que estas influyan de manera significativa en la toma de decisiones, en las políticas públicas de la ciudad, por tanto no cambia el modelo de exclusión y de derechos negados que se vive en Quito.

Como se pudo observar, el trabajo empírico muestra la existencia de distintas concepciones de ciudadanía, cada barrio tiene su propia dinámica, y las reuniones resultaron solo una formalidad más no un mecanismo de participación directa de la gente que asistió a las reuniones, tomaron forma en función de las demandas de sus asistentes, más no de la metodología de participación.

En el barrio La Tola, por ejemplo, hay una clara presencia popular donde la clase trabajadora habla desde sus derechos negados y desde una perspectiva que sugiere que no esperan soluciones que vengan desde la institucionalidad. La reunión en el Centro Histórico, dueños de locales comerciales, gente con un mayor poder adquisitivo, clase media, hacían una demanda que podía incidir en la administración pública porque conocían mejor sus derechos. La reunión en La Mariscal, gente de clase media alta que no está dispuesta a negociar sus derechos y planteó demandas que podrían incidir en la administración pública a partir de influencia de corte

personal, más no a través de los mecanismos propuestos por el municipio. La reunión en Quitumbe, gente con experiencia de organización comunitaria, evidenció la posibilidad de hacer demandas más estructuradas, pero sus logros son propios, son posibles gracias a que lo hacen por fuera de la institucionalidad. En Solanda, la intermediación de partidos políticos expuso la capacidad de hacer demandas con un encadenamiento electoral.

Las necesidades no distaban demasiado unas de otras, el tema seguridad y garantía de derechos fue el tópico general con todos los sectores, pero la forma en cómo se relacionan con el Gobierno, la apropiación de sus derechos, el nivel de ciudadanía, fue distinto en cada experiencia. Precisamente estas diferencias nos permiten hacernos preguntas que tengan como resultado una nueva forma de comprender la administración pública y con ello generar nuevas metodologías que incluyan varias perspectivas, que guíen el accionar de las instituciones y la apuesta por una visión ciudadana del Estatuto Autonómico.

¿Cómo se puede incidir en los barrios populares de la ciudad y lograr que el empoderamiento no esté en función de la clase social a la que se pertenece, sino que el empoderamiento ciudadano sea una facultad para todos y una herramienta válida para mejorar el acceso a una ciudad más digna?

Jordi Borja (2001b) señala que las diferencias entre las clases populares y la clase media no son significativas, solo se notan en sus extremos; por tanto, es importante que dialoguen ambos sectores, ya que el apoyo entre clases permitirá tener soluciones más rápidas e integrales.

Este diálogo tiene que ser impulsado por el Estado, ya que si no lo hace, se generará una fuerte presión social que incrementa las diferencias y el estallido social (Harvey, 2013). El derecho a la ciudad *se construye*, no es algo dado, implica una revolución urbana, una lucha constante por recuperar espacios, los mismos que generarán nuevas dinámicas de integración. Es una lucha para que los servicios públicos sean derechos dados; en este sentido, los derechos se relacionarían con la fuerza social, en tanto las luchas urbanas son las que determinan el tipo de ciudad deseada, el modelo de ciudad que se construye equitativa y participativamente. El derecho a la ciudad es sentar las bases del hábitat, es tener la posibilidad de que la gente oriente y dirija sus procesos de urbanización, de reordenación y configuración.

La realidad como base del Estatuto Autonómico

Después de hacer un repaso por experiencias concretas en los barrios de Quito podemos dar cuenta de la complejidad con la que se ha construido la ciudad, con ciudadanos postergados que pugnan por mantener sus derechos. Es un ejemplo de la diversidad de problemáticas que enfrenta Quito y que, hasta el momento, no encuentra una salida oportuna por parte de la administración. Ninguna carta constitutiva lo va a lograr si no toma en cuenta lo que ocurre a nivel de base. Este tipo de encuentros con la ciudadanía son el puente entre la realidad y la administración pública, son experiencias que brindan insumos para delinear las bases del Estatuto Autonómico de Quito. Un estatuto que posicione y garantice los derechos sociales que una sociedad necesita para construirse en equidad y con oportunidades para todos. Una ciudad que garantice el derecho a tener ciudad para todos y no para unos pocos privilegiados.

No se podrá unir a todas las centralidades en un mismo objetivo, pero sin duda sí se podrán dialogar soluciones de largo espectro. Para activar el turismo en el centro histórico, por ejemplo, la propuesta de los comerciantes fue que los quiteños y quiteñas hagan del centro un lugar de tradiciones, un lugar de arte, de la buena comida. Se propuso la creación de ferias gastronómicas y culturales promovidas por el Municipio y con el apoyo de los locales comerciales. Ferias que sirvan de encuentro para artesanos, comerciantes, gestores culturales, espacios que sirvan para ofertar productos y servicios que brinda el centro histórico, planteaban “la apropiación del centro”.

Una de las apuestas de los ciudadanos fue la recuperación del espacio público como la mejor vía para incrementar el turismo, en la práctica discutimos lo que la teoría ya nos menciona: para que los espacios sean públicos necesitan que los ciudadanos se apropien de ellos y que exijan, si es necesario, que la autoridad garantice la posibilidad de hacerlo en un ambiente seguro, de lo contrario serán simples espacios vacíos (Borja 2001; Laclau 2014). La apuesta implícita de los comerciantes del Centro Histórico es ir en contra de esta modernidad capitalista virtualizada, productora de exclusión, diferenciación y desigualdades (Carrión y Dammert, 2019);

los comerciantes del centro de la ciudad son quienes hablan de la necesidad de retomar el espacio público. La gente apuesta por retomar la plaza pública, re-llenarla de sentido, hacer de estos espacios móviles políticos, que construyan una ciudad donde el ciudadano vuelva a ser el centro (Beck, 2019; Bauman, 2003). Es deseable que, a partir de esa apropiación, se genere una nueva respuesta a la violencia que nos enfrenta el modelo moderno de ciudad.

Este concepto de ciudad no está alejado de la gente de La Mariscal, la diferencia radica en su condición de clase, la gente de La Mariscal posee mayores recursos económicos, tienen contactos políticos y saben que puede presionar ciertas tomas de decisión. En sociedades estratificadas, es claro ver grupos sociales con mayor capital social, cultural y simbólico (Bourdieu, 2012), capitales reducidos para los habitantes de los barrios anteriores. La capacidad de exigir derechos sigue siendo un privilegio de pocos y, en consecuencia, cae en los excesos propios de las clases privilegiadas, de defensa de su propiedad privada, con un discurso que, quizá irreflexivamente, rechaza el proyecto del alcalde.

En el caso de Quitumbe, era visible el orgullo que tenían los moradores al presentar su proyecto habitacional, no mendigaban apoyo, tampoco lo exigían: estaban seguros de los beneficios de la ampliación del proyecto, no solo para ellos sino para toda la zona. El modelo ecológico de sus viviendas, la recuperación de una importante quebrada de la zona, la preservación de áreas verdes y áreas recreacionales, mostraban la viabilidad de un proyecto comunitario que, sin pretenderlo, construyó lazos de ciudadanía en la urbanización. Este tipo de esfuerzos comunitarios construye ciudadanías comunitarias, su experiencia habla de que es posible una relación distinta con el Estado. Este tipo de proceso no solo que interpela a la autoridad, sino que demuestra al modelo capitalista de desarrollo, que es posible generar ciudades más integradas, donde la construcción por autogestión, por ejemplo, hace que lo humano cobre sentido. Su crítica no se centró en el Municipio, se centraron en los monopolios de la construcción, tenían mucha claridad de la legislación local, de cómo se abren y se cierran ordenanzas en beneficio de las grandes constructoras de la ciudad, pedían un derecho justo, permisos para ampliar su proyecto comunitario.

Finalmente, en Solanda, la presencia de intermediarios cambia radicalmente la relación ciudadanos-estado. Solanda es un barrio con muchas organizaciones sociales, hay varios partidos políticos involucrados, que apoyan a las dirigencias con fines electorales. Bajo esa dinámica, la coordinación se vuelve difícil para el Municipio porque la mediación es a través de estos espacios políticos y muchas veces priman los réditos electorales más que la solución para la comunidad.

A manera de recapitulación, se puede mencionar que el ejercicio de derechos conlleva un proceso de apropiación. Si bien se percibe un deseo de ciudadanía en todos los barrios, no existen mecanismos para asumirla, no existen metodologías claras, ni el personal técnico adecuado. Es más difícil para los sectores que históricamente han estado alejados de la protección estatal; no se sienten amparados por la ley y, por tanto, no reconocen en la autoridad un aliado que pueda resarcir esa imagen de derechos desatendidos. Por el contrario, los barrios en sectores más favorecidos disponen de eficientes recursos para conseguir de la administración pública lo que necesitan.

Después del breve recorrido por algunos barrios de la ciudad se advierte que los derechos crean ciudadanía, pero que estos se viven y ejercitan de manera distinta. Para acortar las brechas es preciso facilitar posibilidades para el intercambio, para el comercio y la cultura. Conexiones orgánicas, sumadas a accesos equitativos a servicios es lo que puede generar sentido de pertenencia y, a la vez, fomentar la participación en los quehaceres públicos.

Discutir con la gente sobre su idea de ciudad es fundamental para construir instituciones fuertes y representativas que garanticen, de forma igualitaria, el acceso a los derechos. Es razonable suponer que de esta manera se superarán las ciudadanías postergadas. No es posible suprimir todas las formas de inequidad a partir de una sola política, pero el principio de la solución puede estar en ciudadanos organizados, conscientes de lo que significa la lucha social por sus derechos. Frente a esta realidad, el Estatuto de la ciudad de Quito tiene que conectarse con sus posibles beneficiarios y así reconfigurar el ejercicio de ciudadanía. Un estatuto que garantice derechos y esto solo se conseguirá si se parte desde la visión de

la población y se consideran sus necesidades y propuestas. La autonomía y la descentralización que la legislación ya nos da es una gran oportunidad para crear un Estatuto que vuelva a pensar la ciudad de Quito, sus esquemas de desarrollo, su estructura de gobierno, su modelo de gestión, sus derechos e identidades, y su propia construcción de ciudadanía, una nueva ruta jurídico-política que ponga las bases para una ciudad de todos y todas.

Bibliografía

- Bauman, Zygmunt (2003). *Modernidad líquida*. México DF: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Beck, Ulrich (2019). *La sociedad en riesgo*. España: Paidós.
- Bourdieu, Pierre (2012). *Las estrategias de la reproducción social*. México: Siglo XXI.
- Borja, Jordi (2001a). “Conferencia pronunciada en el Fórum Europa”, Barcelona, junio de 2001. *La Factoría*, N° 17, febrero de 2002. Disponible en: <http://www.revistalafactoria.eu/articulo.php?id=203>
- (2001b). “Ciudadanía, derecho a la ciudad y clases sociales”. En *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*, Carrión, Fernando y Dammert-Guardia, Manuel: Ecuador: FLACSO.
- Burbano de Lara, Felipe (2020). “Yunda y la autonomía de Quito”. *El Universo*, 3 de marzo, sección Opinión. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/opinion/2020/03/03/nota/7764372/yunda-autonomia-quito/> (visitado el 20 de diciembre de 2020).
- Carrión, Fernando (2021). “Marco Histórico de la Legislación Urbana en Ecuador: 2007-2017”. *WEBINARIOS - Direito Urbanístico e Política Urbana na América Latina: Lições para o Brasil I*.
- (2013). “Dime quién financia el centro histórico y te diré qué centro histórico es”. *Carajillo de la Ciudad*, Nro. 16, octubre. Disponible en: https://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/imagenes16/_02_ART_CARRION_carajillo16.pdf

- Carrión, Fernando, Dammert-Guardia, Manuel. (2019). *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*. Lima, Perú: FLACSO, IFEA, CLACSO.
- Carrión, Fernando; Erazo Jaime (2012). “La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferias”. *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, Nro. 41-3: 503-522.
- García, Cristóbal (2001). *Ciudadanía, capital social y solidaridad*. Santiago: ISUC.
- Garnier, Jean Pierre (2018). *Émanciper l'émancipation*, Éditions Critiques. París: Éditions Critiques.
- Harvey, David. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Laclau, Ernesto (2014). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal. (2015). *Hegemonía y Estrategia Socialista*. (3ª Edición). Buenos Aires: Fondo De Cultura Económica.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010). Registro Oficial Suplemento 175, 20 de abril. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf
- Marshall T. H. (1998). “Ciudadanía y clase social”. En *Ciudadanía y clase social*, Marshall, T. H. y Bottomore, T. Madrid: Alianza Editorial.
- Morente, F. (2019). “El retorno a Lefebvre. Ciudad, posibilidad, totalidad”. *Bitácora Urbano Territorial*, 30 (1): 27-37. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.68207> (visitado el 22 de Julio de 2020).
- Municipio Metropolitano de Quito (2020). “Borrador Estatuto Autonómico”. Disponible en: <https://quito.gob.ec/index.php/municipio/355-estatuto-autonomico-de-quito> (visitado el 20 de diciembre de 2020).
- Ordenanza Municipal N° 102. Quito, 21 de noviembre de 2016. Disponible en: http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Proyectos%20Ordenanzas/102/Ordenanza%20Metropolitana%20No.%20102.pdf
- Ospina Peralta, Pablo (2013). “La participación ciudadana en Ecuador (2009-2012)”. En *Horizonte de los derechos humanos Ecuador 2012*, Benavides Llerena; Gina Morela; Chávez Núñez; María Gardenia

- (Eds): 147-161. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Programa Andino de Derechos Humanos, PADH.
- Rodríguez, Ileana (2008). “Ciudadanías Abyectas: Intervención de la Memoria Cultural y Testimonial en la Res Pública”. *Memoria y Ciudadanía, Cuarto Propio*.
- Silva, Verónica (2015). “Poder Subnacional y Descentralización, los casos de Santa Cruz, Guayaquil y Medellín”. Tesis Doctoral, UNAM.

Derecho a la ciudad, una visión para Quito

Luis Vladimir Morales Pozo¹

Resumen

En el contexto de las reflexiones para la elaboración del estatuto autonómico para el Distrito Metropolitano de Quito, este artículo pretende posicionar la capacidad metodológica del *derecho a la ciudad* para definirlo y ponerlo en práctica en esta nueva normativa de la capital del Ecuador. Se empieza entonces regresando a la génesis del concepto, planteado por Henri Lefebvre hace poco más de cincuenta años y se lo contextualiza con autores como David Harvey, Manuel Delgado e Ion Martínez; para ampliar su entendimiento: es un concepto filosófico, sociológico, geográfico, económico y urbano. Se revisa luego su instrumentalización en América Latina, con énfasis en el análisis de las *cartas por el derecho a la ciudad* que han coadyuvado a su incorporación en varias normativas locales y nacionales. Finalmente, se esboza una primera línea de acción práctica para la territorialización de este derecho en la ciudad de Quito.

Palabras clave

Derecho a la Ciudad, Urbano, Ciudad, Quito, Autonomía.

1 Arquitecto (UCE), Maestro en Estudios Urbanos (FLACSO-Ecuador) y Candidato a Doctor en Urbanismo (UNAM). Becario CLACSO-CONACYT/SENESCYT. Investiga sobre la producción de centralidades urbanas, espacio público y vivienda social en la América Latina del siglo XXI. vladi198220@hotmail.com

[...] la idea del derecho a la ciudad no surge primordialmente de diversas fascinaciones y modas intelectuales [...], sino de las calles, de los barrios, como un grito de socorro de gente oprimida en tiempos desesperados. ¿Cómo responden entonces los académicos e intelectuales (orgánicos y tradicionales, como diría Gramsci) a esa petición de ayuda? Es ahí donde resulta útil un estudio de cómo respondió el propio Lefebvre, no porque sus respuestas puedan aplicarse sin más (nuestra situación es muy diferente de la década de 1960), sino porque su método dialéctico de investigación crítica inmanente puede ofrecer un modelo inspirador sobre cómo podríamos responder a esa queja [...]
(David Harvey, 2014:10)

Lo que nos dice Lefebvre es que tras ese espacio maquetado de los planes y los proyectos no hay otra cosa que ideología, en el sentido marxista clásico, es decir, fantasma que fetichiza las relaciones sociales reales e impide su transformación futura. Es o quisiera ser espacio dominante, hegemonizar los espacios percibidos, practicados, vividos o soñados y doblarlos a los intereses de quienes lo encargan. Es el espacio del poder, aunque ese poder aparezca como «organización del espacio», un espacio del que se elige o expulsa todo lo que se le opone [...]
(Manuel Delgado, 2017:16).

Introducción

Ahora; después de que los Foros Sociales Mundiales (FSM) y sus cientos de miles de personas participantes lograron incorporar en la agenda política mundial la necesaria idea sobre el derecho a la ciudad; ahora que esta postulación, eminentemente política, se encuentra en algunas constituciones, leyes, estatutos y programas, así como en discursos de casi toda autoridad local o nacional a nivel global; ahora, que nos encontramos en otra crisis sanitaria, económica, política y social causada por una pandemia mundial (Covid-19) que obliga a encerrarse en “casa” y no salir a la “ciudad”; ahora, es momento de, como lo pregunta Harvey (2014), cuestionarnos sobre el

papel de la academia y la intelectualidad en relación con la realidad urbana y las problemáticas de la ciudad. Es importante entonces, para refrescar ideas regresando al inicio, recordar los postulados que hiciera Lefebvre en una de sus principales obras: *El derecho a la ciudad* (1968). Hacer honor a lo básico de su método: ir y volver, para volver a ir; en estricto sentido dialéctico más allá del juego de palabras.

La pregunta de Harvey (2014) es directa y prioriza la reflexión sobre a quienes hay que ayudar primero: la gente oprimida, la que se queja por situaciones que urgen resolver y que el propio Lefebvre vislumbra en sus escritos, sobre todo en *El derecho a la ciudad* (1968); libro que, debido a las urgentes exigencias de reivindicaciones de inicio del siglo XXI, como las de los FSM, fue reeditado en español en 2017. Esta nueva edición cuenta con la presentación titulada “Más allá de la ciudad. El derecho a la vida urbana”, escrita por uno de los más rigurosos estudiosos de Lefebvre: Ion Martínez Lorea, quien ha prologado además la primera y única traducción al español de la magna obra lefebvriana *La producción del espacio* (Lefebvre, 2013) y ha presentado también la traducción al español del texto inédito *Hacia una arquitectura del placer* (Lefebvre, 2018), escrito en 1973 como una crítica al urbanismo funcionalista: nótese que el título es una provocación al famoso libro que integraba varios artículos de Le Corbusier y que fue publicado por primera vez en 1923 (Le Corbusier, 1998).

El libro *El derecho a la ciudad* cuenta además con una introducción titulada “Lo urbano, más allá de la ciudad” y escrita por uno de los pensadores críticos contemporáneos, provocador e incisivo, más importante de la escena académica actual: Manuel Delgado, quien, como estudioso histórico de la obra lefebvriana, rescata y actualiza lo que la academia, que colabora con los poderes institucionales, no debe olvidar y que se expresa de forma sintética en la segunda cita que abre este texto. En todo caso, es importante reconocer que, tanto en la presentación como en la introducción de esta nueva edición, se plantea ir más allá de la ciudad y debatir sobre lo que Lefebvre tuvo a bien iniciar: el análisis de lo urbano, de la vida urbana en su máxima dimensión; por lo que se retoma la distinción entre la ciudad y lo urbano; así,

La ciudad no es lo urbano. La ciudad es una base práctico-sensible, una morfología, un dato presente e inmediato, algo que está ahí: una entidad espacial inicialmente discreta —es decir, un punto o mancha en el mapa—, a la que corresponde una infraestructura de mantenimiento, unas instituciones formales, una gestión funcionarial y técnica, unos datos demográficos, una sociedad definible [...] Lo urbano, en cambio, es otra cosa al mismo tiempo social y mental, que no requiere por fuerza constituirse como elemento tangible, puesto que podría existir como potencialidad, como conjunto de posibilidades. La voluntad de los poderes por someter lo urbano —de la *polis* por someter la *urbs*— es del todo inútil. Lo urbano, nos dirá enseguida Lefebvre, «intenta que los mensajes, las órdenes, las presiones procedentes de altas instancias, se vuelvan contra ellas mismas. Intenta *apropiarse* del tiempo y el espacio, rompiendo con el dominio que estos establecen, apartándoles de su objetivo, cortocircuitándolos [...] Lo *urbano* sería así, más o menos, obra de los ciudadanos en lugar de imponerse a ellos como un sistema» (Lefebvre, 2017: 88). Lo urbano es esencia de ciudad, pero puede darse fuera de ella, porque cualquier lugar es bueno para que en él se desarrolle una sustancia social que acaso nació en las ciudades, pero que ahora expande por doquier su «fermento lleno de actividades sospechosas, de delincuencias», puesto que es «hogar de agitación». Es por ello que «[e] poder estatal y los grandes intereses económicos difícilmente pueden concebir una estrategia mejor que la de devaluar, degradar y destruir la sociedad urbana» (Lefebvre, 2017: 101) (Delgado, 2017: 17).

Corresponde entonces reflexionar sobre este salto dialéctico de la ciudad a lo urbano; toda vez que, como sucede con términos como el espacio público que tiene una definición polisémica y compleja, con diversos significados y dimensiones (Delgadillo, 2014), el derecho a la ciudad no puede caer en polisemias, metáforas o reflexiones que terminen dándole significado de muchas y amplias cosas y por ende de nada. Hay que recordar entonces, como bien lo describe David Harvey (2014), que *El derecho a la ciudad* escrito por Lefebvre en 1967, recordando el centenario de *El Capital* de Marx,

[...] se entendía al mismo tiempo como una queja y una reivindicación. La queja respondía al dolor existencial de una crisis agónica de la vida cotidiana en la ciudad. La reivindicación era en realidad una exigencia de mirar

de frente aquella crisis y crear una vida urbana alternativa menos alienada, más significativa y gozosa [...] conflictiva y dialéctica, abierta al futuro y a los encuentros [...] (Harvey, 2014:6).

En este sentido, pensando en una vida urbana alternativa y siendo leal a su importante activismo en movimientos sociales de todo el mundo, Harvey publica en 2013 (en inglés) su libro titulado en español *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana* (Harvey, 2014). Este texto es sin duda un homenaje a Lefebvre, pues su título hace alusión a dos de sus obras: *El derecho a la ciudad* y *La revolución urbana* (Lefebvre, 1972 [1970]). Ambas publicadas en lo que se podría señalar como el período “urbano” de Lefebvre, “cuando centra sus esfuerzos en reflexionar sobre la problemática del espacio como eje a través del cual analizar la complejidad del mundo moderno... en el marco de la sociedad capitalista, una sociedad, señala Lefebvre, eminentemente urbana” (Martínez, 2013). El resultado de este período es un conjunto de siete textos: *El derecho a la ciudad* publicado en 1968, *De lo rural a lo urbano* en 1970, *La revolución urbana* en 1970, *El pensamiento marxista y la ciudad* en 1972, *Espacio y política* en 1972, *Hacia una arquitectura del placer* (escrito en 1973 pero publicado en español en 2018) y *La producción del espacio* en 1974.

El derecho a la ciudad

Para entender en toda su dimensión la propuesta teórica de Lefebvre sobre el derecho a la ciudad es necesario contemplarla en el conjunto de su reflexión sobre el espacio y lo urbano, entendiendo, por supuesto, su aproximación crítica y marxista expuesta en otro tanto de su producción intelectual. Por esto, en la lectura actualizada que hace Harvey se plantea que

[...] si bien la idea del derecho a la ciudad ha experimentado durante la última década cierto resurgimiento, no es al legado intelectual de Lefebvre (por importante que pueda ser) al que debemos recurrir en busca de explicación. Lo que ha venido sucediendo en las calles, entre los movimientos sociales urbanos, es mucho más importante. (Harvey, 2014: 8).

Por su parte y ante esta afirmación, Ion Martínez (2017), en su presentación a la reedición de *El derecho a la ciudad*, expresa que sí es necesario, en pro de analizar la realidad social bajo este concepto, retornar a los orígenes de este, ya que

[...] en realidad, se encuentran mucho más cerca del presente de lo que pudieran hacer pensar los cincuenta años transcurridos desde su publicación original. En este sentido, viene a decir David Harvey que resulta difícil pensar que las reivindicaciones y experiencias vinculadas al derecho a la ciudad durante las últimas dos décadas (desde Porto Alegre hasta Los Ángeles y Nueva York) tuvieran alguna ligazón de fondo con el legado intelectual de Lefebvre. Harvey ve una analogía entre los movimientos y movilizaciones urbanas y el propio pensamiento de Lefebvre, lo cual ayudaría a explicar, según él, la distancia y la falta de vínculos entre ambos: los dos proceden y se nutren de las experiencias concretas de las calles y los barrios, de los malestares urbanos de cada momento [...] En algunos casos esto ha podido ser cierto. Pero Harvey parece desdeñar su propia figura y la de otros pensadores y activistas «herederos», intérpretes y difusores de la obra lefebvriana que en ocasiones han inspirado y en otras asesorado a no pocas experiencias contemporáneas vinculadas a la reivindicación del derecho a la ciudad [...] Así pues, más que la existencia o inexistencia de un vínculo, deberíamos hablar del tipo de vínculo que, sin duda, estaría presente entre Lefebvre y las reivindicaciones actuales del derecho a la ciudad (p., 9).

Es necesario entonces, seguir la idea de Martínez y reflexionar sobre la relación que tiene el pensamiento lefebvriano con la problemática urbana actual, develando sus transformaciones y concurrencias; y seguir también a Harvey en su propuesta de analizar cómo respondió Lefebvre, con relación a su producción teórica, ante los pedidos y necesidades de la gente frente a los problemas urbanos de su época. Al respecto, Martínez (2017), basado en la lectura de Costes (2009), considera que en el libro *El derecho a la ciudad* se pueden distinguir tres ejes de acción (no es casualidad que Lefebvre haya desarrollado su pensamiento siempre en tríadas de análisis): 1) la constatación de la desaparición de la ciudad

tradicional y el apareamiento de una realidad urbana ocasionada por la industrialización, que se caracteriza por imposiciones pero donde se pueden visualizar también posibilidades de cambio; 2) la necesidad, a manera de reclamo, de una “ciencia de la ciudad” que supere la fragmentación del saber y que proponga nuevos conceptos, y 3) la necesidad de estrategias políticas que coadyuven a la reapropiación de la centralidad urbana, la vida urbana, la ciudad como obra.

Es en el último eje donde se debe centrar el debate y la reflexión, toda vez que la gran pregunta tiene que ver sobre quiénes son los protagonistas para decidir las estrategias políticas a implementar: “¿la clase obrera, como apunta en este texto Lefebvre, o bien un sujeto más difuso y heterogéneo como el precariado, tal como insinúa Harvey? ¿Quizá otro?” (Martínez, 2017:10). Harvey es claro en su posición cuando afirma que “solo cuando se entienda que quienes construyen y mantienen la vida urbana tienen un derecho primordial a lo que ha producido, y que una de sus reivindicaciones es el derecho inalienable a adecuar la ciudad a sus deseos más íntimos, llegaremos a una política de lo urbano que tenga sentido” (Harvey, 2014:14). Este derecho que menciona Harvey, inmerso en la idea que la ciudad busca siempre significados políticos, se muestra entonces como el derecho que supera el acceso a la ciudad para poder crear (vía participación) nuevos espacios de socialización. Aquí es dónde se encuentra la esencia del problema, sobre todo en el caso Latinoamericano, donde muchos gobiernos hacen alarde de sus “exitosos” procesos de participación ciudadana, considerando incluso a la población más vulnerable, para declarar que hacen efectivo el derecho a la ciudad.

Esta esencia de la problemática fue visualizada por Lefebvre cuando desarrolla dos cuestiones básicas sobre el derecho a la ciudad en la sociedad contemporánea: “la participación en la toma de decisiones sobre la producción del espacio y el propio uso de ese espacio... [pero] el propio Lefebvre cuestiona los riesgos derivados del espejismo de una participación o de unos usos del espacio que..., en realidad, cambian poco o nada, cuando no las refuerza, las relaciones de poder existentes en el marco de la vida urbana” (Martínez, 2017:11). También Manuel Delgado (2017: 19), afirma que este título se ha convertido en lema de las autoridades para

implementar “eso que se presenta como «participación», que no puede ser otra cosa que participación de los dominados en su propia dominación”. Así, Lefebvre ya observó que la participación de la población convocada por el poder servía justamente para legitimar su intervención:

Otro tema obsesivo es el de la participación vinculada a la integración. Pero no se trata de una simple obsesión. En la práctica, la ideología de la participación permite obtener al menor costo la aquiescencia de personas interesadas e implicadas. Después de un simulacro que más o menos impulsa la información y la actividad social, aquellas vuelven a su tranquila pasividad, a su retiro. ¿No está claro ya, que la participación real y activa tiene un nombre? Ese nombre es autogestión. Lo cual plantea otros problemas (Lefebvre, 2017: 123).

En este sentido, Harvey (2014) retoma que en el enfoque lefebvriano sobre los movimientos revolucionarios, lo espontáneo (en la autogestión) irrumpe cuando las personas producen espacios heterotópicos que les permiten ver, aunque sea por un momento efímero, la posibilidad de que la acción colectiva pueda crear un espacio radicalmente diferente. Para Lefebvre son justamente las prácticas urbanas en la heterotopía (Foucault, 1984) las que delinear espacios sociales de los cuales surgen los hechos y las sensaciones que dan significado a la vida cotidiana y definen las trayectorias revolucionarias. Ahora bien, considerando que estos momentos de visualización de mejores condiciones urbanas son pasajeros si no se consolidan antes de que se diluyan en la vida cotidiana, Harvey afirma que

Lefebvre era demasiado consciente de la fuerza y el poder de las prácticas dominantes como para no reconocer que la tarea última consiste en erradicar esas prácticas mediante un movimiento revolucionario mucho más amplio. Hay que derrocar y reemplazar la totalidad del sistema capitalista de acumulación perpetua, junto con sus estructuras asociadas de clase explotadora y poder estatal. La reivindicación del derecho a la ciudad es una estación intermedia en la ruta hacia ese objetivo. Nunca puede ser un objetivo en sí misma, aunque cada vez más parezca una de las vías más propicias a seguir (Harvey, 2014: 16).

Cabe señalar aquí que la mencionada estación intermedia en la lucha contra el capitalismo, como bien lo expone Martínez (2017), fue materializada por Lefebvre cuando basó su análisis en la profunda crítica que desarrolló al urbanismo funcionalista promulgado por los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) y encabezados por Le Corbusier. Este urbanismo, en el marco de la perspectiva lefebvriana sobre la sociedad de consumo, convertía a las ciudades en escenarios de y para el consumo, otorgándoles un valor de cambio por sobre el valor de uso, ya que “ese urbanismo diseña la ciudad (o cree diseñar) segregando y jerarquizando usos, ahora funciones, y plasmando sobre el terreno la desigualdad social que reforzaba la expulsión de la clase obrera de la ciudad central hacia las periferias y que generaba diversos tipos de guetos: residenciales (tanto para la clase obrera como para las clases acomodadas)” (Martínez, 2017: 12).

Es entonces en la urbanización donde se debe dar el paso intermedio para acabar con el capitalismo, ya que, tal como lo menciona Harvey, “la búsqueda perpetua de plusvalor (beneficio) [...] exige a los capitalistas producir un excedente, lo que significa que el capitalismo produce continuamente el excedente requerido por la urbanización. Pero también se cumple en relación inversa: el capitalismo necesita la urbanización para absorber el sobreproducto que genera continuamente” (Harvey, 2014: 21-22). Por esto es que Lefebvre, desde un enfoque más sociológico que económico, criticó las pretensiones del urbanismo funcionalista para someter a la ciudad a los intereses del poder, entendido como instrumento de las clases capitalistas; y “nos recuerda la existencia, aquí y ahora, de grietas e intersticios, de lo que denominaba «lugares de lo posible», espacios y prácticas espaciales desde donde reivindicar y hacer efectivo el derecho a la ciudad o, mejor, el *derecho a la vida urbana*... que permita restituir el valor de uso del espacio urbano” (Martínez, 2017:13).

En base a esta premisa Harvey concluye que la urbanización “ha desempeñado un papel crucial en la absorción de excedentes de capital [...] y la desposesión de las masas urbanas de cualquier derecho a la ciudad [...] Periódicamente esto da lugar a rebeliones [...] para] definir un modo de vida urbana diferente al que les estaban imponiendo los promotores ca-

pitalistas y el estado” (Harvey, 2014: 45). Esta es la perspectiva que hace reflexionar a Harvey, tan acertadamente y desde la geografía económica, lo siguiente: “si esos diversos movimientos de oposición se unieran de algún modo –por ejemplo, en torno a la reivindicación del derecho a la ciudad– ¿qué deberían exigir? La respuesta [...] es bastante sencilla: mayor control democrático sobre la producción y uso del excedente” (Harvey, 2014: 46).

Ahora bien, como afirma Manuel Delgado (2017) y centrando la reflexión en la producción de las ciudades, resulta que los técnicos del espacio (autodenominados expertos en materia urbana por no decir urbanismo), pretenden abarcar a la ciudad como una totalidad que debe ser ordenada, por lo que para cumplir con

[...] ese objetivo creen los especialistas que pueden escapar de las constricciones que supeditan el espacio a las relaciones de producción capitalista. Buena fe no les falta, ya hacía notar Lefebvre, pero esa buena conciencia de quienes diseñan las ciudades agrava aún más su responsabilidad a la hora de suplantarse esa vida urbana real, una vida que para ellos es un auténtico punto ciego” (p., 17).

En otras palabras, el derecho a la ciudad no puede ser un derecho otorgado ni por los capitalistas ni por los técnicos del espacio, peor por parte del poder político. En este sentido, más allá de que Harvey plantee que “el derecho a la ciudad actualmente existente, tal como está ahora constituido, es demasiado estrecho y está en la mayoría de los casos en manos de una pequeña élite política y económica con capacidad para configurar la ciudad según sus propias necesidades particulares y sus deseos más íntimos” (Harvey, 2014: 47); se constata que,

[...] el derecho a la ciudad que reclamaba Lefebvre era... un super derecho que no se puede encorsetar ni resumir en proclamaciones, normas o leyes destinadas a maquillar un capitalismo «orientado hacia las necesidades sociales». Recuperado en su sentido revolucionario, el derecho del que habla este libro es derecho «a la vida urbana, a la centralidad renovada, a los lugares de encuentros y de intercambios, a los ritmos de vida y empleos del tiempo que permiten el uso pleno y entero de estos momentos». Vida

urbana que es revelación y realización del «reino del uso (del intercambio y del encuentro, liberados del valor de cambio)», que, liberados «del dominio de lo económico (del valor de cambio, del mercado y la mercancía) y se inscriben, por consiguiente, en la perspectiva de la revolución bajo la hegemonía de la clase obrera» (Lefebvre, 2017, pág. 165). Ciertamente que aquel proletariado aparece ahora exhausto y vencido, pero siempre habrá quienes estén en condiciones de asumir impulsos emancipadores, que no consistirán en vindicar el derecho a la ciudad, y menos en recibirlo como concesión, sino en imponerlo desposeyendo de la ciudad a sus poseedores (Delgado, 2017: 19).

Es decir, entre Lefebvre y Harvey existen ciertas diferencias en las concepciones sobre el derecho a la ciudad, por lo que, siguiendo a Garnier (2012), la confrontación entre ambos tiene que hacerse en sentido político más que como ejercicio académico: hay que pasar de la crítica a la acción y reflexionar sobre el qué hacer, algo que los dos autores no delinearon con exactitud programática a pesar de compartir la herencia marxista. Así, es necesario iniciar esta confrontación reconociendo que el primero tiene un enfoque predominantemente filosófico y sociológico, mientras que el segundo privilegia el ámbito geográfico y económico; por lo que es importante recordar que:

El pensamiento de Henri Lefebvre presenta un primer periodo en que interpretaba a la clase obrera como la punta de lanza de una revolución socialista que implicaba una reapropiación colectiva del espacio urbano; y un segundo donde se conformará con una visión “ciudadanista” del cambio social. Por su parte, Harvey define el derecho a la ciudad como el auge de una verdadera civilización urbana radicalmente diferente a la del modo de producción capitalista, pero, en lo que se refiere a las vías y modos para alcanzarla, vuelve a invocar los “movimientos de ciudadanos” y también los “espacios de esperanza” y los “lugares alternativos” (p., 217).

Ambos enfoques, que tienen como objetivo común superar al capitalismo y sus efectos urbanos y sociales negativos en base a una organización consistente de la ciudadanía (Lefebvre enmarcaría en la autogestión), han coadyuvado varias reflexiones que Víctor Delgadillo (2012) indaga al ana-

lizar la implementación de esta retórica progresista en un gobierno local caracterizado por una gestión neoliberal. En este trabajo se establece que en los momentos actuales el debate teórico sobre el derecho a la ciudad se resume en:

a) una visión pragmática que considera como avance sustancial el reconocimiento jurídico de este derecho, pues se trata de un instrumento que permite exigir este derecho al Estado; y b) una visión utópica para la que este derecho es: 1. Una aspiración que pretende construir otro mundo, otra sociedad y otra ciudad justas, equitativas e incluyentes; y 2. Un instrumento de lucha y acción colectiva estratégica para conquistar profundos cambios sociales, económicos y políticos. En la primera visión, este derecho se puede alcanzar y es compatible con el sistema económico hegemónico mundial y las democracias representativas (capitalistas neoliberales); mientras que la segunda visión se ancla a la idea de que el derecho a la ciudad por definición es incompatible con el capitalismo neoliberal. Aquí, no puede haber función social de la ciudad sin distribución equitativa de los recursos urbanos (suelo, agua, vivienda, etcétera) y sin gestión urbana democrática. En otras palabras, en condiciones de tanta desigualdad socioeconómica y de pobreza urbana no puede haber equidad, ni libertad, ni democracia urbana (p., 123).

Las *cartas* por el derecho a la ciudad

Estas dos visiones mencionadas sobre el derecho a la ciudad, la pragmática y la utópica, pareciera que pretenden ser unificadas por los movimientos sociales para tratar de incidir en las políticas del sistema económico actual, con base en una propuesta efectivamente utópica. Así, se han estructurado por ejemplo varias *cartas* que abogan por este derecho y que surgen de similares y a la vez distintas luchas urbanas (muchas veces auspiciadas por ONG y la propia ONU con su “brazo urbano” Hábitat), como la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* (HIC-AL, 2008). Esta última, en sus dos versiones de 2003 y 2004, presenta como principios al ejercicio pleno de la ciudadanía, la gestión democrática de la ciudad, la función social de

la propiedad urbana y de la ciudad, la igualdad y no discriminación, y la protección especial de grupos y personas en situación de vulnerabilidad; y otorga además compromisos de acción tanto a las redes y organizaciones sociales como a los gobiernos (nacionales y locales) y los organismos internacionales, sin olvidar claro al sector privado. Cabe señalar que la gran mayoría de los derechos que recoge esta carta, a veces de forma repetitiva, ya se consideran en otros instrumentos jurídicos nacionales e internacionales. Algo positivo a remarcar es la denominación de *mundial*, lo que recuerda el famoso llamado a los proletarios del mundo por parte de Marx y Engels.

Ahora bien, en lo que se refiere a términos propiamente normativos en los que el Estado en Latinoamérica reconoce el derecho a la ciudad de forma explícita, solo existen tres: el Estatuto de la Ciudad de Brasil de 2001 (Ley Federal), la Constitución del Ecuador de 2008 y la Constitución de la Ciudad de México (aprobada en 2017 y en vigencia desde 2018). Esta última, único instrumento que en la escala de ciudad recoge el derecho a la ciudad en una de las urbes más desiguales y fragmentadas socioeconómicamente del planeta (Delgadillo, 2012), surgió también de la discusión social de otra carta, *La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, firmada en 2010 por el Jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal (a partir de la constitución de 2017 denominado *Ciudad de México*), autoridades del Tribunal Superior de Justicia y de la Comisión de Derechos Humanos, una representante del órgano legislativo local, delegados del Movimiento Urbano Popular y de ONG, así como por HIC-AL (Oficina Regional para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat). Hay que mencionar que este último organismo ha sido un actor relevante en casi todas las cartas por el derecho a la ciudad elaboradas alrededor del mundo.

Es importante señalar que la carta de la Ciudad de México retoma el programa de campaña y de gobierno titulado “Una ciudad para todos” del primer Jefe de Gobierno elegido democráticamente en 1997: Cuauhtémoc Cárdenas, hijo de Lázaro Cárdenas, expresidente mexicano que nacionalizó el petróleo, las minas, los ferrocarriles y la generación de energía eléctrica en la década de los treinta (Delgadillo, 2012); es decir, en una histórica realización para crear el real derecho a un país. Esta carta entonces,

[...] reivindica que la ciudad es una construcción, un producto y un proceso social; un lugar de encuentro, intercambio y complementación humana; y un espacio de diversidad social, económica y política. Expresamente se señala que la ciudad no es una mercancía, sino un espacio de desarrollo humano de interés colectivo y con una función social, que abarca el suelo y todo régimen de propiedad del suelo. Asimismo, se reivindica la gestión democrática de la ciudad, lo que incluye una “verdadera” participación ciudadana en todos los ámbitos de la gestión urbana y de las políticas públicas. En este mismo sentido, se aboga por un disfrute democrático y equitativo de la ciudad. La Carta se propone contribuir a la construcción de una ciudad incluyente, habitable, justa, democrática, sustentable y disfrutable, fortalecer el tejido social y el ejercicio de la ciudadanía; y promover una economía urbana equitativa, incluyente y solidaria (Delgadillo, 2012:131).

Pero en la práctica, aunque esta carta significó un importante insumo para la posterior constitucionalización del derecho a la ciudad, siguiendo a Delgadillo (2012), hay que asumir que una postura política, por no llamarlo *marketing político*, no basta para ejecutar cambios reales en los problemáticos fenómenos urbanos, sino que se requieren de leyes y reglamentos que obliguen a los actores a la realización efectiva de aquellos cambios. Basta una contradicción ejemplificadora: al mismo tiempo que se firmaba *La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, se reformaba la Ley de Desarrollo Urbano que “reduce los espacios y formas de participación ciudadana y facilita la participación del sector privado [...] concede al [Gobierno] el control total sobre el cambio de zonificación de un predio específico, mientras que en [...] Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano sólo participa un representante ciudadano por diez del Ejecutivo y del Legislativo” (p., 133).

Por lo expuesto, se deben considerar por lo menos tres dimensiones (Delgadillo, 2016): 1) la utopía: urbana y política, que busca la cohesión social y la inclusión a través de la función social de la ciudad, del suelo urbano y de la propiedad privada urbana, reivindicando una gestión urbana ampliamente democrática, 2) los derechos sociales, reconociendo las limi-

taciones para su cumplimiento en la sociedad capitalista, sobre todo en lo relativo a mujeres, adultos mayores, infantes, jóvenes, migrantes, personas con discapacidad, etc., y 3) la política por un lado, con principios universalistas que persiguen la justicia social enfocándose en la población menos favorecida, y las políticas públicas por otro, sobre todo las de desarrollo urbano que favorecen los negocios privados encubriéndose en discursos de sostenibilidad y competitividad. En otras palabras, con perspectiva latinoamericana,

[...] esta utopía urbana no reivindica la reconquista de una ciudad perdida, sino la conquista de una ciudad que no hemos tenido: una ciudad para todos... reivindica la conquista actual de instrumentos jurídicos que permitan a los diferentes grupos sociales defender su territorio, defender su derecho a ser incluido en la ciudad, así como la búsqueda de una gestión urbana sino democrática al menos más inclusiva, en la que no sólo decidan qué hacer en ella el capital (grande o pequeño) y el gobierno, sino también los habitantes y residentes (p., 87).

Pensando Quito

Las experiencias y reflexiones sobre estas *cartas* por el derecho a la ciudad, basándose además en la génesis de este concepto, son las que pueden guiar la incorporación de este derecho en la que sería la segunda normativa a nivel de ciudad que lo constitucionaliza: el Estatuto de Autonomía para el Distrito Metropolitano de Quito. Es una oportunidad histórica y factible, toda vez que el proceso que ha asumido el gobierno local, gracias a sus asesores más académicos que propiamente políticos, si es que cabe la separación de ambos términos. Recordando que la obligación ética contraída con los orígenes del concepto, por un instante previo y de manera crítica y contextualizada, es reflexionar en el marco del método de Lefebvre, y con él, el de aquel barbudo alemán considerado como el más grande teórico crítico de la historia.

Se debe considerar entonces y de forma prioritaria, que la incorporación de tan combativo derecho, en el sentido revolucionario planteado

por Lefebvre, solo puede ser entendido como el inicio de una rápida y continua instrumentación de leyes, ordenanzas, reglamentos y manuales operativos que permitan su plena realización. No se puede permitir (sería una deuda contraída con la historia) que el derecho a la ciudad se quede en papel, como aparentemente sucede con su constitucionalización en la carta magna de la República del Ecuador. De ser posible las medidas o compromisos que se encarguen al gobierno local deberían delinear los correspondientes instrumentos jurídicos que se requieren crear o modificar, por no decir desempolvar: la capital de la nación tiene antecedentes que le otorgan la indiscutible reputación de ser *luz de América*.

Al mismo tiempo, asumiendo que la participación ciudadana debe ser reenfocada en este nuevo estatuto (aprendiendo de los vastos procesos existentes en Latinoamérica) se debe reconocer la autogestión como la forma práctica de ejercer el derecho a la ciudad. Este tipo de organización deberá ser fomentada en las unidades mínimas de socialización: los barrios; y deberá ser garantizada por el gobierno local con procesos de formación comunitaria que, más allá de dotar de conocimientos teóricos sobre la problemática de la vida urbana en el neoliberalismo, permitan visualizar y desarrollar aquellas aspiraciones que de manera efímera vislumbra la población de la ciudad, en toda su amplitud: con enfoque de género, infancia, discapacidades, vejez, entre otras.

Estos primeros reconocimientos tienen como objetivo implementar un diálogo a todo nivel para reflexionar sobre la para nada nueva contradicción dialéctica que se presenta hoy como separación: la ciudad y lo urbano. Entender cómo se da la vida urbana en la complejidad del siglo XXI coadyuvará de forma segura a un enfoque objetivo y territorializado sobre “el derecho a la ciudad de Quito”, especificando el nombre de la ciudad y superar su abstracción generalizada, porque hay que entender a la capital de los ecuatorianos como *obra*, en el sentido lefebvriano, es decir como única e irrepetible. Esto reconocerá las formas en que se dan las apropiaciones de los espacios, considerando que solamente el uso de los lugares en las vivencias cotidianas (cuando se les otorga valor de uso sobre valor de cambio) permite apropiarlos de forma verdadera; rechazando así la recomendación espuria implementada por el mercado de que sólo pertenece

lo que puede ser pagado (propiedad privada). Aquí se trata de potenciar la propiedad pública más allá de la función social de la propiedad privada urbana: ser propietarios de la ciudad por usarla y no por pagar.

En este sentido, siempre será oportuno y necesario regresar a Lefebvre, y recordar que “el derecho a la ciudad se manifiesta como forma superior de los derechos: el derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. El derecho a la *obra* (a la actividad participativa) y el derecho a la *apropiación* (muy diferente del derecho a la propiedad) están imbricados en el derecho a la ciudad” (Lefebvre, 2017: 158).

Por último, y recordando lo que se comentó al principio sobre la crisis sanitaria existente en los momentos en los que se escriben estas líneas, y que ha obligado a la población a aislarse y no salir a la ciudad, provocando crisis sociales, culturales, económicas y hasta de pánico contra la gente que sale obligada a trabajar, en su gran mayoría empleada en la “informalidad” o con actividades económicas de pequeña escala realizadas en las calles; causa asombro la pertinencia actual de las palabras de Lefebvre (2017) en sus tesis sobre la ciudad, lo urbano y el urbanismo:

En estas difíciles condiciones, en el seno de esta sociedad que no puede oponerse totalmente a la clase obrera y que, sin embargo, le cierra el camino, se abren paso unos derechos que definen a la civilización (en y, a menudo, contra la sociedad; por y, a menudo, contra la «cultura»). Estos derechos mal reconocidos se convierten poco a poco en costumbres antes de inscribirse en los códigos formalizados. Si entraran en la práctica social, cambiarían la realidad: del derecho al trabajo, a la instrucción, a la educación, a la salud, al alojamiento, al ocio y a la vida. Entre estos derechos en formación figura el derecho a la ciudad (no a la ciudad antigua, sino a la vida urbana, a la centralidad renovada, a los lugares de encuentros y de intercambios, a los ritmos de vida y empleos del tiempo que permiten el uso pleno y entero de estos momentos y lugares, etc.).

Para la clase obrera, expulsada de los centros a las periferias, desposeída de la ciudad, expropiada así de los mejores resultados de su actividad, este derecho tiene un alcance y una significación particulares. Para ella representa, a la vez, un medio y un fin, un camino y un horizonte; pero esta acción

virtual de la clase obrera representa también los intereses generales de la civilización y los intereses particulares de todas las capas sociales de «habitantes», para quienes la integración y la participación se hacen obsesivas, sin que logren hacer eficaces estas obsesiones (p., 165).

Se trata por lo tanto de ver el bosque y no sólo un árbol, se trata de construir el “derecho a la ciudad de Quito” de toda la población en todos los sentidos: fortaleciendo a la vez todos los derechos que posee la humanidad, consiste en considerar a esta utopía como camino y horizonte; después de todo, recordando la idea de Fernando Birri en palabras de Galeano, el *derecho a la ciudad*, como la *utopía*, sirve para caminar... ¡Caminemos!

Bibliografía

- Costes, Laurence (2009). *Lire Henri Lefebvre. Le droit à la ville. Vers la sociologie de l'urbanisme*. París: Ellipses.
- Delgado, Víctor (2016): “El derecho a la ciudad en la Ciudad de México: utopía, derechos sociales y política pública”. En *El derecho a la ciudad en América Latina*, Fernando Carrión y Jaime Erazo (Coords.): 73-90. Ciudad de México: UNAM.
- (2014). “La política del espacio público y del patrimonio urbano en la Ciudad de México: discurso progresista, negocios inmobiliarios y buen comportamiento social”. *XIII Coloquio Internacional de Geocrítica*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- (2012). “El derecho a la ciudad en la Ciudad de México ¿una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal?”. *Revista Andamios*, Volumen 9, número 18, enero-abril: 117-139.
- Delgado, Manuel (2017). “Lo urbano, más allá de la ciudad”. En Introducción *El derecho a la ciudad*. Henri Lefebvre: 15-19. Madrid: Capi-tán Swing.
- Foucault, Michel (1984). De los espacios otros “*Des espaces autres*”, Conferencia dictada en el *Cercle des études architecturales* el 14 de marzo de 1967. *Architecture, Mouvement, Continuité*, Nro. 5, octubre. Traducida por Pablo Blitstein y Tadeo Lima.

- Garnier, Jean Pierre (2012). “El derecho a la ciudad desde Henri Lefebvre hasta David Harvey. Entre teorizaciones y realización”. *Revista Ciudades*, 15 (1): 217-225.
- Harvey, David (2014): *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Buenos Aires: Akal.
- HIC-AL (2008): *El derecho a la ciudad en el mundo*. Ciudad de México: HIC-AL.
- Le Corbusier (1998): *Hacia una arquitectura*. Barcelona: Apóstrofe.
- Lefebvre, Henri (2017 [1968]): *El derecho a la ciudad*. Madrid: Capitán Swing.
- (2018): *Hacia una arquitectura del placer*. Madrid: CIS.
- (2013 [1974]): *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- (1972 [1970]): *La revolución urbana*. Madrid: Alianza.
- Martínez Lorea, Ion (2013). “Henri Lefebvre y los espacios de lo posible”. En Prólogo a *La producción del espacio*, Henri Lefebvre: 7-28. Madrid: Capitán Swing.

La protección del Chocó Andino a la luz de los derechos de la naturaleza y del proyecto de estatuto de autonomía del Distrito Metropolitano de Quito

Adriana Rodríguez Caguana¹ y Viviana Morales Naranjo²

Resumen

El Chocó Andino representa uno de los ecosistemas más biodiversos que posee el Distrito Metropolitano de Quito. Esto se debe a que sus bosques nublados favorecen la vida de especies amenazadas, así como el desarrollo de fuentes hidrológicas para el aprovisionamiento de agua en la ciudad. Sin embargo, debido a factores antrópicos, estos ecosistemas corren el riesgo de desaparecer. Esta investigación evidenciará que las organizaciones locales, en trabajo conjunto con el Municipio de Quito, han recurrido a mecanismos jurídico-políticos como una herramienta de reivindicación para identificar, delimitar y proteger las zonas más vulnerables. Para cumplir el objetivo de fortalecer los mecanismos de protección implementados en el Chocó andino se requiere que el proyecto de Estatuto de autonomía del Distrito Metropolitano de Quito establezca parámetros de conservación que permitan garantizar la tutela jurídica de dos derechos relacionados: los derechos de la naturaleza y los derechos bioculturales en la ciudad de Quito.

Palabras clave

Chocó Andino, Quito, Estatuto de Autonomía, Derechos de la Naturaleza-bioculturalismo.

1 PhD en Derecho Internacional por la Universidad de Buenos Aires, master en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de la Plata. Actualmente es coordinadora de la Maestría en Derechos de la Naturaleza y Justicia Intercultural por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. adranova81@gmail.com

2 PhD (c) en Derecho por la UASB, master en derecho ambiental y desarrollo sostenible por la Universidad París 1 Panthéon-Sorbonne, Docente de derecho en la UDLA y docente invitada en la UASB, vivianamoralesnaranjo@outlook.fr

Contexto ecológico y social del Chocó Andino

El área de patrimonio natural del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) cubre una superficie de 256,407 hectáreas, correspondiente al 60,46% de toda la superficie del Distrito. Se cuantifican 118.000 hectáreas de diferentes tipos de bosques. Además, al tomar como referencia los indicadores de contenido de carbono de la Evaluación Nacional Forestal se puede evidenciar que existe un stock de 10,4 millones de toneladas de carbono en estos bosques (Ordenanza No. 137, DMQ, 2016: 2). Dentro del territorio urbano existen varios espacios biodiversos, como la región biogeográfica del Chocó Andino ubicado en el noroccidente de la ciudad.

El territorio del Chocó es considerado como un área de prioridad para la conservación en el Ecuador, ya que el agua que proviene de los páramos y bosques húmedos del Pichincha abastece al 8% de la población urbana del noroccidente de la ciudad (Ordenanza N. 001 del Municipio del DMQ, 2019:3). Adicionalmente, el Chocó Andino es la séptima reserva de biósfera de Ecuador junto a otras zonas de relevancia natural, como el Archipiélago de Galápagos o el Parque Nacional Yasuní. Una reserva de biosfera se caracteriza por ser una zona abierta que interactúa con la región de la que forman parte a través de un modelo de gestión con áreas interrelacionadas (Unesco, 2018:1). Finalmente, en el Chocó Andino se encuentran los bosques de neblina noroccidentales que representan importantes remanentes de los bosques nublados de la Sierra ecuatoriana y constituyen reservorios importantes de biodiversidad. Estos son necesarios en el mantenimiento de su funcionalidad hídrica, ya que permiten mayor captación y distribución del agua hacia las zonas bajas (Museo Ecuatoriano de Ciencias Naturales, 2009:16).

Los ecosistemas del Chocó enfrentan varias amenazas, como la pérdida de la superficie boscosa, el aumento de las poblaciones humanas y la explotación de los recursos naturales –bosques y minerales–. Entre las especies nativas y endémicas que se encuentran amenazadas en los territorios del noroccidente de Quito se encuentran el oso andino, el colibrí zamarrito pechinegro, el lobo de páramo, el tucán andino piquilaminado, entre otros (Ordenanza No. 137 del Municipio del DMQ, 2016: 4). El Oso Andino u

Oso de Anteojos es el único de las 8 especies de osos en el mundo que habita en América del Sur. Los cuatro núcleos de conservación del oso andino a nivel nacional tienen un área mayor a 3 800 km² (una superficie que garantiza la conservación a largo plazo de una población ecológicamente funcional de oso andino). Además, los núcleos de conservación se caracterizan por tener aproximadamente un 80% de su territorio como áreas protegidas; por ejemplo, bosques protectores, reservas privadas, y áreas en convenio con Socio Bosque. Uno de los núcleos de conservación agrupa las áreas protegidas de las siguientes zonas, El Ángel Cotacachi, Cayapas y Pululahua, este último se encuentra en la ciudad de Quito (Ministerio del Ambiente y Agua del Ecuador, 2019: 16). Por lo tanto, la protección del oso andino requiere un trabajo conjunto de las autoridades, tanto de las provincias como de los municipios de las ciudades que son responsables de velar por las áreas protegidas y el Oso de Anteojos.

En Ecuador, el oso de anteojos se encuentra en peligro de extinción ya que su población se ha reducido en más del 30%, debido a distintos factores entre los siguientes: 1) El boom del monocultivo de caña a partir de 1940; 2) La intensificación de actividades ganaderas extensivas en detrimento de los ecosistemas nativos desde 1970; y, 3) La extracción de madera para la elaboración de carbón y para el uso de la construcción, especialmente entre 1900 y 1980 (Mancomunidad Chocó Andino, 2016: 6).

Adicionalmente, debido a la proliferación de proyectos mineros en la zona del Chocó Andino se han iniciado varios conflictos socio-ambientales que han llegado a judicializarse. Así, el caso No. 1149-19-JP sobre la explotación minera en el bosque protector los Cedros (que forma parte del Chocó Andino) fue seleccionado por la Corte Constitucional del Ecuador por su gravedad, ya que podría existir una afectación a los derechos de la naturaleza. Se afecta particularmente a la biodiversidad de la zona, a las últimas poblaciones del mono araña en estado crítico de conservación y al oso andino.

La explotación de madera, la minería y la agroindustria ponen en evidencia el modelo político-económico de extrahección que se maneja en el Chocó. De acuerdo a Eduardo Gudynas (2013:11), la “extrahección” implica la apropiación de recursos naturales impuesta con violencia en

contra del marco de los derechos humanos y de la Naturaleza. Este tipo de violencia aplica para cualquier tipo de explotación en altos volúmenes de recursos naturales y con prácticas intensiva. Por lo tanto, la extracción de los recursos naturales y los derechos humanos no pueden ser pensadas como dos ámbitos separados dentro del derecho, ya que la apropiación de los recursos en grandes intensidades y extensiones, siempre implica violaciones de los derechos humanos. Efectivamente, la mercantilización desmedida de los recursos naturales implica la destrucción y contaminación de los ecosistemas al mismo tiempo que impone el amedrentamiento y silenciamiento –e incluso represión– de los colectivos que se oponen a la extrahección de los “bienes apropiables”.

En la biorregión del Chocó se estima que habitan 64 osos de anteojos que requieren de bosques en buenas condiciones y agua limpia para su existencia. Sin embargo, el hábitat del animal se encuentra altamente amenazado por la fragmentación del suelo, la cacería, la deforestación, la contaminación del agua por las actividades mineras, la ampliación de la frontera agrícola y agropecuaria y la presencia de barreras artificiales como la carretera Calacalí-Nanegalito³. El cambio en los hábitos alimenticios del animal ha provocado un conflicto socio-ambiental con los habitantes de la zona. Adicionalmente, los osos se convierten en presa fácil para los traficantes que comercializan la grasa del animal, su cuerpo o garras (Secretaría de Ambiente del Municipio del DMQ, 2015: 2).

La relación entre los habitantes de los bosques andinos y la biodiversidad ha sido históricamente compleja, dado que los animales como el oso andino se alimentan de sembríos y de otros animales de consumo humano. Esta relación conflictiva la podemos apreciar en varios personajes míticos como los “ukukus”, quienes eran hijos de osos y de doncellas. Estos personajes tenían poderes mágicos que curaban enfermedades del cuerpo y alma, así como necesarios para producir e incentivar más ganado, por tal motivo es considerado uno de los animales maravillosos, tanto para las culturas paramunas como la amazónica (Rojas-VeraPinto

3 La carretera Calacalí-Nanegalito une dos parroquias: la parroquia rural de Calacalí –que se encuentra a 17 km al norte de Quito y es la puerta de ingreso al Noroccidente de la provincia de Pichincha– y la parroquia rural de Nanegalito que está a 74 km de Quito.

et al, 2019). De hecho, se puede encontrar a estos personajes en la festividad del Qoyllur Rit'i (Cusco-Perú) y Juan Osito en La Jalca Grande (Amazonas).

La relación histórica y mítica explica por qué a pesar de la relación conflictiva, la cual se ha incrementado por las actividades antrópicas de los últimos años (75%), los osos siguen siendo considerados como necesarios y vitales para el corredor andino (45%). En los resultados de investigación sobre el oso andino realizada por María Andrade y Gabriela Espinoza (2019) se señala que: “En el análisis multitemporal de uso de suelo y cobertura vegetal de los años 1990, 2006 y 2017 de la parroquia se determinó que la superficie de bosque se ha reducido el 13, 40% y de páramo el 4,43%. Esto debido a que la superficie de cultivos se ha ampliado el 5,37 % y de pastizales en un 3,63% causando la pérdida y disminución del hábitat natural del oso andino” (Andrade, Espinoza, 2019: 17). Para detener la destrucción del Chocó Andino se requiere superar la “racionalidad económica” que, de acuerdo a Enrique Leff (2004: 352), genera una concepción sobre el desarrollo de las fuerzas productivas que privilegia al capital, al trabajo y al progreso técnico, como los factores fundamentales de la producción. La imposición de la racionalidad económica ha puesto en riesgo los ecosistemas de la zona, ha deteriorado la cultura expresada a través de las formas tradicionales de vida de sus habitantes; y, ha violentando derechos humanos y derechos de la naturaleza. Frente a la racionalidad económica que avanza sin tregua en el Chocó se requiere buscar alternativas desde una óptica biocultural.

A partir del año 2015 los habitantes de los territorios biodiversos han venido reivindicando los derechos bioculturales. Sanjay Bavikatte Kabir y Bennett Tomm definen a estos derechos como

[...] aquellos que conectan las comunidades, la tierra y sus elementos, sus sistemas de tenencia y sus ecosistemas. Aunque esta conexión se realiza a través de los derechos de propiedad, los derechos bioculturales no son una simple reclamación de propiedad (tal como la entiende el sistema capitalista), sino que se derivan de una tenencia tradicional de tierras administradas por la comunidad” (Bavikatte y Bennett, 2015:15).

Por lo tanto, bajo el bioculturalismo, las comunidades resisten al modelo económico que mercantiliza la naturaleza.

El bioculturalismo pretende conciliar los derechos de la naturaleza con los derechos de los pueblos y comunidades presentes en el Chocó andino para gestionar su territorio de manera sostenible, resolviendo sus propios conflictos del entorno y manteniendo su cosmovisión relacional con los animales maravillosos. Para poder aproximarse a la óptica de los derechos bioculturales hay que tener presente la categoría de interculturalidad, la cual puede ser definida como el reconocimiento radical de las diversas identidades que poseen distintas relaciones intersubjetivas posibles, para construir discursos y diálogos democráticos. Si bien el bioculturalismo no es lo mismo que la interculturalidad, en los casos de especies amenazadas se interconectan para potenciar la protección del vínculo de la especie amenazada con los colectivos de los territorios. Desde esta perspectiva, es indispensable que las cortes transiten hacia la construcción de una interpretación intercultural que permita la incorporación de ontologías distintas que valoran su entorno de forma ecocéntrica.

El involucramiento de la comunidad y el Municipio de Quito en la protección del Chocó Andino

En el año 2015 se creó la Mancomunidad de la bioregión del Chocó Andino (MCA) como una plataforma de coordinación, diálogo y gobierno participativo, conformada por seis parroquias rurales: Calacalí, Gualea, Nanegal, Nanegalito, Nono y Pacto. Su principal desafío es generar un modelo de desarrollo alternativo que considere las particularidades de la región y el fortalecimiento de las capacidades locales para la construcción colectiva del Sumak kawsay (Buen Vivir). Así, la MCA representa la movilización de la sociedad civil organizada que pretende convertir al Chocó Andino en un territorio productivo, sustentable y biodiverso. Entre las alternativas propuestas se encuentran: la zonificación técnica de las fincas, sistemas silvopastoriles, uso de cercas vivas, pastoreo rotacional con cerca eléctrica, aprovechamiento del estiércol bovino a través del

uso de biodigestores, fertilización orgánica de potreros, implementación de caminos de vacas para facilitar la movilidad del ganado, uso de registros productivos y reproductivos, buenas prácticas de ordeño, y el uso eficiente del agua (Mancomunidad Chocó Andino, 2017:3). De este modo, los habitantes del Chocó ejercen prácticas bioculturales a partir de la reivindicación de sus propios derechos, que les permite proteger los ecosistemas frágiles y al mismo tiempo desarrollar actividades tradicionales.

La MCA concentra el 48% de los bosques remanentes de la ciudad de Quito y ha optado por sustituir la racionalidad económica por una “racionalidad ecológica”. Esta es definida por Enrique Leff (2004: 356) como el conjunto de condiciones materiales, físicas y biológicas del conjunto de procesos que mantiene el funcionamiento de un ecosistema, o de la biosfera; lo cual incluye la incorporación de “valores de conservación” hacia una “ética ecológica”. Por lo tanto, se trata de una reapropiación de la naturaleza por parte de los colectivos que responde a la iniciativa popular de gestionar los espacios biodiversos. Entre los mayores logros de la MCA se encuentra el reconocimiento que les otorgó la Red Iberoamericana de Bosques Modelo (RIABM) como el primer Bosque Modelo de Ecuador, por ser un ejemplo de planificación en la gobernanza ambiental de un territorio, en armonía con los recursos naturales, con el objeto que no poner en peligro la supervivencia del planeta (Mancomunidad Chocó Andino, 2016: 7).

El manejo responsable de los bosques nublados del Chocó Andino es el resultado de un trabajo conjunto entre las comunidades de la zona y el Municipio de Quito, entidad que ha fomentado la protección y conservación del noroccidente a través de ordenanzas y resoluciones. Así, la Subsecretaría del Ambiente gestiona el Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Metropolitano de Quito (SMANP) como mecanismo de gestión enmarcado en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Se trata, entonces, de un modelo territorialmente consolidado para la gestión, coordinación, cooperación territorial y ambiental que permite garantizar la representatividad y, por lo tanto, la conservación de la integridad ecológica y la biodiversidad de la zona. De la misma forma, promueve la promoción social del uso racional de los bienes y servicios am-

bientales que estos generan a la sociedad, contribuyendo con ello al logro de la sostenibilidad en la ciudad en beneficio de todos los ciudadanos del distrito y del país (Ordenanza No. 213 del Municipio del DMQ, 2007, art. 384.11). Bajo el SMANP la ciudad de Quito ha declarado la creación de varias Áreas protegidas (Ordenanza No. 0088 de 22 de junio de 2011⁴; Ordenanza No. 264 de 3 de julio de 2012⁵; Ordenanza N. 0409 de 11 de julio de 2013⁶; Ordenanza No. 010 de 25 de agosto 2014⁷; Ordenanza 0446 de 4 de junio de 2013⁸, Ordenanza No. 137 de 1 de septiembre de 2016⁹; Ordenanza N. 001 de 9 de mayo de 2019¹⁰). También existen áreas biodiversas del Chocó Andino declaradas reservas privadas por el Ministerio del Ambiente y Agua del Ecuador (MAAE)¹¹ con el fin de salvaguardar los bosques nublados y las relaciones que se entretujan entre los ecosistemas del Chocó y sus habitantes.

Adicionalmente, el DMQ estableció un corredor ecológico para el Oso Andino con 64.554 hectáreas. Los corredores de conectividad tienen por objetivo reducir la fragmentación del paisaje y los riesgos asociados al aislamiento de poblaciones y vida silvestre, mantener flujos migratorios y dinámicas poblacionales que contribuyan a mantener la salud de los ecosistemas, así como la generación permanente de servicios ambientales (Código Orgánico del Ambiente, art. 60). A fin de consolidar las estrategias de protección para esta especie amenazada, se ha creado el Comité ampliado del Corredor ecológico del Oso Andino (CACOA), que es una organización con base local conformada por propietarios de fincas y reservas naturales localizadas a lo largo del Corredor, además de instituciones como el

4 Área de Conservación y Uso Sustentable Mashpi, Guaycuyacu y Sahuangal

5 Área de Conservación y Uso Sustentable Sistema Hídrico y Arqueológico Pachijal

6 Área de Conservación y Uso Sustentable Yunguilla

7 Área de Protección de Humedales Cerro Las Puntas

8 Área de Intervención Especial y Recuperación Laderas Pichincha Atacazo

9 Declaración de los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Guala y Pacto como un área de importancia ecológica, cultural y desarrollo productivo sostenible.

10 Área natural protegida que forma parte del subsistema metropolitano de áreas naturales protegidas en las microcuencas de los ríos Pichán, Alambi y Tandayapa

11 El área protegida Bellavista con 347,69 hectáreas de bosques nativos del Chocó declarada por Acuerdo Ministerial N° 062 del MAE, del 26 de junio de 2019.

Municipio de Quito, el Ministerio del Ambiente del Ecuador y ONGs. El CACOA viene trabajando desde el año 2013 para conservar el hábitat de las especies de la zona –principalmente el hogar del Oso de Anteojos–, la red hidrológica que nace en el corredor y que abastece a varias zonas del Distrito Metropolitano, y los diferentes servicios ecosistémicos que los bosques del Chocó brindan a Quito (Mancomunidad Chocó Andino, 2018: 5).

El enfoque constitucional ecocéntrico en la normativa de protección al Chocó Andino

La gestión comunitaria del Chocó Andino desarrolla la visión ecocéntrica reconocida por la Constitución de la República del Ecuador (2008). La norma suprema prevé una serie de principios y derechos encaminados a proteger la naturaleza y las formas de vida basadas en el respeto a los ecosistemas. Así, por ejemplo, el art. 71 reconoce que la naturaleza o *Pacha Mama*, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Siguiendo la misma línea, el art. 83#6 de la Carta Magna dispone que es responsabilidad de los ecuatorianos respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible. Por otra parte, en su art. 414, dispone que el Estado tomará medidas para la conservación de los bosques y la vegetación, y protegerá a la población en riesgo. Finalmente, el art. 73 se dispone que el Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.

David Keller (2010: 15) afirma que el ecocentrismo no aborda el proceso de expandir el círculo moral hacia los diferentes individuos policéntricos, dependiendo de cada tendencia ideológica (es decir, a humanos en el caso del humanismo; a sujetos de vida, seres sensibles o simplemente seres vivos en el caso del biocentrismo). Más bien, el ecocentrismo es holístico y se opone al individualismo policéntrico. Bajo esta interpretación, la norma

suprema ecuatoriana protege los ecosistemas a fin de que las especies humanas y no humanas puedan existir, mantenerse y regenerarse de acuerdo a sus ciclos vitales.

La protección que otorgan al Chocó Andino, tanto las organizaciones sociales como el aparato estatal, es ampliamente ecocéntrica. Efectivamente, hay dos objetivos que persiguen tanto el SMANP como la MCA y el CACOA a través de sus acciones. Por una parte, se pretende proteger y reparar las zonas que han sido declaradas áreas naturales protegidas. Por otra parte, a través de la declaratoria del “corredor ecológico del Oso Andino” se espera evitar la extinción de especies amenazadas a través de la protección del hábitat en el que estas habitan, transitan, se reproducen o se alimentan. Se trata de una protección que se fundamenta en la necesidad de proteger y preservar los ecosistemas de manera holística.

La protección al Chocó Andino en el proyecto del Estatuto

Son varios los autores que promueven una concepción utilitarista del derecho para reivindicar las peticiones de los grupos olvidados por el Estado. Por ejemplo, para Jesús de la Torre, el derecho cumple un rol importante, porque en el fondo de toda lucha se encuentra la cuestión jurídica. El derecho es la instancia superestructural que ordena las relaciones sociales; por lo tanto, si la situación es injusta se busca la justicia a través de la lucha reivindicatoria. Ahora bien, el derecho no debe ser idealizado, pero tampoco se debe descartar su rol en el proceso de la reivindicación social. Lo pertinente es que una vez que se termina la etapa de la defensa de un derecho, se acentúe lo jurídico con base en lo político, para reforzar el discurso político defendido por los grupos oprimidos (2005: 41,47). Efectivamente, a fin de proteger y reparar de manera efectiva los ecosistemas, se requiere la presencia de normas que resulten incómodas para el capitalismo que promueve la mercantilización de la naturaleza y la pérdida de identidades colectivas y solidarias en las comunidades. Por tal motivo, los derechos de la naturaleza se convierten en una herramienta primaria para la protección de los eco-

sistemas frente al extractivismo, así como la protección socio-cultural de los colectivos que viven en relación de armonía y respeto con su entorno.

Es deber del Estado incorporar en el derecho formal las pretensiones de los grupos sociales, que exigen el reconocimiento estatal y la protección de las prácticas alternativas que mantienen una interdependencia de Naturaleza-Cultura. A fin de efectivizar los derechos de la naturaleza y los derechos bioculturales en el Distrito Metropolitano de Quito es necesario que las normas y políticas públicas distritales desarrollen el contenido de dichos derechos, para lo cual, se deberán tomar en cuenta las prácticas cotidianas sostenibles que mantienen ciertas comunidades del Chocó.

Precisamente, el borrador del documento “Proyecto de Estatuto de Autonomía para el Distrito Metropolitano de Quito” (2020), planteado por el municipio de la ciudad, puede convertirse en un instrumento legal que reivindique los derechos de la naturaleza y los derechos bioculturales de forma interdependiente y complementaria. Este proyecto normativo puede marcar un hito por las siguientes razones: a) es el primer Estatuto Metropolitano que se elabora en el Ecuador, b) es un documento que está abierto a debate público para recibir los aportes de la ciudadanía; 3) esta iniciativa normativa incluye temas relacionados con la protección ambiental. Entre las fortalezas del Proyecto cabe señalar que en su artículo noveno se establece que uno de los fines fundamentales del Gobierno Metropolitano es que toda actividad pública se base en el respeto a los derechos humanos y de la naturaleza. Esto implica que toda política, decisión administrativa y normativa distrital, deberá tomar en cuenta los principios y derechos establecidos en la Constitución 2008 a favor de la naturaleza en su calidad de sujeto con derecho a la protección y a la reparación.

Adicionalmente, el artículo 15 del proyecto normativo establece que la naturaleza tiene derecho a la protección del Gobierno del Distrito Metropolitano frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural, antrópico o tecnológico, mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, a fin de minimizar la condición de vulnerabilidad. Por lo tanto, el derecho administrativo, tanto en el procedimiento ordinario como en el proceso administrativo sancionador

deberá tomar las medidas necesarias para prohibir, o al menos limitar, toda actividad humana que ponga en riesgo a los ecosistemas. Del mismo modo, el Concejo Metropolitano, en su calidad de órgano legislativo y de fiscalización, deberá emitir normativas ecocéntricas que permitan el ejercicio pleno de los derechos de la naturaleza.

De la misma forma, el Proyecto de Estatuto desarrolla el modelo de gestión ambiental en el distrito y establece las competencias del Gobierno Metropolitano, entre las que se encuentran las de establecer lineamientos, directrices, normas y mecanismos de control y seguimiento para la conservación, manejo sostenible y restauración de la biodiversidad y el patrimonio natural. Esto con el objetivo de desarrollar o profundizar los lineamientos establecidos por la Autoridad Ambiental Nacional y proteger las especies en peligro de extinción. Incluso, cuando sea del caso, se podría solicitar la inclusión de animales en peligro en las listas de especies amenazadas de la Autoridad Ambiental Nacional. Finalmente, se reconoce como parte de las directrices de la ciudad la función social del territorio. Esta se entiende como el espacio para conseguir el bienestar de los vecinos y el goce efectivo de los derechos, en armonía con la naturaleza.

Como se puede observar, el proyecto recoge la obligación constitucional de los habitantes de Quito a ejercer su derecho de propiedad con base a la función social –como ya lo establecía el art. 30 de la Constitución de 1998–. Sin embargo, el proyecto va más allá, porque la propiedad también está sujeta a una función ambiental, como mecanismo para frenar ciertas conductas contrarias al medio ambiente y a la naturaleza. Por lo tanto, estamos frente a una intención política del Municipio para desarrollar el concepto de “función ecológica de la propiedad”, reconocida inclusive a nivel internacional a través de la *Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza*, el 12 de febrero de 2017. El principio seis de esta declaración afirma que toda persona natural o jurídica o grupo de personas que posea o controle tierras, aguas u otros recursos, tiene el deber de mantener las funciones ecológicas esenciales, asociadas a dichos recursos y de abstenerse de realizar actividades que puedan perjudicar tales funciones. Las obligaciones legales de restaurar las condiciones ecológicas de la tierra, el agua u otros recursos son obligatorias para todos

los propietarios, ocupantes y usuarios de un sitio y su responsabilidad no concluye con la transferencia a otros del uso o del título de propiedad.

El Proyecto de Estatuto redefine los cimientos del derecho de propiedad y el derecho a la ciudad porque nos invita a construir ciudades más participativas y sostenibles. Para Verdaguer, “Son los propios habitantes del territorio quienes mayor conocimiento dinámico acumulan, y, por tanto, mayor capacidad propositiva y de acción poseen con respecto a su hábitat” (2003:17). De ahí que sea necesario que el Municipio del DMQ dialogue permanentemente con las comunidades del Chocó Andino para establecer mecanismos político-jurídicos que permitan tener bosques más sanos y ciudades menos enfermas. Como bien señala Harvey, siguiendo a Henri Lefebvre:

La ciudad tradicional ha muerto, asesinada por el desarrollo capitalista desenfrenado, víctima de su necesidad insaciable de disponer de capital sobreacumulado ávido de inversión en un crecimiento urbano raudo e ilimitado sin importarle cuales sean las posibles consecuencias sociales, medioambientales o políticas. Nuestra tarea política consiste en imaginar y reconstruir un tipo totalmente diferente de ciudad, alejado del repugnante caos engendrado por el frenético capital urbanizador globalizado. Pero eso no puede suceder sin la creación de un vigoroso movimiento anticapitalista que tenga como objetivo central la transformación de la vida urbana cotidiana (Harvey, 2013: 14)

Solo la participación efectiva de los colectivos campesinos, indígenas, afros y mestizos que habitan el Chocó Andino durante la construcción del Estatuto del DMQ permitirá proteger los territorios biodiversos y generar una gobernanza ecológica tan necesaria en un Estado Plurinacional e Intercultural.

Conclusiones

Las iniciativas propuestas por las comunidades locales del Chocó Andino ponen en evidencia que existen formas alternativas de alcanzar el bienestar humano. Vivir en armonía con la naturaleza y respetar sus ciclos evolutivos requiere de un cambio cultural hacia un enfoque intercultural que nos

aleje de la racionalidad económica y nos acerque a la racionalidad ecológica como modelo para garantizar la sobrevivencia de la naturaleza. De ahí que sea necesario que el derecho intervenga como herramienta que coadyuve a construir y desarrollar el nuevo modelo político-económico de enfoque ecocéntrico que ha sido reconocido en la Carta Magna de Ecuador y que es defendido permanentemente por los habitantes del Noroccidente de Quito. Por lo tanto, el involucramiento de la comunidad a fin de exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza y de los derechos bioculturales es una pieza fundamental para alcanzar la protección de los ecosistemas biodiversos presentes en los territorios del Chocó Andino.

Por otra parte, aunque es meritorio que el Municipio de Quito haya promovido la protección de los territorios del noroccidente la ciudad, esta preocupación se ha limitado a la tutela ecocéntrica de espacios biodiversos y especies amenazadas para garantizar el mantenimiento de los ciclos vitales y los procesos evolutivos de los ecosistemas. Sin embargo, el Gobierno Autónomo Descentralizado, hasta el momento, no ha desarrollado el enfoque biocéntrico¹² para promover la protección jurídica de todos los seres vivos. Una protección basada en el valor intrínseco y capacidad de sintiencia de los ecosistemas y sus animales. Así, una tarea pendiente del Municipio es que, a través de su Proyecto de Estatuto, sus políticas públicas y su normativa seccional, construya una nueva epistemología ecológica a nivel local. Esto es indispensable porque es necesario asegurar la preservación y la reparación de los espacios biodiversos. Se trata de incluir una perspectiva intercultural dentro de la comunidad moral a cada uno de sus habitantes humanos y no humanos. Se trata de respetar la vida en todas sus formas.

12 (Taylor, 2011:151). En el biocentrismo la condición para pertenecer a una comunidad moral merecedora de protección jurídica no es la razón, la sensibilidad o la conciencia, sino la vida en sí misma. Por lo tanto, desde el momento que adoptamos la posición de respeto a todas las formas de vida, nos comprometemos a respetar ciertos principios morales, que pasan a ser considerados ley universal y que consecuentemente deben ser acatados por todos los obligados

Bibliografía

- Andrade, María y Gabriela Espinoza (2019). “Interacción ser-humano-oso andino (*tremarctos ornatus*) en la parroquia plaza Gutiérrez, cantón Cotacachi. Propuesta para su conservación. 2019.” Tesis de Licenciatura UTN.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
- Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial 1, 11 de Agosto de 1998.
- De La Torre Rangel, Jesús (2005). *El derecho que nace del pueblo*. México D.F.: editorial Porrúa.
- Ecuador, Municipio del DMQ, Ordenanza N. 001, 9 de mayo de 2019. Disponible en: http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20A%C3%91OS%20ANTERIORES/ORDM-001%20-%20CODIGO%20MUNICIPAL%20PARA%20EL%20DMQ..pdf
- , Ordenanza No. 137, 1 de septiembre de 2016. Disponible en: http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Proyectos%20Ordenanzas/137/Ordenanza%20No.%20137.pdf
- , Resolución C 431, 11 de julio de 2013. Disponible en: <http://www.quitoambiente.gob.ec/ambiente/index.php/buenas-practicas-ambientales/proyectos/13-patrimonio-natural>
- , Ordenanza No. 213, 12 de abril de 2007. Disponible en: <http://www.amt.gob.ec/files/AMT-Ordenanza-213.pdf>
- Gudynas, Eduardo (2013). “Extracciones, extractivismos y extrahecciones: un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales”, *Observatorio del Desarrollo-CLAES*, Nro. 18, pp. 1-18.
- Harvey, David (2013). *Ciudades rebeldes Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. España: Akal.
- Keller, David (2010), *Environmental Ethics: the big questions*. New Jersey: editor Wiley-Blackwell.
- Leff, Enrique (2004). *Racionalidad ambiental: la reapropiación social de la naturaleza*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

- Mancomunidad Chocó Andino (2018). “MCA territorio productivo, sustentable y biodiverso”. Disponible en: <http://www.bosquesmodelo.net/wp-content/uploads/2018/09/Bolet%C3%ADn-1.pdf>, (visitado el 25 de marzo de 2020).
- (2017). “MCA, territorio productivo, sustentable y biodiverso”. Disponible en: <http://www.bosquesandinos.org/wp-content/uploads/2017/09/BOLETIN-5-MCA.pdf> (visitado el 23 de marzo de 2020)
- (2016). “MCA territorio productivo, sustentable y biodiverso”. Disponible en <https://condesan.org/recursos/boletin-1-mancomunidad-choco-andino-territorio-productivo-sustentable-biodiverso/> (visitado el 22 de marzo de 2020).
- Ministerio del Ambiente y Agua del Ecuador. (2020). “Plan de acción para la conservación del oso andino (*Tremarctos ornatus*) en el Ecuador”. Quito: MAAE.
- Museo Ecuatoriano de Ciencias Naturales (2009). “Ecosistemas del Distrito Metropolitano de Quito”. Disponible en http://www.quitoambiente.gob.ec/ambiente/images/Secretaria_Ambiente/Documentos/patrimonio_natural/biodiversidad/guia_ecosistemas_dmq.pdf
- Rojas, Roxana, Roberto Gutiérrez, Yuri Beraun-Baca, Rosa Zegarra (2019). *Conviviendo con el oso andino en el Perú. Diagnóstico y pautas para el manejo de los conflictos humano-osos*. Lima: Sociedad Zoológica de Fráncfort Perú (FZS Perú).
- Secretaría de Ambiente del Municipio del DM de Quito (2015). “Esfuerzos del Gobierno Local del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en la Conservación del Oso Andino y su hábitat al Noroccidente del DMQ”. Disponible en http://www.quitoambiente.gob.ec/ambiente/images/Secretaria_Ambiente/Documentos/patrimonio_natural/biodiversidad/articulo_gestion_sa_conservacion_oso_andino_1sep2015.pdf, (visitado el 25 de marzo de 2020).
- Sanjay Bavikatte Kabir y Bennett Tom (2015). “Community stewardship: the foundation of biocultural rights”. *Journal of human rights and the environment*, Reino Unido: 1-20.
- Taylor, Paul (2011). *Respect for Nature: A Theory of Environmental Ethics*. Princeton: Princeton University Press.

- Unesco-Oficina Regional de Ciencias para América Latina y el Caribe (2018). “Reservas de Biosfera en América Latina y el Caribe”. Disponible en <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Montevideo/pdf/FolletoMAB-MapasRB-ES-2018-web.pdf> (visitado el 20 de marzo de 2020).
- Vallejo, Santiago (2019), “la considerabilidad moral: fundamento ético del reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derecho”. *Revista latinoamericana de Estudios Socioambientales Letras verdes*, N° 26: 11-34.
- Verdaguer, Carlos (2003). “Ecologismo urbano y urbanismo ecológico: convergencia necesaria”. *El Ecologista*, N° 34: 16-18.

Comunas ancestrales en los Andes quiteños

Freddy Enrique Simbaña Pillajo¹

Resumen

Caracteriza la situación y evolución de las comunas quiteñas desde la situación ontológica y jurídica con la legislación de la época. Junto a la aproximación del pensamiento y praxis comunal. La metodología en el ejercicio etnográfico comprendió la sistematización de conversatorios, encuentros, reuniones con dirigentes comunales entre el 2010 y 2018, para descifrar los niveles de fortaleza, organización, identidad colectiva, tejido social y sus transformaciones.

Frente a las problemáticas en términos legales y las constantes transformaciones de las comunas ancestrales se describió las características, potencialidades, contradicciones y subjetividades de estas. Adyacente con sus procesos en relación con el Quito urbano, sus tipologías, representaciones sociales y tipo filiales en el siglo XXI

Palabras clave

Comunas Ancestrales, Quito, Ley de Comunas, Tipologías.

1 Doctor en antropología social y cultural. Universidad Politécnica Salesiana. Quito, Ecuador. Grupo de Investigación en Educación e Interculturalidad (GIEI). fsimbana@ups.edu.ec

Contexto, ontología y antecedentes históricos.

Plantear una tipología de las comunas ancestrales quiteñas es apresurado debido a la poca información que se posee de su realidad y su diversidad. Según datos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ, 2012) existen 75 comunas en el área metropolitana.

La ciudad de Quito, ubicada a una altitud de 2850 msnm, fue fundada en el siglo XVI, sobre las ruinas de la ciudad inca, la cual a su vez se había erigido sobre vestigios preincas. La población actual es de 2.104,991 habitantes. Está dividida en 8 administraciones zonales, 32 parroquias urbanas y 33 parroquias entre rurales y suburbanas (DMQ, 2012).

En esta investigación, para la ubicación de las comunas ancestrales de la ciudad de Quito, se parte de una aproximación histórica y legal, así como, de algunas contradicciones en sus marcos normativos y sus constantes transformaciones.

Desde sus inicios, el proyecto conquistador y fundacional en América, llevó consigo el aparataje conceptual, normativo, económico, político y territorial ibérico. El desencuentro con las poblaciones indígenas hizo que, en primera instancia, se suscitara el debate en torno al estatuto jurídico y derechos del diferente, el que consideraba las racionalidades, cosmovivencia, proceso organizacional, autoridad y gobierno de los pueblos sometidos. Entre 1550 y 1551, la Junta de Valladolid, se dirimía el estatuto jurídico de los indios, conocido como polémica de naturales, el cual no pretendía debatir sobre la racionalidad de los indios o sobre si éstos eran humanos dotados de alma (asunto zanjado afirmativamente por la bula *Sublimis Deus* de Paulo III en 1537), si no sobre las intuiciones de los modos de vida de los indígenas y la capacidad organizativa en el territorio (Labrador, 2020: 15).

Según Salomón (2011), los gobiernos comunales y autónomos, derivados de los señoríos étnicos y de los “*llajtakuna*” (comunero), constituían los relacionadores móviles de intercambio entre las regiones geográficas, antes de la llegada de los incas y con la conquista española. Sin embargo, a los diecisiete años de la fundación de la ciudad de Quito, estos gobiernos comunales y autónomos se eliminaron debido a la implementación, desde

la colonia, de un sistema de gobierno forzado e imperial que regía sobre los pueblos sometidos.

En los primeros años de la colonia, las poblaciones indígenas, al ser reubicadas como forma de reestructuración del mundo rural ante la nueva demanda de los conquistadores por tierras, se organizaron bajo territorios de propiedad comunal y sistemas de parentesco, lo que posibilitó el mantenimiento y fortalecimiento de las relaciones sociales y comunitarias que fueron reconocidas por las instituciones coloniales. Esto no significó la ausencia de conflictos y abusos, sobre todo, con los hacendados, quienes pugnaban por apropiarse de la tierra y de los recursos naturales, especialmente, el agua. Sin embargo, amparados por la legislación colonial y por la iglesia, los pueblos indígenas, lograron mantener sus territorios, fortificando la propiedad comunal y las relaciones de intercambio.

El 4 de julio de 1825, Bolívar decretó el reparto de tierras entre los indígenas y la abolición de la jurisdicción propia de los caciques o autoridades. Esto llevó a que los indios fueran asimilados e identificados como ciudadanos de la República. La igualdad legal empeoró su situación, pues perdieron autonomía y con ello, el control de las tierras comunales. Esto produjo que las élites criollas, y en menor medida la población negra, mejoraran su situación a costa de la población indígena (Castillo, 2013: 431-453). La presión sobre las tierras colectivas se mantuvo y fue extendiéndose por el fortalecimiento de las haciendas en el siglo XVII y XIX. Los procesos de resistencia fueron cada vez más necesarios para restaurar la unidad y organización en las comunas. Muchas de las poblaciones indígenas, a finales del siglo XX, se organizaron a partir de la desvinculación con las haciendas

¿Qué entendemos por comuna?

El término comuna, se remonta a la edad media, donde la formación de Concejos castellanos y numerosos litigios llevaron a la defensa de los territorios comunales que: “[permitieron] comprender la dinámica de la lucha social que atraviesa la formación feudal en los inicios de los procesos transicionales”. Más adelante, el término comuna, toma la dirección hacia

la comuna de París de 1871, donde viene a significar el proceso político popular auto gestionado y autónomico (Carrera y Solórzano, 2018: 10)

La noción de comuna es analizada desde la perspectiva de la biopolítica que etimológicamente proviene de dos vocablos latinos: *com* (con) y *munus* (oficio, función, don, obligación y deuda). Así, la comuna es un vínculo entre individuos que nace de las obligaciones, funciones, afectos y responsabilidades entre ellos (Espósito, 2003: 32).

En América Latina, la comuna es una expresión usada para referirse a una unidad administrativa en la cual se subdivide el área urbana de una ciudad media o principal, que agrupa barrios y poblaciones. También es la división administrativa menor y básica territorial que pertenece a una municipalidad (Simbaña, 2017: 210).

En el Ecuador, las comunas tienen momentos constitutivos entre leyes y reformas. El primer momento, inicia en el siglo XX hasta el año de 1964 y, según Martínez (1998), estuvo influenciado por la promulgación de la Ley de Comunas de 1937. El segundo, acontece entre 1965 a 1974 y está motivado por las reformas agrarias. El tercer período, que data entre los años 1975 a 1991, ocurre dentro del marco de los proyectos de desarrollo rural y la cooperación al desarrollo. Por lo que la comuna en el Ecuador es considerada como sujeto histórico, político y de resistencia. Además, existen dos reformas implementadas por las instituciones estatales, desde 1994 al 2006, en relación con las tierras comunales, que respondieron a intereses neoliberales y capitalistas. En la Constitución del 2008 se tiende a una transformación y resignificación de la comuna, la cual sigue vigente hasta hoy en día.

Para abordar el tema de las comunas en la ciudad de Quito, es preciso considerar los ejes de estudio de algunos autores sobre el tema. Kingman (1992) parte del derecho a la diversidad comunal y a la tradición simbólica cultural de las comunas indígenas y a los constantes tratos con las haciendas, las ciudades y las parroquias mestizas a lo largo del siglo XIX. Andrade (2016) las analiza desde la teoría jurídica, el derecho y las normativas urbanísticas. Jácome (2019) indaga los procesos fallidos de la disolución de comunas urbanas. Santillana (2014) compara las formas particulares que configuran y definen la ciudad de Quito y las relaciones urbano-rurales.

Así mismo, explora la situación de las comunidades urbanas de Quito. Bayón (2016) enfoca lo periurbano y la reconfiguración de disputas territoriales entre los problemas empresariales frente a las experiencias comunales. Mérida (2016) examina lo relativo al ejercicio de la autonomía comunal, las relaciones paternalistas con el estado y las disputas por la hegemonía comunal. Finalmente Rayner (2019) actualiza el debate sobre la (re)construcción de la comuna en el Estado plurinacional, el territorio comunal en disputa y el futuro de las comunas del Ecuador.

De esta manera, en los andes quiteños, en tiempos de la modernidad, comuna es considerada un residuo cultural y un rezago del desarrollo, con un anclaje que conlleva procesos de transformación cultural con mediaciones materiales frente a la modernidad de ideas, donde el centro y la periferia, establecen relaciones de dependencia que tienden a efectos de intercambio desigual.

En la posmodernidad, la perspectiva de comuna, añade a su bagaje histórico, la búsqueda de innovaciones, ecosistemas, reingenierías, procesos, ejes sistémicos y coworking, en la gestión de bienes de uso común, los cuales se amplía a los saberes científicos, sagrados y cotidianos, que están conexos a la creación del conocimiento y han sustituido la concepción de lo comunal, solo como la unidad de territorio, concebida hace cinco siglos en los países ibéricos y antes de los procesos de conquista de los andes ecuatorianos.

En todos los casos, se hace referencia a la población originaria que comparte intereses, destinos y convivencias comunes, así como distribución de lo común que consideran todos los habitantes del lugar. La comuna es lo contrario a monarquías, poderes y gobernantes propios de un estado unitario. El término comuna, se lo reconoce en varios países del mundo e indudablemente con concepciones distintas y en diferentes ámbitos de la sociedad.

Antecedentes jurídicos e institucionalidad de las comunas

Desde 1828 se promulgaron algunas normas, fruto de la tradición española, que definen al sector rural como “indígena”, caracterizándose como

un grupo étnico diferente, autóctono y original americano¹³ (Iturralde, 1980: 68). En el siglo XX se definen a los grupos indígenas como labriegos o campesinos y se dictan normas particulares para los sectores “rurales” donde se encuentran estos grupos. Las normas responden a una política estatal que busca la integración de la población indígena y campesina al desarrollo nacional, vinculándolos al Estado por medio del pago de tributos, lo cual configura el sometimiento y los abusos del Estado proteccionista, recaudador y tutelar.

En este contexto se expide la Ley de Organización y Régimen de las Comunas, en agosto de 1937¹⁴, reformada posteriormente por el Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas en 1976¹⁵, que establece derechos a las comunidades, atribuciones y deberes del Estado en la *protección* de las comunas; se dota de competencia al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGAP) para conocer y resolver las controversias en que fueren parte una o más comunidades; se define la competencia de los jueces, de lo civil, para conocer y resolver controversias entre comunidades, o entre una comunidad y personas extrañas a la misma frente al dominio o posesión de tierras; y, se restringe la posibilidad de hipotecar los bienes comunales, previa autorización del MAGAP.

Se expide un acuerdo ministerial¹⁶ que dispone a la Dirección de Organización y Capacitación Campesina, en colaboración con las respectivas Direcciones Zonales del MAGAP, la realización del reconocimiento de las tierras que se hallan en posesión de indígenas y campesinos en el país.

En el año 2004, la reforma a la Ley de Organización y Régimen de las Comunas vigente hasta la fecha¹⁷, reconoce la personería jurídica de las comunas y establece su jurisdicción dentro de la parroquia urbana o rural; señala como requisito de constitución un mínimo de 50 personas radicadas habitualmente; reconoce a las comunas el derecho de federarse; establece

13 Ley de Contribución de Indígenas años: 1928, 1851 y 1854.

14 Promulgada mediante Decreto Supremo No. 23 de 7 de diciembre de 1937, publicado en el Registro Oficial No. 39 y 40 de 10 y 11 de diciembre de 1937.

15 Publicado en el Registro Oficial 188 de 07 de octubre de 1976, modificado en marzo del 2009.

16 Publicado en el Registro Oficial 395 de 05 de agosto de 1977.

17 Publicada en el Registro Oficial Suplemento 315, de 16 de abril de 2004.

su dependencia administrativa al MAGAP; define como el órgano oficial y representativo al Cabildo; garantiza la posesión de bienes colectivos de las comunas y los reconoce como patrimonio de todos sus habitantes, su uso y goce se adecuará a la conveniencia de cada comuna.

Ese mismo año también se promulga la Ley de Desarrollo Agrario¹⁸ que garantiza el derecho de propiedad de la tierra y su aprovechamiento de manera comunitaria, mientras se cumpla con la función social. Se promueve a las organizaciones empresariales campesinas de producción agropecuaria, y se permite el fraccionamiento de los predios comunales para la transformación de las comunas en otras formas asociativas o cooperativistas, lo cual permiten el fraccionamiento del territorio comunal. También, motiva a las comunas a disolverse para ingresar hacia un nuevo modelo barrial para suplir la infraestructura básica y servicios insatisfechos de los últimos 50 años.

La Constitución ecuatoriana del 2008 reconoce a las comunas como parte del Estado y garantiza algunos derechos colectivos como una forma de organización ancestral (Art. 60) el mismo que reconoce a las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial. Y, en los (Art. 56 y 57) les mantiene la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles (Constitución, 2008: 41-44).

En el (Art. 321) el Estado ecuatoriano acepta el derecho a la propiedad en múltiples formas, entre ellas la pública, la privada, y la comunitaria, en tanto cumplan una función social y ambiental (Constitución, 2008: 151). Las comunas y sus unidades territoriales poseen fuentes de aguas, ecosistemas naturales y minerales. Estos últimos incesantemente están en tensiones y amenazados por la industria minera y extractivista que busca, con el Estado, el desconocimiento de la tenencia colectiva del territorio y los bienes comunes.

Es así como, en los temas ambientales y de interés nacional, las comunas no podrían ejercer el derecho de solicitud a la convocatoria a consulta popular. “[...] Si la explotación minera se fuera a realizar en un área protegida, según, el (Art. 407) de manera fundamentada, deberá obtener

18 Publicada en el Registro Oficial Suplemento 315, de 16 de abril de 2004. Última modificación: 29 de diciembre de 2010.

la previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular (Constitución, 2008:180)”. Esta última, es maniobrada para desautorizar y sustituir la tenencia colectiva de amplios territorios por su baja densidad poblacional y producción agrícola.

Contradicciones y alevosías

La Ley de Comunas de 1937 ha sufrido reformas tres veces, con énfasis en la *tutoría* administrativa y jurídica respecto del Estado. Pero el tema clave referente a las características, tipología, actividades y la producción del espacio comunal se mantuvo inalterable. La Ley determina que las Comunas son una instancia o institución insoluble entre organización social y propiedad. Está asociada exclusivamente a la propiedad de la tierra, o al tipo de la propiedad. A pesar de que, desde finales del siglo XX, un 75 % se habían repartido como producto de la reforma agraria. Hoy, con esas definiciones relativas a la tenencia de la tierra, la propiedad colectiva de las comunas ya hubiera desaparecido en el Ecuador.

Según el (Art. 1) la Ley de Comunas menciona: todo lo que no es parroquia o municipio son comunas, es decir, están recluidas o limitadas a espacios rurales o alejados de las ciudades (Congreso Nacional, 2004: 1). Lo anterior provoca una representación social sobre ellas, tanto en lo jurídico como también en las mentalidades de la gente, como exclusivamente rurales y no modernas. Con lo anterior, ya todas las comunas estarían extintas.

En consecuencia, la Ley de Comunas asume con mucho énfasis que la producción agraria es la base económica, aunque hoy es todo lo contrario. Muy pocas son agrícolas y artesanales, tienen pluri actividades enfocadas en servicios, transportes, turismo y otras economías.

Estas concepciones y representaciones de las comunas ancladas en el tiempo y sin cambios se originan desde los años de la década de 1980, donde muchas organizaciones, colectivos y asociaciones sufrieron procesos de fragmentación y repartición de tierras, dejando el vínculo cooperativismo y asociativismo hacia sistemas de propiedades familiares e individuales con

escrituración. Hasta ese entonces, las comunas como sujeto de investigación pierden relevancia para las instituciones y por los estudios agrarios, puesto que estaban destinadas a desaparecer por las constantes transformaciones económicas y globales.

El estado y sus estructuras de planificación carecen de conocimientos sobre la existencia de comunas vivas. En muchos casos están llenos de prejuicios, discriminaciones y estigmatizaciones, que originan nudos sobre la legislación de bienes públicos y bienes comunes o viceversa. Existen concepciones y representaciones respecto a las comunas como antiguas, premodernas, sin legalidad y fuera de las ciudades. Estos imaginarios se desprenden en mayor medida del concepto que amalgama la Ley de Comunas vigente en la normativa ecuatoriana. Para Floresmiló Simbaña, dirigente del movimiento indígena ecuatoriano y presidente de la Comuna La Tola Chica, pone de manifiesto una contradicción en el marco jurídico frente a un funcionario municipal en Quito, Floresmiló:

[...] a raíz de un trámite de adquisición de un servicio de agua potable, en la Comuna, el funcionario que hacía la inspección exigía a la Comuna que declare los caminos comunales que son construido por la comuna, bajo financiamiento de las comunas, con mano de obra de las comunas [...] exigía que por donde pasa la tubería del agua potable, esos caminos sean declarado de uso público. Sí, lo que nosotros proponíamos, lo que podríamos es declarar bien comunitario de uso público, pero no bienes públicos, entonces, ahí se suscitó una discusión al final. Este funcionario sentenció diciendo que las comunas deben desaparecer y nos evitamos problemas (Simbaña, Comunicación personal, septiembre de 2017).

Bajo esta concepción, las acciones de palabra y sentencia de los funcionarios públicos municipales y los operadores de la planificación municipal muestran descontentos y reflejan tensiones, contradicciones y provocan conflictos en la operativización del estado desde un modelo monocultural y con visiones pocas integradoras.

Estas representaciones sobre el debilitamiento de las comunas ha sido aprovechada, durante la década de 1990, por la estructura modernizadora estatal que prestó poca importancia a las comunas asentadas en las

ciudades y a las cabeceras parroquiales en la ciudad, que sufren grados de descalificación simbólica, desplazamiento, invasiones y conflictos, por las redes inmobiliarias que fomentan la disolución de las comunas, al ser cuestionada y reemplazada por nuevos interlocutores, como los dirigentes barriales y deportivos; los partidos políticos que especulan servicios, bienes y programas con el estado.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)¹⁹, exonera a las tierras comunitarias de las comunas al pago del impuesto predial (Art. 520). Aquí se generan muchísimos problemas debido al desconocimiento y aplicabilidad en los sistemas financieros municipales para la exoneración de impuestos a las comunas, en el caso de la ciudad de Quito, existen impuestos y tasas sobre la recolección de basura, obras de mejora, alcantarillado y valoración barrial que son incluidas al impuesto predial de las comunas.

La estructura jurídica de la Ley de Comunas de 1937 y con varias reformas administrativas en el 2004, es poco efectiva y tienen poca validez y viabilidad, por considerarse obsoletas. Posee contradicciones, junto a la reforma constitucional del 2008, que abre paso a nuevos parámetros en los derechos de las comunas ecuatorianas en el marco de la plurinacionalidad. Existen nuevos elementos como el Sumak Kawsay (Buen Vivir), la autodeterminación, la afirmación cultural junto a las concepciones de la plurinacionalidad que otorga sentidos a las experiencias y nuevos impulsos a las concepciones, dimensiones territoriales y escalas comunales.

Lo común y la producción del espacio comunal

Para acercarnos a la centralidad de la acción comunitaria en la gestión y prácticas territoriales, desde la concepción ecológica de lo urbano, desde lo profundamente andino y la soberanía en las ciudades, tenemos que interiorizar lo común, que constituyen las comunas. Para quienes lo común no nace del derecho de propiedad sobre algo sino del ejercicio de delibe-

19 Publicado en el Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010.

ración sobre el uso y gestión de los bienes comunes (Laval y Dardot, 2015: 416). Lo común, en el contexto latinoamericano y ecuatoriano, identifica la reflexión del pensamiento andino sobre la cosmovigencia, la comuna, el territorio, la sacralización y lucha (Estermann, 1998; Macas, 1990; Taxo, 1999; Cachiguango, 2000; Pilataxi, 2014; Sánchez Parga, 2009; Simbaña, 2020) y sus lógicas de toma de decisiones, modelos de sociabilidad y defensa del territorio.

Esto lleva al reconocimiento heurístico sobre el mundo andino y sus epistemologías, que por muchas décadas han sido consideradas alegorías, alucinaciones y fantasías del deber ser. El mundo entero soporta la crisis social, económica, política y epidemiológica, para ello precisa, la reflexión sobre el mundo de vida del sistema comunal. Estas tienen dimensiones de tiempo y vida, así el tiempo de hoy (es pasado) y miran hacia atrás (el futuro) para avanzar al presente, esta es considerada la matriz del pensamiento andino quechua. Esta concepción andina en la práctica cotidiana posee filosofías, normas, principios, modelos y lógicas de acción de lo común.

El pensamiento comunal configura ecologías sobre sistemas de organización comunitaria y acción colectiva en la que sus miembros instauran, despliegan, articulan, complementan, vigilan y proveen los bienes de uso común, a la hora de organizar la gestión, intercambio, vigilancia, administración y la distribución de bienes comunes.

Las comunas ancestrales son consideradas como bienes de uso común, tienen por destino la aplicación en su funcionamiento, modelos y prácticas consensuadas de gestión histórica y exitosa sobre bienes naturales, pero también considera aquellos que emergen de las luchas democráticas y de los movimientos sociales por una democracia participativa y no solo representativa. Es una recuperación de lo común que prioriza el vínculo de los seres humanos comunales complementarios antes que con el estado.

Las comunas ancestrales y sus acciones responden a un espíritu que se ha venido expresando en instrumentos, estrategias, metodología de gestión, modelo de sistemas de aprendizajes y otros que responde a una mirada alterna construido paulatinamente y desde la praxis, sin ceder a la tentación de la planificación del futuro desde paradigmas abstractos y naturalizados. A esta actitud se la denomina mente, espíritu y corazón de

comuna. Lo planteado no constituye un conjunto acabado, ni menos todavía un modelo, programa o paradigma. El planteamiento de los principios de los comunes es una cosa, imaginar una política de comuna para la sociedad, será el desafío.

Para acercarme a la producción del espacio comunal, partiré de la categoría marxista del *espacio* de Lefebvre (1974), Harvey (2008) y Oslender (1998) como una auto-construcción en colectivo en contra de la producción capitalista del espacio, y que consideran dialécticas narrativas y conflictos por el uso del espacio, entre elementos naturales, históricos, ideológicos, prácticas, representaciones y construcciones.

Lo anterior, tiene límites y ausencias en el ámbito ecuatoriano, pero incorporando al análisis del poder racista, colonial y patriarcal; el rol de la cultura vinculada a la ideología de dominación hacia las comunas durante los últimos 100 años, nos sitúan en el caso quiteño y sus formas de resistencias.

En la comuna existen prácticas espaciales, espacios de representación y decisión, considero pertinente la reflexión del concepto *topofilia* como “el lazo afectivo entre las personas y el lugar o el ambiente circundante”, según (Tuan, 2007: 13). Esta noción es relevante para las comunas, pues otorga importancia a la relación con el espacio, es decir, con el mundo de vida de abajo denominado *Pachamama*, y arroja luz sobre la naturaleza de esta, y, justamente, ese lazo es lo afectado en la expropiación, falta de reconocimiento, segregación y abandono estatal.

La producción espacial comunal tiene estrecha relación con lo agrario y sus mercados que se redujeron en la década de 1960, y condujo a las comunas al desarrollo de espacios económicos y otras economías dentro del comercio formal e informal, servicios y oficios. Incorporando la mano de obra comunal para las edificaciones y los oficios referentes a la madera, metales, uso de fibras animales y sistemas alimenticios con un peso preponderante para la economía en las ciudades. Esto no es algo novedoso, puesto que en la ciudad de Quito, desde el siglo XVII, los pobladores indígenas de las comunas cercanas ofrecían servicios de limpieza de calles, aprovisionadores de alimentos y animales, transporte de agua y de desechos. Más tarde, a inicios del siglo XIX estos comuneros ingresaron al Estado en calidad de asalariados por sus conocimientos y mixturas de oficios en lo rural

y urbano. Esto muestra actividades económicas no ligadas a la forma tradicional del campo de la producción agraria de los últimos 100 años.

Con el advenimiento del neoliberalismo, sobre todo a nivel del agro, se siguen produciendo cambios que aceleran a las comunas a procesos de transición a la modernización. La apertura de nuevas actividades de reconversión económica y de las nuevas formas de organización de la mano de obra interna y su relación con el mercado y la circulación de mercancías, están provocando nuevas formas de organización internas y espacial de las comunas.

El desafío de la integralidad y complementariedad entre lo común y lo privado, establece a la naturaleza constituida como un valor de uso, conformada por instituciones sociales como las mercancías productivas y primarias, junto con la propiedad privada, con el dinero y el mercado, según (Polanyi, 1944: 351-370) la dinámica del valor y el precio de la tierra, se enmarca en los principios de la propiedad asociativa. Aquí está abierta la posibilidad del desarrollo de otros conceptos que pueden inspirarse o guiarse desde una práctica política transformadora con relación a la producción capitalista del espacio; para la articulación con la democracia económica, la producción y la autogestión en las comunas.

A nivel político, social y cultural las comunas dejan de remitirse, desarrollarse y representarse estrictamente en el ámbito local sin interlocutores, como lo fueron la hacienda o tenencia política y los alcaldes; sino directamente al estado nacional y sus economías. En el ámbito espacial y territorial, la propiedad comunal tiene una relación social, la propiedad no es concebida como solo una cosa o territorio, sino que posee un derecho de usufructo, es vista en lo contemporáneo como un uso activo. El uso comunitario de la tierra no es una inversión, sino bienes del común.

La comuna y en su concepción comunitaria ha dejado de ser un sistema estrictamente abocado al régimen de la propiedad de la tierra, ahora lo comunitario puede ser leído desde las nuevas formas de organización del trabajo, producción, acceso a mercados y relaciones con los externos de las comunas. La aplicación del sistema comunal puede sustituir criterios de economía capitalista que tienden a la generación de confrontaciones por la defensa de intereses individuales o privados.

La dimensión espacial en las comunas está en la relación entre lo rural y urbano, es cada vez más difusa como menciona el dirigente comunal Cabascango Fernando²⁰:

Las comunas se desenvuelven tan bien en espacios urbanos como en espacios rurales y en sus formas económicas de trabajo. Estas nuevas generaciones de comuneros son funcionarios del estado o son trabajadores en las empresas privadas. Estos desarrollan capacidades como administradores en lo urbano y al mismo tiempo son dirigentes en las comunas quiteñas (Simbaña, Comunicación personal, 8 de agosto de 2017).

En esta dimensión comunal se desenvuelven distintos individuos y redes familiares que se alinean en posturas, construyen vínculos de confianza y solidaridad; pero también disputan acciones, consentimientos, pactos, recursos, beneficios, decisiones, cotejan liderazgos y proyectos de vida, y combinan lealtades comunitarias con sueños personales. Las comunas no se presentan con un proyecto ideal o nuevo paradigma del mundo, sino que hay nuevas realidades y problemas históricos sobre discriminación e incluso formas de machismo y violencias, que reproduce barreras de muchos tipos en lo cotidiano.

Esta diversidad de implicaciones y prácticas otorga una complejidad y dinámica a las fuerzas que accionan desde lo organizativo y desde la praxis comunal, e interactúa con el modelo hegemónico de la sociedad nacional y el proyecto globalizador a manera de bisagra.

La lógica de ejercicio colectivo, presente en numerosas comunas, es reivindicada ahora como forma discursiva, como práctica alternativa, para grupos de personas que quieren vivir con cierto margen de soberanía entre el mercado y el estado. No se trataría de ámbitos exclusivamente indígenas o “ancestrales” pero sí, claves para sobrevivir a contracorriente en la globalización (Ruiz-Ballesteros, 2012: 431). De hecho, autores como Laval y Dardot (2015) justamente apuntan a “contra conductas”, “contra poderes”, “autoorganización”, que oponen resistencia a la razón neoliberal

20 Presidente de Pueblo Kitu Kara. Filial de la Confederación de Nacionalidades y Pueblo del Ecuador (CONAIE).

y se enmarcan en el principio de “lo común” como construcción política. También, como otras subjetividades y resistencias en la ciudad quiteña.

Comunas ancestrales y ciudad

En este punto tiene relevancia seguir la pista a la incorporación de las comunas en el proyecto de modernización de la ciudad quiteña, para lo cual es conveniente la revisión a (Murray, 1998) sobre la descripción de planes, planificaciones urbanas y las ordenanzas municipales relacionadas con el uso del suelo en el área urbana y periurbana de Quito, desde 1945 al 2016.

En las últimas décadas, la ciudad de Quito ha vivido un cambio en la urbanización en la que se pasa según (Carrión, 2007: 28) de una tendencia exógena y centrífuga, a una endógena y centrípeta. Es decir, las políticas urbanas pasan de centrarse en la expansión de la ciudad a focalizar su mirada en la ciudad consolidada.

Los primeros planes de desarrollo con sus enfoques modernizadores en las ciudades muestran el acelerado crecimiento poblacional de Quito, así como lógicas de desplazamiento; funcionamiento urbano; separaciones de poblaciones, regeneración urbana y agencias patrimoniales, esto último, mantuvo muy ocupado al urbanismo y a las políticas de planificación de la ciudad junto a los decisores de políticas, planificadores y técnicos inmersos en la salvaguardia del patrimonio cultural y arquitectónico de la ciudad colonial, por más de 40 años.

Frente a las comunas existe cierto desplazamiento y no hay una política de encuentro espontánea sino con efectos políticos, ocasionando ciertos desencantos que refuerzan una ciudad desigual. Desafortunadamente, las comunas ancestrales quiteñas no aparecen en los últimos 60 años como instituciones colectivas en sus territorios. A pesar de que constantemente se han vinculado a la ciudad, como lo hemos señalado anteriormente.

Las realidades de las comunas reaparecen hasta los años 1990, cuando el reto del desarrollo urbano y los territorios comunales empezaron a evidenciarse. Muchas de ellas motivadas por el levantamiento indígena y la conmemoración de los 500 años de resistencia en las Américas.

El 2012, fue creada la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación del DMQ (Distrito Metropolitano de Quito), entidad que realiza el acompañamiento a las comunas y que han identificado 77, repartidas en zonas urbanas y rurales en cinco administraciones zonales: Quitumbe, Eugenio Espejo, Delicia, Tumbaco y Los Chillos.

Otro dato, las comunas administran propiedades comunitarias en 73 comunas registradas, de las cuales 21 pueden ser categorizadas como ancestrales y 52 se habrían formado a partir de la promulgación de la Ley de Comunas de 1937 (Andrade, 2009: 24). El registro de las comunas quiteñas varía año tras año y no se tienen datos exactos desde las instituciones municipales.

Las comunas quiteñas sufren aceleradas transformaciones, unas entraron en contradicciones profundas y tuvieron que enfrentarse a procesos de crisis debido a la reducción de su espacio físico de tierra para el cultivo y el desarrollo sociocultural, o sin estímulo del Estado a nivel técnico, económico y productivo se produjo el debilitamiento de la autoridad comunal y coadyuvó para la sustitución y liquidación de las antiguas comunas ancestrales cercanas a la ciudad.

Como el caso de la disolución de la comuna Tarma²¹ —en la parroquia La Magdalena junto al centro histórico de Quito—, empujadas por el proceso modernizador de la ciudad y barrial; y el fallido proceso de disolución de la comuna Santa Clara de Millán, en el centro norte de Quito, según (Jácome, 2019: 26). Debido a que la Ley puso un marco institucional al que debían sujetarse las comunas para beneficiarse de los derechos que otorga el Estado y esto obliga a transformar aceleradamente a las comunas, al menos en el nivel institucional o socio-institucional y cultural. Para (Wolf, 1987: 6) todo proceso cultural pasa por mediaciones materiales y lo material pasa por un medio cultural.

Las comunas quiteñas, a pesar de ser reconocidas legalmente por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, se enfrentaron a una nueva presión sobre estos territorios por la expansión de la ciudad acelerada, por la explosión demográfica desde los años de 1970 y el boom petrolero. Como

21 Comuna ancestral Tarma, con fecha de liquidación y disolución en 1969.

consecuencia, quedaron inmersas en zonas urbanas enfrentando distintas problemáticas como la urbanización en los sectores populares en San Isidro del Inca, y la desmembración sistemática de sus territorios como Santa Clara de San Millán, junto a procesos de invasiones y la constante presión del programa urbanístico en los valles de la ciudad, como el caso de la comuna de Lumbisí.

Las comunas se constituyen no solo en una forma de institución social para la administración de la tierra, su bagaje histórico las presenta como un espacio simbólico de resistencia para las poblaciones indígenas y

Ilustración 1. Comunas ancestrales en el DMQ



Fuente: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2018).

campesinas del Ecuador. El dirigente indígena Luis Macas menciona que la organización de la comuna es “la base fundamental de concentración y procesamiento cultural, político y social, histórico e ideológico” de los pueblos indígenas (Macas, 1990: 92). En los espacios comunales se han desarrollado valores y principios que sustentan la unidad de sus miembros como son la reciprocidad, la ayuda mutua, el valor comunitario de los bienes, el respeto a la naturaleza, la solidaridad, la responsabilidad social, la discusión colectiva y el respeto al otro.

A continuación, se presentan algunos elementos para una tipología de las comunas quiteñas, información que fue recopilada en reuniones con dirigentes y en los encuentros de comunas que se realizan anualmente desde el año 2010. Las comunas ancestrales tienen vínculos con el desarrollo de la propia ciudad y sus parroquias rurales y urbanas, entendiéndose éstas, como aquellas que por su origen guardan y mantienen rasgos de identidad reconocidas desde el pueblo Kitu Kara de la nacionalidad kichwa, que reconoce que su forma de organización social se basa en la familia (ayllu): “Entendido como la comunidad familiar (ayllu) que trabaja en forma colectiva en un territorio de propiedad común y que se fundamenta en los principios de *ranti-ranti* (reciprocidad), *pura* (integralidad), *tinkuy* (relacionalidad), y *yanantin* (complementariedad) que son la base de la identidad intercultural y la plurinacional” (Pueblo Kitu Kara, 2016: 2).

Sobre las comunas con tierras comunales están aquellas en los alrededores del cerro Ilaló, el 100% poseen propiedad colectiva de la tierra como son: Tola Chica, Tola Grande, Leopoldo N. Chávez, Central, Lumbisí, La Toggla, Rumiloma, Sorialoma, El Tingo, Angamarca, San Francisco de Baños, Alangasí, La Cocha y La Merced.

Existen comunas asentadas en el borde oriental y norte de Quito que preservan la toponimia quechua: Cocotog, Llano Grande, Oyacoto, Rumicucho, Tanlahua, Caspigasi, no disponen de tierras comunales y su territorio está basado desde su cosmovisión del manejo del territorio como comuna, pero cada familia tiene su tierra y cuentan con escrituras.

Las comunas quiteñas han logrado mantenerse como instituciones que promueven el uso de los bienes comunales y recursos naturales, aprovechando la fuerza organizacional, que les ha permitido dotarse de servicios

básicos como el agua de consumo y en función de esto, han generado otro nivel de organización denominadas juntas de agua, para la administración, manejo, cuidado y distribución de los sistemas de agua, en este grupo se encuentran las comunas de Oyambarillo, La Vaquería y El Ejido, en las zonas rurales de Quito.

Algunas han podido aprovechar la presencia de sus bienes comunales, sean estos naturales, arqueológicos, culturales, en este grupo se encuentran: Yunguilla, El Tingo, Alaspungo y Tumbaco.

Las comunas tienen como fuerza la defensa de la identidad y del territorio que son resultados de procesos de formación de liderazgo fuerte y que ahora desde el ejercicio de los derechos, alcanzados en la Constitución 2008 y otras leyes, defienden su ancestralidad y exigen el cumplimiento de sus derechos, respaldadas por el pueblo Kitu Kara de la nacionalidad kichwa del Ecuador.

En este grupo se encuentran las de: Tola Chica, Leopoldo N. Chávez situadas en el Valle de Tumbaco, La Toggla en la parroquia Guangopolo, Antonio de Carcelén en la parroquia San Antonio de Pichincha, Caspigasi en la Parroquia Calacalí, Lumbisí en la Parroquia Cumbayá, Llano Grande en la Parroquia Calderón y Cocotog en la Parroquia Zámbriza.

Y, la presencia de las comunas urbanas de Santa Clara de San Millán y Miraflores en el centro norte y norte de la ciudad, Chilibulo Marcopamba La Raya en el centro sur de Quito. Además, existe una comuna urbana y rural denominada San Miguel de Chachas con dos limitaciones en la Parroquia Oriente Quiteño y en la Parroquia Conocoto.

Los cambios que se están produciendo en ellas bajo la lógica del revés institucional de comuna por “barrio”, ha deteriorado la concepción de los comuneros. En este proceso se encuentran las de: Tolontag, El Marco en la parroquia Pintag, Aloguincho y Pinguilla en la parroquia Puéllaro, Alance y La Chonta en la parroquia San José de Minas, Rumicucho en la parroquia San Antonio de Pichincha. Además, existen comunas al Noroccidente de Quito, con muy poca información.

Tabla 1. Número de Comunas ancestrales en el DMQ

Administraciones zonales	Número total de Comunas
Tumbaco	25
Los Chillos	18
Calderón	5
Eugenio Espejo	11
La Delicia	10
Eloy Alfaro	2
Total	71

Fuente: Dirección Metropolitana de Parroquias Rurales, DMQ. (2012).

Las comunas ancestrales se han convertido en el principio efectivo que ha dado lugar a formas de acción y discursos originales cuya fuerza y eficacia no son producto de reacción al capitalismo o al estatismo, sino simplemente es pensar y actuar desde otras formas políticas sustentadas en la cooperación y el autogobierno, y como dicen (Laval y Dardot, 2015: 24), “comuna es el nombre de una forma política, la del autogobierno local”.

Hoy, mantienen la opción por la no selectividad, al punto de afirmar que todas las personas ecuatorianas o extranjeras son recibidas y bienvenidas en sus territorios, cualquiera que sea, sin importar la religiosidad, opciones de oficios y prácticas, así como, los saberes hacia la tierra y otros conocimientos de la ciudad, desde la formación académica, y las diversas formas que garantizan la sostenibilidad y permanencia del modelo organizativo comunal en lo contemporáneo.

A manera de conclusiones

Las comunas y la realidad agraria junto con el proceso de producción han sufrido cambios y un acelerado proceso de transformaciones territoriales y espaciales, en los últimos 50 años. Frente a estas nuevas realidades, las estructuras jurídicas tradicionales y administrativas sobre las comunas, desde 1937 y sus continuas reformas, quedan totalmente obsoletas, frente a los nuevos derechos en la Constitución (2008) y el COOTAD (2010).

Si bien son un capital simbólico, histórico y político del DMQ, presentan varios conflictos por el fraccionamiento de la tierra; desconocimiento de la autoridad, problemas de delimitación o georreferenciación y levantamientos topográficos, coactivas por el pago de impuestos prediales y registros de comunas no actualizados.

Las comunas y su relación con el espacio, con la ciudad y sus procesos culturales son totalmente distintas. Existen nuevas generaciones comunales que están siendo motivadas hacia la construcción de un nuevo *ser comunal*, indígena contemporáneo, urbano, periurbano y rururbano. En temas socio culturales, existe una relación dinámica, los comuneros han tenido una relación histórica con la urbe, dependen los unos de los otros, tanto en la ciudad como en la ruralidad quiteña.

De tal manera, deberá concebirse a las comunas no como una realidad determinada, sino como sistemas, en el marco general de la plurinacionalidad, es decir, las comunas como formas de autogobierno territorial más cercano a la gente y desde el renacer desde lo común.

Bibliografía

- Acuerdo Ministerial (1977). Acuerdo Ministerial publicado en el Registro Oficial 395, 05 de agosto.
- Andrade, G. (2016). *Las comunas ancestrales de Quito. Retos y desafíos de la planificación urbanística*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Bayón, M. (2016). “Comunidades rururbanas de Quito: entre el empresarialismo y el derecho a la ciudad”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*: 103-122.
- Cachiguango, E. (2008). *Revista del arte y sabiduría de las culturas originarias*, 1 de junio. Disponible en: <http://reduii.org/ciil?q=node/187> (visitado el 7 de enero de 2020).
- Carrera y Solórzano (2018). “Universidad-Comuna. Centralidad de la acción comunitaria en la gestión”. En *Universidad Comuna*, P. C (Comp.): 8-19. Quito: Abya Yala.
- Carrión (2007). “Dime quién financia el centro histórico y te diré qué centro histórico es”. En *Financiamiento de los centros históricos de América*

- Latina y el Caribe*, Fernando Carrión (Ed.): 25-58. Quito: Serie Foro FLACSO. Disponible en: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/49055.pdf> (visitado el 18 de mayo de 2021).
- (2005). “El centro histórico como objeto del deseo”. En *Regeneración urbana y revitalización urbana en las Américas: hacia un estado estable*, F. Carrión y L. Hanley: 35-57. Quito: Flacso.
- Castillo, J. (2013). “El estatuto jurídico de los indígenas en las constituciones hispanoamericanas”. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*: 431 - 459.
- Cifuentes, C. (2008). “La planificación de las áreas patrimoniales de Quito”. *Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos*: 110-114.
- Código Orgánico de Organización Territorial, A. COOTAD. (2010). Quito: Registro Oficial Suplemento Nro. 303, 19 de octubre.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial 449 de 20 de octubre.
- Espósito, R. (2003). *Communitas. Origen y destino de la comunidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Estermann, J. (1998). *Filosofía andina: estudio intercultural de la sabiduría autóctona andina*. Quito: Abya Yala.
- González, V. (1982). *Las tierras Comunes en el Ecuador*. Guayaquil: CCE.
- Harvey, D. (2008). “El derecho a la ciudad”. *New Left Review (edición en español)*, Nro. 53: 27.
- Iturralde, D. (1980). *Guamote, campesinos y comunas*. Otavalo: Serie: Antropología Social.
- Jácome (2019). “Las comunas del Ecuador: autonomía, territorio y la construcción del Estado plurinacional”. En *El proceso fallido de disolución de las comunas urbanas en Ecuador: el caso de Santa Clara de San Millán, 1973-1986*, J. Rayner: 107-137. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Jácome, V. (2011). *Economía política e identidades en las comunas*. Quito: FLACSO.
- Kingman, E. (1992). “Comunas Quiteñas: El derecho a la diversidad”. En *Quito Comunas y Parroquias*, MDMQ: 29-39. Quito: Trama.

- Kingman, E. (2006). *La ciudad y los otros Quito 1860-1940 Higienismo, ornato y policía*. Quito: FLACSO.
- Labrador, J. (2020). “El pueblo Kitu Kara: organización comunitaria, negociación con el gobierno local y ontología relacionales”. *Disparidades*: 34-44.
- Laval, Ch., y Dardot, P. (2015). *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo*. Barcelona: Editorial Gedisa S.A.
- Lefebvre, H. (1974). “La producción del espacio”. *Papers: Revista de Sociología*: 3.
- Ley de Desarrollo Agrario N°54. Quito: Registro Oficial Suplemento, 17 de marzo de 2004, Quito.
- Ley de Organización y Régimen de las Comunas. Quito: Registro Oficial Especial N° 315, 16 de abril de 2004, Quito
- Ley de Organización y Régimen de las Comunas promulgada mediante Decreto Supremo N° 23 de 7 de diciembre de 1937, Quito
- Ley Especial De Descentralización Del Estado Y De Participación Social. (Ley No. 27). Registro Oficial N° 169, 8 de octubre de 1997 y Registro Oficial Suplemento 20, 18 de febrero de 2000, Quito.
- Luchía, C. (2011). “Política y violencia en torno a las luchas por la propiedad en la baja edad media castellana”. En *Anales de Historia Antigua, Medieval y Moderna*, Instituto de Historia Antigua y Medieval, Facultad de Filosofía y Letras, Vol. 43. Buenos Aires: UBA. Disponible en: <https://library.co/document/q51j143y-politica-violencia-torno-luchas-propiedad-comunal-media-castellana.html> (visitado el 20 de mayo de 2021).
- Macas, I. (1990). *Una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990*. Quito: ILDIS, Abya Yala.
- Martínez, L. (1998). “Comunidades y tierras en el Ecuador”. *Ecuador Debate* No.45, 173-178. Quito. Flacso-Sede Ecuador.
- MDMQ. (2011). *Informe primer encuentro de Comunas y Comunidades ancestrales de Quito*. Quito: s/e.
- MDMQ. (2012a). Plan de desarrollo metropolitano 2012-2022. Disponible en: <https://www.quito.gob.ec/index.php/municipio/35-municipio/121-planes-y-programas> (visitado el 19 de mayo de 2021).
- Mérida, J. (2016). *Entre la Comuna autónoma y el cliente dependiente. El ejercicio de autonomía en la Comuna periurbana de Cocotog en el nuevo Estado descentralizado y plurinacional del Ecuador*. Quito: Flacso.

- Morales, M., y Fernández Muro, M. (2016). *The communes of Quito as a collective inhabitation of territory*. Quito: Parson Parson New School.
- Murray, S. (1998). *Apéndice A: Historia De La Planificación Del Uso Del Suelo Urbano En Quito*. Silvicultura Urbana y Periurbana en Quito, Ecuador: Estudio de Caso.
Disponible en: <http://www.fao.org/3/w7445s/w7445s00.htm#Contents> (visitado el 12 de febrero de 2020).
- Oslender, U. (1998). “Espacio e Identidad en el Pacífico Colombiano: Perspectivas desde la Costa caucana. Bogotá: en prensa”. *Cuadernos de geografía, VIH(1)*: 1-35. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/70843> (visitado el 7 de marzo de 2020).
- Pilatayi, C. (2014). *Sumak Kawsay. Organización comunitaria y emprendimiento*. Quito: Abya Yala.
- Polanyi, K. (1944). “La Gran Transformación. Crítica al liberalismo económico”. En *Gobierno popular y economía de mercado*, K. Polanyi: 351-370. Madrid: Quipi.
- Pueblo Kitu Kara (2016). *Agenda Política del Pueblo Kitu Kara*. Quito: PKK.
- Rayner, J. (2019). *Las comunas del Ecuador: autonomía, territorio y la construcción del Estado plurinacional*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Reglamento de Registro legal de Naciones y Pueblos Indígenas del Ecuador. Registro Oficial N° 604 de 26 de diciembre de 2011, Quito.
- Ruiz-Ballesteros, E. (2012). “La vigencia de la comunidad. Prácticas para navegar en la globalización desde la periferia andina”. *Revista de Antropología Chilena*: 419-433.
- Salomon, F. (2011). *Los señores étnicos de Quito en la época de los incas. La economía política de los señores étnicos norandinos*. (2da Edición). Quito: Instituto Metropolitano de Patrimonio.
- Sánchez Parga, J. (2009). ¿Qué significa ser indígena para el indígena?. Más allá de la comunidad y la lengua. Quito: Abya Yala.
- Santillana, A; Carrión N; Coba; L; Aguinaga M; Herrera E; Rodríguez; J. (2014). *Memoria Social y cultural en el DMQ: Ruralidad y Comunas*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.

- Simbaña, F. (2017). “Diálogos entre pueblos indígenas y estado. Caso del pueblo Kitu Kara del Distrito Metropolitano de Quito”. En *Indígenas en las ciudades de las Américas - Condiciones de vida, procesos de discriminación y lucha por la ciudadanía étnica*, J. Horbath, A. Gracia (Coords.): 209-227. Buenos Aires- Argentina: Miño y Dávila, editores.
- (2020). “Resistencia y lucha social indígena en los Andes ecuatorianos: Paro Nacional 2019”. En *Luchas sociales, justicia contextual y dignidad de los pueblos*, R. Salas: 141-155. Santiago de Chile: Ariadna Ediciones.
- Taxo, A. (1999). “La concepción runa de la economía”. En *Economía de la solidaridad y cosmovisión indígena*, V. Serrano: 135- 156. Quito: Abya Yala.

Este libro se terminó de
imprimir en septiembre de 2021
en la imprenta V&M Gráficas
Quito-Ecuador