

Fernando Carrión y Paulina Cepeda,
editores

Ciudad Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
SOCIALES
Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM



UFRJ

MU

MAESTRIA EN URBANISMO
Facultad de Arquitectura de Urbanismo y Diseño
Universidad Nacional del Cuzco, Argentina



FLACSO
ECUADOR

© 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>	

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 (Shebzhén), 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.

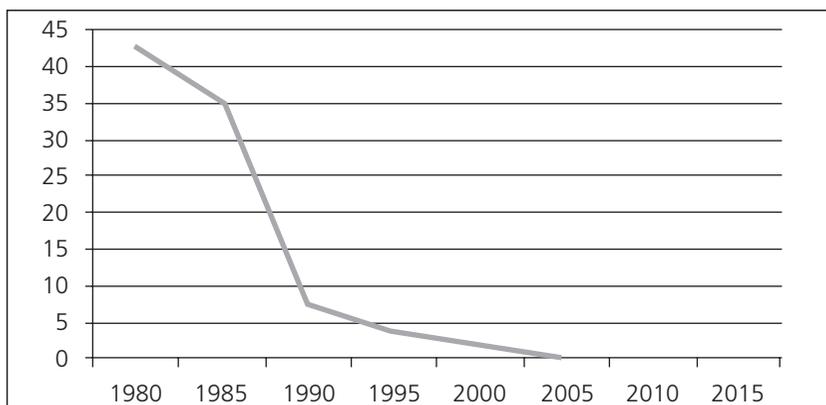
El empoderamiento de la ciudad capital

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.

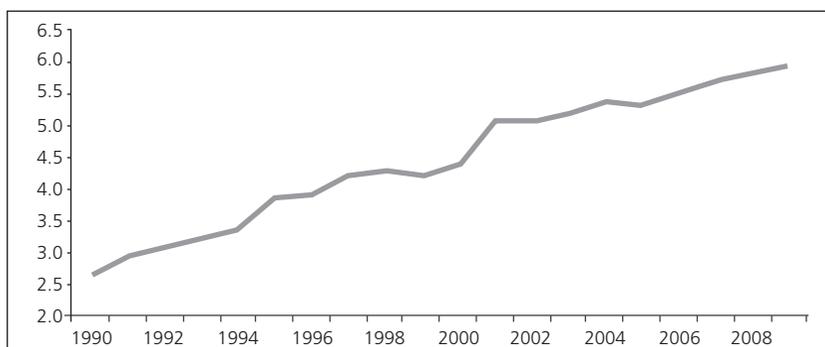
Con la elección popular de las autoridades locales mutan los equilibrios territoriales al interior de los Estados nacionales, tanto que ya no se puede tener una política nacional sin acuerdos y pactos con los gobiernos provenientes de los distintos niveles subnacionales. Pero adicionalmente conduce a 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).