

**Logros, retos y giros políticos de los
gobiernos municipales en las ciudades de
América Latina y El Caribe**

Fernando Carrión

Granada, España 2019

© UIM

ISBN: 978-84-120411-0-1

Dep. Legal: 1481-2019

Imprime: Imprenta Comercial. Motril

Printed in Spain Impreso en España

ÍNDICE

1. ESTADO DE LA CUESTIÓN	13
1.1. ¿Cuándo y por qué se inicia éste quiebre político en los municipios?	15
1.2. Evidencia demográfica del giro político a la izquierda	17
1.3. Estructura y encuadre teórico-metodológico del ensayo	19
2. PATRÓN DE URBANIZACIÓN, UNIVERSO DE CIUDADES Y SISTEMA URBANO	23
2.1. La ciudad latinoamericana y caribeña, un cuasi concepto	27
2.2. El regreso a la ciudad construida: la ciudad compacta	29
2.3. Las nuevas periferias: la ciudad dispersa	30
2.4. Las ciudades transurbanas: el desdoble territorial de la ciudad	31
2.4.1. Las migraciones	33
2.4.2. El narcotráfico	35
2.4.3. Las ciudades fronterizas: un caso particular de la ciudad transurbana	37
2.5. Aglomeraciones metropolitanas	39
3. EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD: UNA REALIDAD HISTÓRICAMENTE CAMBIANTE	45
3.1. Los modelos políticos del gobierno municipal de las ciudades	46
3.2. La descentralización en los gobiernos municipales de América Latina y el Caribe	48
3.3. Los regímenes políticos	50
3.3.1. Una revisión de los casos más notables de la región.....	50
3.3.2. La descentralización como equilibrio.....	53
3.3.3. La descentralización como ámbito de conflicto.....	55
3.3.4. Posiciones sobre la descentralización.....	55
3.3.5. Las analogías en la descentralización.....	56
3.3.6. El nuevo escenario local	57
3.4. El ordenamiento territorial en el gobierno municipal	60
3.5. El ensamble de infraestructuras y servicios urbanos en el gobierno municipal	62
3.6. El gobierno municipal de ciudades pequeñas e intermedias en contextos regionales de integración	68
3.7. El gobierno municipal de ciudades metropolitanas como nodos de articulación mundial	69
3.8. Las principales demandas sociales a los gobiernos municipales.	71
3.8.1. La violencia urbana	71
3.8.2. Lo ambiental urbano	72
3.8.3. La pobreza y la desigualdad urbana	73

4. EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD FRONTERA Y RELACIONAL: PERIFÉRICA, METROPOLITANA Y DE INTROSPECCIÓN COSMOPOLITA	75
4.1. Primera coyuntura urbana. Ciudad frontera: periférica y metropolitana.....	76
4.2. Segunda coyuntura urbana. Ciudad relacional: introspección cosmopolita	79
4.2.1. Determinaciones y universo de la ciudad relacional.....	80
4.2.2. Las tres determinaciones de la ciudad relacional	81
A. Gobiernos municipales frente a la transición demográfica	81
B. La Reforma del Estado y la municipalidad	82
C. La Globalización y la redefinición de las funciones del gobierno municipal	84
5. RETOS Y GIROS POLÍTICOS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES	87
5.1. Nuevas formas de representación y liderazgos a nivel municipal/local	87
5.2. La tendencia de giro en las ciudades grandes	89
5.2.1. Las ciudades capitales	93
5.3. El giro a la izquierda en los gobiernos municipales/locales: dos momentos y algunas características	96
5.3.1. Primer momento	96
5.3.2. Segundo momento.....	97
5.4. El giro a la izquierda en la relación local/nacional	98
5.4.1. Desde arriba: copar los territorios	98
5.4.2. Desde Abajo: el autogobierno y los acuerdos de paz	99
5.4.3. Continuidad y discontinuidad	100
6. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LAS CIUDADES DEL MAÑANA LAS VIVIMOS HOY	103
6.1. ¿Qué definición de ciudad vivimos hoy?	103
6.2. ¿Qué consideraciones tenemos sobre el espacio público?	104
6.2.1. El espacio público: polisemia y fetichismo	107
A. Concepciones dominantes	108
B. Concepción alternativa	108
6.2.2. La periodización en la definición de la ciudad y el espacio público ...	113
6.2.3. Nuevas hipótesis y conceptos en relación al futuro de nuestras ciudades.....	114
6.3. ¿Qué características tiene la urbanización latinoamericana y caribeña en la actualidad?	119
7. CONCLUSIONES: LOS DESAFÍOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD	123
7.1. Sobre el patrón de urbanización, universo de ciudades y sistema urbano.....	123

7.2. Sobre el gobierno municipal de la ciudad: una realidad históricamente cambiante.....	123
7.3. Sobre el gobierno municipal de la ciudad frontera y relacional: periférica, metropolitana y de introspección cosmopolita	124
7.4. Sobre los retos y giros políticos de los gobiernos municipales.....	125
7.5. Sobre América Latina y el Caribe: las ciudades del mañana que las vivimos hoy	127
8. BIBLIOGRAFÍA	131

1. ESTADO DE LA CUESTIÓN

En América Latina se investiga, reflexiona y discute sobre el giro a la izquierda en los gobiernos nacionales y se lo hace desde el inicio de este proceso signado con la llegada de Hugo Chávez a la presidencia de la República Bolivariana de Venezuela en 1998¹ y sigue luego progresivamente bajo distintas formas y en diferentes países.

Los casos más relevantes de este proceso pueden identificarse a partir de dos líneas: por un lado, la de los países en que el partido autodefinido de izquierda se mantiene en el poder bajo el relevo de los líderes máximos como puede ser, el ejemplo, de Brasil que elige a Luiz Inacio Da Silva en el año 2003, lo reelige en 2007, para posteriormente elegir a Dilma Reusseff en 2011². Un caso similar es el de Uruguay con el Frente Amplio donde Tabaré Vázquez gana en 2005 y luego José Mujica en el 2010³. Una variación es el de Argentina: Néstor Kirchner es electo en 2003 y luego en 2007 le sucede su esposa Cristina Fernández, que es reelecta en el 2011.

Y, por otro lado, están los casos de los países del ALBA donde la continuidad se logra sobre la base de la reelección indefinida de sus líderes: Evo Morales gobierna en Bolivia desde 2005, Daniel Ortega lo hace en Nicaragua desde 2006 y Rafael Correa en Ecuador desde 2007. Hugo Chávez lo hizo hasta el 2013 en que fallece, momento en el cual lo reemplaza Nicolás Maduro en la Presidencia.

Esta transformación hacia la izquierda en los gobiernos nacionales generó una interpretación cimentada en una concepción plural de las vías seguidas que, según Burbano, (2014) pueden ser de dos vías: la una desde la existencia de dos izquierdas, una buena y otra mala (Castañeda, 2006), y la otra desde la presencia de múltiples izquierdas, que abre o refunda un nuevo orden político, interpretado por Cameron y Hershberg (2010).

Sea lo que fuere, lo que sí queda claro es que hay múltiples proyectos de izquierda, algo que se replica a nivel local. En otras palabras, aparece una nueva izquierda en el poder que abre un nuevo ciclo histórico en América Latina y el Caribe, sustentado en una izquierda plural, tanto a nivel nacional como local.

Sin embargo poco se ha trabajado sobre los gobiernos sub nacionales desde esta perspectiva, tanto que se puede afirmar que existe una gran ausencia de investigaciones y estudios políticos, así como debates respecto del tema, lo cual – entre otras cosas- impide conocer mejor la ciudad y lo local, así como generar una lectura comprensiva del fenómeno nacional.

Pero también se produce un vacío que crea distorsiones en los ámbitos nacional y local, así como en sus relaciones; esto es, en los vínculos entre los distintos niveles de gobierno al interior del Estado. Ésta afirmación es más relevante porque el municipio, al convertirse en uno de los aparatos

¹ El Presidente Hugo Chávez gobierna hasta 2013 cuando se produce su fallecimiento. El relevo lo asume Nicolás Maduro, luego de un proceso de transición complejo.

² Es muy probable que en el 2014 sea reelecta, con lo cual serán 4 períodos seguidos bajo el auspicio y predominio del PT.

³ Es muy probable que en las próximas elecciones presidenciales regrese Tabaré Vázquez a la presidencia, con lo cual serán tres períodos continuos bajo el signo del Frente Amplio (FA).

estatales más próximos a la sociedad civil, queda invisibilizado en las relaciones intraestatales y en las miradas desde y hacia la sociedad civil⁴. En otras palabras, la transición o giro hacia la izquierda en el gobierno de las ciudades no ha sido percibida y, lo que es peor, en muchos casos negada por el pensamiento hegemónico neoliberal, problema que nos remite, al menos, a dos temas relevantes:

Primero, la ausencia de un pensamiento político de la ciudad impide entenderla como lo que es: una *comunidad política*, al menos, en los términos que afirma Aristóteles (2012): el hombre es un animal político que se agrupa y vive *en* comunidad, no solo para sobrevivir sino para vivir mejor (libertades y derechos). La ciudad -como comunidad política, es decir, la polis- es el lugar donde se produce la primera forma de participación en colectividad y el medio a través del cual el vecino (proximidad) se convierte en miembro de la misma, mediante el reconocimiento de sus derechos y deberes. La ciudadanía encuentra su espacio de existencia comunal porque reside en la ciudad. Desgraciadamente esta concepción se ha ido erosionando en este último cuarto de siglo, al extremo que el sentido de la *polis* pierde su esencia porque la ciudad se convierte en hábitat o porque ha sido entendido como un espacio sin lugar (Bourdieu, 2010).

Segundo, se advierte la inexistencia de una definición de gobierno de izquierda en las ciudades. Si no se ha trabajado la política en la ciudad, mucho menos se ha logrado caracterizar lo que es un gobierno local con este signo político. De todas maneras no se puede desconocer que por lo pronto se empieza a delinear una propuesta por lo que no es; es decir, por oposición al modelo de la ciudad neoliberal.

En general esta perspectiva no ha sido asumida con la importancia que amerita por el mundo académico e, incluso, por el ámbito de los partidos políticos latinoamericanos y caribeños; y no lo ha sido porque la problemática urbana se despoliticizó en el marco del predominio del pensamiento único, que se construyó desde fines de los años ochenta del siglo pasado, principalmente a partir de las tesis provenientes del neoliberalismo. El déficit es mayor porque los partidos políticos tampoco vieron a la ciudad y a los municipios como instancias de poder importantes; aunque justo sea decirlo, que esta óptica empieza a cambiar con la oleada de democratización que se vive en los gobiernos locales.

Pero también se despoliticizó la producción de conocimientos de la ciudad y del gobierno local, tanto que desaparecieron los actores sociales y políticos. Los conocimientos se cubrieron de “indicadores técnicamente neutros” inscritos en la lógica del urbanismo neoliberal, y el gobierno local se transformó en una instancia técnica de gestión o administración de la ciudad –no de gobierno- que provee de manera privada los servicios básicos, bajo criterios de eficiencia económica, donde el alcalde busca ser llamado gerente. Esta lógica impulsada por la cooperación internacional, que impuso el pensamiento único como ideología, muestra los límites propios de la crisis del modelo cuando se traslada a la población la decisión de seleccionar –vía elecciones- el programa y el alcalde que le represente.

Desgraciadamente no se percibe la existencia de distintos modelos de gobierno de la ciudad en América Latina (Carrión, 2014), como tampoco la disputa política por la ciudad o la necesidad

⁴ Este vacío se evidencia cuando se establece la elección popular de alcaldes porque, en principio, queda atrás la delegación nacional de la autoridad local y se impulsa el mecanismo de representación directa de la sociedad local en los municipios, lo cual permite desarrollar desde la base del Estado nuevos liderazgos y nuevas relaciones entre la población y el Estado.

de reconocer a la oposición. Los actores sociales urbanos desaparecen en el ámbito de la política y, lo que es más, los propios partidos políticos pierden peso, lo cual se refuerza con el hecho de que ellos mismos no tienen un programa político sobre ciudad; conduciendo: por un lado, a campañas electorales pragmáticas y poco ideológicas y, por otro lado, a políticas urbanas altamente tecnocráticas con signos políticos “neutros”.

Por eso no se trata de producir conocimientos alrededor de un tema adicional de comprensión de la ciudad, sino de instaurar un debate crítico, en la mira de construir una nueva visión. Esta constatación debe conducir al aporte de una nueva aproximación analítica de la ciudad, bajo una intencionalidad: *devolver la polis a la ciudad*. En otras palabras, ante la ausencia del análisis político de la ciudad, no se trata de llenar un vacío sino de construir una nueva visión de la urbe.

Por razones metodológicas es necesario partir señalando tres premisas con las que se narra este estado de la cuestión:

Se considera como gobierno municipal de izquierda a las administraciones que se reclaman de izquierda o a las que provienen de organizaciones políticas que reivindican para sí esta condición ideológica.

Se define el horizonte temporal del estudio al período que va desde 1980 hasta el 2014, coyuntura en la cual se produciría este giro a la izquierda.

Se trabaja preferentemente sobre la base del universo de 63 ciudades que tienen más de un millón de habitantes; esto es, del 41 por ciento de la población urbana de América Latina. Pero adicionalmente se hacen aproximaciones desde resultados electorales en los municipios a nivel nacional.

Es conveniente plantear algunas preguntas iniciales que guían el presente ensayo: la primera tiene que ver con el nombre del mismo ¿Existe un giro a la izquierda en los gobiernos municipales en América Latina y el Caribe? Y la segunda nace del contenido de la interrogante anterior ¿Qué se puede considerar como un gobierno municipal de izquierda?

Si este giro es verificable, es decir, si realmente se ha producido un cambio del contenido político de las políticas urbanas, también se debería cuestionar respecto a las implicaciones que tiene para el desarrollo urbano en la región. Así como en su momento la instauración del modelo de la ciudad neoliberal generó una importante transformación de la ciudad ¿Será el giro a la izquierda el cambio más significativo que se estaría produciendo en las ciudades latinoamericanas y caribeñas de estos últimos años? En el caso de la ciudad neoliberal la transformación vino desde la *economía*, gracias a los procesos de privatización y de desregulación estatal; mientras la mutación que proviene del giro a la izquierda se asienta más en lo *político*, con el retorno de lo público y con la movilización social, aunque todavía sin un proyecto claro.

1.1. ¿CUÁNDO Y POR QUÉ SE INICIA ÉSTE QUIEBRE POLÍTICO EN LOS MUNICIPIOS?

En América Latina y el Caribe coincidieron en la década de los años ochenta varios procesos que tienden a explicar la tendencia, entre los que se pueden señalar, al menos tres:

Primero, el retorno a la democracia luego de un período con feroces regímenes dictatoriales, lo cual significó no solo el regreso a la elección de los gobiernos nacionales, sino también a su ampliación al conjunto de las sociedades locales. Hasta este momento no existía en América Latina una tradición generalizada de gobiernos locales políticamente autónomos; o, en otras palabras, el autogobierno no se había planteado como una prioridad del desarrollo urbano, como tampoco una forma de extensión de la soberanía nacional al conjunto de los territorios. Por eso el municipio como tal es una institución relativamente reciente en algunos países como Uruguay o Bolivia; así como todavía muy débil en Costa Rica y Chile.

El resultado de este proceso de expansión de la democracia es claro: hoy en día todos los países eligen popularmente a sus autoridades locales luego de que a principios de la década de los años 80 eran muy pocos, lo cual significó el cierre del ciclo de tradición histórica de la *delegación* de las autoridades municipales desde instancias superiores. Pero también llegó a su fin la reivindicación de la *elección democrática* de alcaldes, en tanto todos son electos. Simultáneamente a este doble fin de ciclos, se abrió el de la *participación* (democracia directa), que ya cuenta con algunos elementos institucionales en funcionamiento, tales como: presupuesto participativo, consultas populares, silla vacía, rendición de cuentas, revocatoria del mandato, cuotas frente a los grupos históricamente excluidos, consejos consultivos, iniciativas ciudadanas, entre otros.

Segundo, la Reforma del Estado inscrita en el Consenso de Washington, con dos elementos simultáneos claves para este ensayo: la descentralización del poder político y la privatización⁵. Mientras la descentralización fortaleció a los municipios en los ámbitos de la autonomía política con la elección popular de autoridades locales, de la autonomía económica con el incremento de las finanzas municipales y de la autonomía administrativa con la transferencia de nuevas atribuciones y competencias; las privatizaciones potenciaron el mercado, con lo cual los municipios terminan siendo más fuertes frente a los gobiernos nacionales pero más débiles en la relación a las sociedades locales. Es más, la ciudadanía que satisfacía sus necesidades a través del consumo de bienes públicos pasó a realizarlo mediante bienes producidos de manera privada.

La Reforma del Estado facilitó la instauración de la ciudad neoliberal mediante un modelo y un discurso sustentado en el individuo, en el mercado y en un Estado poco interventor⁶ (Rodríguez y Rodríguez, 2009). La ciudad resultante niega el principio de las libertades y los derechos, propios de la ciudadanía que produce ciudad, y se afina en componentes convertidos en objetos de negocio y especulación (suelo, servicios), lo cual conduce a fuertes asimetrías socio económicas y a la conversión del ciudadano en consumidor.

Tercero, hubo un importante replanteamiento de los principios doctrinarios de la izquierda tradicional, que siempre cuestionó al municipio y a la ciudad como ámbitos importantes para la realización de los cambios estructurales de la sociedad. La concepción que prevalecía en la izquierda

⁵ En muchos casos la propia descentralización, bajo el principio de la subsidiaridad, auspició la privatización del Estado, como fue el caso de Chile en la época de la dictadura de Pinochet. En este caso, no es posible pensar en procesos de *descentralización* sino de *descentramiento*, porque se “trata de un proceso de debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público por la vía de la privatización. Se trata, en suma, de la transferencia de la responsabilidad estatal, pública y política hacia el mercado” (Carrión, 1996)

⁶ Aunque esta afirmación no invalida la presencia interventora del Estado, en tanto garantiza esta lógica, si socaba las bases ciudadanas de la ciudad.

era aquella que consideraba que la ciudad era el espacio fundamental de la esfera del consumo y la reproducción de la fuerza de trabajo, y no de la producción (infraestructura). Además consideraban que el municipio era un lugar de dominación, principalmente de los caciques locales vinculados al centro político.

Esta concepción fue superándose poco a poco desde los años 80 del siglo pasado debido a que el municipio y la ciudad se convirtieron en espacios de disputa política, gracias al agudo proceso de urbanización y a que el municipio –por la democratización y la descentralización– se constituye en un poder local fuerte, próximo y representativo de la sociedad. También la reversión de su posición llega como una reacción natural frente al modelo de ciudad neoliberal, que luego continúa con el apoyo a las demandas de los movimientos sociales de base territorial. Con estos cambios la izquierda empieza a vivir el tránsito de la fábrica a la ciudad, de la producción al consumo y de la fuerza de trabajo a la reivindicación de los pobladores; lo cual no quiere decir que estas dicotomías sean excluyentes.

En el Perú la Izquierda Unida –en Lima y Cuzco– fue la primera agrupación política en entender esta nueva realidad, aunque desgraciadamente se encapsuló y tampoco tuvo continuidad en el tiempo⁷. Posteriormente siguió la experiencia nacional brasileña bajo el comando del Partido de los Trabajadores (PT), que debió dejar la exclusividad de su accionar alrededor de los obreros y de la fábrica para prolongarse hacia los pobladores y la ciudad. Este proceso se desarrolló inicialmente desde algunos municipios emblemáticos como Porto Alegre, San Pablo y Bello Horizonte para, posteriormente proyectar a la presidencia de la república a un líder como Luiz Inácio Lula da Silva⁸, que si bien en su origen estuvo vinculado a la industria metalúrgica, pronto comprendió que lo fabril no era suficiente. Hoy el PT de Brasil no solo que conquistó la presidencia de la república durante tres períodos continuos sino que logró consolidar una cantidad muy apreciable de municipios a lo largo del país. Este proceso significó que el poder nacional del PT nació desde la base del Estado y construyó una nueva relación entre sociedad y Estado originada en el ámbito más próximo a la sociedad: el municipio.

1.2. EVIDENCIA DEMOGRÁFICA DEL GIRO POLÍTICO A LA IZQUIERDA

Como punto de partida para conocer si efectivamente se ha producido un giro a la izquierda en los gobiernos municipales, conviene saber si se trata de una tendencia regional o si se refiere a un grupo aislado de casos que, incluso, no tienen continuidad en el tiempo. Para determinar si este proceso está en curso, se recurre a la combinación de datos demográficos y políticos, a lo largo de los últimos 30 años.

América Latina y el Caribe tiene 43 países que albergan una población de 599 millones de habitantes, de los cuales 491 millones están localizados en 16 500 ciudades. La región contaba en 1950 con el 41 por ciento de la población concentrada en ciudades, cuando en la actualidad llega al doble; esto es, a 82 por ciento, porcentaje alto que lleva a confirmar que se ha convertido en

⁷ Izquierda Unida nace en 1980 como una colación de partidos y movimientos de esta tendencia, para luego disolverse en 1995.

⁸ “A vitória eleitoral de candidatos petistas às prefeituras de importantes municípios do país, nas eleições de 88, certamente se constituiu em fator que impulsionou a candidatura de Lula à Presidência da República em 89 (Bittar, 1992).

una región fundamentalmente urbana, gracias a que tiene el más rápido proceso de urbanización del mundo, del cual nos ocuparemos en la primera parte de este ensayo.

Pero la distribución de la población no ha sido equilibrada en el territorio porque es una urbanización concentradora, desigual y excluyente que conduce a una significativa polarización: mientras 63 ciudades con más de un millón de habitantes concentran el 41 por ciento de la población, las urbes consideradas pequeñas -entre 2 500 y 500 000 habitantes- contienen el 49 por ciento (Arriagada, 200). En otras palabras la urbanización latinoamericana y caribeña no se ha desplegado homogéneamente en el territorio, tanto que hay varios países que cuentan con una sola gran ciudad: Buenos Aires en Argentina, Montevideo en Uruguay, Lima en Perú, San José en Costa Rica y Ciudad de Panamá en Panamá⁹, entre otras. Así como también existen algunas aglomeraciones metropolitanas dentro de un país que cuentan con alta cantidad de población, como ocurre en México, Brasil, Colombia y Bolivia.

Este fenómeno del peso que tiene una ciudad o una aglomeración metropolitana dentro de un sistema urbano ha sido tradicionalmente medido por el índice de *primacía urbana*¹⁰, que no es otra cosa que la relación del tamaño de población de una ciudad en relación a las otras.

El fenómeno de la urbanización ha traído consigo cambios importantes; en términos demográficos se evidencia el cierre del ciclo de la migración del campo a la ciudad que conduce, entre otras cosas, a la reducción de las tasas generales de urbanización, dando lugar al *regreso a la ciudad construida* (Carrión, 2001) y a la disminución de la presión social en las periferias urbanas. En relación a lo político, las ciudades adquieren un creciente protagonismo, resultado de la concentración demográfica, cultural, productiva; de la conversión de un municipio delegado a un poder local representativo y del fortalecimiento del poder local para constituirse en un factor importante para el equilibrio de poderes a nivel nacional.

La concurrencia del comportamiento demográfico con ciertas posiciones políticas, tal como se evidencia en la siguiente aproximación, puede dar lugar a varias conclusiones significativas:

1. Las dos ciudades más grandes de la región, esto es el 0.01 por ciento de las urbes, concentran 39 791 000 habitantes lo que significa el 8 por ciento de la población urbana latinoamericana y caribeña. Ciudad de México y San Pablo son gobernadas en la actualidad por partidos políticos que se reclaman de izquierda; es decir, el cien por ciento de las urbes en este rango tienen esta tendencia.
2. Las 10 ciudades más pobladas -que representan el 0.06 por ciento del universo de ciudades- concentran 102 millones de personas, las que representan el 21 por ciento de la población urbana en América Latina y el Caribe, es decir un poco más de la quinta parte. En este caso, el número de municipios que se reclaman de izquierda es de 6, es decir el 60 por ciento; sin embargo si se toma en cuenta los habitantes que tienen estas urbes, llega al 70 por ciento de

⁹ Fenómeno puede caracterizarse de macrocefálico, debido a que dentro de un país se produce una muy alta concentración de población en un solo punto, que dista mucho de lo que ocurre en otros asentamientos humanos.

¹⁰ La primacía urbana se refiere al fenómeno concentrador y excluyente de la urbanización, medido a partir de la relación de la ciudad más grande respecto de las otras -según atributos de población, empleo, riqueza, poder o innovación- para construir jerarquías y rangos de urbes.

los habitantes que están gobernados por la izquierda. Las 6 ciudades son: Ciudad de México (PRD), San Pablo (PT), Lima (FS), Bello Horizonte (PSB), Bogotá (MP) y Santiago (PPD¹¹).

3. Las 63 ciudades que tienen más de un millón de habitantes representan el 0.37 por ciento del total de las urbes y tienen una concentración de 201 millones habitantes, esto es, el 41 por ciento. En este caso hay 19 ciudades que se consideran de izquierda, lo que representa el 30 por ciento del total de las ciudades millonarias.

Un par de hechos adicionales que se deben tomar en cuenta: la población de las ciudades millonarias sigue creciendo a un promedio del 2.4 por ciento anual, lo cual significa que la tendencia puede fortalecerse con el paso del tiempo. Y, por el lado contrario, es decir el de las ciudades pequeñas, que son aquellas con poblaciones definidas entre 2 500 habitantes y los 500 mil, sigue siendo llamativa su tasa de crecimiento del 3.7 por ciento anual. Con esta información, da la impresión que no es tan significativo el peso que tienen las ciudades entre 500 mil y un millón de habitantes en la urbanización regional. O, lo que va en esta misma línea, el hecho de que ahora los municipios tengan más recursos y más competencias no ha significado una redistribución de la urbanización en el territorio, lo que nos hace pensar que este proceso sigue reproduciéndose. En otras palabras y a manera de una conclusión, se puede afirmar que la democracia territorial no ha logrado cimentarse hasta ahora en América Latina y el Caribe; lo cual es muy llamativo porque se suponía que la descentralización iba a producir el fortalecimiento de las ciudades medias y pequeñas, en detrimento de las más grandes.

Probablemente este fenómeno pueda explicarse a través de dos vías interrelacionadas: por un lado, que los recursos y competencias transferidos desde los gobiernos nacionales a los locales no se distribuya adecuadamente; es decir, que exista una descentralización vertical (nacional/sub nacional), pero no una horizontal (democracia territorial) y, por otro lado, puede estar operando el sentido del *capital social* que Putnam (1993) definió; esto es, que la institucionalidad, las normas, las relaciones y la cohesión social sean precarias en las ciudades más pequeñas; al menos comparativamente a lo que ocurre en las ciudades grandes y, en particular, en las ciudades capitales.

De esta manera el proceso descrito nos puede conducir a una nueva conclusión en el orden del giro a la izquierda: mientras las dos ciudades más grandes se consideran de izquierda (100 por ciento), las 10 que tienen más población bajan al 60 por ciento con este signo político y 63 urbes de más de un millón llegan a contar con una cantidad del 30 por ciento. Esto quiere decir que si se relaciona el rango- tamaño de las ciudades con las dinámicas poblacionales y políticas, *la tendencia a la concentración de la población en grandes ciudades favorece a las fuerzas políticas auto consideradas de izquierda.*

1.3. ESTRUCTURA Y ENCUADRE TEÓRICO-METODOLÓGICO DEL ENSAYO

El presente documento se compone de las siguientes cuatro partes: la primera analiza los patrones de urbanización presentes en América Latina y el Caribe desde mediados del siglo pasado; así como el universo y el sistema de las ciudades dentro de la región. Se incluyen apartados relacionados con los 'cuasi' conceptos de 'ciudad latinoamericana' y los planteamientos académicos sobre la

¹¹ Santiago de Chile es una conurbación que incluye 37 comunas o municipios autónomos; uno de los cuales es el de Santiago –lugar fundacional de la ciudad- que tiene a Carolina Tohá como alcaldesa y cuyo signo político es el Partido por la Democracia (PPD)

ciudad compacta y la ciudad dispersa, que han sido las categorías con las que tradicionalmente se han estudiado las aglomeraciones urbanas de nuestro territorio; así también, se introducen los conceptos de 'ciudad transurbana' y 'ciudad fronteriza', a los cuales se los estudia en conjunto con dos fenómenos sociales que no han dejado de ser actuales, las migraciones y el narcotráfico. Finalmente se reflexiona sobre las aglomeraciones metropolitanas puesto que a ellas están ligadas diferentes tipos de gobiernos municipales, los cuales también serán abordados en el presente ensayo.

En la segunda parte se abordará el gobierno municipal de la ciudad con perspectiva histórica. Dentro de este segmento los modelos políticos (descentralización y nuevos escenarios locales) serán considerados como realidades cambiantes; así también, el ordenamiento territorial que, como instrumento de acción política, ha incidido en la evolución de las ciudades pequeñas, medias y metropolitanas, y por ende, en los aparatajes de gestión impulsados por sus gobiernos. Tanto los ensambles infraestructurales y de servicios urbanos como las demandas que las diferentes sociedades han demandado también serán consideradas en esta sección y no solo como elementos descriptivos sino como elementos característicos de las aglomeraciones urbanas sobre los cuales, los gobiernos municipales, han implementado una serie de acciones y políticas.

El gobierno municipal de la ciudad frontera y central, o periférica y metropolitana, se analizará en la tercera parte, y esto se hará teniendo en cuenta el concepto de 'ciudad relacional' que por un lado nos permitirá discutir sus determinaciones generales así como las específicas de transición demográfica, Reforma del Estado y Globalización.

En la cuarta parte se estudiarán los retos y los giros políticos de los gobiernos municipales de todos los tipos de ciudades que en las tres partes previas serán descritos y analizados. Algunas de las categorías conceptuales que se consideran están vinculadas a los efectos de la democratización, a las nuevas formas de representación y liderazgos, a la tendencia de 'girar a la izquierda' que se dio dentro del período planteado al inicio del presente ensayo, y a las relaciones entre las escalas de gobierno nacional y local.

Finalmente, en la quinta parte, se ensaya sobre algunas categorías que están incidiendo en la definición de la ciudad del mañana en América Latina y el Caribe, está sin lugar a dudas, es la parte prospectiva del presente ensayo.

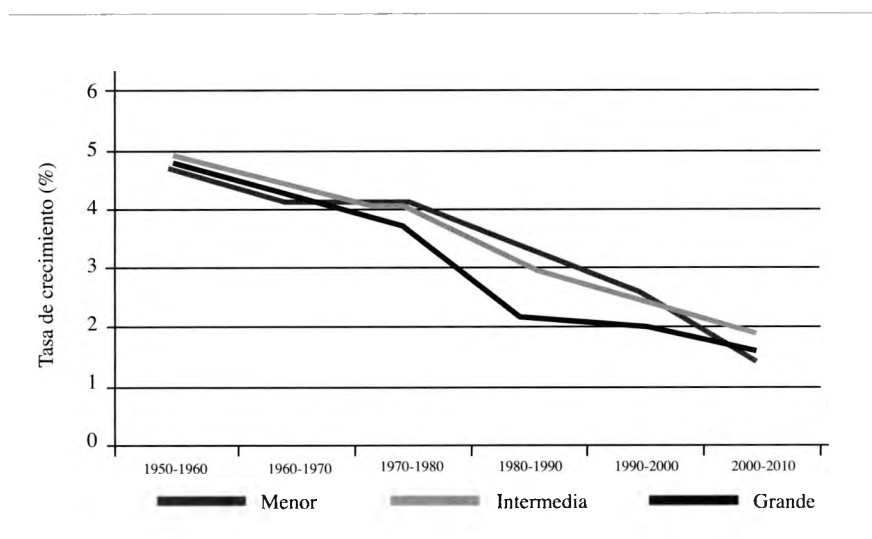
El ensayo termina presentando un conjunto importante de conclusiones, las cuales son abordadas como los desafíos que actualmente tienen los gobiernos municipales de América Latina y el Caribe.

2. PATRÓN DE URBANIZACIÓN, UNIVERSO DE CIUDADES Y SISTEMA URBANO

En 1963, América Latina y el Caribe dejaron de ser una región con población predominantemente rural y campesina para pasar a ser una urbana y citadina. La población urbana tiene un crecimiento sin precedentes que va del 41% en 1950 al 82% en el año 2010, mientras correlativamente se vive una reducción de población en el campo: de 59% a 18% en el mismo período, lo cual acarrea una disminución general de las tasas de urbanización: si en 1950 la tasa fue de 4,1% anual, para 2010 llegó a 2,1%¹². Es decir, mientras la población concentrada aumentó en el doble, la tasa de urbanización se redujo a la mitad y esto en tres rangos de ciudades, tal como se describe en el Gráfico N° I.1. La paradoja es que mientras más urbana es la región, menos crecen las ciudades.

Gráfico I.1

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



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Urbanización en Perspectiva, División de Población (CELADE)

De estos datos se puede colegir que el crecimiento desmedido de las ciudades llegó a su límite, por cuanto la población rural con capacidad de migrar a la ciudad ya no es tan significativa; de allí que el gigantismo de las ciudades en América Latina y el Caribe también haya llegado a su fin: si en un momento Ciudad de México y San Pablo fueron las más grandes del planeta, hoy ya no lo son.¹³ Ahora las que tienen más habitantes del mundo están en el Asia: Cantón, la primera, tiene 43 millones de habitantes; Tokio, la segunda, cuenta con 40 millones y Shanghai, la tercera, concentra 31 millones.

¹² A ello debe sumarse la reducción de la tasa de fecundidad: si en 1950 fue de 5,89 %, para 2010 alcanzó el 2,37 % (CELADE, 2008).

¹³ “Es sugerente que de las quince ciudades más pobladas del mundo a mediados de los años noventa, cuatro se localizaran en América Latina (Buenos Aires, Ciudad de México, Río de Janeiro y São Paulo); este hecho es aún más llamativo si se considera que en 1950 sólo Buenos Aires se encontraba entre las diez mayores del mundo y que, además, en 1995 la población latinoamericana representaba apenas el 8% del total del planeta” (Rodríguez y Villa, 1998).

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

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

La reducción de la migración del campo a la ciudad trajo consigo el *regreso a la ciudad construida*, que redefinió el sentido de la producción de la base material de la ciudad, esto es, de espacios donde no existían servicios, infraestructuras y equipamientos (urbanización), hacia otro en donde la ciudad previamente existe (reurbanización).

La aparición de una nueva periferia que crea el *urban sprawl*, donde el eje de su existencia pasa por el crecimiento de la mancha urbana (territorio) por encima del de la población, deducido más de una lógica especulativa del suelo que de la presión demográfica de la migración¹⁴.

La *ciudad transurbana* es una consecuencia de la migración internacional y de las nuevas tecnologías de la comunicación, inscritas en el proceso de globalización, que permiten estructurar ciudades en espacios distintos, discontinuos y distantes.

Así, en América Latina y el Caribe se percibe un profundo proceso de transformación de su patrón de urbanización, venido principalmente de hechos como el fenómeno de transición demográfica que vive la región, en el sentido de que se observa una reducción notable de las tasas generales de urbanización, un cambio en las corrientes migratorias (urbano-urbano) y una relocalización de los balances migratorios en nuevos territorios.

De los datos anteriores también se puede desprender algunas cuestiones importantes: en 1950 la población con disposición a migrar del campo a la ciudad bordeaba 60%, mientras que en la actualidad no llega a 20%; esto supone que el ciclo de la migración rural-urbana se cierra mientras se abre el de la migración urbana-urbana, en ámbitos nacionales e internacionales. Esta migración internacional representa una forma de incorporación de las ciudades de América Latina y el Caribe a la red urbana global (remesas económicas y culturales, desarrollo tecnológico de punta).

Para ello hay que tener en cuenta que América Latina y el Caribe se ha convertido de manera acelerada en un continente urbanizado, que ha logrado superar 80% de la población concentrada en ciudades. Pero también la urbanización en la región, puede decirse, se encuentra en el tránsito

¹⁴ El fenómeno es también distinto al de la periferización que nació con el automóvil en los países centrales, donde nació el concepto de suburbio.

de una pirámide trunca a una red urbana en construcción; hecho que viene de una primacía urbana bastante alta, que construye una jerarquía de ciudades clasificadas por rango-tamaño definido según el número de habitantes.

La distribución de la población no ha sido equilibrada en el territorio porque es una urbanización concentradora, desigual y excluyente que conduce a una significativa polarización. Esta evidencia demográfica, como se mencionaba anteriormente, está inscrita en un contexto territorial específico que conduce a dos formas de articulación internacional de las ciudades al proceso de globalización: por un lado, las ciudades metropolitanas logran la vinculación por sí mismas, dada su condición de nodo articulador global, de su capacidad para formar parte de las redes urbanas gracias al tamaño de sus mercados, a la vocación productiva, a la innovación y al protagonismo.

Por otro lado, algunas de las ciudades medias y pequeñas se integran entre sí dentro del ámbito de regiones emergentes gracias a la dinámica de su economía. El peso de ciertas regiones se consigue en el marco de la nueva funcionalidad que adquieren internacionalmente, tanto que hay una reestructuración general de los territorios que, finalmente, genera regiones atractivas para jalonar y articular un subsistema urbano propio. De esta manera se constituyen grupos de ciudades pequeñas globales, que logran esta condición debido al estímulo de algún sistema productivo regional, como los casos del clúster del Salmón en Chile o del turismo en Machu Picchu, que muestran múltiples ciudades que trabajan de manera articulada al mundo gracias a la exportación de servicios o productos.

Las grandes ciudades metropolitanas, por ser grandes y por asumir la condición funcional de nodos, y las pequeñas ciudades inscritas en regiones emergentes, por la dinámica y flexibilidad, se convierten en los epicentros de los cambios y en los lugares a partir de los cuales hay la posibilidad de construir nuevas sociedades urbanas inscritas internacionalmente.

Pero hay que ser conscientes de la condición estratégica que tienen cada una de ellas en el concierto de la red urbana global. Según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Universidad de Alcalá de Henares (Cuadrado y Fernández, 2005), se desprende la siguiente tipología sustentada en seis niveles de ciudades: primero, las metrópolis globales como Nueva York, París y Tokio; segundo, las metrópolis emergentes de Singapur y Hong Kong; tercero, las metrópolis continentales de Berlín, Madrid y Chicago; cuarto, las metrópolis regionales de México, Buenos Aires y San Pablo; quinto, las metrópolis nacionales de Lima, Bogotá y Santiago; finalmente, las llamadas “metrópolis locales” como La Paz, Managua y Ciudad de Guatemala.

De esta tipología mundial se puede extraer la conclusión de que las ciudades más grandes de América Latina y el Caribe recién se ubican en el cuarto lugar del escalón de las aglomeraciones metropolitanas mundiales y son los casos de las ciudades más grandes de la región. Eso significa que el nivel estratégico de conectividad todavía es muy bajo en la región.

Frente a la reducción de las migraciones rural-urbanas y al descenso del crecimiento vegetativo de la población –que cierran un período de alto crecimiento y transformación de las ciudades– se produce un nuevo fenómeno interrelacionado: el apareamiento de nuevos orígenes y destinos migratorios¹⁵, deducidos de la *migración interurbana*, principalmente en sus flujos internacionales

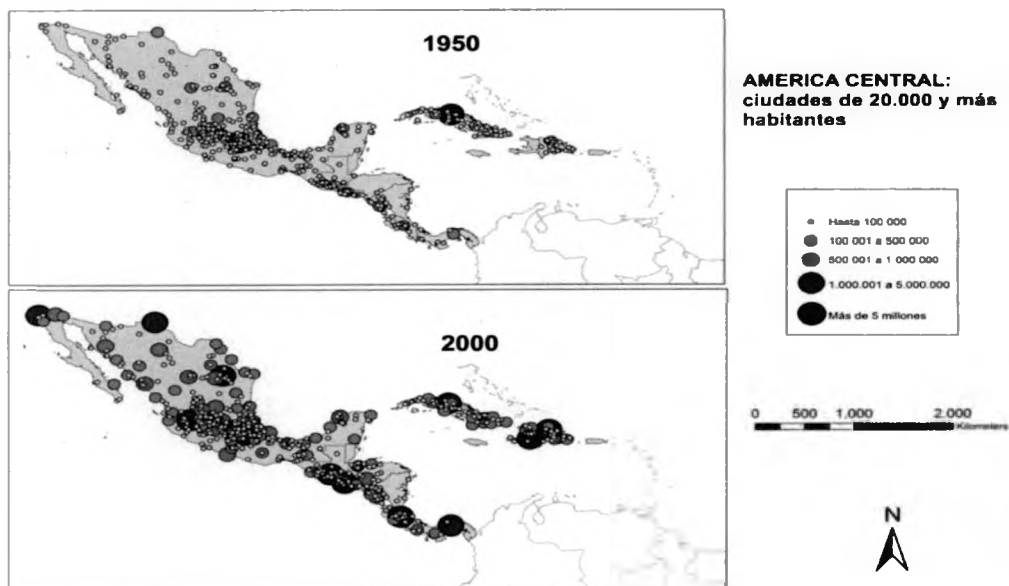
¹⁵ Este es el caso de las ciudades de frontera, que en estas últimas décadas han tenido un crecimiento significativo de la población, gracias a estas nuevas oleadas migratorias a traídas por el auge de la economía de frontera, en muchos casos de corte ilegal.

y en la reubicación de la población en nuevos lugares dentro de los territorios nacionales como, por ejemplo, en las fronteras (Rodríguez, Jorge y Miguel Villa, 1998).

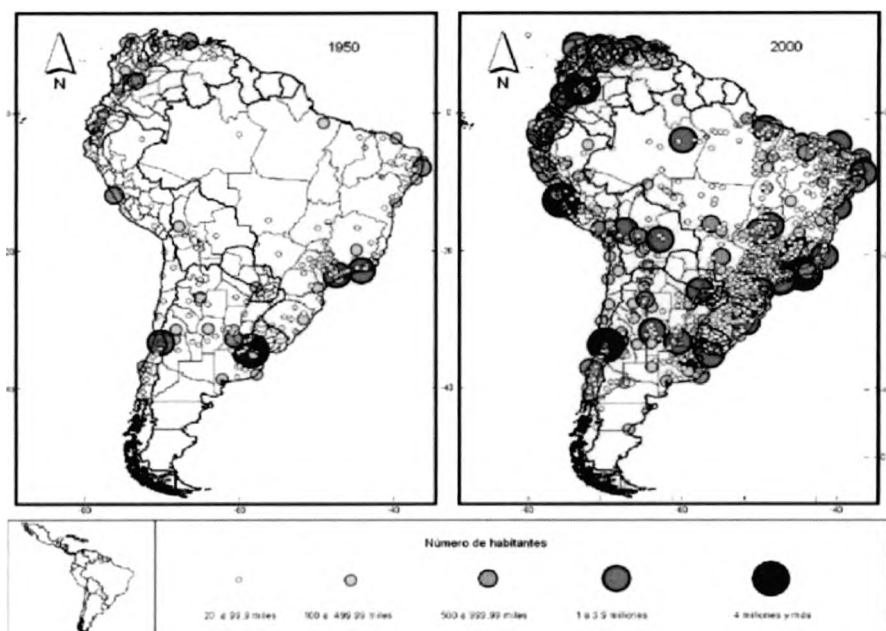
En los siguientes gráficos se mira claramente tres fenómenos de la distribución territorial de la población que deben ser resaltados: primero, el número de ciudades ha crecido considerablemente, como expresión del aumento de la población urbana sobre la rural; segundo, el importante aumento del tamaño de las urbes y la concentración de población en ciudades grandes y pequeñas ¹⁶ evidencia la polarización de la urbanización; tercero, ya no hay una localización exclusiva de las ciudades en los frentes de mar, sino también hacia el interior del continente, lo cual es una evidencia el importante re-direccionamiento territorial de la migración de población. Esto quiere significar que la población urbana crece con tasas vertiginosas y que la urbanización se generaliza por el territorio continental, gracias al cambio de su patrón de localización: la urbanización implantada inicialmente en las costas del Pacífico o del Atlántico tiende a esparcirse más uniformemente por el espacio interiorano de los países. Los casos más sobresalientes tienen que ver con el crecimiento y desarrollo de las ciudades andinas de las ciudades de centro América y El Caribe, la creación de la nueva capital del Brasil en Brasilia y el fortalecimiento de las ciudades mexicanas que, en su conjunto han dado una nueva forma urbana a Latinoamérica, tal como se describe en los mapas adjuntos.

Gráfico I.2

América Central y del Sur: Localidades de 20 mil y más habitantes, según tamaño demográfico, 1950 Y 2000



¹⁶ Existen 63 ciudades que tienen más de un millón de habitantes y en ellas vive el 41 por ciento de la población urbana, mientras que hay 16 mil ciudades pequeñas de entre 2.500 a 500 mil habitantes, que tienen 49 por ciento de la población urbana.



Fuente: Base de datos DEPUALC, 2009. CELADE-División de Población de la CEPAL.

Obviamente las situaciones descritas dan lugar a nuevas modalidades de gobiernos municipales de las ciudades, en el sentido de que deben producir una cooperación público/privada significativa, tener presencia internacional y construir un sólido protagonismo político en el escenario mundial. De estos nos ocuparemos en los siguientes apartados, pero antes analizaremos los tipos de ciudades que han devenido con la transformación de los patrones de urbanización latinoamericanos y caribeños, empezando por la tradicional ciudad y el cuasi concepto relacionado a ella; posteriormente la ciudad compacta y la dispersa; seguiremos con la presentación de una nueva categoría a la que denominamos ciudad transurbana; y finalmente estudiaremos las aglomeraciones metropolitanas.

2.1. LA CIUDAD LATINOAMERICANA, UN CUASI CONCEPTO

Desde principios del siglo pasado el proceso de urbanización en América Latina y el Caribe se caracterizó por ser acelerado y excluyente, tanto que condujo a una fuerte polarización. Como antes se dijo, el 0,37% de las ciudades grandes –urbes con más un millón de habitantes– concentraron el 41% de la población, mientras el 96 por ciento de las ciudades de 2.500 a 500 mil tuvieron el 49 por ciento. En otras palabras, un proceso de urbanización con alta primacía urbana que estructuró una jerarquía urbana trunca; debido a la nada regular distribución territorial de la población. Las expresiones más evidentes son la figura de la macrocefalia (concentración) y la fragmentación territorial, vía minifundización municipal (dispersión)¹⁷.

¹⁷ “El número de ciudades se ha multiplicado por seis en cincuenta años” (ONU-Hábitat, 2012).

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

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

Pero también produjo *una ciudad de la cantidad*, por la urgente necesidad de solventar las demandas de la población en las zonas carentes de vías, servicios, viviendas, y equipamientos. En esa perspectiva, el problema principal giró alrededor de una política urbana sectorial inscrita en la provisión de servicios e infraestructuras y no, como debía ser, en la producción colectiva de la ciudad, a tal punto que se produjo una negación de la existencia de estos nuevos territorios por ser ilegales. *A partir de este momento se produce la disociación histórica entre ciudad y urbanización.*

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

Posteriormente y ya con el fin del ciclo de la migración del campo a la ciudad y con la reducción de la presión de estos sectores por acceder a la ciudad¹⁸, cobran peso otros actores urbanos: los capitales inmobiliario y comercial vinculados a la financiarización, que hoy lucran de la *ciudad dispersa* en las nuevas periferias (crecimiento horizontal) y de la *ciudad compacta* en la ciudad existente (crecimiento vertical), convertidas en dos caras de la misma moneda¹⁹.

¹⁸ Fue la época de los paros cívicos en Colombia, del movimiento de pobladores en Chile, del movimiento urbano popular en México o de los movimientos de los Sin Techo en muchas de las ciudades de la región.

¹⁹ Uno de los casos más interesantes y reveladores de esta afirmación se puede verificar en Quito con la construcción del nuevo Aeropuerto en la periferia de la ciudad, que condujo a la creación de la mayor cantidad de suelo urbano especulativo en la historia de la urbe, sin que exista regulación o planificación urbana alguna (ciudad dispersa). Y por otro lado, la salida del aeropuerto de su antigua ubicación central en la ciudad produjo –gracias a la regulación diseñada– una especulación del suelo nunca antes vista (ciudad compacta). Por ejemplo, se planteó la posibilidad de construir hasta 30 pisos de altura en terrenos de una hectárea, en una zona donde prima la pequeña propiedad y donde el cono de aproximación al aeropuerto no permitía la construcción de más dos pisos. Una propuesta de este tipo supone una economía urbana lo suficientemente sólida para acometer una oferta como la señalada, cosa que no existía cuando se diseñó y mucho menos ahora con la crisis económica del país. Resultado: una importante concentración de la propiedad en beneficio del gran capital inmobiliario y un incremento especulativo del precio del suelo por las potencialidades de construcción: incremento de densidades, construcción del metro y cambios de usos del suelo. Y lo paradójico: no se ha construido un solo edificio de esa magnitud, pero el precio del suelo se disparó.

2.2. EL REGRESO A LA CIUDAD CONSTRUIDA: LA CIUDAD COMPACTA

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

De allí que se observe una mutación de la tradicional tendencia del desarrollo urbano (exógeno y centrífugo) que privilegiaba el urbanismo de la periferia, a uno que produce un cambio de dirección hacia la ciudad existente (endógeno y centrípeto). De esta manera, pasamos de la urbanización de un espacio vacío, sin gente, infraestructura y servicios, a la urbanización de un territorio donde la ciudad previamente había sido producida. En ese momento ocurrió un cambio en la dirección del desarrollo urbano a través del regreso o *retorno a la ciudad construida*.

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

De esta manera se puede observar una “inversión de las inversiones”, en tanto las más grandes –públicas y privadas– pasaron desde la periferia a ubicarse al interior de las ciudades. Las mismas produjeron efectos inmediatos: un despoblamiento de las partes centrales de las ciudades, que invita a pensar en un fenómeno de “vaciamiento de sociedad” bajo las formas de gentrificación, regeneración o renovación urbana. No solo se expulsó población y cambiaron los usos de suelo sino que también el capital colonizó los territorios y la historia.

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

La ciudad adopta nuevas formas de segregación deducidas de las desigualdades sociales y territoriales, así como de las políticas urbanas que las profundizan. Tal situación condujo a la existencia de una ciudad estructurada como una constelación de espacios discontinuos que llevaron a nuevas formas de segregación urbana: la fragmentación territorial intra e inter urbana (transurbana) y la *foraneidad social*²⁰, donde todos somos extranjeros en la ciudad actual.

2.3. LAS NUEVAS PERIFERIAS: LA CIUDAD DISPERSA

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

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

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

1. El crecimiento de la mancha urbana más allá de los límites administrativos de la ciudad ha conducido a una mayor conurbación y a conflictos entre administraciones públicas diversas (ciudades polarizadas o metropolitanas).
2. La relocalización de la población de los estratos con mayores ingresos en los suburbios han dado lugar a la aparición de los barrios cerrados (Caldeira, 2000), impulsando el urbicidio (Carrión, 2015).
3. La Transformación de los mal llamados *asentamientos humanos* en barrios, gracias al mejoramiento de los servicios, de las infraestructuras y a la consolidación de la vivienda, y
4. El traslado de la especulación del suelo urbano de la zona actualmente consolidada hacia las afueras de la ciudad, debido a que los intersticios vacíos que existían al interior de la ciudad, bajo la lógica de los denominados *terrenos de engorde*, han desaparecido –por-

²⁰ Foraneidad en el sentido de que las ciudades se han hecho espacios de extranjeros y no de ciudadanos, porque siempre la población está “fuera de lugar”: para entrar a un edificio o a una urbanización se requiere de identificación (pasaporte), autorización (visa) y pórtricos de control o cacheos previos (aduana).

que entraron al mercado vía la ciudad compacta– y en cambio se abrió en las periferias para beneficio de los desarrolladores urbanos²¹.

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

2.4. LAS CIUDADES TRANSURBANAS: EL DESDOBLE TERRITORIAL DE LA CIUDAD

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

Las ciudades aisladas no existen, como tampoco crecen exclusivamente por el incremento de su población o por la extensión de sus límites físicos (expansión urbana). Lo hacen por las relaciones entre ellas, gracias a los “cambios en la geografía y en la composición de la economía global (que) produjeron una compleja dualidad: una organización de la actividad económica espacialmente dispersa, pero a la vez globalmente integrada” (Sassen, 1999). Esta dinámica es la base de la *nueva economía* mundial, legal e ilegal, que ha sido reconocida por muchos autores (Castells, 2001) e instituciones (OCDE). La misma se caracteriza por la tendencia al crecimiento expansivo del monto de la riqueza creada, la presencia de este fenómeno a escala planetaria y la existencia de una variedad de sectores interconectados (enlaces). En este proceso existen, entre otras, dos determinaciones claves: por un lado, las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento (Castells, 2001) y, por otro, la presencia de nuevos actores que conducen a modernos modelos de gestión. Sin duda, las economías ilegales son parte y un componente adicional de esta mutación.²²

El incremento de los flujos de capital, la movilidad de personas, los mercados ilegales²³ y las nuevas tecnologías de la comunicación –inscriptos en el contexto de la nueva economía mundial– otorgan nuevas formas a la urbanización, entre las que destacan la articulación de unas urbes con otras a través de las siguientes modalidades:

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

²¹ Este es el caso de las políticas de vivienda sustentadas en el subsidio a la oferta, que tienden a localizarse en los lugares de precio más bajo del suelo –esto es, en las periferias distantes– que conducen a producir vivienda pero no ciudad. Lo que Alfredo Rodríguez plantea: “Viviendas privadas de ciudad”.

²² Se estima un movimiento de alrededor de 950 mil millones de dólares.

²³ Otra de las formas de integración a la economía global de América Latina proviene de los mercados ilegales del narcotráfico (en 2014 se lavó tanto dinero como inversión externa en la región), de la migración internacional y la trata de personas, así como de la venta de armas y del contrabando.

Las *mancomunidades –ciudad de ciudades–* entendidas como una asociación que nace de la confluencia de intereses para el cumplimiento de los fines comunes de dos o más municipios. En Bolivia, por ejemplo, en el año 2009 se detectaron que habían 97 mancomunidades en los 9 departamentos, con el 70 % de los municipios mancomunados (FAM-Bolivia, 2009). En la frontera Perú-Ecuador existe una asociación de 45 municipios binacionales denominada Asociación Binacional de Municipalidades del sur del Ecuador y norte del Perú (ABIMSENOP).

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

Estas tres formas son nuevas expresiones de integración de territorios que tienden a reducir la minifundización municipal y a potenciar las posibilidades del desarrollo urbano-regional. Adicionalmente, están los esquemas constituidos a partir de los *sistemas urbanos*, que dejan atrás las jerarquías urbanas, construidas según el rango tamaño de cada ciudad, para establecer un conjunto de relaciones inter urbanas bajo la forma de una red de redes, por distintos niveles escalares (internacional, regional). Y también, la construcción de *comunidades urbanas transnacionales –ciudad transurbana–* que surge del desdoble territorial de la ciudad, en el sentido que va más allá de las relaciones interurbanas para constituir una nueva unidad urbana integrada.²⁴ En este caso la continuidad espacial pierde relevancia frente a la integración distante, discontinua y diferenciada de los territorios.

Ahora bien, ¿cómo podemos entender a estas ciudades que se encuentran desplegadas en territorios de países o continentes distintos, pero que están altamente articuladas? Es decir, ciudades transurbanas que se integran a través de dos modalidades: de los mercados de alto estándar localizados en las nuevas centralidades y de los mercados ilegales (migraciones, narcotráfico, contrabando) que conjuntamente integran las urbes de una manera inédita. Esta realidad conduce a la formación de ciudades que construyen su unidad territorial desde países distintos, rompiendo con la lógica de la continuidad espacial del desarrollo urbano. Y, nos surge otra pregunta, ¿cómo se logra esta articulación urbana? En muchos casos se expresan bajo dos formas coincidentes: según Sassen (1991), una en que “el norte de las ciudades del sur se integra a las ciudades del norte”, estableciendo inéditas formas de integración urbana que llevan a la fragmentación no solo dentro de una ciudad en particular, sino también en el contexto de las relaciones inter urbanas. E interpretando a Beck (1998), estas articulaciones podrían dar lugar a la formación de ciudades que operan como “comunidades simbólicas”, pero configuradas en “espacios sociales transnacionales”. Esto es, para el caso que nos ocupa, ciudades localizadas en territorios distintos pero integradas por la economía/cultura/sociedad y la tecnología.

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

²⁴ La palabra transurbana no está en el diccionario de la RAE, pero sí está transnacional. En otras palabras, el idioma solo reconoce las relaciones entre naciones y no entre ciudades, que hoy tienden a ser dominantes..

2.4.1. Las migraciones

Con el cierre del fenómeno migratorio del campo a la ciudad se abrieron otras formas, donde prevaleció la migración interurbana sobre la rural/urbana y la internacional sobre la nacional; esto es, que el migrante tiene una vida previa en la ciudad y que puede optar por un destino supra nacional²⁵. Además y a diferencia del momento anterior, en este caso no se rompen las relaciones entre origen y destino del migrante, básicamente por el desarrollo científico tecnológico en el campo de las comunicaciones, por el impulso de la banca internacional y por la integración mundial de la economía, legal e ilegal.

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

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

Pero la migración no es solo de una vía; esto es, de América Latina hacia los Estados Unidos o Europa –como fue lo tradicional–, sino que ahora aparece un fenómeno inverso: existen importantes corrientes migratorias desde los EEUU hacia América Latina y el Caribe, principalmente de personas jubiladas. En este siglo y fundamentalmente a partir de la crisis de 2008, se observa la presencia inédita de habitantes norteamericanos residiendo en ciudades medias y pequeñas de la región: en Cuenca, la tercera ciudad del Ecuador, así como en Cotacachi y Vilcabamba (Viteri, 2016); en Costa Rica en la capital San José; en Argentina en San Martín de los Andes; en Perú en Arequipa, el Cusco y Trujillo; en Chile en la Serena y Valparaíso, entre otros casos de ciudades de la región (Brasil, México, Colombia). Sin duda que estos migrantes también han modificado, entre otros, los mercados inmobiliarios, los patrones de consumo (restaurantes, bares) y el sentido de los servicios (internet, salud) de estos lugares.

Este proceso migratorio puede sostenerse gracias al impulso de la tecnología, que permitió aproximar los territorios distantes y mantener el vínculo origen/destino debido a, por ejemplo: la

²⁵ “Varios estudios señalan diferencias notorias entre la estampida migratoria de finales de los noventa e inicios del nuevo siglo en relación con las anteriores migraciones, entre las que se pueden nombrar: nuevos lugares de destino, mayor nivel educativo, feminización de la migración, incremento de envío de remesas y uso de Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (NTIC), como un medio que facilita el tejido de las redes migratorias y potencializa la formación de comunidades virtuales transnacionales en el contexto de globalización y del capitalismo informático” (Ramírez, 2014).

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

Según estimaciones del Banco Mundial, las remesas que llegaron en 2015 a América Latina y el Caribe son de 69 mil millones de dólares, habiendo aumentado en 4,8 % respecto del año pasado, siendo la más alta de todas las regiones del mundo. Hay que tener en cuenta que la recuperación de la economía norteamericana luego de la crisis incentivó la migración y consecuentemente, también las remesas²⁶, mientras que la recesión española y europea tuvieron un efecto inverso. Esta situación produjo una diferenciación regional al interior de la región: mientras los países de Centro América y el Caribe recibieron más remesas por su vínculo y proximidad con EEUU, los de Suramérica tuvieron un comportamiento distinto por tener una emigración importante hacia Europa, región que vive una recesión económica, generando un descenso relativo de las migraciones bajo dos fenómenos significativos: un “regreso a casa” de ciertos migrantes y un retorno de las remesas inicialmente enviadas al país de origen, que ahora son repatriadas a la nación receptora de migrantes²⁷.

Sin duda que esta articulación también se configura con las *remesas culturales* –también de ida y vuelta– que se encuentran tras estos complejos procesos. La vida en tiempo real y en espacio virtual, así como el conocimiento de la tecnología, introducen variables culturales novedosas y de reducción de brechas digitales. Tampoco se deben dejar de mencionar los cambios culturales por el uso de un nuevo idioma, la presencia en el mercado laboral, el desarrollo de la propia vida urbana y de la cotidianidad (consumo de medios de comunicación, de educación, de servicios, de conflictos), tanto en el país de destino como en el de origen (remesas).

Los cambios son tan significativos que los Estados Unidos empiezan a transformarse de un país monolingüe a otro bilingüe, la política federal y estatal no puede prescindir de estos nuevos ciudadanos y la culinaria incorpora nuevos productos y forma de preparación. A su vez el impacto de la migración de estadounidenses en América Latina y el Caribe también genera transformaciones; por tal motivo, se puede afirmar que estas migraciones producen mutuamente cambios en los lugares de origen y de destino.

En el Gráfico I.3, migración de Ecuador a los EEUU –que no es la excepción sino la norma en América Latina y el Caribe– se puede percibir claramente el sistema de integración de los nodos/ciudades desde el origen latinoamericano y caribeño, por las rutas de unificación, hacia los destinos

²⁶ En el año 2009 se produjo una caída del 15 por ciento de las remesas hacia la región, debido a la crisis económica producida por la hipotecas.

²⁷ Este operaba como ahorro del migrante en su país y ahora lo empieza a usar para sostener su condición de migrante en el país receptor.

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

Gráfico I.3. Rutas y nodos de la migración ecuatoriana hacia los EEUU



Fuente: Ramírez y Álvarez (2014)

2.4.2. El narcotráfico

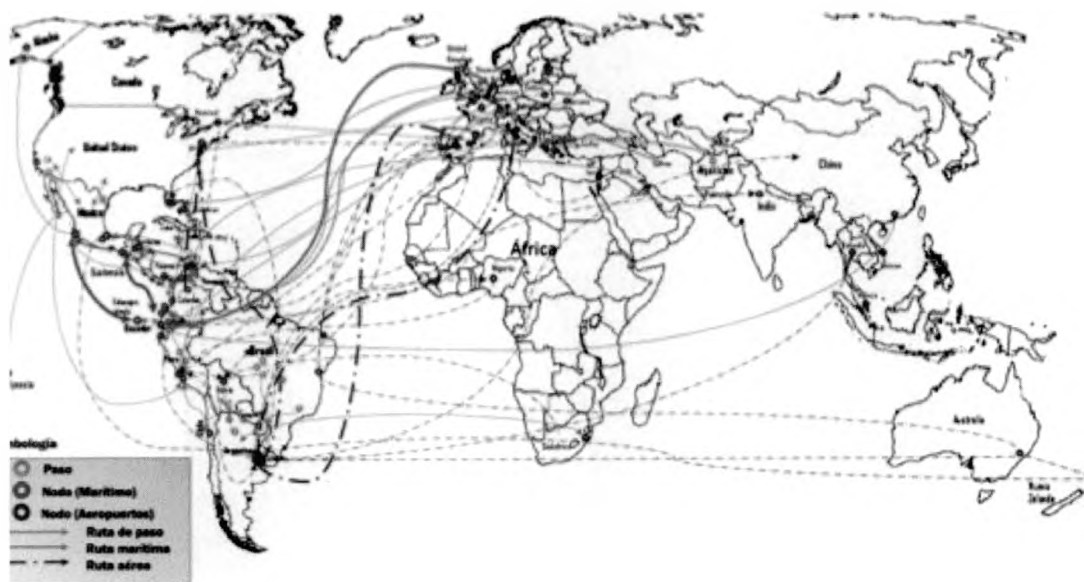
Una parte importante de los flujos económicos que se configuran en los mercados ilegales producidos por la red global del crimen corresponde al narcotráfico. Esto da lugar a pensar que si en el período anterior la ilegalidad urbana estuvo vinculada a los asentamientos humanos en la periferia, hoy lo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

Las ciudades transurbanas se fortalecen en la articulación de los nodos urbanos que unen las rutas (circuitos) de la economía ilegal, gracias a la constitución de la *red global del crimen* (Carrión, 2016); esto es, un sistema de integración global centralizado, mediante un holding que opera como

“comando central” alrededor del cual existe una dispersión local bajo las figuras de la tercerización y la franquicia. En los casos de las migraciones ilegales y del narcotráfico siguen la misma lógica de la ilegalidad, de integrar espacios distantes a través de los circuitos (rutas) que unen los nodos/ciudades de exportación y de importación de personas y de la droga²⁸.

En el Gráfico I.4 se observa cómo están integradas, primero, las ciudades del eje andino como zona de producción y segundo, las de Centro América y el Caribe, por donde pasa el 84 por ciento de los narcóticos que van a los Estados Unidos. Y por otro lado, como los nodos y rutas alcanzan el mundo entero, formando una red de redes donde sobresalen los mercados de consumo en los Estados Unidos y Europa, apareciendo como mercados emergentes los países del Asia-Pacífico (la región más dinámica del mundo).

Gráfico I.4
Rutas y nodos en el mercado ilegal del tráfico de drogas (2000-2014)



Fuente: Proyecto Fronteras Globales, 2016

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

²⁸ Un ejemplo evidente es el del cartel de Sinaloa, que tiene presencia en 51 países del mundo y cuenta con más de 3.400 empresas.

2.4.3. Las ciudades fronterizas: un caso particular de la ciudad transurbana

Las ciudades de frontera -denominadas gemelas, espejo o pares- quizás sean el ejemplo más claro de la idea de ciudad transurbana, gracias a que el límite entre dos o más países colindantes es la condición de su existencia; tanto que la una sin la otra no podría existir o, aún más, se la podría considerar como si fuera una misma ciudad, que tiene dos partes con velocidades y condiciones distintas, pero articuladas entre sí. La lógica de la integración proviene de las *asimetrías complementarias* que hacen que la una necesite a la otra, gracias a las desigualdades estructurales de los países que las acogen.

Las regiones fronterizas tienen un nuevo rol dentro de la economía planetaria: dejan de ser binacionales para convertirse en universales, lo cual es el resultado del apareamiento de una economía de frontera que se encuentra en auge; caracterizada por la presencia de capitales externos a la región. Preferentemente ubicados en el comercio y, en muchos casos, potenciados por las economías ilícitas del contrabando o del tráfico de narcóticos, armas, personas y órganos, entre otros. En la actualidad hay una economía en expansión que convierte a las fronteras en polos de atracción poblacional y de desarrollo económico. Testimonio de este proceso son los saldos migratorios positivos que permiten que las ciudades de frontera crezcan con tasas de urbanización superiores a las de otras ciudades y que cambien la funcionalidad, tanto que las regiones fronterizas son hoy de base urbana, la cual estructura las zonas transfronterizas²⁹. Para llegar a esta condición, las tasas de crecimiento económico y demográfico de las ciudades han sido superiores a los promedios nacionales, como se puede percibir en casi todas las ciudades de frontera en América Latina y el Caribe.

Las ciudades de frontera nacen y se desarrollan de manera conjunta entre la urbe del un lado con la del otro, formando una especie de cremallera que une los límites de los Estados nacionales, bajo una lógica de reflejo. Es decir, nunca una ciudad de frontera existe por sí misma, sino por el vínculo que crea con otra que está “al otro lado”, creando ciudades bi o tri nucleares, resultado de la interconexión inter estatal. Los sistemas de estas ciudades se apoyan en las economías de frontera y en el poder local que les otorga protagonismo internacional, en un contexto en que los Estados nacionales pierden relevancia ante las ciudades. Son sistemas de ciudades pequeñas y medias, aunque globales, altamente conflictivas que, en muchos casos, son depositarias de hechos ilegales, delictivos y violentos, los cuales son descubiertos por la prensa que convierte el hecho local en un evento internacional y en muchos casos esos relatos son la base de estigmas territoriales que vienen de los centros de poder nacionales. Así tenemos ciudades que forman espacios integrados pero con segregación espacial de base inter estatal, que conduce a la existencia de una mancha urbana continua, como es el caso de Ciudad Juárez-El Paso, que tiene una población de 3 millones de personas y una tasa de homicidios diferenciada: en el lado mexicano es de 42 homicidios por cien mil perso-

²⁹ “En los últimos cien años, el sistema inter-estados vino a proveer la forma organizativa dominante para los flujos transfronterizos, con los estados nacionales como actores clave. Esta condición ha cambiado dramáticamente desde la década de los ochenta, como resultado de la privatización, desregulación, apertura de las economías nacionales a empresas extranjeras y la creciente participación de actores económicos nacionales en mercados globales. En este contexto, observamos un reescalamiento de los territorios estratégicos que articulan el nuevo sistema. La arquitectura organizativa para los flujos transfronterizos, resultante de estos reescalamientos y articulaciones, diverge cada vez más de la del sistema inter-estados. Entre los rasgos aquí examinados están la combinación de las tendencias a la centralización y a la dispersión; la desproporcionada concentración de valor y transacciones en el Atlántico Norte; el rol de las ciudades en una economía global crecientemente digitalizada, como lo ilustra especialmente el crecimiento de las finanzas y de los servicios especializados; y el impacto de las tecnologías de la información en las economías urbanas” (Sassen, 2003).

nas y en el otro es menos de uno. El caso de Ipiales en Colombia y Tulcán en Ecuador, separados solo por un río, el precio de la gasolina genera un contrabando hacia Colombia y de televisores hacia Ecuador. Pero también está presente el secuestro y la extorción de manera asimétrica. En las ciudades de Huaquillas y Aguas Verdes, que solo están separadas por el límite de los estados de Ecuador y Perú, el contrabando de ropa de allá para acá es importante como lo son los productos agrícolas de acá para allá; a lo cual ahora se suma los tráficos de armas y drogas. La triple frontera (Argentina, Brasil, Paraguay) se estructura como ciudad tri nuclear para generar una economía muy dinámica alrededor del contrabando, del narcotráfico, de la venta de armas, del comercio de vehículos usados y mucho más.

Las ciudades no pueden existir aisladamente, siendo la razón de ser hoy en día lo interurbana, más aún en las regiones transfronterizas. Las relaciones entre las ciudades de frontera conforman sistemas urbanos que son estructurados a partir de las diferencias existentes entre los Estados colindantes; siendo por eso funcionales entre sí. En esa perspectiva, dos elementos son claves: las economías de frontera crecen, porque la separación de los Estados ayuda al delito (integra) y frena a lo legal (separa), y porque los poderes locales son fortalecidos por los procesos de descentralización.

En otras palabras en América Latina la integración-separación de las fronteras conforman sistemas urbanos plurinacionales bajo nuevas formas de integración supranacional de base urbana y municipal. En los lugares donde se encuentran dos Estados operan ciudades binarias o binucleares, como es el caso de las ciudades de la frontera Estados Unidos-México EEUU –que no es la excepción en la región– que han conformado un sistema interurbano compuesto por 22 ciudades intermedias, once a cada lado, donde sobresale la situación de la Ciudad Binaria Juárez-El Paso. Este binomio opera a la manera de una Metrópoli, donde la línea divisoria señala hasta donde va Ciudad Juárez y desde donde El Paso; sin embargo de esta unidad urbana, cada una de las partes son diversas, tanto que la primera tiene una tasa de 280 homicidios por cien mil habitantes y en El Paso no llegue a uno. (Ver Gráfico I.5).

Gráfico I.5
Sistema de ciudades en la frontera México-Estados Unidos



Fuente: Reyes *et al* (2001: 17)

Existen fronteras donde coinciden tres Estados a través de las respectivas ciudades; siendo el de mayor visibilidad el caso de la llamada “Triple Frontera”. En un mismo territorio se encuentran tres ciudades que producen la integración de tres Estados: Foz de Iguazú en Brasil, Ciudad del Este en Paraguay y Puerto Iguazú en Argentina; que lo que las separa es un río Paraná y lo que las integra es la dinámica interestatal. Esta ciudad Trinuclear juega un rol muy importante en el proceso de transformación del contrabandista internacional en traficante global.

Otra frontera interesante es aquella que encuentra cuatro países con una base urbana compuesta por cuatro ciudades; allí está Manaus en Brasil, Iquitos en Perú, Leticia en Colombia y Sucumbíos en Ecuador que, a diferencia del ejemplo anterior, no logran conformar una ciudad sino un sistema urbano, que nace del río convertido en la base material de integración. La búsqueda del Pacífico que hace el Brasil permite pensar en un futuro común de las 4 ciudades, debido a la carretera Manaus- Manta; pero también, en sentido contrario, por la necesidad de controlar el flujo de narcóticos al Brasil, hoy convertido en un gran consumidor de coca.

Estos sistemas urbanos particulares empiezan a ser administrados localmente produciendo, por ejemplo: un importante debate sobre el Área Metropolitana de Ciudad Juárez-El Paso; la firma de convenios de hermanamiento entre Manaus- Leticia-Iquitos-Sucumbíos: la constitución de una Asociación Municipal fronteriza con 45 municipios en la zona sur ecuatoriana y norte peruana; o el caso de Tulcán- Ipiales que administran mancomunadamente algunos servicios. En otras palabras, Son sistemas urbanos con alta potencialidad, siempre y cuando, se los entienda como elementos de integración que deben ser fortalecidos.

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

2.5. AGLOMERACIONES METROPOLITANAS

Las aglomeraciones metropolitanas son parte medular del anclaje a la globalización, en tanto se convierten en los lugares estratégicos que permiten la glocalización (Robertson, 1992); esto es, que la globalización de la economía, la política y la cultura genera efectos que tienden a localizarse. Por eso las ciudades para desarrollarse deben internacionalizarse, y las actividades internacionales para existir deben localizarse; es decir, que lo global no es externo a lo local, por ser mutuamente constitutivos.

Este ascenso vertiginoso del papel de las ciudades en la economía, la política y la cultura determina que los actores internacionales del momento sean: las ciudades en auge, los Estado en crisis y el mercado en crecimiento (Sassen, 1996). Por eso las ciudades asumen una función cada vez más protagónica en el escenario mundial, convirtiéndose en nodos de integración de este proceso general.

Este gran cambio de las ciudades, como fenómeno nuevo, deja perplejos y atónitos a los investigadores y estudiosos del tema, al extremo de que no se sabe dónde empiezan y dónde termi-

nan las ciudades; mucho más, si los límites se hacen líquidos y las fronteras, como construcciones sociales, entran con fuerza, tal como ocurre con el paso de la segregación a la fragmentación urbana.

Los territorios metropolitanos se constituyen a partir de una lógica discontinua, difusa, distante y ausente de confines. Esta acelerada transformación de las grandes aglomeraciones urbanas produce un importante desacuerdo dentro de la comunidad académica respecto de cómo llamar al objeto; tan es así que se tiene un conjunto de conceptos tales como: postciudad, ciudad difusa, metápolis, ciudad global, ciudad informacional, ciudad región, entre otros más, que conforman esta realidad. Esta indefinición conceptual muestra, siguiendo a Khun (2005), que el cambio de paradigma aún no concluye y que estamos viviendo una revolución científica inconclusa.

Para comprender esta transición, hay que partir señalando que las aglomeraciones metropolitanas son históricas, por lo tanto, cambiantes. Hemos ubicado el cambio en la coyuntura urbana actual sobre la base de tres elementos: el paso de la ciudad frontera a la ciudad en red, el tránsito de la urbanización construida por rangos (pirámide) hacia un sistema urbano (red), y la mutación del espacio de los lugares al territorio de los flujos (Borja y Castells, 1998).

Sin duda que la transformación vertiginosa de la ciudad y de la urbanización rompe con las visiones y concepciones tradicionales de las grandes aglomeraciones metropolitanas, y una muestra de ello es que la definición clásica de área metropolitana cae en desuso. El concepto surgido de la cantidad de población asentada en un territorio específico –esto es, que debe concentrar más de un millón de habitantes, contar con un desarrollo urbano central poderoso y un hinterland dependiente– es totalmente insuficiente. Éste sería el caso de las ciudades metropolitanas que nacen en América Latina y el Caribe a partir de los modelos de sustitución de importaciones y del Estado de bienestar, donde el nodo industrial periférico se convierte en un elemento articulador del espacio metropolitano, sobre la base de un territorio continuo.

Sin embargo, esta lógica es superada en la actualidad porque no es la industria sino los servicios los que hacen que la metrópoli se convierta en una plataforma de integración internacional, y lo hace con discontinuidad espacial y mediante una red de nodos. Pero también tiene mucho que ver la presencia de las nuevas tecnologías de la comunicación que permiten incrementar de manera notable la conectividad. Por estos procesos los conceptos se modifican sustancialmente, para introducir nuevas definiciones que superan las lógicas venidas del ámbito de los atributos (como fue anteriormente) para caer en el campo relacional; de allí los conceptos de competitividad, conectividad y posicionamiento, propios de la red urbana global.

Estas aglomeraciones metropolitanas son unidades territoriales complejas, grandes y fusionadas, que buscan nuevas formas de gobierno. Ya no es suficiente la mancomunidad, tampoco el sindicato y menos la fusión de municipios. Es imprescindible pensar en un gobierno metropolitano integrado, que además cuente con una lógica supra e intermunicipal y que incorpore las dimensiones provincial (departamental, estatal) y estatal en cada uno de los contextos.

Pero esto no es fácil, porque el tema no es sólo técnico, en tanto la construcción de una nueva instancia institucional de gobierno pone en entredicho el tradicional equilibrio de poderes frente al gobierno nacional. Esta consideración es mucho más significativa en aquellos países donde la lógica de la urbanización es macrocefálica, porque podría significar la existencia de una disputa de

poderes con grado similar. El caso de Chile lo ilustra de manera interesante: la región metropolitana de Santiago concentra 41% de la población nacional, desplegada en 6 provincias y 52 comunas. Dos reflexiones: la primera, Santiago tiene un nivel muy alto de concentración de población y un nivel significativo de fragmentación institucional; y la segunda, si se constituyera una sola autoridad de gobierno metropolitano, por ejemplo, un intendente regional con poderes significativos, tendría un peso político tan alto como el del Presidente de la República y un grado de representación y legitimidad del territorio metropolitano muy complejo.

En otras palabras, la creación de una nueva instancia de poder en las grandes aglomeraciones metropolitanas implica una reestructuración del poder nacional y una reconfiguración de las instancias de gobierno local, que deberían superar la cultura política localista y sectorialista.

En esta coyuntura urbana las aglomeraciones metropolitanas que más cambian son las capitales de los países, y las que más limitaciones tienen para asumir una nueva forma de ejercicio del poder. Primero porque 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. Pero no sólo ello, en segundo lugar, también fueron los procesos de privatización que condujeron a la disminución de la oferta de empleo estatal y con la que se generó un cambio de la naturaleza de la capital: de ciudades político-administrativas pasaron a sustentarse en una base económica de servicios.

Así, muchas de las capitales iniciaron procesos de transformación de sus estructuras. La ciudad de Quito adquiere la condición de cantón especial con la creación del Distrito Metropolitano (1992) y con la Constitución aprobada en 2008 debe dotarse de un estatuto autonómico. Bogotá asume la condición de Distrito Capital con la Constitución de 1991, lo cual le permite contar con un Alcalde Mayor y 20 alcaldes menores, bajo formas desconcentradas. La Ciudad de México tiene un estatuto diferente a los 32 estados que forman el Estado de la Unión, cuando en 1993 se aprueba el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que permite elegir sus representantes ante la Asamblea de Representantes. En 1997 se constituye la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y se elige por primera vez al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Y los casos de Buenos Aires, Caracas, Lima, Montevideo y La Paz, entre otros, no dejan de ser similares.

Estos cambios en los gobiernos de las ciudades capitales se configuran en sus propias realidades nacionales e inserciones internacionales, cuestión que lleva a salidas altamente diversas. Así, por ejemplo, tenemos los procesos de absorción de los espacios circunvecinos (conurbación) para formar una aglomeración metropolitana, a la manera de un enjambre de jurisdicciones entrecruzadas, donde sobresalen: Ciudad de México (Estado de México, Distrito Federal, Ciudad) y Buenos Aires (Gran Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires).

Una segunda situación se produce con la existencia de un gobierno que mantiene la unicidad del territorio; esto es, que no hay subdivisiones en su interior y tampoco incorporaciones de jurisdicciones territoriales distintas. Allí están los casos de Montevideo y Quito, que sin perder el carácter único del territorio producen una desconcentración de unidades administrativas pero mantienen una lógica de gobierno centralizado único.

Probablemente el modelo que tiene mayor peso en la región sea el fragmentado o atomizado, con la presencia al interior del mismo territorio de un conjunto de gobiernos locales independientes y autónomos. En este caso los más llamativos son los de Santiago con 6 provincias y 52 comunas, de Lima con 2 municipios provinciales y 46 municipios distritales, y del Distrito Metropolitano de Caracas que agrupa al Distrito Capital y a 5 municipios.

Con el crecimiento sostenido de ciertas aglomeraciones metropolitanas, el gobierno inicialmente de proximidad pierde sentido; lo cual exige una reestructuración que va en la línea de la desconcentración de las entidades intramunicipales, pero sin perder la condición de gobierno de totalidad. Allí están los casos de Bogotá con 20 alcaldías menores; San Pablo con 30 y una subalcaldía, agrupadas en nueve regiones; y Montevideo con 8 municipios y Quito con 11 administraciones zonales, entre otras.

Desde la perspectiva de la capitalidad, hay dos casos que llaman la atención por la capitalidad compartida entre ciudades: Chile con la creación de la sede del Parlamento en Valparaíso, distante de Santiago, sede del gobierno, más por alejarlo del Ejecutivo en la época de Pinochet que por acercarlo a la población. Y el de Bolivia, donde Sucre es la capital constitucional con poderes limitados y La Paz sede de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Pero también el caso de Brasil es interesante, con la reubicación de la capital de Río de Janeiro a Brasilia a principios de la década de los años sesenta.

Pero no sólo cada gobierno de las ciudades metropolitanas responde a las condiciones propias del territorio que las contiene, sino que –acordes a cada situación– también desarrollan modelos de gestión específicos. En este caso se pueden observar tres modelos explícitos:

1. El *público centralizado*, donde la función principal está enfocada en la gestión del desarrollo económico y la producción de servicios, bajo lo que podría denominarse una “ciudad-Estado”. El caso paradigmático puede ser Singapur.
2. El *público fragmentado*, que se asienta en una variedad muy alta de agencias públicas y privadas locales (empresas, direcciones, patronatos). Los casos de Madrid y Quito lo ilustran bien.
3. La *cooperación público/privada*, que se ancla en los planes estratégicos con actores relevantes, la promoción económica de la ciudad (marketing) y la política de asociaciones con cámaras o sectores de capital. Los casos más relevantes están ubicados en Barcelona, Boston y Santiago.

3. EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD: UNA REALIDAD HISTÓRICAMENTE CAMBIANTE

En esta época de transformaciones resulta pertinente reflexionar sobre el tema del gobierno municipal de la ciudad en América Latina y el Caribe, debido a la mutación del patrón de urbanización (como se evidenció en el apartado anterior) y al cambio de la célula básica de este proceso: las ciudades.

La ciudad se presenta como el resultado de un complejo proceso histórico de producción social que tiene, primero, a la *ciudad limitada*, donde dos son sus expresiones más claras: primero, la ciudad medieval, que se la concibió amurallada (fortaleza y guarnición), y la ciudad anglo-germánica, que se la entendió a la manera de un recinto cerrado (“town”). Sin embargo, las dos ciudades construyeron las fronteras como mecanismos de encuentro, en el primer caso, a través de las guerras de conquista (integración forzosa) y en el segundo, de la distinción con el campo (subsunción).

Y segundo, bajo la lógica actual hay una mutación significativa: se pasa de la ciudad industrial nacida en el contexto de la primera modernidad, a la ciudad relacional propia de la modernidad tardía, en la que mucho tienen que ver los procesos concurrentes de desarrollo de las nuevas tecnologías de comunicación. En las últimas décadas, este proceso ha generado un impacto importante sobre la organización y reconfiguración de las ciudades, originando formas de interconexión a escala mundial y de relación con el sistema económico, a través de las llamadas “ciudades globales” (Sassen, 1999) o de la red urbana global (Castells 1999).

Si se hace una aproximación histórica a los cambios acaecidos en la ciudad latinoamericana, en esta última centuria, se pueden identificar explícitamente dos coyunturas urbanas, donde las estructuras de poder y sus gobiernos asumen características particulares. Estas dos coyunturas se definen en función del tipo de ciudad que se configura: primero, la *ciudad limitada*, propio del urbanismo moderno, nacida con la revolución industrial, que se desarrolla desde mediados del siglo pasado y hasta fines del mismo; y segundo, la *ciudad relacional*, expresión del proceso de globalización, que emerge desde la década de 1990 del siglo pasado hasta la presente fecha;; lo cual termina por modificar la urbanización y lo urbano.

De manera complementaria a todos los nuevos procesos urbanos presentes en las ciudades latinoamericanas y caribeñas, se vive un cambio acelerado en los municipios de América Latina y el Caribe que, incluso, conlleva un cambio en su denominación: de Municipio a Gobierno Local. La mutación tiene que ver, por un lado, con la transformación de la sociedad local, en tanto se promueven nuevos sujetos sociales, tales como mujeres, indígenas, pobladores, ambientalistas y jóvenes, que conducen a la renovación de los liderazgos. Y, por otro, con la profundización de la vía municipal de descentralización, que lleva a una hegemonía del municipio entre los poderes locales gracias al incremento de los recursos económicos, al aumento de las competencias y a la ampliación de la representación-participación social. Con ello el núcleo de la política también se descentraliza alrededor de lo local y al hacerlo tiende a plantear proyectos distintos y, en algunos casos, contradictorios.

El municipio se fortalece, sobre la base de tres componentes puntuales: primero, por la ampliación de los niveles de representación y participación de la sociedad en el Estado, que abriga un ensanchamiento de la democracia;; segundo, por el reconocimiento a la autonomía local, expresado

en la posibilidad que tienen los municipios de diseñar las modalidades de gobierno que crean más conveniente, hecho que representa un respecto a la diversidad y apunta hacia la descentralización; tercero, porque las autoridades electas obtienen el mandato de conducir y orientar el desarrollo urbano de las ciudades.

3.1. LOS MODELOS POLÍTICOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE LAS CIUDADES

Existe una construcción histórica del peso del aparato municipal sobre los otros órganos del poder local, en el gobierno municipal de la ciudad; tanto que se ha convertido en el eje de la acción. De allí que el modelo principal del gobierno de la ciudad esté vinculado al municipio; lo cual permite -por primera vez- que la ciudad latinoamericana tenga un órgano público con amplia legitimidad y poder. El municipio se convierte en el eje institucional de cooperación y coordinación con otros poderes locales, lo cual le convierte en el referente público de representación de la sociedad local y en el ente principal del desarrollo urbano.

La municipalización de la escena local sustentada en su fortalecimiento y en su conversión en elemento articulador de las políticas urbanas, le otorga la condición de gobierno de la ciudad. Este proceso proviene de una doble situación: por un lado, del proceso de descentralización del Estado, que privilegió al municipio como depositario central de las transferencias de recursos y competencias, lo cual le otorga una mayor capacidad de respuesta ante las demandas de la sociedad y, por tanto, de mayor legitimidad social. Y, por otro, porque en las ciudades se fortalecen y amplían las bases sociales de sustentación del municipio, gracias al proceso de democratización de la escena local por la elección de las autoridades, rendición de cuentas de los planes y programas, manejo con transparencia de los recursos e inéditas responsabilidades que desbordan su tradicional radio de influencia y jurisdicción territorial. La consolidación de la vía municipal del gobierno local lleva al posicionamiento interno y a la proyección internacional de la ciudad, gracias al paso que vive de municipio de servicios a gobierno local de totalidad.

Sin embargo este proceso no es homogéneo, porque unos municipios tienen mayor dinamismo que otros, sea por su ubicación en la red urbana nacional e internacional o porque han logrado un posicionamiento favorable en la coyuntura. También, es heterogéneo porque al interior de la administración municipal se producen cambios con distinta intensidad y bajo lógicas de gestión diferentes.

En esta nueva coyuntura urbana el ejecutivo municipal presenta una mutación importante: transita del municipio de notables (caciquil, patronal) hacia un municipio moderno y democrático donde aparece con mucha claridad el posicionamiento de distintos modelos de gestión y de políticas de intervención urbana que se expresan, finalmente, la existencia de actores diferentes que encarnan distintos modelos de gobierno municipal de la ciudad. Si esto ocurre al interior de la administración municipal, en el ámbito de los concejos municipales también existen modificaciones. Se observa un debilitamiento relativo de los concejos municipales expresado en las siguientes situaciones:

1. La profusión de las empresas municipales privilegian lo sectorial y las decisiones de política urbana se trasladan de los concejos municipales, originados por voluntad popular, hacia los directores de las empresas, constituidos corporativamente, lo cual construye una nueva forma de representación.

2. El desarrollo de los planes estratégicos conforman cuerpos de decisión supramunicipales –a la manera de asambleas locales- donde la representación se hace funcional a la cooperación entre los sectores público, privado y comunitario.
3. La necesidad de democratizar la toma de decisiones para definir prioridades de inversión, lleva a la generalización del presupuesto participativo, donde las partidas las discuten con las organizaciones de base territorial (organizaciones barriales, comunitarias) y sectorial (salud, educación) de la ciudad.

Este debilitamiento relativo de los concejos municipales se produce en el contexto de la crítica a lo político y de ampliación de la representación social, a través de cauces distintos a los partidos. Mientras en el primer caso, hay una representación sectorial, corporativa y delegada, en el segundo y tercero, hay un intento de ampliar la representación y socializar el manejo de la ciudad, más allá del ámbito municipal.

Sin embargo y en términos políticos, se pueden encontrar dos modelos explícitos de gobierno municipal de la ciudad:

1. El uno de tipo empresarial que impulsa la vía mercantil privada y la soberanía del consumidor, en la que lo público es visto como un freno al desarrollo. La nomenclatura de Alcalde cede ante la de Gerente porque busca la eficiencia a partir de la administración de los servicios y la propuesta se inscribe en la profundización de la ciudad del mercado como salida a la ciudad del caos, sustentada en un modelo privatizador basado en una doble crítica: a) lo público es ineficiente, lo privado es eficiente, y b) lo estatal es centralización, lo privado es descentralización.

El modelo de la ciudad del mercado parte de la crítica a lo estatal y a lo público y lo hace desde la perspectiva de la sociedad civil. En este caso, la estructura municipal se compone principalmente de empresas, fundaciones y corporaciones de carácter privado, que corporativizan la representación social y sectorizan la acción municipal en los servicios. Por esta vía se modifican las relaciones de equilibrio y contrapeso entre ejecutivo/legislativo en todos los niveles de la estructura estatal³⁰, tanto que la aprobación del presupuesto municipal, el plan de obras o la planificación de la ciudad se hace en escenarios fragmentados de representación; produciendo una concentración de las decisiones en el ámbito privado sobre el público, en el alcalde sobre el concejo y en el capital sobre el trabajo.

La administración privilegia la prestación de servicios, lo cual conduce a una estructura de ingresos presupuestada sobre la base de tasas más que sobre impuestos. Lo casos exitosos de esta corriente son: Guayaquil, Monterrey, Santiago y Lima.

2. El otro, que pretende atemperar la crisis bajo un enfoque que le asigna un mayor significado a la ciudadanía, tiene un enfoque de derechos y de peso en lo público. El Alcalde

³⁰ Esta es una tónica general en América Latina, por cuanto hay un crecimiento significativo del presidencialismo que genera dos efectos contrarios a la descentralización: por un lado, se tiene un incremento del peso de los ejecutivos sobre los parlamentos en todas las instancias nacionales y sub nacionales que rompe con los equilibrios de poder y, por tanto de las autonomías y, por otro lado, en la relación nacional local se introduce este factor discordante: más competencias y recursos en el ámbito sub nacional en un contexto de fortalecimiento de la figura presidencial.

se define como Jefe de Gobierno, conceptúa la acción municipal desde una visión de totalidad e incorpora la participación en su esquema de gobernabilidad. El modelo de la ciudad de lo público parte de su necesaria re significación en una doble dimensión: la referida al aparato municipal, para fortalecerlo (estatal, público, gobierno, participación) y la relacionada al espacio público, en el entendido que la ciudad es el espacio público (organización espacial, identidades, integración, constructor de derechos). En este caso se habla más de gobierno local, con un amplio abanico de competencias. Se postula la ciudad de todos, el presupuesto participativo, planificación estratégica y el alcalde se convierte en el jefe del gobierno local. Los casos más llamativos son los de Ciudad de México, Poto Alegre, Bogotá y Montevideo, entre otros.

3.2. LA DESCENTRALIZACIÓN EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El resurgimiento de la descentralización en América Latina y el Caribe tiene lugar a fines de la década del setenta y principios del ochenta, en el contexto de la redemocratización que se vive en la región³¹ y se la reivindica bajo dos vías predominantes:

1. De las demandas de las regiones emergentes y ricas, que tienden a integrarse a mercados regionales supranacionales como el Cono Sur (Santa Cruz), México (TLC) y la cuenca del Pacífico (Guayaquil) o son enclaves económicos con dinámicas propias (Mérida con el petróleo y Medellín con la industria). En este caso, la capital y el Estado nacional representan un freno para las elites económicas locales, por lo cual reivindican como autonomía la reducción del tamaño del Estado (privatización), el libre comercio (apertura) y la relocalización de ciertas funciones de la capitalidad.
2. De la ausencia o déficit de Estado en las localidades y regiones más deprimidas y apartadas de la capital, que ven cómo los municipios se convierten en la única referencia de poder estatal para los ciudadanos y en la única instancia donde representarse para canalizar sus demandas hacia los niveles centrales. Los pueblos y nacionalidades indígenas reclaman autonomía en Bolivia y Ecuador, así como en Chiapas en México.

El proceso ha transcurrido por las siguientes tres etapas:

1. Una primera, caracterizada como la vía municipal de fortalecimiento de lo local, a partir de la transferencia de recursos, competencias y de la ampliación de su base social de sustentación a través de la participación y la representación. Este proceso desencadena una marcada polarización entre lo local y lo central, que produce -al menos- los siguientes efectos nocivos: a) El debilitamiento del contenido, riqueza y visión de lo nacional; b) La pérdida de importancia del nivel intermedio llámese provincia, departamento o región. La temática regional, tan importante en la década anterior, ha cedido ante el peso de lo municipal; c) La desorganización del conjunto de la estructura estatal, con una superposición y multiplicación de entidades estatales y la ausencia de propuestas respecto de la organización y niveles del Estado. d) La hegemonía del poder municipal en la escena local tiende a homogenizar la cotidianidad y, lo que es más grave, por los efectos heterogéneos que produce la globalización

³¹ Es interesante notar que en Europa este proceso se desarrolla desde fines de la década del sesenta y principios del setenta (CFA. Borja, 1987), lo cual significa que la oleada que vivimos nos llega con una década de retraso.

en el territorio, a difundir la autonomía de la pobreza. En otras palabras, la vía municipalista de fortalecimiento local generó la hegemonía de un tipo de poder local sobre los otros y de éste sobre los intermedios, que tiende aceleradamente a homogeneizar la escena local y a cuestionar la visión nacional. En América Latina, los procesos más radicales de municipalización fueron el Boliviano y el Colombiano; en el primer caso a través de la creación de múltiples municipios y en el otro, mediante una propuesta institucional general.

2. La segunda etapa, se caracteriza por el énfasis en el nivel intermedio de gobierno municipal, con el fin de remediar el vacío que produjo el excesivo peso en lo municipal. Algunos países se encuentran en un momento de redefinición de estas estructuras provinciales o departamentales, con miras establecer los vínculos de lo local y lo nacional. Así tenemos que los países federales de Argentina, Brasil, México³² y Venezuela se encuentran fortaleciendo el federalismo, sobre la base de sus estados. Los países unitarios como Bolivia, Chile y Colombia retoman el tema del gobierno intermedio. Bolivia sobre la base de un Prefecto delegado por el Presidente y un concejo departamental elegido indirectamente por concejales municipales. En Chile, se diferencia el Gobierno Regional y el Gobierno Provincial delegados. Y en Colombia, se elige Gobernador departamental. El nivel intermedio de gobierno tiene la cualidad de definir las relaciones entre los distintos de órganos subnacionales, construir las nuevas formas de articulación intraestatal, delinear un modelo de estado y potenciar la unidad del Estado nacional³³. Con la descentralización es necesario pensar en la totalidad de su estructura y no solo en uno u otro de los órganos subnacionales. Creer que la diferencia entre la descentralización sustentada en la provincia o el municipio es solo de grado o de profundidad en el proceso es equivocado. Se piensa más radical la visión de origen municipal e incluso se la justifica por cuanto, al ser más próxima a la sociedad civil se la considera más democrática, menos corrupta y más eficiente, cosa que no siempre es así.
3. Tercera etapa, caracterizada como de reflujo de la descentralización y donde Perú es la excepción que confirma la regla. En Venezuela, inicialmente la reforma política y luego la crisis generalizada que vive han puesto el tema en una segunda prioridad. En Colombia, la confrontación militar ha hecho resurgir el presidencialismo. En Ecuador, la crisis económica y su salida sobre la base de la dolarización, sumada a las fracturas étnicas y regionales, cuestionan las autonomías. En Bolivia, el cambio de gobierno y la burocratización del proceso de descentralización evidencian que aún no se trata de una política de Estado.

Perú es la excepción que confirma la regla. Después de la caída de Fujimori, que mantuvo un régimen altamente centralista y de confrontación con las autoridades locales electas, hoy se vive un resurgimiento de la cuestión territorial. Las elecciones de los presidentes regionales y de alcaldes crean el sujeto político de la descentralización. Las regiones serán –probablemente– la instancia clave de la reforma descentralista del Estado. Pero, para que ello ocurra, los actores (políticos, económicos y sociales) deben moverse entre las demandas coyunturales y las necesidades de un proyecto consensuado, nacido a partir de tres lógicas distintas: la coordinación interregional definida por el APRA, el frentismo regional impulsado desde las regiones independientes (por bloques o aisladas) o la relación directa con las regiones planteada desde el centro nacional en los siguientes puntos: un

³² México lo hace por que la lucha opositora revaloriza los estados y por la crisis del conjunto del sistema político basado en la fusión del partido, el gobierno y el Estado.

³³ La descentralización que tiene en cuenta al nivel intermedio “afecta a la estructura del Estado y a la naturaleza de las relaciones entre los diversos niveles de gobierno. Implica, en consecuencia, nuevas formas de articulación, a diferencia de la descentralización municipal, en la que los problemas tienen, como ya se ha visto, forma esencialmente operativa” (Fernández, 1997).

nuevo pacto fiscal-presupuestal, la superación de la crisis de representación del sistema político, la recuperación de la capacidad del Estado para definir la agenda pública y el desarrollo territorial que reduzca las distancias físicas y sociales.

3.3. LOS REGÍMENES POLÍTICOS

En América Latina y el Caribe, la forma de organización estatal -unitaria o federal- parece no ser una variable que garantice la descentralización. Si se hace una evaluación rápida de cual de los dos sistemas ha sido más eficiente y democrático en el tratamiento del tema de la descentralización, se puede concluir que se trata de un falso problema.

México, país federal, es quizás uno de los países más centralizados de la región³⁴. Y Argentina y Venezuela -países federales- tienen un significativo nivel de centralización. Colombia, Bolivia y Chile -países unitarios- son ejemplos aleccionadores de descentralización. Brasil país federal, mantiene y profundiza el proceso de fortalecimiento municipal. Perú, país unitario, que involuciono durante el fujimorato, luego de varios años de experiencias interesantes de descentralización, hoy parece que retoma el proceso.

En cambio el corte democracia/dictadura si es importante. Que las dictaduras sean centralistas, no significa que las democracias no lo sean, o que no haya las excepciones de rigor. Lo que si se puede aseverar es que los procesos de redemocratización que vive la región desde fines de los años setenta, han arrastrado tras de sí al tema de la descentralización³⁵. En definitiva, en todos los países -de una u otra manera- se viene discutiendo con fuerza el tema a partir del proceso de retorno al régimen constitucional, lo cual evidencia la generalización del tema en la región y la necesidad de no desvincularlo de la democratización.

3.3.1. Una revisión de los casos más notables de la región

Este proceso se puede percibir a través de un conjunto de reformas legales que en cada país se vienen aplicando. Los estados de América Latina y el Caribe que se plantean la descentralización, han producido reformas legales que llegaron al texto constitucional como forma de dar salida a las propuestas. En las nuevas constituciones de Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1979-91), Ecuador (1979-95-98) y Perú (1979) se contempla el proceso. Sin embargo, no ha sido suficiente, por lo que han requerido de leyes secundarias que ha tratado, entre otros, los siguientes temas:

1. Uniformismo.- A partir del hecho que la realidad local es heterogénea y que es factible regularla mediante un mismo instrumento jurídico, busca vencer la legislación uniformista reconociendo la diversidad dentro de la unidad existente -más no la exclusividad- y dejando una amplia flexibilidad de organización. El uniformismo es casi tan perjudicial como el centralismo, por lo que la mayoría de las propuestas consagran el principio de la diversidad de regímenes descentralizados. En algunos casos se pone énfasis en ciertos órganos estatales: en Brasil, por ejemplo, se delega a los Estados la capacidad de crear municipios y regiones

³⁴ Basta señalar como ejemplo, lo que sucede en la zona sur del país, en Chiapas, o el esquema altamente presidencialista que lo caracteriza, incluso, a la hora de la sucesión presidencial o de su relación con los Estados o el Parlamento.

³⁵ Lo mismo ocurre en los tres países mediterráneos europeos: Portugal, Grecia y España. "En los tres casos las nuevas Constituciones (1975 en Grecia, 1976 en Portugal, 1978 en España) incluyen entre sus objetivos básicos la descentralización del estado." (Borja, 1987)

metropolitanas. En Venezuela se definen nacionalmente las características municipales según criterios de población, desarrollo económico y localización geográfica. En Ecuador se instaure (1992) el Régimen Especial con la aprobación de la Ley de Distrito Metropolitano para los municipios que superen el millón de habitantes y, a partir de la Reforma Constitucional de 1998, para las zonas que tienen condiciones étnicas, naturales y demográficas particulares. Con ello se logra mayor flexibilidad para potenciar la diversidad.

2. Intermediación.- En todos los países se empieza a configurar un nivel intermedio de gobierno, para desarrollar la función de intermediación, fortalecer las sociedades regionales, convertirse en ámbito de participación-representación e impedir la fragmentación municipal. En Chile se trabaja con las Intendencias; en Bolivia con Prefectos delegados; en Colombia con Gobernaciones soberanas y en los países federales con los estados. Tanto en Chile, con los gobiernos regionales como núcleo de interrelación entre la descentralización y desconcentración; como en Bolivia, con los prefectos departamentales que vinculan la delegación con la representación. La presencia de múltiples órganos en el nivel intermedio³⁶ ha sido sustituida por la tendencia hacia la simplificación sobre la base de la priorización de la entidad autónoma sobre la dependiente: las corporaciones de desarrollo regional resignan su existencia en beneficio de las gobernaciones en Colombia, de las prefecturas en Bolivia y de los estados en Venezuela. En todo caso, se percibe que es inconveniente tener más de tres niveles interrelacionados, aunque se trata del número que haya sino de la lógica que tengan cada uno de ellos.
3. Competencias.- Se observa un aumento de las competencias en el plano local, sea por el incremento de las demandas locales, la solicitud de los gobiernos locales o los trasposos de los órganos centrales, de manera directa en Bolivia o progresiva como en Venezuela (tienen un nivel de coordinación interesante). Este crecimiento de competencias no tiene sentido si el órgano correspondiente no tiene capacidad de asumirlas; mucho más si en muchos países (Brasil, Ecuador) los municipios pueden hacer lo que crean conveniente, sin estar obligados a realizar nada. El debate del momento es de la modalidad y profundidad en la transferencia de competencias y del incremento correspondiente de la capacidad de gestión (recursos, organización, etc.). La existencia de competencias concurrentes es necesaria, en la medida que permite la transterritorialidad identitaria, que la población tenga interlocutores y que abra la participación a distintos niveles, impidiendo la pérdida del referente nacional. Se requiere que las competencias exclusivas y concurrentes estén definidas.
4. Democracia Local.- Las modalidades de participación y representación política se amplían con la elección popular y directa de las autoridades unipersonales y colectivas en Colombia, Venezuela, Chile, Paraguay, Bolivia. Las ciudades de Buenos Aires (1996) y del Distrito Federal de México (1997) son las últimas ciudades en elegir democráticamente sus autoridades³⁷. Ecuador y Brasil corrieron distinta suerte porque mientras el primero se estancó en el proceso, el segundo ha ampliado las formas de participación y representación política. Mediante la legislación sobre referéndum (Venezuela), consulta municipal, cabildo abierto, veeduría ciudadana (Colombia), defensoría del pueblo (Paraguay), se busca incrementar la presencia ciudadana. También hay nuevos causes institucionales de participación, por ejemplo: por grupos de población (mujeres, negros, discapacitados), por la prestación/producto-

³⁶ Colombia tiene regiones, departamentos y provincias. Chile y Ecuador regiones y provincias.

³⁷ Este hecho representa la culminación del ciclo de ampliación de la representación en América Latina, que se inició con la elección popular de alcaldes en Colombia (1996) y el comienzo de la participación (Carrión, 1997).

ción de servicios, por sectores o ámbitos territoriales (Brasil, Colombia), por los llamados presupuestos participativos (Brasil) o a través de los planes estratégicos (Argentina, Chile). Existen novedosos mecanismos de participación como los señaladas, pero queda la sensación de que la participación indirecta (representación) es un asignatura pendiente.

5. Finanzas.- Existe una marcada tendencia hacia el incremento de los recursos en los niveles locales y medios, sobre la base de mejorar la captación de los recursos locales, redefinir los ingresos propios y redistribuir los recursos de manera transparente -mediante Ley-, para resolver las inequidades regionales y municipales. El tema de la autonomía económico-financiera debería profundizarse, pero sin descartar las respectivas relaciones con las políticas macroeconómicas. Colombia incremento los ingresos municipales en un punto porcentual por año, respecto de los ingresos corrientes de la nación, hasta lograr a nivel municipal el 22% y el 18% a nivel departamental. Eso significa que el 40% de los ingresos fiscales estarán descentralizados. Estos recursos se destinarán a Educación el 30%, Salud el 20%, agua y saneamiento básico el 20%, recreación, cultura y deporte el 5% y el resto de libre de inversión. Chile creó el Fondo Común Municipal que redistribuye el 50% de los ingresos de bienes raíces y de circulación vehicular. En el Ecuador según la Reforma Constitucional de 1995, se establece que el 15% de los ingresos netos del Estado deben ser transferidos a los organismos seccionales autónomos.
6. El Territorio.- En términos territoriales, Chile definió 13 regiones con Gobiernos Regionales, personalidad jurídica y recursos propios. Tienen un Intendente designado por el Presidente y Consejos Regionales elegidos de manera indirecta por los Concejos Municipales. Colombia definió cuatro niveles de gobierno: departamentos, municipios, distritos especiales (Bogotá, Cartagena, Santa Martha) y territorios indígenas, y la posibilidad de constituir regiones y provincias. Los seis niveles tienen autonomía, elección, gestión, administración y recursos autónomos. En el Perú, la Constitución de 1979 definió el desarrollo descentralizado del Estado a través de sus principios y de la necesidad de regionalizar el país. El territorio se dividió en 1990 en 11 jurisdicciones regionales, Lima y el Callao, cada una de las cuales tenía una Asamblea Regional que se constituía con un 40% de representantes elegidos directamente, 30% de Alcaldes Provinciales y 30 de grupos de base. El presidente Fujimori eliminó el proceso y recién el año pasado se retomó.

Sin duda el cambio más importante en términos territoriales tiene que ver con la minifundización municipal. En la actualidad en América Latina son más de 16.000 municipios, cuando a principios de la década eran 13.000. En el Ecuador se desarrolla con fuerza esta tendencia, sobre todo desde principios de la década del ochenta, con el proceso de redemocratización que vive el país, cuando se incrementan notablemente: si para 1974 fueron 114 en la actualidad son 2149; esto significa que en los últimos 25 años nacieron casi tantos municipios como lo largo de su historia.

Las preguntas que quedan son evidentes. ¿Lo que estamos viviendo es parte del proceso de pulverización de lo nacional en beneficio de lo local? ¿Cómo asumir estas fracturas y diversidades que atraviesan la región, justo en un momento en que la globalización -antes que disolverlas- puede agudizarlas? Sin una propuesta real de descentralización, este proceso puede potenciar todos los vicios que arrastra y negar todas las virtudes que tiene.

Se debe detener el minifundismo municipal y provincial. Este proceso de fragmentación no debe llevarnos a creer que la democracia territorial proviene del hecho de que a más municipios

más democracia³⁸. Pero también pensar que el municipio no es el único órgano de la descentralización, por que, caso contrario, no solo que se uniformiza sino que también homogeniza, polariza y atrofia a la sociedad y el estado.

3.3.2. La descentralización como equilibrio

La descentralización es un proceso histórico que tiende a distribuir equilibrada y democráticamente la centralidad -es decir, el poder-, entre entidades públicas recíprocamente autónomas, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo económico y mejorar la calidad de vida de la población. En ese sentido es un medio y no un fin en sí misma, que tiene tres implicaciones que vienen de la existencia de un centro:

1. La descentralización no puede confundirse con dos conceptos claves que contienen la categoría centro: desconcentración y descentramiento³⁹. La privatización es descentramiento porque produce pérdida de la centralidad de lo público o estatal, en tanto existe una transferencia de funciones, competencias y recursos del Estado (lo público) hacia el mercado (lo privado). Tampoco la desconcentración es descentralización, porque la centralidad se delega (funciones y recursos) dentro de una misma unidad institucional hacia otra de nivel o ámbito diferente, sin crear autonomía sino dependencia.
2. La descentralización -es decir, el equilibrio de poderes- tiene tres formas de construirse. a) horizontalmente, cuando el equilibrio de poderes se produce al interior de un mismo nivel territorial⁴⁰; esto es, en el ámbito nacional o municipal, entre las funciones ejecutiva y legislativa. b) verticalmente, cuando se busca una relación armónica entre los distintos niveles que tiene el Estado, lo cual supone la distribución del poder entre las diferentes instancias sub nacionales⁴¹. Y c) territorialmente, cuando se pretende la equidad en el conjunto los espacios nacionales.

Pero, ¿por qué tienen importancia estas definiciones? Porque de ellas nacen algunas tensiones que vale la pena analizarlas:

La primera, nacida de las reivindicaciones de los territorios que se expresa en dos formas: por un lado, las regiones ricas demandan la privatización del Estado y la mayor autonomía frente a la ciudad capital; en tanto lo público y la ciudad capital menoscaban las posibilidades de vincularse a las regiones económicas más dinámicas: Santa Cruz a Mercosur y Guayaquil a la cuenca del Pacífico.

³⁸ El proceso de descentralización europeo se sustentó, entre otras variables y a diferencia de América Latina, en la reducción del número de municipios. Como conclusión de esta comparación, se puede afirmar que el incrementalismo municipal -en sus varias acepciones- es un límite para la descentralización y que la descentralización territorial actuó como condición para la descentralización administrativa y política.

³⁹ Centro es una definición que encierra una relación, fuera de ella no existe; por eso tiene que ver con la totalidad (nacional-local) y no con una de sus partes constitutivas. Por eso no es un tema exclusivamente local sino global, en tanto involucra a la sociedad mundial.

⁴⁰ El Estado Moderno se construye sobre la base del equilibrio de poderes para contrarrestar la hegemonía del "Príncipe"; para ello se tiene un sistema parlamentario que diseña leyes y fiscaliza su acción y hay un órgano que hace justicia; cada uno de ellos constituidos autónomamente.

⁴¹ Como no fue suficiente el equilibrio entre las funciones principales del Estado moderno, se busca contrarrestar los efectos concentradores y excluyentes desde los niveles subnacionales.

Por otro lado, las regiones pobres reivindican mayor presencia del Estado, bajo las modalidades del aumento de la inversión pública (Colombia, Brasil), de la mayor representación (pueblos y nacionalidades indígenas) o de creación de nuevas entidades territoriales (Ecuador⁴², Bolivia). Esto significa que existen dos proyectos distintos de descentralización, el uno que pretende menos Estado y el otro lo contrario: más Estado.

Segundo, que la descentralización puede menoscabarse si no existe un equilibrio en las tres formas señaladas: horizontal, vertical y territorial.

Se fortalecen los poderes ejecutivos en desmedro de las otras funciones del Estado, situación que se percibe con algunas Reformas Constitucionales, así como en el ejercicio del gobierno. Este fenómeno que existe a nivel nacional (ejecutivo, legislativo) tiende a reproducirse en los gobiernos intermedios (Gobernador, Prefecto o Intendente) y en los gobiernos locales, donde el alcalde (Jefe de Gobierno, Intendente Prefecto) tiene preeminencia sobre el Concejo Municipal (Cámara, Concejo deliberante, Asamblea). En otras palabras, lo que ocurre a nivel nacional se reproduce en las provincias y cantones, lo cual abona a la crisis del sistema parlamentario en la región y en la recentralización horizontal contrapuesta a la descentralización vertical.

Se redefinen los poderes al interior del Estado, pero sin modificar la lógica concentradora y excluyente que se desarrolla en los territorios. En América Latina se han transferido recursos económicos y competencias a los niveles sub nacionales sin que se atenúe el crecimiento de las grandes aglomeraciones metropolitanas. Por ello es imprescindible introducir la propuesta de la descentralización territorial o, en su defecto, la distribución del presupuesto y la generación de condiciones de localización de las actividades económicas dentro del conjunto de las ciudades.

La transferencia de recursos económicos y competencias a los gobiernos sub nacionales -como de hecho así ha ocurrido- ha generado gobiernos locales con más peso relativo frente al gobierno nacional, pero más débiles para la gestión de la ciudad, debido al fortalecimiento del mercado por la vía de la privatización. En otras palabras, los procesos simultáneos de descentralización y privatización no pueden ser considerados aisladamente.

La descentralización no puede descuidar el significado estructural que tiene el centro; porque mientras mayor autonomía exista es más necesaria una centralidad sólida y fuerte. Caso contrario tendremos una realidad centrífuga que crea nuevas soberanías, que genera poderes locales inconexos, que rompe los equilibrios y que no genera redistribución económica. La necesidad de un centro fuerte (no significa centro grande) es importante en América Latina y el Caribe, porque se requiere un filtro y un colchón que atenúe los impactos negativos y potencie los efectos positivos de la globalización. Las localidades con economías débiles, con tasas de creciente de pobreza, con infraestructuras obsoletas no podrán enfrentar los procesos de globalización sin la existencia de los Estados Nacionales. Se debe superar la idea de que el centro debe ser eliminado, cuando en realidad lo que se busca es su distribución democrática. Por eso la autonomía -como resultado de la descentralización- debe ser entendida como un concepto de subordinación; porque ella solo es posible al interior de un Estado; caso contrario se construye soberanía, lo cual implica crear otro Estado.

⁴² En el Ecuador en los últimos 30 años se han creado tantos municipios como a lo largo de la historia nacional: 45% de los municipios tienen menos de 25 años de vida y el 78% tienen menos de 50.000 habitantes. Son municipios nuevos y pequeños y ha prevalecido el fraccionamiento sin fin del territorio nacional por encima de la integración.

Descentralización sin integración no existe, lo cual tiene dos versiones: la una, desde la perspectiva de la construcción de territorios y gobiernos vinculados internacionalmente^{43,43}; y la otra, desde la necesidad de incorporación de la población al desarrollo y al Estado, en sus distintas escalas (local, regional, internacional).

La descentralización de una competencia implica una descentralización de la sociedad: cuando se transfiere la educación se descentralizan los docentes y estudiantes. Entonces, a la descentralización de una competencia le corresponde una descentralización de una porción de la sociedad civil; lo cual conduce a una modificación de la relación sociedad/Estado y a la existencia de fuerzas sociales favorables o contrarias al proceso.

3.3.3. La descentralización como ámbito de conflicto

La descentralización implica una readecuación de las relaciones entre el Estado y la sociedad para equilibrar los poderes dentro del Estado, tanto entre las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales (descentralización horizontal) como entre los poderes de la nación, la provincia y el municipio (descentralización vertical)⁴⁴.

La descentralización es consustancial al proceso de democratización del Estado, en tanto redefine la centralidad, es decir el poder, dentro de la estructura estatal y, además, replantea las formas de representación y participación de la población. La descentralización es un proceso que forma parte de la reforma del Estado y la sociedad, en tanto profundiza la democracia, mejora la gobernabilidad y auspicia el desarrollo económico. En otras palabras, la reforma del Estado debe incorporar el criterio de la democracia territorial, con el fin de permitir una real reforma de la articulación del Estado con la sociedad civil.

Si bien esto es así, a la hora de definir las características, las intensidades y el peso de los actores de la descentralización, ésta adquiere la cualidad de una relación que define un ámbito conflictivo de intereses. Allí se producen las confrontaciones entre descentralización y centralización, así como entre los distintos proyectos de descentralización existentes. La descentralización no tiene una concepción única; por ello debe vencer al centralismo desde un proyecto contestatario que tenga una posición hegemónica, en un contexto de correlación de fuerzas específicas. Esto supone la existencia de varias posiciones respecto del tema y actores que las encarnen.

3.3.4. Posiciones sobre la descentralización

La necesidad de reforma del Estado se ha convertido un lugar común. No así las vías para lograrla, en tanto existe un arduo debate alrededor de ciertos temas centrales, como es el caso de la descentralización. Esto significa que la descentralización es un campo de intereses conflictivos, en el que están inscritos actores específicos que tienen prácticas concretas que moldean, aceleran o frenan al proceso.

⁴³ El caso más interesante de la integración puede encontrarse en el Caso de la Unión Europea, donde gracias a esta política ha sido posible tener una de las experiencias más exitosas de descentralización.

⁴⁴ En América Latina y el Caribe no ha existido una correspondencia entre los dos tipos de descentralización porque, por un lado, lo que tenemos es un proceso de fortalecimiento del presidencialismo que conduce a la re centralización y por otro a la transferencia de poderes (recursos y competencias) hacia los niveles subnacionales. En ese juego, ha primado la re centralización.

De allí que sea factible comprender que se trata de un proceso altamente heterogéneo que -incluso- puede llevar a resultados perversos, no siempre deseados.

La descentralización es entendida bajo distintas formas. Mientras la descentralización tiene que ver con la transferencia de competencias y recursos de un nivel central de gobierno (ejemplo, un ministerio) hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía (ejemplo, un municipio), la desconcentración hace referencia a la delegación de competencias de una administración central (ejemplo, un ministerio) a ciertos órganos dependientes (ejemplo, una dirección del mismo). Tanto la una como la otra no deben confundirse con el descentramiento o privatización, porque en este caso se trata de un proceso de debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público por la vía de la privatización. Se trata, en suma, de una transferencia de la responsabilidad estatal, pública y política hacia el mercado (Carrión, 1996).

Los tres conceptos tienen que ver con la categoría centro e involucran al conjunto de la relación (centro-periferia) y no a uno de sus componentes (lo local). Si consideramos que la categoría centro esta presente en los tres conceptos, veremos que los dos iniciales implican una redistribución de la centralidad dentro del propio Estado y, el tercero por la pérdida de la centralidad en lo estatal. Si se pone peso en uno de estos tres conceptos se define una concepción particular de reforma estatal y si se asigna mayor relevancia a un órgano (municipalista), a un territorio (regionalista) o a un sector (salubrista) se tendrá una descentralización asimétrica.

Algunas de las motivaciones que están presentes en estos procesos tienen contenidos distintos. Por ejemplo, la descentralización facilita la participación y representación; la desconcentración abona a la gobernabilidad y la privatización auspicia la segmentación social. Por ello, no pueden ni deben ser vistos como si fueran lo mismo, a pesar de que puedan formar parte de un mismo proceso. Lo que si puede ocurrir, como de hecho así sucede, que simultáneamente se lleven a cabo los tres procesos. No son excluyentes ni tampoco el uno es condición del otro, además, estos procesos pueden desplegarse en niveles distintos al interior del Estado. Por ejemplo, pueden impulsarse por separado o simultánea la descentralización, desconcentración y/o descentración en los niveles nacionales (Colombia o Chile), provinciales (Pichincha en Ecuador) o departamentales (Cundinamarca en Colombia) o al interior de un municipio en particular (Buenos Aires).

3.3.5. Las analogías en la descentralización

Este corpus metodológico conviene contrastarlo con los procesos reales, para lo cual las analogías ayudan mucho. Es decir, leer otras realidades desde la propia experiencia para, a partir de ellas, extraer consideraciones generales y experiencias concretas. En este caso, se pueden señalar dos perspectivas analíticas: compararse en el tiempo para reconstruir el proceso histórico y compararse con otras realidades para conocer las particularidades de cada caso.

Una primera consideración que salta a la vista es que el tema se ha generalizado a lo largo del planeta y se ha legitimado políticamente. En la actualidad la descentralización ocupa uno de los principales lugares dentro de la agenda de discusión de América Latina, África, Asia y Europa. Pero también está presente en los organismos multi y bilaterales de crédito, así como en los gobiernos, los partidos políticos y los movimientos sociales. Es decir, está en la derecha y en la izquierda, en el país pequeño y en el grande de cualquiera de los continentes.

La generalización y legitimación de esta temática se asemeja, por ejemplo, a los conceptos de democracia, derechos humanos o el desarrollo, a los que muy poca gente se les opone. Lo cual no esconde los contenidos diversos que portan. En ese sentido se trata de un concepto polisémico en disputa. Esta consideración, de generalización y legitimación, lleva a dos puntos de análisis: el primero, que estaríamos viviendo, según Forero (1997) una ola global y según Boisier (1997) una mega tendencia, en tanto “se deriva del hecho de tratarse de un fenómeno empujado por cuatro poderosas fuerzas: i) la revolución científica y tecnológica; ii) la reforma estructural del Estado; iii) la creciente demanda autonómica de la sociedad; y iv) la tendencia a la privatización de las actividades públicas.” Y, la segunda, que analizar la descentralización sin tomar en cuenta las tendencias provenientes de la globalización llevaría interpretaciones erradas y limitadas. La existencia de la mega tendencia de la descentralización, lleva a pensar que el proceso tendría determinaciones generales. Si esto es así, habría que plantearse al menos tres preguntas claves:

1. ¿La descentralización es un proceso ineluctable? Si la pregunta se resuelve positivamente ¿cuales son los factores que estimulan el ingreso de un país a la descentralización y cuales los que definen las velocidades del proceso? ¿Deberíamos pensar que todos los países, tarde o temprano, deben entrar en esta lógica? Mientras Europa empieza antes que América Latina, Ecuador -comparativamente con Colombia- ingresa tardíamente al proceso (Carrión, 1998)⁴⁵.
2. ¿El proceso de descentralización es autónomo? Se podría decir que hay una autonomía relativa, en el sentido de que los países tendrían una cierta flexibilidad para ingresar a la descentralización, proveniente de los límites que surgen entre: algunas tendencias que son generales (límites estructurales) y otras provenientes de sus propias realidades. Es decir, que los países tienen pocas posibilidades de diseñar las características de sus procesos particulares.
3. ¿Existen modelos de descentralización? La existencia de factores generales y la imposición de lógicas por parte de los organismos internacionales daría lugar a pensar en la existencia de modelos. Sin embargo, la revisión de los casos nos muestran una realidad totalmente distinta: el proceso en Alemania, España, Bélgica o Inglaterra son diferentes entre ellos, así como lo son en relación al de Bolivia, Colombia y Ecuador. Es decir que la descentralización no representa una experiencia homogénea y mucho menos que sea deseable y posible la existencia de un modelo único.

3.3.6. El nuevo escenario local

La transformación del municipio proviene desde el Estado y sus reformas, pero también de su nuevo vínculo con la población. Así tenemos que un profundo cambio en el conjunto de la sociedad local se produce, principalmente por los cambios en la base productiva y en el sistema político, que conducen a transformaciones en los tipos de liderazgo, en la participación popular y en los mecanismos de representación social.

En 1980 los gobiernos centrales, con excepción de siete países, nombraban a los alcaldes. Catorce años después la mayoría de países elegían localmente sus autoridades municipales, momento a partir del cual se rompe la tradición de delegar desde los gobiernos nacionales la autoridad

⁴⁵ “Colombia había entrado temprano en la que sería una ola global de procesos de descentralización, en la cual se hallan inmersos en la actualidad la mayoría de los países en desarrollo”. (Horero, Clemente, 1997).

a los alcaldes. En este momento se cierra el ciclo de la delegación y se abre el de la representación en la escena local.

El ciclo de la representación local tiene importantes antecedentes en los municipios de Brasil y Ecuador, que tienen una vieja tradición de la autonomía política municipal, porque eligen ancestralmente sus alcaldes. Sin embargo, el fenómeno se generaliza desde fines de la década de 1980 del siglo pasado: Bolivia inicia en 1985 esta nueva fase de selección de alcaldes, que luego siguen, entre otros países Colombia (1988), Venezuela (1989)⁴⁶, Chile (1992) y Paraguay (1991), Panamá (1994) y Costa Rica (1998). Hoy tenemos que en América Latina y el Caribe todos los alcaldes y concejales son electos democráticamente, sin que se los delegue desde un órgano superior.

La elección popular de los alcaldes en Buenos Aires (1996) y en la Ciudad del México (1997), cierra el ciclo de la representación por la vía electoral en América Latina, en tanto son las últimas ciudades en elegir democráticamente sus autoridades, con lo cual todas las autoridades municipales de la región son nominadas de manera directa por la ciudadanía. Estos resultados determinan que todas las ciudades tengan autoridades electas democráticamente y que los gobiernos locales de la región abran un nuevo cauce: profundizar la vía ciudadana de salida a la crisis de gobernabilidad de la gran ciudad latinoamericana.

El paso a la representación es posible por la alternativa que tiene la ciudadanía de optar entre programas y candidaturas a la Alcaldía, respecto del rumbo que cada ciudad debe tomar; porque cada candidatura expresa una opción distinta de modelo de desarrollo urbano. Antes esta situación era imposible, debido a que la delegación de la autoridad y de su programa de gobierno desde un poder vertical, impedía interpretar la diversidad de la población y, además, interesar a la ciudadanía en participar en la solución de sus necesidades.

Uno de los aspectos que mayor incidencia tiene es la elección popular de alcaldes, porque produce re significación de lo público por la vía democrática. Primero, porque expresa la ruptura de un tipo de municipio delegado desde un poder central y distante, hacia otro construido inversamente desde la comunidad y, por tanto, más próximo a la sociedad local. En este sentido, se convierte en el primer eslabón del nuevo poder político estatal.

Segundo, porque hay una nueva forma de construcción de la voluntad colectiva de la ciudadanía, que surge de la discusión, debate y adscripción a los programas de gobierno propuestos, a las candidaturas, al llamado voto programático y a las consecuentes adhesiones que suscitan. Esto no ocurría, porque no se debatía la ciudad desde una perspectiva de general y menos desde una posibilidad de gobierno, porque era una realidad que no se cuestionaba en tanto la población estaba enajenada de esa posibilidad.

La elección de las máximas autoridades de las ciudades metropolitanas, introduce un elemento de equilibrio de poderes, en tanto su construcción se realiza de manera autónoma respecto de los poderes superiores del Estado, y también permite augurar el paso de la democracia representativa a la participativa.

⁴⁶ Venezuela definido como un Estado federal, elige por primera vez a los Gobernadores en esta misma fecha.

De aquella época para acá, los municipios se convirtieron en el escalón previo para llegar al gobierno nacional y en una escuela de formación de cuadros para el desarrollo de las políticas públicas; procesos que han dado resultados magníficos, independientemente del signo político de las administraciones.

En América Latina y el Caribe hay muchos ejemplos de buenas gestiones locales gobernadas por fuerzas de izquierda o centroizquierda (Montevideo, Rosario, Bogotá), así como también de derecha y centro derecha; lo cual demuestra que es más una tendencia general y menos una opción de cierta tenencia política. Una y otra tendencia se afirma en las ciudades, para desde allí proyectarse a nivel nacional, tal cual se evidencia con los siguientes casos:

El Frente Amplio (FA) en Uruguay con Tabaré Vázquez a la cabeza, intendente de Montevideo, luego llega a ser presidente de la República. El Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, después de gestiones municipales exitosas (Porto Alegre, San Pablo), promueven a Lula a la presidencia. En México el Partido de la Renovación Democrática (PRD) tuvo dos intentos de proyección nacional con dos Jefes de Gobierno de la Ciudad de México (Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador). En Argentina, luego de sucesivas prefecturas Socialistas el Ex intendente de la ciudad -Hermes Binner- llegar a la Gobernación de Santa Fe y postularse a la Presidencia de Argentina.

Desde el otro andarivel tenemos los casos interesantes y pioneros de Bogotá con Virgilio Barco Alcalde 1966-69 y Presidente 1986-90 del partido Liberal y Andrés Pastrana 1988-90 Alcalde y 1998-2002 Presidente por el Partido Conservador. De Quito con Sixto Duran-Ballén y Jamil Mahuad que llegaron a ser Alcaldes y luego Presidentes o de Guayaquil con Abdalá Bucaram. En El Salvador tenemos a José Napoleón Duarte que fue alcalde (1964-70) y luego Presidente (1984-89) así como Armando Calderón Sol en 1988-94 es Alcalde y luego Presidente entre 1994-99.

Otro elemento novedoso que debe ser resaltado tiene que ver con el comportamiento político de las ciudades capitales: la mayoría de ellas son antigubernistas, en el sentido que el signo político de la presidencia de la República no es compartido por el alcalde o vice versa. Allí están los casos de: Ciudad de México manejado por el PRD y el gobierno nacional por el PAN; en Colombia Alonso Moreno y Juan Manuel Santos son de tiendas políticas distintas, igual a lo que ocurre en Venezuela y Caracas; Perú y Lima, Chile y Santiago, Argentina y Buenos Aires, entre otros.

Las ciudades capitales se convierten en referentes opositores a los gobiernos nacionales, lo cual pone a las máximas autoridades locales en un dilema importante: anclarse en las sociedades locales para hacer oposición al gobierno nacional -con el costo que ello supone-, o subordinarse al poder político nacional para convertirse en una cadena de transmisión del poder nacional hacia la sociedad local, mediada por la municipalidad.

Probablemente este comportamiento tenga que ver con el hecho de que las capitales son el asiento del poder nacional, lo cual puede generar un imaginario contrario al gobierno nacional; pero también de distancia a los procesos de descentralización porque les convierte en blancos de los ataques de las localidades; así como también de los procesos de privatización que dejaron en la calle a muchos empleados y trabajadores públicos. En ese sentido, la sociedad local de las capitales también juega a dos aguas: construye una representación social en la oposición al gobierno nacional

-porque difícilmente la representa- pero tiene esa condición de ser asiento del poder central en su territorio que le hace vulnerable y visible a las demandas locales.

3.4. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL GOBIERNO MUNICIPAL

Uno de los elementos fundamentales de la acción municipal tiene que ver con la gestión del territorio, teniendo como instrumento fundamental a la planificación urbana. La planificación urbana nació en Inglaterra a mediados del siglo XIX, en el contexto de los procesos de cambio introducidos por la Revolución Industrial, para mitigar los efectos ambientales nocivos que produjo en la población el acelerado crecimiento urbano, debido al traslado de los medios de producción y de la migración de la población del campo a la ciudad.

Su enfoque estuvo encaminado a incentivar el ordenamiento del territorio a través de la disposición de los usos de suelo (zonificación), producción de ciertos servicios y el manejo de las densidades poblacionales, a través de los conceptos de zona homogénea (un uso del suelo en un mismo espacio) y de un código moderno de construcción. De esta manera, se buscaba, por razones de salud pública, garantizar la separación de la industria con la residencia, así como reducir las densidades de población con la finalidad de reducir las epidemias. El concepto de área homogénea, vinculado al de cuarentena, reduciría drásticamente los efectos sanitarios negativos producidos por la contaminación, que se expresaban en las plagas, epidemias o incendios.

Con el transcurso del tiempo, esta motivación de la planificación cambió gracias a los avances de la salud pública, con lo cual la noción de zona homogénea empieza a perder sentido, convirtiéndose en una “externalidad” económica que debe reducirse⁴⁷. La productividad de la ciudad se convierte en la preocupación central de la planificación, con lo cual la zona homogénea incrementa los tiempos de viaje, hace más distantes las actividades urbanas, impone restricciones a la industria de la construcción y al capital de promoción.

La planificación urbana en América Latina y el Caribe empezó a entrar con fuerza alrededor de la década de 1930 del siglo pasado y lo hizo como elemento central de las políticas urbanas a nivel local. Fueron propuestas normativas que regulaban y ordenaban el territorio desde sus tres instrumentos básicos: la zonificación, las densidades y los servicios. Sin embargo lo hizo desde la visión de un solo orden, a la cual todo debería adscribirse. Las propuestas de planificación urbana definieron las lógicas del funcionamiento del mercado inmobiliario en la ciudad porque, por un lado, las zonas que quedaron fuera de las normas se convirtieron en terrenos especulativos a la espera de su incorporación al mercado formal del suelo, sea por la presión política (clientelismo), por la presión económica (intereses privados) o por las dos. Por otro lado, la totalidad de la ciudad se convirtió en un mercado donde cada espacio quedó clasificado en función de las posibilidades constructivas (uso de suelo, densidades, infraestructura); y, por lo tanto, de la fijación del precio del suelo como base material para la construcción. En este primer momento el enfoque predominante fue el de la planificación física, venida de los CIAM, que impulsó la construcción de esta imagen dual basada en el orden/desorden, legal/ilegal.

⁴⁷ La reparación de las funciones urbanas incrementa los costos de la ciudad, sobre todo los referidos a los servicios y a la transportación.

De allí que las políticas fueron las que definieron el fenómeno de la periferización popular urbana, construido desde las lógicas y preceptos de la planificación urbana, excluyéndola de la ciudad. Por esta razón, aún prevalece la visión de que son externos a la ciudad o, incluso, que no existen para las administraciones públicas. La dinámica de la planificación terminó por imponerse sobre la realidad y lo hizo, por ejemplo, segregando la ciudad entre los que estaban adentro y los que estaban afuera. Es más, definió el objeto por lo que no era: (in) formal o (i) legal.

De esta manera, fue la presencia de un pensamiento situado en la lógica orden-desorden que definió las características de existencia de la periferia. ¿Qué planteaban los planes urbanos de esta época inicial? Básicamente las condiciones mínimas de urbanización (códigos de construcción y urbanismo) y los lugares que no las cumplían simplemente quedan afuera de la ciudad. Es más, la urbanización se definió por el territorio que contaba con las infraestructuras básicas y urbanizar significaba dotar de las mismas; sin embargo, estas barriadas populares al no ser reconocidas por los gobiernos, tampoco podían acceder a los servicios. Las condiciones son los códigos de construcción y de urbanismo, que nacieron en aquella época.

Posteriormente y con la recesión generalizada de la planificación centralizada de los años noventa, este instrumento entra en crisis; lo cual abre una posibilidad inédita de construir varias salidas: muchas ciudades y países la descartan, otros la asumen parcialmente y en muchos casos se produce una redefinición significativa en la línea de recuperar esta facultad planificadora para los gobiernos locales.

En otras palabras, con la descentralización también la planificación encuentra un terreno fértil, en tanto se pasa de la planificación central hacia la planificación local. Allí están los casos de Brasil con los planes directores municipales, de Chile con los planes de las Comunas, de Bolivia con la emergencia de las municipalidades, de Colombia con los planes de ordenamiento territorial, entre otros. Esto significa que no hay una secuencia lineal y homogénea en los planes, tanto que en la actualidad reconocer algunos períodos podemos a lo largo del tiempo:

- La planificación física con fuerte influencia de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) (de origen inglés), que encuentra en países como México, Colombia y Brasil un espacio propicio para su desarrollo. Se la impulsa desde las políticas nacionales mediante instrumentos jurídicos nacidos en los parlamentos. El caso de Brasil se convierte, sin duda, en un caso emblemático cuando crea el Ministerio de las Ciudades y lo hace en un contexto de alta descentralización. Pero los casos más interesantes y exitosos está precisamente a nivel local: Bogotá se convierte en un caso importante, como ocurre con Curitiba, Porto Alegre y Quito.
- El desarrollo de la planificación estratégica, nacida en los ámbitos empresariales privados (Harvard-Boston) da un giro y penetra en las políticas públicas de la ciudad. El ejemplo emblemático es el de Barcelona que tiende a difundirse por el conjunto de la región. De la propuesta normativa se pasa a la búsqueda de una visión compartida de ciudad, donde los agentes económicos y los actores sociales construyen un consenso alrededor de las líneas principales del desarrollo urbano. Hay casos interesantes de planificación estratégica en las ciudades de Rosario en Argentina, de Santiago en Chile, de Puebla en México y de Ciudad de Guatemala en Guatemala, entre otras urbes; pero también existen planes estratégicos parciales como el de Cultura en Buenos Aires, el de seguridad ciudadana de la

Provincia del Chaco, el de desarrollo local de Trujillo en Perú o el del Centro Histórico de Quito (1991).

- Desde la década de los noventa del siglo pasado la planificación entra en una severa crisis, que en algunos casos estuvo a las puertas de su desaparición, como en Ecuador, Perú y Venezuela, por señalar algunos ejemplos. En este período la planificación urbana fue reemplazada por los llamados Grandes Proyectos Urbanos (GPU) de origen Norteamericano, que luego tuvo su contraparte en el urbanismo de los objetos propio de la acupuntura urbana (Brasil en Curitiba); esta propuesta operó bajo la lógica de cooperación público-privada. Se trata de operaciones urbanas que logran generar un fuerte impacto en el desarrollo urbano y en el imaginario de la población como ilusión movilizadora, tanto que pueden concebirse como elementos constructores de proyectos de ciudad. Este fue el caso y en su momento de los proyectos de ciudad que se construyeron alrededor de los juegos olímpicos en Barcelona, de Malecón 2000 en Guayaquil o de la Costa Verde en Lima.

Los GPU tienen un concepto de proyecto tipo locomotora, en tanto arrastra vagones de distinta procedencia: La Habana Vieja en Cuba, que permite el desarrollo del Barrio Chino y, además apoyar al gobierno nacional con la entrada de divisas; el caso del proyecto TransMilenio de transporte en Bogotá, que es capaz de impulsar el espacio público y una disminución de los índices de violencia; la propuesta de la Ciudad del Saber en Panamá, que logra equilibrar el desarrollo modernista de las grandes inversiones inmobiliarias; o el desarrollo de Puerto Madero y sus alrededores en Buenos Aires, que jalonan la construcción de la gran centralidad de la ciudad.

La nueva planificación de las ciudades es un híbrido que busca recuperar su condición de vértice ordenador del conjunto de la ciudad, pero bajo un criterio policéntrico, donde la motivación no es el “sueño de un orden” homogeneizador, sino más bien, la posibilidad de construir “múltiples ordenes simultáneos”. La planificación urbana debe superar -no dejar de lado- su tradición física y estratégica para construir el gran proyecto de ciudad, desde la relación gobierno local- ciudadanía; en tanto sujeto social (municipio) con voluntad (deseo, objetivo) con voluntad consciente (diagnóstico).

3.5. EL ENSAMBLAJE DE INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS URBANOS EN EL GOBIERNO MUNICIPAL

Las infraestructuras urbanas son la base material sobre las cuales se desarrolla la ciudad y son elemento crucial de los gobiernos municipales y las políticas urbanas, por eso la relación entre ciudad, gobierno local e infraestructuras urbanas es indisoluble, tanto que cada coyuntura urbana se caracteriza por el tipo de vínculo que tengan.

La funcionalidad de las infraestructuras en la ciudad se caracteriza por las siguientes lógicas concurrentes:

1. Las infraestructuras son el soporte principal de las actividades urbanas, por cuanto las viviendas no pueden existir sin agua potable, el comercio sin energía eléctrica y la industria sin la recolección de residuos sólidos; pero también el funcionamiento de la ciudad depende de ellas, porque el flujo de los servicios, información y personas depende

- de ellas, tanto como la necesidad de integrar la producción con el consumo; la recreación con la educación, la administración con el comercio.
2. Las infraestructuras urbanas son los componentes que permiten organizar la ciudad y dotarle de una estructura identificable. El transporte y la vialidad permiten delinear el modelo expansivo de la Ciudad de México; el agua potable definir la cota urbanizable de Quito y el espacio público en Buenos Aires construir la grilla sobre la cual se asienta.
 3. Las infraestructuras son un instrumento poderoso de política urbana, porque a partir de ellas se pueden definir líneas de acción pública destinadas a la redistribución social (tasas) y territorial (segregación urbana), a la definición de la accesibilidad (centralidad), a la construcción de los estímulos para la localización industrial (parques industriales), a la ubicación del comercio (centros comerciales), a la producción de los niveles de competitividad (talento humano), a la construcción de centralidades urbanas (nodos temáticos) y a la mejora de la calidad de vida de los habitantes urbanos.

El tema de las infraestructuras es de vieja data en el desarrollo urbano, al extremo que se puede afirmar que son consustanciales y co-constitutivas de la ciudad. Por eso son históricas y construyen una realidad cambiante que se expresa -en la actualidad- en un nuevo sentido venido de los requerimientos relacionales de la demanda del mercado mundial.⁴⁸ Esta afirmación supone que el conjunto de las infraestructuras se modifican históricamente en relación con la ciudad: así por ejemplo, en la ciudad frontera, las infraestructuras principales estaban destinadas a la construcción de los asentamientos humanos de la periferia y a buscar los mecanismos de integración con la ciudad central.

Para el gobierno municipal el tema de la accesibilidad es fundamental, pero bajo formas distintas según el lugar: mientras en la periferia es la infraestructura vial, en la centralidad es más bien el transporte.

Las infraestructuras urbanas dentro de los nuevos patrones de urbanización desde hace décadas estuvieron básicamente destinadas a la habilitación de suelo urbano para la localización de población; lo cual significó solventar una demanda puntual para uso residencial con: energía eléctrica, agua potable y desechos. Sin embargo, por el crecimiento exponencial de la demanda y por su carácter ilegal, fue muy difícil solventar universalmente estas infraestructuras, lo cual condujo en muchos casos a la provisión de los servicios bajo mecanismos informales o ilegales, que reprodujeron geoméricamente la problemática.

La provisión de la energía eléctrica se hizo mediante tomas ilegales del sistema formal, lo cual producían incendios y accidentes con consecuencias funestas; el acceso al agua potable se realizó mediante tanqueros informales que vendían el líquido tomado ilegalmente de fuentes formales, lo cual generaba pérdidas económicas a la administración de la ciudad, el pago de tarifas a precios más altos del servicio formal y a producir problemas de salud pública por la forma de colectar el agua; la evacuación de los desechos líquidos se los hizo a través de las vías a cielo abierto y los residuos sólidos se los botaba en los terrenos baldíos de la barriada con las consecuencias respecto a la calidad de vida de los pobladores.

De esta manera, estos asentamientos humanos no produjeron ciudad, así como tampoco los proyectos de infraestructuras y, lo más grave de todo, que los servicios que brindaban estas infraes-

⁴⁸ “La insuficiencia de servicios urbanos limita el aumento de la productividad de las empresas comerciales y las unidades familiares urbanas y, por lo tanto, la contribución de las ciudades al desarrollo económico” Banco Mundial (1991: 451).

estructuras eran más costosas y de inferior calidad a los producidos formalmente por la ciudad toda; por lo cual la ciudad formal perdía y la informal también. Las ciudades de pobres son pobres y los pobres de las ciudades pagan mucho más y reciben servicios de menor calidad que los habitantes formales de la ciudad. La pobreza resultó ser muy cara, en todo sentido.

Las demandas por las típicas infraestructuras urbanas se cierran y simultáneamente se abren las de otro ciclo. Se pasa del ciclo de las infraestructuras de agua potable, residuos líquidos y sólidos, energía eléctrica y vialidad –en muchos casos porque son cubiertas- hacia las nuevas de la ciudad relacional: conectividad, cooperación-competitividad y posicionamiento-. Este salto significa un cambio de la funcionalidad de las infraestructuras, un incremento del peso relativo de otras y también el apareamiento de nuevas; de tal manera que hoy son mucho más los servicios y mucho más complejos de lo que fueron.

En la ciudad relacional, las infraestructuras demandadas son distintas, porque las relaciones interurbanas son el elemento central de su desarrollo. Por eso los servicios urbanos vinculados a las nuevas tecnologías de las comunicaciones, como la telefonía, los puertos, los aeropuertos, el internet y las autopistas son esenciales; pero también lo son las infraestructuras ligadas a las finanzas (teletrabajo, internet), a la producción (energía eléctrica, agua potable) y a la calidad de vida (seguridad, educación).

Las infraestructuras que tienen que ver con la calidad de vida tienden a redefinirse más por los requerimientos de la competitividad de la ciudad (educación y salud) que por las necesidades del buen vivir. En esa perspectiva, un elemento central de las infraestructuras son las relacionadas con la innovación, como capacidad instalada (ciudad) para procesar información dirigida a las actividades económicas y como condición básica para contar con una institucionalidad local flexible (pública, privada) capaz de desencadenar y conducir estos procesos. Es el paso de la sociedad de la información a la del conocimiento, lo cual supone contar con universidades, recursos humanos de alta calidad y ser parte de un subsistema importante de ciudades vinculadas al mundo.

En los procesos más significativos de innovación hubo siempre una ciudad que se destacó o que fue el punto focal del proceso; como lo ilustran los casos de Manchester o Detroit en su momento. En la actualidad la innovación se desarrolla no en una ciudad en particular sino en un conjunto de ciudades articuladas y estratégicas como son California- Silicon Valley, el eje Stuttgart-Múnich, el entorno de Londres y la megalópolis *de T!kaid!*. En América Latina y el Caribe se encuentran Campinas-San Pablo y Ciudad de México-Puebla-Toluca, a una escala menor, están cumpliendo una función similar.

En este momento, cuando los procesos de Reforma del Estado se desarrollan, toma impulso la discusión respecto de las modalidades de gestión de las infraestructuras urbanas, convirtiéndose en uno de los elementos cruciales de las políticas urbanas de esta coyuntura urbana. La descentralización y la privatización son los ejes que conducen esta situación, porque:

Por un lado, la localización de algunas fases del proceso productivo y la internacionalización de otras generan una nueva división internacional del trabajo y lo hacen de una manera interconectada. Allí están los enlaces que se perciben, por ejemplo, de la telefonía, donde la gestión del servicio es global, a través de empresas transnacionales españolas o mexicanas, y la producción es del ámbito local, pero bajo regulaciones nacionales; lo cual incrementa la tensión entre una

gestión cada vez más global de los servicios y una producción más local. En este caso la función de los Estados nacionales es importante y deseable.

Por otro lado, está la definición de quien las produce: el sector público, el privado o una combinación de los dos; la que está matizada por las definiciones de monopolio natural, como es el caso del agua potable en México o de la infraestructura estratégica que viene del transporte masivo en Medellín con su metro.

Si bien estas son tendencias generales es difícil afirmar que las salidas encontradas sean homogéneas y comunes. No se puede negar que en unas ciudades las infraestructuras son producidas desde el ámbito público local, como es el caso de la recolección y disposición final de la basura (Loja, San José); o desde el nivel nacional, tal cual ocurre con el transporte masivo en Santo Domingo y Santiago. En otros casos son más privados, como ocurre con la transportación del Transantiago o también de ciertas urbes donde la cooperación público-privado se impone: el caso de la Empresa Eléctrica Quito es interesante, porque es una sociedad de economía mixta donde hay capitales privados, municipales y nacionales.

Un elemento central del modelo de gestión municipal de las infraestructuras tiene que ver con las políticas de ingresos a tres niveles: primero, si se tiene mayor peso en los impuestos quiere decir que existe mayor flexibilidad y discrecionalidad; segundo, si el énfasis está en el cobro de las tasas se puede afirmar que la acción municipal es fundamentalmente sectorial; y tercero, si el cobro de los servicios se realiza por medio de tarifas quiere decir que hay un predominio del modelo privado de gestión. Sin embargo, es difícil no encontrar en la realidad una combinación de estas tres opciones, aunque siempre pueda existir la hegemonía de uno de ellos.

También se debe señalar que en la actualidad las infraestructuras son mucho más numerosas que antes, porque las infraestructuras se producen históricamente. Por ejemplo, no hace mucho tiempo las infraestructuras del internet no existían; la radio y la televisión no han estado presentes siempre; y las infraestructuras de los dispositivos de seguridad ciudadana se han modificado con el transcurrir de la historia.

Adicionalmente en las ciudades pequeñas el tema de la transportación urbana no es tan importante para su funcionamiento, porque probablemente sea suficiente con la vialidad; en una urbe grande será más significativa la transportación o incluso la movilidad. Es más, históricamente se podría afirmar que inicialmente las ciudades solo demandaban infraestructura vial para la tracción animal o la movilidad peatonal; luego es más relevante la infraestructura del transporte –sobre todo cuando aparece el vehículo a motor-, posteriormente el de la movilidad multimodal y en la actualidad la conectividad.

Una ciudad portuaria como Valparaíso necesita una infraestructura diferente a una ciudad turística como Cancún; una centralidad histórica como Guanajuato requiere infraestructuras distintas a las de Cartagena o una ciudad capital como Tegucigalpa demanda servicios diferentes a una ciudad como San Pablo. Las ciudades de altura, como La Paz, requieren una climatización diferente a las del llano, como Santa Cruz, en el mismo país.

En otras palabras: el tamaño, el tipo y el momento histórico de cada ciudad determina las características de las infraestructuras que requiere. No hay, ni debe haber soluciones únicas a rea-

lidades diferentes. Pero aún más: las infraestructuras no pueden pensarse aisladas unas de otras; hoy más que nunca están absolutamente relacionadas entre sí, a la manera de un enjambre de redes. Además todas las infraestructuras son multifuncionales; por ejemplo, la basura tiene un ciclo claro de producción, recolección disposición final; pero también, sirve para reciclar como compostaje, vidrio o plástico, para generar energía; lo cual quiere decir que los enlaces también son múltiples, según cada una de las fases o cada una de sus derivaciones.

Si antes el agua potable se distribuía de manera autónoma de la energía eléctrica y ésta independiente de la telefonía, ahora esto es impensable. Las infraestructuras -como base material de la ciudad relacional- dejan de ser autónomas y cerradas, para abrirse y relacionarse. Ahora los servicios no solamente están vinculados entre sí, formando una verdadera trama integrada de servicios, sino que también los ámbitos socio-territoriales han variado notablemente, al extremo que hoy existe un verdadero acople de infraestructuras; que permite entender a la ciudad relacional como un ensamble que posibilita unirla, juntarla y ajustarlas. El ensamble tiene cuatro modalidades: interacción de infraestructuras (ensamble funcional), de territorios (ensamble multinacional), de medios globales (ensamble global) y de base material de existencia de la ciudad (ensamble urbano):

La interacción múltiple de las distintas infraestructuras conforman una “red de redes” a la manera de un ensamble funcional; si antes la energía eléctrica cumplía esta función, porque era el nodo a partir del cual dependía la climatización de los espacios cerrados, la refrigeración de los productos de primera necesidad, la iluminación interna y externa, la difusión de los medios de comunicación como la radio y la televisión; hoy esa función empieza a desplazarse hacia la telefonía celular.

Sin duda la telefonía celular generó una revolución en el ámbito de las infraestructuras urbanas: se trata de un medio de comunicación en tiempo real -con imagen y voz-, que tiene internet, que controla la seguridad del domicilio, del lugar de trabajo y de las personas, que tiene entretenimiento, que es un GPS que permite definir gestión, ubicación y trayectos del transporte; oír la radio, ver la televisión y leer los periódicos; desarrollar formas de seguridad ciudadana; integrar las redes sociales para formar parte de la ciudadanía universal y realizar transacciones financieras, entre muchas otras más. Pero adicionalmente se debe relevar el nivel de penetración que ha alcanzado: En el año 2005 la penetración de la telefonía celular fue del 40%, mientras en la actualidad bordea el doble. En otras palabras, se pasa de la electricidad a la telefonía celular, como organizadores del ensamble de las infraestructuras en estos nuevos patrones de urbanización latinoamericana y caribeña.

La producción de un vínculo entre los ámbitos territoriales locales, nacionales e internacionales, conformando un ensamble multinacional. Probablemente el sueño más ambicioso de esta realidad sea la construcción institucional de la iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)⁴⁹, que busca impulsar la integración y modernización de la infraestructura física bajo una concepción regional del espacio suramericano.

La energía eléctrica -por ejemplo- que en muchos países nació localmente pronto logró conformar los llamados sistemas nacionales interconectados gracias a las grandes represas hidroeléctricas.

⁴⁹ Es un proyecto de alto contenido político, orientado a crear sólidas bases sobre las cuales sustentar un proceso de integración regional para alcanzar una inserción competitiva, eficiente y equitativa de la región en el contexto de la globalización. IIRSA se sustenta en dos ámbitos de acción: el ordenamiento espacial del territorio regional para la exportación a los mercados globales mediante la infraestructura de energía, transporte y telecomunicaciones. Y en segundo lugar, la búsqueda de la convergencia de normas y mecanismos institucionales.

tricas. La producción a gran escala permitió enlazar los nodos existentes en las localidades y, sobre todo, ser una base importante para estructurar los sistemas urbanos nacionales. Pero este proceso no queda allí: hoy en día los sistemas interconectados empiezan a ser internacionales: Colombia, Ecuador y Perú interactúan entre ellos; Brasil y Paraguay crean una empresa binacional para la producción de energía eléctrica con la represa de Itaipú; y Centro América crea el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC) que lo integran seis países.

La revolución científico tecnológica en el ámbito de las comunicaciones y las demandas venidas de una economía internacionalizada permiten crear un ensamble global de ciertas infraestructuras vinculadas al internet, al turismo, a la migraciones y a los mercados. El espacio de los flujos se fortalece y las distancias territoriales se reducen, con lo cual las infraestructuras de movilidad-conectividad asumen una función privilegiada y también establecen una brecha tecnológica entre los países y entre las ciudades.

La ciudad es el espacio público y el espacio público es el lugar donde deben desplegarse las infraestructuras, como base material de la urbe. Pero no solo eso: el espacio público es el lugar donde es factible construir la red de redes que constituyan el ensamble urbano de las infraestructuras. Es el lugar común donde la gente se encuentra, es el espacio donde las infraestructuras y sus servicios se integran y es el ámbito donde se construye el pensamiento cívico a la manera de una comunidad política.

En resumen, las características de las infraestructuras están vinculadas a la producción y la distribución de cada una de ellas, que en mucho son un instrumento poderoso de política urbana para los gobiernos municipales; no solo porque satisfacen necesidades, sino porque a partir de las políticas de producción, gestión, consumo de las infraestructuras, se puede definir hacia donde va la ciudad, a qué sectores sociales se beneficia, a qué tipo de actividades urbanas se privilegia y qué tipo de ciudad se quiere construir. En otras palabras, la producción de las infraestructuras tiene mucho que ver con la definición de la ciudad que se quiere producir y de la sociedad que allí habita (*civitas*). Adicionalmente, los gobiernos municipales utilizan las infraestructuras y los servicios urbanos para redistribuir los recursos y el ingreso, para establecer accesibilidades, para dar estímulos a la producción y/o al consumo. Es inevitablemente un poderoso instrumento de política urbana pública.

Así, no solo que las infraestructuras y servicios urbanos producen la base material de la ciudad, sino que también a cada tipo de ciudad le corresponde un ensamble particular de infraestructuras. En otras palabras, hay una relación intrínseca entre ciudad e infraestructuras, que debe conducir a la existencia de equipos de profesionales compuestos por ingenieros, urbanistas, economistas, politólogos, historiadores y sociólogos para cada una de las infraestructuras⁵⁰. Por ejemplo, no se puede dejar el transporte en manos de los ingenieros de transportes, tal como decía Clemenceau: “la guerra es demasiado importante para dejarla en manos de los generales”. El caso del metro de Quito es claro: el proyecto se lo diseñó en Madrid bajo la modalidad *delivery* y por ingenieros del transporte que no tomaron en cuenta la relación con la ciudad. El trazado, por ejemplo, parte de las plazas y parques para ubicar las paradas, no para resolver las grandes tendencias de origen-destino de los viajes, y mucho menos de las propuestas del futuro deseado del desarrollo urbano. De allí que el

⁵⁰ La especialización llevada al extremo no es buena. Tanto que haciendo un parangón con el fútbol, César Luis Menotti, ex entrenador de la selección de Argentina, dice “El que solo sabe de fútbol, no de fútbol sabe”.

diseño de la ruta termine siendo una especie de serrucho, que no tiene sintonía con el tipo de ciudad natal ni, menos, potencial. En otras palabras, esta base material no permitirá sustentar un proyecto colectivo de ciudad y, más bien, producirá una adecuación inversa que vendrá de la inercia urbana: de la ciudad al metro, es decir, una lógica del desarrollo urbano de Quito nacida de manera independiente a una infraestructura tan significativa para una ciudad como es un metro. El transporte definirá la ciudad y no al revés, como es lo deseado y lógico.

3.6. EL GOBIERNO MUNICIPAL DE CIUDADES PEQUEÑAS E INTERMEDIAS EN CONTEXTOS REGIONALES DE INTEGRACIÓN

Los gobiernos municipales de las ciudades pequeñas e intermedias, y éstas mismas, están integradas dentro de las llamadas regiones emergentes y por esto, consiguen - en el marco de la nueva funcionalidad que viene de la reestructuración general de los territorios- jalonar, articular y proyectarse en un subsistema urbano-regional con inserción internacional. De esta manera se conforman sistemas de ciudades pequeñas pero globales, que logran posicionarse gracias a tres tipos de expresiones:

1. El estímulo de algún sistema productivo regional, como es el caso de la Media Luna en Bolivia, que cuenta con múltiples ciudades articuladas al mundo gracias a la exportación de servicios o productos. No se puede dejar de mencionar los casos de las municipalidades de las ciudades intermedias y pequeñas articuladas a las grandes ciudades: San Pablo, Buenos Aires, Lima o Bogotá.
2. El peso de las regiones ricas que se encuentran en ámbitos estratégicos para la globalización, imponen sus condiciones para construir una plataforma política de privatización y autonomía que busque anclarse a las regiones económicamente más dinámicas: Monterrey en México por el NAFTA hacia los EE.UU., Santa Cruz en Bolivia por el peso del MERCOSUR; Guayaquil en Ecuador hacia la cuenca del Pacífico y Ciudad de Panamá por su posicionamiento de intermediación, entre otras ciudades.
3. El fortalecimiento de la lógica de las asimetrías complementarias existente en las fronteras nacionales debido al auge económico, a la atracción poblacional y a la condición de plataformas internacionales que hoy tienen estas regiones. Sin embargo, hay una contraparte negativa en las fronteras: las altas tasas de homicidios vinculadas a los mercados ilegales. A pesar de esta ambivalencia se han generado espacios interesantes de integración multinacional, donde las ciudades y sus gobiernos adquieren una función significativa. A manera de ejemplo se pueden señalar algunas formas de gobierno intermunicipal de carácter internacional:
 - a. *Mancomunidad de municipios de distintos países*, para la gestión conjunta de uno o varios servicios. Este es el caso del manejo de residuos sólidos y medio ambiente entre las ciudades de Tulcán en Ecuador e Ipiales en Colombia, nacido justamente en un contexto de la ruptura de las relaciones diplomáticas entre los dos países. Casos parecidos a los que existen entre las ciudades ecuatorianas y peruanas o entre argentinas y chilenas; y, mucho más, en las ciudades fronterizas de los 6 países de Centro América.
 - b. *El hermanamiento municipal*, que tiene un caso emblemático constituido entre cuatro municipios de cuatro países distintos: Manaus en Brasil, Iquitos en Perú,

- Leticia en Colombia y Nueva Loja en Ecuador para el desarrollo de infraestructura internacional y para enfrentar el tema de los narcóticos.
- c. *La asociación entre municipios*, como es la que opera a partir de los acuerdos de Paz firmados entre Perú y Ecuador, donde se ha consagrado una rotación de los cuadros directivos máximos y se busca una personería jurídica para la llamada Asociación Binacional de Municipios del Sur del Ecuador y del Norte del Perú (ABIMSENOP). También se debe mencionar el caso de la Región del Trifinio donde municipios fronterizos que tienen 670 mil habitantes de Guatemala, El Salvador y Honduras proponen el Plan de Desarrollo Trinacional Fronterizo.
 - d. La formación de áreas metropolitanas en las ciudades fronterizas entre México y los Estados Unidos, ya mencionada anteriormente, que están organizadas en forma de espejo.

Estos cuatro casos de integración municipal muestran que el ámbito del gobierno municipal es altamente flexible para encarar el desarrollo urbano integrado, incluso en situaciones conflictivas a nivel internacional.

3.7. EL GOBIERNO MUNICIPAL DE CIUDADES METROPOLITANAS COMO NODOS DE ARTICULACIÓN MUNDIAL

Por otro lado, los gobiernos municipales de las ciudades metropolitanas logran vincularse al sistema urbano gracias a su condición de nodos articuladores interurbanos (funciones centrales), al tamaño de sus mercados, a la vocación productiva, a la innovación, al peso de sus instituciones y al protagonismo internacional que portan. En otras palabras, las aglomeraciones metropolitanas son parte medular del anclaje del sistema urbano de América Latina y el Caribe al mundo.

Las aglomeraciones metropolitanas son unidades territoriales complejas, grandes, y fusionadas, que buscan nuevas formas de gobierno municipal. Ya no son suficientes la mancomunidad, el sindicato o la fusión de municipios; es imprescindible pensar en un gobierno metropolitano integrado, que además cuente con una lógica supra e inter municipal, y que incorpore las dimensiones provincial y estatal, según cada uno de los contextos.

Pero no es fácil porque el tema no es solo técnico: la construcción de una nueva instancia institucional de gobierno pone en entredicho el tradicional equilibrio de poderes frente al gobierno nacional. Esta consideración es mucho más significativa en aquellos países donde la urbanización tiene alta primacía urbana, porque podría significar la existencia de una disputa de poderes entre el gobierno del país y el de la ciudad metropolitana.

El caso de Chile lo ilustra interesantemente, por ejemplo, un intendente regional con poderes significativos, tendría un peso político tan alto como el del Presidente de la República y un grado de representación y legitimidad del territorio metropolitano muy complejo y difuso. En otras palabras, la creación de una nueva instancia de poder en las grandes aglomeraciones metropolitanas implica una reestructuración del el poder nacional y una reconfiguración de las instancias de gobierno municipal local, que deberían superar la cultura política local de los municipios y sectorial de los gobiernos nacionales.

En esta coyuntura urbana las aglomeraciones metropolitanas que más cambian son las capitales de los países y las que más limitaciones tienen para asumir una nueva forma de ejercicio del poder. Primero, porque 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. En segundo lugar los procesos de privatización condujeron a la disminución de la oferta de empleo estatal y con ella a generar un cambio de su naturaleza: de ciudad político-administrativa pasó a sustentarse en una base económica diversificada de servicios y producción.

Sin embargo las ciudades capitales, que si bien sufren un impacto significativo por los procesos simultáneos de descentralización y privatización, tienen un capital social que les permite procesar este impasse en buenas condiciones y renovar su vocación productiva para constituirse en unidades de servicios de avanzada (Putnam 1994). Las funciones propias de la capitalidad, como son la ubicación de los aparatos estatales, la concentración de las misiones diplomáticas y la localización de las firmas de punta, les permite convertirse en un motor económico de punta articulado a un mercado de trabajo que tiene umbrales de servicios regionales y una estructura de administración pública particular. Pero no es una cuestión de inercia, porque se requiere de un gobierno local que genere una política urbana altamente creativa.

Por eso muchas de las capitales iniciaron procesos de transformación de sus estructuras. Estos cambios en los gobiernos de las ciudades capitales se configuran en cada realidad nacional e internacional, cuestión que se asienta en salidas diversas, tal como se puede apreciar en la siguiente tipología:

- La conformación de un área Metropolitana, como la de San Salvador (AMSS), que cuenta con una unidad urbanística compuesta por 14 municipios. Su gobierno parte de la conformación del Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS) que, a su vez, crea la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) como Secretaría Ejecutiva de la anterior con fines de Planificación y de Control del Desarrollo Urbano del área metropolitana.
- Los procesos de absorción de espacios circunvecinos bajo la modalidad de conurbación, nacida del crecimiento de la mancha urbana que demanda gobiernos supramunicipales y pluriestatales para formar una aglomeración metropolitana a la manera de un enjambre de jurisdicciones entrecruzadas, donde sobre salen: Ciudad de México (Estado de México, Distrito Federal, Ciudad) y Buenos Aires (Gran Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires).
- La articulación de lugares distintos, discontinuos y distantes -gracias a que la globalización conduce a la existencia de ciudades configuradas en espacios sociales transnacionales (remesas, migración, inversión)- requieren de un gobierno local con enfoque de relaciones interurbanas, de competitividad, de conectividad y de marca, entre otras.
- La unicidad del territorio genera un tipo de gobierno donde no hay subdivisiones en su interior y tampoco incorporaciones de jurisdicciones territoriales distintas. Allí están los casos de Montevideo y de Quito, que sin perder la unidad político-administrativa del territorio producen una desconcentración de unidades administrativas, pero mantienen una lógica de gobierno centralizado único.
- Sin embargo, el modelo que tiene mayor peso en la región es el fragmentado o atomizado, con la presencia al interior del mismo territorio de un conjunto de gobiernos locales

independientes y autónomos. En este caso los más llamativos son los de Santiago con seis provincias y 52 comunas, Lima con dos municipios provinciales y 46 municipios distritales, y el Distrito Metropolitano de Caracas que agrupa al Distrito Capital y a cinco municipios.

Con el crecimiento sostenido de ciertas aglomeraciones metropolitanas el gobierno inicialmente de proximidad ha ido perdiendo sentido; lo cual ha exigido su reestructuración en la línea de la desconcentración de las entidades al interior de los municipios, pero sin perder la condición de gobierno de totalidad. Allí están los casos de Bogotá con 20 alcaldías menores; San Pablo con treinta y una sub alcaldías, agrupadas en nueve regiones; Montevideo con ocho municipios y Quito con 11 administraciones zonales, entre otras.

Pero no solo que cada gobierno de las ciudades metropolitanas responde a las condiciones propias del territorio que las contiene, sino que – acordes a cada situación- también desarrollan modelos de gestión específicos.

3.8. LAS PRINCIPALES DEMANDAS SOCIALES A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

En la actualidad, las demandas de la población no están primordialmente vinculadas a la habilitación del suelo urbano para la localización de la población migrante, que llegó abrumadoramente a la ciudad, sino a dos líneas complementarias: por un lado, a los temas estructurales de la ciudad relacional (conectividad y competitividad- cooperación) y, por otro, a las reivindicaciones provenientes de la vida cotidiana: violencia urbana, movilidad, pobreza y medio ambiente.

3.8.1. La violencia urbana

Si bien la violencia urbana existió desde que existe la ciudad, es difícil desconocer que durante estos últimos años se ha convertido en uno de los temas más importantes de la urbe latinoamericana. La violencia ha crecido significativamente y se ha transformado desde su condición inicial de violencia tradicional -estrategia de supervivencia de sectores empobrecidos (ingresos y desempleo), expresión de factores culturales que vienen de la asimetría familiar o manifestación de la cultura lúdica-; hacia una violencia moderna, que se expresa a través de una disposición explícita a cometer un hecho delictivo, para lo cual se organiza, adquiere tecnología y se internacionaliza.

América Latina y el Caribe son ahora las zonas más violentas del mundo y han ido construyendo un territorio unificado para las operaciones delictivas⁵¹. Al momento, según las encuestas de opinión pública aplicadas en las principales ciudades latinoamericanas (Latinobarómetro), la seguridad es la principal demanda de la población, convirtiéndose en un factor de organización de la ciudad y en componente significativo de la productividad urbana.

El peso adquirido por las violencias tiene que ver, entre otras cosas con las nuevas formas que ha asumido el delito; el incremento alarmante de su magnitud; el proceso de transnacionalización de la delincuencia; el alto desarrollo tecnológico que ha alcanzado y el incremento sofisticado de los niveles

⁵¹ En 1980, América Latina y el Caribe tuvieron una tasa de 12,8 homicidios cien mil habitantes, en 1991 subió a 21,4 y en 1999 al 24,6. Esto significa que en 20 años duplicó la tasa promedio de homicidios para la región.

de organización. Es así como las violencias se han extendido rápidamente en todos los países y ciudades de la región, pero con peculiaridades y ritmos de intensidad propios a cada urbe y cultura.

La violencia urbana se expande cada vez con mayor fuerza en las ciudades de la región, provocando mutaciones manifiestas en las urbes latinoamericanas. Allí están las transformaciones en el urbanismo (amurallamiento de la ciudad, en nuevas formas de segregación residencial); en los comportamientos de la población (angustia, desamparo); en la interacción social (reducción de la ciudadanía, nuevas formas de socialización) y en la militarización de las ciudades, amén de la reducción de la calidad de vida de la población.

El impacto mayor de la violencia en la ciudad tiene que ver con la erosión de la esencia de la ciudad en una triple dimensión: reducción de la condición de ciudadanía (menos solidaridad, participación y más exclusión, segregación); disminución del tiempo urbano (horarios restringidos) y reducción del espacio de la ciudad (principalmente el de encuentro).

En América Latina y el Caribe los casos de mayor repercusión positiva de las políticas de seguridad no están a nivel nacional sino en los ámbitos de los gobiernos municipales; allí, por ejemplo, deben resaltarse los casos de las ciudades de Bogotá y Medellín en Colombia; San Pablo y Porto Alegre en Brasil, de Santiago en Chile o de Ciudad de México en México.

3.8.2. Lo ambiental urbano

Se trata de un cambio de óptica en los gobiernos municipales de nuestras ciudades que viene de la emergencia de lo ambiental como un tema urbano, en tanto reorganiza la totalidad de este campo de actuación. Nadie pasa desapercibido los problemas ambientales urbanos unos nacidos globalmente bajo el principio del aleteo de la mariposa⁵² y otros de la alta contaminación, del efecto del cambio climático y del incremento de la vulnerabilidad natural y antrópica. Sin duda que esta problemática relativamente nueva ha generado un conjunto de actores de la sociedad civil que reivindican y demandan su tratamiento, gracias a la conciencia pública y privada que han logrado. De allí que la respuesta haya sido la construcción de un marco institucional especializado, que cuenta con normas, órganos y políticas explícitas.

El incremento de la productividad de la ciudad genera impactos ambientales que trascienden al ámbito de la economía, de la calidad de vida de la población (por ejemplo, la salud), de la estética urbana y, lo más grave, que en algunos casos tiende a negar la funcionalidad de la ciudad;; como por ejemplo, el caso del transporte que contamina, lleva a políticas restrictivas en el servicio: prohibir la circulación vehicular en determinadas zonas, vías u horarios según el número de la matrícula.

Pero la globalización conduce al proceso de universalización de las normas ambientales y a la presencia de nuevas tecnologías (limpias o verdes) que imponen nuevas lógicas a los mercados;; así como, a generar una tensión creciente entre la propiedad local de los recursos naturales y su gestión en un mundo progresivamente más transnacional. Allí están los ejemplos aleccionadores del gas en Bolivia, del petróleo de Venezuela y del agua en la cuenca amazónica, entre otros.

⁵² Es una metáfora recogida en un proverbio chino que dice: "El aleteo de una mariposa se puede sentir al otro lado del mundo";; adicionalmente es retomada por la llamada teoría del caos, cuando en un sistema caótico un pequeño cambio puede provocar alteraciones profundas gracias al efecto amplificación.

Por otro lado, la temática ambiental tiene la pretensión –por su concepción holística- de ser la organizadora del llamado “sistema artificial”, con el que algunas corrientes buscan introducir el concepto de ciudad sustentable. Obviamente que este ha sido un aporte innegable a las políticas urbanas que han hecho los gobiernos municipales de la región.

3.8.3. La pobreza y la desigualdad urbana

América Latina y el Caribe se han caracterizado durante mucho tiempo por tener “ciudades de campesinos” debido al acelerado proceso de migración del campo a la ciudad; sin embargo, esta realidad empieza a transformarse. Hoy, esta imagen de ruralidad de la ciudad, propia de la urbanización de los años cincuenta, no tiene cabida. Se vive un proceso de urbanización de la pobreza que lleva a que la mayoría de los pobres estén localizados en las ciudades, haciendo de la ciudad el escenario más significativo de la polarización económica y de la desigualdad social.

Existe un desplazamiento de los empleos del sector productivo hacia los servicios y del empleo formal al informal, produciendo una reducción del empleo y de los ingresos estables. Por otro lado, existe un déficit significativo en los servicios de educación y salud, así como un incremento sustancial del problema de la vivienda, aportando de manera considerable a la pobreza.

Se observa, además, un cambio en el rostro de la pobreza: la pobreza se ha feminizado y envejecido; hay un mayor número de pobres y una mayor intensidad de la pobreza; los bolsones de concentración de los pobres están en la periferia y en la centralidad de las ciudades, provocando que la segregación urbana y la exclusión social se agudicen y generalicen, para dar paso al fenómeno de la fragmentación urbana.

Las ciudades pequeñas e intermedias tienen un problema de pobreza vinculada al empleo, mientras las urbes más grandes están relacionadas con la desigualdad, principalmente de acceso a los servicios y las infraestructuras.

Sin embargo de esta tendencia general, hay casos interesantes de países que han logrado éxitos indudables la reducción de la pobreza; allí están Brasil, Paraguay, República Dominicana, Uruguay, Argentina y Chile, lo cual no disimula la existencia de alrededor de 180 millones de pobres en la región.

4. EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD FRONTERA Y RELACIONAL: PERIFÉRICA, METROPOLITANA Y DE INTROSPECCIÓN COSMOPOLITA

Es poca la investigación y el debate desarrollado respecto al gobierno municipal de la ciudad frontera y relacional en América Latina y el Caribe. Mucho más llamativa esta precariedad si existen más de tres décadas de presencia de los temas del fortalecimiento municipal, de la planificación urbana y de la gestión de las ciudades.

Sin duda, el arranque acelerado de la hiper-urbanización, en el primer tercio del siglo pasado, generó algunas características que llevaron a la necesidad de producir conocimiento en el ámbito de la administración urbana. Entre ellos, se puede señalar la presión demográfica sobre la ciudad y sus instituciones, sustentada en la migración rural-urbana, que impulsó la reivindicación y las demandas sociales que terminaron por desbordar la institucionalidad y los causes tradicionales del desarrollo urbano.

La generalización de asentamientos informales se desplegaron en las ciudades latinoamericanas y caribeñas sobre la base de dos formas: por un lado, la ocupación ilegal de los terrenos en busca de la localización urbana, mediante la invasión de terrenos ajenos; y por otro, el irrespeto a las normas urbanísticas instauradas por la presencia de los planes urbanos, que en esa época empezaron a establecerse en la región, que significaron un quiebre de aguas en el desarrollo de la ciudad, en un doble sentido: en el tiempo, significaron un antes y un después, y en el espacio, produjeron la división de la ciudad en lo formal y lo informal.

En realidad esta nueva práctica del ejercicio de las políticas urbanas, basada y sustentada en los planes urbanos, planteó por primera vez la condición dual de su desarrollo: lo legal y lo ilegal (propiedad), y lo formal y lo informal (norma urbanística), que finalmente produjo el nacimiento de la ciudad en el margen y posteriormente la tesis de la marginalidad. Esta ciudad que creció sobre la base de este nuevo tipo de asentamientos representó la distancia frente a la propiedad privada, y la ausencia de la acción pública para dotar de los servicios urbanos fundamentales (inversión pública).

En otras palabras, la imposición de un solo orden urbano –signado por la presencia de la planificación urbana– y del respeto a la propiedad privada, se tradujo en la justificación para la ausencia de la inversión pública en estos barrios populares, y también para estigmatizar la barriada popular en las ciudades de América Latina y el Caribe.

Esta ciudad dual trajo de manera directa tres temas vinculados al gobierno municipal: el desborde de la institucionalidad –vigente por el carácter masivo del crecimiento demográfico–, la insuficiencia en la prestación de los servicios urbanos por la falta de recursos económicos, y la necesidad de canalizar las demandas sociales mediante la participación social.

Ésta fue la época de la aplicación del concepto de ciudad frontera, venida de los cánones y principios del urbanismo moderno.

En el marco de la Globalización y con la Reforma del Estado que se inicia en la década de los años ochenta, el énfasis temático se redefine “desde arriba” mediante los procesos de privatización y descentralización. En este momento las miradas de los temas urbanos se dirigen prioritariamente

hacia los gobiernos locales, bajo una doble perspectiva interrelacionada: visión altamente municipal, que conduce a que se diluyan otros poderes locales —públicos y sociales—, y el sentido del gobierno en términos políticos se licue. Por otro lado, el tema de la participación se convierte en el eje central de la cooptación y del clientelismo político, venidos de la concepción de lo municipal como la instancia estatal más próxima a la sociedad, bajo el principio de la subsidiaridad⁵³.

Así, la mayoría de los estudios se dedicaron a los temas de la gestión, del gobierno local, del fortalecimiento institucional, de la producción de los servicios y de los equipamientos públicos. Se desarrollaron investigaciones altamente instrumentales y funcionales a la administración local, bajo la lógica de la llamada “descentralización del Estado”, que subsumió a la ciudad dentro de lo local, e incluso como si fueran lo mismo. Por eso el énfasis asignado a las relaciones con el gobierno nacional (transferencia de recursos y competencias) y al denominado “desarrollo local” terminó por ubicar en un segundo plano a la ciudad.

El crecimiento de las ciudades metropolitanas y la formación de sistemas urbanos pusieron en cuestión el concepto de ciudad frontera y superaron el sentido del gobierno municipal, en una triple dimensión: las ciudades crecieron significativamente por efectos demográficos, por conurbación o por extensión de la mancha urbana, tanto que desbordaron el territorio del gobierno municipal para conformar instancias de gobierno supramunicipales muy innovadoras. Así también, gracias a la Globalización se constituyeron redes urbanas que pusieron nuevos temas en el debate del gobierno de la ciudad: las infraestructuras de las nuevas tecnologías de la comunicación (conectividad), la re-estructuración y la apertura económica (competitividad), la llamada “productividad de las ciudades” (maca ciudad), el regreso a la ciudad construida, pero también los mecanismos de participación.

En este momento el gobierno municipal de las ciudades muta y asume nuevos desafíos, acordes a los nuevos patrones de urbanización.

4.1. PRIMERA COYUNTURA URBANA. CIUDAD FRONTERA: PERIFÉRICA Y METROPOLITANA

Se inicia en el período entre guerras, en unos países con más fuerza que en otros, aunque todos inscritos en una tendencia signada por la hiper-urbanización, propia del ciclo acelerado de la migración campo/ciudad. A partir de este momento cobra sentido y significado la categoría proceso de urbanización; constituida principalmente por el traslado masivo de la población rural hacia la ciudad, produciendo un ritmo de rápido crecimiento urbano y de una transformación del territorio en la región.

En los Gráficos III.1 y III.2 se mira claramente tres fenómenos que deben ser resaltados: primero, el significativo crecimiento del número de ciudades; segundo, el importante aumento del tamaño de las urbes; y tercero, el importante re- direccionamiento territorial de la población, que produce un proceso interesante de urbanización de la región. Esto quiere significar que la población urbana crece con tasas vertiginosas y que la urbanización se generaliza por el territorio continental, gracias al cambio de su patrón de localización: la urbanización implantada inicialmente en las costas del Pacífico o del Atlántico tiende a esparcirse más uniformemente por el espacio interiorano de los

⁵³ Allí se ubica el principio de la subsidiaridad: resolución de un problema por parte de la autoridad más próxima al objeto.

países. Los casos más sobresalientes tienen que ver con el crecimiento y desarrollo de las ciudades andinas de las ciudades de centro América y el Caribe, la creación de la nueva capital del Brasil en Brasilia y el fortalecimiento de las ciudades mexicanas que, en su conjunto han dado una nueva forma urbana a la región.

Sin embargo, no se puede desconocer que el proceso de urbanización - impulsado por el modelo de desarrollo hacia adentro, el Estado de Bienestar y la sustitución de importaciones- generó una lógica concentradora de la población en los lugares donde la industria empezó a localizarse, impulsando la dinámica de la primacía urbana que desembocó en la macrocefalia que, a su vez, condujo a la constitución de las llamadas áreas metropolitanas, como nodos nacionales de articulación del territorio circunvecino (continuo)⁵⁴. Esta realidad de la elevada primacía urbana condujo a una jerarquía urbana de forma piramidal, aunque trunca; debido a la nada regular distribución de las ciudades según su rango-tamaño.

A nivel de las ciudades el proceso generó dos cuestiones importantes que deben ser resaltadas: primero, se empezó a sentir el peso de la presión demográfica sobre la ciudad y sus instituciones, sustentado en la migración rural-urbana y en las crecientes demandas sociales de los nuevos habitantes de la ciudad; lo cual terminó por desbordar la institucionalidad pública y el cauce tradicional de la mancha urbana, produciendo una respuesta de política urbana inscrita en lo que se podría denominar gestión del déficit: clientelismo político, asistencialismo, cooptación social y profundización de las inequidades (segregación urbana). Pero también y en segundo lugar, en la producción de una ciudad de la cantidad mediante la construcción de más vías, más servicios, más vivienda, y más equipamiento, entre otros, generando una respuesta de política pública urbana inscrita en el proyecto de provisión del servicio y no, como debió ser, de producción de ciudad⁵⁵.

El patrón de urbanización de la ciudad fue expansivo y centrífugo, sustentado en la dispersión de los asentamientos populares⁵⁶, que produjo una forma de urbanización periférica apoyada en dos formas de irregularidad: la localización/ocupación de la población en terrenos invadidos y en el irrespeto a las normas urbanísticas diseñados por los planes reguladores urbanos que empezaron a implantarse por América Latina y el Caribe. Esta doble irregularidad se tradujo en la justificación de la ausencia de inversión pública en estos barrios populares y, también, en el punto de partida para la estigmatización la barriada popular en la ciudad latinoamericana y caribeña.

En esta época el gobierno de la ciudad asumió los postulados y principios del urbanismo moderno, que reforzaron la dinámica de la ciudad frontera, mediante el señalamiento de los límites de la ciudad (perímetro), la definición de los usos del suelo (zonificación), la ubicación de la población (segregación residencial), la concentración de puntos significantes (centralidad) y la producción de los servicios que legitiman cada uno de los compartimentos estancos (densidades).

⁵⁴ Nodos que adquirieron la condición de polos de desarrollo o economías de enclave que generaron jerarquías urbanas sobre la base de la localización industrial.

⁵⁵ La concentración de población no es condición suficiente para definir una ciudad, sobre todo porque se trata de una comunidad política (polis) que se constituye como espacio público donde se desarrolla un pensamiento cívico. Por eso los datos de población concentrada en ciudades son relativamente engañosos: el hecho de que sea concentrado no significa que sea producción de ciudad.

⁵⁶ La masificación de la urbanización popular se desplegó por las ciudades y adoptó un mosaico de nombres tales como: Villas Miseria en Argentina, Favelas en Brasil, Callampas o poblaciones en Chile, Pueblos jóvenes en Perú, suburbios o barrios periféricos en Ecuador, Barrios piratas en Colombia, Barrios de Rancho en Venezuela y Colonias Populares en México, entre otros.

La ciudad se caracterizó por el desarrollo de la ciudad dual y de la urbanización polarizada, explicables por el crecimiento desigual y excluyente de la organización territorial. En este momento y contexto, como se había mencionado en la primera parte de este ensayo, nace el concepto de ciudad latinoamericana, como realidad particular de la región, que cuenta con los siguientes sellos distintivos: primero. un proceso de urbanización sustentado en el incremento acelerado de la migración rural-urbana; segundo, la concentración poblacional con alta primacía urbana en algunos lugares -macrocefalia-⁵⁷; y tercero, el desarrollo urbano dual venido de los asentamientos humanos irregulares, informales e ilegales, nacidos de la invasión del suelo y del irrespeto a norma urbanística. Este conjunto de elementos produjeron esta urbanización y la particularidad de la ciudad de América Latina y el Caribe, que es totalmente diferente a la de otras regiones del mundo⁵⁸.

Los planes urbanos se presentaron como el sueño de un orden urbano (por eso regulador o de ordenamiento), lo cual produjo una ciudad segregada con una importante cantidad de población y de territorio urbano marginados del gobierno urbano y de la ciudad. De esta manera la estructura urbana se consagró como una ciudad dual: informal/formal; legal/ilegal, que se asentó en la presión social de una urbanización que requirió de la participación (cooptación) y que impulsó la autoconstrucción para la solución de sus problemas; es decir, la búsqueda de una contraparte que subsane -por su cuenta- la limitada acción de la institucionalidad pública. La ciudad creció sobre la base de estos asentamientos populares masivos, solo invisibles para las políticas públicas de los gobiernos municipales porque no las reconocieron por su ilegalidad; lo cual condujo a una crisis urbana -por no poder responder a la demanda- vinculada a los déficits de servicios e infraestructuras urbanas propias de la localización de la población migrante, como fueron la vivienda, la accesibilidad, el agua potable, los desechos líquidos y sólidos, y la energía eléctrica.

Esta baja capacidad de respuesta produjo grandes movilizaciones sociales en el marco de los llamados paros cívicos, la reivindicación de las poblaciones y la constitución de los movimientos sociales urbanos, como formas de presión social para acceder a los mismos.

La ciudad dual trajo tres temas vinculados al gobierno municipal de la ciudad frontera, que apuntalaron a las demandas de descentralización desde los territorios:

1. Las demandas sociales desbordaron la institucionalidad municipal debido a su rigidez y a la incompatibilidad con los procesos dinámicos de urbanización. Allí, por ejemplo, la baja capacidad competencial, la estructura institucional conservadora, la escasa organización administrativa y los débiles recursos humanos, entre otros, que pusieron como punto de partida la necesidad de discutir la descentralización administrativa, la reforma institucional y el fortalecimiento del aparato municipal.
2. Las demandas sociales evidenciaron la insuficiencia de los recursos económicos para la prestación de los servicios y equipamientos urbanos, lo cual imprimió la nueva lógica

⁵⁷ “Es sugerente que de las quince ciudades más pobladas del mundo a mediados de los noventa, cuatro se localizaran en América Latina (Buenos Aires, Ciudad de México, Río de Janeiro y São Paulo); este hecho es aún más llamativo si se considera que en 1950 sólo Buenos Aires se encontraba entre las diez mayores del mundo y que, además, en 1995 la población latinoamericana representaba apenas el 8% de la total del planeta (Rodríguez y Villa 1998: 43).

⁵⁸ “Sin duda, uno de los rasgos más destacados del proceso de urbanización de América Latina y el Caribe ha sido la constitución de enormes aglomerados urbanos que sobresalen dentro de los sistemas de asentamientos humanos, tanto por su envergadura demográfica, como por su gravitación en términos económicos, socioculturales y políticos” (Rodríguez y Villa 1998: 49).

del gobierno municipal de la ciudad en esta coyuntura urbana: la gestión del déficit, la baja capacidad de respuesta institucional y la ausencia de recursos propios que alimentaron la necesidad de reivindicar la llamada descentralización fiscal del Estado.

3. La demanda social requirió de la participación social, como mecanismo para canalizar las demandas de la población carenciada a través de la autoconstrucción, el clientelismo y la cooptación. Frente a esta acción pública nació la necesidad de enfrentar el problema desde una visión más estructural, la cual se dirigió hacia la búsqueda de la democratización del gobierno de la ciudad mediante la descentralización política.

Los elementos causales vinculados al agudo proceso de urbanización –tal cual hemos reseñado-produjeron no solo los conflictos particulares del gobierno de la ciudad, sino también salidas estructurales a las localidades mediante la descentralización del Estado, como la forma más eficiente para impulsar la democracia territorial. Es decir, la crisis urbana se convirtió en una gran oportunidad.

4.2. SEGUNDA COYUNTURA URBANA. CIUDAD RELACIONAL: INTROSPECCIÓN COSMOPOLITA

Nace en la década de 1980 del siglo pasado en el marco de la crisis de la deuda externa, del ajuste estructural y de la globalización.

Este período se caracteriza por una urbe que pasa de la condición de frontera a la relacional, en el marco de la lógica de la globalización⁵⁹, donde lo global no es externo a lo local porque la localización y la internacionalización son dos caras de la misma moneda. Pero también de las relaciones entre ciudades tienden a conformar un verdadero sistema urbano, donde cada una de ellas se convierte en un nodo de interconexión y no solo una cantidad de población contenida en un territorio; es más, se trata de un fenómeno que va más allá de los linderos de los territorios nacionales. Situación factible en esta coyuntura porque las economías urbanas adquieren una funcionalidad de interacción mayor, el gobierno municipal y el poder local se incrementa para adquirir un protagonismo más allá de sus límites y las expresiones culturales se potencian y multiplican, produciendo un cambio sustancial: los estados nacionales pierden relevancia ante las ciudades, al extremo que lo internacional o transnacional cede a lo interurbana.

Una situación de este tipo requiere un gobierno municipal cualitativamente distinto, como lo habíamos anotado antes, porque deja atrás los espacios y los servicios cerrados, para empezar a actuar sobre las relaciones: la construcción de ensambles multinacionales de servicios, las migraciones internacionales (remezas) o el significado de las nuevas tecnologías de la comunicación (la nube). Además, como también lo habíamos citado previamente, en esta segunda coyuntura urbana aparecen con mucha claridad dos modelos de gobierno municipal de la ciudad: uno que apuesta por la vía mercantil y la soberanía del consumidor, y otro que tiene un enfoque de derechos y de significación de lo público, tanto en el sentido del espacio como del gobierno.

El modelo de la ciudad del mercado parte de la crítica a lo estatal y a lo público –por ineficiente y centralizado–, y lo hace desde la perspectiva de la sociedad civil para impulsar los procesos

⁵⁹ “El sistema urbano global e una red, no una pirámide” (Borja y Castells 1998).

de privatización y de soberanía del consumidor. En este caso, la estructura y administración municipal se compone principalmente por empresas, fundaciones y corporaciones de carácter privado, que tienden a corporativizar la representación social y a sectorizar la acción municipal.

Por esta vía se modifican las relaciones de equilibrio y contrapesos entre el Ejecutivo y el Legislativo, tanto que la aprobación del presupuesto municipal, el plan de obras o la planificación de la ciudad se hace en escenarios fragmentados de representación, produciendo una concentración de las decisiones en el ámbito privado sobre el público, en el Alcalde sobre el Concejo y en el capital sobre el trabajo. La nomenclatura de denominación del Alcalde se dirige hacia una concepción de gerente, donde la administración privilegia la prestación de servicios y el presupuesto de ingresos se estructura más sobre tasas que sobre impuestos.

El modelo de la ciudad de lo público parte de la necesaria resignificación de lo público en una doble dimensión: la referida al aparato municipal para fortalecerlo (estatal, público, gobierno, participación), y al espacio público, en el entendido de que la ciudad es el espacio público (organización espacial, identidades, integración, constructor de derechos). En este caso se habla más de gobierno local, con un amplio abanico de competencias. Se postula la ciudad de todos, el presupuesto participativo, la planificación estratégica y el Alcalde se convierte en el jefe del gobierno municipal y local.

Sin duda que esta última opción es propugnada por los movimientos y partidos políticos progresistas y de izquierda, que en general miraban mal al municipio y a las ciudades debido a que son el espacio privilegiado de los caciques, de la construcción de clientelas y el lugar del consumo y no de la producción. Sin embargo, en 1984 Alfonso Barrantes y la Izquierda Unida rompen esta tradición cuando llegan a la alcaldía de la ciudad de Lima con la consigna de una ciudad para todos y el desarrollo de la propuesta del vaso de leche como ilusión movilizadora.

De aquella época para acá, los gobiernos municipales y los municipios como tal se convirtieron en un escalón previo para llegar al gobierno nacional y en una escuela de formación de cuadros y de políticas públicas que luego han dado resultados magníficos.

Si bien este comportamiento se convierte en tendencia, no se debe desconocer que también el comportamiento político de las ciudades capitales es interesante de remarcar: la mayoría de ellas son “antigobiernistas”, en el sentido de que el signo político de la Presidencia de la República no es compartido por el del alcalde. Probablemente este comportamiento tenga que ver con el hecho de que las capitales son el asiento del poder nacional, lo cual genera un imaginario contrario al gobierno nacional; pero también de distancia a los procesos de descentralización que las convierte en blancos de los ataques nacionales, y de privatización, que dejó en la calle a muchos empleados y trabajadores públicos. En ese sentido, la sociedad local de las capitales también juega a dos aguas: construye una representación local también en la oposición al gobierno nacional porque difícilmente la representa.

4.2.1. Determinaciones y universo de la ciudad relacional

La ciudad no existe sino es en su contexto histórico, por eso es muy importante conocer las determinaciones más importantes en la configuración de las ciudades, así como reconocer que la realidad urbana es altamente diversa; cuestión que conduce a un universo heterogéneo y cambiante de las ciudades, propios de este proceso estructural.

4.2.2. Las tres determinaciones de la ciudad relacional

El conjunto de las transformaciones que se advierten en el siglo XXI nos encuentra con más ciudades que tienen más población, que son epicentros de la cultura, política y economías, que cuentan con más poder (protagonismo) y que la organización territorial tiende a articularse al conjunto del sistema urbano mundial.

Mientras el siglo XX se caracterizó por la consolidación y articulación de los Estados nacionales –que llevaron a construir un espacio internacional planetario-, este milenio será el de las ciudades integradas –como un fenómeno mundial que va más allá de los ámbitos locales o regionales- bajo una lógica interurbana; produciendo un salto de lo nacional-estatal a lo local-urbano de ámbito planetario.

Esta nueva coyuntura urbana, de retorno a la ciudad construida (centrípetas) en el marco del proceso de mundialización (introspección cosmopolita), se afianza en cambios que vienen principalmente de los siguientes tres órdenes explícitos: la transición demográfica, la reforma del Estado y la globalización.

A. Gobiernos municipales frente a la transición demográfica

En América Latina y el Caribe se percibe, como antes se dijo, un proceso de transformación de su patrón de urbanización debido, entre otros factores, a la reducción de las tasas de urbanización y a la modificación de las corrientes migratorias.

La urbanización muestra que el ciclo de la migración rural-urbana se empieza a cerrar mientras comienzan a abrirse nuevos destinos migratorios, entre los que se deben destacar: la migración urbana-urbana, la transferencia internacional de población⁶⁰ y la ocupación de nuevos lugares de poblamiento al interior de los territorios nacionales⁶¹.

La migración internacional es significativa no solo porque expresa un cambio en términos demográficos de origen y destino, sino porque posibilita la integración internacional a las redes urbanas.

En otras palabras, es un poderoso mecanismo de incorporación de las ciudades latinoamericanas y caribeñas a la red urbana global, mediante los flujos continuos de población y servicios, las remesas económicas que en la actualidad bordean los 60 mil millones de dólares anuales, la construcción de puntos urbanos de encuentro en las ciudades de destino⁶² y el uso de las nuevas

⁶⁰ Según la OIM (2010) cerca de 30 millones de latinoamericanos viven fuera de su país de origen (6%). Una cifra de esta magnitud viene a ser el doble del promedio del porcentaje mundial (3%).

⁶¹ Allí, por ejemplo, algunas las regiones transfronterizas (norte mexicano, norte del Ecuador, Brasil-Paraguay-Argentina) o las mutaciones del eje urbano boliviano alrededor de Potosí, La Paz y Oruro (norte- sur), al de Santa Cruz, Cochabamba, La Paz (este-oeste), que han diversificado el patrón de migración interna. Pero adicionalmente el despoblamiento de las zonas centrales de ciertas ciudades que se compensa con el crecimiento demográfico de sus áreas periféricas.

⁶² Allí algunos casos de interés: el Parque del Retiro en Madrid para los migrantes ecuatorianos, la Plaza de la Constitución en Santiago para los migrantes peruanos y el Parque de La Merced para los migrantes nicaragüenses en San José, entre otros: lugares donde construyen redes de Información, laborales y de encargos.

tecnologías de la comunicación, en tanto potencian los contactos de los migrantes con sus lugares de origen⁶³.

Sin temor a equivocación y reafirmando lo dicho en el “estado de la cuestión” de este ensayo, se puede afirmar que la emigración internacional se ha convertido en uno de los componentes fundamentales de integración de los países y ciudades de menor desarrollo relativo o, en otras palabras, de las principales formas de inserción de las ciudades de la pobreza al circuito mundial de ciudades, aunque se trata de un fenómeno de alta asimetría.

A ello deben sumarse algunos intangibles beneficiosos: las remesas culturales (de ida y vuelta), la formación y calificación de la fuerza de trabajo, el desarrollo de la tecnología (telefonía e Internet) y el impulso de ciertos sectores económicos (aviación, servicios), entre otros. Es decir que se trata de una de las formas de integración y cohesión social de nivel mundial más significativa.

Las ciudades tienen un crecimiento menor al que tenían, que conduce a una doble expresión interrelacionada: por un lado, a la clausura del crecimiento centrífugo de las ciudades y al inicio del desarrollo centrípeta encarnado en la dinámica del retorno a la ciudad construida⁶⁴ y, por otro, del comienzo de una condición histórica única: dejar de lado las políticas urbana del sentido la ciudad de la cantidad y empezar a pensar en la construcción de una ciudad de la calidad. Sin duda que este salto le pone a la ciudad latinoamericana en una cualidad estructural única y al gobierno de la urbe en uno de los desafíos más importantes.

Este comportamiento de la urbanización se expresa bajo dos formas de articulación de los territorios al proceso de globalización: por un lado, a través de las grandes ciudades metropolitanas, debido a su tamaño y a su condición funcional de nodos, y por otro, mediante las regiones emergentes de ciudades pequeñas e intermedias que operan como epicentros de las dinámicas del territorio y de sus gobiernos locales. La emergencia histórica de un sistema urbano de estas características obliga a contar con nuevas formas de gobierno de la ciudad, abiertas y articuladas, que superen las entidades administrativas cerradas y aisladas.

Una constatación demográfica como la señalada lleva a un conjunto de reflexiones adicionales: ahora las ciudades grandes son más y tienen un tamaño mayor que en la coyuntura urbana anterior, y la región se ha convertido en un subcontinente eminentemente urbano, si se lo mide por la cantidad de población concentrada; por el peso económico y cultural, amén de la significación política adquirida, de la cual nos haremos cargo más adelante.

B. La Reforma del Estado y la municipalidad

En el contexto del retorno a la democracia que viven buena parte de los países de la región, el Estado entra en un profundo proceso de Reforma que –para el ensayo que nos ocupa- se expresa

⁶³ En esa perspectiva la penetración de la telefonía celular y el internet en los sectores populares ha sido clave, no solo para el contacto en tiempo real entre el migrante y su familia, sino también para emprender novedosas actividades económicas, intercambios de información y compras con el sistema delivery-internet- tarjeta de crédito: adquisiciones por el migrante en el país de destino y entrega de la mercadería su familia en el lugar de origen.

⁶⁴ Un elemento central en esta afirmación es el cambio sustancial que se vive en la centralidad urbana de la ciudad latinoamericana: de la centralidad fundacional se pasa en el siglo XX a la centralidad funcional (actividades financieras y comerciales) y a inicios de este siglo la consolidación de la centralidad temática, típica de la globalización.

en tres dimensiones que transforman notablemente el gobierno municipal del territorio: la apertura económica, que hace que las ciudades compitan y cooperen entre sí, por encima de los Estados Nacionales; la privatización, que le otorga un mayor peso al mercado y que imprime una lógica empresarial en sus políticas públicas; y la descentralización, que logra construir nuevos equilibrios de poder dentro de los Estados nacionales con las sociedades locales.

Sin duda que la descentralización se convierte en un elemento clave en la revalorización del espacio urbano y en el peso que adquieren los gobiernos locales. En la región se observa un proceso de fortalecimiento de las municipalidades, como actor central del proceso, en tanto es el depositario principal de la transferencia de competencia y de recursos del ámbito nacional al local. Pero también y desde la sociedad, el municipio se convierte en el principal sujeto de demanda colectiva, que finalmente termina por construir nuevas formas de participación social que, a su vez, producen nuevas instituciones y nuevas formas de representación que van más allá de lo político. Allí están, por ejemplo, entre las más significativas, el llamado presupuesto participativo, la planificación estratégica o participativa y la cooperación público-privado, entre otras.

Sin embargo uno de los cambios más visibles e importantes tiene que ver con la elección popular de alcaldes: si en 1980 había muy pocos alcaldes electos, hoy todos son elegidos democráticamente. Este hecho histórico sin precedentes produce un cambio sustancial: las campañas electorales se convierten en un espacio de debate sobre la ciudad y su futuro, encarnado por la construcción de consensos alrededor de los planes y programas de gobierno.

De esta manera todas las urbes eligen popularmente sus máximas autoridades, siendo Ciudad de México y Buenos Aires las últimas en entrar en esta lógica democratizadora (1997); lo cual permitió debatir el sentido de un proyecto colectivo de ciudad y generar una adhesión de la población a una propuesta mayoritaria y representativa. El sentido de esta reforma expresó la ruptura de un tipo de municipio delegado desde un poder central y distante, hacia otro construido -inversamente- desde la comunidad y, por tanto, más próximo a la sociedad local; convirtiéndose en el primer eslabón del nuevo poder público estatal constituido autónomamente. En otras palabras, estos hechos democráticos cierran el ciclo de la autoridad delegada y abren el de la representación que, a su vez, sienta las bases de una democracia local que combina formas de representación con las de participación.

Pero el proceso de fortalecimiento de la democracia local prosigue en el ejercicio del gobierno, en tanto se instauran, por un lado, los mecanismos de rendición de cuentas (Brasil, Costa Rica), de transparencia (Chile, Paraguay) y de revocatoria del mandato (Ecuador, Colombia), que aparecen como elementos y mecanismos ex post a la elección de autoridades para garantizan la ejecución de las ofertas y, por otro, al impulso de los dispositivos de consulta popular establecidos legalmente (Valdivia-Chile, Manizales- Colombia, Ouro Preto-Brasil).

Pero también la Reforma del Estado introdujo la lógica privada en la gestión de los gobiernos municipales de nuestras ciudades y lo hizo bajo dos formas claras: una nueva política urbana basada en la necesidad de regular el mercado, dado el incremento de su peso en la producción de la ciudad. Y, adicionalmente, un cambio sustancial en el marco institucional municipal, expresado en el apareamiento de la dinámica de la cooperación público-privada en la producción de servicios e infraestructuras. Este conjunto de elementos modifican la relación entre la autoridad local y la sociedad local, permitiendo fortalecer la democracia; así como también cambiar las relaciones de la

sociedad y el Estado. Por eso los municipios son hoy más autónomos, contribuyendo al equilibrio de poderes al interior del Estado.

En esta perspectiva se percibe la constitución del municipio como el eje articulador del conjunto de los poderes locales, bajo una doble óptica interrelacionada: es el depositario principal de la transferencia de competencias y recursos desde el gobierno central, dada su condición de órgano estatal más próximo a la sociedad civil, bajo el principio de la subsidiaridad⁶⁵ y su conversión en la instancia pública con mayor representación y participación social dentro del Estado.

Por eso la gestión urbana y el gobierno local sufren una profunda reorganización institucional en términos de su estructura orgánica y de su institucionalidad.

C. La Globalización y la redefinición de las funciones del gobierno municipal

En el contexto de la Globalización se percibe la tendencia a redefinir las funciones y el peso específico de los gobiernos municipales de las ciudades; en tanto la mundialización de la economía, la cultura y la política tiene como contraparte la localización de sus efectos, con lo cual las ciudades se convierten en los lugares estratégicos del proceso de desarrollo mundial, debido a su condición de nodo de integración al proceso general y a su modificación como nuevo actor mundial. Las ciudades –dado el peso demográfico, político, cultural, social y económico que tienen- alcanzan un protagonismo de tal magnitud y envergadura que se puede afirmar –sin temor a equivocación- que se han convertido en uno de los tres actores mundiales más relevantes junto con el Estado en decadencia –debido a su crisis en apariencia irreversible (Touraine 1996: 18)- y las empresas transnacionales que cada día son más vigorosas y difundidas por el territorio planetario (Sassen y Patel, 1996).

Sin las urbes la globalización no tendría un sustento territorial donde desplegarse, porque ellas asumen la condición de nodo principal del sistema tecno- político-económico mundial y porque adquieren una creciente función protagónica en el escenario internacional, que en muchos casos termina por competir con los Estados Nacionales (Borja 1994). En este proceso la revolución científico- tecnológica es un puntal, porque aproxima los territorios distantes (ciudad relacional) y modifica la geografía planetaria (interurbana). Pero también quiere decir que no todas las ciudades tienen las condiciones estratégicas; porque dependen de su ubicación, funciones y protagonismo dentro del sistema urbano, así como de la generación local de las condiciones de competitividad y conectividad. En otras palabras la condición estratégica se especifica en la dinámica global-local entendida por la descentralización y la integración, como condiciones imprescindibles para que las ciudades y las regiones más exitosas sean las que conjugan estos dos procesos.

Lo global para existir tiene que localizarse y lo local para desarrollarse tiene que globalizarse; lo cual supone una política que genere las condiciones de competitividad- cooperación y conectividad que fortalezcan la capacidad de las ciudades y sus gobiernos municipales.

Los municipios deben construir una institucionalidad que formule políticas de relaciones inter-

⁶⁵ Allí se ubica el principio de subsidiaridad: “cualquier asunto debe ser resuelto por la autoridad normativa, política o económica más próxima al objeto del problema”.

nacionales, caso contrario tenderán a quedarse, porque hoy la ciudad es un actor internacional⁶⁶⁶ que requiere de políticas de cooperación (La Paz), de construcción de su marca (Medellín), de exportación-importación (San Pablo), de producción de eventos internacionales de deportes (Rio de Janeiro, Guadalajara) o de música (Guanajuato, Lima), así como la organización de ferias tecnológicas (Monterrey), Taurinas (Quito), comerciales (Santiago), del libro (Bogotá) y de turismo (Buenos Aires), entre otras.

El movimiento cosmopolita de la ciudad permite pensar en el paso de la definición clásica de la ciudad enclaustrada y delimitada, hacia otra que multiplica sus mutuas y plurales relaciones –propias de la ciudad relacional- gracias a las nuevas líneas de política urbana que implementan los gobiernos municipales y que terminan por desbordar el sentido clásico del mismo –aislado y auto centrado- bajo una triple dimensión:

1. Las ciudades que crecieron significativamente por efectos demográficos, por conurbación o por extensión de la mancha urbana, terminaron por superar el territorio del gobierno municipal para conformar instancias de gobierno supramunicipales (Caracas o Lima), metropolitanas (San Pablo o Montevideo) o mancomunidades (Bolivia).
2. Lo municipal quedó corto cuando sus modelos de gestión se transformaron debido al peso adquirido por el mercado, en el contexto de la reforma del Estado (privatización). El municipio y las políticas municipales se transforman con la introducción de la modalidad de gobierno que nace de la cooperación público-privado (Santiago o Monterrey); en otras palabras surge y se establece una nueva relación entre lo público y lo privado, así como entre Estado y sociedad en los territorios.
3. Gracias al proceso de Globalización se constituyen redes de municipios que logran formar una institucionalidad supramunicipal de gobierno municipal de la ciudad, que va en la línea de convertir a las ciudades en actores políticos con protagonismo internacional. En esta perspectiva, las más significativas y ambiciosas terminan siendo la organización interurbana: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y la Unión Iberoamérica de Municipalistas (UIM) que plantean un cambio de lo internacional, propio de los Estados, a lo interurbano esencia de las ciudades. Pero también existen un conjunto de organizaciones y redes sobre temas particulares nacidos de los propios municipios: lo ambiental, la seguridad, la planificación, las capitales y el género, entre otras.

La ciudad gana protagonismo por su empoderamiento como actor y también porque su expresión institucional: el Municipio, ahora tiende a representarse por sí mismo, dejando de lado la tradicional ventriloquía municipal que le obligaba a representarse a través de los Estados nacionales. En la actualidad los municipios se representan directamente y sin mediación alguna, sea a través del conjunto de las asociaciones nacionales, de las organizaciones internacionales que han creado para el efecto (FLACMA), de su articulación en red como nodos del sistema urbano⁶⁷ o directamente por sí mismo.

⁶⁶ “El desafío político de la ciudad en la globalización es el de obtener un reconocimiento de actor político a escala global” (Borja, 2011:31).

⁶⁷ Allí están, por ejemplo, las Cumbres Hemisféricas de Alcaldes, similares a las cumbres presidenciales que se realizan periódicamente.

5. RETOS Y GIROS POLÍTICOS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Lo primero que llama la atención se relaciona con el proceso de democratización que vive la región desde los años 80 del siglo pasado, luego de dictaduras militares claramente autoritarias. Este proceso de carácter nacional va de la mano con la generalización de la elección popular de las autoridades locales en toda la región: si en 1980 solo 7 países de América Latina elegían autoridades locales, a principios de este siglo este proceso se expandió a todos los países y, por tanto, a todos los gobiernos locales de la región. A mediados de la década de los años ochenta se eligen por primera vez alcaldes en países como Colombia, Bolivia y Venezuela; siendo Buenos Aires y Ciudad de México las últimas urbes en elegir popularmente sus autoridades locales -en 1997- y lo hacen bajo el nombre de Jefe de Gobierno, lo cual denota un énfasis en la carga simbólica que tiene lo político y como empieza a quedar a tras la denominación de gerente, que tuvo tanto seguidor en el contexto de la ciudad neoliberal.

La verificación del ensanchamiento de la democracia al ámbito territorial – por la vía electoral- muestra que el proceso va más allá del retorno a la democracia, para situar las elecciones locales dentro del proceso general de democratización de los países, tanto que hoy es un elemento constitutivo del fortalecimiento de la democracia en la región.

En el Cuadro IV.1 se puede confirmar la vinculación de los procesos nacionales y los locales. Desde 1979 se inicia el proceso de retorno a la democracia en América Latina y el Caribe, y simultáneamente se verifica la tendencia hacia la democratización de los gobiernos municipales: en 1980, 44 de las 63 ciudades con más de un millón de habitantes no votaban democráticamente (es decir, el 70 por ciento) y no lo hacían porque sus alcaldes eran designados por instancias superiores de gobierno. Sin embargo, 20 años después, es decir, en el año 2000 solo quedaba un municipio, momento a partir del cual, todas las urbes y los países latinoamericanos y caribeños eligieron popularmente sus autoridades; lo que quiere decir que se cerró el ciclo del gobierno de las ciudades manejadas tutelarmente por los gobiernos nacionales y, por lo tanto, se empezó a construir un poder inédito y autónomo en el escenario nacional.

Pero también, con la elección popular de los alcaldes, los municipios adquieren una representación y legitimidad construidas desde la comunidad y, por tanto, más próxima a la sociedad local, convirtiéndose en el primer eslabón del nuevo poder público estatal, nacido de una nueva forma de construcción de la voluntad colectiva.

5.1. NUEVAS FORMAS DE REPRESENTACIÓN Y LIDERAZGOS A NIVEL MUNICIPAL/ LOCAL

Con el cambio de la matriz originaria del poder municipal se producen, entre otros, tres hechos interesantes que deben ser resaltados:

Por primera vez en la historia de América Latina y el Caribe se constituye el *poder local* de manera generalizada y ubicua, en tanto la autoridad es legitimada por un mandatario de origen local que busca ser representado en el marco institucional municipal. Es decir, la existencia y legitimidad de ese poder se adquiere por el voto popular, el cual da origen a la relación local/nacional. Por eso los municipios – constituidos a partir de autoridades representativas de los territorios o jurisdic-

ciones- se integran dentro del sistema global de gobierno de un país, convirtiéndose en un órgano adicional en la búsqueda de los necesarios equilibrios de poder –en este caso desde los territorios- y en el canal de transmisión de la sociedad local hacia lo nacional.

Muchas ciudades y sus poderes locales adquieren un *protagonismo* inédito dentro de cada país y a nivel internacional, dado su peso demográfico, político. Así también, la existencia de los poderes locales y el protagonismo de las ciudades hace que las autoridades exitosas empiezan a tener *figuración política* en ámbitos superiores, lo que les ubica en puestos privilegiados para disputar cargos de elección popular en los gobiernos intermedios como las gobernaciones (que también se democratizan) y en ciertos cargos nacionales de relevancia, como son la presidencia de la República y los escaños parlamentarios. De allí que se vaya convirtiendo en una constante en América Latina y el Caribe que algunos alcaldes se convierten en candidatos presidenciales. Es decir, que los alcaldes de las ciudades más grandes adquieran la condición de actores políticos nacionales.

Allí se pueden mencionar algunos ejemplos relevantes, bajo tres tipos de expresiones: el primero, que pasa de alcalde a gobernador, verificable a través de los casos de Hermes Binner que saltó de la alcaldía de Rosario a Gobernador de Santa Fe y luego fue candidato a la presidencia de Argentina quedando en segundo lugar; el de Jaime Lerner que fue alcalde de Curitiba y luego pasó a ser gobernador del estado de Paraná en Brasil. Este fenómeno, da la impresión, que está más arraigado en los estados federales que en los unitarios.

El segundo tiene que ver con el tránsito de la alcaldía a la presidencia de la república como son, entre otros, los alcaldes de Quito, Sixto Durán-Ballén y Jamil Mahuad, que llegaron a la presidencia de Ecuador; el de Andrés Pastrana primer alcalde electo de Bogotá (1988) que luego consigue ser Presidente de Colombia; el de Tabaré Vázquez que de la intendencia de Montevideo alcanza la presidencia de Uruguay⁶⁸⁶; el de Armando Calderón Sol que de alcalde de San Salvador llega a la presidencia de El Salvador; Arnoldo Alemán fue primero alcalde de Managua y luego presidente de Nicaragua, Álvaro Arzú pasó por la alcaldía y posteriormente llegó a la presidencia de Guatemala o el de Fernando de la Rúa que llega a la Intendencia de Buenos Aires y luego a la presidencia de Argentina.

Y el tercero que se debe mencionar es el de Enrique de Peña Nieto que transita de la Gobernación del Estado de México a ser Presidente de México. De igual manera el ejemplo de Néstor Kirchner que fue primero intendente de la ciudad de Río Gallegos en 1987, luego Gobernador de Santa Cruz en 1991 y finalmente presidente de la Nación Argentina en 2003.

Por otro lado, gracias a las reformas estatales y a la conversión del municipio en el aparato estatal más próximo a la sociedad civil, empiezan a promocionarse nuevos sujetos sociales. Es así que irrumpen nuevas fuerzas y movimientos políticos que se expresan en las elecciones cuestionando el tradicional sistema político centralista. También surgen nuevos liderazgos nacidos de la legitimidad de su trabajo local, que el anterior sistema político por delegación lo impedía. Allí están los casos, por ejemplo, de Colombia donde llegan a las alcaldías sacerdotes, de Bolivia y Ecuador con indígenas, de Chile con mujeres o de Brasil con obreros y ambientalistas y de México con pobladores, convirtiéndose en un fenómeno general.

⁶⁸ Es muy probable que en las elecciones próximas a celebrarse el 26 de octubre de 2014 logre su reelección, luego del período presidencial de José Mujica, los dos del FA.

Hay un cambio en las modalidades de representación y participación que conduce a una relativización del peso de los partidos políticos y al apareamiento de otros liderazgos y actores sociales: por un lado, desde la sociedad se instala la demanda por la democratización de la sociedad local, porque los territorios empiezan a cobrar voz propia. Para nadie es desconocida la rápida urbanización que vivieron las ciudades desde la segunda post guerra sobre la base de la migración del campo a la ciudad y bajo una localización periférica en las urbes, carentes de elementales condiciones de la vida urbana. Esta población se organiza través de paros cívicos, movimientos sociales de base territorial, comunidades eclesiales de base y movimientos de pobladores para reivindicar mejoras en los lugares de su implantación. Reivindican servicios, infraestructuras y vivienda, así como la ampliación de los derechos políticos alrededor de la participación y la representación. Estas demandas alcanzan su punto más alto a principios de la década de los años ochenta del siglo pasado, justo cuando comienza el retorno a la democracia y cuando se generaliza también las voces que reclaman la autonomía local.

La elección popular de las autoridades locales significó un cambio trascendente dentro del gobierno de las ciudades en la región, porque, por ejemplo, permitió debatir la ciudad y su futuro mediante el diseño de programas de gobierno nacidos de los sujetos políticos locales; otorgándole un carácter político a la ciudad, que antes estaba subsumida en los gobiernos nacionales sin que las sociedades locales puedan representarse directamente.

Y, por otro, con la descentralización y la democratización los gobiernos locales se fortalecen institucionalmente gracias a que obtienen más recursos y competencias, así como también se territorializa el núcleo de la política, obligando a los partidos políticos a asumir la realidad local, tal como lo testifican el Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, el Frente Amplio en Uruguay (FA) y el Partido Socialista en Argentina (PS). Adicionalmente, los poderes locales empiezan a luchar por mayores recursos y competencias para el manejo autónomo, porque ahora representan a los territorios en sus demandas y conflictos.

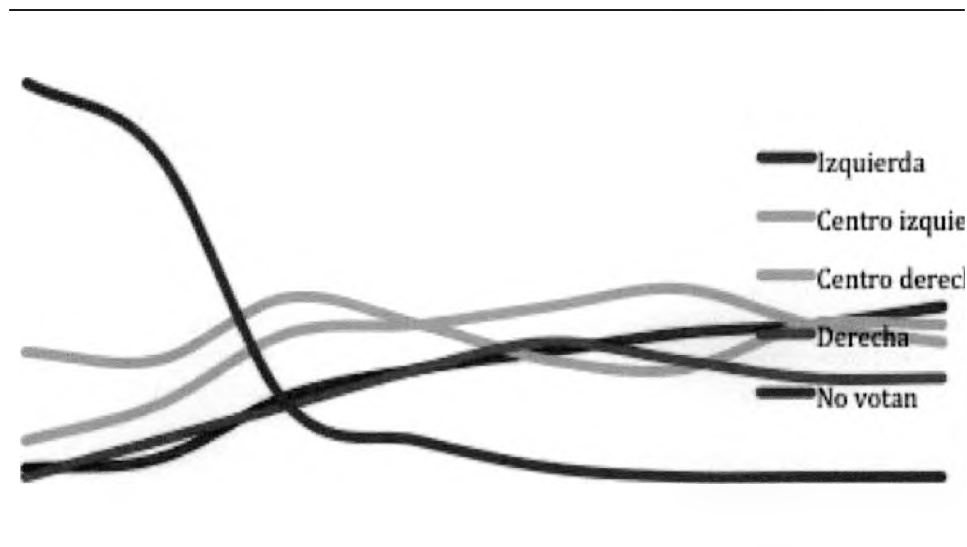
5.2. LA TENDENCIA AL GIRO EN LAS CIUDADES GRANDES

Los procesos de descentralización y de democratización tienen su contrapartida en la puesta en escena de los partidos y movimientos políticos a nivel local: en unos casos porque la descentralización fortalece a los municipios y genera nuevos espacios de poder en instancias territoriales sub nacionales y en otros, porque la democratización auspicia el apareamiento de nuevas formas políticas de base local. De esta manera, las ciudades se convierten en espacios de disputa política nacional y local.

Mientras las ciudades entran progresivamente en la lógica de la elección popular de alcaldes, correlativamente se observa un crecimiento del número de municipios que se inclinan políticamente del centro hacia la izquierda. Desde 1980 el número de municipalidades de izquierda crece de manera significativa: en el primer quinquenio se pasa de una a dos municipalidades; del año 1985 a 1995 crece en 10 el número de alcaldías y de 1995 al 2014 en 9, para llegar al año 2014 en que la izquierda obtiene 19 gobiernos locales (que representan el 30 por ciento) y el centro izquierda 17 (con un 27 por ciento); esto es, sumando los dos, un 57 por ciento de autoridades locales que van del centro hacia la izquierda.

En otras palabras, de acuerdo a los criterios de autodefinición política de este artículo, el giro a la izquierda si se cumpliría, no solo porque tendencialmente crecen en el tiempo sino porque en el último año representan un tercio de los municipios.

Gráfico 5.1
Evolución de los signos políticos en los gobiernos locales de América Latina: 1980- 2014



Fuente: elaboración propia a partir de datos electorales por país

En el gráfico anterior se observan claramente las tendencias: cae el número de municipios con autoridades delegadas desde instancias nacionales o intermedias – sobre todo en el quinquenio 1985-1990 y luego de manera paulatina hasta el año 2005- y lo hace de manera inversamente proporcional al incremento del número de municipios de izquierda. En el caso de los municipios de derecha, el proceso es ascendente y relativamente similar al de la izquierda hasta el año 2000, momento a partir del cual se revierte la tendencia: los municipios de izquierda siguen aumentando y los de derecha empiezan a decaer hasta la fecha actual.

Si en 1980 solo La Habana existía como ciudad de esta tendencia, para 1985 se duplica con la presencia de Lima; sin embargo hay una notable diferencia: mientras La Habana es el resultado de un proceso nacional de transformación del país, el de Lima proviene de la búsqueda de su propia autonomía y representación desde el nivel local (Pease, 1991).

En el año 1984 aparece la experiencia seminal de América Latina y el Caribe en el Perú, gracias al peso que adquiere Izquierda Unida en dos ciudades emblemáticas: Lima que postula a Alfonso Barrantes a la alcaldía y gana; y el caso del Cusco, donde llega a la alcaldía Daniel Estrada proveniente de las mismas filas políticas. Estos dos casos fueron los que iniciaron todo este proceso, aunque es importante reconocer que se trató de un fenómeno aislado y que tampoco tuvo continuidad, tanto que 30 años después vuelve una coalición de izquierda a ganar la alcaldía con Susana Villarán a la cabeza. Sin embargo si tuvo repercusión nacional con el ejemplo que se esparció y con el intento de Barrantes por buscar la presidencia de la República del Perú.

Cuadro 5.1
Tendencias políticas de los gobiernos locales en América Latina y el Caribe 1980-2014

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2014
Izquierda	1	2	9	12	14	16	17	19
Centro izquierda	4	8	16	17	19	21	17	15
Centro derecha	14	13	20	17	13	12	17	17
Derecha	0	4	8	12	15	13	11	11
No votan	44	36	8	4	1	0	0	0

Fuente: elaboración propia a partir de datos electorales por país

Conforme el proceso de democratización avanza en la región, se observa una pluralización de fuerzas políticas que tienden a representarse en los municipios, unas de origen local y otras nacionales. Si en la década de los ochenta se tenía una representación localizada en el centro del espectro político (18 municipios), con tendencia hacia la derecha (14 alcaldías), en el año 2014 la situación es distinta: la representación política es mucho más amplia y en cierto sentido proporcionalmente más equitativa, aunque con tendencia hacia la izquierda: 19 de izquierda, 15 de centro izquierda, 17 de centro derecha y 11 de derecha.

Cuadro 5.2
Población por tendencia política de los municipios 1980-2014

	Período							
	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2014
Izquierda	2128	11078	35962	26476	50518	49519	54212	96499
Centro izquierda	8335	14456	49044	54828	50254	80692	55011	39480
Centro derecha	34645	25933	51543	61278	65076	41550	56716	32912
Derecha	0	6321	12849	25531	34512	26271	35887	32935
Sin elección	158861	146181	51274	38154	1466	0	0	0

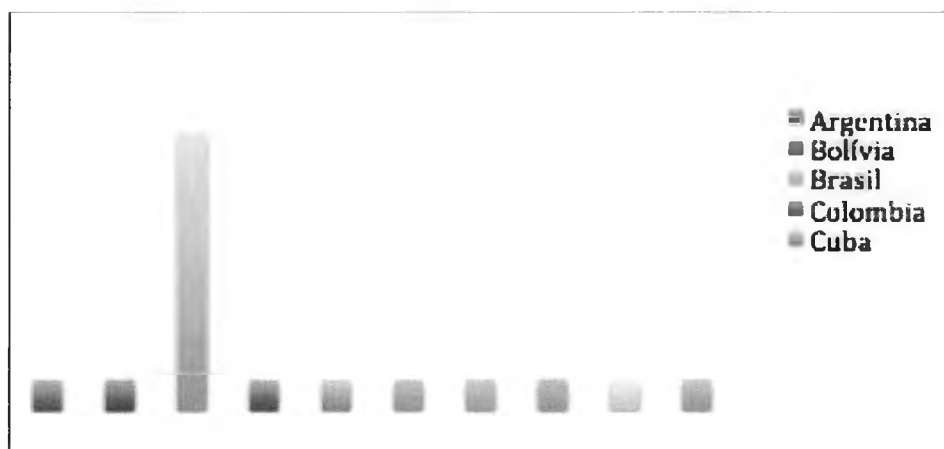
Fuente: elaboración propia a partir de datos electorales por país

Esta tendencia es mayor si se toma en cuenta la cantidad de población existente en las ciudades consideradas de izquierda, lo cual reafirma la tesis de que las ciudades más grandes son proclives al giro a la izquierda, tal como se puede apreciar en el Cuadro IV.2. El promedio de población por ciudad que se encuentra con gobiernos autodefinidos de izquierda es de un poco más de 5 millones, mientras del centro izquierda es de casi la mitad: 2.6 millones; del centro derecha de 1.9 millones y de derecha de 2.9 millones.

Si bien a partir de estos datos se puede llegar a la conclusión de que existe un giro a la izquierda en América Latina, aunque sería bueno matizar esta afirmación en el siguiente sentido: la región tiene

43 países pero, según el Gráfico No 2, solo en 10 países (es decir el 23 por ciento de todos) se concentran los que tienen la tendencia de izquierda y dentro de ellos, solo el Brasil reúne al 50 por ciento de los municipios con este signo político. En contrapartida lo que se observa es que cada país tiene una sola ciudad con más de un millón de habitantes que se consideran de izquierda, que coincide con el hecho de que es la ciudad capital.

Gráfico IV.2
Número de ciudades de izquierda según países, 2014



Fuente: elaboración propia a partir de datos electorales por país

Las explicaciones de esta evidencia van en un triple sentido: primero, la polarización de la urbanización en la región hace que dentro de un país existan muy pocas ciudades grandes, siendo generalmente las capitales las que concentran la mayor cantidad de población. Segundo, la mayoría de las ciudades con más de un millón de personas se ubican principalmente dentro del Brasil (21 en total), país que tiene 210 millones de habitantes, mientras otros países tienen poca población, lo cual hace que también tengan ciudades pequeñas, que con el criterio que estamos trabajando, no se visibilicen. De todas maneras estas conclusiones son preliminares, porque hacia el futuro habrá que ampliar el universo de estudio para sacar conclusiones más exactas y verificar si la tendencia es regional. Tercero, también en el Brasil los partidos políticos de izquierda tienen visiones nacionales de los gobiernos locales y existen, al menos, tres partidos de izquierda⁶⁹, lo cual corrobora la tesis de la pluralización de las vías de izquierda no solo en el ámbito nacional sino también en el local.

Tal como existen algunas versiones de que el giro a la izquierda a nivel nacional es plural (Burbano, 2014), también se puede interpretar que en los gobiernos locales se expresan de variadas formas; tal como se puede confirmar con los casos de La Habana en Cuba con respecto de Lima y de ésta con Ciudad de México: pero adicionalmente existen énfasis diferentes al interior de una misma ciudad como puede ser el caso de Bogotá con el Polo Democrático (PD) que tuvo a Luis Garzón y luego Samuel Moreno con planteos diferentes. Después llega el Frente Progresista con Gustavo Petro, que es una escisión del PD y que también difiere de los dos alcaldes anteriores. Estos tres casos tienen políticas distintas en sus administraciones a pesar de provenir de la misma línea matriz. De igual manera se puede colegir de las administraciones de Rosario o de la Ciudad de

⁶⁹ Se trata del Partido de los Trabajadores (PT), el Partido Socialista Brasileño (PSB) y el Partido Popular Socialista (PPS).

México, en términos que en el gobierno de estas ciudades también existen matices importantes entre las alcaldías de un mismo partido político.

Cuando se procesa la información no por número de ciudades que han adherido a la posición de izquierda sino por la población que tienen, la diferencia por países no es tan significativa como en el primer caso, debido a que existen capitales que concentran mucha población, gracias al fenómeno de la primacía urbana; este es el caso de Ciudad de México en México, de Lima en Perú y de Bogotá en Colombia, así como también –aunque en menor medida– las capitales de Cuba, Bolivia, Uruguay y Ecuador; mientras solo aparecen dos ciudades intermedias, una en Argentina y otra en Venezuela. Con esto se ratifica el peso que tienen las ciudades grandes en el giro a la izquierda.

5.2.2. Las ciudades capitales

Un intento de explicación del fenómeno de redefinición de la esencia que viven las ciudades capitales se ubica, al menos, con la Reforma del Estado que arranca en la década de los años ochenta, mediante tres elementos clave: el retorno y la expansión de la democracia, el impulso a la descentralización y la promoción a las privatizaciones, que tienen su caja de resonancia en el lugar privilegiado del asiento de los aparatos estatales: las capitales. Sin duda que estos procesos pusieron en cuestión a la ciudad capital, en un proceso que se podría definir como *descapitalización*, por la erosión del sentido de capitalidad.

El proceso de descentralización no diferenció la ciudad capital respecto del Estado, lo cual provocó el fin del imaginario de la ciudad emblemática que representa a un país, así como engendró la culpabilidad del bajo desarrollo de los territorios externos y la reducción de su importante influencia en la articulación de los sistemas de ciudades nacionales. En ese sentido la concentración de los aparatos del Estado en la capital generó un cuestionamiento a la capitalidad de la ciudad, justo en un contexto en que la población discierne en las urnas entre las elecciones locales y las nacionales.

La función de las ciudades capitales cambió como consecuencia de la reforma económica. Los procesos de privatización golpearon con fuerza el sentido de capitalidad, porque se contrajo la oferta del empleo estatal justamente en el lugar donde se concentran las oficinas del sector público, lo cual transformó el sentido de la ciudad. En definitiva, la privatización del Estado –al reducir la capacidad de empleo del sector público (base económica)– cambió la esencia político administrativa de la capital, lo cual hizo que desde afuera se cuestionara su funcionalidad (porque se confundió al Estado con la Ciudad) y desde el interior de la ciudad capital se confronte a la parte más visible del Estado: el gobierno nacional.

Adicionalmente, en esa coyuntura de fortalecimiento de la autonomía política que permite a los votantes diferenciar entre los candidatos nacionales y locales y manifestar su descontento hacia los poderes nacionales, hubo una transformación sustancial del modelo del gobierno local: del municipio delegado desde el poder central -ubicado en la misma capital- a otro construido desde la comunidad y, por lo tanto, más próximo a la sociedad.

La confusión entre la ciudad capital y el Estado, la lógica de implantación de los principales aparatos estatales y la elección popular de las autoridades locales generaron un hecho importante: la mayoría de las capitales son administradas por fuerzas políticas opuestas a los gobiernos naciona-

les. Esta importante evidencia lleva a una nueva conclusión: *las ciudades capitales se han convertido en antigobiernistas* o, lo que es lo mismo, en referentes opositores a los gobiernos nacionales, lo cual pone a las máximas autoridades locales en un dilema importante: anclarse en las sociedades locales para hacer oposición abierta al gobierno nacional –con el costo que ello supone– o subordinarse al poder político nacional para convertirse en cadena de transmisión del poder nacional hacia la sociedad local –con el costo que eso supone–.

En esta dinámica opositora se pueden encontrar alternadamente gobiernos locales de izquierda y de derecha, aunque con mayor énfasis en los primeros, lo cual probablemente tenga que ver con dos hechos: la oposición a las políticas neoliberales impulsadas desde los gobiernos nacionales y al carácter simbólico que tiene la presencia del Estado con sus aparatos en el espacio de la capital, justamente en un momento de transición hacia lo público.

Por ejemplo: Miguel Ángel Mancera de ciudad de México es del Partido de la Revolución Democrática (PRD) opositor de Enrique Peña Nieto del Partido de la Revolución Institucional (PRI); Gustavo Petro alcalde de Bogotá del movimiento Progresistas y Juan Manuel Santos del Partido de la “U” y Buenos Aires tiene a Mauricio Macri de Propuesta Republicana (PRO) que fue antagónico a Cristina Fernández del Frente para la Victoria, entre otros.

Existe otra dimensión de esta conflictividad que se expresa en la “batalla por la capital”, que se puede percibir, entre otros, con los ejemplos siguientes: Lima se ha convertido en el escenario privilegiado del conflicto entre el Fujimorismo encabezado por Keiko Sofía, el APRA con Allan García que quiere volver a la presidencia y Ollanta Humala que quiere sostenerse en la presidencia y luego proyectarse. Pero también existe una prolongación de la confrontación que se especifica entre las fuerzas políticas locales que auspician las candidaturas a la Alcaldía Provincial, vinculadas a alguna opción política nacional. El caso de Quito no queda atrás cuando el Presidente Rafael Correa impugna al nuevo alcalde de Quito, Mauricio Rodas, por ser el punto de partida de la *restauración conservadora* en el país

Es que las ciudades capitales se han convertido en escenarios del conflicto nacional, siendo probablemente las más significativas las que tienen alta primacía urbana, como son los casos de Lima, Bogotá, Buenos Aires, Ciudad de México, Panamá, San José, entre otros, porque quien triunfe en la capital tendrá un buen camino recorrido para ganar las elecciones nacionales.

En este nuevo contexto, es natural que las ciudades capitales se encuentren en una fase de franca reconstitución de su capitalidad: en Bolivia se debate la capitalidad compartida; en Venezuela se crea una instancia supramunicipal que modifica el peso de las distintas administraciones municipales de Caracas, como parte de la reforma constitucional; en México, la capital analiza un estatuto interno de gobierno; y en Quito, la Ley del Distrito Metropolitana, sancionada en 1992, debe dar paso –en el marco de la Asamblea Constituyente– a una nueva modalidad legal bajo la forma de un estatuto autonómico.

Otro cambio importante en las capitales tiene que ver con el debate de las formas de gobierno vinculadas al territorio que, en principio, se expresa bajo cuatro modalidades importantes. El primero producto del alto crecimiento demográfico y territorial, se ha producido la absorción de los espacios circunvecinos mediante el fenómeno de la conurbación, lo cual genera una superposición

de jurisdicciones de distinto nivel, provincial y municipal. Son, en definitiva, grandes aglomeraciones urbanas donde las circunscripciones territoriales quedan superpuestas unas a otras y donde el criterio que prevalece es el político -nunca explicitado- de las circunscripciones electorales. Los casos que mejor ilustran esta realidad son los de Ciudad de México y Buenos Aires, así como también San Pablo, aunque en este caso no se trata de una capital.

El segundo cambio en la relación del gobierno con su territorio se deriva de las decisiones de política pública que, con distintas modalidades, establecen divisiones territoriales dentro de las capitales. Un ejemplo claro fue la propuesta de *divide y reinarás* que llevó acabo el dictador Augusto Pinochet, que apeló a este viejo principio para fraccionar a Santiago en 37 comunas autónomas, sin que exista una autoridad única para el conjunto urbano porque –si fuera elegida- tendría tanto poder como lo tiene el presidente de la República, debido al peso que tiene Santiago dentro de Chile. Las obras de vialidad y vivienda, por ejemplo, no son asumidas por las municipalidades, sino por los respectivos ministerios del gobierno nacional. Sin embargo, la Presidenta Bachelet ha ofrecido que en la próxima campaña electoral se elegirán los intendentes regionales, para darles autonomía de gestión.

El caso de Lima es parecido al de Santiago porque tiene 43 alcaldías distritales, algunas de ellas creadas desde la presidencia de Fujimori, aunque sí cuenta con una alcaldía provincial electa popularmente con jurisdicción en toda la ciudad.

El caso de Caracas es llamativo porque el Distrito Metropolitano tiene cinco alcaldías electas popularmente y sobre ellas hay un Alcalde Mayor que también es electo. Sin embargo se creó un Distrito Capital con autoridad delegada que coexiste con el Municipio Libertador, donde están los poderes públicos principales de la República.

El tercero, verificable en San Salvador no es el resultado de una decisión política, sino de la inercia de la urbanización, que ha llevado a la coexistencia de varias unidades municipales que conforman la ciudad como un todo. En este caso han decidido constituir una instancia superior de coordinación mancomunada de municipios denominada Concejo de Alcaldías Metropolitanas de San Salvador (COAMSS).

El cuarto cambio que define la relación entre gobierno y territorio en una capital es el que se produjo, por ejemplo, en Quito y Bogotá, ciudades que mantienen la unicidad de la gestión sobre un territorio indivisible, pese a lo cual se han creado unidades menores de administración desconcentrada. En Quito, esto se concretó en 1993 a través de la aprobación de Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito que permitió crear ocho administraciones zonales, mientras que Bogotá, luego de la reforma constitucional de 1991, alberga a 20 alcaldías menores.

En suma, la democratización diferenció lo local de lo nacional; la descentralización cuestionó a la ciudad y no al Estado y la privatización modificó la base económica y el imaginario político de la urbe. Estos procesos condujeron a tener ciudades capitales antigubernistas, a la existencia de representantes locales en conflicto con las autoridades nacionales y a redefinir la estructura de gobierno de las mismas. En muchos lugares, los poderes local y nacional -como fuerzas antagónicas- encontraron formas de convivencia que les benefició a las partes.

5.3. EL GIRO A LA IZQUIERDA EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES/LOCALES : DOS MOMENTOS Y ALGUNAS CARACTERÍSTICAS

La tendencia política de izquierda en los gobiernos municipales locales, durante estos últimos 30 años, nos ratifica que es heterogénea o plural; es decir, que no hay una sola vía sino varias, lo cual puede verificarse a través de dos períodos claramente identificados, en tanto en cada uno de ellos se ha puesto un énfasis mayor en algunas características del proceso.

5.3.1. Primer momento

El primer momento se inicia con la elección popular de alcaldes en el Perú (1984), donde resaltan los casos emblemáticos de las ciudades de Lima y del Cusco, continuando hasta fines del siglo pasado en que se tiene la presencia, entre otras, de tres ciudades significativas: Porto Alegre (Brasil), Montevideo (Uruguay) y Rosario (Argentina), localizadas cada una de ellos en países distintos.

Lo interesante de estos cuatro casos iniciales radica en el énfasis puesto en dos variables de política urbana: por un lado, la presencia fuerte de una estructura político partidaria que empuja el proyecto de izquierda: Izquierda Unida, Partido de los Trabajadores, Frente Amplio y Partido Socialista, y por otro, las políticas urbanas ponen énfasis en el fortalecimiento de la sociedad civil, más que en el Estado; es decir, en el empoderamiento de la población para potenciar la condición ciudadana.

En ese sentido se tiene el caso de Lima (1984) donde la propuesta del denominado *vaso de leche* se convirtió en el eje estratégico del proyecto, en una triple dimensión interrelacionada: primero, como una *ilusión movilizadora* que permitió que la mayoría de la sociedad limeña se pliegue; segundo, impulsó nuevas y creativas formas de *participación* alrededor de comedores populares, centros de madres y unidades vecinales; y tercero, generó *organización vecinal* para atender la alimentación (en espacial a los niños) y la salud, lo cual no excluyó la planificación y la gestión de la ciudad.

La ciudad de Porto Alegre tiene la aplicación -desde 1988- del denominado *Presupuesto Participativo*, como el emblema de la gestión municipal, que es un mecanismo de *democracia directa* que permite la distribución del gasto mediante un proceso de consulta y dialogo con la población, acorde a los derechos de los ciudadanos. Fue destinado a la priorización de las inversiones según las demandas de la población por servicios e infraestructuras; así como a la necesidad de reducir las desigualdades.

En Montevideo (1989) la clave desencadenante del proceso de gestión de la ciudad se vinculó al proceso de *desconcentración* intra urbana, cuyo objetivo era construir mayor proximidad de la población a la institucionalidad municipal y, sobre todo, incorporar la participación de la población en la toma de decisiones de política pública. Se institucionalizó el proyecto mediante la creación de 18 circunscripciones territoriales, cada una de las cuales tenía una Junta Local de Gobierno, un Centro Comunal Zonal de servicios y un Consejo Vecinal para el auspicio a la participación.

La ciudad de Rosario (1995) se caracterizó por el impulso al Plan Estratégico de Rosario (PER), que permitió no solo hacer frente a un territorio superior al de la ciudad, sino también impulsar un

conjunto de políticas y estrategias asentadas en las demandas de la población. Para el desarrollo y ejecución del PER se establecieron dos instancias institucionales de participación; la una denominada Junta Promotora y la otra el Consejo General, donde están representados distintos sectores de la ciudad: universidades, sindicatos, organizaciones vecinales, fundaciones y gremios, entre otros.

5.3.2. Segundo momento

El segundo momento está vinculado a las nuevas experiencias que nacen en el marco del giro a la izquierda en los gobiernos nacionales o, lo que se ha llegado a denominar, el socialismo del siglo XXI, originado en el año de 1998 cuando empieza a sentirse el retorno a lo público. En este caso las experiencias más significativas están localizadas en tres ciudades capitales del Área Andina: Bogotá, Quito y Lima.

La ciudad de Bogotá cambia de línea política cuando gana las elecciones el Polo Democrático; primero con Luis Garzón en 2003 y luego con Samuel Moreno en 2007, quien no termina su período enredada en actos de corrupción. Tales hechos produjeron una escisión en el Polo, tanto que Gustavo Petro (2012), originalmente miembro de esa agrupación, decide crear una nueva organización política denominada Movimiento Progresista para llegar a la alcaldía. En su gestión hubo tres temas polémicos: la municipalización de la recolección de residuos sólidos, la restricción a las corridas de todos y la propuesta de un nuevo sistema de movilidad.

La ciudad de Quito no había tenido antecedentes de un gobierno municipal que se reclame de Izquierda, hasta que en el 2009 gana la alcaldía Augusto Barrera con el auspicio y respaldo nacional de Alianza País. Su gestión estuvo vinculada a eliminar la cooperación público-privada, a la realización de los estudios del Metro y al impulso de obras vinculadas a la infraestructura de movilidad: aeropuerto, vías y repavimentación.

La ciudad de Lima que había tenido una alcaldía de izquierda en el año de 1984, es decir, hace 30 años, logra captar nuevamente el gobierno Provincial bajo el auspicio del Partido Descentralista Fuerza Social y el liderazgo de Susana Villarán (2011). Su gestión estuvo vinculada a los temas de los derechos civiles, de la movilización y del mercado Mayorista.

Las tres alcaldías han tenido múltiples problemas de gobernabilidad, que revelan problemas de eficacia y de sintonía social. Gustavo Petro fue cuestionado legalmente por la municipalización del servicio de recolección de la basura al punto que el Procurador General logró su destitución, aunque posteriormente fue restituido en su cargo. Frente a la prohibición de las corridas de toros, un juez le obligó a respetarlas. Augusto Barrera se postuló a un segundo mandato y tuvo una pérdida con una diferencia de más del 21 por ciento de los votos. A Susana Villarán se le planteó una revocatoria del mandato, de la cual salió relativamente bien librada, pero con un costo muy alto: se fracturó la gobernabilidad cuando perdió la mayoría de los regidores en el Concejo Municipal⁷⁰.

Si comparamos los momentos descritos, se puede señalar que el primero se caracterizó por el mayor peso asignado a las políticas tendientes al fortalecimiento de la sociedad civil y la participación popular, mientras las del segundo estuvieron más enfocadas en los procesos de municipalización de

⁷⁰ En las elecciones celebradas el 5 de octubre de 2014, donde se postuló a la reelección, obtuvo un escaso 10 por ciento de los votos.

las áreas de gobierno, propios de los postulados del retorno de lo público, enmarcados en los postulados del socialismo del Siglo XXI y como reacción a la presencia del modelo de ciudad neoliberal.

5.4. EL GIRO A LA IZQUIERDA EN LA RELACIÓN LOCAL/NACIONAL

El giro a la izquierda se percibe de manera distinta en la relación local/ nacional y viceversa, porque existen dos construcciones distintas según venga desde los territorios o desde el centro.

5.4.1. Desde arriba: copar los territorios

Una de las vías para llegar a fundamentar el giro a la izquierda en los gobiernos locales en América Latina viene desde el peso que tienen los gobiernos nacionales sobre los locales, más aún en aquellos países que se inscriben en el grupo de la Alianza Bolivariana (ALBA). En otras palabras, los países que han dado un viraje hacia la izquierda, tienen la tendencia a arrastrar tras de sí a los gobiernos locales, aunque con matices diferenciados. Allí están los casos de Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia, que primero llegan a captar el poder nacional y luego ven la necesidad de incorporar los municipios al proceso.

En Venezuela Hugo Chávez llega a la Presidencia y luego proyecta la propuesta a lo largo del territorio nacional: siguiendo la información de las instituciones oficiales de la administración electoral venezolanas, en el año 2009 la Mesa Democrática, es decir la oposición, solo tuvo el 20 por ciento de los 335 municipios de Venezuela, mientras el oficialismo (PSUV) el 80 por ciento. En las elecciones municipales del 2013 el PSUV obtuvo 256 alcaldías, lo cual representa el 76.4 por ciento del total del país, aunque perdió la Alcaldía Metropolitana de Caracas.

En Nicaragua, en las elecciones de 2012, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) ganó 134 de las 154 alcaldías, esto es el 87 por ciento y en la justa electoral de El Salvador, en 2012, el Frente Martí de Liberación Nacional (FMLN) llegó a captar el 32 por ciento de los municipios, aunque perdió la Alcaldía de San Salvador. En los Casos de Nicaragua y El Salvador, luego de la firma de los acuerdos de Paz y del proceso de democratización de los gobiernos locales, los grupos insurgentes obtienen importantes municipalidades en los lugares donde previamente se habían hecho fuertes durante el conflicto armado.

En el Ecuador, Rafael Correa obtiene la Presidencia de la República en el año 2007 y dos años después logra un importante arrastre electoral hacia los gobiernos locales. En el año 2009 Alianza País (AP) obtiene 72 de las 221 alcaldías (el 39 por ciento), cuando en el 2004 no había alcanzado ninguna, porque todavía no tenía vida su movimiento político. En el 2014 AP baja 4 alcaldías (68) pero en alianza con el Partido AVANZA logran 102 alcaldías, esto es, el 46 por ciento. Sin embargo, la campaña electoral de este año tuvo un hecho digno de ser resaltados: la estrategia electoral impulsada por el gobierno nacional y el movimiento oficialista (AP) no se realizó respetando las especificidades de cada localidad sino desde la necesidad de fortalecer en los territorios el proyecto nacional de la Revolución Ciudadana; lo cual produjo una *rebelión de las ciudades grandes*, tanto que perdió Quito y 17 de las 21 capitales provinciales.

Estos casos muestran el arrastre de lo nacional hacia lo local, que tiende a consolidar la presencia del proyecto central en el conjunto de los territorios, planteando algunas importantes inte-

rogantes: ¿Lo local en estos procesos de transformación nacional tienen autonomía? Pero también cuestionan los límites que tienen los procesos locales en los contextos nacionales, sobre todo si son de signos políticos distintos. En definitiva, los municipios entran en una disyuntiva: someterse a un gobierno o proyecto nacionales (Venezuela) o rebelarse ante el tutelaje nacional (Ecuador).

5.4.2. Desde Abajo: el autogobierno y los acuerdos de paz

La construcción de una visión que viene desde abajo, también pueden identificar algunas vías:

El caso brasileño es el más significativo gracias a la amplia presencia política que realiza el PT por el territorio nacional y porque logra casos de gestión local con alta excelencia. Es lo que en su tiempo se llamó el modo petista de gobernar, que no solo catapultó a Lula a la presidencia de la República sino también logró una propuesta de política pública anclada en el marco normativo de la nueva Constitución donde se reconoce la existencia del *derecho a la ciudad* (1998), se elabora el *estatuto de la ciudad* como el instrumento básico de actuación general en las urbes (2001) y se constituye el *ministerio de las ciudades* (2003); esto es, tres instrumentos claves que nacen desde el PT, desde las demandas de la población y desde el ejercicio político en las municipalidades. En otras palabras, es una propuesta que viene desde la escena local para: extenderse por el territorio del país y captar el poder político nacional, que conducen a la consolidación de la articulación local/nacional/local⁷¹.

Luego se encuentran los impactos nacionales venidos desde abajo, como son los casos vinculados a la macrocefalia urbana y al antigobiernismo de las capitales. Allí están los casos de los alcaldes de Montevideo, San Salvador, Bogotá y Quito, entre otros, que desde el gobierno local se proyectan a instancias superiores de gobierno: provincias o departamentos, legislatura nacional y presidencia de la república.

En esta misma línea, pero desde su sentido inverso, se pueden señalar los casos de los gobiernos de izquierda que terminan enclaustrados en sus propios espacios, donde el caso más significativo es la Ciudad de México, en tanto no han podido proyectar sus autoridades al gobierno federal, por fraudes electorales reclamados en su momento por Cárdenas y López Obrador, como tampoco proyectarse nacionalmente hacia otros territorios⁷².

La Ciudad de México se convierte en el bastión electoral del Partido de la Revolución Democrática (PRD) desde el año 1997 en que se eligen autoridades locales. En esa fecha Cuauhtémoc Cárdenas llega a ser Jefe de Gobierno y luego le suceden Andrés Manuel López Obrador (2000), Marcelo Ebrad (2006) y ahora Miguel Ángel Macera (2012). En este caso, el ejemplo del Brasil con el PT a la cabeza es el espejo donde debería mirar el PRD.

⁷¹ Sería muy bueno hacer un estudio comparativo de los procesos electorales en América Latina y el Caribe respecto de la segunda vuelta, tanto en la elección de autoridades nacionales como – fundamentalmente- locales; porque Brasil es el único caso en la región donde existe una segunda vuelta en los cargos de elección popular a nivel local. Por ejemplo, ¿Los resultados de segunda vuelta llevan al centro político o fortalecen el giro a la izquierda?

⁷² El caso de Lima puede ser relativamente similar, en el sentido de que la propuesta de Izquierda Unida tampoco logró trascender más allá de su ámbito territorial, pero es distinto porque luego de esa experiencia de gestión inició un franco proceso de desaparición.

Luego están dos países de Centroamérica que han vivido conflictos militares durante larga data, los cuales llevaron a las fuerzas irregulares a controlar importantes territorios que luego de la firma de los acuerdos de Paz son legitimados por los procesos de *democratización*. Allí están los casos de El Salvador con el Frente Farabundo Martí y el de Nicaragua con el Frente Sandinista de Liberación Nacional⁷³.

5.4.3. Continuidad y discontinuidad

Otros elementos interesantes de analizar son la continuidad y discontinuidad de las administraciones de izquierda, porque si se produce el giro a la izquierda de manera transitoria quiere decir que no tuvieron respaldo popular las propuestas de cambio estructural. Tres ejemplos de ciudades muestran esta condición de persistencia en el tiempo.

El caso de Lima es ilustrativo en la discontinuidad: fue una ciudad pionera en el giro a la izquierda, que –desgraciadamente- solo duró un período administrativo, aunque 30 años después intentó volver a reinventarse con resultados no muy optimistas. También puede ser el caso del alcalde de Quito, que solo duró un período administrativo.

Por el contrario, un caso de continuidad es el de la ciudad de Rosario donde el Partido Socialista llega a la Intendencia en el año 89 con Hermes Bierner y se mantiene hasta la presente fecha con distintos intendentes, para luego proyectarse desde 2007 con dos períodos sucesivos en la Gobernación de la Provincia de Santa Fe.

Lo mismo ocurre en Montevideo con 7 intendencias sucesivas desde 1990 hasta el día de hoy y con 2 presidencias de la República. Ciudad de México también se pliega a esta tendencia a la continuidad: desde 1997 que llega Cuauhtémoc Cárdenas a la Jefatura de Gobierno son 17 años y 4 jefes de gobierno electos por la misma línea política del PRD⁷⁴.

En el caso de la ciudad de San Pablo ha tenido un comportamiento más bien errático, consistente en el hecho de que el PT, con Luiza Erundina a la cabeza, gana por primera vez la Prefectura de la ciudad en el año de 1989, para luego en el año 1993 entregar el mandato a la derecha que gobernará hasta el año 2001. En este año regresa el PT con Marta Suplicy, que en el 2005 entrega la Prefectura a otro prefecto de derecha, para que Fernando Haddad también del PT recupere la prefectura en el año 2013. Un caso parecido puede ser el de San Salvador que se ha movido bajo la lógica del péndulo entre el FSLN y ARENA.

⁷³ Algo parecido podría ocurrir en Colombia si se concretan los acuerdos de paz.

⁷⁴ En el proceso han existido dos Jefes de Gobierno interinos: Rosario Robles que le sustituye a Cárdenas cuando se postula a la presidencia de la República y Alejandro Encina que le hace el relevo a Andrés Manuel López Obrador, por la misma razón.

6. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LAS CIUDADES DEL MAÑANA LAS VIVIMOS HOY

Las ciudades del mañana pueden ser analizadas de varias formas. Una de ellas es a través de los procesos de especulación, en donde imagináramos una ciudad con más pisos, de autopistas elevadas, o donde todos los problemas de la ciudad estuvieran resueltos por la bicicleta. La otra, más cercana a la realidad, es pensar la ciudad del mañana desde lo que estamos viviendo en este momento, porque creemos que la ciudad de América Latina y el Caribe es algo que está en permanente transformación y, por lo tanto, todos los días descubrimos una ciudad nueva.

En general, la transformación que tienen nuestras ciudades latinoamericanas y caribeñas es tan rápida, que una lógica de su funcionamiento es el cambio, de modo que todos estaremos permanentemente viviendo el mañana. Son dos las aproximaciones teóricas que se presentan para este abordaje: primero, lo estudiado sobre los procesos generales que se desarrollan en las ciudades, provocados principalmente por el fenómeno de la Globalización, al cual analizamos de manera detallada en apartados anteriores. Segundo, lo abordado, de manera específica en América Latina y el Caribe a través los tres siguientes componentes: demografía, gobierno municipal y política pública tanto urbana como de otra índole.

6.1. ¿QUÉ DEFINICIÓN DE CIUDAD VIVIMOS HOY?

Una primera consideración que se debe tener presente es la definición de ciudad, la cual abordamos en el primer capítulo del presente ensayo. Ésta se origina con los griegos, y se citó específicamente el planteamiento aristotélico. Él plantea que la ciudad es una comunidad política que se construye a través de ese animal político que en últimos términos es la ciudadanía, que se agrupa para formar esta comunidad. Dicho planteamiento está dirigido a vivir mejor. Ésta es una definición con mucho peso en países como Ecuador o Bolivia, si consideramos aquello a lo que llamamos “Sumak Kawsay” o “Buen Vivir”, expresiones que justamente refrendan el propósito aristotélico.

Entonces, la primera forma de participación histórica sería la ciudadanía, que no es otra cosa que la posibilidad de que estos animales políticos puedan tener derechos y deberes, y la capacidad de reivindicarlos ante la comunidad política. Es ahí donde surge el derecho a la ciudad, que tiene tanta vigencia hoy día, pero que fue formulado en los años sesenta por grandes pensadores franceses, principalmente por Henri Lefebvre, a cuyo pensamiento se le ha dado nueva vida, por ejemplo, con el Estatuto Brasileño de la Ciudad, y sin duda también, con el pensamiento desarrollado por David Harvey. En esos dos ejemplos está definido claramente el derecho a la comunidad política. Por ello, el derecho a la ciudad no es un tema de derecho propiamente jurídico, sino de derecho en su sentido político, y asimismo, no se trata simplemente de gestionar más infraestructuras o servicios urbanos, sino precisamente la participación de la comunidad política de nuestras ciudades. Pero, ¿cómo se participa en ella? De un lado, mediante el acceso y la gestión a suelo urbano, vivienda, bienes públicos, equipamientos, entre otros; de otro lado –y más importante aún– es participando en las decisiones políticas, que finalmente son la única forma para ser ciudadano, es decir, exponiendo y demandando derechos y libertades fundamentales, los cuales, por tanto, se resolverán no por algo externo a sí mismo sino por la misma comunidad política. Y este es el sentido de la participación ciudadana.

También vale formular la siguiente indagación: ¿qué es lo que ha pasado con la política en nuestras ciudades? Desde finales de la década de los años ochenta y noventa del siglo anterior hemos vivido en América Latina y el Caribe, dos procesos de reforma política muy interesantes. Uno de ellos consistió en las dinámicas de descentralización pues hoy en día los gobiernos municipales latinoamericanos y caribeños tienen muchos más recursos económicos y competencias de los que tenían antes, así como una representación política más clara. En el caso de México y de otros países de la región, como bien mencionamos antes, la elección de alcaldes es algo relativamente reciente. Lo que nos lleva a proponer que el poder local, desde la perspectiva del gobierno municipal, es un evento que no tiene más de veinte años de vigencia en nuestra región. Esto quiere decir que la democracia local en los asentamientos urbanos de nuestros países es muy joven.

Otro punto de la reforma política son los procesos de privatización, los cuales se siguen viviendo con mucha fuerza en la región. Aquí se muestra un escenario muy interesante: mientras que, por un lado, tenemos municipios con gobiernos que detentan un gran poder, por otro lado, los procesos de privatización de los servicios, los equipamientos, etcétera, impulsan precisamente a que estos lo tengan en relación al Estado central, pero que sean muy débiles en el manejo de las sociedades y los mercados locales, pues estos últimos están privatizados.

Esa misma realidad nos plantea un debate en torno a la planificación urbana, a propósito de pensar la categoría de la ciudad del mañana, pues no se puede seguir haciendo la misma planificación como se ha hecho hasta ahora. La planificación urbana no puede seguir siendo lo que se pensó que debía ser en el marco del ordenamiento territorial, como se mencionó previamente. Actualmente, la planeación se orienta a tan solo regular los mercados de suelo e inmobiliarios, y a establecer mecanismos a partir de las plusvalías que generan todos los terrenos para que puedan ser redistribuidas socialmente. Es decir, la planificación física que se hizo siempre basada en el ordenamiento del territorio, hoy es insuficiente si es que no se tiene en cuenta la necesidad de regular los mercados. Y porque básicamente la polis, esta comunidad política local, la ciudad, ha vivido profundos procesos de privatización de gran parte de las actividades que anteriormente eran públicas, municipales, federales, etcétera. En resumen, esta primera aproximación, este primer punto sostiene que la ciudadanía y el autogobierno hacen referencia principalmente a las polis; la política no es otra cosa que un tema local, que posteriormente se convierte en problema supralocal o nacional. En la actualidad, prácticamente, ha desaparecido la política de lo local: no hay bastión político que tenga programa de gobierno frente a las ciudades. Una de nuestras tesis es regresar la polis a la ciudad; éste es un elemento del mañana que tenemos que irlo construyendo desde hoy.

6.2. ¿QUÉ CONSIDERACIONES TENEMOS SOBRE EL ESPACIO PÚBLICO?

Otro perfil de la cuestión emerge si consideramos el espacio público como la urbs: la urbanización. Es muy interesante encontrar en las lecturas y estudios, diferentes aspectos relacionados con el espacio público como el precedente de las múltiples acepciones que tenemos sobre ciudad, mejor dicho, el espacio público se anticipó a la ciudad, es decir, primero fue el espacio público y después la ciudad, y posteriormente se confundieron espacio público y ciudad. Autores como Oriol Boigas o Jordi Borja plantean que el espacio público es la ciudad. Asimismo, se tendrá que considerar el pensamiento cívico, que no es otra cosa que la civitas, es decir, aquel que produce la ciudad, el que sin duda también es un pensamiento político.

Al plantearnos esto de las ciudades del mañana tenemos que advertir que la ciudad tiene historia, que es un producto histórico; es decir que no siempre existió la ciudad, y que inclusive puede llegar a desaparecer. Además tiene otra característica: es una mercancía muy especial, pues si cualquier mercancía se consume y desaparece, una de las particularidades de la ciudad es que entre más se consume, más se produce.

Uno de los temas en boga, por ejemplo, es la gentrificación, que no es otra cosa que un mecanismo de consumo de la ciudad maximizado, dado que en una zona con tres o cuatro pisos empiezan a aparecer edificios con alturas de treinta o cuarenta pisos. La tendencia es la aparición de zonas estratégicas y áreas especiales, que no son otra cosa que los componentes de lo que Duhau y Giglia llamaron la ‘ciudad archipiélago’ que es igual a decir el apareamiento de ciudades constituidas sobre la base de múltiples espacios. Castells definió a esta situación como la constelación de espacios discontinuos. Y esta ya no es la segregación urbana clásica que se ha estudiado durante mucho tiempo sino un proceso de fragmentación de espacios. Cada uno de ellos tiene valores muy altos, los cuales van “generando” la necesidad de la gentrificación para que el gran capital inmobiliario termine por colonizar esos territorios y expulse a la población que “ya no le corresponde” a ese espacio, y así reorganice ese fragmento exclusivamente para la población que tiene el ingreso requerido. En muchos casos, incluso, uno podría hablar de “boutiquización”, porque lo que ocurre es el remplazo de los lugares residenciales de la población de bajos ingresos por boutiques. Es decir, se está pasando de una zona residencial a una zona comercial, a una zona administrativa de alto estatus.

El espacio público ha adquirido un significativo peso en los debates actuales de la ciudad; lo cual no es casual, porque se ha convertido en uno de los temas de mayor trascendencia social, política, cultural y económica; así como también en un elemento clave dentro de las políticas urbanas.

Esta afirmación conlleva una realidad: existe una relación histórica entre ciudad y espacio público que permite identificar cambios en el tiempo; por ejemplo: que el espacio público precedió a la ciudad y que fue el punto de partida para su nacimiento. Mumford (1964, 17) ya lo alertó: “Antes de ser un emplazamiento residencial, la ciudad fue un lugar de encuentro donde los hombres se reunían periódicamente”. La ciudad se estructuró en sus inicios a partir del espacio público, tal como lo señala la Ley de Indias en el Título 7: “Y cuando hagan la planta del lugar, repártanlo por sus plazas, calles y solares a cordel de regla, comenzando desde la Plaza Mayor, y sacando desde ella las calles a las puertas y caminos principales”. Hoy ésta funcionalidad del espacio público se ha invertido: son los espacios privados los que definen la organización de la urbe. Por eso el espacio público es lo que queda luego de definir los usos del suelo en vivienda, comercio, administración e industria, entre otros.

La relevancia actual del espacio público se prefigura desde fines de los ochenta y principios de la década de los años noventa del siglo pasado, cuando se produce un importante giro en la ciudad latinoamericana a partir de una contradicción que se instala: el impulso del modelo de ciudad neoliberal frente a la ola democratizadora de los gobiernos de la ciudad. Este hito permite entender dos momentos claves:

- Hasta ese momento se tenía una ciudad de la cantidad y expansiva en la que había un peso gravitante de la migración rural/urbana y del crecimiento vegetativo de la población (demografía), inscritos en el modelo de desarrollo hacia adentro (industrialización

sustitutiva de importaciones), los polos de desarrollo y el estado de bienestar. En este contexto los elementos urbanos fundamentales estaban dados por las demandas sociales por localización de la población y la industria a través de la vivienda, servicios e infraestructuras. El espacio público era un tema menor suscrito a plazas-parques relacionadas al ornato y a vías vinculadas a la accesibilidad.

- Desde esta coyuntura se pasa hacia una ciudad de la calidad, abierta y difusa donde se instala la contradicción entre: la propuesta de la ciudad neoliberal - venida de la reforma del Estado en un contexto de globalización- y de la generalización del proceso de democratización de los gobiernos locales originada en la reivindicación de los territorios y en el retorno a la democracia luego de regímenes militares (Carrión. F. 2015). A partir de este momento el espacio público empieza a jugar una función estelar en la estructura de la ciudad, al extremo que se las confunde como si fueran lo mismo. El embate neoliberal hace que la ciudad se rija más por el peso del mercado que por efecto de las políticas públicas, lo cual conduce a que el espacio público, por un lado, pierda su funcionalidad original de ordenador de la ciudad y, por otro, opere como un freno para la acumulación del sector privado. Pero a su vez, con la democratización del gobierno municipal, la sociedad local tiende a expresarse no solo como demanda o reivindicación sino también con la posibilidad de influir en las políticas urbanas (Carrión. F. 2015). Por eso el espacio público termina siendo el ámbito más significativo del conflicto urbano, sea como asedio por parte del capital o como expresión e integración de la sociedad⁷⁵.

De igual manera los modelos de gestión y las políticas urbanas se expresan a través de dos perspectivas distintas: la una que busca una ciudad que tiende a profundizar la vía mercantil privada, en la que el espacio público y la administración públicas se privatizan y, la otra, que pretende dotarle de mayor organización a la ciudad desde el sentido de lo público, en su doble condición: las políticas públicas y el espacio urbano. Sin embargo, con la democratización del poder municipal por la vía electoral, se abre la posibilidad de representar a grupos más amplios en el diseño de las políticas urbanas (Carrión. F. 2015). En este caso hay un intento por representar el interés general por encima de los intereses específicos de los grupos económicos, lo cual pone al espacio público en un lugar destacado dentro de los programas de gobierno local, convirtiéndolo en un derecho ciudadano, en el entendido de que justamente es allí donde se construye la ciudadanía y por lo tanto, la comunidad política que es la ciudad.

En este juego de intereses el concepto espacio público se revela, por primera vez, como un concepto que tiene varias acepciones; tanto que se podría afirmar que es un concepto polisémico; es decir, que tiene una pluralidad de significados y sentidos. La ruptura más importante viene dada por la distinción de su objeto: sea desde su condición físico-territorial o de las relaciones sociales que la configuran. En otras palabras, se abre el debate respecto de la condición polisémica del concepto.

Por eso, con el presente artículo se busca colocar la discusión del espacio público más allá de su visión estrictamente espacial, debido a la importancia que tiene para producir ciudad, generar integración social y construir el respeto al otro (pedagogía de la alteridad).

⁷⁵ “¿Hasta qué punto se trata de una suerte de abandono de los sectores acomodados del espacio público (y de la esfera pública) de las ciudades, que conlleva una implícita abdicación de su función de actores importantes en el conjunto de la sociedad? ¿Y hasta qué punto se trata más bien de una “retirada estratégica, desde la cual se estarían gestando nuevas formas –ciertamente parciales y todavía inciertas- de reconstrucción del vínculo social?” (Giglia, 2001)

6.2.1. El espacio público: polisemia y fetichismo

La definición de espacio público es necesaria, al menos dentro del ámbito de este trabajo, porque su uso actual tiene algunos problemas, quizás venidos de su inscripción al debate general de la ciudad actual: por ejemplo, de la indefinición respecto de su consideración urbana en términos de si es espacio y o si es una relación. Por eso, en muchos casos pierde especificidad o, en su defecto, es tan particular que incluye un recorrido que va por la plaza, el parque, la calle, el centro comercial, el café y el estadio, así como la opinión pública, la totalidad de la ciudad o ciertas funciones urbanas.

Esta consideración lleva a pensar que el concepto se caracteriza por ser polisémico, en el sentido que –según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua (DRAE)- la polisemia hace relación a la “Pluralidad de significados de una palabra o de cualquier signo lingüístico” o a la “Pluralidad de significados de un mensaje, con independencia de la naturaleza de los signos que lo constituyen”. Esta condición del concepto espacio público proviene de los múltiples significados y mensajes que históricamente se han construido.

El primer recorte de los significados va en la línea de diferenciar las posiciones más significativas alrededor del objeto: el concepto espacio público cuenta con múltiples significados, construidos a partir de una disyuntiva entre los que lo entienden a partir de los atributos físicos o materiales y los que lo comprenden como la relación que delimita un ámbito particular del conflicto social en la ciudad: lo público o lo privado, que según Bordieu, se especifica porque “El espacio o, más concretamente, los lugares y los sitios del espacio social rectificado, y los beneficios que procuran, son el objeto del conflicto (en los diferentes campos)”.

En la primera consideración –la que lo cosifica- claramente aparece la construcción de un concepto que encierra un *fetich*, que podría entenderse como el fetichismo del espacio público, que expresa el hecho de que el espacio público aparenta tener una condición autónoma frente a la sociedad productora de la ciudad y de que, por tanto, lo que existen son –en el mejor de los casos- relaciones o funciones entre distintos espacios físicos y no como resultado de la acción colectiva de los sujetos sociales urbanos que los producen, integran y apropian en la urbe como totalidad. El espacio público es un *ámbito* o *escenario* de la conflictividad social que puede tener una función u otra, dependiendo de los pesos y contrapesos sociales y políticos.

El espacio público puede cumplir distintas funciones en la ciudad, al extremo de que es factible encontrar posiciones extremas y contradictorias que lo conciben como un espacio de aprendizaje (Joseph, Isaac), ámbito de libertad (Habermas) o lugar de control (Foucault).

Y También están, entre otros, los siguientes ejemplos: la Acrópolis, el Ágora o el Foro operaron como espacios de “poder disciplinario” o de las propuestas de los ejes viales y monumentales de Haussmann en París o las de Musolini en Roma que hicieron del espacio público un mecanismo de “control social”. Pero también existen los que lo entendieron como una “esfera pública” donde la comunidad (burguesía) se enfrenta al Estado, definiéndose como un espacio de libertad.

Esto significa que el espacio público no se agota ni está asociado únicamente a lo físico-espacial (plaza o parque), sea de una unidad (un parque) o de un sistema de espacios (trama urbana). Es,

más bien, un ámbito contenedor de la conflictividad social, que tiene distintas posiciones dependiendo de la coyuntura y de la ciudad que se trate.

A. Concepciones dominantes

Las concepciones dominantes respecto del espacio público son tributarias de las corrientes del urbanismo moderno ya que sus componentes hacen referencia exclusiva a un lugar físico (espacio) que tiene una modalidad de gestión o de propiedad (pública). Sin embargo, esta concepción se muestra altamente restrictiva cuando se revisa la bibliografía especializada, donde existen tres concepciones dominantes sobre espacio público:

- Una primera, que proviene de las teorías del urbanismo operacional y de la especulación inmobiliaria, que lo entienden como lo que queda, como lo residual, como lo marginal después de construir vivienda, comercio o administración⁷⁶. En otras palabras, la estructura urbana esta compuesta de distintos usos de suelo donde el espacio público tiene la función de vincular (vialidad) a los otros (comercio, administración), de crear lugares para la recreación y el esparcimiento de la población (plazas y parques), de desarrollar ámbitos de intercambio de productos (centros comerciales, ferias) o de adquirir información (centralidad) o de producir hitos simbólicos (monumentos).
- Una segunda concepción predominantemente jurídica y bastante difundida es aquella que proviene del concepto de propiedad y apropiación del espacio. Es la que hace distinción entre espacio vacío y espacio construido, espacio individual y espacio colectivo que conduce a la formación del espacio privado en oposición al espacio público. Es decir, un concepto jurídico en que el espacio público es el que no es privado, es de todos y es asumido por el Estado, como representante y garante del interés general, tanto como su propietario y administrador.
- Y una tercera, más filosófica, que señala que los espacios públicos son un conjunto de nodos -aislados o conexos- donde paulatinamente se desvanece la individualidad y, por tanto, se coarta la libertad. En otras palabras, expresa el tránsito de lo privado a lo público, camino donde el individuo pierde su libertad porque construye una instancia colectiva en la cual se niega y aliena⁷⁷.

De esta tercera posición surgen preguntas tales como, por ejemplo: ¿por qué en la vida cotidiana se piensa que se sale de lo privado para entrar a lo público y no al revés? O, en su defecto, ¿las fachadas de los edificios son el límite de lo privado o el umbral del espacio público? ¿La fachada pertenece al espacio público o al edificio privado? ¿Se pinta la fachada del espacio privado o del público?⁷⁸ ¿Es el adentro o el afuera de cual de los dos espacios?

B. Concepción alternativa

El espacio público no es lo residual, tampoco una forma de apropiación y menos un lugar donde se enajena de libertad. Se trata de superar estas concepciones de espacio público para empezar

⁷⁶ Por el contrario, se puede afirmar que a partir del espacio público se organiza la ciudad.

⁷⁷ Espacios "destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes" (León, 1997).

⁷⁸ En realidad cuando se pinta una fachada se define la frontera del espacio público, porque desde allí se ve y no desde el espacio privado. Por eso, la reglamentación de la fachada debe dirigirse mas hacia lo público (armonía, escala) que a lo privado, porque desde esta perspectiva el propietario lo único que busca es la individualidad.

a entenderlo a partir de una doble consideración interrelacionada: por un lado, de su condición urbana y, por lo tanto, de su relación con la ciudad y, por otro, de su cualidad histórica que cambia con el tiempo según su articulación funcional con la ciudad. En otras palabras, se lo debe entender históricamente como parte y en relación a la ciudad, lo cual comporta que los espacios públicos cambian por su cuenta y se transforman en relación a la ciudad.

Esto supone que hay una relación entre la ciudad y el espacio público que se especifica y transforma históricamente. Por ejemplo, por un lado, que en un momento determinado el espacio público fue el eje organizador de la ciudad mientras hoy es un espacio residual⁷⁹ y subalterno del privado (mercado). De aquella ciudad organizada desde el espacio público, a la que hoy existe hay un verdadero abismo; por ello se puede afirmar, sin temor a equivocación, que la plaza organizadora de la ciudad es un producto urbano en vías de extinción. Dentro de las nuevas corrientes de la urbanización en América Latina la plaza ha perdido funcionalidad y, con ello, estamos viviendo es su forzosa desaparición⁸⁰.

Hoy la ciudad se organiza desde lo privado y estos espacios comunitarios - como las plazas-terminan siendo, por un lado, un desperdicio para lógica económica de la maximización de la ganancia y, por otro, un mal necesario para cumplir con las normas del urbanismo. De espacio estructurante ha pasado a ser un espacio estructurado, residual o marginal o, incluso, a desaparecer por la pérdida de sus roles o por la sustitución por otros espacios más funcionales al urbanismo actual (el centro comercial o el club social).

Por otro lado, también cambian cada uno de los componentes o artefactos que conforman el espacio público. Así tenemos que lo que en un momento fue plaza, en otro pudo ser un lugar de comercio y posteriormente un espacio de manifestaciones políticas o simplemente un espacio de contemplación estética⁸¹; o todos ellos a la vez. Pero también puede darse una mutación en el sentido de que el espacio público pase a ser un *no lugar*⁸²: el Zócalo en México hoy se la considera una inmensa glorieta por la cual pasan al día cientos de miles de vehículos, las Plazas Bolívar de Bogotá, la de Independencia de Quito o de la Constitución en Santiago tienen solo pasos tangenciales para los vehículos. Es decir, en cada momento histórico el espacio público tiene una lógica distinta y de cambio que se define en relación a la ciudad, que en casos extremos puede conducir a su propia negación (un no lugar).

El espacio público es el lugar donde mayor densidad de infraestructuras existe, tanto que la dotan de la base material a una ciudad: esto significa que de ellas depende el funcionamiento y

⁷⁹ Quito, como ninguna otra ciudad latinoamericana, tuvo desde sus orígenes un sistema importante de plazas, cada una de las cuales, se unía por las calles en damero, configurando la estructura urbana. La ciudad se definió a partir de la Plaza Mayor -hoy llamada Plaza de la Independencia- y luego siguió por las plazas de San Francisco, Santo Domingo y La Merced, todas ellas dispuestas jerárquicamente e integradas a la estructura de la ciudad por las respectivas calles y entre calles y plazas se disponían los solares privados.

⁸⁰ Ver el texto de Carrión donde se trata este tema, en la siguiente dirección: http://works.bepress.com/fernando_carrión/527.

⁸¹ La plaza -como espacio público- cambia en todas las ciudades a lo largo de la historia, se las abre y se las cierra, se les pone plantas y se las saca, se pasa de un espacio abierto a uno cerrado. Es decir, en cada momento histórico el espacio público tiene una lógica distinta que se define en relación a la ciudad.

⁸² "Los no lugares son tanto las instalaciones necesarias para la circulación acelerada de personas y bienes (vías rápidas, empalmes de rutas, aeropuertos) como los medios de transporte mismos o los grandes centros comerciales, o también los campos de tránsito prolongado" (Augé, 1998)

la especificidad de la ciudad. La energía eléctrica, el aeropuerto, el agua potable, el transporte, el puerto y la conectividad, entre otros, forman parte del ensamble de las infraestructuras, que no solo encuentran lugar en el espacio público sino que lo constituyen.

Louis Wirth (1988) plantea que *“una ciudad puede definirse como un asentamiento relativamente grande, denso y permanente de individuos socialmente heterogéneos”*.

Y Gideon Sjoberg (1988) señala que *“Una ciudad es una comunidad considerable magnitud y de elevada densidad de población, que alberga en su seno una gran variedad de trabajadores especializados, no agrícolas, amén de una élite cultural, intelectual”*.

Se trata de conceptos de ciudad que revelan su heterogeneidad en varias de sus dimensiones: las actividades (industria, comercio) y la condición social (ricos, pobres) y étnica (negros, blancos, mestizos). Según estos conceptos, la ciudad es el espacio que tiene la más alta densidad de heterogeneidad posible o, más aun, que es la construcción social con la mayor diversidad. Hoy estas definiciones tienen más sentido, vigencia y significado gracias al cambio que introduce la globalización en la democracia: el paso del respeto a la igualdad por el de la diferencia.

En otras palabras, el espacio público es un componente fundamental para la organización de la vida colectiva (integración, estructura) y la representación (cultura, política) de la sociedad⁸³, que hace su razón de ser en la ciudad y es uno de los derechos fundamentales a la ciudad: el derecho al espacio público, como derecho a la inclusión porque es el “respeto al derecho ajeno es la paz”: la alteridad.

Si la ciudad es el espacio de la heterogeneidad es factible encontrar dos posiciones concurrentes, referidas al espacio público:

1. El espacio público es la esencia de la ciudad o, incluso, según algunos autores, es la ciudad misma o, dicho de otra manera, la ciudad es el espacio público por excelencia (Bohigas. 2003). Y lo es por que hace factible el encuentro de voluntades y expresiones sociales diversas, porque allí la población puede converger y convivir y porque es el espacio de la representación y del intercambio. La ciudad es el espacio de la heterogeneidad y la diversidad; es decir que en la ciudad se encuentran los diversos -porque los iguales no tiene sentido que se encuentren- lo cual conduce a la posición de que la totalidad de la ciudad es espacio público
2. Según Borja (2003), la ciudad es un conjunto de puntos de encuentro o un sistema de lugares significativos, tanto por el todo urbano como por sus partes. Es decir, que la ciudad tiene que tener puntos de encuentro y lugares significativos operando en un sistema para que pueda existir como tal.

En otras palabras el espacio público no existe si no es en relación a la ciudad, sea operando como un sistema o porque el conjunto de la ciudad se la entiende como tal. Adicionalmente hay que

⁸³ “Lo que es importante, a mi entender, es la misma intención, la voluntad de crear, de poseer esos espacios, de tener un lugar donde reunirse para las mas disímiles ocasiones, un lugar que no es de nadie y es de todos, la esencia misma de un valor público. Y también de tener algo representativo, que hable con la voz de todos y que exprese la singularidad de la comunidad que lo ha hecho suyo, no importa si ha surgido de la voluntad popular o del gesto autoritario del monarca.” (Banoni, Sergio, 2003, p 63)

comprender que la ciudad es una *comunidad política* que se constituye en el espacio público, gracias a que en ella la ciudadanía adquiere existencia y a que en ella nace el pensamiento cívico o el espíritu de la ciudad.

De allí surge la necesidad de entenderlo como uno de los derechos fundamentales de la ciudadanía frente a la ciudad: el derecho al espacio público, por que permite reconstruir el derecho a la asociación, a la identidad y a la polis. Este derecho al espacio público se inscribe en el respeto a la existencia del derecho del otro al mismo espacio⁸⁴, porque no sólo necesitamos un espacio donde encontrarnos, sino un espacio donde construyamos tolerancia, que no es otra cosa que una pedagogía de la alteridad. O sea, la posibilidad de aprender a convivir con otros de manera pacífica y tolerante.

Para que opere como espacio para la pedagogía de la alteridad deben coincidir las múltiples voces, manifestaciones y expresiones de la ciudad -porque la heterogeneidad de la urbe solo es posible que se encuentre en el espacio público- y además hacerlo armónicamente en un ámbito de tolerancia y respeto.

Pero además se requiere de una institucionalidad y unas políticas (urbanas, sociales) que procesen las diferencias y construya la integración en ese contexto. Por eso, más ciudad es aquella que optimiza y multiplica las posibilidades de contacto de la población, es decir, que es aquella que tiene buenos espacios públicos.

Un ejemplo interesante de la pedagogía de la alteridad que porta el espacio público es el caso de Bogotá, donde a partir de una exitosa política frente al espacio público se ha logrado reducir de manera significativa las tasas de violencia. En otras palabras, una buena política de seguridad resulta de una buena política de espacio público, porque ahí se construye alteridad, porque hay la posibilidad de generar una pedagogía para que los distintos se encuentren y no se eliminen, y porque se inscribe en el contexto de lo que los especialistas en seguridad ciudadana llaman “prevención situacional”.

El espacio público, es una forma de representación de la colectividad y también un elemento que define la vida colectiva. En esa perspectiva, el espacio público es el espacio de la pedagogía de la alteridad por posibilitar el encuentro de las manifestaciones heterogenias, de potenciar el contacto social y de generar identidad, por tanto, es un espacio histórico, un espacio que tiene historia.

El espacio público es “un lugar” en los términos de Augé (1998): “Si un lugar puede definirse como lugar de identidad, relacional e histórico, un espacio que no puede definirse ni como espacio de identidad ni como relacional ni como histórico, definirá un no lugar”. Y señala adicionalmente que “la sobremodernidad es productora de no lugares”.

Si esto es así podríamos concluir que el espacio público cumple dos funciones dentro de una ciudad.

Es un elemento que le da *sentido y forma a la vida colectiva* bajo dos modalidades: La primera, mediante un tipo particular de urbanismo donde lo público define su lógica y razón de ser y no -al revés- como en el modelo vigente en que se ve a lo público como un “mal necesario”, por

⁸⁴ Siguiendo a Benito Juárez, se puede afirmar que “el respeto al derecho ajeno es la paz”.

que tiene un costo con bajo retorno o por que se construye después que se define las actividades de vivienda, comercio e industria, entre otras. Por eso el espacio público por excelencia es la centralidad urbana, lugar desde donde se parte, a donde se llega y desde donde se estructura la ciudad⁸⁵.

El urbanismo se debe organizar a partir de lo público y no de lo privado, de lo colectivo y no de lo individual. Ejemplos interesantes son, por un lado, la fundación de las ciudades españolas en el Nuevo Mundo. En 1523 el Rey Carlos I de España dictó una ordenanza que determinaba que la estructura urbana debía ser definida por sus plazas, calles y solares, comenzando desde la Plaza Mayor. De allí y hacia ella convergían las calles que unían a otras tantas plazas y plazuelas, y a partir de las cuales se distribuían los solares de manera que el crecimiento de la población pudiera siempre proseguir la misma forma y lógica. En otras palabras, la ciudad se organizaba desde el espacio público, desde la Plaza Mayor, que conjuntamente con otras plazas, cumplían la función de “centralidad” de la ciudad, gracias a las condiciones de espacio público que tenían.

Y, por otro lado, el llamado “Parque de la 93” en Bogotá, donde el espacio público le da el nombre al conjunto de las actividades de socialización que se desarrollan de manera circundante, la mayoría de las cuales son lugares de encuentro privados como cafeterías, bares, restaurantes, discotecas, etc. Este ejemplo nos ilustra cómo el espacio público organiza un conjunto de actividades privadas y cómo la actividad privada tiene la posibilidad de generar espacio público aunque sean de carácter privado

La segunda, mediante el uso colectivo del espacio público hay la posibilidad que la población se apropie de la ciudad, la haga suya y viva en sociedad. De allí que las ciudades que cuentan con importante espacio público y de calidad les permite tener una población que adopta el gentilicio con orgullo: ser quiteño, bogotano o limeño y lo hacen porque los espacios de representación y reconocimiento social buscan reconocer, recordar y hacerlos parte su historia y cultura, y exteriorizarlos hacia afuera.

Elemento de la *representación de la colectividad* donde se visibiliza la sociedad, porque es allí desde donde se construye la expresión e identificación sociales de los diversos. La representación logra trascender el tiempo y el espacio, a través de dos formas: por un lado, de *apropiación simbólica del espacio público*, que permite, a partir de la carga simbólica del espacio, trascender las condiciones locales hacia expresiones nacionales o, incluso, internacionales.

Se puede ilustrar con los casos del movimiento zapatista en México⁸⁶, de las Madres de Mayo en Argentina⁸⁷ o del movimiento indígena en Bolivia⁸⁸, que tuvieron que recurrir al espacio público

⁸⁵ El eje de la ciudad es del espacio público y no el privado, y la centralidad urbana es el elemento fundamental de todos los espacios públicos; es el espacio de encuentro por excelencia, de la representación. Sin embargo, en América Latina, hay un proceso de despoblamiento de la centralidad, tal como lo ilustran los casos de Bogotá, Quito, Santiago, Ciudad de México y Lima entre otros. Contrariamente a este proceso existe una marea de población que va diariamente hacia los centros: en Quito, Lima y México van alrededor de 8 veces más personas de las que viven. ¿Por qué?. Porque la centralidad es un espacio público que concentra información, formas de representación, mercados, además de organizar la vida colectiva y la ciudad.

⁸⁶ El movimiento Zapatista en México, para convertirse en un movimiento nacional, tuvo que salir de Chiapas y recorrer algunas ciudades para finalmente llegar al Zócalo. El “zapatour” fue el trayecto que siguió el Movimiento Zapatista desde Chiapas hacia el Distrito Federal, pasando de ciudad en ciudad y en ellas, de plaza en plaza.

⁸⁷ Las Madres de Mayo se reunían frente a la Casa Rosada para protestar por los desaparecidos de la Dictadura Militar, lo cual les convirtió en un símbolo con ribetes continentales.

⁸⁸ Que se representa en la Plaza de San Francisco tanto en la protesta que llevó al derrocamiento del Presidente Sánchez de losada como a la legitimación social del presidente Carlos Mesa.

para trascender el tiempo y el espacio hacia escenarios nacionales e internacionales. Aquí hay una apropiación simbólica del espacio, que no requiere de existencia de una persona que esté en ese lugar y en el mismo momento para que se represente en ese espacio y ese tiempo; porque hay un sentido de trascendencia que termina por desbordarlos, que permite superar el hoy y el aquí, el yo y el ellos para pasar al mañana y al allá del nosotros.

Pero también hay otra óptica de la apropiación simbólica del espacio público con elementos que lo identifican, como la nomenclatura. Porque este hecho, aparentemente sin mucha importancia, tiene gran relevancia para la vida de la urbe y sus gentes y produce un cambio en la percepción de los signos, significados e imaginarios urbanos, y, por lo tanto, modifica las relaciones comunicacionales de la población. En América Latina hemos pasado de una nomenclatura *costumbrista*, que surge de la vida cotidiana de sus habitantes y que expresa una ciudad integrada por la suma de visiones parciales y segmentadas: las partes de un barrio, de una cuadra, de una de calle, de una esquina o de una tradición. Hacia una *conmemorativa*, que busca recuperar la historia oficial. Es el concepto de memoria urbana que se sustenta en la urbanización de la posteridad, a través de un espacio público que legitima y oficializa eventos históricos oficiales. Representa la imposición de un cierto orden surgido, no desde la sociedad como en el período costumbrista, sino desde el poder local. Con la nomenclatura conmemorativa se legitima un orden social, gracias a que la ciudad y su espacio público son instancias de socialización fundamentales⁸⁹.

Y, por otro lado, de *construcción simbólica*, donde se diseña expresamente el espacio público con la finalidad de representarse y visibilizarse. Tenemos los casos emblemáticos de la Plaza de la Revolución en La Habana, que se construye expresamente para generar una simbología que se multiplica y se reproduce por otras ciudades. También están los ejemplos de las plazas Cívica en Brasilia, de San Marcos en Venecia, la de San Pedro en el Vaticano o la de Chandigarh de Le Corbusier diseñadas explícitamente para que haya una construcción simbólica de un poder que tiene que expresarse en un espacio público para existir.

Si el espacio público es histórico, es pertinente preguntarse respecto de la función que cumple en el contexto del nuevo urbanismo en América Latina y cuáles son sus características.

6.2.2. La periodización en la definición de la ciudad y el espacio público

En el proceso de producir la ciudad, de consumir la ciudad, se tiene que ir encontrando momentos específicos, que no son otra cosa que la periodización. Aquí se establecen dos grandes momentos en estos últimos dos siglos: la revolución industrial, cuyo elemento básico es la máquina de vapor, que generó la posibilidad de acumular la energía a través del uso del carbón y el agua. A su vez, dicha acumulación provocó el desplazamiento de las fuentes de producción de energía de las zonas naturales originarias. En otras palabras, existía la posibilidad de alejarse de los ríos, de los mares, etcétera, que eran los que generaban la energía, para irse a los lugares próximos al consumo: las ciudades.

Esto fue un proceso muy fuerte de migración de los medios de producción, de la fuerza de trabajo, etcétera, el cual se asoció durante muchísimo tiempo con el proceso de urbanización en Europa, y por ende, después se pretendió asimilar al caso de América Latina y el Caribe. Y es que el proceso de industrialización había generado hasta entonces los procesos de urbanización; pero

⁸⁹ “Los nombres propios imponen al lugar un mandato venido del otro (una historia...)”. Augé, 1998.

la historia de la región era muy distinta a la europea, pues no estuvo estrechamente vinculada al desarrollo de la industria. Lo que generó la posibilidad de trasladar la energía fue la generalización de la urbanización; a partir de ese momento, la industrialización se pudo ampliar a todo el planeta.

Tales dinámicas las empezamos a vivir a partir de la década de los ochenta del siglo pasado, con el proceso de Globalización. El agente esencial ya no fue la máquina de vapor, sino otro desarrollo tecnológico, vinculado a las nuevas tecnologías de la comunicación y responsable de reducir la distancia y aumentar la velocidad. A propósito, Le Corbusier definía el éxito de las ciudades en proporción a su velocidad, la cual estaba, en su caso, asociada a los vehículos; no obstante esa idea, a cien años, todavía tiene vigencia, pues el éxito de una ciudad depende sí de una velocidad, sólo que hoy en día ésta recae en las nuevas tecnologías de la comunicación⁹⁰.

6.2.3. Nuevas hipótesis y conceptos en relación al futuro de nuestras ciudades

En este contexto cobró gran importancia la interacción de las ciudades: apareció el sistema urbano. Toda ciudad, y la ciudad en general, ha sido producto de relaciones. En su origen, la ciudad está relacionada el campo y con ciertos lugares estratégicos, como los puertos marítimos y fluviales, lugares estratégicos entre dos puntos. Hoy en día ya no son los mares, sino estas tecnologías las que hacen que esos puntos urbanos se conviertan en estratégicos, pero no para vincular la ciudad con el campo, sino porque la relación hoy en día es fundamentalmente interurbana. Son las relaciones entre las ciudades las que le están dando la vitalidad a las mismas.

Probablemente el caso más interesante sea el de las ciudades de frontera, como se analizó anteriormente. En el caso de la frontera México-Estados Unidos, hay 22 ciudades —once de cada lado—: son ciudades gemelas o ciudades espejo. Las relaciones entre ellas impulsan el desarrollo de estas urbes, mismas que son relativamente pequeñas, pero son ciudades globales. Quizás estas ciudades de frontera entre México y Estados Unidos cuentan con un grado de globalización mayor; en el caso de la triple frontera de Brasil, Argentina y Paraguay, muy posiblemente la relación sea otra; frontera que, sin embargo, sigue teniendo una importancia tan significativa como la antes mencionada. Entonces aparece el sistema. Si en un momento se generalizó la urbanización, en este caso empezaron a aparecer los sistemas urbanos. Estos dos sucesos nos proporcionan material para abonar al debate respecto al futuro de las ciudades mediante el desarrollo de tres hipótesis.

La primera se sostiene en los autores que hablan del fin de la ciudad. Como comentaba, si la ciudad ha nacido bien puede morir. Los principales argumentos son dos: el primero es la demografía. Casi todos los habitantes de Latinoamérica y el Caribe son urbanos. Por tanto, vivir en una ciudad ya no es una característica específica, sino que es el todo. Ante esta generalización, algunos autores dicen que se acabó la ciudad.

También se argumenta como causa el desarrollo de la tecnología, principalmente las nuevas tecnologías de la comunicación. Éstas provocan que se pierda el referente espacial, entonces la

⁹⁰ Se ha planteado, en otros trabajos, que la centralidad histórica es relativamente parecida a la computación, en cuanto velocidad y memoria. Los centros históricos, por ejemplo, tienen memoria pero no velocidad. Con las nuevas tecnologías de la información, los centros históricos pueden volver a tener velocidad sin producir esos grandes procesos de erosión patrimonial que produjo el automóvil. Actualmente, una centralidad que no tenga accesibilidad no puede definirse como tal, porque la accesibilidad es lo que le da tal condición. Entonces, lo mismo ocurre con los centros históricos.

variable territorial ya no tiene la relevancia que tenía antes; por lo tanto, las ciudades, como son una variable del territorio y el territorio va perdiendo peso, comienzan a desaparecer.

La segunda hipótesis propone que estaríamos viviendo más de lo mismo, se multiplican las ciudades y nos exigen más infraestructura, más servicios, etcétera. No se trata de una ciudad nueva, sino una ciudad que tiene más de lo que tenía antes. Aquí se inscriben muchas de las corrientes de los organismos internacionales como el Banco Mundial o la ONU-Hábitat.

La tercera hipótesis propone que estaríamos viviendo “una nueva ciudad”, en donde el mañana ya se vive hoy. Aquí tenemos un grave problema, que es cómo definir y conceptualizar a esta gran ciudad. Unos le llaman la ciudad difusa; otros, la ciudad global, la ciudad informacional, la ciudad en red, etcétera. Son más de treinta y cinco nombres hasta hoy y esto se debe a que estamos viviendo un cambio tan violento que aún no sabemos cómo definir esta realidad, y ya no dentro de la comunidad política, como se mencionó anteriormente, sino dentro de la comunidad académica. Antes era simplemente la ciudad, después apareció la metrópolis, que era relativamente parecida a la ciudad salvo por dos condiciones nuevas: que pasara de un millón de habitantes —es decir, seguía una lógica demográfica—, y que contará con una ciudad central y varias en la periferia, mismas que se organizaran a partir del centro. Era la misma ciudad pero un poco más grande.

Hoy en día hay diferencias sustanciales entre cada uno de estos nombres, y más que en ellos, en lo apellidos: la ciudad en red, la ciudad global. Seguimos hablando de la ciudad, pero el apellido es el que nos incomoda todavía ya que no nos ponemos de acuerdo respecto a cuál es el objeto de estudio que tenemos delante, lo que quiere decir que todavía no hemos comprendido claramente qué es lo que está pasando ahí. O quizá no haya una generalización del concepto fundamental que definiría esta realidad, lo que sería bastante revelador. Tenemos algunas definiciones como la ciudad compacta y la ciudad difusa, y Pedro Abramo acuñó una ciudad el término de ciudad “com-fusa”. Es decir, todavía no entendemos qué es lo que está pasando. Todavía no entendemos esta ciudad del mañana que está ya, y que es en la que nosotros estamos viviendo.

Pero ¿qué nos interesa cuando comparamos estas tres hipótesis? Que las tres parten de sendos supuestos exactamente iguales: el desarrollo de la tecnología —la máquina de vapor, las nuevas tecnologías de la comunicación (ambos casos elevaron sustancialmente la productividad de las ciudades y de sus respectivas sociedades)—; la generalización de los mercados y de la producción, y la redefinición del Estado —mucho más en América Latina y el Caribe, pues nuestro Estado se fortaleció a principios del siglo pasado. Éste no estuvo siempre, y si nuestra región entró a la vida independiente en el siglo XIX, sólo se construyeron repúblicas federales hasta el siglo pasado.

Esas situaciones están presentes en las tres hipótesis que se recuperan. A partir de ello se podría plantear dos conclusiones importantes.

1. Por un lado, se considera que la tercera alternativa es la más real, a pesar de que la segunda sea la que tiene mayor hegemonía en términos del diseño de políticas públicas, pues ni siquiera los partidos políticos tienen planes de ciudad, mucho menos les interesará cambiar las ciudades ni asumir un cambio que se está produciendo. Entonces, parece que estamos en una nueva ciudad, que tiene las siguientes características.

- a. La ciudad que nosotros tuvimos hasta principios de la década de los años noventa era totalmente centrífuga y hoy día estamos viviendo en una ciudad centrípeta, que se ancla principalmente en el tema demográfico: si antes nuestras tasas de urbanización eran de 5% a 7% anual, ya éstas finalizaron; incluso hoy hay tendencias negativas de crecimiento. Entonces, cuando no llega tanta gente del campo a la ciudad conforme a la proporción de antes, se empieza a cerrar el ciclo de migración campo-ciudad y se abre un ciclo nuevo: el de la migración internacional, que nuestros países conocen bien⁹¹. Ligado a la migración internacional está la enorme cantidad de teléfonos celulares que actualmente existen. Por ejemplo, la mayor cantidad de teléfonos celulares del Ecuador tiene contratado su servicio en el exterior, en España, principalmente con la compañía Telefónica. ¿Cómo sucede eso? Los migrantes ecuatorianos en ese país contratan el celular en España y allá pagan la cuenta, pero lo utiliza algún pariente en Ecuador. Pero no sólo eso, también hay un desarrollo tecnológico en ciertos sectores populares. Ello se debe a que en los barrios populares hay una gran cantidad de ciber-cafés, justamente para estar conectados con esos migrantes. Aquí se rescata una manifiesta diferenciación de lo que Bryan Ratter Roberts planteaba en su famoso libro “Ciudades de campesinos”, según el cual se reproducía la economía campesina en la ciudad, pero se rompía el lazo con el campo de alguna manera. En este caso se mantiene el lazo gracias a las nuevas tecnologías de la comunicación. Así, hay muchos países que se enlazan al proceso de globalización, principalmente gracias al petróleo y la migración, donde no sólo son importantes las remesas, sino también estas nuevas tecnologías de la comunicación.
 - b. Si esto es lo que está ocurriendo ¿cómo hacemos para pensar esa ciudad en la que una parte está en Ciudad de México y otra en Los Ángeles? Por ejemplo, García Canclini sostiene que en muchos países las segundas y las terceras ciudades de los países están fuera de los territorios nacionales. Ulrich Beck plantea, siguiendo prácticamente este mismo argumento, que hoy en día el gran reto que nosotros tenemos es entender esas ciudades que están desplazadas territorialmente en regiones y países distintos y donde no hay continuidad espacial. Son cambios muy complejos.
2. Por otro lado, consideremos la reducción de las tasas de urbanización, que ha hecho que nuestras periferias no se nutran como se nutrían antes de población originaria de sectores campesinos. De ahí que aparezca una ciudad centrípeta, la cual nos está planteando el regreso a la ciudad construida, que es un proceso totalmente distinto al que se vivió durante el desarrollo hacia las periferias en América Latina. Con el regreso a la ciudad construida hay grandes debates sobre la centralidad, sobre el espacio público, sobre el centro histórico, sobre la gentrificación, las inversiones públicas, etcétera. Es un giro sustancial el que se ha producido. Pensar esta ciudad sin continuidad espacial o discontinua, que ya no sólo es difusa sino com-fusa, es mucho más difícil.
 3. Se trabaja preferentemente sobre la base del universo de 63 ciudades que tienen más de un millón de habitantes; esto es, del 41 por ciento de la población urbana de América Latina. Pero adicionalmente se hacen aproximaciones desde resultados electorales en los municipios a nivel nacional.

⁹¹ Se hace referencia a la crisis económica ecuatoriana que devino en la dolarización de su moneda.

Frente a esto, ¿qué pasa en la academia? Se hizo una evaluación de la investigación urbana en América Latina y el Caribe, y se encontró distintas construcciones conceptuales. Por ejemplo, la ciudad de hasta los años sesenta y setenta era una ciudad que se entendía a partir de las migraciones de campo a la ciudad; hoy ya no se trabajan las migraciones del campo a la ciudad, sino la migración internacional. Es una realidad totalmente distinta con conceptos totalmente diferentes. La favelización, las colonias populares, hoy son muy distintas a como eran antes. En el pasado los pobladores llegaban en una dinámica de invasión, que todavía existe, no podemos negarlo, pero que ya no es algo generalizado, sino más bien es el proceso de consolidación de esos espacios, de esos asentamientos humanos.

Incluso el concepto de asentamiento humano o de hábitat es muy cuestionado. Porque ¿qué es hábitat? Es un lugar donde una especie animal vive. Las Ciencias Sociales durante mucho tiempo se apoyaron en las Ciencias Naturales, pero en un momento dado también se divorciaron, y parecería que actualmente esta separación también la están asumiendo los científicos sociales. Hábitat es una especie de depósito. En su lugar se utiliza el concepto de barrio. También ahora hay un regreso, con Jane Jacobs y sus trabajos, a posicionarse en estas realidades urbanas de manera distinta. Entonces tenemos que repensar no solo los términos sino los conceptos de ciudad.

Entre los conceptos utilizados en el pasado está el “proceso de urbanización”. Esa discusión tenía mucho peso, pero hoy, cualitativamente, resulta importante lo poco que se trabaja. Respecto a la planificación urbana, y sobre todo en el periodo neoliberal, se dejó de hablar, se sustituyó por urbanización estratégica, término que nace en Boston alrededor de las empresas y el manejo empresarial para luego trasladarlo a las ciudades. De ello, quizá la expresión más significativa se logró en Barcelona a partir de 1992, cuando se construyó el famoso “Modelo Barcelona”. Pero también están otros conceptos, como los de conectividad o competitividad, que hablan de relaciones: competitividad frente a quién, conectividad con quién, porque ya no estamos en la época de la jerarquía urbana, sino del sistema urbano. El caso del marketing urbano o de las ciudades era algo que no existía y ahora es un elemento fundamental.

Pero también nos exige nuevas metodologías; ya no se puede seguir trabajando igual. Si el objeto de estudio ahora es un sistema, entonces se deberá comparar una ciudad con otra, descubrir los vínculos que existen entre ellas. El ejemplo de Sassen es esclarecedor pues ella estudia tres grandes ciudades: Nueva York, París y Tokio de forma paralela y aquí es donde radica lo interesante y original de su trabajo.

El tema de la economía también tiene su parte en esta nueva ciudad. Se está viviendo una economía global. Ahí hay una gran discusión. Si la búsqueda de la autonomía de las sociedades locales primó durante muchas décadas, ahora es la economía global el marco teórico que nos permite discutir ¿qué nivel de autonomía tienen los gobiernos municipales respecto a ella? Cuestiones complejas como la negociación de la crisis económica griega⁹² o el grado de autonomía que lograron sus municipalidades en ese marco, son de explicación precaria y esto, necesariamente tiene que ser visto por nuestros sistemas académicos para entender nuestras nuevas ciudades.

⁹² La crisis económica de Grecia fue producto de la crisis económica mundial. Tuvo como resultado la elección de un gobierno de izquierda en 2014, el cual negoció su deuda con la Unión Europea y el Banco Mundial en 2015.

Sin embargo, no podemos negar que la economía de la globalización nos ha traído un nivel de productividad altísimo, y también, obviamente, ganancias muy elevadas. También nos ha traído altas tasas de desempleo. Lo que se discutió en la gran depresión de los años treinta, el “pleno empleo” por ejemplo, hoy en día es impensable pues los niveles de productividad que existen se sostienen de la tecnología mucho más que de la fuerza de trabajo; y ambas categorías son básicamente urbanas. Aquí surge un nuevo interrogante ¿cómo se organiza esta nueva economía? Básicamente a través de tres conceptos.

Uno de ellos, el holding, que –según Sassen– es el lugar central de comando, requiere procesos de descentralización muy fuertes en el territorio y en los sectores de la economía. Para eso han aparecido dos figuras económicas muy claras: la franquicia y la terciarización. Esto muestra que estamos viviendo un proceso de descentralización de la industria a nivel mundial, en el que países como China o India salen ganando por el bajo costo de su fuerza de trabajo, lo cual produce cambios sustanciales. Esto cambia la organización del territorio, el cual se concentra en puntos específicos y se dispersa en otros puntos también ya identificados junto a los lugares de comando, lógicamente en las ‘ciudades mundiales’. Así entonces, para lograr articularse con esta nueva economía aparecen nuevos conceptos como el de conectividad o competitividad. En cuanto a éste último, existen asociados algunos significados muy interesantes; el más difundido a través de los organismos internacionales es el tiempo que se demora una empresa en formarse en una ciudad y la complejidad requerida para ello; pero también se usa para medir un gobierno municipal, por ejemplo, en relación al tiempo que toma la aprobación de un plan para que se pueda construir un edificio. En resumen, la competitividad se refiere a las facilidades que una ciudad le da al capital para que pueda invertir en ella.

Otro concepto es el tema de la innovación. Las ciudades globales deben ser altamente innovadoras. Antes se concebía a las ciudades innovadoras como ciudades aisladas, y como ejemplos están las ciudades de Manchester en Inglaterra y Detroit en los Estados Unidos. Hoy las ciudades innovadoras emergen de sistemas como Silicon Valley. Al mismo tiempo, las ciudades deben tener una alta flexibilidad institucional, lo que es difícil por el grado de injerencia de la burocracia en América Latina y el Caribe.

Dicha economía promueve la restructuración del territorio, en este caso mundial, y particularmente en nuestra región. Tal restructuración se hace a través de un ensamble asimétrico del espacio, debido principalmente a la ubicación del holding, de las empresas terciarizadas y de las empresas que se reproducen como franquicias. Esto se manifiesta en dos dimensiones: en las ciudades y en ciertas regiones.

En el caso de las ciudades, con este nuevo modelo de acumulación surgido de la globalización, hay ciertos lugares que sí son estratégicos y otros que no. Por ejemplo, los hay que entran en crisis irreversibles, como Detroit y este es un ejemplo emblemático: una ciudad que era el lugar de la industria automotriz –todo se producía allí– y que después entró en crisis gracias al modelo de producción. Detroit cayó porque cambió sustancialmente su modelo de acumulación y su forma de producción a las dinámicas globales actual. Entonces, hay lugares estratégicos que crecen, otros que decrecen y que incluso pueden llegar a desaparecer.

Adentro de las ciudades –en esto sigo a Sassen– la zona norte de las urbes sureñas se articulan con las ciudades del norte, y eso hace que aparezcan nuevas centralidades. Pongamos de ejemplo nuevamente el caso de México: la existencia de Santa Fe no es una casualidad; más que ser

un centro de la Ciudad de México, es un nodo de articulación con las ciudades del norte. Es un nodo dentro de estas redes –el Zócalo, por otro lado, es una centralidad de la Ciudad de México–; incluso Santa Fe se construyó en la periferia de la Ciudad de México, como ocurrió con Huechuraba – Santiago de Chile– o en Berrini –en San Pablo– o en Ciudad Salitre, Bogotá. En casi todas las ciudades grandes de América Latina y el Caribe existen estas nuevas centralidades, que más que eso son nodos de articulación interurbana.

También están las regiones, que son nuevos los nuevos centros de gravedad. Estas regiones empiezan a constituir lo que se llama el nuevo regionalismo. Los Estados Unidos plantean la creación de la Alianza del Pacífico para promover la articulación con Asia. En ese continente se ha visto la posibilidad de desarrollo en un futuro inmediato y frente a ello, los gobiernos nacionales y subnacionales de Brasil, tan solo por poner un ejemplo, buscan salir al Pacífico, no por la Alianza mencionada sino para estar ubicados en la cuenca de dicho océano. Ellos, a la fecha, han generado propuestas para salir con vías y con puertos de la zona sur de su país – desde donde están San Pablo y Río de Janeiro– que posiblemente es la zona más rica del país. Sus propuestas de salida son a través de la parte norte de Perú por medio de carreteras; también por Colombia o por Ecuador. Brasil ya constituyó una organización para la construcción de infraestructuras urbanas que generarán mayor integración en Sudamérica; México está haciendo lo mismo, también Colombia y Chile. Así, se evidencian los cambios que se van a producir y las ciudades que empezarán a aparecer en esas zonas.

6.3. ¿QUÉ CARACTERÍSTICAS TIENE LA URBANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA EN LA ACTUALIDAD?

Consideramos que la urbanización en la región se caracteriza por dos cuestiones: la primera es un proceso altamente desigual y aquí un ejemplo: América Latina y el Caribe está sumamente polarizada, por un lado, muy pocas grandes ciudades; por otro, muchas ciudades, pero muy pequeñas.

Como resultado de esto ¿qué tenemos? Que en nuestros países existe una gran primacía urbana. Por ejemplo Uruguay, Chile, Argentina, Costa Rica, Panamá, Guatemala, entre otros países, son prácticamente de una sola ciudad. Hay casos de países que tienen dos ciudades principales, como Ecuador. También hay casos como los de Colombia, Brasil, México, donde hay más de tres o cinco ciudades. Pero si se observa la diferencia entre Sao Pablo, con más de 22 millones de habitantes, y Río de Janeiro, con 15 millones, se advierte una diferencia sustancial. En el caso de México se pueden comparar las ciudades de Guadalajara y Monterrey con Ciudad de México, y el nivel de polarización seguirá siendo abismal.

También es muy interesante analizar comparativamente lo que pasó en los años cincuenta del siglo pasado y la actualidad para ver cómo se urbanizó el subcontinente. Antes, la urbanización era básicamente periférica, es decir, alrededor de los mares; el día de hoy acontece una urbanización al interior, y esto sólo en medio siglo –cuando este lapso de tiempo en la historia de las ciudades no es nada. Estamos entonces viviendo la ciudad del mañana.

Nuestras ciudades son posteriores a la “periferización” que ocurrió al interior de las urbes. Al respecto, señalaremos que esta categoría ha sido muy discutida durante largo tiempo, principalmente por el dualismo estructural que surgió de las teorías de la marginalidad, cuya salida era la

participación. Esto actualmente se presenta incluso desde el derecho a la ciudad. De este modo consideramos que se debe discutir categorías que operaban antes con las que estamos trabajando el día de hoy. Es decir ¿qué ocurría antes de conformarse el fenómeno de la periferización? Que las ciudades crecían debido a una presión demográfica, pero hoy su causa es otra: la presión especulativa del suelo. En un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se muestra que la relación de crecimiento del área de las periferias en promedio en América Latina y el Caribe es de cuatro veces su población. Esto es un cambio sustancial, pues las ciudades crecían antes debido a las invasiones –por los “asentamientos humanos”–, es decir, por la presión de la gente, pero hoy se debe a la presión del sector inmobiliario, y por eso tenemos unas periferias totalmente distintas.

Otra característica es la del gobierno municipal de la ciudad y el de algunas tendencias políticas que han surgido en América Latina y el Caribe en estos últimos años. Como antes habíamos mencionados, en 1985, sólo siete ciudades de la región elegían autoridades locales, en tanto que a partir del 2000, todas las autoridades son electas en la región. Las últimas ciudades que se incorporan a la elección popular de alcaldes fueron Ciudad de México y Buenos Aires. Esto marcó el fin de la delegación y el inicio de la representación por elección popular. Hoy en día se les obliga a estos representantes a construir programas políticos sobre la ciudad, y no sólo construir, sino debatir. Entonces se podría decir que hay una especie de regreso de la polis a la ciudad, y hay un proceso de construcción de ciudadanía. Asimismo, se nota una tendencia a girar políticamente a la izquierda por parte de los gobiernos locales de la región. En tercer lugar, existe una pluralidad de representación, no sólo existe un partido, sino varios, los cuales representan las varias tendencias que existen.

7. CONCLUSIONES: LOS DESAFÍOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD

7.1. SOBRE EL PATRÓN DE URBANIZACIÓN, UNIVERSO DE CIUDADES Y SISTEMA URBANO

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

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

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

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

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

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

7.2. SOBRE EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD: UNA REALIDAD HISTÓRICAMENTE CAMBIANTE

Hoy los gobiernos municipales son el poder local por excelencia y, por lo tanto, el elemento central para el gobierno de la ciudad en América Latina y el Caribe. No solo porque cuentan con más recursos y competencias, sino porque superaron la condición de ser un órgano representativo de los notables de la localidad para convertirse en una institución democrática y moderna. Hoy día la ciudad latinoamericana y caribeña se gobierna a partir de las políticas urbanas que emanan de los municipios.

Las ciudades de América Latina y el Caribe que se caracterizaron por ser receptoras de grandes masas migratorias del campo a la ciudad, que produjeron aglomeraciones metropolitanas de gran tamaño en oposición a un número alto de ciudades pequeñas, que generó una ciudad dual (formal e informal) y que se caracterizó por una política de la cantidad; da la impresión que empieza a redefinirse sobre la bases de las migraciones internacionales, la reducción de la primacía urbana, la integración al mundo y a pensar –por primera vez- en la posibilidad histórica de construir una ciudad de la calidad.

Uno de los desafíos más grandes de los gobiernos municipales tiene que ver con la violencia y, dentro de ella, del peso que adquiere el narcotráfico. En este caso hay cinco manifestaciones complejas:

La primera, referida al lavado de dinero que generan: se estima un monto no inferior a los 100 mil millones de dólares que estarían circulando en la región que, según normas internacionales, entre el 30% y 35% se destina a la reproducción del ilícito (armas, sobornos, sueldos, logística) y la diferencia penetra a los mercados legales en sectores de la economía como: el inmobiliario, el comercial, el turístico.

La segunda, la expansión del consumo a lo largo de toda la región, sobre todo en el grupo etario de los jóvenes, que tras de sí genera la lucha por mercados del micro tráfico.

El tercero, el incremento de los delitos conexos al narcotráfico y de los grados de violencia existente. Algunas de las formas más extendidas son el ajuste de cuentas y el sicariato.

Cuarto, la desinstitucionalización local y nacional producto de la corrupción, intimidación y extorsión, así como por la pérdida del monopolio de la fuerza del Estado.

Y Quinto, el expansivo proceso de control de ciertos territorios vía peajes, vacunas y extorsiones por parte de grupos ilegales, confirma el cambio de estrategia de estos grupos: la participación directa e indirecta en los procesos electorales, con la finalidad de contar con representantes directos en los poderes locales o, al menos, tener la posibilidad de influir o aliarse con las autoridades. El objetivo tras esta nueva estrategia es la búsqueda de autoridades que les garanticen su movilidad en los corredores del narcotráfico; controlen la Policía del pueblo, realicen acciones para desplazar o eliminar a sus enemigos de ciertos territorios, permitan el control en zonas estratégicas de producción, procesamiento o circulación de las economías ilegales y que brinden protección privilegiada. Les interesa mucho menos el presupuesto del gobierno municipal y mucho más estas acciones, porque con ellas logran exponencialmente más recursos económicos. De esta mutación quedan flotando algunas preguntas respecto de ¿Cuál es la relación existente entre política y narcotráfico en América Latina? ¿Cuántos municipios están bajo esta influencia nociva? ¿Qué sentido tiene la descentralización cuando estos intereses están presentes?

7.3. SOBRE EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD FRONTERA Y RELACIONAL: PERIFÉRICA, METROPOLITANA Y DE INTROSPECCIÓN COSMOPOLITA

La definición tradicional de metrópolis tiene que ver con el tamaño de la población concentrada en un territorio, es decir, con atributos; hoy la definición tiene que ver con las relaciones que

nacen de los vínculos a la red global de ciudades. Allí, por ejemplo, las categorías de conectividad, competitividad y posicionamiento son fundamentales.

En términos del sistema urbano, se percibe un alejamiento de la jerarquía construida a partir del rango-tamaño de ciudades que, según una distribución positiva, debería representar una pirámide. Sin embargo, en la actualidad lo que hay es una pirámide trunca gracias a la alta primacía urbana. A la par, hay un tránsito hacia la constitución de relaciones interurbanas sostenidas por un sistema en red de ciudades.

En las ciudades se percibe un cambio: la transición de la ciudad frontera a la ciudad en red; en tanto la primera sería tributaria de la revolución industrial, que requirió de la delimitación de usos de suelo o zonificación y el señalamiento de una demarcación urbana y rural, propios de la segregación urbana y residencial. Y la segunda, de las nuevas tecnologías de la comunicación, la generalización del mercado, y el paso conceptual de los atributos a las relaciones.

Para la construcción de las relaciones se necesitan, entre otros, dos componentes: que las ciudades o regiones de ciudades conformen nodos dentro de una red, sobre la base de la especialización, vocación, innovación y flexibilidad, complementarias para generar articulaciones. Y por otro lado, que el desarrollo de los circuitos constituidos por autopistas, carreteras, sistemas de información y conocimiento permitan la articulación interurbana.

El desafío del gobierno municipal de las ciudades metropolitanas es muy grande. Pero hay que asumirlo desde la academia con investigación y formación. Y desde las instituciones con propuestas poco rígidas y ampliamente flexibles en el tiempo y el espacio.

7.4. SOBRE LOS RETOS Y GIROS POLÍTICOS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

De la contradicción entre ciudad neoliberal y democratización de la escena local -con el retorno y ampliación de la democracia que se consolida a fines del siglo pasado- se verifica la entrada de lo político y lo público en la ciudad, básicamente a través de dos vertientes que obtuvieron relevancia en este principio de siglo: la primera vinculada a la política, donde sobre salen los debate de los modelos de gestión de los gobiernos locales en términos del peso que se le asignaba a lo público, lo privado o a la denominación cooperación publico/privado, que mostraba visiones políticas distintas del gobierno de la ciudad. Allí está los estudios referidos a la gobernanza, la administración, la gestión y la eficiencia que tantos documentos, manuales e investigaciones se han realizaron.

Pero también se debe tomar en cuenta que con la descentralización del Estado produjo una descentralización de la política, en términos de que los sistemas de representación política hicieron que muchos de los partidos políticos nacionales recuperen a los territorios (locales o regionales), aparezcan partidos y movimientos políticos de corte local o regional, así como haya un refrescamiento de la representación con el apareamiento de nuevos liderazgos venidos de los grupos etéreos (jóvenes), géneros (mujeres), etnias (indígenas, afros) y temáticas (ambientalistas) entre otros. La política local tendencialmente se asentó en movimientos ciudadanos locales y en ciertos partidos políticos nacionales que supieron entender estos cambios. Mientras en una primera oleada los municipios gobernados por estas nuevas fuerzas se dedicaron al fortalecimiento de la sociedad civil (presupuesto participativo, descentralización intra municipal, plan estratégico), lo cual les dio continuidad administrativa y apoyo ciudadano; en la segunda ola la tesis principal fue la del forta-

lecimiento de la esfera pública, obteniéndose resultados negativos: Gustavo Petro en Bogotá cerró un ciclo de tres gobiernos municipales de tendencia progresista y Augusto Barrera en Quito perdió la reelección con más de 21 por ciento respecto del triunfador.

Y la segunda relacionada con el espacio público. Resulta llamativo que en un contexto donde se realizan distintos llamados respecto a la crisis del espacio público, este tema adquiera tanta importancia en los estudios urbanos. El espacio público aparece como el criterio central para comprender las propias crisis de las ciudades, en la medida que la ciudad es definida como espacio público (Borja y Muxi, 2000). Y al mismo tiempo -aunque desde otra clave analítica (Salcedo, 2002)- se asume que estos espacios forman parte de complejos entramados de relaciones de poder. La preocupación por los espacios públicos se divide en tres discusiones generales, que han tenido un gran impacto en la agenda urbana. Por un lado, aproximaciones que enfatizan los vínculos que existen entre espacio público y ciudadanía, así como en las formas de reconocer al otro y en la construcción de criterios de igualdad/diferencia.

Frente a la pregunta de si existe efectivamente un giro a la izquierda en los gobiernos municipales en América Latina y el Caribe, es factible responder positivamente, aunque con algunas reservas, debido a que habría que ampliar el universo de estudio más allá de las ciudades grandes y, sobre todo, realizar un análisis de las políticas urbanas llevadas a cabo.

Sin embargo, en los últimos procesos electorales llevados a cabo en Ecuador, Colombia, México, Chile y Brasil queda la impresión que este giro comienzan a revertirse -mostrando un cierre de ciclo-, donde aparecen cuatro constantes: un giro a la derecha, un nivel de alto abstencionismo, u fuerte peso de la religión y el aumento del fenómeno del independentismo.

De todas maneras se debe contar con una definición de lo que se entiende como gobierno local de izquierda, para contrarrestarlo con las políticas desarrolladas en los procesos reales. En esta perspectiva, quedan dos líneas argumentales: la primera, que es insuficiente definirse solo frente al modelo neoliberal y la segunda, que se debe trabajar sustancialmente en el cambio de las lógicas del mercado del suelo, del sentido de la planificación urbana como ente regulador y controlador de los mercados inmobiliarios, de la producción y distribución de las infraestructuras, del impulso a la participación (democracia directa), del desarrollo de políticas sociales, de las políticas de ingresos y de egresos de los presupuestos y del reconocimiento de los derechos civiles. De todas maneras habrá que trabajar dentro de las limitaciones que puedan venir de los ámbitos superiores de gobierno; esto es, una discusión y una reivindicación frente a los principios de la autonomía local.

Históricamente las ciudades en América Latina y el Caribe, por el cierre del ciclo de la migración del campo a la ciudad están -por primera vez- en condiciones de pensar en una ciudad de la calidad y no de la cantidad como ocurrió en el pasado; es decir, no solo en el sentido de proveer más viviendas, servicios e infraestructuras sino también de nuevas formas y más democráticas de gobierno de la ciudad, que vayan en la línea argumental de devolver la polis a la ciudad.

En ese sentido el giro a la izquierda podría ser el cambio más importante que se estaría produciendo en las ciudades Latinoamericanas de estos últimos años, en tanto aparecería como la propuesta alternativa a la ciudad neoliberal, que dominó (domina) hegemónicamente hasta principios de este siglo.

No se puede negar que, con los datos manejados, hay una correlación clara entre el tamaño mayor de las ciudades y los virajes a la izquierda; procesos que también son relevante en las ciudades capitales que se convierten en escenarios nodales del conflicto político local y nacional en América Latina. En las ciudades pequeñas probablemente el peso de los caciques locales y la ausencia de capital social hacen que los políticos de derecha puedan tener mayor entrada.

En este conjunto de procesos se evidencia la ausencia del mundo académico, tanto que hay un gran vacío en los estudios políticos de la ciudad y cuando existen, son investigaciones poco comparables en la región (hoy domina la casuística). Se trata de superar la comprensión de la ciudad desde perspectivas segmentadas, tecnocráticas y apolíticas.

Pero aquí también conviene plantearse la pregunta de si la izquierda tiene cuadros para impulsar gobiernos de izquierda. La respuesta evidente es que no existen buenos cuadros para administrar la ciudad bajo decisiones alternativas. En esto las Universidades no han sido capaces de formar técnicos con una visión distinta, porque además se encuentran enfrascadas en cumplir con las normas internacionales producidas en los centros de pensamiento mundiales, más que en responder a las demandas de la realidad. Ahora con el retorno de lo público y con el giro a la izquierda, las universidades no piensan en replantear sus syllabus sino en subir puestos dentro de los rankings internacionales.

7.5. SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LAS CIUDADES DEL MAÑANA QUE LAS VIVIMOS HOY

Desde el año 2000 tenemos un gobierno y un poder local ubicado en el espacio municipal ¿Qué es lo que hizo que se invierta la relación? Que antes la relación iba desde el vértice de la pirámide hacia abajo, y hoy parece ser al revés, porque hay muchos municipios que empiezan a demandar a los gobiernos federales no sólo recursos, sino también competencia, cooperación, etcétera. Otra razón concierne a los tres factores que enuncia Sassen: la crisis de los estados nacionales, el peso significativo del mercado y las empresas que forman parte de él, y las ciudades. Las ciudades hoy tienen burocracia internacional.

En otro punto, podríamos decir que se está viviendo la hora de los Alcaldes. El caso de la Ciudad de México me parece uno de los más relevantes y uno de los más “frustrantes”, porque todo Jefe de Gobierno de la Ciudad de México electo popularmente ha aspirado a la Presidencia de la República, lo que antes era impensable, pero ahora es un representante local. Construido por partidos políticos. Esta autoridad se ha convertido en una figura nacional; además que como candidatos siempre tuvieron un peso importante en las elecciones federales. A ello hay que sumar el hecho de que hayan aparecido liderazgos que antes no existían. Por ejemplo, el caso de las mujeres: hoy en día hay alcaldesas; o los ambientalistas, y otro tipo de líderes locales, que llegan a puestos de elección popular. Quizá el caso más interesante sea el de Néstor Kirchner, que empezó como concejal, fue diputado y alcalde, presidente de la república y senador; pero hay alcaldes que llegaron a ser directamente presidentes de la república en varios países.

También el papel de las mujeres en la presidencia de las repúblicas tiene que ver con esto, porque las mujeres ya no son actores distantes para la población. Ya se les vio actuando en genérico en cada uno de estos puestos de elección popular, y no tiene por qué ser distinto cuando lleguen a la

presidencia de la república. También están los guerrilleros que llegaron a ser presidentes, como Dilma Rousseff, que incluso estuvo presa, pero también está el caso del presidente del Salvador o José “Pepe” Mujica. Este cambio en los gobiernos locales y sus sociedades han producido nuevas presencias que son absolutamente evidentes.

Otro punto es que las capitales de América Latina y el Caribe están en un proceso de reconstrucción. Bolivia tiene una capitalidad compartida entre La Paz, Santa Cruz y Sucre; o Venezuela, un ejemplo menos democrático, en donde el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) perdió las seis alcaldías de Caracas y construyó una sola sobre ellas para gobernar toda la ciudad. En el caso de Quito, en el año de 1992 se aprobó una ley para la creación de un Distrito Metropolitano, del que hoy se debate un estatuto de autonomía. Hay casos muy complejos de conurbación, como el de la Ciudad de México, de Buenos Aires, de San Pablo, que llevan a discusiones de cómo manejar ese tema. En San Salvador han logrado crear una Unidad de Planificación para toda la Región Metropolitana, la cual es presidida anualmente por uno de los alcaldes de la región metropolitana. Y también están apareciendo nuevas formas jurídicas para la gestión de estas entidades.

Tenemos ciudades muy complejas, como el caso de Santiago de Chile, que tiene 37 comunas autónomas. Con Michelle Bachelet se creó una Intendencia Regional, que también llevó a la elección de intendentes regionales⁹³. La idea es que en cada una de estas regiones haya un intendente electo popularmente. Lo mismo pasa en el caso de Lima, que en tiempos del presidente Fujimori implementó 47 municipios distritales, un municipio provincial, y al lado está el Callao, que también es una provincia distinta a Lima, pero que está pegada con otros cuatro municipios distritales más. Aquí también hay un debate acerca de cómo reconstituir esto.

Luego están las situaciones de Quito y Bogotá, donde se han subdividido los espacios, pero sin crear autonomía. El caos de Bogotá cuando fue alcalde Luis Garzón fue muy interesante, porque allí se tienen 20 alcaldías menores y una alcaldía mayor. Luis Garzón, que como alcalde mayor tenía a su discreción nombrar a los 20 alcaldes menores, puso en ellas a 20 mujeres, lo que fue un impacto simbólico y los resultados no fueron malos. También está el caso de los mexicanos, con la nueva Constitución de la Ciudad de México, que fue algo que hizo en su momento Buenos Aires.

Restaría preguntarse ¿cómo salir de esta ciudad dispersa que actualmente tenemos? Parecería que aquí ha aparecido un concepto que todavía hay que trabajarlo más, que está vinculado al derecho a la ciudad: el de justicia territorial. Habría que también discutir la ciudad compacta pues aún no hay ninguna en América Latina y el Caribe; yo creo que es más fácil que surjan donde los procesos de urbanización se cerraron definitivamente. Pero esta situación nos da la posibilidad de discutirlo y rescatar cosas interesantes. En términos de lo político, yo creo que los grandes cambios en las ciudades de nuestra región se han dado en este campo. Por un lado, está el paso de la delegación a la representación y el fortalecimiento de las democracias locales. Aquí tiene que venir la redefinición de la participación, que no podrá ser nunca algo como lo que ocurrió con las teorías de la marginalidad. Está también el autogobierno, cuestión que nos parece fundamental, pues la autonomía pasa por ahí. Y luego está el derecho a la ciudad, entendido como el derecho a la política, a la economía y a la distribución de los beneficios que produce esa ciudad, así como el derecho al acceso a los equipamientos y servicios, etcétera.

⁹³ Chile, desde la época de la dictadura de Pinochet, dividió sus regiones en una especie de escalera. La idea es que en cada una de estas regiones haya un intendente electo de manera popular.

En general, la universidad en América Latina y el Caribe tiene una deuda pendiente: el de producir nuevos técnicos. De hecho, sería muy interesante discutir, por ejemplo, los currículums; evaluar si están respondiendo o no a la realidad de nuestras ciudades. El caso de ese proceso del giro a la izquierda, que cerró en 2014 cuando los Alcaldes de izquierda de Bogotá, Quito y Lima no pudieron reelegirse. Uno de los grandes problemas que tuvieron las tres alcaldías antes mencionadas fue la falta de cuadros técnicos. Puede ser que los alcaldes tuvieran un discurso interesante, progresista, etcétera, pero no pudo ser procesado por los cuadros medios.

Finalmente, pensemos en la ciudad de mañana y en el gobierno municipal que la acompañará. Estudiemos los sistemas de ciudades. La planificación urbana hoy en día, ya sea desde la perspectiva pos neoliberal –en algunos casos– o desde el retorno a lo público en otros, tendría que discutir cuál es su papel.

8. BIBLIOGRAFÍA

- ADRIANZÉN, ALBERTO (1993). *Regiones ¿Si o No?*, Ed. Grupo Propuesta, Lima.
- AGHON, GABRIEL Y GEROLD KRAUSE (1996). *Descentralización fiscal en América Latina*. Ed. CEPAL-GTZ, Santiago.
- ARRIAGADA, CAMILO. (2000). *Pobreza en América Latina, nuevos escenarios y desafíos de política para el hábitat urbano*. Santiago: CEPAL.
- ARISTÓTELES (2012), *Política*, ed. Grupo Planeta, Madrid.
- BANCO MUNDIAL (1991). *Política urbana y desarrollo económico: un programa para el decenio 1990*. Washington.
- BARRIOS, FRANZ (2002). *El Estado Triterritorial, una nueva descentralización para Bolivia*. Ed.Plural, La Paz, 2002.
- BECK, ULRICH (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Madrid: Paidós.
- BITTAR, JORGE (1992), *O Modo Petista de Governar, Cuadernos de Teoría y Debate*, Sau Paulo.
- BOISIER, SERGIO (1997), “Centralización y descentralización en América Latina a Medios de los 90’s”, en: Revista SIAP, No. 114, Cuenca, 1997.
- BORJA, JORDI (1994). *Barcelona un modelo de transformación urbana*. Quito: PGU- HABITAT.
- BORJA, JORDI (1987). *Descentralización y participación Ciudadana*, Ed. IEAL, Madrid.
- BORJA, JORDI (2011). *La revolución urbana y el derecho a la ciudad*. Quito: Olacchi. Borja, Jordi (2011). *Revolución urbana y derecho a la ciudad*. Quito. Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos.
- BORJA, JORDI Y MANUEL CASTELLS (1998). *Local y global*. Madrid: Taurus.
- CARRIÓN, FERNANDO. (2001). *La ciudad construida: urbanismo en América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador.
- BOURDIEU, PIERRE (2010), “Efectos de lugar”. En Bourdieu, P. *La miseria del mundo*. Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- BURBANO DE LARA, FELIPE (2014): “El giro a la izquierda en AL: enfoques, debates, controversias y dudas”. Notas de conferencia.

CALDERÓN, FERNANDO Y JORDI BORJA (1989). *Descentralización y democracia, Gobiernos Locales En América Latina*. Ed. CLACSO-SU. Santiago, 1989.

CARRIÓN, FERNANDO (1997): *Gobiernos locales y nuevos liderazgos en América Latina* en Íconos No 3. Quito.

CARRIÓN, FERNANDO (2001): *La ciudad construida, urbanismo en América Latina*, Ed. FLACSO-Ecuador, Quito.

CARRIÓN, FERNANDO (2007), *El desafío político de gobernar la ciudad*, Revista Nueva Sociedad, No 212, Ed. ILDIS, Buenos Aires.

CARRIÓN, FERNANDO (2010). *Ciudad, memoria y proyecto*. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos.

CASTAÑEDA, JORGE (2006): "Latin America's Left Turn" en: Foreign Affairs.

Cameron, Maxwell y Hershberg, Eric (2010), *Latin America's Left Turn. Politics, policies and trajectories of change*, Boulder CO, Lynne Rienner, 2010.

CASTELLS, MANUEL. (1999). *La era de la información*. Barcelona: Siglo XXI. Choay, Françoise. 1970. *El urbanismo, utopías y realidades*. Barcelona: Lumen.

CORAGGIO, JOSÉ LUIS (1997). *La descentralización, un día después*. Buenos Aires, 1997 Cuadrado Roura.

JUAN Y JOSÉ FERNÁNDEZ (2005). "Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad": *Gobernar las metrópolis*. Eduardo Rojas (ed.). Washington: BID.

GORELIK, ADRIÁN. (2009). "Buenos Aires, la formación del presente". Pedro Pérez (ed.). Quito: OLACCHI.

PEASE, HENRY (1991), *Construyendo un gobierno Metropolitano*, Ed. IPADEL, Lima.

FERNÁNDEZ, GUSTAVO (1997). *Privatización y descentralización*, Ed. ILDIS, La Paz.

FORERO, CLEMENTE, et. al. (1977). *Descentralización y participación ciudadana*, Ed. Tercer Mundo, Bogotá.

FRANK, JONAS (1999). "Descentralización y relaciones intergubernamentales: experiencias europeas y lecciones para Ecuador", En: Revista Iconos, Ed. FLACSO, Quito.

FRANKY, PABLO (2000). *Descentralización andina*. Ed. OEA-U. Javeriana. Bogotá.

KUHN, THOMAS S. (2005). *La estructura de las revoluciones científicas*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

MUÑOZ, FRANCISCO (comp) (1999). *Descentralización*, Ed. TRAMASOCIAL. Quito.

OJEDA, LAUTARO (1998). *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en Ecuador*, Ed. ABYA-AYALA, Quito.

ORTEGA, LUIS (1998). "Descentralización autonómica", en: *Leviatán* No. 74, Madrid.

PETERSON, STEPHEN (1994), "Experiencias comparadas en el diseño de la descentralización", en: *Regionalización, descentralización y desarrollo regional*, Ed. RHUDO-CEAL, Santiago

PUTNAM, ROBERT (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.

REYES, CRISTINA. (2001). *Explorando la geografía de México*. México: Nuevo México.

RIVERA, ROY (1999). *Descentralización y gestión local en América latina*. Ed. FLACSO. San José.

RODRÍGUEZ, ALFREDO (s/f). "La descentralización en América Latina", *Revista FORO*, Ed. FORO, Bogotá.

RODRÍGUEZ, ALFREDO Y RODRÍGUEZ, PAULA (2009), *Santiago, ciudad neoliberal*, Ed. OLACCHI, Quito.

RODRÍGUEZ, JORGE Y MIGUEL VILLA. (1998). *Distribución espacial de la población, urbanización y ciudades intermedias: hechos en su contexto*. En: *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana*. Ricardo Jordán y Daniela Simoni (compiladores). CEPAL.

ROBERTSON, ROLAND (1992). *Globalization: Social Theory and global culture*. Londres: Sage.

SASSEN, SASKIA Y PATEL SUJATA (1996): *Las ciudades de hoy: una nueva frontera*, en *Era Urbana* vol. 4 No 1, Quito.

SASSEN, SASKIA Y SUJATA PATEL (1996). "Las ciudades de hoy: una nueva frontera.". *La Era Urbana* 4 (1): 1-3.

SASSEN, SASKIA (1999). *La ciudad global*. Buenos Aires: EUDEBA.

SASSEN, SASKIA (2003). *Localizando ciudades en circuitos globales*, en *Revista EURE*, V.88, Santiago.

SILVA, ARMANDO (2008). *Los imaginarios nos habitan*. Quito: OLACCHI / INNOVAR.

TOURAINÉ, ALAIN (1996). "El silencio del fin del siglo". *Revista Quehacer* (100): 18- 21.



uim

UNIÓN IBEROAMERICANA
DE MUNICIPALISTAS
UNIÃO IBERO-AMERICANA
DE MUNICIPALISTAS

Plaza Mariana Pineda, 9 · 18009 GRANADA - ESPAÑA
Telf.: 958 21 50 47 · Fax 958 22 97 67

Email: uim@uimunicipalistas.org
<https://www.uimunicipalistas.org>