

## El desafío político de gobernar la ciudad

Las ciudades latinoamericanas están cambiando. De la «ciudad frontera», con una lógica de urbanización basada en la expansión de las periferias y la metropolización industrial, se ha pasado a una «ciudad en red», resultado de la globalización, la reforma del Estado y los cambios demográficos. En este nuevo contexto, se perciben en la región dos modelos políticos de gobierno de la ciudad: el de la ciudad empresarial privada, que recurre al mercado para inyectarle eficiencia a la gestión urbana, y el de la ciudad inclusiva, basada en una revalorización del espacio público y la promoción de derechos. La exitosa experiencia de algunas fuerzas de izquierda demuestra que es posible una perspectiva distinta de gestión de la ciudad.

**FERNANDO CARRIÓN M.**

### ■ Devolver la polis a la ciudad

En la antigua Grecia tuvo lugar el nacimiento de la ciudad y la política, al extremo que la ciudad no se diferenció del Estado<sup>1</sup>. La polis griega, fundada en la democracia, integraba al ciudadano, quien la asumía como propia. De esta manera, la ciudad fue la primera forma de participación política y el escenario de construcción de la tríada compuesta por la ciudad, el Estado y la ciudadanía.

---

**Fernando Carrión M.:** coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Ecuador y editorialista del diario *Hoy*. Concejal del Distrito Metropolitano de Quito y presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (Olacchi).

**Palabras claves:** ciudad, gobierno, globalización, izquierda, América Latina.

1. «El Estado es la ciudad, y la ciudad es el Estado. El problema de la ciudad como tal se traslada al problema de la situación o estado político de sus habitantes, los ciudadanos.» (Chueca, p. 9.)

---

Este sentido histórico se ha ido perdiendo. La ciudad se ha vaciado de la política y de lo público debido, entre otras cosas, a los procesos de privatización, al hecho de que la plaza ha perdido sentido y funcionalidad por los tecnicismos del nuevo urbanismo (agorafobia), a la crisis de los partidos políticos, a la alta fragmentación urbana (foraneidad<sup>2</sup>) y a la emergencia de otras instancias de socialización, como los medios masivos de comunicación.

En América Latina, desde inicios de los 80, la ciudad fue el escenario de la competencia política, pero no logró constituirse en objeto de una propuesta política explícita; es decir, no pudo convertirse en un referente específico para la política, los políticos y los partidos políticos. La relación entre política y ciudad se vio restringida porque los partidos políticos –como instancias de intermediación entre la sociedad y el Estado– carecían de propuestas específicas sobre ella. El Estado tampoco logró formular políticas urbanas claras, integrales y coherentes, a punto tal que la creciente urbanización y la separación entre el organismo político y la participación social, características esenciales del Estado moderno, le restaron atributos a la condición de ciudadanía y transformaron a los gobiernos locales (de cercanía) en apéndices del gobierno nacional (de distancia), según una lógica clientelar.

El crecimiento del Estado lo fue convirtiendo en un verdadero Leviatán, cada vez más separado de la sociedad civil. Las formas de participación se transformaron, en el mejor de los casos, en delegaciones, representaciones o simples sufragios, que no comprometen ni al mandante ni al mandatario. La crisis económica y las políticas de ajuste, privatización y apertura redefinieron la participación social excluyendo a buena parte de la población.

Pero la fuerza histórica de la polis le permitió primero resistir y luego superar esta realidad, gracias a la existencia de un movimiento contradictorio que rige la cualidad esencial de la ciudad. Así, de un tiempo a esta parte, en el contexto de redemocratización que vive América Latina, se observa la búsqueda

---

2. «La ciudad se convierte en un mosaico de espacios inconexos, que tienden a diluir el sentido de unidad desde la perspectiva de las identidades, de la funcionalidad de sus componentes y del gobierno. La fragmentación lleva al habitante de la ciudad a ser visto como extranjero, porque cuando no camina por los senderos habituales hacia el lugar de trabajo o de residencia y sale de su territorialidad (barrio), se le exige identificación, como si fuera necesario un pasaporte para ir de un barrio hacia otro. Ahora nuestras ciudades no son de ciudadanos sino de forasteros. En otras palabras, la fragmentación ha dado lugar a la *foraneidad* en la ciudad, así como a la pérdida de los espacios referenciales para la construcción social (espacio público) y la pérdida del sentido de pertenencia.» (Carrión 2004.)

de una mayor representación política a través de una aproximación interesante entre política y ciudad: esto se confirma en el fortalecimiento del poder local, en el nuevo rol de la ciudad en el mundo, en el desarrollo de procesos de descentralización, en la apertura de nuevos canales de participación y en la emergencia de nuevos actores.

El movimiento histórico que le da vida a la ciudad es el mismo que le permite resistir. Una urbe no es solo el lugar donde se concentra la población: adquiere la cualidad de tal al asumir su condición de polis. Por ello, las *metrópolis* o *megalópolis* no pueden ser simplemente escalas superiores, demográficamente hablando, de la ciudad. Esto implica pasar de una concepción puramente demográfica de la ciudad a otra que tiende a devolverle la polis a la *civitas*, sobre la base de la restitución de la articulación de la tríada ciudad-Estado-ciudadanía. Si la ciudad es el espacio político por excelencia, lo que se observa hoy en América Latina es que la política empieza a retornar a su lugar de nacimiento: la ciudad. Y ello ocurre en una coyuntura en la que hay un desprestigio de la política y una despolitización de la ciudad. En este contexto, la urbe se convierte en objeto de la política, con dos fuerzas claramente identificadas que se disputan su destino.

### ■ La ciudad en la historia

Las ciudades ceremoniales de Tenochtitlán (azteca), Tikal (maya) y Cusco (inca), entre muchas otras, fueron el centro de la conquista española, pero también escenarios claves de resistencia a la dominación y de procesamiento de los conflictos políticos, sociales y económicos. Desde entonces hasta hoy, estas ciudades, como tantas otras, han sido los ejes centrales de las transformaciones más importantes en los ámbitos de la economía, la política y la sociedad.

Las ciudades latinoamericanas han jugado distintos roles políticos en momentos diferentes de la historia: por ejemplo, en la época de la conquista y colonización fueron el núcleo de resistencia a la dominación, al punto que en algunos casos se prefirió el fin de la ciudad –y con ello, de la vida– y se decidió incendiarla. Durante la etapa de la independencia, las urbes fueron el eje de la reivindicación de autonomía respecto del poder colonial. Y en el siglo xx la ciudad fue el escenario de las movilizaciones populares alrededor de la producción (sindicalismo) y del consumo (paros cívicos por servicios), así como de la oposición a las dictaduras. Hoy, en los albores de

este nuevo milenio, todo indica que las ciudades serán la plataforma de relanzamiento del nuevo Estado en construcción.

Esto significa que la ciudad siempre fue el espacio central de las reivindicaciones por días mejores por parte de la población, incluso de aquella que vive más allá de sus límites territoriales. Hoy su función no es distinta, con una diferencia significativa: las ciudades mismas empiezan a ser protagonistas directas de las reivindicaciones de la sociedad, en una nueva coyuntura urbana marcada por nuevos gobiernos de signo progresista y de izquierda. Hoy, de la mano de estas fuerzas políticas, el gobierno de la ciudad en América Latina está viviendo un momento de transición y cambio.

### ■ El universo urbano

El universo urbano de América Latina se caracteriza por la existencia de cuatro ciudades con más de 10 millones de habitantes (México, San Pablo, Buenos Aires y Río de Janeiro) y 46 urbes con más de un millón. Esto significa que hay 50 áreas metropolitanas. Además, existen 16.600 municipios, muchos de ellos recientes y pequeños. Todos son parte del proceso de urbanización que vive América Latina desde la segunda posguerra. En 1950, 41% de la población latinoamericana vivía en ciudades, cuando hoy es casi el doble.

**El universo urbano de América Latina se caracteriza por la existencia de cuatro ciudades con más de 10 millones de habitantes y 46 urbes con más de un millón ■**

Además, hay una importante concentración poblacional en ciertas ciudades que se metropolizan, un redireccionamiento de los flujos migratorios hacia nuevos lugares, entre los que se pueden señalar: el exterior, debido a la migración internacional que genera el paso de la «ciudad frontera» a la «ciudad en red»; las periferias de las grandes ciudades, que crecen aceleradamente y fortalecen su proyección regional; y ciertas zonas dinámicas donde tiende a concentrarse la población.

América Latina se ha convertido en un continente urbano, si se lo mide por la cantidad de población concentrada en las ciudades, pero también por el peso económico, cultural y político que estas han adquirido. La creciente concentración urbana, en un contexto de globalización, ha dotado a la ciudad de un protagonismo único, en un momento en que los territorios también adquieren mayor presencia. Esto ha introducido una nueva dinámica

ciudad-región, definida por una relación económica, cultural, social y política distinta<sup>3</sup>. Las grandes regiones emergentes y las principales aglomeraciones urbanas (capitales) son la avanzada de este proceso y actúan en algunos casos de manera integrada y en otros en franca disputa.

Un caso particularmente significativo es el de las regiones ricas, que buscan imponer sus condiciones para construir una plataforma política de privatización y autonomía como modo de articularse con las áreas económicamente más dinámicas: en México, Monterrey, mediante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), busca acercarse a Estados Unidos; en Bolivia, Santa Cruz intenta consolidar su relación con el Mercosur; en Ecuador, Guayaquil busca fortalecer su vínculo con las economías del Pacífico; Panamá, por su parte, apuesta a fortalecer su rol de intermediación<sup>4</sup>. Existen, además, otras ciudades-región que buscan conectarse con las regiones emergentes aprovechando el hecho de ser capitales, pero renovando su vocación productiva. La idea, en estos casos, es transformarse en unidades de servicios. Para ello desarrollan no centralidades urbanas, sino nodos de integración a las redes urbanas globales: Ciudad de México con la zona de Santa Fe, San Pablo con Berrini y Santiago de Chile con la ciudad empresarial de Huechurba, entre otros casos.

En otras palabras, se trata de una ciudad distinta, consecuencia de las mutaciones demográficas y los procesos de globalización y reforma del Estado. Esta situación expresa los cambios en la relación de la ciudad con la economía y la política, que tienen como consecuencia el surgimiento de nuevas modalidades de gobierno urbano<sup>5</sup>.

---

3. Las elecciones nacionales de 2006 mostraron una inédita dimensión regional de la democracia. México quedó dividido en dos: el norte, que apoyó al Partido Acción Nacional (PAN), y el centro-sur, que se inclinó por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). En Perú, el norte aprista votó por Alan García, mientras que el sur prefirió a Ollanta Humala. En Bolivia, el Oriente respaldó a Evo Morales y el Occidente a Jorge Quiroga. Lo mismo ocurrió en Brasil, Ecuador y Honduras, entre otros países. ¿Por qué está ocurriendo esta polarización? ¿Es el resultado del reacomodamiento de los territorios nacionales como producto de los cambios que introduce la globalización a escala mundial? ¿Será resultado de los procesos de descentralización? ¿Será el cambio de los mercados internos en el contexto de la transnacionalización de la economía?

4. Algunos partidos políticos han seguido un proceso de territorialización. En lugar de abarcar el ámbito nacional, se encapsulan en ciertos territorios convertidos en bastiones o plataformas de expresión. En otras palabras, los viejos partidos políticos, en lugar de renovarse, se han trasladado a los territorios, lo cual les ha permitido conservar un cierto protagonismo. Hoy, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, pesa mucho el anclaje territorial de un «partido».

5. En este sentido es interesante el desarrollo de una institucionalidad internacional desde las ciudades: Flacma (CGLU), Mercociudades, Comunidad Andina de Ciudades, además de otras redes urbanas por temas o actores.

## ■ La nueva coyuntura urbana

La coyuntura urbana de América Latina está cambiando<sup>6</sup>: se ha pasado de la etapa iniciada en la segunda posguerra, con una lógica de urbanización basada en la perifерización popular (favelas, villas miseria, pueblos jóvenes) y la metropolización industrial propia del modelo de sustitución de importaciones y del Estado de Bienestar, hacia otra etapa, medio siglo después, basada en un nuevo patrón de urbanización sustentado en la introspección o el regreso a la ciudad construida y la ciudad en red, en un contexto de globalización.

Sobre esta base es posible formular una hipótesis: hoy existe una ciudad distinta (o, lo que es igual, una nueva coyuntura urbana) apoyada en tres hechos inobjctables: la transición demográfica, que urbaniza el continente; la globalización, que impulsa la internacionalización de la ciudad en red; y la reforma del Estado en sus ámbitos económicos (privatización, ajuste y apertura) y políticos (descentralización, representación e instituciones).

**La demografía.** Del ciclo de migración del campo a la ciudad se ha pasado a una migración urbana-urbana. La disminución del ritmo de urbanización lleva a valorar la ciudad existente (regreso a la ciudad construida)<sup>7</sup>, lo cual genera un cambio global en las demandas sociales urbanas. También hay una modificación en el origen y el destino de los flujos migratorios, lo cual fomenta relaciones interurbanas novedosas –propiciadas, por ejemplo, por la migración internacional– que permiten pasar de una ciudad frontera a otra en red. Las migraciones internacionales hacen que, en algunos países, las segundas o terceras ciudades más importantes se encuentren fuera de los territorios nacionales, lo que crea verdaderas redes interurbanas transnacionales. La dimensión

**La coyuntura urbana de América Latina está cambiando: se ha pasado de la etapa iniciada en la segunda posguerra, con una lógica de urbanización basada en la perifерización, hacia otra basada en un nuevo patrón de urbanización sustentado en la introspección o el regreso a la ciudad construida y la ciudad en red ■**

6. Así como en la política y en la economía existen coyunturas, las ciudades también las tienen. La coyuntura urbana no es otra cosa que un cambio en el sentido del movimiento o del desarrollo hacia otro, que se expresa con la mutación del patrón o la lógica de urbanización.

7. En la década de 1990, Buenos Aires, con una tasa de crecimiento anual de 1,2%, absorbió una población de 1,5 millones en diez años; Bogotá, con una tasa anual de 2,1%, recibió 12 millones; y Santiago, con una tasa anual de 1,5%, absorbió 0,7 millones.

económica de esta realidad se expresa en las remesas económicas, que hoy superan los 60.000 millones de dólares por año. La dimensión política se define sobre la base del debate acerca del carácter de la ciudadanía (en su país de origen y en el de destino): esto introduce temas como el derecho al voto del emigrante, la constitución de zonas administrativas extraterritoriales y la discusión sobre nacionalidad o ciudadanía, entre otras cuestiones. La dimensión cultural lleva a conformar, como dice Beck (1998), «comunidades simbólicas» configuradas en «espacios sociales transnacionales» que se sustentan, a su vez, en sociedades transnacionales, lo cual lleva a la pregunta: ¿cómo pensar una ciudad que no solo se encuentra dispersa, sino que está en otra parte?

**La globalización.** Es el segundo fenómeno que está redefiniendo la coyuntura urbana de América Latina. La globalización social, cultural y económica produce una tendencia creciente hacia la concentración de sus efectos en el ámbito local (Borja), porque requiere de lugares estratégicos –las ciudades– para proyectarse de manera ubicua en el territorio planetario. Sin embargo, lo local sólo tiene viabilidad en un «número reducido de sitios»<sup>8</sup> y está en función del lugar que cada uno ocupa en el sistema urbano global<sup>9</sup>. Este proceso está relacionado con la revolución científico-tecnológica en la rama de las comunicaciones<sup>10</sup>, en dos aspectos: por un lado, la aproximación relativa de los territorios distantes y la modificación de la geografía planetaria, que genera una reducción de la barrera espacial por la anulación del espacio debido a la disminución del tiempo de traslado (Martner)<sup>11</sup>. El segundo aspecto de la revolución científico-tecnológica que incide en la reconfiguración urbana se vincula a los modernos medios de comunicación, que se convierten en la instancia fundamental de socialización de la población, en el centro de la industria cultural y en el eje de la integración social. La globalización internacionaliza a la ciudad y crea la idea de ciudad en red. Esto hace que las ciudades del

---

8. «[...] cuanto más globalizada deviene la economía, más alta es la aglomeración de funciones centrales en un número relativamente reducido de sitios, esto es, en las ciudades globales.» (Sassen, p. 31.)

9. «El tamaño o la importancia de un actor depende del tamaño de las redes que puede comandar, y el tamaño de las redes depende del número de actores que puede agrupar. Como las redes consisten en el número (grande) de actores que tienen posibilidades diferentes para influenciar a otros miembros de la misma red, el poder específico de un actor depende de su posición dentro de la red.» (Randolph, p. 28.)

10. «En la década pérdida de los 80 la única industria que se desarrolló en América Latina fue la de la comunicación.» (García Canclini, p. 26.)

11. En la relación tiempo-espacio que esta determinación plantea, se debe señalar que la sociedad de la riqueza se mueve más en el ámbito del tiempo (espacio de los flujos) y la de la pobreza, más en el nivel del espacio (espacio de los lugares), con lo cual, por un lado, la pobreza y la riqueza no se encuentran como antaño y, por otro, se habla de la «glocalización», que constituye «un proceso de nueva estratificación a nivel mundial». (Beck, p. 88.)





Norte se asocian con el norte de las ciudades del Sur, lo cual refuerza la tendencia a la concentración y la exclusión<sup>12</sup>. La consecuencia es el desarrollo de grandes aglomeraciones urbanas, con múltiples externalidades negativas y una alta polarización, lo cual conduce a cuestionar su viabilidad en términos de productividad y gobernabilidad.

**La reforma del Estado.** La reforma del Estado, que se inició con el retorno a la democracia en América Latina desde principios de los 80, reposiciona a la ciudad como el escenario central de la democracia y la convierte –gracias a la descentralización y a los cambios económicos y demográficos– en un actor protagónico. Esta situación viene acompañada de un significativo proceso de reforma política, que fortaleció el presidencialismo, transformó las instituciones y propició la descentralización, y una reforma económica, que impulsó la apertura económica, priorizó la competencia (antes que la cooperación) interurbana, contribuyó a la privatización de la economía (lo cual redujo significativamente el empleo estatal) y concretó un ajuste que obligó a recortar el presupuesto social.

**Nos encontramos con un proceso que se expresa en la introspección hacia la ciudad construida, en un contexto de formación de ciudades globales ■**

La transformación impulsada por los tres procesos señalados tiende a modificar el patrón y la lógica de la urbanización en América Latina. Si a partir de la segunda posguerra se consolidó una urbanización caracterizada por su desa-

desarrollo periférico-expansivo y de modalidad metropolitana con alta primacía urbana, medio siglo después nos encontramos con un proceso que se expresa en la introspección hacia la ciudad construida, en un contexto de formación de ciudades globales<sup>13</sup>. En esta nueva coyuntura urbana, cada ciudad busca una nueva función, y en particular las ciudades capitales.

**■ Las ciudades capitales**

Las ciudades capitales viven un proceso de redefinición y transformación significativa, cuyo origen es la recuperación de la democracia en un contexto de

---

12. En este caso, por ejemplo, la segregación urbana deja de manifestarse exclusivamente dentro de las ciudades para pasar a ser un fenómeno interurbano.

13. Quizás las iniciativas más interesantes que se desarrollan en América Latina sean las que tienen lugar en el Mercosur, sobre todo con la creación de la red Mercociudades, y en la frontera México-Estados Unidos.

reforma del Estado, ya que ellas son el lugar principal de asiento de los aparatos estatales.

La reforma política, uno de cuyos ejes es la descentralización, puso en cuestión la capitalidad de la ciudad, en un proceso que se podría definir como «descapitalización». Esto ocurrió en un momento en que los gobiernos locales reciben más recursos y competencias y provocó en el imaginario social el fin de la ciudad emblemática que representa a un país, lo cual produjo un cambio en la articulación del conjunto de las ciudades en cada sistema urbano nacional.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que actualmente todas las urbes eligen, a través del voto popular, a sus máximas autoridades; las últimas en entrar en esta lógica democratizadora fueron México DF y Buenos Aires. Esto permitió abrir un debate acerca del sentido de futuro de la ciudad y contribuyó a que la población pudiera adscribirse a cada propuesta política; de esa manera se fortalecieron la representación y la discusión respecto de los proyectos colectivos. Esta reforma implica una transformación sustancial del modelo de municipio: del municipio delegado desde un poder central y distante, a otro construido desde la comunidad y, por lo tanto, más próximo a la sociedad.

Estos dos procesos –la descapitalización de las ciudades capitales y la elección popular de sus autoridades– han generado un hecho importante: en la mayoría de los casos las capitales son gestionadas por fuerzas políticas opuestas al gobierno nacional (con unas pocas excepciones, como Montevideo, Caracas y Panamá); esto es, las capitales se han convertido en «antigobiernistas». Las ciudades capitales o las grandes aglomeraciones urbanas en América Latina se han convertido en los referentes opuestos 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 una cadena de transmisión del poder nacional hacia la sociedad local, mediada por la municipalidad.

El rol de las ciudades capitales también ha cambiado como consecuencia de la reforma económica. Las privatizaciones generaron una disminución significativa de la oferta de empleo estatal, lo cual ha cambiado la esencia de la ciudad, justo en un momento en que el sector productivo industrial privado se contrajo. El resultado es que la ciudad cambió su esencia económica y hoy es una entidad territorial de servicios. Y, complementariamente a la reforma económica, se implementó una política social focalizada en aquellos

sectores que deben ser compensados por el ajuste, que reduce sustancialmente los recursos destinados a la acción social.

En este nuevo contexto, es natural que las ciudades capitales se encuentren en una fase de franca reconstitución: en Bolivia se debate qué ciudad debe ser la capital del país; en Venezuela también se discute el rol de Caracas como parte de la reforma constitucional que se está tramitando; en México, la capital analiza un nuevo 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 una ciudad-región.

Otro cambio importante de las capitales tiene que ver con las formas de gobierno vinculadas al territorio. Esta transformación se explica por los procesos de crecimiento acelerado de la ciudad y las opciones de política urbana, que generan cuatro cambios importantes. El primero es producto del crecimiento demográfico explosivo, que ha producido la absorción de los espacios circunvecinos (conurbación), lo cual genera un entrecruzamiento de jurisdicciones de distinto nivel, provincial y municipal. Son, en definitiva, grandes aglomeraciones urbanas donde las circunscripciones territoriales quedan superpuestas unas a otras. Los casos que mejor ilustran esta realidad son los de México y Buenos Aires. Algo similar ocurre en San Pablo, aunque en este caso no se trata de una capital nacional.

El segundo cambio en la relación entre el gobierno y su territorio se deriva de las decisiones de política pública que, con distintas modalidades, establecen divisiones dentro de cada territorio. Un ejemplo es la propuesta de Augusto Pinochet de apelar al viejo principio «divide y reinarás» para fraccionar Santiago: se creó así una ciudad compuesta por 56 comunas autónomas, sin que exista una autoridad para el conjunto urbano. Las obras de vialidad y vivienda, por ejemplo, no son asumidas por las municipalidades, sino por los respectivos ministerios del gobierno nacional. Tanto es así que en febrero de este año, cuando se puso en funcionamiento el proyecto Transantiago –que buscaba una reestructuración global del transporte de la ciudad–, este generó un cuestionamiento social sin precedentes, que produjo una caída de la popularidad de la presidenta Michelle Bachelet de no menos de nueve puntos porcentuales.

El tercer cambio, verificable en Lima y Caracas, no es resultado de una decisión política, sino de la inercia de la urbanización, que ha llevado a la coexistencia de varias unidades territoriales que conforman la ciudad como un todo. Mientras que Lima Metropolitana cuenta con un alcalde para la totalidad de su territorio,

con 42 alcaldías distritales, en Caracas hay seis alcaldes, sin que exista uno que coordine el gobierno de la totalidad del territorio urbano.

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 una ley que creó ocho administraciones zonales, mientras que Bogotá, luego de la reforma constitucional de 1991, alberga 20 alcaldías menores.

### ■ La ciudad: un actor con protagonismo

Dado su peso demográfico, político, cultural, social y económico, las ciudades han alcanzado un protagonismo tal 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) y el mercado (en ascenso). Los procesos simultáneos de globalización y de descentralización que se perciben mundialmente tienden a redefinir las funciones y el peso específico de las ciudades y los gobiernos locales, precisamente en un momento en que se cierra el ciclo migratorio del campo a la ciudad.

Los Estados pierden fuerza en el escenario internacional debido a una crisis en apariencia irreversible, contrariamente a lo que ocurre con las empresas transnacionales, cada día más vigorosas, que fracturan con sus políticas de escala mundial la presencia estatal y extienden la mano invisible del mercado a los lugares estratégicos: las ciudades.

En ese contexto, la ciudad adquiere protagonismo y se transforma significativamente porque existe un importante proceso de concentración de la población, de desarrollo de las tecnologías de comuni-

cación, del mercado y de la política, y por el empoderamiento de la ciudad debido a los procesos simultáneos de globalización y descentralización. Este movimiento de cosmopolización urbana permite hablar de un importante cambio en la definición clásica de la ciudad enclaustrada y delimitada, a otra

**La ciudad adquiere protagonismo y se transforma significativamente porque existe un importante proceso de concentración de la población, de desarrollo de las tecnologías de comunicación, del mercado y de la política ■**

que ha multiplicado sus mutuas y plurales relaciones en ámbitos más amplios. En todo caso, hoy la ciudad se define como una ciudad en red y no como la ciudad frontera del pasado.

Paralelamente, hay un cambio acelerado en el conjunto de los municipios de América Latina, que lleva a una importante transformación en su denominación: del «municipio» se pasa al «gobierno local». Esta mutación se comprende, por un lado, por el proceso de fortalecimiento de la sociedad local generada por el ascenso de nuevos sujetos sociales como mujeres, indígenas, ambientalistas y jóvenes, y la consecuente renovación de los liderazgos. Y, por otro, se explica por la descentralización, que produce una hegemonía municipalista y el fortalecimiento de los poderes locales debido al incremento de los recursos económicos, el aumento de las competencias y la ampliación de la representación y la participación social. Esto hace pensar en un retorno a la idea de ciudad-Estado. Como consecuencia, 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 gobierno de la ciudad: los modelos políticos

Como hemos visto, una de las grandes tendencias de cambio es la privatización de la gestión pública en todos sus órdenes. El ingreso del sector empresarial privado (nacional e internacional) produce una transformación de los marcos institucionales y de las modalidades de gestión. La privatización hace que la ciudad empiece a ser víctima del abandono de lo cívico, de la pérdida de su condición de espacio público y del fortalecimiento de la exclusión de

**Se han generado distintos modelos de gestión: uno concibe al espacio público como un freno para el desarrollo urbano, mientras que el otro pretende atemperar la crisis mediante un enfoque que le asigna un mayor peso a lo ciudadano ■**

los sectores populares. Se registra una concentración de la propiedad y la penetración de capitales transnacionales en desmedro del pequeño capital nacional, lo cual reduce el compromiso de la población con la ciudad y erosiona el sentido de ciudadanía.

En la nueva coyuntura urbana se han generado distintos modelos de gestión: un modelo apuesta a la vía mercantil privada y concibe al espacio público como un freno para el desarrollo urbano, mientras que el otro pretende atemperar la crisis mediante

un enfoque que le asigna un mayor peso a lo ciudadano (enfoque de derechos). Estos dos modelos de gobierno urbano no se presentan de manera pura, aunque puede verse, en cada caso, el predominio de uno de ellos.

El primero es el de la ciudad empresarial-privada. Busca normar la urbe desde la perspectiva mercantil como respuesta a la crisis urbana. La propuesta está inscrita en el desarrollo de una ciudad del mercado como salida al caos, y parte de una concepción que critica lo estatal desde una perspectiva de participación de la «sociedad civil» a través de los procesos de privatización, como forma de ampliar el mercado y maximizar la soberanía del consumidor. Es un mecanismo de difusión y generalización del mercado que disgrega la demanda y atomiza los conflictos urbanos, basado en una doble crítica: lo público es ineficiente, lo privado es eficiente; lo estatal es centralización, lo privado es participación.

Administrativamente, este modelo plantea una reestructuración del aparato municipal mediante la profusión de las llamadas «empresas municipales», «corporaciones» o «fundaciones», que tienden a privilegiar lo sectorial sobre lo integral. Con ello se busca «despolitizar» las decisiones fundamentales de política urbana para lograr, supuestamente, un manejo presupuestario más eficiente. Esto supone el traslado de la representación política desde los concejos municipales, originados en la voluntad popular, hacia los directorios de las empresas constituidos corporativamente<sup>14</sup>. Esta propuesta privilegia la gestión (no el gobierno) privada sobre la pública, y modifica la relación entre el Ejecutivo y el concejo municipal, lo cual menoscaba la representación y concentra las decisiones en un vértice alejado de la sociedad. Aunque supone que así se destierra la política y se dota de gobernabilidad a la gestión municipal, en realidad se cambian los contrapesos institucionales y las formas de representación: de las modalidades político-electorales a las funcionales, territoriales y gremiales.

El alcalde, en esta perspectiva, es considerado como un gerente que limita su acción a la provisión de servicios y el cuidado de la eficiencia administrativa. En el manejo presupuestario, se privilegia el cobro de tasas –pago por servicios

---

14. La oferta de la empresa se rige por criterios mercantiles de eficiencia y produce cambios significativos dentro del municipio y en la relación entre este y la población: sectorializa la acción municipal sobre la base de que cada servicio crea su propia demanda, especializa la acción municipal en los servicios –con lo cual las tasas tienden a imponer su lógica tributaria sobre los impuestos– y corporativiza la gestión pública, y de esa manera limita las formas de representación social, segmenta la sociedad y produce un distanciamiento con la población.

prestados— por sobre los impuestos. Su acción política se inscribe en una lógica de competitividad, más que de cooperación, en el proceso de globalización. Las ciudades que encarnan este modelo son Curitiba en Brasil, Guayaquil en Ecuador, Monterrey en México, Santiago en Chile y Lima en Perú.

El otro modelo, al que llamamos «ciudad inclusiva», pretende resignificar lo público como opción frente a los problemas urbanos, a través de dos estrategias: por un lado, la reconstitución del aparato municipal como una instancia estatal y pública de gobierno, dentro del cual la participación y la representación son elementos claves. Y por otro, la reconstitución de la ciudad a partir del espacio público, como un factor estructurante de la urbe en su dimensión física (organización espacial), social (identidades e integración) y ciudadana (constructor de derechos: salud, educación, etc.).

Se trata de un esquema de gobierno local, y no solo de gestión. El objetivo es tener una incidencia general en la sociedad local a partir de una multiplicidad de competencias —en contraposición con el municipio como prestador de servicios— y encontrar un justo medio entre representación y participación de la sociedad en el aparato municipal. Sobresalen aquí las ideas de democratización del gobierno local y de racionalización de su administración pública a partir del énfasis en lo territorial por sobre lo sectorial. Este enfoque impulsa la gobernabilidad y el desarrollo urbano (económico, social, cultural), a través de una mejor integración social —que no implica homogenización— y una mayor participación de la población. La gestión asume diferentes perspectivas: la «ciudad de todos» en Lima, la propuesta del «presupuesto participativo» de Porto Alegre<sup>15</sup> o la de «planificación estratégica» de Rosario o Montevideo. En este esquema, el alcalde se transforma en el jefe de gobierno.

### ■ La izquierda en la ciudad

Históricamente, la izquierda latinoamericana miró con desdén el municipio y las ciudades, entre otros motivos por el hecho de que el escenario local estuvo siempre dominado por los caciques y las clientelas políticas. Alfonso Barrantes, tras ser elegido alcalde de Lima en 1984, rompió esa tradición en la región. Lo hizo a partir de un plan de acción y gobierno municipal traducido en la consigna «una ciudad para todos», para lo cual utilizó el programa social

---

15. Desgraciadamente, cuando la cooperación internacional lo asumió como «caso exitoso» y, por tanto, lo hizo suyo, terminó por desnaturalizarlo: lo convirtió en un ejercicio tecnocrático y no en un proceso político sustentado en un proyecto de ciudad.

del «vaso de leche» como ilusión movilizadora. Aunque luego intentó sin éxito dar un salto a la escena nacional, implicó una ruptura histórica cuya importancia la izquierda peruana no llega a comprender hasta el día de hoy.

Hoy, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, la izquierda busca conquistar los espacios locales, porque los conceptúa como ámbitos privilegiados del vínculo entre la sociedad y el Estado y porque los entiende como un escalón hacia lo nacional. Los enfoques desarrollados en las ciudades donde han llegado al poder las fuerzas de izquierda generaron importantes aportes al desarrollo urbano, a sus formas de gobierno y a la satisfacción de las múltiples demandas y expectativas de la población. En América Latina hay muchos ejemplos de buenas gestiones locales a cargo de fuerzas de izquierda o centroizquierda, como Montevideo, México, Rosario y Bogotá. En algunos casos, las fuerzas de izquierda se han afirmado en las ciudades para, desde allí, proyectarse al gobierno nacional: el ejemplo emblemático es el de Tabaré Vázquez, quien fue alcalde de Montevideo y hoy es presidente de Uruguay. Otro ejemplo es el Partido de los Trabajadores (PT), en Brasil, que luego de gestiones exitosas en algunas municipalidades importantes, como Porto Alegre y San Pablo, logró promover a Luiz Inácio Lula da Silva a la Presidencia. El tercer caso es el de México, donde el PRD intentó, aunque sin éxito, llevar a la Presidencia a los dos jefes de gobierno de la ciudad de México, Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador. El cuarto caso es el de la provincia de Santa Fe, en Argentina, donde luego de sucesivas gestiones locales del Partido Socialista, el ex-intendente de Rosario, Hermes Binner, llegó a la gobernación.

Sin embargo, la buena gestión local no es patrimonio exclusivo de la izquierda, ya que también hay gobiernos locales exitosos a cargo de fuerzas de centro o de derecha, como Curitiba en Brasil, Monterrey en México, Guayaquil en Ecuador y Medellín en Colombia, entre otros.

## ■ Conclusión

La ciudad fue la primera forma de participación ciudadana y es el espacio público por excelencia. Por ello las urbes se han convertido en los lugares

**Históricamente, la izquierda latinoamericana miró con desdén el municipio y las ciudades, entre otros motivos por el hecho de que el escenario local estuvo siempre dominado por los caciques y las clientelas políticas ■**



emblemáticos de reivindicación social y expresión política: en México, para convertirse en un movimiento nacional, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) tuvo que salir de Chiapas y recorrer varias ciudades, hasta finalmente llegar al Zócalo. Las Madres de Plaza de Mayo, en Argentina, comenzaron a reunirse frente a la Casa Rosada para protestar por los desaparecidos de la dictadura militar y hoy son un símbolo de alcance continental. En Bolivia, el movimiento indígena se trasladó a la Plaza de San Francisco en la protesta que concluyó con la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada.

La ciudad es el lugar donde los derechos y los deberes de la población se constituyen, a partir de tres elementos centrales. En primer lugar, la polis, es decir el espacio de la participación y la democracia que busca representar al colectivo social en la satisfacción de los derechos políticos, sociales, culturales y económicos propios de la ciudadanía. Luego, la *urbs*, como el espacio diferenciado de lo rural que representa la inserción del ciudadano en la ciudad, porque es aquí donde se construyen los derechos sociales. Y por último la *civitas*, como el espacio que construye una comunidad de sentido, porque representa el derecho que tiene la población a la identidad y la representación.

Eso es, en suma, la ciudad: el espacio donde nacen y se ejercen los derechos y deberes de ciudadanía, y donde el ciudadano se constituye como el elemento esencial de la vida social. ☒

## **Bibliografía**

- Beck, Ulrich: *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Madrid, 1998.
- Borja, Jordi: *Barcelona, un modelo de transformación urbana*, PGU, Quito, 1994.
- Carrión, Fernando: *Gobiernos locales y descentralización*, FECS, Caracas, 1996.
- Carrión, Fernando: «Gobiernos locales y nuevos liderazgos en América Latina» en *Íconos* N° 3, 3/1997.
- Carrión, Fernando: «Espacio público: punto de partida para la alteridad» en Fabio Velázquez Carrillo (comp.): *Ciudad e inclusión. Por el derecho a la ciudad*, Foro, Bogotá, 2004.
- Chueca, Fernando: *Breve historia del urbanismo*, Alianza, Madrid, 1974.
- García Canclini, Néstor: *Imaginario urbano*, Eudeba, Buenos Aires, 1997.
- Martner, Carlos: «Innovación tecnológica y fragmentación territorial» en *EURE* N° 63, 1995.
- Randolph, Rainer: «Las mutaciones de lo urbano: de la red de ciudades a la ciudad-red» en Susana Finquelievich (comp.): *Ciudadanos a la Red!*, Ciccus / La Crujía, Buenos Aires, 2000.
- Sassen, Saskia: *La ciudad global*, Eudeba, Buenos Aires, 1999.
- Sassen, Saskia y Patel Sujata: «Las ciudades de hoy: una nueva frontera» en *Era Urbana* vol. 4 N° 1, 1996.