Fernando Carrión M. y Lisa Hanley, editores

Regeneración y revitalización urbana en las Américas: hacia un Estado estable

FLACSO
ECUADOR

Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars

USAID

1 36 12
FLACSO

BIBLIOTECA - FLACSO - EC
Fecha: noviembre 2005
Compra:
Proveedor:
FLACSO - Ecuador

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria,
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

ISBN: 9978-67-097-1
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF C.A.
Quito, Ecuador, 2005
1ª. edición: abril, 2005

Índice

Presentación 9
Adrián Bonilla y Joseph S. Tulchin

Agradecimientos 11

Prefacio
Renovación urbana y proyecto nacional 13
Fernando Carrión y Lisa Hanley

CENTROS HISTÓRICOS, ESPACIO PÚBLICO Y GOBIERNO

El rol del espacio público en el fortalecimiento de los estados nacionales: el caso Kiev y la revolución naranja 31
Blair A. Ruble

El centro histórico como objeto de deseo 35
Fernando Carrión

La relación entre estabilidad estatal y la regeneración urbana: el contraste entre la gestión presidencial y la gestión municipal de las grandes ciudades latinoamericanas 59
Gabriel Murillo

El problema de vivienda de los con techo 77
Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes

La política de identidad urbana:
patrimonio y memoria en el sistema democrático

El patrimonio como dispositivo disciplinario y la banalización de la memoria: una lectura desde los Andes 97
Eduardo Kingman y Ana María Goetschel

Estrategias culturales y renovación urbana: la experiencia de Barcelona 111
Josep Subirós

Guayaquil: renovación urbana y aniquilación del espacio público 147
Xavier Andrade

Patrimonio cultural e identidad urbana: una gestión compartida para el desarrollo económico 169
Silvia Fajre

Quito: los desafíos en los nuevos tiempos 179
Diego Carrión Mena

Los enlaces entre centros históricos y participación social

El "centro partido" 189
Paulo Ormindo de Azevedo

Los impactos sociales de la renovación urbana: el caso de Quito, Ecuador 209
Lisa Hanley y Meg Ruthenburg

Gobiernos participativos para la sostenibilidad de los centros históricos 241
Mónica Moreira

La relación entre estabilidad estatal y la regeneración urbana: el contraste entre la gestión presidencial y la gestión municipal de las grandes ciudades latinoamericanas[1]

Gabriel Murillo*

Introducción

Este ensayo intenta responder a la sugestiva pregunta acetca de la relación de interdependencia existente entre el gobierno de las grandes ciudades de los países latinoamericanos y la estabilidad política de los estados. Para ello elabora, en forma preeliminar y exploratoria, una serie de planteamientos analíticos desagregados en dos componentes.

En el primero alude al extendido fenómeno de la *primacía urbana* el cual sirve de eje transversal para el tratamiento de varios sentidos de contraste que, a pesar de sus respectivas características y propiedades, no se desligan de la primacía señalada. Son cuatro los sentidos de contraste que serán desarrollados eu relación con los elementos fundamentales de esta interdependencia.

Primero, en cuanto al alcance de cada ámbito de gestión; segundo, en cuanto a la competencia existente entre las agendas gubernativas de la urbe y del Estado; tercero, en relación al síndrome de la movilidad ascendente de la carrera de los actores políticos en América Latina y, cuarto, señalando dos de las principales implicaciones paradójicas determinadas por la cenrralidad urbana: la primera, relativa a la aglomeración de los recursos materiales en la urbe y al mito resultante de esta concentración de riqueza, y la segunda, alusiva a la convergencia de una amplia gama de intereses políticos que son

1 En la elaboración de este trabajo, la politóloga Tatiana Márquez colaboró significativamente. El antor agradece su apoyo.

* Académico de la Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia

representados en la sociedad capital de un país por los políticos provenientes de todos los niveles del ordenamiento territorial.

En el segundo componente del ensayo se desarrolla, muy sucintamente, lo relativo a las limitaciones macro-económicas de los países de la región y a las implicaciones de la escasez resultante en la relación de interdependencia materia de este ensayo. Adicionalmente, un seguimiento a las políticas públicas eslabonadas de las últimas cinco administraciones de la ciudad de Bogotá, servirá para señalar cómo la lógica de la interdependencia entre una buena gestión local y la estabilidad política del Estado, no están exclusivamente determinadas por factores primordialmente económicos provenientes del manejo de las llamadas finanzas intergubernamentales, ni por la recurrencia de las expresiones de la política tradicional. Además se señala que en esta relación también tiene ingerencia significativa la presencia de factores ligados a las alianzas entre el ejercicio formal del gobierno y la incorporación deliberada y conciente de la participación ciudadana a través de acciones gubernativas de promoción de la cultura política democrática.

Antes de entrar en materia, es preciso anotar en esta introducción que buena parte de las reflexiones y planteamientos a ser presentados poseen un carácter preeliminar que pretende proponer direccionamientos analíticos que, en futuros estudios, respondan mejor a algunas preguntas fomuladas.

La primacía urbana como eje transversal en el tratamiento de los sentidos de contraste para el análisis de la relación entre gobernabilidad urbana y estabilidad nacional

Es indudable que a primera vista una exitosa gestión en el gobierno municipal de una gran ciudad, donde quiera que ella esté, puede ser sinónimo de estabilidad política nacional. Es más, una verdadera gobernabilidad democrática en los centros urbanos mayores en donde está asentado un porcentaje importante de la población de un país (por decir algo, más del 20%) tiene un impacro positivo en la estabilidad política estatal.

Para la realidad latinoamericana actual, el argumento principal que valida las afirmaciones anteriores lo sustentaría por sí solo el extendido fenómeno de la primacía urbana. Como es sabido, este alude al hecho evidente que se presenta en la distribución espacial de la población de la mayoría de

los países de la región. En ellos, la ciudad principal de la nación, aparte de ser en casi todos los casos la capital, concentra algo más de la quinta parte de la población total del país.

Niveles de Primacía Urbana	**País**	**Ciudad**	**% ciudad frente total nacional**
Avanzado	Argentina	Buenos Aires	34.50%
	Uruguay	Montevideo	56.5%
	Venezuela	Caracas	21.95%
	Perú	Lima	31.86%
Pleno	México	Distrito Federal	17.23%
	Colombia	Bogotá	15.79%
Moderado	Ecuador	Quiro	11.35%
	Paraguay	Asunción	12.06%
Incipiente	Bolivia	La Paz	11.11%
	Guaremala	Guatemala	9.48%
	Brasil	Brasilia	4.03%
Promedio Total			20.53%

*Porcentajes calculados para este trabajo. Fuente: www.eclal.cl. Celade: División de Población. Octubre de 2004. Consulta realizada Febrero 1 de 2005.

Ni siquiera en México y Colombia, países que junto a Brasil se saldrían de esta regla general por reflejar casos de redes urbanas importantes (compuestas por un numero significativo de ciudades grandes y medianas[1]), la población de la ciudad capital del país está por debajo del 18% del total nacional (17.23% para el Distrito Federal y 15.79% para Bogotá). El caso excepcional de Brasil se explica, obviamente, por la decisión del gobierno federal en 1957 de fundar una capital en la región selvática con el propósito de localizar allí un polo urbano de importancia política alejado de la concentración

1 Según el Departamento Nacional de Planeación, DNP, de Colombia la ciudades intermedias son aquellas que tienen entre cien mil y un millón de habitantes. Las ciudades grandes eutre uno y cinco millones.

poblacional dominante en las costas de este enorme país. Esto con el propósito de balancear los patrones históricos de la localización del poblamiento.

En todos los países latinoamericanos, con la excepción anotada, actualmente existe una gran urbe que alberga a una parte muy significativa de la población total y que se han convertido en el epicentro de gran parte de la actividad política, social y económica nacional, sin que en ningún otro punto de su geografía se localice un polo más importante y aglutinante[2].

La convergencia de estos vectores estructurales (político, económico y social) en estas urbes es justamente el factor principal que posibilitaría el relacionamiento de la buena gestión gubernativa y la revitalización urbana con la estabilidad nacional en los países de las Américas. Sin embargo, ni siquiera la contundencia del fenómeno de la ptimacía urbana en la región resulta ser suficiente para comprender el significado y la lógica de esta relación. Es preciso incluir otros factores que, a pesar de ser diferentes, no logran desligarse de la primacía urbana. Pero además se debe anotar que su expresión y reflejo varía de país a país en función de las particularidades idiosincráticas de cada caso.

De todas formas estos factores están ligados a la relación de interdependencia entre la gestión gubernativa del alcalde (mayor) de la ciudad capital de cada país y la presidencial de alcance nacional. Esta relación de interdependencia es compleja en sí misma y por ello puede analizarse en varios sentidos de contraste.

Primero, contrastando *el alcance del ámbito de cada gestión* y las disyuntivas que enfrentan respectivamente los gobernantes, tanto de nivel municipal-urbano, como de lo nacional. Cuando el fenómeno de la primacía es avanzado, es decir cuando la proporción poblacional asentada en la ciudad capiral es grande (casos de Uruguay, Argentina y Perú), la gestión presidencial habrá de enfrentar una difícil encrucijada. Esto debido a que una porción significativa de la asignación presupuestal de las finanzas públicas del país estará inevitablemente ligada al apetito fiscal y al costo que significa atender la hacienda pública del lugar de asentamiento de un porcentaje tan alto de la población nacional, es decir de la ciudad principal en donde residen tantos habitantes.

2 Para un tratamiento más detallado de las características del fenómeno de la Primacía Urbana, ver entre otros: Hardoy,1972, y Melchor,1972.

Esta situación resulta más clara cuando se la mira desde la óptica del gobierno urbano y de la importancia que para el alcalde tiene el logro de un equilibrio financiero razonable en una perspectiva dual. Primero, tiene que ver con los recursos propios que le genera la lógica de su status urbano (a través de la generación de recursos por el pago de impuestos prediales, de rodamiento automotor, de industria y comercio, del valor agregado a las ventas, de aranceles aduaneros y, a veces sobretasas al consumo de productos específicos, por ejemplo la gasolina), por un lado, y la asignación presupuestal en forma de transferencias que le hace el gobierno nacional, por el otro.

Segundo, se relaciona con el hecho lógico de que el gobierno urbano deba velar porque los recursos que genera su propia ciudad, no se vean muy disminuidos por la imposición del gobierno nacional de desviar recursos producidos por la ciudad al presupuesto nacional para una distribución a otros municipios menores en donde no se genera un valor agregado suficiente para el cubrimiento del gasto y la inversión pública. Para el caso de Bogotá, por ejemplo, se afirma en este sentido que: "(...) en un país de tan acentuado centralismo fiscal, los residentes en grandes ciudades deben contribuir con sus tributos a equilibrar el desbalance regional para lograr una mejor redistribución territorial de los ingresos. Sin embargo, existe un cierto sentimiento de injusticia con la capital al comparar los *impuestos nacionales y* locales pagados por los bogotanos frente al nivel de vida de la ciudad, el atraso en su infraestructura física y las necesidades sociales insatisfechas de ese 20% de la población del país que reside en Bogotá"[3].

El segundo sentido de contraste en que se puede contemplar analíticamente la interdependencia entre la gestión gubernativa del alcalde en el ámbito urbano y la presidencial de alcance nacional, se relaciona con *la competencia entre las agendas gubernativas*, a veces tácita y a veces explícita que existe entre estos dos actores de la gestión pública. Esta competencia resulta de las diferencias en el orden de la prioridades de las agendas gubernativas de cada nivel gubernamental. Aquí también la primacía urbana se constituye en una variable interviniente en esta relación de interdependencia. Entre mayor y más contundente sea la expresión de este fenómeno en un

3 Argumento esgrimido por: Piza R, Julio Roberto ex -secretario de Hacienda de Bogotá. Documento mimeografiado sin título ni fecha.

país, mayor será la proclividad a la competencia conflictiva entre en alcalde de la gran ciudad y el presidente.

Si bien es dable esperar la existencia de una estrecha coincidencia en asuntos y rubros problemáticos dentro de cada una de las agendas en cuestión, siempre habrá diferencias y especificidades en cada una de ellas. Es obvio que en la agenda municipal-urbana habrá menos rubros y componentes que en la nacional. También es claro que esa discrepancia resulta de las simples diferencias graduales y jerárquicas existentes entre los varios niveles del ordenamiento territorial. Es decir, tiene que ver con la preponderancia del orden nacional sobre los órdenes subalternos propios de esa estructuración jerarquizada.

Pero no obstante lo anterior, se llega a un punto en el cual aparecen las coincidencias aludidas que resultan ser en buena medida la fuente de las competencias conflictivas que impone la escasez de recursos económicos imperante en los países latinoamericanos y sobre las que se hablará más adelante. Es ahí en donde el presupuesto de las ciudades grandes y el presupuesto nacional chocan. Esto debido a la insuficiencia de acuerdos entre los dos actores políticos que, en vez de establecer y construir estrategias de complementariedad y armonización para entender los problemas comunes de sus respectivas agendas, dificultan los acercamientos del caso para coordinar y racionalizar políticas en beneficio de la estabilidad nacional.

Esta insuficiencia de cooperación intergubernamental se acentúa en circunstancias en donde los proyectos políticos del alcalde y el presidente son antagónicos o diferentes, lo que se constiruye en motivos estratégicos para frenar el avance del otro gobernante y atenuar el riesgo de una derrota que pueda limitar las aspiraciones de dominación en el campo de la competencia interpartidista. El simple hecho de que ambos actores han sido elegidos por voto popular cuando representan fuerzas partidistas diferenres, se constituye en un determinante de los desacuerdos y las diferencias en el orden de las prioridades en las agendas.

La experiencia latinoamericana puede ofrecer variados ejemplos al respecto. Aquí basta con aludir a los casos recientes de México y Colombia. El primero es atinente a diferencias frontales de carácter ideológico y programático existentes entre la plataforma *Prdista* del alcalde Cuauhtémoc Cárdenas para el Distrito Federal frente al gobierno *Prista* del presidente Ernesto Zedillo en el período 1994-2000. Y el segundo, más teciente aún, alude

a las discrepancias entre la agenda del gobierno del alcalde Luis Eduardo Garzón como alcalde elegido en representación de un proyecto político de izquierda, el Polo Democrático, en conttaste marcado con el gobierno del presidente Álvaro Uribe, el cual a pesar de que formalmente se presenra como proyecto independiente de los partidos históricos -Liberal y Conservador-, posee un inocultable fondo de centro-derecha.

Un tercer senrido de contraste para la aproximación analírica a la relación interdependiente entre gestión gubernativa circunscrita a la urbe y la de alcance nacional está ligado al síndrome de la *movilidad ascendente de la carrera de los actores políticos* en América Latina. Si bien ésta no es generalizable en términos absolutos, es posible identificar un patrón recurrente bajo el cual un buen número de actores políticos que logran el acceso formal a las alcaldías de las principales ciudades de sus respectivos países obtienen el carácter de *presidencializables*. Esto resulta de la creencia extendida en los países de que la alcaldía de la ciudad capital es el segundo cargo en importancia nacional después de la Presidencia de la República. Naturalmente que el logro de una buena gestión, provista de un amplio reconocimiento de la opinión pública es determinante para la adquisición de esra *dignidad*.

Aunque no todos los *presidencializables* han logrado el ascenso a la jefatura del Estado, si hay casos exitosos. En Colombia están los ejemplos de los ex-presidenres Virgilio Barco (Liberal, 1986-1990) y Andrés Pastrana (Conservador, 1998-2002), quienes antes de llegar a la primera magistratura de la nación fueron alcaldes mayores de Bogotá en 1966-1968 el primero y 1988-1990 el segundo. Otro ejemplo lo ofrece el ex–presidente de la Alianza Republicana Nacionalista, ARENA, Armando Calderón (1994-1999) en El Salvador. También en Ecuador está el caso de Jamil Mahuad del partido Democracia Popular quien también llegó a la presidencia de su país en 1998, cargo en el que no tuvo el mismo reconocimiento que había logrado como alcalde de Quito entre 1992 y 1998.

En los casos *presidencializables* que a pesar de haber sido alcaldes, no llegaron o aún no llegan a la máxima posición de gobierno, abundan los ejemplos. En México está el caso ya aludido de Cuauhtémoc Cárdenas por el Partido Revolucionario Democrático, PRD. Allí también está el caso del actual alcalde, Andrés Manuel López Obrador, quién podría competir con el mismo Cárdenas por la candidatura del PRD a la presidencia para suceder al presidente Vicente Fox. En Perú también hay ejemplos interesantes,

Luis Bedoya del Partido Popular Cristiano, PPC fue dos veces alcalde de Lima (entre 1964-1966 y 1967-1969), y luego dos veces candidato a la presidencia (en 1980 y en 1985). Alfonso Barrantes de Izquierda Unida, IU, fue alcalde entre 1984 y 1986 y luego serio competidor de Alan García de La Alianza Popular Revolucionaria Americana, APRA, en las elecciones de 1985, en las cuales logró pasar a la segunda vuelta. Luego, Ricardo Belmot de Solidaridad Nacional, también fue alcalde dos veces. De 1990 a 1993 y de 1993 a 1995 para luego competir por la presidencia en el año 2001.

Finalmente está el caso de Alberto Andrade de Somos Lima/Perú- que fue así mismo alcalde dos veces. Primero de 1996-1998 y luego de 1999-2002 llegando a la candidatura presidencial en el mismo año. Actualmente en Colombia, los ex–alcaldes independientes Antanas Mockus (1995-1997 y 2001-2003) y Enrique Peñalosa (1998-2000) ya han manifestado serias intenciones de competir por la presidencia del país para el período 2006-2010, el primero como candidato de la izquierda democrática pero aún sin rumbo partidista preciso, y el segundo muy posiblemente por el Partido Liberal Colombiano.

Luego de estos ejemplos, numerosos pero no exhaustivos, es dable anotar que aquellos casos en los que la movilidad ascendente se da entre alcaldía y presidencia, los jefes de Estado que han sido burgomaestres también tendrían porque tener una especial sensibilidad frente a las urgencias y necesidades de las grandes ciudades que ellos gobernaron.

En este sentido resultaría esperable una predisposición de estos presidentes a apoyar aquellos contextos urbanos que, por experiencia propia, conocen con todas sus limitaciones y precariedades, por un lado, y en toda su importancia como espacios de buena gestión pública indispensables para la estabilidad macro-política de todo el Estado, por el otro.

Complementariamente sería también esperable que de parte del alcalde se diera una apertura y una sensibilidad clara para usufructuar esra predisposición presidencial, entendiendo que si bien existiría esta buena posibilidad, el primer mandatario tendría que priorizar los temas macro que no se pueden reducir al medio urbano por muchas simpatías que haya y por muy significativas que sean las magnitudes de los problemas y necesidades del caso.

Una investigación más significativa y detallada de este tipo de situaciones históricas permitirían validar estos planteamientos para avanzar en el es-

tudio de la interdependencia existente entre la buena gestión en el gobierno urbano y la esrabilidad nacional.

Un cuarto sentido de contraste pata analizat el significado de esta relación interdependiente entre el buen gobierno urbano y un Estado estable, la ofrece el tratamiento de las *implicaciones paradójicas que se desprenden de la centralidad*, entendida como la aglomeración de recursos concurrentes en un solo polo del tetritorio que, a su vez, va consolidando el mito de que el mayor beneficiario de esta concentración recursiva es la propia ciudad que la contiene.

Este mito se intensifica con la creencia de que estas ciudades son voraces e insaciables. El caso de Bogotá ofrece un buen ejemplo de lo que es esta paradoja. En contraste con la creencia generalizada de que la capital de Colombia es la usufructuaria de todos los recursos que integra la lógica de su *economía de aglomeración macrocefálica* y que su apetito y consumo son exagerados, la realidad es que es más lo que este centro urbano que fácilmente supera los ocho millones de habitantes le reparte al resto del país, que lo que absorbe en beneficio de los derechos que tendría por ser la base territorial en donde se localiza tanta población, producción y riqueza.

Concretamente Bogotá, para el año de 1999 aportaba al producto interno nacional, un 35% de sus ingresos y de vuelta recibió menos del 9%[4]. "Bogotá aporta la más alta proporción de impuestos al fisco nacional y recibe cada vez menores transferencias por lo que sus habitantes deben realizar necesariamente un mayor esfuerzo fiscal para compensar lo dejado de recibir del nivel nacional. Pero a pesar de la importancia económica de la ciudad en el contexto nacional, el cobro de impuestos a nivel local tiene límites en la capacidad de contribución de sus habitantes y en la competitividad de los agentes económicos localizados en el Distrito. Por ello, en ciudades como Bogotá las transferencias nacionales en los volúmenes adecuados son necesarias para impulsar la eficiencia en la gestión urbana y atender los complejos problemas sociales" (Vargas, s/f).

El innegable involucramiento de Bogotá en la lógica de la centralidad (al igual que otras grandes ciudades latinoamericanas), en un contexto en donde cada vez son más sonoras y exigentes las voces de la descentralización

4 Ver: http://univerciudad.redbogota.com/ediciones/002/opina01.htm. Página visitada el 7 de Febrero de 2005.

socio-económica y política, hacen que la *ciudad de los colombianos* tenga la obligación inevitable de irrigar recursos a los otros espacios de la geografía nacional. Sería también muy importante profundizar en el estudio del significado e impacto de esta realidad de las finanzas públicas tanto urbanas como nacionales para entender mejor la naturaleza tanto del déficit fiscal como de la pobreza que afecta a la mayoría de la población.

El segundo tipo de implicación paradójica de la centralidad urbana tiene que ver con el hecho de que por ser la mayoría de los casos ciudades capitales de la nación, como ya se anotó, estas urbes se convierten en el punto de convergencia y superposición de los representantes de los intereses de todas la circunscripciones que conforman la geo–política y ordenamiento territorial nacional. Estos agentes de la representación de los derechos y aspiraciones de las llamadas provincias están parcialmente radicados en las capitales por estar ubicadas allí todas las fuentes del poder, económicas y políticas.

Entonces la paradoja aludida se presenta cuando en el espacio de la centralidad se desarrollan todas las estrategias y acciones de cabildeo e incidencia que esgrimen indistintamente estos representantes de los ámbitos regionales y municipales en la ciudad capital. La competencia resultante va a constituirse en otra dificultad para que el alcalde de la gran ciudad y su equipo puedan demandar fácilmente el reconocimiento a sus aspiraciones y derechos. ¡Es algo así como si en la propia casa hubiera que *hacer cola* para acceder al comedor!

La insuficiencia de las limitaciones macro-económicas de los países latinoamericanos y la persistencia de la política tradicional como factores explicativos de la interdependencia entre buena gestión urbana y estabilidad política nacional

Existe además otro factor de gran significación que se complementa con los cuatro sentidos de contraste tratados por separado y atravesados por la primacía urbana como eje común en el abordaje analítico de la relación entre la buena gestión municipal y la estabilidad política nacional. Se trata del factor macro-económico el cual, solo se tratará breve y epidérmicamenre.

Los últimos informes agregados sobre el estado de la democracia latinoamericana coinciden ampliamente en señalar la fragilidad de la mayoría de las

economías de la región. Sin importar si se trata de informes económicos y socio-demográficos especializados como el de la CEPAL de los años 2002 a 2004 o de otros más centrados en el comportamiento de los actores y las instituciones políticas como el del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, o el del Índice de Desarrollo Democrático, IDD-2004, promovido por la Fundación Konrad Adenauer en la región, es clara la coincidencia en el registro de los graves problemas que reflejan no sólo una mala gestión macro-económica sino un marcado desequilibrio es este campo.

La pobreza sigue aumentando al igual que la indigencia mientras que se fortalecen la concentración de la riqueza y la mala distribución del ingreso. Entre los años 2001 y 2002, el porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza aumentó de 43.2% a 44.0% respectivamente; al igual que la indigencia aumentó de un 18.5% a un 19.4%[5]. Esto equivale a ciento noventa y seis millones de personas viviendo en condiciones de pobreza, de las cuales noventa y cuatro millones se encuentran en pobreza extrema, según la interpretación del ex-presidente chileno Patricio Aylwin a estos datos (Kliksberg, 2002). El desempleo abierto sumado al empleo informal reflejan un desolador panorama en los ingresos familiares y en la precariedad de las políticas de seguridad social[6].

Los pocos países en donde el crecimiento del producto interno bruto –como Chile y México- permite vislumbrar una reducción de la pobreza, también están afectados por las asimetrías socio-económicas y por el peso de la deuda social. Otros factores como la disminución de las reservas, el déficit fiscal y el alto costo del servicio de la deuda externa, limitan severamente las posibilidades de implementar políticas significativas para satisfacer las necesidades básicas de las mayorías desatendidas y empobrecidas. Y como si fuera poco, esto contrasta marcadamente con los altos guarismos de la corrupción administrativa[7], y el gasto público militar y burocrático que hacen de América Latina en general, la región más desequilibrada socio-económicamente hablando en el mundo.

---

5 Datos obtenidos de la páginas de la CEPAL, www.eclac.cl. Página visitada el 2 de Febrero de 2005.

6 La página de la CEPAL, señala que el desempleo en América Latina entre los años 1990 y 2000 aumentó en un 2.3%. Pasó de 8.1% a 10.4%. De igual forma la informalidad del empleo para esos mismos años fue de 47.4% y 50.3% respectivamente.

7 Según los informes de Transparencia Internacional, la mayoría de los países latinoamericanos tienen malos índices de corrupción según el IPC, "Índice de Percepción de Corrupción".

No es difícil comprender que este cúmulo de problemas económicos afectan mucho las posibilidades de un ejercicio eficiente y satisfactorio de la gestión pública estatal. Sin embargo, si se generaliza y acepta esta causalidad directa, el reconocimiento acrítico de la relación entre buena gestión en el gobierno de la urbe y la estabilidad política nacional, impondría una situación de *callejón sin salida* que no se compadece con situaciones específicas y singulares como la de Bogotá. Si bien el estado de la macro-economía colombiana para nada se aleja de las dificultades tan generalizadas en casi toda la región latinoamericana, lo que ha ocurrido con esta ciudad capital no permite establecer con tanta facilidad esta correspondencia entre la buena y la mala gestión municipal-urbana y la nacional.

Hasta hace apenas una década, Bogotá era el reflejo de la anomia y de la ausencia de un sentido de pertenencia a una ciudad. No solo la alta migración interna hacia el mayor polo de atracción poblacional del país, sino además el arraigo de los mitos de la centralidad arriba señalados fueron factores muy incidentales en su vibroso crecimiento.

A su casco urbano fueron llegando incrementalmente colombianos provenientes de todo el país. Desde la mitad del siglo XX se comenzó a dificultar la determinación del origen de los habitantes de la capital. Era difícil saber si se trataba de nativos o de migrantes. El desbordado y anárquico crecimiento del territorio bogotano se convirtió en el reflejo de gestiones gubernativas inconexas en las que primaba el ejercicio formal del gobierno bajo intereses personalistas en vez de compromisos con el fortalecimiento del sentido institucional de la gestión pública. Las políticas de gobierno eran discontinuas, segmentadas y no reflejaban una visión integral y sistémica de las agendas oficiales.

La mayoría de los alcaldes con sus intereses atados al clientelismo y al personalismo no se ocuparon de fomentar la participación política responsable y conciente de los habitantes de la capital. Era una ciudad sin dolientes cuyos ocupantes se limitaban a utilizarse según sus intereses y necesidades particulares pero sin darle nada a cambio. Se trataba de una ciudad en donde el interés colectivo y el uso del espacio público estaban relegados al plano de las conveniencias inmediatistas. Era, en síntesis una ciudad sin ciudadanía. No obstante, la década de los años noventa marcó el cambio en los estilos y forma de gobernar. Éste se ambientó con la transformación del marco institucional colombiano representado en la Constitución Política de

1991. Con esta nueva Carta, los tenues antecedentes políticos que venían promoviendo la descentralización administrativa y política en el país también encontraron la posibilidad de fusionar la participación de los ciudadanos con la apertura democrática reflejada en este nuevo proyecto político[8].

Así, bajo la vigencia del nuevo marco constitucional empezó en 1993 una gestión pública que reflejó el comienzo de una nueva forma de gobernar a Bogotá y que empezó por articular la descentralización urbana y el reordenamiento de las finanzas públicas con una política de promoción de la cultura ciudadana a largo plazo en las nueve localidades en las que se fragmentó inicialmente el basto territorio de la urbe, cada una bajo el mando de un alcalde menor nombrado por el burgomaestre menor[9].

Con estas bases la siguiente administración, ya provista de una marco descentralizador y de una reorganización financiera pudo hacer énfasis en el arduo proceso gradual de ir construyendo una cultura ciudadana basada en una estrategia pedagógica orientada hacia el cumplimiento voluntario de las normas, la mutua regulación, el fomento de la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos, la promoción de la intercomunicación y la solidaridad entre ciudadanos y la mutua ayuda basada en una regulación social amable y consciente[10].

El sucesor siguió con la línea iniciada y seguida por sus antecesores y, sin distinciones determinadas por la ideología o por las preferencias partidistas, desarrolló una gobernabilidad basada en la promoción y ejecución de obras de infraestructura para la recuperación del espacio público, por un lado, y la continuación del desarrollo de la pedagogía ciudadana sumada a la elaboración de un plan de ordenamiento territorial a diez años, por el otro[11]. Culminada esta administración, su antecesor después de una fallida pretensión presidencialista, regresó a la alcaldía Mayor de Bogotá para seguir con la secuencialidad de las políticas de promoción de la cultura ciudadana y de la participación política de los bogotanos en el mejoramiento

8 Una buena visión analítica del alcance de la nueva Constitución colombiana de 1991 está en: Dugas,1993.

9 Aquí se está haciendo alusión a los principales lineamientos políticos de la alcaldía del ex ministro liberal, Jaime Castro (1992-1994).

10 Estos fueron las principales líneas de la política de creación de una cultura ciudadana del ex alcalde independiente Antanas Mockus, (1995-1997).

11 Esta fusión de políticas públicas urbanas tangibles e intangibles, fue desarrollada exitosamente por el ex alcalde de estirpe liberal, pero autoproclamado independiente, Enrique Peñalosa (1998-2000).

del espacio público y en el manejo financiero transparente y responsable de la urbe[12].

Después de estas cuatro gestiones eslabonadas que reflejan el inicio de la continuidad de las políticas publicas urbanas, contradiciendo con el carácter discontinuo y desordenado de las alcaldías precedentes, en la actualidad, la alcaldía mayor está siendo ejercida por un líder de un partido de izquierda democrática, el Polo Democrático, que se debate en la disyuntiva entre la continuidad de las políticas señaladas y la destinación de los escasos recursos del presupuesto de inversión al alivio de la pobreza y la indigencia dominantes.

Este apretado seguimiento de la continuidad de las políticas públicas en Bogotá en los últimos años[13], permite ver como la buena gestión de la gran ciudad de un país no necesariamente se logra por causa de la asignación de los recursos provenientes del presupuesto nacional, ni tampoco por una holgada situación macro-económica –desde luego inexistente en este caso-. También permite comprender que la recuperación y transformación relativas de una urbe se pueden dar con el predominio de elementos intangibles por encima de los recursos materiales.

Este predominio lleva al incremento de la motivación y el compromiso ciudadanos que, al ver el cambio y la mejoría de su ciudad, no solo desarrollan un mayor apego y un sentido de pertenencia a ella sino que aceptan los tributos crecientes que el gobierno urbano impone ante la insuficiencia de los recursos asignados por el gobierno nacional.

Finalmente, el seguimiento de esta secuencia de administraciones públicas muestra como mediante la disponibilidad de un marco institucional proclive al fomento de la democracia participativa (la Constitución Política de 1991), los gobiernos eslabonados de la última década han cambiado a Bogotá restituyéndole el reconocimiento y la valoración que de ella hacen todos sus habitantes, tanto nativos como migrantes. También deja ver como éste se hace con políticas de consttucción de una cultura ciudadana, inexis-

12 Esto se llevo a cabo durante la segunda alcaldía de Antanas Mockus (2001-2003).

13 Es conveuiente señalar aquí que nn tratamiento más sistemático y detallado del eslabonamiento de las políticas públicas en Bogotá durante la última década, a cargo de Gabriel Murillo. Forma parte del proyecto International Decentralization Local Iniciatives and citizenship in Latin America, también promovido por el Woodrow Wilson International Center for Scholar de Washington, D.C. (en proceso de elaboración).

tentes antes de los años noventa, y que en buena medida se complementan con las de inversión pública en el mejoramiento de la infraestructura y el espacio público en general.

Sin embargo, con estos señalamientos no se le puede dejar al lector la sensación de que la participación ciudadana en los asuntos de interés público en la gran ciudad se ha consolidado y que la descentralización política ha sido desarrollada a plenitud. En los casi catorce años de vigencia de la nueva Carta constitucional, ni los bogotanos en concreto, ni el resto de la población nacional en general, se han apropiado cabalmente del marco institucional de un modelo democrático participativo que, además, consagra el estado social de derecho, el cual como es sabido propugna por la justicia social. Aún falta fortalecer y extender la cultura ciudadana participativa no sólo en Colombia sino en los demás países de América Latina. También es indispensable superar la asimetría en la implementación de las dimensiones de la descentralización: la política, la administrativa y la fiscal. La primera debe nivelarse con las dos últimas pues sigue estando muy rezagada[14].

Corolario

La argumentación precedente permite cerrar este ensayo subrayando, en primer lugar, que aunque la primacía urbana es insuficiente para explicar a cabalidad la interdependencia entre la buena gestión de las grandes urbes de América Latina y la estabilidad política nacional, alternativamente resulta muy útil como eje transversal analítico para establecer y revisar diversos sentidos de contraste entre estas dos variables y así comprender mejor la complejidad de esta relación.

En segundo lugar, que la consideración analítica de la crisis económica de la región latinoamericana y su impacto en la relación existente entre la gestión pública de la gran ciudad y la de la nación, ilustrada con el caso específico de Bogotá, se entiende mejor con la incorporación analítica de la participación ciudadana en los asuntos de la gestión pública.

14 Al respecto un estudio reciente sobre el desarrollo de la descentralización en Colombia demostró que en una revisión de cuarenta y siete de sus puntos reglamentarios, sólo cuatro de ellos tienen que ver con la descentralización política y que todos los demás han sido de carácter administrativo y fiscal. Ver: Jolly, Jean Francois, 2004.

Esto refleja la necesidad impostergable de potenciar la política al máximo posible. América Latina en general debe entender que la inocultable interdependencia entre la buena gestión urbana y la estabilidad política nacional no está únicamente en función de los asuntos ligados a lo meramente económico, ni a la política tradicional. La preexistencia de la visión liberal hobbesiana y weberiana de que el poder formal en sus distintas expresiones tiene que ver con el ejercicio monopólico de la coerción, debe darle más cabida a una visión alternativa de corte republicano que irrigue el reconocimiento a la autoridad como el producto de la gestión pública responsable y democrática[15].

Esto es lo que amplía la participación ciudadana para un ejercicio protagónico y conciente de la política y, porque no, lo que desdibuja las interdependencias unidireccionales basadas tan solo en el manejo de los recursos del poder en vez de transformarlas en el resultado de los consensos, los acuerdos, y el trabajo mancomunado en beneficio de una verdadera ética pública. ¡Es allí en donde la buena gestión y la gobernabilidad urbana se tefuerzan dialécticamente con la estabilidad nacional!

Quedan entonces señaladas varias posibilidades para ahondar en el estudio de esta problemática, las cuales bien podrían ser la base para el desarrollo de otro proyecto comparado al nivel latinoamericano.

Bibliografía

Conill, Jesús. 2001. "Mirando hacia el futuro: ¿qué debemos hacer o qué nos cabe esperar?", en: Feito, Lydia, Pinilla, Ricardo (coordinadores), *Atreverse a pensar la Política.* Madrid: Universidad Pontificia Comillas.

Dugas, John. 1993. (Editor) *La Constitución Política de 1991: ¿Un pacto político viable*? Bogotá: CEREC

Hardoy, Jorge E. 1972. *Urbanization Policies and Urban Reform in Latin America.*

Jolly, Jean Francois. 2004. *Regir le territoire et gouverner les territoires. La politique Publique de decentralisation en Colombia entre 1982 et 2002.* Te-

15 Para profundizar en este contraste paradigmático entre liberalismo y republicanismo ver: Conill, 2001:89-99.

sis de grado para obtener el ritulo de Doctor en Estudios de las Sociedades latinoamericanas de la Universidad Paris III –La Sorbonne Nouvelle.

Kliksberg, Bernardo. 2002. (Compilador). *Ética y Desarrollo, la relación marginada.* Buenos Aires: Editorial El Ateneo.

Melchor, Enrique Rubén. 1972. "The Integration of Space in Latin America", en: Rabinovitz, Francine F. y Trueblood, Felicity M, *Latin American Urban Research*, Volumen 2, Londres: Sage Publications.

Vargas, Cesar. S/f. *La descentralización fiscal y Bogotá: un caso para revisar.* Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Bogotá, Colombia.