

Julio

90-91

2019

MEDIO AMBIENTE Y URBANIZACION

LA CIUDAD LATINOAMERICANA

IIED - AL

Presidente de la Organización Latinoamericana y Caribeña de Centros Históricos

From the Selected Works of Fernando Carrión Mena

July, 2019

El Oleaje del Municipalismo en América Latina: cambio y continuidad.

Fernando Carrión Mena, Arq.



Available at: https://works.bepress.com/fernando_carrion/751/

MEDIO AMBIENTE Y URBANIZACION

es propiedad del Instituto Internacional
de Medio Ambiente y Desarrollo
IIED - América Latina

N°90-91
Julio 2019

Director
Ana Hardoy

Editores Responsables de este número

Mila Freire, Pablo Gutman, Jorge Karol,
Teresa del Pilar Lozano, Juan Carlos
Pergolis, Mónica Rosenfeld y Tova Solo

Comité Editorial

Florencia Almansi, Adriana Clemente,
Mila Freire, Ana Hardoy, Jorgelina
Hardoy, David Satterthwaite y Tova Solo

Propiedad Intelectual: 378849

Diseño
Leonardo Tambussi

Armado
Dominique Cortondo

Foto de tapa:
Quito, Ecuador.
Erik Vergel Tovar

Impresión
Marcelo Kohan / Tel: 4553-4544

Dirección
Ramallo 1975 1°D, C1429, CABA,
Argentina.
Tel: 54 11 47 43 48 87
Email: iied-al@iied-al.org.ar
Web: www.iied-al.org.ar

Las opiniones expresadas en Medio Ambiente
y Urbanización son independientes y no
reflejan necesariamente las del Comité
Editorial. Se permite reproducir material
publicado siempre que se conozca la fuente.

Medio Ambiente y Urbanización
recibe apoyo del:

Human
Settlement
Group



International
Institute for
Environment and
Development

Medio Ambiente y Urbanización

Índice

- 5 Presentación.
Tova Solo.
- 7 La Ciudad Vivible.
Tova Solo.
- 9 Repensando la Infraestructura en América Latina.
Entrevista con Marianne Fay.
- 29 La Energía de las Aguas: Cuatro Proyectos Innovadores por Empresas de Agua Urbana en América Latina.
Un reportaje de Katy Lackey y Lauren Filmore.
- 53 ¿Es la densidad suficiente? Análisis de la relación entre la densidad poblacional y la demanda de pasajeros en los sistemas de transporte público masivo tipo BRT (Bus Rapid Transit) en Curitiba, Quito y Bogotá.
C. Erik Vergel-Tovar.
- 83 (De)construcción de gobernanza del agua urbana en Lima. La experiencia del Consejo de Recursos Hídricos.
Jérémy Robert.

-
- 111 Institucionalizando la gestión de los gobiernos municipales en la resolución de conflictos por la tierra en Guatemala.
Peter Loach, Carlos Aquino, Miguel Arnoldo Balán Teni.
- 123 La ciudad resiliente.
Teresa del Pilar Lozano.
- 127 Gestión del riesgo y adaptación en Manizales:
Una estrategia de desarrollo para lograr que una ciudad en transición sea resiliente, sostenible y competitiva.
Omar-Darío Cardona A.
- 169 Adaptación al cambio climático en ciudades con altos niveles de riesgo social y ambiental: el caso de dos barrios populares en Tegucigalpa, Honduras.
Alfredo Stein.
- 205 Coproducción después de un incendio forestal urbano: reconstrucción posterior a un desastre de un asentamiento informal en Chile.
Lautaro Ojeda, Gonzalo Bacigalupe y Andrea Pino.
- 235 La ciudad sociopolítica.
Jorge Karol
- 239 El Oleaje del Municipalismo en América Latina: cambio y continuidad.
Fernando Carrión M.
- 271 La desconstrucción de la democracia social y de la ciudadanía urbana en Brasil.
Sonia Fleury, Carlos Eduardo Santos Pinho.
- 305 Derechos y resistencias ciudadanas en la ciudad de Buenos Aires: el Observatorio del derecho a la ciudad en contexto.
Jonatan Emanuel Baldiviezo, Sandra Inés Sánchez.
- 329 **NOTICIAS**

Fernando Carrión M. ^a

Palabras clave: América Latina, descentramiento, descentralización, desconcentración, ciudadanía, municipalismo, nueva agenda urbana, poder local.

El Oleaje del Municipalismo en América Latina: Cambio y Continuidad

“Los municipios tienen que tener más poder
para que los ciudadanos tengan más poder”

Ada Colau

Abstract

América Latina llega a este Siglo XXI con municipios fuertes y autónomos, tanto que han logrado territorializar la política para, por un lado, cuestionar el sentido de unidad nacional con proyectos generales, hegemónicos y verticales de cualquier signo político y, por otro lado, ser la antesala del auge y caída del giro a la izquierda vivido en la región. En este contexto se presentan los vaivenes, a la manera de un oleaje de tendencias políticas de los municipios; identificándose tres olas, las dos iniciales dentro del giro a la izquierda, pero la primera con énfasis en la sociedad civil y la segunda en la institucionalidad municipal, mientras la tercera, de tránsito hacia la derecha apoyada

a. Fernando Carrión M. Arquitecto (Universidad Central del Ecuador) y Máster en Desarrollo Urbano Regional (Colegio de México). Académico del Departamento de Estudios Políticos de FLACSO Sede Ecuador; Presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI) (http://works.bepress.com/fernando_carrión/) fcarrion@flacso.edu.ec

abiertamente en el mercado. Queda la discusión surgida de estas evidencias históricas, de si cualquier cambio importante que se busque deberá partir de la recuperación y mantenimiento de los municipios. Desgraciadamente se ha investigado poco esta temática.

Introducción

En octubre de 2016 se realizó la tercera cumbre mundial de ciudades, organizada por ONU-HABITAT, con la finalidad de aprobar lo que llegó a definirse como la Nueva Agenda Urbana (NAU); lo paradójico: ningún municipio, órgano representativo de las ciudades, fue signatario de los acuerdos, como tampoco la ciudadanía organizada estuvo presente en las resoluciones, evidenciando que los gobiernos nacionales y los organismos de cooperación internacional-impulsores de la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales- no fueron consecuentes con sus propias políticas.

De esta manera, la ciudad como objeto estuvo presente pero su representación política y ciudadana no, básicamente porque Naciones Unidas es una organización internacional, es decir de naciones y no de gobiernos locales, es decir de ciudades. La metodología seguida en la construcción

de la NAU también fue excluyente: la cooperación internacional diseñó las políticas, los gobiernos nacionales firmaron los acuerdos y los municipios acatan lo resuelto; es decir, se hizo realidad el viejo principio de *pensar globalmente y actuar localmente*, que conduce a la pérdida de la autonomía municipal y a que la cooperación internacional no se comprometa a nada pero incida en todo; axioma que lleva a una política única construida en una cúspide inaccesible, desde donde se dictan las propuestas para todas las ciudades del mundo.

De esta manera se le vació a la ciudad de su actor central (el municipio), construyéndose una ventriloquía inaceptable: que otros hablen (la cooperación internacional y los gobiernos nacionales) y decidan por los gobiernos locales. Es más, la NAU no tuvo en consideración el momento histórico de constitución de los municipios como poder local en América Latina, luego de un complejo proceso de democratización y de urbanización.

Por eso este artículo quiere aportar a la idea de devolver la *polis* a la ciudad (Carrión, 2019), mediante la presentación de una visión de la historia reciente del municipalismo en América Latina, como mecanismo para entender el gobierno de la ciudad en el momento actual. Para tal efecto, partiremos de una coyuntura clave que se inicia en la década de los años 1980 del siglo pasado, cuando convergen tres hechos históricos que modificaron la dinámica de la ciudad Latinoamericana y configuraron al municipio como el poder local por excelencia:

- América Latina vivió un cambio en los patrones de la urbanización regional, gracias a la aguda/punzante migración del campo a la ciudad que configuró una condición inédita: no solo que se convirtió en el continente que logró la más rápida urbanización, sino que también el que logró ser el más urbanizado del mundo. En el año 1950 había una concentración demográfica del 41% en las urbes, cuestión que para el año 2012 llegó al 82 %; esto es, que en 62 años se duplicó la participación relativa de los habitantes urbanos frente a la to-

talidad (ONU-HABITAT). Esta concentración de población tiene su contraparte en el hecho de que los municipios terminan siendo los gobiernos más próximos para la mayoría de la población Latinoamericana y de que con el paso del tiempo, se han convertido en la instancia institucional de gobierno de la ciudad.

- En el contexto de la reforma del Estado que se inicia en los años 80 (descentralización, apertura, privatización, ajuste) y del retorno a la democracia -luego de regímenes dictatoriales- no solo se vuelven a elegir autoridades nacionales sino también se consigue la extensión de las mismas hacia la totalidad de los territorios, logrando que todas las autoridades locales e intermedias de gobierno sean de elección popular. Pero no solo la elección, porque también se consigue fortalecer las estructuras institucionales subnacionales con nuevos recursos y competencias, con lo cual se modifican las relaciones entre lo local y lo nacional, estableciendo una nueva articulación de la sociedad local a través de los municipios y configurando un nuevo escenario de disputa política en los nive-

les locales e intermedios de gobierno (Carrión, 2017). Los municipios se democratizan y se convierten en el poder local por excelencia, además de ser el marco institucional principal del gobierno de la ciudad.

- Se implanta la lógica neoliberal en la producción y consumo de las urbes cuando el Estado cambia su mirada originalmente puesta en lo social (estado de bienestar y redistributivo) y la dirige posteriormente hacia la economía, donde la ganancia pasa a ser el motor central de su funcionamiento, entendida como eficiencia; esto es, se transita de un Estado desarrollista a uno que mira prioritariamente al mercado. Toda esta transformación tiene su contrapartida en los territorios a través de la transformación en los modelos de gestión que ahora se anclan en los procesos de privatización de los servicios e infraestructuras, en las políticas tributarias (reducción de impuestos¹), en la ampliación de las ganancias de las plusvalías del suelo y en el sentido de las inversiones públicas que son concebidas

a partir del urbanismo de proyectos, entre otros. En otras palabras, la penetración de la lógica económica neoliberal a nivel urbano pone en cuestión la lógica de los monopolios naturales vinculados a ciertos servicios e infraestructuras como el alcantarillado, el agua o el gas.

Esta trilogía configura el protagonismo adoptado por la ciudad y su gobierno local, así como delinea la cualidad de la conflictividad urbana, produciendo, por un lado, que el municipio sea el ente estatal más próximo a la población y el más representativo de la sociedad urbana en América Latina y, por otro lado, que las ciudades emerjan como un fenómeno político. Estos elementos permiten identificar la evolución histórica del municipalismo, que no ha sido lineal ni unidireccional, sino más bien apegada a marchas y contramarchas que se expresan en tres grandes momentos, coyunturas u olas a partir de este cambio de siglo: el primero vinculado al peso que se le asignan a las políticas que tienden a fortalecer la sociedad civil, el segundo relacionado a un sostenido proceso de munic-

1 Por ejemplo, las zonas francas, la generación de condiciones para la localización de ciertos capitales, estímulo a la rehabilitación de edificios en centros históricos, fomento para estacionamientos o para determinados usos de suelo, entre otros.

palización de algunas actividades privadas y el tercero establecido cuando el mercado toma el peso tutelar de la economía urbana.

A partir de esta sucesión de olas -a la manera de un oleaje- interesa discutir si tiene vigencia la teoría del péndulo en las políticas municipales², concebida desde los cambios que se producen tanto en las políticas urbanas como en el manejo de la autonomía política entre los gobiernos locales y los nacionales, más allá de los recursos económicos, las competencias y la elección de las autoridades municipales.

El municipalismo en América Latina: los grandes procesos

En los siglos XIX y XX con la constitución histórica de los estados nacionales en América Latina, independientemente de que se declararan federales o unitarios, se siguió una lógica con marcado sesgo centralista, proveniente del predominio asignado al poder ejecutivo sobre

las otras funciones (legislativo, judicial), así como sobre el conjunto de las entidades subnacionales, locales (municipios) e intermedias (provincias, departamentos, estados). Este proceso produjo, por un lado, un problema de representación distorsionada de la población que se sustentó en la distancia entre el Estado y la sociedad civil. Y, por otro lado, un proceso de urbanización altamente concentrador que tuvo su contraparte en el fortalecimiento de las ciudades capitales, dado que allí se asentaron desde el principio los aparatos estatales más significativos, como son los ministerios; iniciándose lo que posteriormente se conocerá como primacía urbana³, que condujo en muchos países a su expresión más extrema: la macrocefalia urbana.

Sin embargo, desde el último tercio del siglo pasado se vivió un proceso inverso, caracterizado por la descentralización, que nació en tres espacios distintos:

- Los territorios donde se localizan

2 "La "ley del péndulo" o el "efecto péndulo" es una forma gráfica de referirse al movimiento dialéctico que suele producirse en la vida política. Con frecuencia en ella se expresa la ley mecánica que determina que a una acción corresponde una reacción contraria de fuerza equivalente. Esto produce una oscilación de las cosas políticas de un lado al otro, que con frecuencia se expresa en el ámbito electoral. Gana una elección un partido y la próxima la gana su contrario. Alternan oposición y gobierno. Esto se ve claramente en los países en los que no hay una fuerza política hegemónica y en que funcionan sistemas bipartidistas" (Borja, 2012).

3 Luis Mauricio Cuervo (2010) afirma que: "El momento cero o de arranque de la industrialización señala el comienzo de una larga fase de crecimiento de la primacía urbana" y Manuel Castells sostiene que es un fenómeno de la urbanización dependiente.

las sociedades más pobres, que demandan principalmente un Estado plurinacional (pueblos y nacionalidades indígenas), más recursos de inversión (descentralización) y mejor representación (democratización).

- Los espacios donde se ubican las sociedades más ricas, que generalmente reivindican más autonomía bajo la concepción privatizadora (descentramiento).
- Las instituciones públicas que reclaman mayor eficiencia administrativa en un doble sentido: en el económico (ingreso-gasto) y en el cumplimiento de los objetivos o procesos.

Estos orígenes diversos crean distintos proyectos con actores específicos, en pos del sentido que le asignan a la autonomía dentro de las relaciones entre lo local y lo nacional⁴; esto es, en la combinación de sus tres elementos constitutivos: la elección democrática de las autoridades locales, los suficientes recursos económicos para el ejercicio de gobierno y las atribuciones y competencias requeridas para solventar las necesidades de-

mandadas por las sociedades locales.

En América Latina, estos movimientos descentralizadores confluyeron en una coyuntura de retorno a la democracia, luego de regímenes dictatoriales autoritarios, que además buscaron impulsar su fortalecimiento y extensión por el territorio. Adicionalmente la descentralización fue contemporánea a los procesos de reforma del Estado donde convergieron: el carácter político de la tesis de la gobernabilidad (eficiencia) que buscaba el fortalecimiento del ejecutivo nacional por medio del híper presidencialismo (recentralización); con el carácter económico que promovía el modelo neoliberal de la economía mediante los ajustes, aperturas y privatizaciones.

La tensión o contradicción entre la democratización política de la escena local y la dinámica económica neoliberal se convierte en el eje central de la conflictividad de la ciudad latinoamericana de este siglo. En ese contexto la aguda/punzante migración del campo a la hizo que la población mayoritaria viva en los territorios urbanos sin satisfacer

4 El concepto de *autonomía* debe ser entendido en el marco de subordinación al Estado que la contiene, porque si no, sería *independencia*, que ya es por fuera del Estado.

las necesidades básicas de la vida citadina contemporánea (servicios, infraestructuras, viviendas y equipamientos); lo cual supuso un doble desborde: de la mancha urbana consolidada y de la institucionalidad vigente que se quedó sin capacidad de respuesta frente a esta presión demográfica. Así, las reivindicaciones sociales fueron fundamentalmente dirigidas hacia las administraciones locales, carentes de recursos, competencias y representación, mostrando las limitaciones del carácter centralista del Estado.

Por eso se puede afirmar que la crisis del Estado centralista quedó en evidencia a partir de la crisis urbana, originada en la disociación histórica entre el proceso de urbanización y la ciudad, en tanto la migración del campo a la ciudad no produjo ciudad, sino que la negó; tanto que HABITAT de Naciones Unidas denominó “asentamientos humanos” a los lugares donde esta población se radicó⁵. Allí nacieron los barrios marginales con los nombres de favelas, pueblos jóvenes, villas miseria, barrios de rancho y colonias populares según cada

una de las urbes de la región, con las carencias más elementales de la vida urbana contemporánea.

En otras palabras, no solo que la descentralización tuvo varias perspectivas que produjeron distintos proyectos, sino que también hubo un contexto urbano, político, social y económico que condujo a la existencia de visiones contradictorias respecto de la descentralización. Esto resultó en que el nuevo espacio urbano se constituyera desde el principio en un espacio de conflicto y disputa entre los distintos actores que impulsaban proyectos opuestos respecto de la comprensión de las relaciones entre economía y política, entre lo local y lo nacional y entre las distintas formas de representación política en los territorios.

Por definición, la descentralización busca el equilibrio de poderes al interior del Estado; esto es, no trata de eliminar los poderes del Estado sino redistribuirlos democráticamente. El poder, en este caso, es sinónimo de centralidad, y debe ser desplegado dentro del Estado bajo tres modalidades integradas: la des-

5 Una definición poco afortunada porque no hace referencia a ninguna condición urbana, sea de barrio o de ciudad, y si exclusivamente a la colocación o establecimiento de la población en un lugar.

centralización *horizontal*, que se expresa, por ejemplo, entre las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, tanto a nivel nacional, intermedio como local; la descentralización del nivel *vertical*, que hace referencia a la relación entre las instancias nacionales y sub nacionales (intermedio y local); y la descentralización del ámbito *territorial*, que corresponde a las diferencias urbano/rurales y a la primacía urbana que nace de la jerarquía rango-tamaño de urbes.

Además la centralidad –el poder puede ser distribuido bajo tres formas: el *descentramiento*, que ocurre cuando el poder se traslada desde el Estado al mercado (privatización); la *desconcentración*, que se expresa cuando se delega el poder a otra instancia de inferior jerarquía dentro de la misma institución, verbigracia, de un ministerio a una subsecretaría o dirección; y la *descentralización*, que ocurre el momento en que se crea autonomía económica con recursos propios, política con la elección de las autoridades y administrativa que cuenta con competencias (Carrión, Fernando y Villaronga, Brigitta, 2008).

Como resultado de este proceso,

el municipio, en tanto aparato del Estado en los territorios, sufre un gran cambio, que se expresa al menos, en lo siguiente:

- Con la descentralización administrativa se delimita el contenido del gobierno local, mediante sus funciones y competencias -exclusivas y concurrentes- en el marco de las relaciones entre los distintos niveles del Estado. Históricamente se puede observar un proceso que cuenta con dos momentos: uno primero, cuando se produce una tensión entre los gobiernos nacionales que no quieren transferir atribuciones para no perder poder y los sub nacionales que no quieren recibirlas porque a su administración les genera problemas, por ejemplo, laborales; por eso se produce un desfase entre la transferencia de competencias y de recursos, donde prevalecen las demandas de los municipios por mayor dinero. De todas maneras, hay dos modalidades de transferencias: la una referida a la cesión de recursos, pero de manera condicionada a la realización de ciertas atribuciones - lo cual revela poca autonomía- y la otra, la delegación de competencias con los recursos

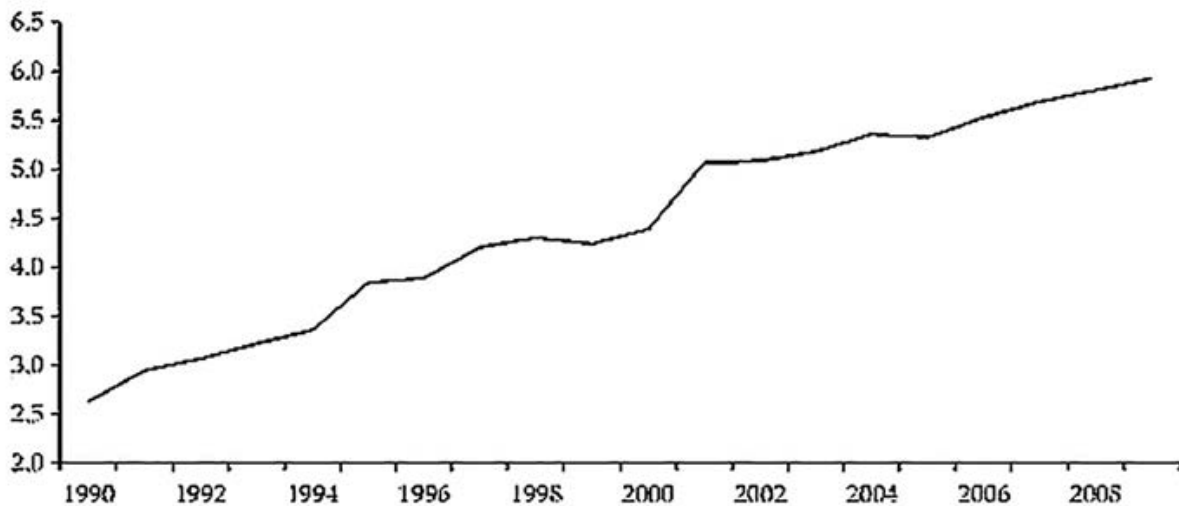


Figura 1 Ingreso público subcentral como porcentaje del PIB (media simple), 1990-2009 América Latina (17 países). Fuente: CEPAL (2007; 2010) y World Bank (2001) para la mayoría de países y años. Otras fuentes principales: Banco del Estado de la República del Ecuador (2009); Eguino et al. (2002); World Bank (2012); Vargas (2013); FMI (2004); Contraloría General de la República de Panamá (2009); Michelin (1999); BID (2009); Mascareño (2000) y cálculos propios a partir de fuentes nacionales y CEPALGTAT.

que cuentan (desconcentración).

En un momento posterior y ya con las crisis financieras y de gestión que atraviesan las empresas públicas nacionales y locales, crisis muchas veces provocadas para justificar su privatización, entra con fuerza la lógica mercantil neoliberal, que conduce a los procesos de privatización (descentramiento), elemento central en la Reforma del Estado. Para el efecto se esgrime el principio de la subsidiariedad que hace referencia al hecho de que cualquier competencia debe ser realizada por la autoridad más cercana a la sociedad civil, que en este caso termina siendo la empresa privada; como también a que según

el derecho público la subsidiariedad se la debe emplear para justificar la desregulación de los mercados.

De todas maneras, desde el inicio de la descentralización no se puede desconocer el avance en la ampliación de las competencias de los gobiernos locales frente a las que tenían hace 30 años. Tan es así, que el abanico de atribuciones es tan amplio que, según Lordello de Mello (1984), los municipios “pueden hacer lo que crean conveniente, sin estar obligados a realizar absolutamente nada”.

- Los municipios en América Latina viven un importante proceso de descentralización fiscal producto del

aumento generalizado y sostenido de sus ingresos, tal como se describe en el gráfico siguiente respecto al PIB de cada país.

Sin embargo, cuando se analiza en profundidad el incremento de los presupuestos municipales, también es factible encontrar dos momentos coetáneos con la descentralización administrativa: el primero, con un incremento de los recursos provenientes de las transferencias de los gobiernos nacionales hacia los locales, proporcionales a los presupuestos del poder ejecutivo nacional (un porcentaje), de acuerdo a una ponderación de la población, de la desigualdad social y de la pobreza (por ingresos o servicios).

Este punto de partida fue criticado porque los ejecutivos nacionales empezaron a tener presiones económicas para financiar sus propios presupuestos, pero también porque la ejecución presupuestaria por egresos de los municipios (inversiones) no tuvo como contraparte un incremento en su propia recaudación, produciendo lo que se denominó desde el centro como pereza fiscal. De esta manera se generó un desequilibrio entre transferencias nacionales e ingresos

propios municipales, con lo cual los gobiernos locales siguieron siendo vulnerables y dependientes.

El hecho de que las fuentes tributarias de ingresos sean centralizadas y las transferencias planteadas no modificaron la estructura tributaria municipal, ni permitieron incrementar sus recursos propios; con lo cual las estructuras presupuestarias se mantuvieron y los gobiernos subnacionales siguieron siendo dependientes de las transferencias del gobierno central. Posteriormente se hizo una “corrección” a esta propuesta, consistente en que las transferencias no fueran de libre disponibilidad local sino de destino fijo, por ejemplo: nada para gasto corriente, todo para inversión social (salud, educación e infraestructura), de tal manera de solventar las demandas de descentralización fiscal por parte de los municipios y de resolver la crisis presupuestaria de los gobiernos nacionales.

Luego vino un segundo momento, donde entra el concepto de eficiencia —parte de la racionalidad neoliberal— como un intento de promover la competencia, la soberanía del consumidor y los mecanismos de mercado. Así se trasladaron las lógicas del ajuste y

de la privatización desde lo nacional hacia lo local (descentralización del déficit) mediante: el control de las finanzas locales (bajo gasto corriente), la sostenibilidad fiscal local (restricción al endeudamiento y en muchos casos condicionado), la creación de incentivos (tributarios y subsidios) y la implantación de las lógicas de mercado que tienden a superar la simple transferencia de recursos y competencias (descentramiento).

Queda pendiente un tema clave respecto de la economía actual, que distorsiona los ingresos municipales: la base tributaria municipal está sustentada en la propiedad inmobiliaria, que era en sus inicios un sector clave de la economía y que, por tanto, generaba ingresos y excedentes muy altos; pero en la actualidad los sectores de punta están localizados en otros sectores (terciario superior) de los que las ciudades y sus gobiernos no se benefician. Los ingresos tributarios principales de los municipios están vinculados al impuesto predial, a las plusvalías y a la contribución de mejoras, todos relacionados a la propiedad del suelo. ¿Cuáles son los ingresos municipales que provienen de las aplicaciones del transporte (Uber,

Cabify), del alquiler de vivienda (Airbnb), del comercio (Amazon, Huawuei) que son actividades tradicionalmente urbanas? Pero también están ausentes las relacionadas a las industrias de punta, que poco aportan a las arcas municipales. Esto es urgente de ser revisado.

La municipalidad, por estos condicionamientos entra en la dinámica de una administración que privilegia las competencias vinculadas a los servicios, y las empresas municipales, que deben ser financiadas por tasas -más que de impuestos- porque son contribuciones económicas por el consumo de un servicio. Por eso se vive la profusión de las llamadas empresas municipales que privilegian lo sectorial y de modo autónomo; además de que las decisiones fundamentales de política urbana se trasladan de los concejos municipales, originados por voluntad popular, hacia los directorios de las empresas, constituidos corporativamente. De esta manera el municipio se corporativiza y el alcalde, incluso, busca llamarse gerente (Carrión, 1998).

A principios de la década de 1980 se vive el proceso de retorno a la democracia en los gobiernos nacio-

nales de América Latina, que va de la mano con la elección popular de las autoridades de los gobiernos subnacionales, en todos los territorios nacionales. Este es un cambio sustancial, porque por primera vez y de manera reciente los poderes locales se constituyen alrededor de los municipios. Antes sus autoridades eran delegadas, mientras ahora se abre el ciclo de la representación de la sociedad local por la vía electoral: se discuten políticamente los programas de gobiernos de las ciudades, aparecen nuevos liderazgos locales (mujeres, indígenas, ambientalistas) y la sociedad local se empodera.

En el inicio de la década de 1980 solo 8 países América elegían autoridades locales, mientras que para fines del siglo XX todas son electas popularmente. Una situación como la descrita termina por delinear y constituir el poder local en América Latina, en tanto, por primera vez existe la posibilidad de la representación de la sociedad en su municipio y de dilucidar con el gobierno nacional las particularidades propias de su existencia; en otras palabras, cuestionar las visiones homogeneizadoras y generalizadoras provenientes del centro. Esto

quiere decir que el municipio como poder local tiene una tradición muy reciente en América Latina; además de que se convierte en la instancia central del autogobierno de la ciudad, se vive la municipalización del gobierno de la ciudad.

En la figura 2 se puede observar como desde 1980 van incorporándose los municipios a la elección popular de alcaldes, hasta lograr que a fines de siglo XX todos adquieran esta cualidad.

Sin duda que este hecho produce notables cambios en la representación política en la región, tanto a nivel local como en la relación con los poderes centrales. La municipalidad, en ese contexto, se convierte en el poder local por excelencia y gracias al agudo proceso de urbanización, se configura en el elemento institucional que gobierna la ciudad.

Este proceso encarna la contradicción entre la descentralización del Estado que, por un lado, privilegió al municipio como depositario central de las transferencias de recursos y competencias, y por otro, puso énfasis en el mercado, lo cual condujo a un hecho complejo y paradójico: que los municipios adquirieran mayor

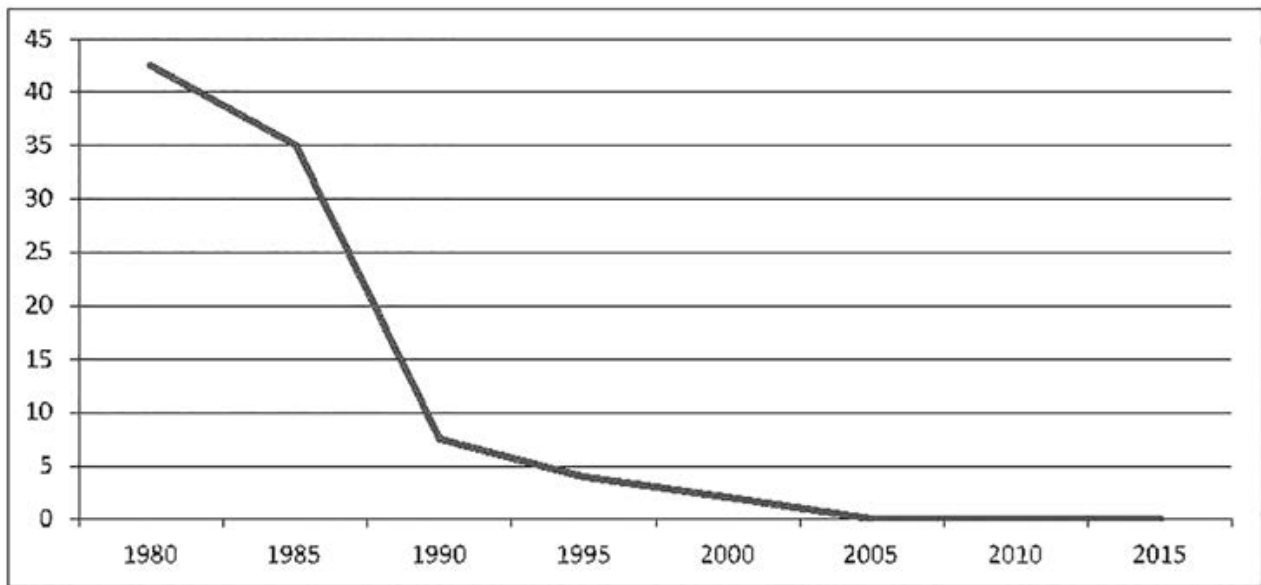


Figura 2 Evolución del número de municipios con autoridades no electas democráticamente en 63 ciudades de más de 1 millón de habitantes en América Latina, 1980-2014.
Fuente: Carrión (2015).

peso frente al Estado central, mientras tengan una menor influencia en la regulación del mercado en la ciudad.

En esa perspectiva, los alcaldes empiezan a figurar, a tener liderazgos significativos a nivel local y a proyectarse a niveles nacionales. Los alcaldes de las ciudades capitales, en muchos casos se los considera el segundo personaje más poderoso de un país, luego del presidente del República. De allí que muchos alcaldes exitosos empiezan a disputar electoralmente gobernaciones, diputaciones, ministerios y presidencias.

Este proceso de fortalecimiento del municipio no puede ser entendido de manera lineal, porque hay mo-

mentos de flujo y reflujo, a la manera de olas, que en su conjunto podrían definirse como un oleaje, que para el caso que nos ocupa provienen de la representación política local, de las relaciones con el nivel nacional y, por cierto, del diseño de políticas urbanas.

La idea del oleaje hace referencia al proceso de cambio en su conjunto, lo cual permite discutir: primero, la *teoría del péndulo*, en tanto oscilación entre los extremos políticos de la derecha a la izquierda o viceversa, para tendencialmente desacelerarse — por la gravedad— e ir al centro, pero sin nunca lograrlo porque se trata de una metáfora del fenómeno físico (teleológico); y segundo, la validez

de la *teoría del ciclo*, que hace referencia a los momentos o fases recurrentes por los que pasa un fenómeno hasta volver a repetirse. El oleaje es el proceso que combina la sucesión de olas en un mismo lugar y tiempo, según los vaivenes (péndulos) y las fases (ciclos) de un movimiento perpetuo, que tiene continuidades e interrupciones, transformaciones y mutaciones, que ocurren en la cercanía y en la lejanía, en la superficie y en la profundidad, en lo visible y lo invisible, siempre.

1. El oleaje municipalista

En este cambio del siglo XX al XXI se puede apreciar el arranque del oleaje en la región bajo dos cualidades articuladas, la una nacional inscrita en la lógica del llamado del giro a la izquierda (Arditi, 2009) y la otra en el proceso de democratización de la escena local con la elección de autoridades.

- La primera, que se ancla en el ámbito nacional con el llamado giro a la izquierda, que parte de la ruptura de la visión generalizada, uniforme y hegemónica del neoliberalismo en

América Latina, para formular políticas de retorno de lo público. En esa línea se inscriben los procesos encabezados por Hugo Chávez (PSUV) en Venezuela en 1998; Luiz Inacio Da Silva (PT) en Brasil y Néstor Kirchner (FPV-PJ) en Argentina, ambos electos en el año 2003; Tabaré Vázquez (FA) en Uruguay y Evo Morales (MAS) en Bolivia desde 2005; Daniel Ortega (FSLN) que llega en Nicaragua desde 2006; Rafael Correa (AP) en Ecuador en el año inmediato posterior de 2007; Mauricio Funes (FFLN) en el 2009 en El Salvador; y el último, Andrés Manuel López Obrador (Morena) en México en 2018. Esto es, un proceso en el que se han inscrito 9 países, entre los cuales están los tres más grandes de la región (Brasil, México y Argentina).

Es interesante resaltar la continuidad de la propuesta, en tanto Lula Da Silva (Dilma Rousseff), Néstor Kirchner (Cristina Fernández), Tabaré Vázquez (José Mujica), Mauricio Funes (Salvador Sánchez Ceren) y Rafael Correa (Lenin Moreno) fueron relevados democráticamente por personas de sus mismos partidos, y Hugo Chávez por su fallecimiento fue sustituido electoralmente por Ni-

colás Maduro; mientras Daniel Ortega y Evo Morales se mantienen en el poder gracias a cambios constitucionales. Ninguno de los primeros presidentes de esta tendencia entregó el poder a un opositor, ni Rouseff que fue sustituida por su vicepresidente (Temer). Sin embargo, los sustitutos en Argentina Cristina Fernández, y El Salvador con Salvador Sánchez Ceren si fueron relevados por figuras de la oposición, la primera de derecha con Mauricio Macri y la segunda de izquierda, con Nayib Bukele ex militante del FFLN. El caso de Ecuador es sui generis pues, si bien el recambio se desarrolló dentro del mismo partido político (AP), una vez electo Lenin Moreno, se produjo un viraje total del proceso iniciado por Rafael Correa.

- Y la segunda, constituida en el nivel subnacional, con el proceso político de transformación de la autoridad municipal, antiguamente delegada desde el Ejecutivo Nacional (Colombia, Bolivia) o del nivel intermedio de gobierno (Brasil, México) a otra electa popularmente por la sociedad local. Sin duda este tránsito de la delegación a la elección de la autoridad es un hecho histórico sin precedentes,

que termina por convertirle al municipio en una entidad representativa de la soberanía local y en la institución del Estado más cercana a la sociedad civil, lo cual permite producir un cambio sustancial: incorporar la democracia representativa (indirecta) y la democracia participativa (directa) al ámbito de la vida municipal y ciudadana. En otras palabras, se produce la consolidación del municipio como un poder local que adquiere fuerza propia gracias a que se convierte en un órgano representativo de la sociedad local.

Al transformarse en una autoridad electa democráticamente, surgen tres situaciones importantes de ser resaltadas: la primera, es factible discutir y optar por programas de gobierno propuestos por los candidatos, es decir, definir los sentidos del futuro deseado de manera consensuada; lo segundo, que el municipio se convierte en un espacio de disputa de amplio espectro entre distintas opciones políticas, en otras palabras, son la expresión de la pluralidad de la representación política en la escena local, tal cual se puede apreciar en la figura No. 3.

Y tercero, se produce un cambio

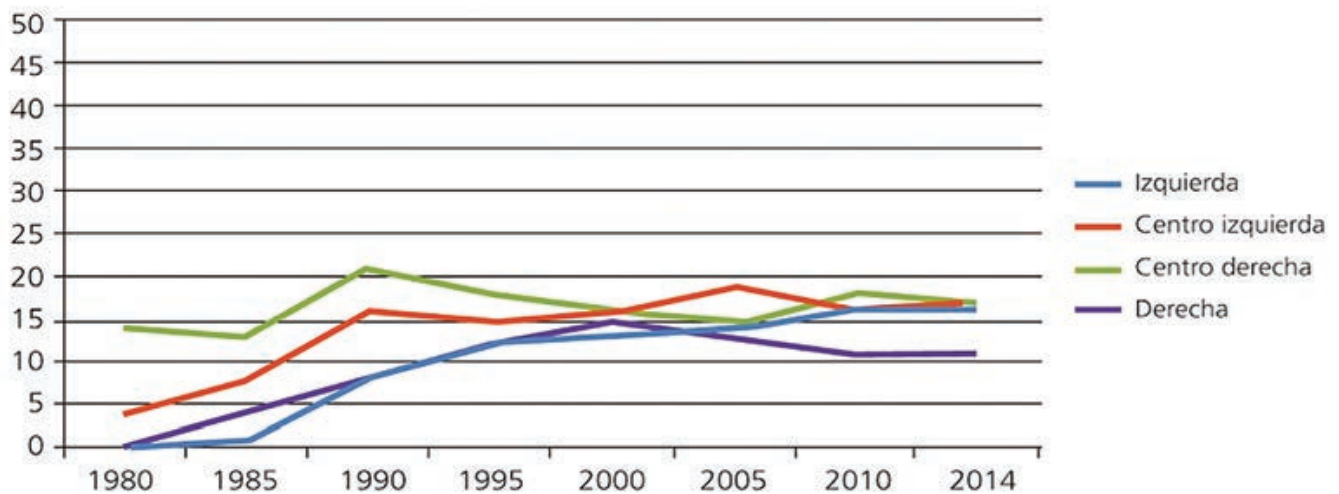


Figura 3 Corrientes ideológicas en los gobiernos municipales de América Latina (1980-2014) ¹

¹ Número de municipios por corrientes ideológicas de sus autoridades (derecha, centro, izquierda), de acuerdo a la autodefinición de la organización política ganadora de la alcaldía en cada uno de los años. Base: 63 ciudades latinoamericanas más de 1 millón de habitantes.

Fuente: Carrión (2015)

sustancial en las relaciones entre poder local y nacional que se sustenta el sentido de la autonomía⁶, porque a partir del reconocimiento de los poderes locales la política nacional adquiere una cualidad territorial o, en otras palabras, hay una construcción política de los territorios. Desde esta coyuntura es imposible prescindir del reconocimiento a la heterogeneidad territorial de los países, debido a que las sociedades locales se representan a través de sus municipios. Las relaciones de los municipios con el Estado Nacional y del diseño de las políticas urbanas han pasado por distintos momentos, que serán abordados a partir

de un oleaje compuesto por tres olas; dos de ellas en el contexto del giro a la izquierda y la tercera, más bien de retorno hacia la derecha.

Primera Ola: El peso desde abajo y del fortalecimiento de la sociedad civil

Esta ola tiene dos entradas nacidas en las relaciones nacional/local: la una, desde el ámbito nacional con 9 países que tienen un enfoque post neoliberal de gobierno, donde 7 de ellos -esto es el 77.7%- surgieron de procesos políticos ocurridos pre-

6 La autonomía es una relación específica de subordinación particular a un Estado, porque si no fuera así sería independencia. (Carrión)

viamente en los municipios. En esta perspectiva, se pueden encontrar dos vías: las que vienen de experiencias generales y las que se originan en casos particulares.

Desde los procesos generales el más llamativo es el de Brasil, porque el Partido de los Trabajadores (PT) generó un fenómeno político extensivo por los municipios y porque Lula -obrero metalúrgico que inicialmente recluyó su lucha popular en el mundo sindical- tuvo un viraje significativo en su visión política, tanto que transitó desde el mundo laboral hacia el ámbito de la ciudad, gracias al peso que adquirió el movimiento popular de la llamada Reforma Urbana⁷. Resultado de este proceso de transición, el PT empezó a desarrollar acciones proselitistas que le permitieron controlar electoralmente municipios como Fortaleza, Porto Alegre, Bello Horizonte y San Pablo, entre muchos otros. Fue este el gran movimiento social que luego lo auspició como candidato para llegar —después de tres intentos— a la presidencia del Brasil.

En esta misma línea de procesos

extensivos territorialmente, pero bajo otra racionalidad, están los países de Centro América tributarios de los acuerdos de Paz, como son los de Nicaragua y El Salvador. En estos casos la generalización provino del control territorial que tuvieron las fuerzas insurgentes en la época de la guerra, tanto que cuando firman los acuerdos de Paz⁸ y entran a las elecciones populares, ratifica ese dominio espacial por la vía democrática. De allí que el Frente Sandinista de Liberación Nacional triunfa en el 2000 en 11 de las 17 capitales departamentales -entre las que está Managua- constituyendo una plataforma municipal de proyección a las elecciones nacionales de 2006. El Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) logra en 1997 la primera de las tres administraciones municipales seguidas de San Salvador, además de otras ciudades de menor calado, posicionando la candidatura presidencial de Funes para 2009.

El caso boliviano también es muy interesante, porque el MAS siempre fue considerado un partido rural, cosa que se ratificó en las elecciones

7 La autonomía es una relación específica de subordinación particular a un Estado, porque si no fuera así sería independencia. (Carrión)
8 La Paz en El Salvador se firma en 1992 y en Nicaragua en 1991.

municipales de 1999 por su escaso peso urbano; mientras que para el año 2004, gracias al proselitismo en los sectores urbano-populares, logró incrementar el número de los votantes en la mayoría de los municipios, con lo cual se convirtió en un partido con dimensión urbana nacional y Evo Morales en un actor político con proyección presidencial.

Es interesante resaltar las dos excepciones: la de Rafael Correa en Ecuador y la de Hugo Chávez en Venezuela. En otras palabras, el origen territorial-municipal fue determinante en la acumulación política para la obtención de la presidencia de la república en 7 de los 9 países.

Desde el ámbito de lo local se pueden encontrar dos entradas: la una de continuidad administrativa con proyección nacional, y la otra de políticas municipales dirigidas al fortalecimiento de la sociedad civil:

Desde la perspectiva de los casos de municipios que logran proyectar a sus alcaldes, se debe mencionar a Néstor Kirchner, quien fue intendente de la ciudad de Río Gallegos y gobernador de la provincia Santa Cruz antes de llegar a la Presidencia de la República. El Frente Amplio llegó a

Montevideo en 1989 con Tabaré Vázquez como intendente, para después pasar a ser presidente del Uruguay en dos ocasiones, una en 2005 y otra en 2015. El caso de Andrés Manuel López Obrador también es interesante: en el año 2.000 logra la jefatura de gobierno de la ciudad de México y luego de hacer una administración positiva se proyecta a la presidencia de México con dos intentos fallidos -según reclamó, por fraude electoral- hasta que, en el tercero, en el año 2018, obtiene un triunfo arrollador para la presidencia, el parlamento federal y muchos municipios y gobernaciones. Un caso inconcluso fue el de Alfonso Barrantes (ID) que llegó a la alcaldía de Lima en 1984 y luego del éxito de su gestión se postuló a la presidencia de la República, logrando un segundo puesto.

Hay que resaltar también los casos de ciudades intermedias, como el de Rosario en Argentina, donde el mismo partido político (Partido Socialista) mantiene una continuidad de 30 años (1989), con 4 intendentes, cada uno de los cuales tuvo un segundo mandato por vía electoral. Por otro lado, uno de ellos llegó a la diputación de la provincia y de la nación

(Héctor Caballero) y dos alcanzaron a ser Gobernadores de la Provincia de Santa Fe (Hermes Binner, Miguel Lifschitz). La actual intendenta (Mónica Fein) está terminando su segundo mandato y probablemente siga esta tendencia.

Otro ejemplo a resaltar es el de Medellín en Colombia, donde Sergio Fajardo primero llega a ser alcalde de la ciudad, luego Gobernador del Departamento de Antioquia y posteriormente intenta la presidencia de Colombia. También se debe resaltar la ciudad de Curitiba con Jaime Lerner que fue tres veces alcalde y posteriormente Gobernador del Estado de Paraná por dos ocasiones. Daniel Estrada fue elegido alcalde de la Ciudad del Cusco en 1983 y reelecto en dos ocasiones (1989 y 1993), para posteriormente ser nominado Congresista del Perú y candidato a la vicepresidencia de la República. Ciro Gomes de Brasil, fue alcalde de la ciudad de Fortaleza, gobernador del estado de Ceará, varias veces ministro (de Lula) y también dos veces candidato a la presidencia.

En general estos casos provienen de ciudades importantes, pero no de las urbes más grandes en sus

respectivos países, lo cual les ha significado una restricción para optar a la presidencia de la república, como lo mostraron los intentos fallidos de Binner en Argentina, Fajardo en Colombia, Estrada en Perú y Gómez en Brasil, entre otros.

También están las ciudades más grandes, que sí han proyectado a sus autoridades nacionalmente, como los alcaldes que llegaron a la presidencia de la República: en Sudamérica están los de Bogotá Andrés Pastrana, de Quito Sixto Durán Ballén y Jamil Mahuad, de Montevideo Tabaré Vázquez, de Buenos Aires Mauricio Macri, Guayaquil proyectó a su alcalde Abdalá Bucarán a la Presidencia de la República y León Febres Cordero primero fue presidente y después alcalde de Guayaquil. En Centro América se resaltan los de San Salvador con Armando Calderón Sol y el más reciente de Nayib Armando Bukele Ortez que primero fue alcalde de Nuevo Cuscatlán y luego de San Salvador, el de Ciudad de México Andrés Manuel López Obrador, el de Ciudad de Guatemala Álvaro Arzú y el de Managua Arnoldo Alemán. También están los que no llegaron como, por ejemplo, Alfonso Barran-

tes de Lima, Cuauhtémoc Cárdenas de Ciudad de México y el más reciente Fernando Hadad de San Pablo.

En segundo lugar y desde la perspectiva de los municipios que emprendieron novedosas políticas urbanas, se puede resaltar los municipios exitosos que pusieron sus objetivos en el fortalecimiento de la sociedad civil, lo cual les permitió permanecer en el tiempo (continuidad) sino también captar el nivel intermedio de gobierno o la presidencia de la república. Desde el enfoque de la política municipal se pueden resaltar algunos ejemplos aleccionadores de esta ola:

- El primero, sustentado en la participación ciudadana, donde Lima es una ciudad pionera que, en 1984 hizo una propuesta de incorporación de la barriada popular (Pueblos Jóvenes) alrededor del proyecto del Vaso de Leche, convertido en el eje de la política urbana y en elemento movilizador de la sociedad limeña (Chirinos, 1991). Hay que señalar el importante ejemplo de Porto Alegre que impulsó el presupuesto participativo (Fedozzi, 2016), permitiendo

que la población decida cómo y en qué invertir, tanto en los territorios (barrios) como en los sectores (salud, educación)⁹. La experiencia de Rosario se sustenta en el Plan Estratégico, que otorga racionalidad a las acciones de política urbana y una nueva instancia de participación extrapartidaria: la Asamblea de la Ciudad, donde el plan termina por definirse como un pacto por el “sueño rosarino” (PER, 1998).

- El segundo, referido al principio de la proximidad, verificado en las ciudades de Bogotá que diseña una Alcaldía Mayor y 20 alcaldías menores, y el de Quito con la propuesta de 8 Administraciones Zonales y un Distrito Metropolitano, que entra en debate en el proceso electoral actual.
- El tercero relacionado con la representación ciudadana en Montevideo y Ciudad de México, en tanto las dos empezaron con unidades desconcentradas para luego evolucionar hacia la descentralización. Montevideo genera una administración de proximidad, sobre la base de la subdivisión

9 Olívio Dutra asumió la Alcaldía en 1989 y posteriormente asumió el puesto de gobernador del Estado de Río grande Do Sul.

de la ciudad en 18 zonas desconcentradas, para posteriormente con la Ley de Descentralización (2009) conformar el gobierno del Departamento de Montevideo con 8 municipios autónomos. Un caso parecido es el de Ciudad de México con una división territorial de 16 delegaciones, que a partir del año 2.000 pasan a ser electas popularmente, con lo cual la representación territorial adquiere relevancia. Mientras en Montevideo la transición se hizo efectiva a través de un instrumento jurídico nacional, el de Ciudad de México fue de una decisión autónoma del Distrito Federal, hoy Ciudad de México.

Esta primera ola se caracterizó por algunas de las siguientes cuestiones claves:

a. El origen de los procesos progresistas nacionales se inició en los territorios, donde los municipios fueron el espacio privilegiado;

b. La perdurabilidad o continuidad de los proyectos de ciudad ha sido significativa, destacándose los casos de Montevideo y de Rosario que cumplen 30 años y el de Ciudad de México con 23. La Mayoría de estas ciudades impulsaron a sus autoridades locales a niveles supe-

riores de gobierno; en unos casos del nivel intermedio y en otros, de carácter nacional;

d. El enfoque de su política urbana estuvo puesto en el fortalecimiento de la sociedad civil a través de la participación, la proximidad y la representación política, lo cual fue la base de la continuidad y la proyección.

Segunda ola: el peso desde arriba y de la municipalización

La segunda ola también se desarrolla en el contexto del giro a la izquierda, pero esta vez bajo la presencia de algunos elementos perturbadores que empiezan a mostrar desgaste o agotamiento. Esta ola se inicia en la segunda década de este siglo cuando se observan dos cambios claves en el modelo aplicado: por un lado, se consolidan los postulados del Socialismo del Siglo XXI donde adquiere un peso singular el sentido de proyecto nacional que modifica las relaciones entre los poderes, fortaleciendo el hiper presidencialismo y restringiendo la alternancia en el poder, así como también las articulaciones con lo local, que hacen desaparecer las diver-

sidades sociales de los territorios (recentralización territorial), negando el sentido de la autonomía de lo local (recentralización vertical).

Esta segunda ola se caracteriza por la decadencia del giro a la izquierda, que se inicia desde el mundo municipal; tanto que por la vía democrática se empieza a vivir la implosión de los procesos nacionales, con la aparición de varias ciudades contestatarias o rebeldes. El Socialismo del Siglo XXI nunca entendió la lógica de la diversidad territorial nacida en la representación política municipal, construyendo un proyecto nacional homogeneizador que no reconoció las diferencias territoriales; por eso planteó una dinámica jerárquica y no de construcción de pactos, acuerdos o consensos territoriales; esto es, la búsqueda del equilibrio de poderes. En otras palabras, el empoderamiento municipal para captar lo nacional no fue entendido, tanto que la erosión de los procesos nacionales vino desde el mismo lugar.

Venezuela y Nicaragua logran un control social y político de los territorios por la vía electoral, aplacando la representación territorial. En las elec-

ciones regionales de 2017 en Venezuela se observa una cooptación de los territorios gracias al abstencionismo, a las irregularidades denunciadas por la oposición y a la posesión de los gobernadores de forma ilegal. Resultado: el PSUV ganó 20 de los 23 estados, siendo 11 gobernadores electos oficiales de la Fuerza Armada Bolivariana, 4 de ellos ex ministros de defensa¹⁰. Adicionalmente, en las elecciones municipales de 2018 el PSUV logró 449 cargos nominales municipales de 467 posibles, donde 18 fueron de otros partidos y hubo el 72.6% de abstención. En Nicaragua la situación no es muy distinta, porque en las elecciones de 2017 el FSLN obtuvo 135 de 153 alcaldías municipales, incluida la de Managua, la capital, esto es, el 88% de municipios. La oposición hizo denuncias de fraude.

En Ecuador como en otros países, fueron claras las políticas de generalización de un proyecto nacional, sin tomar en cuenta las especificidades territoriales. Así tenemos un par de ejemplos: el uno vinculado al marco normativo y el otro relacionado a las políticas

10 Adicionalmente se debe consignar que 11 de los 32 ministros del gabinete de Nicolás Maduro (2019) también son militares.

públicas. La aprobación en 2010 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), que es la norma que rige a los gobierno autónomos, significó un retroceso en relación a la Constitución aprobada en 2008, en al menos, los siguientes términos: la conformación de un Consejo Nacional de Competencias centralizado y un diseño de competencias concurrentes municipales y nacionales donde los ministerios son los entes rectores de las políticas locales. En relación a la política de educación, el gobierno de la Revolución Ciudadana decidió cerrar las escuelas multigrados o unitarias por considerarlas «escuelas pobres para pobres», y en su reemplazo instalar un modelo único de las llamadas Unidades Educativas del Milenio, que rompió el vínculo de la educación con las comunidades de base, introdujo una lógica modernizante en los pueblos ancestrales y homogenizó la política en todo el territorio nacional.

Por otro lado, y en el ámbito local, se observa la extensión de los postulados ideológicos nacionales hacia los espacios locales, de forma mecánica, con el retorno de lo público

expresado en la municipalización de ciertas actividades realizadas mercantilmente, poniendo a la ciudad y a la sociedad en segundo plano. Si en la primera ola se puso fuerza en políticas municipales de fortalecimiento de la sociedad, en esta fue en la municipalización de competencias claves ejercidas por el mercado (basura, fundaciones, transporte).

En esta perspectiva hay tres casos de ciudades capitales que son paradigmáticos: en Bogotá el alcalde Gustavo Petro (2012-2014) municipaliza el servicio de recolección de desechos sólidos; el de Quito en la gestión de Augusto Barrera (2009-2014) que hace lo propio con la eliminación de las fundaciones y corporaciones privadas sin fines de lucro, inscritas en la lógica de la cooperación público-privado y en Lima, Susana Villarán enfrenta la concesión del proyecto de transporte Metropolitano. Resultado: la fórmula electoral de Petro obtiene una derrota en las elecciones municipales, Barrera pierde su intento de reelección con 21% y Villarán, primera mujer en llegar a la alcaldía, enfrenta la revocatoria del mandato, y obtiene solo el 10% de los votos en su intento de reelección. En los tres casos, sus

opponentes provinieron de la llamada “restauración conservadora”, esto es, del polo opuesto a su política.

En Caracas se constituye la Alcaldía Mayor en el año 2.000 con competencias en el Distrito Metropolitano de la ciudad (DMC), donde operan cinco municipios autónomos, gobernados a su vez por alcaldes electos popularmente. Sin embargo, desde el 2009 se entra en un proceso regresivo, cuando la Asamblea Nacional crea el Distrito Capital, como una instancia dependiente del ejecutivo nacional, que le resta recursos económicos y competencias a la Alcaldía Mayor. Posteriormente tres alcaldes Mayores y dos alcaldes de los municipios autónomos ubicados bajo su circunscripción fueron requeridos por el sistema judicial¹¹.

En suma, esta ola se especifica, al menos, en los siguientes elementos principales:

1. El peso del sentido de un proyecto nacional aplacó las representaciones locales, estableciendo una relación jerárquica que no reconoce la heterogeneidad socio territorial, principio básico de la descentralización y

de la construcción de la unidad en la diversidad.

2. Las políticas urbanas privilegiaron la municipalización, entendida como el proceso inverso a la privatización que operó a nivel nacional, lo cual alejó a la población del gobierno local, impidió la continuidad administrativa, negó los saltos a los niveles superiores de gobierno e inició el resquebrajamiento de los procesos progresistas nacionales.

Tercera ola: el peso en el mercado (nacional y local)

Con la muerte de Chávez (2013), el estancamiento de las economías por la caída de los precios de las *commodities* (2014) y el desgaste político de una propuesta que tiene una vigencia de alrededor de dos décadas¹², se empieza a evidenciar un importante giro a la derecha que da cuenta del cierre de un ciclo. Este proceso va de la mano con la crisis del socialismo del Siglo XXI y de la ausencia de respuesta del neoliberalismo; lo cual da lugar a una

11 Nos referimos a Alfredo Peña, Juan Barreto y Antonio Ledesma Alcaldes Mayores, así como a Leopoldo López y a Ramón Muchacho Alcaldes Municipales.

12 Se colaron temas complejos como los de la corrupción por toda la región, siendo lo de Odrebrecht lo más relevante en 12 países; la violencia sigue creciendo y a la par erosionando las instituciones democráticas y la cohesión social; la pobreza vuelve a situarse como elemento clave luego del 2014 que quebró el ciclo del crecimiento de las commodities.

nueva expresión de las relaciones local/nacional y a un cambio en las políticas urbanas locales.

Cristina Fernández en Argentina es sustituida en 2015 mediante la vía electoral por Mauricio Macri; Brasil entra en crisis económica y política, tanto que Rousseff es defenestrada en 2016 por el parlamento; Rafael Correa es reemplazado democráticamente por Lenin Moreno en 2017, que siendo de su mismo partido político su gobierno termina con una posición diametralmente opuesta; Michel Bachelet es sustituida por Sebastián Piñera en 2018. En Perú, Colombia, Brasil, Paraguay, Panamá, Guatemala y demás países, se confirma la tendencia a la derecha, con la única excepción de México en 2018. Existe, por lo tanto, un comportamiento electoral nacional con tres tendencias: cambio de signo político hacia la derecha en Brasil, Argentina, Chile, Ecuador; confirmación de la derecha en Colombia, Perú y Paraguay y de la izquierda de Venezuela, Nicaragua y El Salvador; y el caso de México, que busca el contrapeso con

su viraje hacia la izquierda.

De igual manera, hay un comportamiento electoral local donde la representación política en los municipios empieza a poner un freno a algunos procesos nacionales. En las elecciones municipales de 2013 en Venezuela, la oposición le ganó al oficialismo un importante espacio en las ciudades más grandes de Venezuela como Caracas, Maracaibo, Valencia, Barquisimeto, San Cristóbal y Trujillo¹³. Un año después, en las elecciones de 2014 en Ecuador, Alianza País pierde electoralmente 19 de las 21 capitales de provincia, es decir, en las ciudades más pobladas. En Bolivia, en el proceso electoral de 2015, el MAS pierde 8 de las 10 principales alcaldías, entre las que están La Paz, El Alto, Santa Cruz¹⁴. En Brasil es aún más dramática la situación, porque la derrota del PT en las elecciones locales de 2016 se convirtió en la antesala de la elección de Bolsonaro a la presidencia del Brasil en 2018. En las elecciones municipales del año 2012, el PT obtuvo 60% menos votos para alcaldes y en

13 En 2015 el oficialismo pierde por elección popular el control de la Asamblea Nacional, a la cual luego se la declara en desacato por el Tribunal Supremo de Justicia y en 2017 se crea la Asamblea Nacional Constituyente para redactar una nueva Constitución, asumiendo plenos poderes por encima de todas las funciones del Estado.

14 Luego en 2016 el Presidente Morales pierde el referéndum con que buscaba vía libre a su cuarto mandato y, por tanto, su reelección. Sin embargo, el Tribunal Constitucional lo habilitó con el argumento de que no se puede coartar el derecho humano de elegir y ser elegido, y el Tribunal Electoral lo inscribió como candidato.

cuanto a la cantidad de alcaldías que tenía disminuyó en una proporción en algo similar: el 59%. En las últimas elecciones locales celebradas en Nicaragua y Venezuela lo que se observa es la exacerbación del peso de lo nacional ante las heterogeneidades territoriales; lo cual conduce al cuestionamiento de la autonomía local por la vía electoral.

Y en término de las políticas municipales, entran con mucha fuerza los procesos de privatización de los servicios (educación, salud, seguridad¹⁵) y de las infraestructuras (energía eléctrica, transporte, recolección de residuos sólidos), así como el impulso del urbanismo de proyectos (GPU) que nace con la crisis de la planificación urbana y que introducen productos que se instalan para colonizar el espacio, aprovechando la desigualdad de la valorización que adquiere la ciudad en el conjunto de su estructura.

Para llevar a cabo el urbanismo de proyectos ha sido preciso entrar en un importante proceso de desregulación del mercado del suelo y del sector inmobiliario, donde tienen cabida medidas tales como: los

cambios en usos del suelo, las densidades y las alturas de edificación, inscritas en lo que podría denominarse urbanismo a la carta. Adicionalmente se instalan incentivos tributarios a la manera de exenciones impositivas (cuasi zonas francas) y la erogación de créditos subsidiados. Este tipo de políticas –que ya son bien conocidas en la región– terminan por expulsar población (gentrificación), aumentar la fragmentación urbana (desigualdades), erosionar el capital social y debilitar el gobierno de la ciudad.

Esta tercera ola se caracteriza por múltiples signos, entre los que se destacan:

- Uno primero vinculado a lo político con un viraje hacia la derecha, cuestión que se verificó prácticamente en todos los países de la región, con excepción de México y el descrédito de la política, que ha conducido a la presencia de candidatos independientes; esto es, que no provienen de partidos políticos tradicionales sino de la recolección de firmas ciudadanas.
- Uno segundo relacionado a la

¹⁵ En la actualidad se tiene a nivel de América Latina una relación de 4 policías privados por uno público y la mayor demanda de estos servicios viene del sector público.

presencia de candidatos y electores religiosos, azuzados por la llamada “ideología de género” (identidad de género), los grupos “pro-vida” (aborto), la defensa de la familia (matrimonio igualitario); es decir, como reacción a los avances experimentados en materia de derechos civiles.

- Y el tercero venido de la presencia de bandas criminales, carteles o mafias en los gobiernos locales, que hoy son económicamente más fuertes y políticamente más poderosos. Si antes boicoteaban los procesos electorales, ahora buscan la participación directa, sea con sus propios candidatos, con financiamiento de las campañas o como una forma de lavar su dinero ilegal¹⁶.

Con esta ola se observa un verdadero giro a la derecha, que también cuestiona el sentido de la autonomía, porque a nivel local se vive exactamente lo que ocurre nacionalmente.

¿Futuros posibles: la ciudad

de los derechos?

Luego tendrá que venir una nueva ola, la cuarta, tributaria de la herencia de las políticas neoliberales inscritas en la tensión que introducen los procesos de democratización de la escena local, porque la presencia de los municipios que ponen énfasis en el mercado generará el crecimiento de las demandas y reivindicaciones populares y sociales, que deberían ser la antesala de nuevas autoridades electas en los gobiernos locales.

Por la dinámica de las demandas, lo que debería perfilarse como objetivo es la construcción de la ciudad de los derechos, esto es: el derecho de la ciudad (justicia local, equilibrio de poderes), el derecho a la ciudad (justicia espacial, Soja, 2010) y el derecho de la naturaleza (justicia ambiental)¹⁷ articulados. Si antes el derecho a la ciudad era el acceso a la vivienda, los servicios e infraestructuras por la vía clientelar, ahora se abre –históricamente- el derecho a la ciudad para la toma de decisiones sobre su futuro.

Vulnerar estos derechos implica-

16 Según Paz y Reconciliación, en Colombia se observa una cooptación del 14% de los 1.160 municipios por las denominadas Bandas Criminales. Generalmente son territorios del cultivo de coca, de la producción de cocaína, de las rutas del narcotráfico o del lavado de recursos.

17 Establecer una nueva relación entre la sociedad y la naturaleza implica reconstituir los modelos desarrollo, donde se libera a la naturaleza de la condición de simple objeto de propiedad y de dominación, para asumir una función social en el marco de sus propios derechos.

ría vulnerar los derechos humanos, siendo el Estado y la sociedad los que deberían defenderlos, convirtiéndose así en los ejes de la conflictividad urbana actual. Esto supone construir un nuevo municipio, en tanto es el aparato estatal de gobierno de la ciudad y es también el espacio de representación de la sociedad local. El municipio es el lugar donde se debe construir la ciudad de ciudadanos, con autogobierno (derechos). Por eso se debe reivindicar al municipalismo y –especialmente– uno nuevo que encarne el propósito de devolver la *polis* a la *ciudad* y que *luche por la ciudad de los derechos*.

Conclusiones

La emergencia del municipio como poder local produjo un cambio sustancial en las relaciones de lo local con lo nacional, instituyendo la territorialización de la política. De allí que uno de los equilibrios de poder más importantes para sostener la democracia tenga que ver con el reconocimiento de los territorios y sus especificidades. Generalmente se cree que el equilibrio de poderes debe venir exclusivamente

entre las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, dejando de lado –por considerarlos de menor importancia– a los que provienen de los distintos niveles del Estado (nacional/subnacional) y dentro ellos, a los territorios.

Por eso la búsqueda de equilibrios dentro del Estado deba ser horizontal (intra nivel), vertical (inter nivel) y territorial, donde la relación entre los gobiernos nacionales y locales no puede ser de jerarquía, sino de acuerdos, de concertación o de pactos. Es evidente que las políticas públicas que no reconocen la heterogeneidad de los territorios a través de la representación de las sociedades locales terminan siendo centralistas y discriminatorias. Si no se respeta la diversidad, habrá una erosión de lo local desde una perspectiva nacional, o lo que es lo mismo, que los territorios pierdan autonomía, es decir, que se licuen las formas de representación e identidad de las sociedades locales. La idea es recomponer la unidad en la diversidad, negando las visiones nacionales impuestas y asumiendo las heterogeneidades territoriales.

La consolidación de un proyecto nacional generalizado, homogéneo y hegemónico sustentado en el híper

presidencialismo, en políticas públicas jerárquicas y en normativas centralistas producen el desconocimiento de las particularidades socio territoriales y terminan por erosionar su base de sustentación ciudadana y el propio proyecto nacional, que es lo que ocurrió en la segunda ola. Pero también la visión nacional encarnada en el mercado busca la subordinación de lo local a lo nacional, lo cual nos pone frente a una realidad con orígenes distintos. El primero, surgido desde el peso de lo público y el segundo, desde la dinámica del mercado; siendo el uno como el otro nocivos para el desarrollo de los países y sus territorios¹⁸.

Resultado de esto y en los términos del oleaje, se puede afirmar que los municipios tuvieron un rol fundamental en el auge y caída de los procesos políticos nacionales, lo cual muestra la importancia de conocer y asumir estas relaciones, que desgraciadamente no han sido suficientemente estudiadas ni procesadas.

Mientras los municipios que an-

claron sus políticas en el fortalecimiento de la sociedad local lograron importante continuidad gubernamental¹⁹, los de la segunda ola, sustentados en la municipalización de ciertas funciones manejadas por el mercado, no lograron ir más allá de su propia administración y con graves problemas de gestión, convirtiéndose en la antesala de los procesos de cambio político, bajo el calificativo de la “restauración conservadora”; esto es, que no solo no lograron solventar las demandas sociales sino que su gobernabilidad fue afectada y su relevo institucional se fue hacia la oposición (¿Péndulo?). Las experiencias históricas de la primera, segunda y tercera ola deberían llevarnos a construir una cuarta donde el tema central de la ciudad sean los derechos.

Por eso la apuesta política del progresismo debe anclarse en un municipio que construya una nueva relación local/nacional (pactos territoriales), sea representativo de la sociedad local (nuevo modelo de gestión con fuerte vínculo en la sociedad civil) y defi-

18 Esto es algo que los gobiernos progresistas de este siglo no supieron entender y que para la cuarta ola habrá que tener en cuenta.

19 Las *políticas de Estado* son aquellas que se mantienen invariables de los cambios de gobierno; mientras se puede definir como *políticas de Municipio* o de ciudad a las que van más allá de las políticas de los gobiernos locales, esto es, políticas de continuidad. Un caso de Políticas de ciudad que puede ejemplificar es el de Bogotá, cuando tres alcaldes de tres signos políticos distintos mantuvieron la continuidad de sus acciones desde 1992 hasta 2003.

na una nueva política urbana inscrita en la dinámica de una ciudad de los derechos. Este nuevo municipalismo se está gestando de a poco y ya tiene importantes antecedentes en España (género), Estados Unidos (santuario), Italia y en ciertas ciudades latinoamericanas, donde la ciudad se hace con ciudadanos (participación, representación y proximidad) y con autogobierno democrático.

Pero el municipio no está enclausurado en lo local y tampoco puede quedarse en ese espacio. Hoy el proceso de urbanización ha hecho que la mayoría de la población viva en ciudades y bajo relaciones interurbanas y transurbanas²⁰, e incluso, en algunos casos, por encima de los estados nacionales. Estos nuevos fenómenos evidencian el protagonismo que han logrado las ciudades, tanto que los tres grandes actores mundiales son el Estado en decadencia, el mercado y las ciudades (Sassen, Saskia y Sujata Patel, 1996).

Hoy en día las ciudades tienen presencia internacional como metrópolis (Nueva York, Londres, Tokio), clúster (del salmón en Chile,

de la tecnología en Silicon Valley) y mancomunidades (48 municipios en frontera Ecuador-Perú); pero también han logrado un gran desarrollo institucional con la constitución de importantes organismos interurbanos, no internacionales. Ahora las ciudades tienen relaciones interurbanas directas, sin la mediación de los Estados. Impulsan la cooperación directa con convenios de hermanamiento, de mancomunidades, de redes temáticas, de comunidades de actores (alcaldes, mujeres), así como también de organizaciones interurbanas formalmente reconocidas, como son los casos de Ciudades y Gobierno Locales Unidos (CGLU) que cuenta con filiales por regiones²¹, o Metrópolis que aglutina a las ciudades más grandes.

La cooperación internacional (incluido ONU-HABITAT) que impulsó con fuerza la descentralización del Estado, para que las ciudades puedan tener su auto gobierno, no supieron adecuarse a sus mismos postulados; por ejemplo, cuando los gobiernos locales les solicitan crédito de ma-

20 Los conceptos interurbano y transurbano los trabajo en el libro "Devolver la polis a la ciudad" (Carrión, 2019) que está en fase de impresión. Por lo pronto, señalar lo que dice el DRAE. Mientras a lo Interurbano lo define así: "Dicho de una relación o de un servicio de comunicación: Establecido entre distintas poblaciones", a lo transurbano no está siquiera en el diccionario.

21 CGLU tiene como finalidad: "Ser la voz unida y representación mundial de los gobiernos locales autónomos y democráticos, promoviendo sus valores, objetivos e intereses, a través de la cooperación entre los gobiernos locales y regionales, y ante la vasta comunidad internacional".

nera directa, inmediatamente se les niega porque esas instituciones solo otorgan a las naciones o, en su defecto, dependen los cupos, cuotas o garantías y prioridades establecidas nacionalmente. De igual forma, estas organizaciones internacionales formulan propuestas de política urbana sin considerar a los gobiernos de las urbes, tan es así que cuando organizan las cumbres de las ciudades en ellas no están presentes las autoridades locales democráticamente electas. En estas cumbres se resuelve lo que se debe hacer en la ciudad sin que sus gobiernos tengan voz y voto. Es como si desde la primera cumbre de HABITAT no hubiera cambiado nada: los gobiernos nacionales y sus organizaciones internacionales deciden sobre las ciudades, como objeto, pero sin sujeto histórico.

Hoy el mundo es urbano. En 2007 la población urbana superó a la que residía en el campo, mientras en Europa y las américas los habitantes concentrados en ciudades están por encima del 80%. A nivel mundial la política es fundamentalmente urbana, como lo es la economía, la cultura y la sociedad; sin embargo, las ciudades son simplemente objetos

de intervención: yo participo, nosotros participamos, ellos deciden. Es como si HABITAT, la cooperación internacional y los gobiernos nacionales no se hubieran dado cuenta que el mundo se hizo urbano, que las ciudades son comunidades políticas autónomas y que las relaciones predominantes son inter y transurbanas, y no internacionales. Por eso la gran demanda del mundo actual es la construcción de un nuevo orden mundial de base urbano, donde la cooperación no asuma la ventriloquía de la ciudad, sino que ella, a través de los municipios la impulse; esto es: un mundo interurbano reconocido por lo internacional.

Bibliografía

- Arditi, Benjamín. (2009), "El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal? En revista: *Ciências Sociais Unisinos*, No 45. Universidade do Vale do Rio dos Sinos.
- Borja, Rodrigo (2012): *Enciclopédia de la política*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.
- Carrión, Fernando (2017). "La descentralización

- desde el gobierno intermedio” En: Enríquez Francisco, *Gobiernos intermedios: entre lo local y lo nacional*, Ed. CONCOPE, Quito.
- Carrión Fernando (2015): *El Giro a la izquierda en los gobiernos locales en América Latina*, Ed. El Café de las Ciudades, Buenos Aires
- Carrión, Fernando y B. Villalonga, (2008): *Descentralizar: un derrotero a seguir*, Ed. FLACSO-INWENT, Quito
- Carrión, Fernando, (1998): *Gobierno Local y Nuevos Liderazgos: La Hora de los Alcaldes*. En: *Descentralización territorial y su impacto en la gestión local*, Ed: ESAP, Santiago de Cali.
- Castells, Manuel (1970), *Imperialismo y urbanización en América Latina*, Editorial Gustavo Gili S.A, Barcelona.
- Cuervo, Luis Mauricio (2010): *Desarrollo económico y primacía urbana en América Latina. Una visión histórico-comparativa*, en. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, Málaga.
- Chirinos, Luis (1991): “El Gobierno de la ciudad y el rol de las ONGD: una aproximación desde el caso de Lima”, En: Ziccardi, Alicia: *Ciudades y Gobiernos locales en América Latina de los noventa*, Ed. Instituto Mora, Ciudad de México.
- Fedozzi, Luciano (2016): “Porto Alegre, participación contra hegemónica, efecto-demonstración y de construcción del modelo”, en: Carrión, Fernando, *Giro a la izquierda en los gobiernos locales de América Latina*, ed. Café de las ciudades, Buenos Aires.
- Lordello de Mello, Diego (1984) «Modernización de los Gobiernos Locales en América Latina», *Revista Interamericana de Planificación*, Ciudad de México.
- ONU-HABITAT (2012): *Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe. 2012, rumbo a una nueva transición urbana*, Ed. ONU-HABITAT. Río de Janeiro.
- Pinilla-Rodríguez Diego Juan de Dios Jim (2014): *Descentralización fiscal en América Latina. Impacto social y determinantes*, en *Investigación Económica*, Vol. 73, México.
- Romero Ballivián, Salvador (2005): *En la bifurcación del camino. Análisis de resultados de las Elecciones Municipales 2004*, Ed. Corte Nacional Electoral, La Paz.
- Sassen, Saskia y Sujata Patel (1996) *Las ciudades de hoy: una nueva frontera*, *Era Urbana*, Vol. 4, Número 1. PGU, Quito.
- Soja, Edward (2010): *Seeking Spatial Justice*, Ed. University of Minnesota Press, Minneapolis.