



" DESCENTRALIZACION TERRITORIAL Y SU IMPACTO EN LA GESTION LOCAL "



MEMORIAS ENCUENTRO LATINOAMERICANO

Santiago de Cali, 28 y 29 de Agosto de 1998

1. Gobierno Local y Nuevos Liderazgos : La Hora de los Alcaldes.

Fernando Carrión*

● Ciudad y Globalización

La revolución industrial marcó el inicio de la urbanización de la economía a escala planetaria, gracias al desarrollo tecnológico que significó el invento de la máquina a vapor que permitió almacenar energía e independizar la producción industrial de las fuentes energéticas naturales, en especial de la hidráulica.

La industria migró hacia los mercados concentrados en las ciudades como lugar privilegiado de la demanda - reduciendo los costos de transporte de las mercancías. Este traslado de los medios de producción llevó consigo a los pobladores, de esta forma, el desarrollo de las ciudades en los países desarrollados estuvo ligado, desde su comienzo, a la industrialización, fue uno de sus productos. Tal fenómeno determinó que el principal factor para ubicar las industrias pase a ser el transporte y no las fuentes energéticas provocando un crecimiento significativo de los habitantes urbanos por las migraciones y un cambio en el “contenido” de las ciudades por el proceso de industrialización.

Desde aquella época, únicamente un nuevo fenómeno tiende a modificar el contenido de la ciudad de manera tan radical; el proceso de globalización que se convierte en un hito dentro de la historia urbana. Sin embargo, aún no existe consenso respecto a la forma que adopta; de allí que se han planteado las siguientes tres hipótesis sobre el futuro de las ciudades:

- a) La posibilidad del agotamiento y del fin de la ciudad como entidad económica debido, en primer lugar, al desarrollo de las comunicaciones (telemática), a la desterritorialización de la industria y las finanzas y, a constituir un mercado total. Y/o, en segundo lugar, se generaliza la urbanización por todo el planeta, y su especificidad como una forma particular de organización territorial – la ciudad -, desaparece.
- b) Con la crisis de los estados nacionales y la consecuencia globalización de la economía, la política y la cultura, se producen efectos de “localidad”, bajo el concepto de “aldea global” o “de glocalidad”. En consecuencia se empieza a percibir un mayor protagonismo de las urbes, hasta el punto que las Naciones Unidas sostienen que el siglo entrante será el de las ciudades.
- c) La globalización produce una “internacionalización” del norte que se asocia con el “norte del sur” generando nuevos y significativos efectos concentrados y excluyentes cuya consecuencia será el desarrollo de las megaciudades, con múltiples externalidades negativas y con un nivel de polarización elevado, conducirá a cuestionar la viabilidad de estas aglomeraciones urbanas en términos de productividad y gobernabilidad. Las tres

* Director Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Quito

hipótesis parte de consideraciones similares: el desarrollo tecnológico de las comunicaciones reduce la distancia territorial y produce una dispersión de las actividades económicas fundamentales. La disminución de las barreras nacionales – gracias a las políticas aperturistas, a las privatizaciones y al desarrollo de las comunicaciones – conduce a generalizar el mercado mundial. En principio, cualquier persona que tenga acceso a la red internet y tarjeta de crédito puede adquirir un producto desde cualquier lugar del mundo.....

Pero, las hipótesis se diferencian cuando definen el papel que cumplirá el espacio urbano, o, en otras palabras, la función que tendrá la ciudad en este proceso. En el primer caso, el espacio pierde sus diferencias y por lo tanto su condición de variable relevante para el mercado. Para la segunda, en cambio, la ciudad es una condición fundamental, las actividades económicas están dispersas y receptor los mensajes requiere, como contrapartida, de lugares estratégicos para integrar y emitir esta información. La tercera, considera que estos lugares estratégicos no se expresan en todas las ciudades ni tampoco en toda la ciudad (¿Solo en la centralidad o en los senderos?), lo que conduce a un crecimiento urbano desequilibrado.

Si se toma partido por una de las tres hipótesis, hay que reconocer que existe un nuevo actor mundial que se suma a los estados nacionales así como al mercado mundial: las ciudades globales (cfr. Sassen). En el contexto de la globalización propia de la apertura de las economías y de los procesos de descentralización que se perciben mundialmente, hay una tendencia a redefinir las funciones y el peso específico de las ciudades.

Se observa, además, un creciente protagonismo de las urbes que se delinea al mismo tiempo que los procesos sociales, culturales y económicos tienden a globalizarse, y sus efectos a concentrarse en ciudades cada vez más grandes (Borja, 1994) Pero, también gracias a que por la reforma estatal, en la que se inscriben los procesos de descentralización, se tiene a revalorizar el espacio urbano y los gobiernos locales.

Las economías urbanas adquieren una funcionalidad mayor, el poder local se incrementa, las expresiones culturales se potencian y multiplican, y las relaciones interurbanas se intensifican por encima de las relaciones transnacionales o multinacionales, en un contexto en que, según Touraine (Que hacer, 18, 1996) “el nuevo siglo se inicia con la crisis, en apariencia irreversible, del Estado Nacional”.¹

Este conjunto de transformaciones advierten que el siglo entrante nos encontrará con más ciudades con mayor poder y, las formas de organización territorial tendrán a la ciudad como el eje de la articulación del sistema mundial. Si el siglo XX se caracterizó por consolidar y desarrollar los estados nacionales, el próximo milenio será el de las ciudades. Este es un fenómeno mundial, van más allá del ámbito regional: abarca a la región toda.

Este proceso no es homogéneo. Algunas ciudades sufrirán cambios notables y otras, por el contrario, quedarán rezagadas o desaparecerán². Por ejemplo, las ciudades fronterizas deberían perder peso, ya que la eliminación de las fronteras nacionales y la absorción del mercado interno, por el mercado mundial, significan la pérdida de sus ventajas comparativas. Como

¹ Como evidencia de esta situación se debe recordar el nacimiento y fortalecimiento de los movimientos mundiales de ciudades, municipios, alcaldes y especialistas urbanos. De allí que instituciones y foros como los creados por IULA, CUD, UCCI o el movimiento de Eurociudades o las redes de alcaldes y municipios, confirman esta tendencia.

² Plantearse la pregunta: ¿Qué es lo que ocurrirá, en este contexto, con el sistema urbano ecuatoriano y sus ciudades? Es pertinente.

contrapartida, las urbes portuarias deberían crecer porque son puntos estratégicos del mercado mundial.

El tamaño de la ciudad de la impresión de ser una variable relativa en cuanto a su proyección productiva, pero determinante en cuanto al consumo. En este sentido, tendrán prioridad las ciudades grandes, mientras que las pequeñas dependerán de la capacidad de insertarse en ciertos nichos de mercado. La competencia interurbana desarrollará aquellas ciudades que construyan una buena y eficiente capacidad de gestión.

Grandes cambios se producen en las ciudades, sobre todo la emergencia de un nuevo gobierno local, caracterizado por un especie de retorno a la ciudad –estado, sobre la base del incremento del protagonismo de las ciudades y el fortalecimiento de los poderes locales. La nueva funcionalidad y peso de la ciudad tiene como contrapartida el incremento de poder del principal órgano del desarrollo urbano: el municipio.

● El Nuevo Gobierno de la Ciudad

En América Latina, desde fines de la década del setenta, cuando se inicia la fase de redemocratización, se vive una nueva forma de proximidad entre la política y la ciudad, que supera aquella tradicional relación construida por los partidos a partir del clientelismo y de la ausencia de políticas sobre la ciudad. Los procesos de globalización, reforma, modernización y descentralización del Estado que vive Latinoamérica, están produciendo mutaciones notables en la relación política/ciudad, en la que aparece como actor fundamental el municipio³.

La imposición hegemónica del aparato municipal sobre los otros órganos de gobierno es el principal cambio en la profundización de la gestión local⁴. La municipalización de la escena local sustentada en el fortalecimiento de los gobiernos municipales, en desmedro de otras instituciones públicas y privadas es un hecho. En las grandes ciudades se fortalece al menos la ampliación de su base social de sustentación, el incremento de sus competencias y surgen inéditas responsabilidades que desbordan su tradicional radio de influencia y jurisdicción territorial.

El municipio, como depositario central del proceso, se constituye, cada vez con más fuerza, en el eje hegemónico del gobierno de la ciudad, en el que participan múltiples órganos. La consolidación de la vía municipal del gobierno local que lleva a la recentralización (posicionamiento) e internacionalización (cosmopolización) de la ciudad, es también constituir un gobierno de totalidad, contrario al tradicional municipio de servicios.

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

³ Este proceso tiene lugar en el marco del nuevo fantasma que recorre Latinoamérica: la descentralización. Dentro de la reforma del estado que vivimos hay una disputa de la centralidad, que se expresa bajo dos proyectos: el uno inscrito en la descentralización y la desconcentración y, el otro, en el descentramiento. Mientras el primero busca la redistribución de la centralidad, el segundo persigue por medio de las privatizaciones la pérdida de la centralidad, propia de lo público, lo político y lo estatal. La descentralización facilita la participación; la privatización hace el contrato.

⁴ Pero los municipios son distintos unos de otros, en la gestión de la ciudad intervienen poderes bajo la forma muticéfala del poder local. La gestión de las ciudades se la hace en el marco de una multiplicidad de poderes de distinto signo (público, privado, comunitario) y origen (local, regional, nacional), donde el Municipio es un órgano más. En las ciudades la gestión se realiza a partir de una contestación de poderes que hace que su gobierno se realice desde un conjunto de órganos sociales dispuestas a la manera de un complejo institucional.

El ejecutivo municipal presenta una mutación: del municipio de notables (caciquil, patronal) hacia un municipio empresarial – moderno o hacia otro democrático – participativo. Esto significa que en el gobierno de la ciudad se consolidan dos modelos de gestión: el uno de tipo empresarial, que define al **Alcalde como Gerente** y que busca la eficiencia a partir de la administración de los servicios. La propuesta está inscrita en el desarrollo de la **ciudad del mercado** como salida a la ciudad del caos, sustentada en un modelo privatizador basado en una doble crítica: a) lo público es ineficiente, lo privado es eficiente, y b) lo estatal es centralización, lo privado es descentralización. Y, el otro, que designa al **Alcalde como Jefe de gobierno**, que tiene una visión de totalidad y que incorpora la participación en su esquema de gobernabilidad, con el fin de resignificar a **la ciudad de lo público**.

Si esto ocurre al interior de la administración municipal, en el ámbito de los concejos municipales también existen modificaciones. Se observa un “debilitamiento” relativo de los concejos municipales que expresa en las siguientes situaciones:

a). Con la profusión de las “empresas municipales”, que privilegian lo sectorial, las decisiones fundamentales de política urbana se trasladan de los concejos municipales, originados por voluntad popular, hacia los directores de las empresas, constituidos corporativamente⁵.

b). Con el desarrollo de los “planes estratégicos”, (planes de la ciudad y no del municipio), se constituyen cuerpos de decisión supramunicipales – a la manera de asambleas locales – donde la representación se funcionaliza en la perspectiva de encontrar la cooperación entre los sectores público, privado y comunitario.

c). Con la necesidad de democratizar la toma de decisiones para definir prioridades de inversión, se generaliza el “presupuesto participativo”, donde las partidas las discuten con las organizaciones de base territorial (organizaciones barriales, comunitarias) y sectorial (salud, educación) de la ciudad.

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

● NUEVO ESCENARIO LOCAL

La transformación del municipio proviene desde el Estado y sus reformas, pero también de su vínculo con la población. Un profundo cambio en el conjunto del sistema político se está viviendo, el mismo que se observa en los tipos de liderazgo, en la participación popular y en los mecanismos de representación social.

La elección popular de los Alcaldes en Buenos Aires (1996) y en la Ciudad del México (1997), cierra el ciclo de la “representación” por la vía electoral en América Latina, en tanto son las últimas ciudades en elegir democráticamente sus autoridades, así todas las autoridades municipales de la región son nominadas por la ciudadanía de manera directa.

⁵ La oferta de la empresa rige por criterios de eficiencia mercantil y produce cambios significativos al interior del municipio y en su relación con los habitantes. Sectorializa el mercado sobre la base de que cada servicio crea su propia clientela, especializa la acción en los servicios – con lo cual las tasas a imponer su lógica tributaria sobre los impuestos – y corporativiza la gestión pública, limitando, de esta manera las formas de representación social, segmentando a la sociedad y distanciando al municipio de la población.

Países como Ecuador y Brasil, que tienen una vieja tradición de la autonomía política municipal, eligen ancestralmente sus alcaldes municipales. Colombia, inicia en 1988 esta nueva fase de selección de alcaldes, que luego siguen, entre otros países como Bolivia, Venezuela y Paraguay. Hoy tenemos que en América Latina todos los alcaldes y concejales son electos democráticamente, sin que haya la delegación de un órgano superior.

Estos resultados – según Fabián Bosoer – determinan que “Buenos Aires tenga, por primera vez, un gobierno democrático”. Este hito histórico de los gobiernos locales de la región, significó, a su vez, abrir un nuevo cauce: profundizar la vía ciudadana de la “participación”, la salida a la crisis de gobernabilidad de la gran ciudad latinoamericana puede encontrar nuevos rumbos.

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

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

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

La elección de las máximas autoridades de las ciudades metropolitanas, introduce un elemento de equilibrio de poderes y permite augurar la posibilidad de la alternancia en el poder. Las ciudades capitales de América Latina construyen sus gobiernos municipales con un signo político distinto a los nacionales⁶. Y esto podría ser un factor democrático de equilibrio de poderes, se convierte, en algunos casos, en un motor innecesario de conflictos, debido al estilo de liderazgo que rige en el gobierno nacional. Las ciudades y sus gentes empiezan a sufrir los estragos: desinversión, informalización de las actividades urbanas de las relaciones sociales, desinstitucionalización, etc⁷.

El poder local se fortalece, sobre la base de tres puntuales:

Primero, por la ampliación de los niveles de representación y participación de la sociedad en el Estado, que abriga un ensanchamiento de la democracia; Segundo, por el reconocimiento a la

⁶ En la actualidad y en la mayoría de las ciudades metropolitanas los alcaldes electos son de signo contrario al del Presidente de la República. Allí están, por ejemplo, la alcaldía de Bogotá, Buenos Aires, Montevideo, Lima, La Paz y Brasilia. En el Ecuador esta norma se mantiene por partida doble: las alcaldías de Quito (Democracia Popular), Guayaquil (Social Cristiano) y Cuenca (Nuevo País) son de distinto partido político, entre sí y en relación al presidente electo (Roldosista Ecuatoriano), su vicepresidencia (MIRA), así como del actual presidente interino (FRA), (1997).

⁷ Los casos más extremos son: la ciudad de Lima que se ha convertido en el escenario de confrontación entre el presidente Fujimori y el Alcalde Andrade, quien tiene la primera intención de voto para la presidencia de la República.

autonomía local, expresado en la posibilidad que tienen los municipios para diseñar las modalidades de gobierno que crean más conveniente. Este hecho representa un respecto a la diversidad y apunta hacia la descentralización estatal; Tercero, las autoridades locales electas obtienen el mandato de conducir y orientar el desarrollo urbano de las urbes y, además, resignificar democráticamente lo público en la ciudad, en el poder y en el gobierno.

Con ello se destaca un proceso de cambio de la sociedad local, que va más allá del hecho singular, pero significativo, de que los ciudadanos escojan a sus mandatarios mediante el sufragio. El cambio en el mecanismo de selección de las autoridades abre una posibilidad: la población puede ejercer su condición de ciudadanía, produciendo un saludable refrescamiento de la escena local y una transformación importante de la organización del Estado en su conjunto.

Con la continuidad de los procesos electorales se fortalece la escena y democracia locales, existe un incremento paulatino del número de votantes en cada una de las sucesivas elecciones locales y, además, porque votan más personas que en los comicios nacionales. Se amplía la participación electoral y, por lo tanto, la base social de sustento de los municipios.

Nuevas fuerzas y movimientos políticos irrumpen y se expresan en las elecciones, cuestionan el tradicional sistema político. De igual manera, se avizoran nuevos liderazgos surgidos de la legitimidad de su trabajo local, que el anterior sistema político de delegación les impedía. Por ejemplo, en Colombia los sacerdotes llegan a la Alcaldía, en Bolivia, los dirigentes indígenas se toman el poder municipal, en Chile las mujeres asumen la responsabilidad o en Brasil donde los dirigentes obreros se convierten en alcaldes.

Por las reformas estatales, el municipio ha potenciado la promoción de nuevos sujetos sociales, debido a su condición estructural: es el aparato estatal más próximo a la sociedad civil y, por tanto, a la cotidianidad.

● La Hora de los Alcaldes

Esta mutación originada en la escena local, por su carácter y profundidad, comienza a tener repercusión en el territorio nacional.

Por un lado, este proceso tiende a cambiar la forma de organizar el Estado, porque se vive una transición de una estructura estatal organizada sectorialmente y delegada desde un vértice (Presidencia de la República), hacia una de base territorial que privilegia la representación y la participación social. En este sentido, la descentralización tiene la virtud de convertirse en la correa de transmisión de las transformaciones del centro a lo local y viceversa.

Las reformas del sistema político que desmonopoliza las candidaturas de los partidos políticos trae efectos en los escenarios locales y nacionales, por la irrupción de nuevos movimientos sociales o por la renovación de los clientelismos. De igual manera, la reelección de las autoridades permite una política de continuidad, desterrando, en lo local, la anacrónica Ley del Péndulo – que tanto daño ha hecho, al inaugurar el país o cantón con cada nueva administración -. Pero, es innegable la posibilidad de que por esta vía se fortalezcan los partidos políticos y los caudillismos locales. Hay también, un cambio y ampliación tanto de las instancias como de las modalidades de representación y participación sociales⁸. Desde los partidos políticos se relativiza la

representación surgida en su seno, frente a las nuevas modalidades; tanto que liderazgos e inéditos actores sociales aparecen como expresión de su remozamiento, su representatividad así como el grado participativo en lo local, comienza a tener alcance nacional.

Muchas de las alcaldías exitosas empiezan a tener figuración política en ámbitos superiores y a disputar electoralmente las gobernaciones, diputaciones, ministerios y presidencias. De allí que se vaya convirtiendo en una constante en América Latina que algunos alcaldes se convierten candidatos presidenciales.

El caso ecuatoriano es uno de los más interesantes. El 10 de agosto de 1992 ocurre un hecho inédito en la historia del Ecuador: Sixto Durán Ballén, ex alcalde de Quito asume la Presidencia de la República; León Febres Cordero, ex Presidente Constitucional se convierte en Alcalde de Guayaquil y Jamil Mahuad, ex candidato presidencial, llega a la Alcaldía de Quito.

Pero aún hay más. El Ecuador, país con una vieja tradición municipalista, confirma esta tendencia general en la justa electoral de 1996: Abdalá Bucaram, ex alcalde de Guayaquil, reemplaza a Durán Ballén, ex alcalde de Quito, en la Presidencia de la República. Los alcaldes de Guayaquil, León Febres Cordero, y de Quito, son reelegidos. Los cuatro provienen de cuatro partidos políticos distintos y ganan sus respectivas elecciones de forma polarizada.

El reciente calendario electoral latinoamericano, ratifica este hecho político novedoso, cuando se constata que algunos de los actuales presidentes o candidatos presidenciales fueron previamente alcaldes de ciudades importantes. Allí están los casos de Armando Calderón Sol de San Salvador en El Salvador, de Alvaro Arzú en Guatemala o de Alemán en Nicaragua. A ellos se debe añadir ciertos ex alcaldes candidatos presidenciales, que llegaron a puestos expectantes en las campañas electorales en sus respectivos países: Andrés Pastrana de Bogotá, en Colombia, Manuel Camacho Solís, en Ciudad de México en México, Tabaré Vázquez de Montevideo, en Uruguay, José Francisco Peña Gómez de Santo Domingo, en República Dominicana y Rodrigo Paz de Quito, en Ecuador, entre otros.

En Europa se conoce este fenómeno, cuando el ex alcalde de Lisboa, César Sampaio, llega a la presidencia en Portugal y Jacques Chirac, ex alcalde de París, gobierna los destinos de Francia.

- Por qué los alcaldes de las grandes ciudades se transforman en candidatos presidenciales? Se trata de un nuevo comportamiento político-electoral? Indudablemente que sí. Para su explicación se pueden ensayar algunas de las siguiente hipótesis.

En primer lugar, el peso de las ciudades metropolitanas es cada vez mayor en la política de la hora actual de América Latina. En esa línea de reflexión abona la concentración de población en las ciudades – mayor aún del electorado -, la consideración de la ciudad como un actor relevante en los procesos políticos nacionales, el fortalecimiento de los poderes locales en el marco de la reforma del Estado y el progresivo proceso de urbanización de la política, entre otros. Además del desprestigio de la democracia y sus instituciones, que en gran medida

⁶ Ecuador y Brasil, han corrido distinta suerte porque mientras el primero se estancó en el proceso, el segundo ha ampliado las formas de participación y representación política. Hay una tendencia al incremento de la participación mediante la legislación sobre referéndum (Venezuela), consulta municipal, cabildo abierto, veeduría ciudadana (Colombia), defensoría del pueblo (Paraguay). También hay nuevos cauces institucionales de participación de la población sea, por ejemplo: por grupos de población (mujeres, negros, discapacitados), por la prestación/producción de servicios, por sectores o ámbitos territoriales (Brasil, Colombia), por los llamados presupuestos participativos (Brasil) o a través de los planes estratégicos (Argentina, Chile)

proviene del manejo que se ha hecho de la crisis y de la constitución de gobiernos de lejanía física y funcional del ciudadano.


En segundo lugar, las políticas de descentralización revalorizan el rol de los municipios que aparecen como los órganos estatales directamente vinculados a la cotidianidad y los más próximos a la sociedad civil. Hay un proceso de metamorfosis en la relación sociedad – Estado, que se expresa en la aproximación de la sociedad civil al municipio fomentando nuevas formas de participación y representación de la ciudadanía y del otorgamiento de mayor poder a los órganos autónomos. Se los considera de servicio eminentemente urbano, capaces de proporcionar – por su carácter omnipresente en el proceso de contacto con los habitantes. a nuevos sujetos sociales como los jóvenes, deportistas, mujeres, ambientalistas, etc.

Los municipios al menos de las ciudades metropolitanas, a diferencia de los otros organismos estatales, desarrollan múltiples tareas que en muchos casos, por su origen y significación, tiene influencia nacional. El ejercicio del poder local genera menos desgaste público que el nacional, por el sentido que tiene la obra física y porque las demandas fundamentales de la sociedad se dirigen hacia el poder central.

El desencanto que produce la crisis se canaliza preferentemente hacia el nivel central, revalorizando la acción alcaldicia. De esta manera, los municipios de las ciudades más grandes se convierten en los lugares donde los nuevos actores políticos tienden a manifestarse. Por esto los alcaldes tienen, en la actualidad, mejores posibilidades de reelección y, a su vez, un puesto privilegiado en la disputa de la Presidencia de la República.

En tercer lugar, es cada vez más notoria la tendencia del redireccionamiento del sistema político, debido a la crisis de las ideologías y de las instituciones tradicionales – como el parlamento, los partidos políticos – que arrastran a sus actores hacia funciones distintas a las que ocupaban y se expresaban.

En síntesis, las características del modelo globalizador, del ajuste estructural y de la urbanización están produciendo nuevas y más complejas formas de integridad social. Se erosionan las creencias colectivas y se redefinen las identidades, tanto sobre la base de nuevas centralidades políticas como de la mercantilización de las relaciones sociales⁹.

En este contexto la política y lo político reducen su condicionalidad de ser elementos unificadores de la vida social, y resignan su cualidad de articuladores de las diferencias (Lechner 1996, 9). La política estructurada originalmente alrededor de la Ciudad – Estado o del Estado nacional, según el momento histórico que se trate, empieza a tomar posición alrededor de la triada mercado – ciudad – Estado. 

⁹ Un ejemplo de esta situación lo brinda la prestación de los servicios urbanos, como define un tipo particular de relación: el ciudadano (criterio político) deja de ser tal para convertirse en usuario (consumidor), contribuyente (administrativo) o cliente (económico).