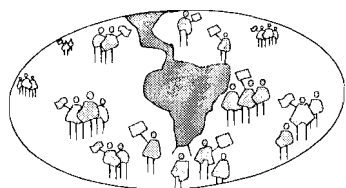


POBREZA URBANA DESARROLLO

EMPOBRECIMIENTO EN AMERICA LATINA
Los problemas de la desigualdad
Serie Programa FORTAL

Año 10 - N° 24 - Octubre 2004



La ciudad y su gobierno municipal

⊕ El municipio como poder local

El Municipio¹ en la América Latina española tuvo su origen en el cabildo colonial, constituido como instancia de gobierno local. Aunque seguía el modelo español traído por los conquistadores, tuvo mayor importancia que en España debido a la distancia que lo separaba del poder central. Sin embargo, no debe perderse de vista que, si bien esa apreciable autonomía se ejerció respecto de la Corona, era dependiente de ciertos grupos minoritarios locales (los criollos)². De allí que no hubo una clara separación entre lo público y lo privado, al extremo de que en ambas esferas se compartía el ejercicio de la autoridad negando las posibilidades de una más amplia participación y representación social³.

Con la creación de las Reales Audiencias a partir del siglo XVII se inicia la pérdida de autonomía de los cabildos y la presencia simultánea de varios órganos estatales de gestión. Este proceso continuó con las guerras por la sucesión en el trono de la metrópoli, con la designación de los corregidores y la ampliación de las facultades en las Audiencias. En este proceso el cabildo se vio restringido en su autonomía y competencias debido al aumento de los regidores perpetuos, a la disminución de sus niveles de representación, a la escasez de recursos y al fortalecimiento de las instituciones de la corona.

También fue un momento conflictivo en términos de búsqueda de representación de grupos emergentes que finalmente desembocó en múltiples revueltas locales alrededor de temas impositivos y de servicios⁴, entre otras. En los procesos de Independencia el Municipio y los factores antes indicados jugaron un papel importante contra la dominación colonial.

En el período republicano se desataron una serie de conflictos respecto de la conformación de la institucionalidad política de las naciones. Unos propugnaron el modelo federalista y otros el unitario; pero respecto del municipalismo, primó desde aquellos días y dependiendo del momento y del tipo de régimen dominante, un constante movimiento oscilatorio entre el discurso descentralista y una realidad centralizada. En esta situación contradictoria se desarrolla el Cabildo

*Director de CODEL, Investigador de FLACSO y editorialista del Diario Hoy

hasta nuestros días: concentración del poder político y búsqueda de descentralización y autonomía⁵.

Desde los tempranos días del municipio tenemos un movimiento continuo de centralización⁶, paralelo al proceso de ampliación de su base social de sustentación, que tiene su momento culminante cuando históricamente se consigue la representación por la vía electoral, que permitirá saltar de la concepción del «gran elector» al «elector universal» lo cual, a su vez, dará lugar a la transformación del «municipio de notables» al municipio de «ciudadanía restringida» que hoy vivimos⁷.

En definitiva la evolución del Municipio es una historia conflictiva que expresa simultáneamente su enrucijada y potencialidad alrededor del triple signifi-



cado que tiene la autonomía: económica, administrativa y política. Sin embargo se puede concluir que con el paso del tiempo se ha ido ampliando la base social del Municipio, aunque con un peso político relativo debido a los procesos de centralización presidencialista y de globalización económica⁸. En otras palabras, el municipio tiene hoy un poder real pero limitado.

Por otro lado, el municipio se urbaniza debido al agudo proceso de urbanización (desigual, combinado, expansivo, concentrador y excluyente) debido a la generalización del fenómeno urbano, a la mayor concentración de la población en ciudades y al incremento del número de urbes, situación que a su vez ha convertido a la región en un continente de ciudades⁹ con población predominantemente urbana¹⁰.

Por las propias modalidades de la diseminación de la urbanización a lo largo del territorio, con de-sequilibrios y desigualdades a toda escala, es factible reconocer, entre otras, las siguientes características generales: heterogeneidad municipal y multiplicidad de los gobiernos locales. La doble condición de heterogeneidad y multiplicidad proviene de la confluencia de tres condiciones estructurales de segmentación: a) del Estado, porque se desdobra a través de varios órganos, uno de los cuales es el municipio; b) de la sociedad en su conjunto, porque la sociedad local es un ámbito específico de relaciones; c) del territorio, porque su jurisdicción espacial y su competencia principal se circunscribe a un espacio determinado. Estas segmentaciones se especifican en coyunturas concretas, donde las condiciones municipales tienden a definirse en las relaciones con el poder central a través del clientelismo intraestatal¹¹. Un clientelismo que es unidireccional porque se desarrolla generalmente desde el poder nacional hacia el local, bajo el mecanismo clásico de lealtades por recursos.

La heterogeneidad Municipal

El Municipio, por provenir del triple recorte señalado, es una unidad política que está sujeta a las condiciones locales (características de la sociedad local y de su propio aparato municipal) y a las relaciones con los ámbitos nacional y global (no como condiciones externas). Esta doble determinación plantea las bases de la heterogeneidad, donde la concepción uniformista del régimen municipal lleva a un incremento de las diferencias entre municipios, debilitando a los pequeños y conduciendo a la presencia simultánea de varias formas de poder local.

Así tenemos que, por ejemplo, según el tamaño de las ciudades, el municipio y el conjunto de poderes locales de las ciudades primadas son cualitativamente diferentes a los de las intermedias y pequeñas. Para ilustrar la afirmación basta señalar algunos rasgos significativos: el aparato municipal en las ciudades primadas tiene un nivel de separación mayor de la participación social y un grado de complejidad más alto, expresado en la especialización del municipio (empresas, descentralización, estructura administrativa, comisiones y el aislamiento de lo técnico y lo político). De igual manera, la constitución de la representación social por la vía electoral se desarrolla en las ciudades primadas a partir de una estructura partido-clientelar, mientras en las

ciudades intermedias y pequeñas surge más bien de las relaciones de cacique-clientelar.

Otro aspecto ilustrativo tiene que ver con las modalidades de distribución territorial de la población que imprime el proceso de urbanización: las sociedades locales asentadas en las ciudades primadas son más nacionales (burguesía, proletariado) que aquellas de las ciudades intermedias (pequeña burguesía tradicional e intermediaria, campesinado). En el primer caso, se trata de la expresión hegemónica de lo que O'Connor (1981) define como intereses particulares (básicamente alrededor de la renta del suelo y del capital inmobiliario), mientras en el segundo, es catalizador de la hegemonía de la sociedad local. Las ciudades intermedias presentan una mayor homogeneidad social y económica que en los centros urbanos mayores, lo cual induce a construir un poder local con canales de integración, representación y legitimación social más directo y personal que establece una mayor proximidad (no participación popular).

Si bien existen estas diferencias marcadas entre los gobiernos locales de las ciudades primadas con los de las ciudades intermedias y pequeñas¹², también se percibe la distinción según: a) La implantación regional (amazonía, andes, caribe). b) La composición social (relaciones interétnicas, inmigración). c) La formación histórica (antiguo o reciente). d) La jerarquía político-administrativa (capital, provincial o nacional). La existencia de esta diversidad de gobiernos locales es de mucha riqueza (universo amplio), porque permite encontrar distintos modelos de gestión, a pesar de la existencia de una visión homogenizadora dominante por esconder estas características.

Es interesante notar -como consecuencia de esta diferenciación y del peso municipal en la escena local- que en la actualidad se produce un proceso de agrupamiento de municipios que tiene su caja de resonancia en la formación, fortalecimiento y transformación de las asociaciones de municipalidades. Así tenemos que hasta mediados de los ochenta eran pocos los países que contaban con sistemas activos de asociación municipal, mientras hoy prácticamente todos lo tienen. Adicionalmente se debe remarcar que en la actualidad el asociativismo municipal alcanza ribetes internacionales bajo formas mundiales (IULA) regionales (FEMICA, Mercociudades), sectoriales (Patrimoniales, de la Paz) y sociales (género, etnias), entre otras.

Pero también se percibe un cambio en las estructuras internas de las asociaciones nacionales de municipios, en tanto se convierten en organismos de segundo grado, representativos de las municipalidades. La dinámica interna de las asociaciones está marcada por la presencia de la política (Chile, Colombia) y por el peso relativo de las municipalidades. Mientras las municipalidades grandes operan al margen de las asociaciones, las pequeñas se unen por afinidad territorial o social, asumiendo que el asociativismo es una instancia de reivindicación, de fortalecimiento de sus capacidades (capacitación, asistencia técnica) o, en otros casos, simplemente es desconocida.

Las ciudades intermedias presentan una mayor homogeneidad social y económica que en los centros urbanos mayores, lo cual induce a construir un poder local con canales de integración, representación y legitimación social más directo y personal que establece una mayor proximidad (no participación popular).

La multiplicidad de los poderes locales

Pero no sólo que los municipios son distintos unos de otros, sino que también en la gestión de la ciudad intervienen múltiples poderes de origen diferente. Ya no es la época extrema en que la ciudad y el Estado eran prácticamente lo mismo. Hoy se tiene una fragmentación de poderes locales originada a partir de las tres determinaciones interrelacionadas:

1. La organización social se ha nutrido del crecimiento de la población y hay mayor complejidad en sus relaciones, tanto que existen nuevos grupos y actores sociales que tienen su expresión vía autogestión, demandas y participación. Indudablemente que cada uno de ellas se expresa en diversas y concretas instituciones de gobierno local, tales como mingas, comités barriales, cooperativas, ONG's y empresas.

2. La organización estatal ha crecido y diversificado a partir de varias instituciones políticas y territorializaciones aparentemente desestructuradas. Es decir que el Estado recorta la sociedad civil de manera que impide que la realidad se reconstituya, organice y unifique. En esto se potencia gracias a la reforma estatal de descentralización, desconcentración y descentramiento.

3. La urbanización plantea un problema al municipio: el desborde de su capacidad de respuesta que, incluso, le supera al Estado en su conjunto. Es un desborde por el crecimiento de la población y su distribución, pero también por la presencia de nuevas formas de organización y representación sociales.

En síntesis, se transforman las estructuras tradicionales del gobierno de la ciudad, en un contexto de redefinición del poder en su conjunto (la crisis, la modernización y el ajuste), dando lugar a la constitución multicéfala del poder local. Así el municipio deja de ser el principal organismo de gestión urbana, en el marco multi-institucional concurrente de competencias donde lo privado y el mercado tienen cada vez un peso mayor sobre la ciudad.

La gestión de las ciudades se la hace en el marco de una multiplicidad de poderes de distinto signo y origen, donde el Municipio es un órgano más, que cumple un rol de intermediación del poder central hacia la población. Incluso, en este último caso, su papel varía de colchón de resistencia de los conflictos locales, de cordón de transmisión unidireccional hacia la sociedad civil o de espacio de compensación del ajuste. De todas maneras se debe resaltar que en cada caso y en cada coyuntura, dependiendo de las características de la ciudad y de la afinidad política de la representación de la hegemonía local con la nacional, cada municipio encuentra su peso específico.

En definitiva, nos encontramos con una realidad urbana en la que su gestión se realiza a partir de una constelación de poderes públicos y privados de distinto origen: local, regional, nacional, que hace que la administración de la ciudad se ejecute desde un conjunto desarticulado de instituciones, donde las competencias no se expresan de manera armónica.

Sin embargo, desde fines de la década de los años ochenta y principios del noventa se impulsan los procesos de descentralización que terminan por priorizar la vía municipalista de fortalecimiento lo-

cal, lo cual generó la hegemonía municipal sobre los otros poderes locales. La transferencia de competencias y de recursos del gobierno nacional al municipal fue la modalidad que condujo a esta situación.

Adicionalmente se debe resaltar que los procesos de privatización de los servicios condujeron al surgimiento de nuevos poderes locales que llevaron a que el mercado tenga más peso en la administración y gestión de la ciudad.

La gestión de las ciudades se la hace en el marco de una multiplicidad de poderes de distinto signo y origen, donde el Municipio es un órgano más, que cumple un rol de intermediación del poder central hacia la población. Incluso, en este último caso, su papel varía de colchón de resistencia de los conflictos locales, de cordón de transmisión unidireccional hacia la sociedad civil o de espacio de compensación del ajuste.

⊕ El gobierno local

El complejo institucional

Si las realidades urbanas son heterogéneas y si la administración urbana es multicéfala, convendremos que es posible encontrar distintos tipos de gobiernos locales inscritos dentro de esta lógica general. La dispersión de poderes, que son el resultado de las características particulares de la diferenciación y segmentación de la sociedad civil, conduce a que cada sector social se exprese en su ámbito de construcción institucional (local, nacional e internacional) y de origen (público, privado, comunitario). De esta manera, en la gestión de la ciudad coexisten diferentes expresiones institucionales, unas más antiguas que otras, surgidas desde diferentes instancias.

Como resultado se tiene un conjunto de poderes locales altamente fragmentados, a la manera de un sistema de instituciones públicas y privadas, que se

expresa a través de la noción complejo institucional de gestión urbana. Este complejo puede adoptar dos formas: una articulada, en la que uno de estos poderes locales hace de nodo visible de la hegemonía local y, otra desarticulada, en que el predominio se encuentra disperso en el conjunto institucional.

De allí que existan ciudades donde las relaciones interinstitucionales se estructuren alrededor del Municipio -como eje vertebrador y hegemónico- asumiendo, de esta manera, la condición de **unidad articuladora de la gestión local**. Siguiendo a Pérez (1991), se puede decir que en este caso la municipalidad asume la condición de **núcleo funcional** del complejo institucional. Por otro lado, tenemos ciudades donde el **complejo institucional** se estructura de forma difusa, sin que exista una institución u órgano que asuma la hegemonía (núcleo funcional), lo cual conduce a que -dependiendo de la coyuntura- varíe la hegemonía en el complejo institucional.

La Municipalización del gobierno de la ciudad

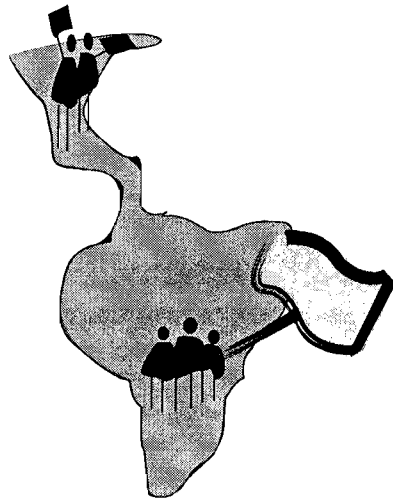
Los procesos de globalización, reforma, modernización y descentralización del Estado, producen mutaciones notables en la relación política/ciudad, en la que aparece como actor fundamental el municipio¹³. Y ello debido a que el inicial y mayor cambio que vive el complejo institucional de gobierno de la ciudad tiene que ver con la profundización de la vía municipal de gestión local o, lo que es lo mismo, la imposición hegemónica del aparato municipal sobre los otros órganos de gobierno. Hay una municipalización de la escena local sustentada en su fortalecimiento en desmedro de otras instituciones, a través de la transferencia de recursos económicos, de la ampliación de su base social, del incremento de sus competencias y del desborde de su tradicional radio de influencia y jurisdicción territorial.

En otras palabras, el municipio, como depositario principal del proceso, se ha ido constituyendo, cada vez con más fuerza, en el eje del gobierno de la ciudad y, en ese caminar también se ha ido transformando en un gobierno de totalidad, contrario al tradicional municipio exclusivo de servicios.

Sin embargo este proceso no es homogéneo, ya que ciertos municipios tienen mayor dinamismo que otros, sea por su ubicación en la red urbana nacional e internacional o por que han logrado un posicionamiento favorable en la coyuntura. Pero también es heterogéneo en términos de que al interior de la administra-

ción municipal se producen cambios con distinta intensidad y bajo lógicas de gestión diferentes. Quizás el cambio más importante tenga que ver con el cambio de los pesos relativos en la relación de los ejecutivos (alcaldía) con los parlamentos (consejos) municipales que sigue a las tendencias nacionales de fortalecimiento del presidencialismo y del descrédito del parlamentarismo. Lo primero por la búsqueda de la gobernabilidad y lo segundo por la crisis de la política.

Se vive el tránsito -a nivel del ejecutivo municipal- del municipio de notables (caciquil, patronal) hacia uno empresarial-moderno u otro democrático-participativo. Esto significa que en el



gobierno de la ciudad se consolidan dos modelos de gobierno: el uno de tipo empresarial, en el que se 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 centralizado, lo privado descentralizado. 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 se producen modificaciones que tienden al «de-

bilitamiento» relativo de los concejos municipales que se expresa en las siguientes situaciones:

- a) Con la profusión de las llamadas «empresas municipales» se privilegia lo sectorial y las decisiones fundamentales de política urbana se trasladan de los concejos municipales, originados por voluntad popular, hacia los directorios de las empresas, constituidos corporativamente¹⁴.
- b) Con el desarrollo de los llamados «planes estratégicos», que son planes de la ciudad y no municipales, 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 a través de la definición de prioridades de inversión, tiende a generalizarse el llamado «presupuesto participativo», donde las partidas las discuten las organizaciones de base territorial (organizaciones barriales, comunitarias) y sectoriales (salud, educación) de la ciudad.

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

⊕ La nueva escena local

De la representación a la participación

La transformación del municipio se produce a partir del Estado y sus reformas, pero también de su vínculo con la población. Ello significa que estamos viendo un profundo cambio en el conjunto del sistema político, que se inicia con la mutación que se observa en los tipos de liderazgo, la participación popular y los mecanismos de representación social.

Así tenemos que la elección popular de los Alcaldes de Buenos Aires (1996) y de la Ciudad de México (1997) cierra el ciclo de la ampliación de la «representación» por la vía electoral en América Latina, en tanto son las últimas ciudades en elegir democráticamente sus au-

toridades, con lo cual todas las autoridades municipales de la región son nominadas por 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 1986 esta nueva fase de selección de los alcaldes, que luego siguen otros países como Bolivia, Venezuela y Paraguay. Hoy tenemos que en América Latina todos los alcaldes y concejales son electos democráticamente, sin que sean delegados por un órgano superior.

Uno de los impactos más importantes que trae la elección popular del alcalde, 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 ese sentido, se convierte en el primer eslabón del nuevo poder público estatal.

Este hito histórico de los gobiernos locales de la región, significó, a su vez, abrir uno nuevo: la profundización de la vía ciudadana de la «participación», con lo cual la salida a la crisis de gobernabilidad de la gran ciudad latinoamericana puede encontrar nuevos cauces.

El paso de la representación a la participación puede ser posible que se desarrolle gracias a que la ciudadanía tiene la posibilidad de optar por candidaturas y programas, que en muchos casos pueden representar alternativas distintas de desarrollo urbano. Antes esto era imposible, debido a que la delegación de la autoridad y de su programa de gobierno desde un poder vertical impedía interpretar la diversidad de la población y, además, interesar a la ciudadanía en solucionar sus necesidades¹⁵.

Uno de los impactos más importantes que trae la elección popular del alcalde, 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 ese sentido, se convierte en el primer eslabón del nuevo poder público 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 por las candidaturas. Esto no ocurría, porque no se debatía la ciudad y menos la posibilidad de su gobierno, porque la población estaba enajenada de esa posibilidad.

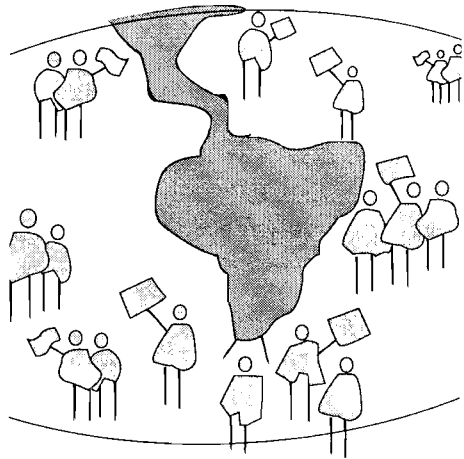
Adicionalmente se debe señalar que la elección de las máximas autoridades de las ciudades metropolitanas introduce un saludable equilibrio de poderes y permite augurar la posibilidad de la alternancia en el poder. En la hora actual de América Latina, se constata que muchas de las ciudades capitales construyen sus gobiernos municipales con un signo político distinto al nacional¹⁶. Y esto que podría ser un factor democrático de equilibrio de poderes termina siendo, en algunos casos, un motor innecesario de conflictos debido al estilo de los liderazgos existentes. Por ello también las ciudades y sus gentes empiezan a sufrir los estragos: desinversión, informalización de las actividades urbanas y de las relaciones sociales, desinstitucionalización, etc.¹⁷.

Se fortalece el poder local sobre la base de tres puntos: primero, por la ampliación de los niveles de representación y participación de la sociedad en el Estado, lo cual hace abrigar un ensanchamiento de la democracia; segundo, por el reconocimiento a la autonomía local, que se expresa en la posibilidad que tienen los municipios para diseñar las modalidades de gobierno que crean más conveniente. Este hecho representa un respeto a la diversidad y apunta hacia la descentralización estatal; tercero, por que las autoridades locales electas tienen el mandato popular de conducir y orientar el desarrollo urbano de las urbes y, además, re-significar democráticamente lo público en la ciudad, en el poder y en el gobierno.

Con ello se desata un proceso de cambio de la sociedad local, que va más allá del hecho singular, pero muy significativo, de que los ciudadanos es-

cojan a sus mandatarios mediante el sufragio. El cambio en el mecanismo de selección de las autoridades abre la posibilidad para que la población ejerza la condición de ciudadanía, produzca 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 también se fortalecen la escena y democracia locales, por cuanto 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. Esto conduce a la ampliación de la participación electoral y, por tanto, de la base social de sustentación de los municipios.

Por eso la irrupción de nuevas fuerzas y movimientos políticos que se expresan en las elecciones cuestionando al tradicional sistema político. De igual manera, se avizoran nuevos liderazgos surgidos de la legitimidad de su trabajo local, que el anterior mecanismo de delegación impedía. Allí están los casos, por ejemplo, de Colombia donde llegan a la Alcaldía sacerdotes, en Bolivia y Ecuador toman el poder municipal dirigentes indígenas, en Chile las mujeres asumen la responsabilidad o en Brasil los dirigentes obreros se convierten en alcaldes.

Se debe tener en cuenta también que, gracias a las reformas estatales, el municipio ha podido potenciar la promoción de nuevos sujetos sociales, debi-

do a su condición estructural: ser el aparato estatal más próximo a la sociedad civil y, por tanto, de la cotidianidad.

La hora de los alcaldes

Esta mutación originada en la escena local, por su carácter y profundidad, comienza a tener repercusiones a nivel nacional. Por un lado, este proceso tiende a cambiar la forma de organización del Estado, porque se vive una transición de una estructura estatal que organiza las competencias por sectores y delega la autoridad desde un vértice centralizado (Presidencia de la República), hacia una base territorial que privilegia la representación y la participación social. En ese 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 al sistema político que introduce la desmonopolización de las candidaturas por parte de los partidos políticos trae importantes efectos en los escenarios locales y nacionales como, por ejemplo, la irrupción de nuevos movimientos sociales o la renovación de los clientelismos. De igual manera, la reelección de autoridades permite una política de continuidad, desterrando a nivel local la anacrónica Ley del Péndulo -que tanto daño ha hecho, al fundar periódicamente el país o lo local-. Pero no se puede negar la posibilidad de que por esta vía se puedan fortalecer los partidos políticos tradicionales o los caudillismos locales.

Y, por otro lado, hay un cambio y ampliación de las instancias y modalidades de representación y participación¹⁸. La representación surgida desde los partidos políticos se relativiza frente a las nuevas modalidades; tan es así que nuevos liderazgos y actores sociales aparecen. Hay en definitiva, un remozamiento del liderazgo, la representación y la participación local que comienza a tener alcance nacional.

Muchos de los alcaldes exitosos 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 Alcaldes se conviertan en potenciales presidenciables¹⁹.

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 alcal-

de 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 aun 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.

De allí en más se ratifica este hecho político novedoso, cuando se constata que algunos Presidentes fueron

Se debe tener en cuenta también que, gracias a las reformas estatales, el municipio ha podido potenciar la promoción de nuevos sujetos sociales, debido a su condición estructural: ser el aparato estatal más próximo a la sociedad civil y, por tanto, de la cotidianidad.

previamente alcaldes de ciudades importantes. Allí están los casos de Armando Calderón Sol de San Salvador en El Salvador, de Álvaro Arzú en Guatemala, de Arnoldo Alemán en Nicaragua o de Andrés Pastrana en Colombia. A ellos se deben añadir los nombres de ciertos alcaldes que aspiran a la presidencia con opciones reales, como Tabaré Vázquez en Uruguay²⁰.

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

En primer lugar, se debe mencionar que el peso de las ciudades metropolitanas es cada vez mayor en la política actual de América Latina. En esa línea de reflexión abonan la concentración de población en las ciudades -mayor aun del electorado-, la consideración de la ciudad como un actor relevante en los procesos políticos, el fortalecimiento de los poderes

locales en el marco de la reforma del estado y el progresivo proceso de urbanización de la política. Pero también por el desprestigio de la democracia y sus instituciones, que en gran medida proviene del manejo que se ha hecho de la crisis y de la constitución de gobiernos de lejanía física y funcional.

En segundo lugar, las políticas de descentralización han valorizado el rol de los municipios, apareciendo como los órganos estatales más vinculados a la cotidianeidad y más próximos a la sociedad civil. Hay un proceso de transformación en la relación sociedad-estado que se expresa en la aproximación de la sociedad civil al municipio a través de las nuevas formas de participación y representación de la población y del otorgamiento de más poder a los órganos autónomos. Se los considera de servicio eminentemente urbano, capaces de promocionar -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, tienen influencia nacional. Adicionalmente se debe señalar que el ejercicio del poder local genera menos desgaste político 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 alcaldía. De esta manera los municipios de las ciudades más grandes se convierten en los lugares donde los nuevos actores políticos tienden a manifestarse. De allí que los alcaldes tengan en la actualidad mejores posibilidades de reelección y, a su vez, un puesto privilegiado en la disputa por la presidencia de la República.

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

Como síntesis, se puede señalar que las características del modelo de globalización, del ajuste es-

tructural y de la urbanización están produciendo nuevas y más complejas formas de integración 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 sociales²¹.

En ese contexto la política y lo político reducen su condición de elementos unificadores de la vida social, y resignan su cualidad de articuladores de las diferencias (Lechner, 1996, 9). Pero también se puede percibir que la política estructurada originalmente alrededor de la ciudad-estado o del Estado nacional, según el momento histórico que se trate, empieza a posicionarse alrededor de la triada mercado-ciudad-estado.

⊕ Notas

1. «La palabra Municipio -Municipium- es de significación romana en su origen y fue aplicada a ciertas ciudades de Italia que Roma iba conquistando. Es entonces el Municipio una de las condiciones o tratamiento a que Roma sometía, o que otorgaba a los pueblos conquistados, y expresaba el hecho de una comunidad política subordinada a Roma, pero conservando una autonomía más o menos amplia». (Posadas, A. 1986).
2. Esta afirmación muestra que la mayor autonomía local no es por sí misma una garantía de mayor democracia.
3. «El Cabildo sí era «democrático» en la medida en la cual su autoridad provenía de los «vecinos» de la ciudad y no de un funcionario superior (...pero) los miembros del cabildo no eran elegidos directamente por el «pueblo» sino por los propios alcaldes y regidores salientes, quienes actuaban en representación del vecindario. Ahora bien, ese vecindario excluía, en estricto sentido, a los indios y negros, a las mujeres, a los menores de edad y, para la mayoría de los propósitos, también a los pobres y a los clérigos, vale decir, a la mayor parte de la población.» (Landázuri, 1983, 193).
4. Con la consigna de «viva el Rey, mueran los chapetones» se constituyó el primer intento de gobierno colonial autonomista, con los nobles criollos como agentes históricos y como manifestación del espíritu de revuelta del propio pueblo.
5. Esta evidencia histórica confirma que la descentralización o la centralización existen independientemente del tipo de organización estatal: unitaria o federal.
6. Que se expresa, por ejemplo, en el fortalecimiento del presidencialismo en todos los países de la región, que incluso llega a los gobiernos locales donde los ejecutivos se fortalecen en desmedro de los parlamentos.
7. Municipio de ciudadanía restringida, en tanto las autoridades municipales son elegidas democráticamente por una amplia base social, pero mantienen limitados mecanismos de participación y representación, así como un poder real pero limitado.
8. En este contexto se inscribe el neologismo de la "glocalización" afirmado por Richardson y tiene mucho más sentido

el hecho de que la globalización no es una determinación exógena a lo local, sino parte constitutiva.

9. América Latina tiene 2 ciudades con más de 15 millones de habitantes; 28 que tienen más de un millón y 35 que pasan de 600.000 habitantes. Esto significa que en la región hay más de 65 áreas metropolitanas. Desde fines de la década del setenta y con el proceso de redemocratización que vive la región, el número de municipios se incrementa notablemente. En la actualidad son más de 16.000 los municipios.

10. La población urbana tiene un crecimiento espectacular que va del 41% en 1950 al 77% en el año 2000, situación que ha llevado a que la tasa de urbanización se haya reducido de 4.6% a 2.3% en los mismos años.

11. Las posibilidades de gestión de cada municipio dependen de las relaciones que establezcan con el poder central. La falta de recursos económicos y la búsqueda de legitimidad política de las autoridades locales y nacionales, son las causas que introducen el clientelismo al interior del propio Estado, como proyección del clientelismo político hacia la sociedad civil. Mientras los municipios son autónomos política (autoridades electas) y administrativamente (competencias suficientes), son dependientes del poder central en lo económico.

12. Hay que tener en cuenta que más del 75 por ciento de los municipios de América Latina son suburbanos y rurales, y muchos de ellos de creación reciente; esto es, municipios pequeños de base rural y con poca tradición institucional.

13. 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. Así 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 y la privatización hace lo contrario.

14. La oferta de la empresa se rige por criterios mercantiles de eficiencia y produce cambios significativos al interior del municipio y en su relación con la población. Tiende a sectorializar el mercado sobre la base de que cada servicio crea su propia clientela, a especializar la acción municipal en los servicios -con lo cual las tasas tienden a imponer su lógica tributaria sobre los impuestos- y a corporativizar la gestión pública, limitando de esta manera las formas de representación social, segmentando la sociedad y distanciando al municipio de la población.

15. Pero es justo señalar que por esta vía electoral también se puede fortalecer y legitimar a ciertos caciques locales, como ocurre en Ecuador o Colombia.

16. En la actualidad, en la mayoría de las ciudades metropolitanas latinoamericanas los alcaldes electos son de signo contrario al del Presidente de la República. Allí están, por ejemplo, las alcaldías de Bogotá, Montevideo, Lima, La Paz, Santiago, México y Quito.

17. Los casos más extremos son: la ciudad de Lima que se convirtió en el escenario de confrontación entre el presidente Fujimori y el alcalde Andrade o el caso actual del Jefe de

Gobierno del Distrito Federal de México, López Obrador, y el Presidente de México, Fox.

18. Ecuador y Brasil, han corrido distinta suerte porque mientras el primero se estancó en el proceso, el segundo amplió las formas de participación y representación política. Hay una tendencia al incremento de la participación mediante la legislación sobre referéndum (Venezuela), consulta municipal (Ecuador), 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).

19. Esto significa que hay que elegir bien a los alcaldes de hoy, no solo por las responsabilidades que tendrán en el futuro inmediato de una sociedad local, sino porque a mediano plazo serán opciones reales para dirigir los destinos nacionales.

20. Pero también en Europa se empieza a conocer este fenómeno, cuando el ex alcalde de Lisboa, Cesar Sampaio, llega a la Presidencia en Portugal y Jacques Chirac ex alcalde de París gobierna los destinos de Francia.

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

⊕ Bibliografía

- BORJA, Jordi, *La ciudad conquistada*, Ed. Alianza Ensayo, Barcelona, 2003
- CARRIÓN, Fernando, *La ciudad construida*, ed. FLACSO, Quito, 2000
- CASTELLS, Manuel y Borja, Jordi: *Local y Global*, Ed. TAURUS, Madrid, 1998.
- CASTELLS, Manuel: *La era de la información*, Ed: Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- LANDÁZURI, Carlos, "De las guerras civiles a la insurrección de las alcabalas", en: *Nueva historia del Ecuador*, Volumen 3, Quito, 1983.
- LECHNER, Norbert, ¿Por qué la política ya no es lo que fue?, en: *Revista Foro*, No. 29, Ed. FORO, Bogotá, 1996.
- O'CONNOR, James, *La crisis fiscal del Estado*, Ed. Península, Barcelona, 1981.
- POSADAS, Adolfo, "Municipio", en: *IULA-Infoma* No. 14-15, Quito, 1986.
- ROBERTSON, Roland, *Globalization: social theory and global culture*, Sage, Londres, 1992.
- SASSEN, Saskia: *La ciudad global* Ed~ EUDE~Bq Buenos Aires, 1999.