



El giro a la izquierda
en los Gobiernos Locales
de América Latina

Créditos:

Coordinación: Fernando Carrión M. y Paúl Ponce S.

© 5ta avenida editores

Dirección editorial: Pablo Salgado J.

Diseño gráfico: Editorial El Conejo

Corrección de estilo: Mauricio Alvarado Dávila

Diseño portada: Antonio Mena

5ta. Avenida Editores

Av. 12 de Octubre N24-739 y Colón

Edif. Boreal, Torre A, Of. 1508

23826901 – 26020761

www.lagranmanzana.com.ec

ISBN: 978-9942-8524-2-7

Impresión:

Ecuador, marzo 2015

© Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro sin la expresa aprobación de los editores.

Índice

Pág.

7 Presentación

1. Introducción

Devolver la polis a la ciudad

11 *Fernando Carrión M. y Paúl Ponce*

2. Giro a la izquierda en América Latina

El giro a la izquierda en los Gobiernos locales de América Latina

21 *Fernando Carrión M.*

Una mirada panorámica a la primera ola local de la izquierda

57 *Benjamín Goldfrank*

3. La construcción nacional de la izquierda en lo local

El avance y la consolidación de la izquierda brasileña en el escenario político del pos- 85. Un breve análisis de la trayectoria del Partido de los Trabajadores (PT) en los Gobiernos locales en Brasil

81 *Lina Magãhaes*

El FSNL y la participación ciudadana a nivel local en Nicaragua (2007-2013): ¿un nuevo escenario para la hegemonía política?

101 *Armando Chaguaceda*

Las relaciones entre lo nacional y lo local en el Ecuador: los gobiernos de izquierda en las dinámicas de ascenso al poder político

129 *Sebastián Mantilla*

4. Las ciudades precursoras de la izquierda

La izquierda política en las elecciones subnacionales de Lima Metropolitana

1 Porto Alegre: participación contrahegemónica, efecto-demostración y deconstrucción del modelo

179 *Luciano Fedozzi*

La ciudad de los sueños y las pesadillas. Rosario y su política de desarrollo local (1995-2013)

213 *Oscar Madoery*

Montevideo frenteamplista: Del Gobierno de la ciudad al Gobierno Nacional (1990-2015)

237 *Altair Magri*

5. La contemporaneidad de la izquierda y su legitimidad política

Gobiernos de izquierda en Bogotá: retos del fenómeno político

265 *Sergio García*

La izquierda en el Gobierno de Quito cuando la ciudad sucumbe frente al centro y la nación

291 *Felipe Burbano de Lara*

¿Construyendo ciudadanía desde la izquierda? El caso de La Paz

333 *Maira Zuazo*

6. La izquierda en las grandes ciudades

Políticas sociales y construcción de ciudadanía en un Gobierno de iz-

367 *Alicia Zicardi/Lucia Álvarez*

La política urbana del Partido de los Trabajadores en el Brasil: De la utopía al impasse

407 *Erminia Maricato*

Los municipios en Santiago de Chile: una entrada fragmentada de la izquierda

439 *Danae Mlynartz*

Presentación

Pensar la ciudad desde la izquierda, que garantice y recomponga “lo público” con amplia participación social, que democratice las formas de transporte y el uso del suelo y el espacio para la movilidad, que redistribuya la riqueza, que fomente el empleo digno, fortalezca la seguridad ciudadana, entre muchos otros ideales, era la idea central para evaluar **“El giro a la izquierda de los gobiernos locales en América Latina”**.

Tras una década y media de inaugurados los Gobiernos de la denominada “nueva izquierda latinoamericana”, la lectura académica planteaba un vacío en el estudio de dichos procesos a nivel local, comparativamente con los esfuerzos realizados para investigar los procesos nacionales. ¿Qué características muestran los procesos locales con agendas progresistas?, ¿Qué logros y desafíos se han encontrado en este tiempo? ¿cómo contribuyeron los procesos locales para fomentar una agenda nacional con los valores de la izquierda o viceversa?

De esta forma, en el mes de julio de 2014, la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) en el Ecuador organizó en conjunto con FLACSO-sede Ecuador, el seminario internacional que lleva como nombre el título de este libro. Este evento, celebrado en la ciudad de Quito, buscó dar cuenta de los cambios en el mapa político de los gobiernos de la ciudad, de manera que permita evaluar las relaciones entre lo local y lo nacional en la región, las nuevas formas de representación política y definir lo que se entendería como Gobierno de izquierda en la ciudad.

Las FES es una organización de origen alemán con presencia en más de 100 países en el mundo, comprometida con los principios de la democracia y la justicia social. Uno de los principales enfoques del trabajo de la FES en América Latina ha sido el análisis continuo de los procesos de transformación de las democracias en la región.

El giro a la izquierda en la región se presenta como un importante fenómeno de dos vías. Uno, en donde la construcción de un proyecto nacional de izquierda incide sobre los procesos a nivel local, y otro, donde los proyectos se gestan a nivel local y contribuyen en la construcción de lo nacional. Este proyecto se enmarca precisamente hacia esa dirección, evaluando las gestiones a nivel local para comprender el fenómeno de la nueva izquierda latinoamericana en el contexto del posneoliberalismo.

En este sentido, el libro arranca con un capítulo trabajado por Carrión y Ponce S., en el que presentan una visión general del proceso. Este cuenta con tres entradas: el análisis del giro a la izquierda de las 63 ciudades millonarias; luego sigue una visión histórica en la que las primeras ciudades se apoyan en la sociedad civil y las más recientes, en el Estado; finalmente, los casos que nacen en lo local para proyectarse a nivel nacional y los que siguen la tendencia inversa: de lo nacional a lo local. La propuesta de Benjamin Goldfrank apuntala el proceso a través de una apuesta que se asienta en las “victorias” de los Gobiernos de izquierda a nivel local, demostrando formatos nuevos de Gobierno en el contexto del neoliberalismo de los noventa. Los aportes de Dammert (Lima), Fedozzi (Porto Alegre), Madoery (Rosario) y Magri (Montevideo) dan cuenta de esta hipótesis a través de una mirada a las ciudades precursoras de la izquierda.

Por el lado opuesto, la construcción nacional de la izquierda en lo local se mira a través de las líneas de Lina Magalhaes y su lectura de la consolidación de la propuesta desde la izquierda del Partido de los Trabajadores (PT) del Brasil para los Gobiernos locales. Coinciden Chaguaceda y Mantilla con sus aportes sobre el diseño de la política local desde lo nacional con los casos de Nicaragua y Ecuador.

Felipe Burbano de Lara (Quito) y Moira Suazo (La Paz) plantean los desafíos que enfrentan los proyectos locales de izquierda bajo guiones establecidos por el proyecto nacional y la lucha por su legitimidad y continuidad. Así también, Sergio García (Bogotá) realiza la misma analogía partiendo de un proyecto nacional distinto, evidenciando las tensiones que sufren los proyectos locales cuando marcan un contrapunto a la propuesta del gobierno nacional.

Finalmente, una mirada a las metrópolis de mayor envergadura en la región como son Ciudad de México (Alicia Zicardi y Lucía Álvarez), São

Paulo (Erminia Maricato) y Santiago de Chile (Danae Mylnartz) deja mirar un sinnúmero de conflictividades en las propuestas de diseño y desarrollo urbano para el establecimiento de una política de izquierda y los compromisos que deben ser adquiridos para alcanzar los objetivos trazados.

De esta forma, esperamos que este libro sea una puerta para continuar reflexionando sobre los elementos que una ciudad pensada desde la izquierda, requiere, promueve y conquista. De pensar a lo local como parte esencial de la construcción de lo nacional y de la política, y que brinde nuevos espacios de reflexión sobre las nuevas formas de representación y liderazgo que emergen en el tablero de la política.

Proponemos así la idea de seguir mirando lo local como parte esencial para la construcción de una política de izquierda, siendo que aquellos espacios son los más cercanos para la participación social efectiva. Que esta sea una invitación para reflexionar sobre ciudades más democráticas, socialmente justas, inclusivas y sostenibles.

Anja Minnaert

Representante

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en Ecuador

Directora del ILDIS

Daniel Gudiño

Coordinador de Proyectos

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) en Ecuador

Introducción

Devolver la polis a la ciudad

Fernando Carrión M.¹ y Paúl Ponce²

Introducción

A fines de los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado, coincidieron históricamente dos hechos contradictorios que cambiaron sustancialmente la urbe latinoamericana: por un lado, la implantación de la lógica de la ciudad neoliberal y, por otro, el retorno a la democracia luego de regímenes dictatoriales y su ampliación hacia los Gobiernos locales. Esta contradicción configura el eje de la conflictividad urbana y produce la emergencia de las ciudades como fenómeno político altamente visible. Mucho más evidente la contradicción cuando, a principios de este siglo, se percibía el retorno de lo público en varios países, directamente vinculada a la crítica y desmonte del modelo neoliberal de ciudad, coincidente con los procesos de descentralización que fortalecieron política, económica y administrativamente los municipios.

El libro se ubica en este contexto y busca impulsar una *línea de investigación* sobre lo político de la ciudad en América Latina, en la perspectiva de *devolver la polis a la ciudad*, tomando una posición frente a uno de los lados de la tensión.

-
- 1 **Fernando Carrión:** Arquitecto de la Universidad Central del Ecuador. Maestro en Desarrollo Urbano Regional en el Colegio de México. Doctorando de la UBA. Áreas de especialización: centros históricos, seguridad ciudad, fútbol, políticas urbanas, desarrollo local, vivienda, desarrollo urbano y planificación. Profesor investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Social, sede Ecuador. Exconcejel del Distrito Metropolitano de Quito y Presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centro Históricos.
 - 2 **Paúl Ponce Solórzano:** Paúl Ponce Solórzano, Profesor Investigador en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Maestro en Estudios Urbanos y Diplomado en Desarrollo y tecnología. Además, trabaja para el Instituto Nacional de Evaluación Educativa. pjponces@puce.edu.ec / paulponces@gmail.com

Pero, también en la primera década de este siglo, tomó fuerza la posición académica que promociona el trabajo individual, la producción de “papers” y el “estudio de casos” afines a las grandes plataformas de difusión de las revistas “internacionales”. En otras palabras, la forma de producción de este libro va en contra de esta corriente -propia del pensamiento neoliberal- que solo busca mejorar los *rankings* de los académicos y de las unidades académicas a través de los puntos provenientes de ciertos indicadores distantes de las realidades latinoamericanas³, convertidos en las nuevas formas del valor de cambio.

No se trata de un trabajo individual, sino colectivo, por el que han participado no menos de 26 académicos y una cantidad similar de unidades académicas de América Latina. Tampoco se trata de la publicación de artículos aislados e inconexos, sino de estudios solicitados de acuerdo a un guión predefinido en las distintas discusiones llevadas a cabo durante más de tres años. No es una publicación puntual que se agota en sí misma, sino una síntesis de la primera fase del proceso, que abre nuevas interrogantes y preguntas que promoverán mayores debates.

El conjunto de los artículos es de investigaciones realizadas dentro de una estructura general, previamente definida y socializada en varios seminarios y talleres, de tal manera que el libro es, por un lado, el resultado de los estudios previamente acordados, tanto de las ciudades seleccionadas como de sus contenidos y, lo más importante, que el libro en su conjunto tiene un valor superior al de cada uno de los artículos, debido al esfuerzo colectivo de sus autores. Por eso, este trabajo no califica para una revista monográfica de “alto impacto”⁴, porque se realiza por fuera de las metodologías que imponen las empresas tipo cimago/coopus, que más bien promueven su “alto rendimiento económico”, la investigación individual, el impulso de ciertos temas y la distancia a la realidad investigada.

Estos esquemas de colaboración interpersonal e interinstitucional van más allá de la investigación, para aportar con la difusión: este libro se publica simultáneamente en varios países de la región gracias a la correspondencia de los intereses académicos y al interés en el tema.

3 http://works.bepress.com/fernando_carrion/650/.

4 http://works.bepress.com/fernando_carrion/659/.

El proceso

El proceso de producción de este libro nos llevó alrededor de tres años, y en él ha confluído una multiplicidad de actividades académicas desarrolladas en distintas ciudades de la región: seminarios, talleres y artículos⁵.

Este camino se inició con la necesidad de entender si existían distintos modelos de Gobierno en las ciudades de América Latina, en vista del peso adquirido por el pensamiento único que se fundaba en la eficiencia económica, la racionalidad administrativa y la prestación de servicios, entre otros.

Se produjo una monografía que sirvió para un debate realizado en la ciudad de Bogotá en el año 2011; luego, como insumo para la publicación del informe: *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012* (ONU-Habitat, 2012), y, finalmente, de base para una publicación en el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, como documento de debate (2014)⁶. En este texto quedó evidente que en América Latina existían dos modelos de gobierno claramente identificados: el uno, de tipo empresarial, que impulsa la vía mercantil privada y la soberanía del consumidor, y el otro, bajo un enfoque que le asigna un mayor significado a la ciudadanía, a los derechos y a lo público.

Posteriormente, en Quito, en el año 2013, se realizó una discusión sobre la crisis de las alcaldías de Quito, Bogotá y Lima -consideradas de izquierda- porque se encontraban al inicio de procesos de revocatoria del mandato de las máximas autoridades y porque habían generado cierto descontento social. Este taller sirvió, entre otras cosas, para comprender que el giro a la izquierda iniciado a fines de los ochenta tenía una variante en el marco de la influencia de las tesis del socialismo del siglo XXI, sobre todo en Bogotá y Quito.

Luego siguieron las discusiones en Ciudad de México dentro del seminario “Repensar la metrópoli”, en el año 2013 –organizado por UAM-, en el que se comprendió la importancia que tienen las grandes aglomeraciones metropolitanas en el devenir político y en la existencia de expresiones políticas plurales en el de Gobierno de la ciudad. Siguió posteriormente en Chile,

5 En los seminarios y talleres han participado no menos de unos 100 académicos en calidad de ponentes, moderadores y comentaristas, y más de 1200 asistentes.

6 http://works.bepress.com/fernando_carrion/642.

con un taller organizado por SUR (2013), en el que lo más relevante estuvo relacionado con la comprensión del fenómeno político dentro de una ciudad altamente fragmentada, como es el caso de Santiago, en donde existen 37 comunas autónomas, las cuales reflejan la segregación residencial y, por tanto, las preferencias políticas asociadas a su implantación territorial.

Luego de las cuatro reuniones se definió preliminarmente la estructura del proyecto, en términos de la selección de los casos a ser estudiados, así como los 25 investigadores que deberían producir cada uno de los artículos para el libro. Los autores escogidos son especialistas en cada una de las urbes y provienen de las ciudades seleccionadas.

Una de las preguntas que siempre estuvo presente desde el primer evento fue: “¿Qué se considera un Gobierno local de izquierda?”. Esta pregunta nos llevó a plantear que el tema central de discusión de la reunión del Grupo de Trabajo El Derecho a la Ciudad, de CLACSO, realizada en Lima en 2014, fuera “Lo político de las políticas urbanas”. Sin embargo, el debate y la discusión dejaron abierta la respuesta, tanto que el eje de trabajo en la segunda fase del trabajo se dirigirá a responder esta pregunta y a ver si efectivamente el giro a la izquierda se produce más allá de la autodefinition de los movimientos o partidos políticos.

Finalmente, en el año 2014, con la estructura, los casos y los académicos seleccionados, se organizó el 3 de julio, en Quito, un seminario, gracias al apoyo de FES-ILDIS, para debatir los contenidos de los trabajos realizados, buscar las tendencias generales que existen en América Latina y justificar las hipótesis del giro a la izquierda en los Gobiernos locales en América Latina. De este debate se llegó a varias conclusiones, que se recogen en a lo largo del libro.

Estructura del libro o la lógica expositiva

El libro tiene una lógica expositiva nacida de los debates llevados a cabo en estos tres años; es decir, primero se ubicaron los casos de ciudades representativas de las hipótesis organizadoras del proceso general y, segundo, se definió el orden del libro, de tal manera que sea el todo -no las partes- el que permita construir una mirada regional del proceso nacido hace 25 años.

La disposición de los textos se inscribe en la necesidad de entender las grandes tendencias políticas de las ciudades en América Latina, sobre todo en un momento en el que se avizora un proceso de transición del modelo hegemónico y único de ciudad-ciudad neoliberal- hacia otro que nace a contramano del anterior y que cifra sus expectativas en el retorno de lo público. Para el efecto, los artículos están organizados en cinco capítulos o secciones: se parte desde las visiones generales del proceso, a la manera de un marco general que ubica los casos dentro de la estructura global, en la perspectiva de trazar las grandes tendencias y directrices de estos últimos 25 años. El segundo capítulo analiza la generalización del giro a la izquierda bajo dos ópticas: las que transitan desde lo nacional a lo local, como son Nicaragua y Ecuador⁷, y las que construyen una opción nacional que nace desde abajo, desde los municipios, para generalizarse; es el caso del Brasil. El tercer capítulo acopia los casos de ciudades pioneras o que llegaron primero. Mientras que el cuarto hace referencia a los casos más recientes. Finalmente, se cierra el libro con las ciudades más grandes que han seguido esta tendencia.

El primer capítulo, el “Giro a la izquierda en América Latina”, cuenta con dos trabajos que muestran una panorámica del giro a la izquierda en los Gobiernos locales de América Latina, fenómeno característico de estos últimos 25 años.

Fernando Carrión hace un ejercicio exploratorio del signo político de los Gobiernos locales en las 63 ciudades que tienen más de un millón de habitantes desde la década de los años ochenta, cuando se eligieron las autoridades locales, momento en que la sociedad pudo optar por distintos modelos políticos de Gobierno. En esta coyuntura se pluralizó la representación política con Gobiernos de izquierda, centro o derecha, habiendo sido los partidos autoproclamados de izquierda los que han prevalecido. Benjamín Goldfrank hace una retrospectiva histórica del ascenso de las izquierdas en algunas ciudades de la región, partiendo de la identificación de dos momentos en los que se instauraron Gobiernos locales de izquierda; la primera, ubicada en las últimas décadas del siglo pasado, en plena época neoliberal, cuando, paradójicamente, las izquierdas se fortalecieron en la oposición al retroceso del peso de lo estatal. La segunda ola, inscrita desde principios de

7 Como también ocurre en El Salvador, Venezuela y Bolivia, entre otros países.

este siglo, en la que se observan ciudades gobernadas desde la izquierda en un contexto de Gobiernos nacionales de la misma línea. Sin duda, estas dos entradas plantean varias interrogantes y desafíos, que deberán dilucidarse en futuras investigaciones.

En el segundo capítulo, titulado “La construcción nacional de la izquierda en el ámbito local”, se hace un análisis detallado de la relación nacional-local, para dar cuenta del ascenso al poder local de los partidos de izquierda, a través de las dos vías: desde arriba, con las políticas explícitas de los Gobiernos nacionales, o desde abajo, con el peso que van adquiriendo los Gobiernos locales.

Lina Magalhanes nos ilustra el caso del Brasil, en donde los Gobiernos locales de izquierda, gracias a la acción del Partido de los Trabajadores (PT), lograron proyectarse a nivel federal. Para ello se apoyan en la gestión de los municipios más emblemáticos (São Paulo, Porto Alegre) que generan un efecto dominó hacia otros municipios, dando especial relevancia a la propuesta del Presupuesto Participativo. Este análisis tiene su momento inicial en la década de los ochenta, cuando en la transición de las dictaduras a la democracia representativa se comenzó a consolidar una institucionalidad que reconocía los movimientos sociales, otrora activos en la luchas de oposición a las dictaduras, buscando la redemocratización y descentralización en el orden político. Los dos siguientes trabajos están vinculados a la presencia de la izquierda en los Gobiernos locales, nacida desde el ámbito nacional. Armando Chaguaceda aborda la situación en Nicaragua entre 2007 y 2013, en correlación a la agenda política del Frente Sandinista de Liberación Nacional. Sebastián Mantilla analiza la relación entre lo nacional y lo local en Ecuador, para explicar el ascenso de la izquierda a nivel local, luego de la captación del poder nacional por Alianza País 2007. Esta izquierda se inscribe en un proceso regional de ascenso al poder en países como Venezuela, Bolivia y Argentina. Plantea la disyuntiva del cambio entre una “nacionalización” o “desnacionalización” de la política a nivel local. Formula la hipótesis de que se evidencia la nacionalización gracias al “reforzamiento del sistema presidencial”, sistema que termina cuestionado en los últimos comicios seccionales de febrero de 2014, en los que se evidenciaron algunos retrocesos a nivel local.

La tercera sección está destinada al análisis de las ciudades precursoras del giro a la izquierda, en el que aparecen los casos exitosos de los municipios de Lima, Porto Alegre, Rosario y Montevideo.

Manuel Dammert Guardia y José Luis Incio comparan la administración de Alfonso Barrantes (1983) con la de Susana Villarán 30 años después, a partir de los resultados electorales que les llevaron a la Alcaldía y a las gestiones realizadas en el ejercicio de Gobierno. Luciano Fedozzi estudia el caso de Porto Alegre como ejemplo emblemático del Presupuesto Participativo, que surgió a finales de los ochenta como iniciativa del Frente Popular (Alianza del PT) para administrar el gasto público participativamente. En su análisis muestra cómo se convierte en un caso que se reproduce en otros municipios administrados por el PT y llega a una conclusión importante: no existe un solo modelo de gobierno desde la izquierda a nivel de Brasil. Rosario en Argentina, según Oscar Madoery, tiene una gestión continua del Partido Socialista desde 1989 para caracterizar el modelo de gestión y gobierno, reconocido como un referente de desarrollo local en el que lo público tiene un valor distintivo. Realiza un balance entre los aciertos que lo han convertido en un caso prominente y las limitaciones que evitaron mayores niveles de inclusión, equidad e igualdad a los ciudadanos. Altair Magri hace un análisis del caso de Montevideo, donde la hegemonía del Frente Amplio ha llevado a una continuidad de casi un cuarto de siglo y a proyectarse a la Presidencia de la República por una década. Es un caso que nace en el marco de la redemocratización del Uruguay y que se asienta en la descentralización, la participación, el plan estratégico y la inversión social.

El tercer acápite se relaciona a los casos contemporáneos de la izquierda, nacidos en el marco de la influencia del denominada socialismo de siglo XXI. Allí están los casos de las capitales de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia que la izquierda ha logrado captar. Mientras que en Bogotá el signo ha sido la inestabilidad política, en Quito no hubo reelección pese a los esfuerzos del Gobierno Nacional y en La Paz la izquierda se ha mantenido en el poder en los últimos 16 años.

Sergio García aborda la situación en Bogotá, ciudad gobernada por el Polo Democrático Alternativo en el contexto de Gobiernos nacionales de derecha. Es decir, da cuenta del origen y la trayectoria de la izquierda en el país para entender la administración de Petro y las oposiciones de derecha que generó. Felipe Burbano de Lara sostiene que en el proyecto político de la revolución ciudadana existe una subordinación jerárquica de las ciudades al Estado, inscrito en la recentralización estatal, proceso que coincide con otras

experiencias como Venezuela y Bolivia. Esta etapa considerada como posneoliberal recompone las relaciones de poder a partir del regreso del Estado. Este proceso es analizado en Quito, en donde se habría producido este giro a la izquierda en 2009. Moira Zuazo analiza el caso de La Paz, que también nació en la década de los ochenta, cuando Bolivia regresó a la democracia. Este proceso fue liderado por movimientos y coaliciones de izquierda, cuyas administraciones tuvieron problemas de corrupción y de gestión. En ese momento de conflictividad nació el Movimiento Sin Miedo (MSM), para luchar contra corrupción y el anquilosamiento político, logrando ganar la Alcaldía y tener amplia aceptación en su gestión

El último capítulo “La izquierda en las grandes ciudades,” nace de la información estadística que muestra una prevalencia de las ciudades grandes a tener Gobiernos de izquierda. En este caso se seleccionaron las dos más grandes: Ciudad de México y São Paulo; así como también una ciudad grande que tiene una administración municipal altamente fragmentada: Santiago.

Lucía Álvarez y Alicia Ziccardi analizan el caso de Ciudad de México, que tiene desde 1997 Gobiernos de izquierda (PRD). Se caracteriza el Gobierno local con una tendencia democratizadora basado en reformas políticas, mayor participación ciudadana, avances en derechos civiles, sociales y políticos, en la que la política social, el desarrollo urbano, la vivienda y el espacio público contribuyen a mayor inclusión y construcción de ciudadanía, en un contexto de tensiones entre intereses colectivos y capitales nacionales e internacionales. Erminia Maricato hace un análisis retrospectivo de las políticas urbanas de los Gobiernos locales del Partido de los Trabajadores, sobre todo en São Paulo. Analiza la interrelación política y estructural con los cambios en el Gobierno y la gestión nacional. Uno de los hitos fue la llegada a la Prefectura de Luiza Erundina en 1988 que fue la primera mujer de izquierda que llegó al poder en una ciudad de las dimensiones de São Paulo, que luego le siguieron intermitentemente dos administraciones del PT. En la actualidad se viviría una situación conflictiva agravada por la presión de los capitales atraídos por los eventos deportivos mundiales de en junio de 2013. Danae Mlynarz Puig hace un recorrido histórico por una de las ciudades con más alta primacía urbana y que ha sido una de las últimas en elegir sus alcaldes. En un país altamente centralista, la capital no cuenta con un alcalde mayor pero sí con 37 unidades autonómicas altamente heterogéneas y fragmentadas. En

1992 se realizaron las primeras elecciones de alcaldes, momento a partir del cual la Concertación empezó a tener presencia, proceso que se verificó 20 años después, en 2012, cuando se evidenció el “giro a la izquierda”.

El libro queda en manos de los lectores y también de los investigadores para continuar en esta tarea de investigación. Por lo pronto, hay dos preguntas clave a ser resueltas en el futuro: “¿Qué es un Gobierno de izquierda?” y la siguiente: “¿Los Gobiernos autodenominados de izquierda realmente lo son?”. Pero también el conjunto de los artículos compilados en este libro permiten hacer estudios transversales, para extraer algunas conclusiones adicionales a las tendencias descritas. En otras palabras, es un libro que abre nuevos caminos para seguir trabajando el tema político de nuestras ciudades, en la perspectiva política señalada de *devolver la polis a la ciudad*.

2

Giro a la izquierda
en América Latina

El giro a la izquierda en los Gobiernos locales de América Latina

Fernando Carrión¹

1 **Fernando Carrión:** arquitecto de la Universidad Central del Ecuador. Maestro en Desarrollo Urbano Regional en el Colegio de México. Doctorando de la UBA. Áreas de especialización: centros históricos, seguridad, ciudad, fútbol, políticas urbanas, desarrollo local, vivienda, desarrollo urbano y planificación. Profesor investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Social, sede Ecuador. Exconcejal del Distrito Metropolitano de Quito y presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centro Históricos.

Introducción

En América Latina se investiga, se reflexiona y se discute sobre el giro a la izquierda en los Gobiernos nacionales, y se lo hace desde el inicio de este proceso signado con la llegada de Hugo Chávez a la Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela en 1998² y sigue luego, progresivamente, bajo distintas formas y en diferentes países.

Los casos más relevantes de este proceso pueden identificarse a partir de dos líneas: por un lado, la de los países en los que el partido autodefinido de izquierda se mantiene en el poder bajo el relevo de los líderes máximos, como puede ser el ejemplo de Brasil, que eligió a Luiz Inácio da Silva en el año 2003, lo reeligió en 2007, para posteriormente haber elegido a Dilma Rousseff, en 2011³. Un caso similar es el de Uruguay con el Frente Amplio, en el que Tabaré Vázquez ganó en 2005 y luego José Mujica, en 2010⁴. Una variación es el de Argentina: Néstor Kirchner fue electo en 2003 y luego, en 2007, le sucedió su esposa, Cristina Fernández, que fue reelecta en 2011.

Y, por otro lado, están los casos de los países de la Alba, en la que la continuidad se logra sobre la base de la reelección indefinida de sus líderes: Evo Morales gobierna en Bolivia desde 2005, Daniel Ortega lo hace en Nicaragua desde 2006 y Rafael Correa en Ecuador desde 2007. Hugo Chávez lo hizo hasta 2013, cuando falleció, momento en el que lo reemplazó Nicolás Maduro en la Presidencia.

Esta transformación hacia la izquierda en los Gobiernos nacionales generó una interpretación cimentada en una concepción plural de las rutas se-

2 El presidente Hugo Chávez gobierna hasta 2013, cuando se produjo su fallecimiento. El relevo lo asumió Nicolás Maduro, luego de un proceso de transición complejo.

3 Es muy probable que en 2014 sea reelecta, con lo cual serán cuatro periodos seguidos bajo el auspicio y el predominio del PT.

4 Es muy probable que en las próximas elecciones presidenciales regrese Tabaré Vázquez a la Presidencia, con lo cual serán tres periodos continuos bajo el signo del Frente Amplio (FA).

guidas que, según Burbano (2014), pueden ser a su vez de dos vías: la una desde la existencia de dos izquierdas, una buena y otra mala (Castañeda, 2006), y la otra desde la presencia de múltiples izquierdas, que abre o refunda un nuevo orden político, interpretado por Cameron y Hershberg (2010). Sea lo que fuere, lo que sí queda claro es que hay múltiples proyectos de izquierda, algo que se replica a nivel local. En otras palabras, aparece una nueva izquierda en el poder que abre un nuevo ciclo histórico en América Latina, sustentado en una izquierda plural, tanto a nivel nacional como local.

Sin embargo, poco se ha trabajado sobre los Gobiernos subnacionales desde esta perspectiva, tanto, que se puede afirmar que existe una gran ausencia de investigaciones y estudios políticos, así como debates respecto del tema, lo cual –entre otras cosas– impide conocer mejor la ciudad y lo local, así como generar una lectura comprensiva del fenómeno nacional. Pero también se produce un vacío que crea distorsiones en los ámbitos nacional y local, así como en sus relaciones; esto es, en los vínculos entre los distintos niveles de Gobierno en el interior del Estado. Esta afirmación es más relevante porque el municipio, al convertirse en uno de los aparatos estatales más próximos a la sociedad civil, queda invisibilizado en las relaciones intraestatales y en las miradas desde y hacia la sociedad civil⁵.

En otras palabras, la transición o el giro hacia la izquierda en el Gobierno de las ciudades no ha sido percibido y, lo que es peor, en muchos casos ha sido negado por el pensamiento hegemónico neoliberal, problema que nos remite, al menos, a dos temas relevantes:

Primero, la ausencia de un pensamiento político de la ciudad impide entenderla como lo que es: una *comunidad política*, al menos en los términos que afirma Aristóteles (2012): el hombre es un animal político que se agrupa y vive *en* comunidad, no solo para sobrevivir, sino además para vivir mejor (libertades y derechos). La ciudad –como comunidad política, es decir, la *polis*– es el lugar en el que se produce la primera forma de participación en colectividad y el medio a través del cual el vecino (proximidad) se convierte en miembro de la misma, mediante el reconocimiento de sus derechos y de-

5 Este vacío se evidencia cuando se establece la elección popular de alcaldes, porque, en principio, queda atrás la delegación nacional de la autoridad local y se impulsa el mecanismo de representación directa de la sociedad local en los municipios, lo cual permite desarrollar desde la base del Estado nuevos liderazgos y nuevas relaciones entre la población y el Estado.

beres. La ciudadanía encuentra su espacio de existencia comunal porque reside en la ciudad. Desgraciadamente, esta concepción se ha ido erosionando en este último cuarto de siglo, al extremo que el sentido de la *polis* pierde su esencia porque la ciudad se convierte en hábitat o porque ha sido entendido como un espacio sin lugar (Bourdieu, 2010).

Segundo, se advierte la inexistencia de una definición de Gobierno de izquierda en las ciudades. Si no se ha trabajado la política en la ciudad, mucho menos se ha logrado caracterizar lo que es un Gobierno local con este signo político. De todas maneras, no se puede desconocer que por lo pronto se empieza a delinear una propuesta por lo que no es; es decir, por oposición al modelo de la ciudad neoliberal.

En general, esta perspectiva no ha sido asumida con la importancia que amerita por el mundo académico e, incluso, por el ámbito de los partidos políticos latinoamericanos; y no lo ha sido porque la problemática urbana se despolitizó en el marco del predominio del pensamiento único, que se construyó desde fines de los años ochenta del siglo pasado, principalmente a partir de las tesis provenientes del neoliberalismo. El déficit es mayor porque los partidos políticos tampoco vieron la ciudad ni los municipios como instancias de poder importantes; aunque justo sea decirlo que esta óptica empezó a cambiar con la oleada de democratización que se ha vivido en los Gobiernos locales.

Pero también se despolitizó la producción de conocimientos de la ciudad y del Gobierno local, tanto que desaparecieron los actores sociales y políticos. Los conocimientos se cubrieron de “indicadores técnicamente neutros” inscritos en la lógica del urbanismo neoliberal, y el Gobierno local se transformó en una instancia técnica de gestión o administración de la ciudad –no de gobierno– que provee de manera privada los servicios básicos, bajo criterios de eficiencia económica, en los que el alcalde busca ser llamado *gerente*. Esta lógica, impulsada por la cooperación internacional, que impuso el pensamiento único como ideología, muestra los límites propios de la crisis del modelo cuando se traslada a la población la decisión de seleccionar –vía elecciones– el programa y el alcalde que le represente.

Desgraciadamente no se percibe la existencia de distintos modelos de gobierno de la ciudad en América Latina (Carrión, 2014), como tampoco la disputa política por la ciudad o la necesidad de reconocer a la oposición. Los actores sociales urbanos desaparecen en el ámbito de la política y, lo que

es más, los propios partidos políticos pierden peso, lo cual se refuerza con el hecho de que ellos mismos no tienen un programa político sobre ciudad; conduciendo, por un lado, a campañas electorales pragmáticas y poco ideológicas y, por otro lado, a políticas urbanas altamente tecnocráticas con signos políticos “neutros”.

Por eso, no se trata de producir conocimientos alrededor de un tema adicional de comprensión de la ciudad, sino de instaurar un debate crítico, en la mira de construir una nueva visión. Esta constatación debe conducir al aporte de una nueva aproximación analítica de la ciudad, bajo una intencionalidad: *devolver la polis a la ciudad*. En otras palabras, ante la ausencia del análisis político de la ciudad, no se trata de llenar un vacío, sino de construir una nueva visión de la urbe.

Por razones metodológicas es necesario partir señalando tres premisas con las que se realiza este trabajo:

- Se consideran como Gobierno municipal de izquierda las administraciones que se reclaman de izquierda o las que provienen de organizaciones políticas que reivindican para sí esta condición ideológica.
- Se define el horizonte temporal del estudio al período que va desde 1980 hasta 2014, coyuntura en la cual se produciría este giro a la izquierda.
- Se trabaja preferentemente sobre la base del universo de 63 ciudades que tienen más de un millón de habitantes; esto es, del 41 % de la población urbana de América Latina. Pero adicionalmente se hacen aproximaciones desde resultados electorales en los municipios a nivel nacional.

Es conveniente plantear algunas preguntas iniciales que guían el presente trabajo: la primera tiene que ver con el nombre del artículo “¿Existe un giro a la izquierda en los Gobiernos locales en América Latina?”. Y la segunda nace del contenido de la interrogante anterior: ¿qué se puede considerar como un Gobierno local de izquierda?

Si este giro fuera verificable, es decir, si realmente se hubiera producido un cambio del contenido político de las políticas urbanas, también se debería cuestionar respecto a las implicaciones que tiene para el desarrollo urbano en la región. Así como en su momento la instauración del modelo de la ciudad neoliberal generó una importante transformación de la ciudad. ¿Será el giro a la izquierda el cambio más significativo que se estaría produciendo en

las ciudades latinoamericanas de estos últimos años? En el caso de la ciudad neoliberal, la transformación vino desde la *economía*, gracias a los procesos de privatización y de desregulación estatal; mientras la mutación que proviene del giro a la izquierda se asienta más en lo *político*, con el retorno de lo público y con la movilización social, aunque todavía sin un proyecto claro.

¿Cuándo y por qué se inicia este quiebre político en los municipios?

En América Latina coincidieron en la década de los años ochenta varios procesos que tienden a explicar la tendencia, entre los que se pueden señalar al menos tres:

Primero, el retorno a la democracia luego de un período con feroces regímenes dictatoriales, lo cual significó no solo el regreso a la elección de los Gobiernos nacionales, sino también a su ampliación al conjunto de las sociedades locales. Hasta ese momento no existía en América Latina una tradición generalizada de Gobiernos locales políticamente autónomos; o, en otras palabras, el autogobierno no se había planteado como una prioridad del desarrollo urbano, como tampoco una forma de extensión de la soberanía nacional al conjunto de los territorios. Por eso, el municipio como tal es una institución relativamente reciente en algunos países, como Uruguay y Bolivia, así como todavía muy débil en Costa Rica y Chile.

El resultado de este proceso de expansión de la democracia es claro: hoy en día, todos los países eligen popularmente a sus autoridades locales luego de que a principios de la década de los años ochenta eran muy pocos, lo cual significó el cierre del ciclo de tradición histórica de la *delegación* de las autoridades municipales desde instancias superiores. Pero también llegó a su fin la reivindicación de la *elección democrática* de alcaldes, en tanto todos son electos. Simultáneamente a este doble fin de ciclos, se abrió el de la *participación* (democracia directa), ya que cuenta con algunos elementos institucionales en funcionamiento, tales como: presupuesto participativo, consultas populares, silla vacía, rendición de cuentas, revocatoria del mandato, cuotas frente a los grupos históricamente excluidos, consejos consultivos e iniciativas ciudadanas, entre otros.

Segundo, la reforma del Estado inscrita en el Consenso de Washington, con dos elementos simultáneos clave para este trabajo: la descentralización del poder político y la privatización⁶. Mientras la descentralización fortaleció a los municipios en los ámbitos de la autonomía política con la elección popular de autoridades locales, de la autonomía económica con el incremento de las finanzas municipales y de la autonomía administrativa con la transferencia de nuevas atribuciones y competencias, las privatizaciones potenciaron el mercado, con lo cual los municipios terminan siendo más fuertes frente a los Gobiernos nacionales, pero más débiles en la relación a las sociedades locales. Es más, la ciudadanía que satisfacía sus necesidades a través del consumo de bienes públicos pasó a realizarlo mediante bienes producidos de manera privada.

La reforma del Estado facilitó la instauración de la ciudad neoliberal mediante un modelo y un discurso sustentados en el individuo, en el mercado y en un Estado poco interventor⁷ (Rodríguez y Rodríguez, 2009). La ciudad resultante niega el principio de las libertades y los derechos, propios de la ciudadanía que produce ciudad, y se afina en componentes convertidos en objetos de negocio y especulación (suelo, servicios), lo cual conduce a fuertes asimetrías socioeconómicas y a la conversión del ciudadano en consumidor.

Tercero, hubo un importante replanteamiento de los principios doctrinarios de la izquierda tradicional, que siempre cuestionó al municipio y a la ciudad como ámbitos importantes para la realización de los cambios estructurales de la sociedad. La concepción que prevalecía en la izquierda era aquella que consideraba que la ciudad era el espacio fundamental de la esfera del consumo y la reproducción de la fuerza de trabajo, y no de la producción (infraestructura). Además consideraban que el municipio era un lugar de dominación, principalmente de los caciques locales vinculados al centro político.

Esta concepción fue superándose poco a poco desde los años ochenta del siglo pasado debido a que el municipio y la ciudad se convirtieron en

6 En muchos casos, la propia descentralización, bajo el principio de la subsidiaridad, auspició la privatización del Estado, como fue el caso de Chile en la época de la dictadura de Pinochet. En este caso, no es posible pensar en procesos de *descentralización*, sino de *descentramiento*, porque se “trata de un proceso de debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público por la vía de la privatización. Se trata, en suma, de la transferencia de la responsabilidad estatal, pública y política hacia el mercado” (Carrión, 1996).

7 Aunque esta afirmación no invalida la presencia interventora del Estado, en tanto garantiza esta lógica, si socaba las bases ciudadanas de la ciudad.

espacios de disputa política, gracias al agudo proceso de urbanización y a que el municipio –por la democratización y la descentralización– se constituyó en un poder local fuerte, próximo y representativo de la sociedad. También la reversión de su posición llegó como una reacción natural frente al modelo de ciudad neoliberal, que luego continuó con el apoyo a las demandas de los movimientos sociales de base territorial. Con estos cambios, la izquierda empezó a vivir el tránsito de la fábrica a la ciudad, de la producción al consumo y de la fuerza de trabajo a la reivindicación de los pobladores, lo cual no quiere decir que estas dicotomías sean excluyentes.

En el Perú, la Izquierda Unida –en Lima y Cuzco– fue la primera agrupación política en entender esta nueva realidad, aunque desgraciadamente se encapsuló y tampoco tuvo continuidad en el tiempo⁸. Posteriormente siguió la experiencia nacional brasileña bajo el comando del Partido de los Trabajadores (PT), que debió dejar la exclusividad de su accionar alrededor de los obreros y de la fábrica para prolongarse hacia los pobladores y la ciudad. Este proceso se desarrolló inicialmente desde algunos municipios emblemáticos, como Porto Alegre, São Paulo y Belo Horizonte, para proyectar posteriormente a la Presidencia de la República a un líder como Inácio da Silva⁹, que, si bien en su origen estuvo vinculado a la industria metalúrgica, pronto comprendió que lo fabril no era suficiente. Hoy, el PT de Brasil no solo que conquistó la Presidencia de la República durante tres períodos continuos, sino que logró consolidar además una cantidad muy apreciable de municipios a lo largo del país. Este proceso significó que el poder nacional del PT nació desde la base del Estado y construyó una nueva relación entre sociedad y Estado originada en el ámbito más próximo a la sociedad: el municipio.

Una evidencia demográfica del giro a la izquierda

Como punto de partida para conocer si efectivamente se ha producido un giro a la izquierda en los Gobiernos locales, conviene saber si se trata de una

8 Izquierda Unida nació en 1980 como una colación de partidos y movimientos de esta tendencia, para luego haberse disuelto, en 1995.

9 *“A vitória eleitoral de candidatos petistas às prefeituras de importantes municípios do país, nas eleições de 88, certamente se constituiu em fator que impulsionou a candidatura de Lula à Presidência da República em 89”* (Bittar, 1992).

tendencia regional o si se refiere a un grupo aislado de casos que, incluso, no tienen continuidad en el tiempo. Para determinar si este proceso está en curso, se recurre a la combinación de datos demográficos y políticos recopilados a lo largo de los últimos 30 años.

Latinoamérica tiene 43 países que albergan una población de 599 millones de habitantes, de los cuales 491 millones están localizados en 16.500 ciudades. La región contaba en 1950 con el 41 % de la población concentrada en ciudades, cuando en la actualidad llega al doble, esto es, a 82 %, porcentaje alto que lleva a confirmar que se ha convertido en una región fundamentalmente urbana, gracias a que tiene la más rápida urbanización del mundo.

Pero la distribución de la población no ha sido equilibrada en el territorio, porque es una urbanización concentradora, desigual y excluyente que conduce a una significativa polarización: mientras 63 ciudades con más de un millón de habitantes concentran el 41 % de la población, las urbes consideradas pequeñas –entre 2.500 y 500.000 habitantes– contienen el 49 % (Arriagada, 200). En otras palabras, la urbanización latinoamericana no se ha desplegado homogéneamente en el territorio, tanto que hay varios países que cuentan con una sola gran ciudad: Buenos Aires en Argentina, Montevideo en Uruguay, Lima en Perú, San José en Costa Rica y Panamá en Panamá¹⁰, entre otras. Así como también existen algunas aglomeraciones metropolitanas dentro de un país que cuentan con alta cantidad de población, como ocurre en México, Brasil, Colombia y Bolivia. Este fenómeno del peso que tiene una ciudad o una aglomeración metropolitana dentro de un sistema urbano ha sido tradicionalmente medido por el índice de *primacía urbana*¹¹, que no es otra cosa que la relación del tamaño de población de una ciudad en relación a las otras.

El fenómeno de la urbanización ha traído consigo cambios importantes. En términos demográficos se evidencia el cierre del ciclo de la migración del campo a la ciudad, que conduce, entre otras cosas, a la reducción de las tasas generales de urbanización, dando lugar al *regreso a la ciudad construida*

10 Fenómeno que puede caracterizarse de *macrocefálico*, debido a que dentro de un país se produce una muy alta concentración de población en un solo punto, que dista mucho de lo que ocurre en otros asentamientos humanos.

11 La *primacía urbana* se refiere al fenómeno concentrador y excluyente de la urbanización, medido a partir de la relación de la ciudad más grande respecto de las otras –según atributos de población, empleo, riqueza, poder o innovación– para construir jerarquías y rangos de urbes.

(Carrión, 2001) y a la disminución de la presión social en las periferias urbanas. En relación a lo político, las ciudades adquieren un creciente protagonismo, resultado de la concentración demográfica, cultural, productiva; de la conversión de un municipio delegado a un poder local representativo y del fortalecimiento del poder local para constituirse en un factor importante para el equilibrio de poderes a nivel nacional.

La concurrencia del comportamiento demográfico con ciertas posiciones políticas, tal como se evidencia en la siguiente aproximación, puede dar lugar a varias conclusiones significativas:

Las dos ciudades más grandes de la región, esto es el 0,01 % de las urbes, concentran 39.791.000 habitantes, lo que significa el 8 % de la población urbana latinoamericana. Ciudad de México y São Paulo son gobernadas en la actualidad por partidos políticos que se reclaman de izquierda; es decir, el 100 % de las urbes en este rango tienen esta tendencia.

Las 10 ciudades más pobladas –que representan el 0,06 % del universo de ciudades– concentran 102 millones de personas, las que representan el 21 % de la población urbana en América Latina, es decir, un poco más de la quinta parte. En este caso, el número de municipios que se reclaman de izquierda es de seis, es decir, el 60 %; sin embargo, si se toman en cuenta los habitantes que tienen estas urbes, llega al 70 % de los habitantes que están gobernados por la izquierda. Esas seis ciudades son: Ciudad de México (PRD), São Paulo (PT), Lima (FS), Belo Horizonte (PSB), Bogotá (MP) y Santiago (PPD)¹².

Las 63 ciudades que tienen más de un millón de habitantes representan el 0,37 % del total de las urbes y tienen una concentración de 201 millones habitantes, esto es, el 41 %. En este caso hay 19 ciudades que se consideran de izquierda, lo que representa el 30 % del total de las ciudades millonarias.

Un par de hechos adicionales que se deben tomar en cuenta: la población de las ciudades millonarias sigue creciendo a un promedio del 2,4 % anual, lo cual significa que la tendencia puede fortalecerse con el paso del tiempo. Y, por el lado contrario, es decir el de las ciuda-

12 Santiago de Chile es una conurbación que incluye 37 comunas o municipios autónomos, uno de los cuales es el de Santiago –lugar fundacional de la ciudad–, que tiene a Carolina Tohá como alcaldesa y cuyo signo político es el Partido por la Democracia (PPD)

des pequeñas, que son aquellas con poblaciones definidas entre 2.500 habitantes y los 500.000, sigue siendo llamativa su tasa de crecimiento del 3,7 % anual. Con esta información, da la impresión de que no es tan significativo el peso que tienen las ciudades de entre 500.000 y un millón de habitantes en la urbanización regional. O, lo que va en esta misma línea, el hecho de que ahora los municipios tengan más recursos y más competencias no ha significado una redistribución de la urbanización en el territorio, lo que nos hace pensar que este proceso sigue reproduciéndose. En otras palabras, y a manera de conclusión, se puede afirmar que la democracia territorial no ha logrado cimentarse hasta ahora en América Latina, lo cual es muy llamativo porque se suponía que la descentralización iba a producir el fortalecimiento de las ciudades medias y pequeñas, en detrimento de las más grandes.

Probablemente este fenómeno pueda explicarse a través de dos vías interrelacionadas: por un lado, que los recursos y competencias transferidos desde los Gobiernos nacionales a los locales no se distribuya adecuadamente; es decir, que exista una descentralización vertical (nacional/subnacional), pero no una horizontal (democracia territorial), y, por otro lado, puede estar operando el sentido del *capital social* que Putnam (1993) definió, esto es, que la institucionalidad, las normas, las relaciones y la cohesión social sean precarias en las ciudades más pequeñas, al menos comparativamente a lo que ocurre en las ciudades grandes y, en particular, en las ciudades capitales.

De esta manera, el proceso descrito nos puede conducir a una nueva conclusión en el orden del giro a la izquierda: mientras las dos ciudades más grandes se consideran de izquierda (100 %), las 10 que tienen más población bajan al 60 % con este signo político y 63 urbes de más de un millón llegan a contar con una cantidad del 30 %. Esto quiere decir que, si se relaciona el rango-tamaño de las ciudades con las dinámicas poblacionales y políticas, *la tendencia a la concentración de la población en grandes ciudades favorece a las fuerzas políticas autoconsideradas de izquierda.*

El giro a la izquierda en los Gobiernos locales

La democratización y su efecto

Lo primero que llama la atención se relaciona con el proceso de democratización que vive la región desde los años ochenta del siglo pasado, luego de dictaduras militares claramente autoritarias. Este proceso de carácter nacional va de la mano con la generalización de la elección popular de las autoridades locales en toda la región: si en 1980 solo siete países de América Latina elegían autoridades locales, a principios de este siglo, este proceso se expandió a todos los países y, por tanto, a todos los Gobiernos locales de la región. A mediados de la década de los años ochenta se eligieron por primera vez alcaldes en países como Colombia, Bolivia y Venezuela, habiendo sido Buenos Aires y Ciudad de México las últimas urbes que eligieron popularmente sus autoridades locales –en 1997–, y lo hicieron bajo el nombre de jefe de Gobierno, lo cual denota un énfasis en la carga simbólica que tiene lo político y cómo empieza a quedar a tras la denominación de gerente, que tuvo tanto seguidor en el contexto de la ciudad neoliberal.

La verificación del ensanchamiento de la democracia al ámbito territorial –por la vía electoral– muestra que el proceso va más allá del retorno a la democracia, para situar las elecciones locales dentro del proceso general de democratización de los países, tanto que hoy es un elemento constitutivo del fortalecimiento de la democracia en la región.

En el Cuadro No. 1 se puede confirmar la vinculación de los procesos nacionales y los locales. Desde 1979 se inició el proceso de retorno a la democracia en América Latina y simultáneamente se verificó la tendencia hacia la democratización de los Gobiernos locales: en 1980, 44 de las 63 ciudades con más de un millón de habitantes no votaban democráticamente (es decir, el 70 %), y no lo hacían porque sus alcaldes eran designados por instancias superiores de Gobierno. Sin embargo, 20 años después, es decir, en el año 2000, solo quedaba un municipio, momento a partir del cual, todas las urbes y los países de América Latina eligieron popularmente sus autoridades; lo que quiere decir que se cerró el ciclo del gobierno de las ciudades manejadas tuteladamente por los Gobiernos nacionales y, por lo tanto, se empezó a construir un poder inédito y autónomo en el escenario nacional.

Pero también, con la elección popular de los alcaldes, los municipios han adquirido una representación y una legitimidad construidas desde la comunidad y, por tanto, más próximas a la sociedad local, habiéndose convertido en el primer eslabón del nuevo poder público estatal, nacido de una nueva forma de construcción de la voluntad colectiva.

Nuevas formas de representación y liderazgos a nivel local

Con el cambio de la matriz originaria del poder municipal se producen, entre otros, tres hechos interesantes que deben ser resaltados:

- a. Por primera vez en la historia de América Latina se constituye el *poder local* de manera generalizada y ubicua, en tanto la autoridad es legitimada por un mandatario de origen local que busca ser representado en el marco institucional municipal. Es decir, la existencia y la legitimidad de ese poder se adquieren por el voto popular, el que da origen a la relación local-nacional. Por eso, los municipios –constituidos a partir de autoridades representativas de los territorios o jurisdicciones– se integran dentro del sistema global de gobierno de un país, convirtiéndose en un órgano adicional en la búsqueda de los necesarios equilibrios de poder –en este caso, desde los territorios– y en el canal de transmisión de la sociedad local hacia lo nacional.
- b. Muchas ciudades y sus poderes locales adquieren un *protagonismo* inédito dentro de cada país y a nivel internacional, dado su peso demográfico, político, cultural, social y económico. Por ello se puede afirmar, sin temor a equivocación, que se han convertido en uno de los tres actores mundiales más relevantes, junto con el Estado en decadencia y el mercado en ascenso (Sassen, 1996). Los procesos simultáneos de globalización y de descentralización que se perciben mundialmente tienden a redefinir las funciones y el peso específico de las ciudades y los Gobiernos locales, precisamente en un momento en que se democratizan la ciudad y su Gobierno.
- c. La existencia de los poderes locales y el protagonismo de las ciudades hacen que las autoridades exitosas empiezan a tener *figuración*

política en ámbitos superiores, lo que les ubica en puestos privilegiados para disputar cargos de elección popular en los Gobiernos intermedios, como las gobernaciones (que también se democratizan), y en ciertos cargos nacionales de relevancia, como son la Presidencia de la República y los escaños parlamentarios. De allí que se vaya convirtiendo en una constante en América Latina que algunos alcaldes se convierten en candidatos presidenciales. Es decir que los alcaldes de las ciudades más grandes adquieran la condición de actores políticos nacionales.

Allí se pueden mencionar algunos ejemplos relevantes, bajo tres tipos de expresiones: el primero, que pasa de alcalde a gobernador, verificable a través de los casos de Hermes Binner, que saltó de la Alcaldía de Rosario a gobernador de Santa Fe y luego fue candidato a la Presidencia de Argentina, habiendo quedado en segundo lugar; y de Jaime Lerner, que fue alcalde de Curitiba y luego pasó a ser gobernador del estado de Paraná en Brasil. Este fenómeno da la impresión de que está más arraigado en los estados federales que en los unitarios.

El segundo tiene que ver con el tránsito de la alcaldía a la presidencia de la república, como son, entre otros, los casos de los alcaldes de Quito Sixto Durán Ballén y Jamil Mahuad, que llegaron a la Presidencia de Ecuador; el de Andrés Pastrana, primer alcalde electo de Bogotá (1988), que luego consiguió ser presidente de Colombia; el de Tabaré Vázquez, que de la Intendencia de Montevideo alcanzó la Presidencia de Uruguay¹³; el de Armando Calderón Sol, que de alcalde de San Salvador llegó a la Presidencia de El Salvador; el de Arnoldo Alemán, que fue primero alcalde de Managua y luego presidente de Nicaragua; el de Álvaro Arzú, que pasó por la Alcaldía y posteriormente llegó a la Presidencia de Guatemala, y el de Fernando de la Rúa, que llegó a la Intendencia de Buenos Aires y luego a la Presidencia de Argentina.

Y el tercero que se debe mencionar es el de Enrique de Peña Nieto, que transitó de la Gobernación del Estado de México a ser presidente de México. De igual manera el ejemplo de Néstor Kirchner, que fue primero intendente

13 Es muy probable que en las elecciones próximas, que se celebraran el 26 de octubre de 2014, logre su reelección, luego del período presidencial de José Mujica, los dos del FA.

de la ciudad de Río Gallego, en 1987, luego Gobernador de Santa Cruz, en 1991, y finalmente presidente de la nación Argentina, en 2003.

Por otro lado, gracias a las reformas estatales y a la conversión del municipio en el aparato estatal más próximo a la sociedad civil, empezaron a promocionarse nuevos sujetos sociales. Es así que han irrumpido nuevas fuerzas y movimientos políticos que se expresan en las elecciones cuestionando el tradicional sistema político centralista. También han surgido nuevos liderazgos nacidos de la legitimidad de su trabajo local, que el anterior sistema político por delegación impedía. Allí están los casos, por ejemplo, de Colombia, en donde llegan a las alcaldías sacerdotes; de Bolivia y Ecuador, con indígenas; de Chile, con mujeres; de Brasil, con obreros y ambientalistas, y de México, con pobladores, habiéndose convertido en un fenómeno general.

Hay un cambio en las modalidades de representación y participación que ha conducido a una relativización del peso de los partidos políticos y al apareamiento de otros liderazgos y actores sociales: por un lado, desde la sociedad se instala la demanda por la democratización de la sociedad local, porque los territorios empiezan a cobrar voz propia. Para nadie es desconocida la rápida urbanización que vivieron las ciudades desde la segunda posguerra sobre la base de la migración del campo a la ciudad y bajo una localización periférica en las urbes, carentes de elementales condiciones de la vida urbana. Esta población se organiza través de paros cívicos, movimientos sociales de base territorial, comunidades eclesiales de base y movimientos de pobladores, para reivindicar mejoras en los lugares de su implantación. Reivindican servicios, infraestructuras y vivienda, así como la ampliación de los derechos políticos alrededor de la participación y la representación. Estas demandas alcanzaron su punto más alto a principios de la década de los años ochenta del siglo pasado, justo cuando comenzaba el retorno a la democracia y cuando se generalizaban también las voces que reclamaban la autonomía local.

La elección popular de las autoridades locales significó un cambio trascendente dentro del gobierno de las ciudades en la región, porque, por ejemplo, permitió que se debatieran la ciudad y su futuro mediante el diseño de programas de gobierno nacidos de los sujetos políticos locales, lo que le dio un carácter político a la ciudad, que antes estaba subsumida en los

Gobiernos nacionales sin que las sociedades locales pudieran representarse directamente.

Y, por otro, con la descentralización y la democratización, los Gobiernos locales se han fortalecido institucionalmente gracias a que obtienen más recursos y competencias, así como también se territorializa el núcleo de la política, lo que obliga a que los partidos políticos a asuman la realidad local, tal como testifican el Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, el Frente Amplio en Uruguay (FA) y el Partido Socialista en Argentina (PS). Adicionalmente, los poderes locales empiezan a luchar por mayores recursos y competencias para el manejo autónomo, porque ahora representan a los territorios en sus demandas y conflictos.

La tendencia al giro en las ciudades grandes

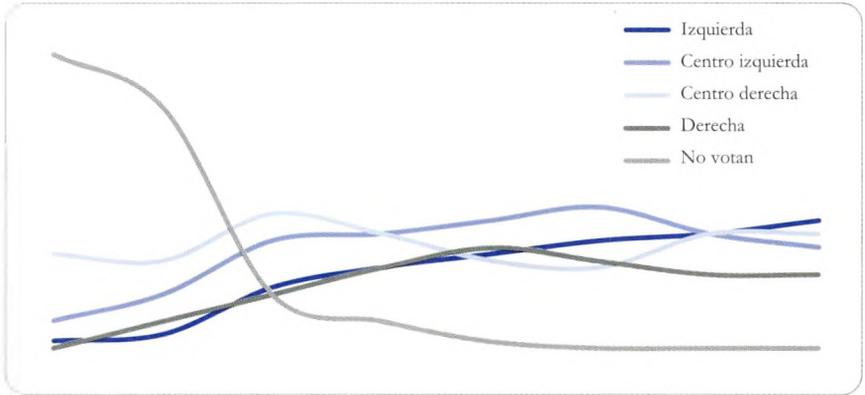
Los procesos de descentralización y de democratización tienen su contrapartida en la puesta en escena de los partidos y movimientos políticos a nivel local: en unos casos, porque la descentralización fortalece los municipios y genera nuevos espacios de poder en instancias territoriales subnacionales, y en otros, porque la democratización auspicia el apareamiento de nuevas formas políticas de base local. De esta manera, las ciudades se convierten en espacios de disputa política nacional y local.

Mientras las ciudades entran progresivamente en la lógica de la elección popular de alcaldes, correlativamente se observa un crecimiento del número de municipios que se inclinan políticamente del centro hacia la izquierda. Desde 1980, el número de municipalidades de izquierda creció de manera significativa: en el primer quinquenio se pasó de una a dos municipalidades; del año 1985 a 1995 creció en 10 el número de alcaldías, y de 1995 a 2014, en nueve, para llegar al año 2014 en el que la izquierda ha obtenido 19 gobiernos locales (que representan el 30 %) y el centro izquierda, 17 (con 27 %); esto es, sumando los dos, un 57 % de autoridades locales que van del centro hacia la izquierda.

En otras palabras, de acuerdo a los criterios de autodefinition política de este artículo, el giro a la izquierda sí se cumpliría, no solo porque tendencialmente crecen en el tiempo, sino porque en el último año representan un tercio de los municipios.

Gráfico No 1

Evolución de los signos políticos en los Gobiernos locales de América Latina: 1980-2014



En el gráfico anterior se observan claramente las tendencias: cae el número de municipios con autoridades delegadas desde instancias nacionales o intermedias –sobre todo en el quinquenio 1985-1990 y luego de manera paulatina hasta el año 2005–, y lo hace de manera inversamente proporcional al incremento del número de municipios de izquierda. En el caso de los municipios de derecha, el proceso fue ascendente y relativamente similar al de la izquierda hasta el año 2000, momento a partir del cual se revirtió la tendencia: los municipios de izquierda han seguido aumentando y los de derecha empezaron a decaer hasta la fecha actual.

Si en 1980 solo La Habana existía como ciudad de esta tendencia, para 1985 se duplicó con la presencia de Lima; sin embargo, hay una notable diferencia: mientras La Habana es el resultado de un proceso nacional de transformación del país, el de Lima proviene de la búsqueda de su propia autonomía y representación desde el nivel local (Pease, 1991).

En el año 1984 apareció la experiencia seminal de América Latina en el Perú, gracias al peso que adquirió Izquierda Unida en dos ciudades emblemáticas: Lima, que postuló a Alfonso Barrantes a la Alcaldía, y ganó; y

el caso del Cuzco, en donde llegó a la Alcaldía Daniel Estrada, proveniente de las mismas filas políticas. Estos dos casos fueron los que iniciaron todo este proceso, aunque es importante reconocer que se trató de un fenómeno aislado y que tampoco tuvo continuidad, tanto que, 30 años después, volvió una coalición de izquierda a ganar la Alcaldía, con Susana Villarán a la cabeza. Sin embargo, sí tuvo repercusión nacional con el ejemplo que se esparció y con el intento de Barrantes por conseguir la Presidencia de la República del Perú.

Cuadro No 1
Tendencias políticas de los Gobiernos locales en
América Latina (1980-2014)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2014
Izquierda	1	2	9	12	14	16	17	19
Centro izquierda	4	8	16	17	19	21	17	15
Centro derecha	14	13	20	17	13	12	17	17
Derecha	0	4	8	12	15	13	11	11
No votan	44	36	8	4	1	0	0	0

Fuente: Banco de la República de Colombia.

Conforme el proceso de democratización avanzaba en la región, se observa una pluralización de fuerzas políticas que tendían a representarse en los municipios, unas de origen local y otras nacionales. Si en la década de los ochenta se tenía una representación localizada en el centro del espectro político (18 municipios), con tendencia hacia la derecha (14 alcaldías), en el año 2014, la situación es distinta: la representación política es mucho más amplia y, en cierto sentido, proporcionalmente más equitativa, aunque con tendencia hacia la izquierda: 19 de izquierda, 15 de centro izquierda, 17 de centro derecha y 11 de derecha.

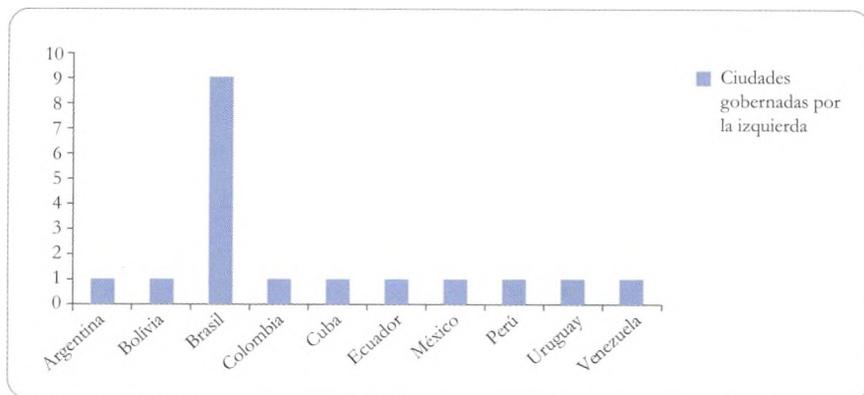
Cuadro No 2
Población por tendencia política de los municipios (1980-2014)

	Periodo							
	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2014
Izquierda	2.128	11.078	35.962	26.476	50.518	49.519	54.212	96.499
Centro izquierda	8.335	14.456	49.044	54.828	50.254	80.692	55.011	39.480
Centro derecha	34.645	25.933	51.543	61.278	65.076	41.550	56.716	32.912
Derecha	0	6.321	12.849	25.531	34.512	26.271	35.887	32.935
Sin elección	158.861	146.181	51.274	38.154	1.466	0	0	0

Esta tendencia es mayor si se toma en cuenta la cantidad de población existente en las ciudades consideradas de izquierda, lo cual reafirma la tesis de que las ciudades más grandes son proclives al giro a la izquierda, tal como se puede apreciar en el Cuadro No 2. El promedio de población por ciudad que se encuentra con Gobiernos autodefinidos de izquierda es de un poco más de 5 millones, mientras que del centro izquierda es de casi la mitad: 2,6 millones; del centro derecha, de 1,9 millones, y de derecha, de 2,9 millones.

Si bien a partir de estos datos se puede llegar a la conclusión de que existe un giro a la izquierda en América Latina, aunque sería bueno matizar esta afirmación en el siguiente sentido: la región tiene 43 países pero, según el Gráfico No 2, solo en 10 países (es decir el 23 %) se concentran los que tienen la tendencia de izquierda y dentro de ellos solo el Brasil reúne el 50 % de los municipios con este signo político; en contrapartida, lo que se observa es que cada país tiene una sola ciudad con más de un millón de habitantes que se consideran de izquierda, que coincide con el hecho de que es la ciudad capital.

Gráfico No 2
Número de ciudades de izquierda según países (2014)



Las explicaciones de esta evidencia van en un triple sentido: primero, la polarización de la urbanización en la región hace que dentro de un país existan muy pocas ciudades grandes, siendo generalmente las capitales las que concentran la mayor cantidad de población. Segundo, la mayoría de las ciudades con más de un millón de personas se ubica principalmente dentro del Brasil (21 en total), país que tiene 210 millones de habitantes, mientras otros países tienen poca población, lo cual hace que también tengan ciudades pequeñas que, con el criterio que estamos trabajando, no se visibilizan. De todas maneras, estas conclusiones son preliminares, porque hacia el futuro habrá que ampliar el universo de estudio para sacar conclusiones más exactas y verificar si la tendencia es regional. Tercero, también en el Brasil los partidos políticos de izquierda tienen visiones nacionales de los Gobiernos locales y existen al menos tres partidos de izquierda¹⁴, lo cual corrobora la tesis de la pluralización de las vías de izquierda no solo en el ámbito nacional, sino también en el local.

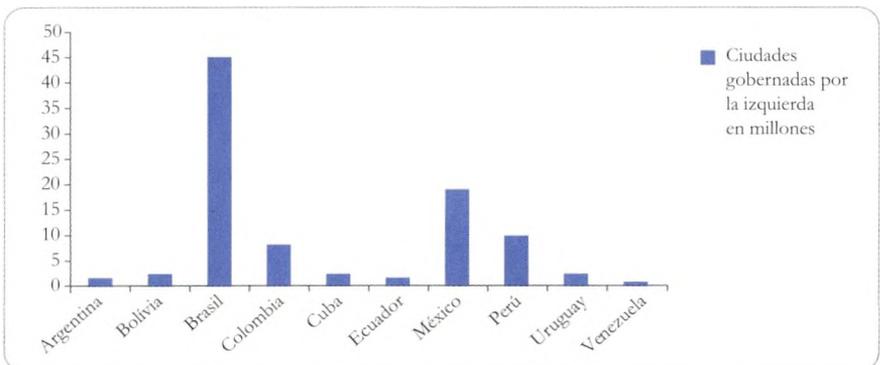
Tal como existen algunas versiones de que el giro a la izquierda a nivel nacional es plural (Burbano, 2014), también se puede interpretar que en los Go-

¹⁴ Se trata del Partido de los Trabajadores (PT), el Partido Socialista Brasileño (PSB) y el Partido Popular Socialista (PPS).

biernos locales se expresan de variadas formas, como se puede confirmar con los casos de La Habana en Cuba con respecto de Lima y de ésta con Ciudad de México: pero adicionalmente existen énfasis diferentes en el interior de una misma ciudad, como puede ser el caso de Bogotá con el Polo Democrático (PD), que tuvo a Luis Garzón y luego Samuel Moreno con planteos diferentes. Después llegó el Frente Progresista, con Gustavo Petro, que es una escisión del PD y que también difiere de los dos alcaldes anteriores. Estos tres casos han tenido políticas distintas en sus administraciones a pesar de provenir de la misma línea matriz. De igual manera se puede colegir de las administraciones de Rosario o de Ciudad de México, en términos que en el Gobierno de estas ciudades también existen matices importantes entre las alcaldías de un mismo partido político.

Cuando se procesa la información no por número de ciudades que se han adherido a la posición de izquierda, sino por la población que tienen, la diferencia por países no es tan significativa como en el primer caso, debido a que existen capitales que concentran mucha población, gracias al fenómeno de la primacía urbana; este es el caso de Ciudad de México en México, de Lima en Perú y de Bogotá en Colombia, así como también –aunque en menor medida– las capitales de Cuba, Bolivia, Uruguay y Ecuador; mientras solo aparecen en el gráfico dos ciudades intermedias, una en Argentina y otra en Venezuela. Con esto se ratifica el peso que tienen las ciudades grandes en el giro a la izquierda.

Cuadro No 2
Cantidad de población en ciudades de izquierda por países (2014)



Las ciudades capitales

Un intento de explicación del fenómeno de redefinición de la esencia que viven las ciudades capitales se ubica, al menos, con la reforma del Estado que arrancó en la década de los años ochenta, mediante tres elementos clave: el retorno y la expansión de la democracia, el impulso a la descentralización y la promoción a las privatizaciones, que tienen su caja de resonancia en el lugar privilegiado del asiento de los aparatos estatales: las capitales. Sin duda que estos procesos pusieron en cuestión a la ciudad capital, en un proceso que se podría definir como *descapitalización*, por la erosión del sentido de capitalidad.

El proceso de descentralización no diferenció la ciudad capital respecto del Estado, lo cual provocó el fin del imaginario de la ciudad emblemática que representa a un país, así como engendró la culpabilidad del bajo desarrollo de los territorios externos y la reducción de su importante influencia en la articulación de los sistemas de ciudades nacionales. En ese sentido, la concentración de los aparatos del Estado en la capital generó un cuestionamiento a la capitalidad de la ciudad justo en un contexto en el que la población discierne en las urnas entre las elecciones locales y las nacionales.

La función de las ciudades capitales cambió como consecuencia de la reforma económica. Los procesos de privatización golpearon con fuerza el sentido de capitalidad, porque se contrajo la oferta del empleo estatal justamente en el lugar en el que se concentran las oficinas del sector público, lo cual transformó el sentido de la ciudad. En definitiva, la privatización del Estado –al reducir la capacidad de empleo del sector público (base económica)– cambió la esencia político-administrativa de la capital, lo cual hizo que se cuestione desde afuera su funcionalidad (porque se confundió el Estado con la ciudad) y desde el interior de la ciudad capital se confronte a la parte más visible del Estado: el Gobierno nacional.

Adicionalmente, en esa coyuntura de fortalecimiento de la autonomía política que permite que los votantes diferencien entre los candidatos nacionales y locales y manifiesten su descontento hacia los poderes nacionales, hubo una transformación sustancial del modelo del Gobierno local: del municipio delegado desde el poder central –ubicado en la misma capital– a otro construido desde la comunidad y, por lo tanto, más próximo a la sociedad.

La confusión entre la ciudad capital y el Estado, la lógica de implantación de los principales aparatos estatales y la elección popular de las autoridades locales generaron un hecho importante: la mayoría de las capitales son administradas por fuerzas políticas opuestas a los Gobiernos nacionales. Esta importante evidencia lleva a una nueva conclusión: *las ciudades capitales se han convertido en antigubernistas* o, lo que es lo mismo, en referentes oppositores a los Gobiernos nacionales, lo cual pone a las máximas autoridades locales en un dilema importante: anclarse en las sociedades locales para hacer oposición abierta al Gobierno nacional –con el costo que ello supone– o subordinarse al poder político nacional para convertirse en cadena de transmisión del poder nacional hacia la sociedad local –con el costo que eso supone–.

En esta dinámica opositora se pueden encontrar alternadamente Gobiernos locales de izquierda y de derecha, aunque con mayor énfasis en los primeros, lo cual probablemente tenga que ver con dos hechos: la oposición a las políticas neoliberales impulsadas desde los Gobiernos nacionales y al carácter simbólico que tiene la presencia del Estado con sus aparatos en el espacio de la capital, justamente en un momento de transición hacia lo público.

Por ejemplo: Miguel Ángel Mancera, de Ciudad de México, es del Partido de la Revolución Democrática (PRD), opositor de Enrique Peña Nieto, del Partido de la Revolución Institucional (PRI); Gustavo Petro, alcalde de Bogotá del movimiento Progresistas, y Juan Manuel Santos, del Partido de la “U”, y Buenos Aires tiene a Mauricio Macri, de Propuesta Republicana (PRO), que es antagónico a Cristina Fernández del Frente para la Victoria, entre otros.

Existe otra dimensión de esta conflictividad que se expresa en la “batalla por la capital”, que se puede percibir, entre otros, con los ejemplos siguientes: Lima se ha convertido en el escenario privilegiado del conflicto entre el fujimorismo, encabezado por Keiko Sofía; el APRA con Allan García, que quiere volver a la Presidencia, y Ollanta Humala, que quiere sostenerse en la Presidencia y luego proyectarse. Pero también existe una prolongación de la confrontación que se especifica entre las fuerzas políticas locales que auspician las candidaturas a la alcaldía provincial, vinculadas a alguna opción política nacional. El caso de Quito no se queda atrás cuando el presidente Rafael Correa impugna al nuevo alcalde de Quito por ser el punto de partida de la *restauración conservadora* en el país.

Es que las ciudades capitales se han convertido en escenarios del conflicto nacional, siendo probablemente las más significativas las que tienen alta primacía urbana, como los casos de Lima, Bogotá, Buenos Aires, Ciudad de México, Panamá y San José, entre otros, porque quien triunfe en la capital tendrá un buen camino recorrido para ganar las elecciones nacionales.

En este nuevo contexto, es natural que las ciudades capitales se encuentren en una fase de franca reconstitución de su capitalidad: en Bolivia se debate la capitalidad compartida; en Venezuela se crea una instancia supramunicipal que modifica el peso de las distintas administraciones municipales de Caracas como parte de la reforma constitucional; en México, la capital analiza un estatuto interno de gobierno, y en Quito, la Ley del Distrito Metropolitano, sancionada en 1992, debe dar paso –en el marco de la Asamblea Constituyente– a una nueva modalidad legal bajo la forma de un estatuto autonómico.

Otro cambio importante en las capitales tiene que ver con el debate de las formas de gobierno vinculadas al territorio que, en principio, se expresa bajo cuatro modalidades importantes. En el primero, producto del alto crecimiento demográfico y territorial, se ha producido la absorción de los espacios circunvecinos mediante el fenómeno de la conurbación, lo cual genera una superposición de jurisdicciones de distinto nivel, provincial y municipal. Son, en definitiva, grandes aglomeraciones urbanas en las que las circunscripciones territoriales quedan superpuestas unas a otras y en las que el criterio que prevalece es el político –nunca explicitado– de las circunscripciones electorales. Los casos que mejor ilustran esta realidad son los de México y Buenos Aires, así como también São Paulo, aunque en este caso no se trata de una capital.

El segundo cambio en la relación del Gobierno con su territorio se deriva de las decisiones de política pública que, con distintas modalidades, establecen divisiones territoriales dentro de las capitales. Un ejemplo claro fue la propuesta de *divide y reinarás* que llevó a cabo el dictador Augusto Pinochet, que apeló a este viejo principio para fraccionar a Santiago en 37 comunas autónomas, sin que exista una autoridad única para el conjunto urbano, porque –si fuera elegida– tendría tanto poder como tiene el presidente de la República, debido al peso que tiene Santiago dentro de Chile.

Las obras de vialidad y vivienda, por ejemplo, no son asumidas por las municipalidades, sino por los respectivos ministerios del Gobierno nacional. Sin embargo, la presidenta Bachelet ha ofrecido que en la próxima campaña electoral se elegirán los intendentes regionales, para darles autonomía de gestión.

El caso de Lima es parecido al de Santiago, porque tiene 43 alcaldías distritales, algunas de ellas creadas desde la Presidencia de Fujimori, aunque sí cuenta con una alcaldía provincial electa popularmente con jurisdicción en toda la ciudad. El caso de Caracas es llamativo, porque el Distrito Metropolitano tiene cinco alcaldías electas popularmente y sobre ellas hay un alcalde mayor, que también es electo. Sin embargo, se creó un Distrito Capital con autoridad delegada que coexiste con el Municipio Libertador, en donde están los principales poderes públicos de la República.

El tercero, verificable en San Salvador, no es el resultado de una decisión política, sino de la inercia de la urbanización, que ha llevado a la coexistencia de varias unidades municipales que conforman la ciudad como un todo. En este caso han decidido constituir una instancia superior de coordinación mancomunada de municipios denominada Concejo de Alcaldías Metropolitanas de San Salvador (Coamss).

El cuarto cambio que define la relación entre Gobierno y territorio en una capital es el que se produjo, por ejemplo, en Quito y Bogotá, ciudades que mantienen la unicidad de la gestión sobre un territorio indivisible, pese a lo cual se han creado unidades menores de administración desconcentrada. En Quito, esto se concretó en 1993 a través de la aprobación de Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, que permitió que se crearan ocho administraciones zonales, mientras que Bogotá, luego de la reforma constitucional de 1991, alberga 20 alcaldías menores.

En suma, la democratización diferenció lo local de lo nacional; la descentralización cuestionó a la ciudad y no al Estado, y la privatización modificó la base económica y el imaginario político de la urbe. Estos procesos condujeron a que se tuvieran ciudades capitales antigubernistas, a la existencia de representantes locales en conflicto con las autoridades nacionales y a que se redefiniera la estructura de Gobierno de las mismas. En muchos lugares, los poderes local y nacional –como fuerzas antagónicas– encontraron formas de convivencia que benefició a las partes.

El giro a la izquierda: dos momentos y algunas características

La tendencia política de izquierda en los Gobiernos locales durante estos últimos 30 años nos ratifica que es heterogénea o plural; es decir, que no hay una sola vía, sino varias, lo cual puede verificarse a través de dos períodos claramente identificados, en tanto en cada uno de ellos se ha puesto un énfasis mayor en algunas características del proceso.

Primer momento

El primer momento se inicia con la elección popular de alcaldes en el Perú (1984), en la que se resaltan los casos emblemáticos de las ciudades de Lima y del Cuzco, continuando hasta fines del siglo pasado, cuando se tuvo la presencia, entre otras, de tres ciudades significativas: Porto Alegre (Brasil), Montevideo (Uruguay) y Rosario (Argentina), localizada cada una en un país distinto.

Lo interesante de estos cuatro casos iniciales radica en el énfasis puesto en dos variables de política urbana: por un lado, la presencia fuerte de una estructura político-partidaria que empuja el proyecto de izquierda: Izquierda Unida, Partido de los Trabajadores, Frente Amplio y Partido Socialista, y, por otro, las políticas urbanas ponen énfasis en el fortalecimiento de la sociedad civil más que en el Estado, es decir, en el empoderamiento de la población para potenciar la condición ciudadana.

En ese sentido se tiene el caso de Lima (1984), en donde la propuesta del denominado *vaso de leche* se convirtió en el eje estratégico del proyecto, en una triple dimensión interrelacionada: primero, como una *ilusión movilizadora* que permitió que la mayoría de la sociedad limeña se plegara; segundo, impulsó nuevas y creativas formas de *participación* alrededor de comedores populares, centros de madres y unidades vecinales, y tercero, generó *organización vecinal* para atender la alimentación (en especial a los niños) y la salud, lo cual no excluyó la planificación ni la gestión de la ciudad.

La ciudad de Porto Alegre tiene la aplicación –desde 1988– del denominado *Presupuesto Participativo*, como el emblema de la gestión municipal, que es un mecanismo de *democracia directa* que permite la distribución del

gasto mediante un proceso de consulta y diálogo con la población, acorde a los derechos de los ciudadanos. Fue destinado a la priorización de las inversiones según las demandas de la población por servicios e infraestructuras, así como a la necesidad de reducir las desigualdades.

En Montevideo (1989), la clave desencadenante del proceso de gestión de la ciudad se vinculó al proceso de *desconcentración* intraurbana, cuyo objetivo era construir mayor proximidad de la población a la institucionalidad municipal y, sobre todo, incorporar la participación de la población en la toma de decisiones de política pública. Se institucionalizó el proyecto mediante la creación de 18 circunscripciones territoriales, cada una de las cuales tenía una Junta Local de Gobierno, un Centro Comunal Zonal de servicios y un Consejo Vecinal para el auspicio a la participación.

La ciudad de Rosario (1995) se caracterizó por el impulso al Plan Estratégico de Rosario (PER), que permitió que no solo se hiciera frente a un territorio superior al de la ciudad, sino también que se impulsara un conjunto de políticas y estrategias asentadas en las demandas de la población. Para el desarrollo y la ejecución del PER se establecieron dos instancias institucionales de participación: la una denominada Junta Promotora y la otra, el Consejo General, en las que están representados distintos sectores de la ciudad: universidades, sindicatos, organizaciones vecinales, fundaciones y gremios, entre otros.

El segundo momento

Este momento está vinculado a las nuevas experiencias que nacen en el marco del giro a la izquierda en los Gobiernos nacionales, o lo que se ha llegado a denominar socialismo del siglo XXI, originado en el año de 1998, cuando empezaba a sentirse el retorno a lo público. En este caso, las experiencias más significativas están localizadas en tres ciudades capitales del área andina: Bogotá, Quito y Lima.

La ciudad de Bogotá cambió de línea política cuando ganó las elecciones el Polo Democrático. Primero, con Luis Garzón, en 2003, y luego con Samuel Moreno, en 2007, quien no terminó su período, enredado en actos de corrupción. Tales hechos produjeron una escisión en el Polo, tanto que Gustavo Petro (2012), originalmente miembro de esa agrupación, decidió

crear una nueva organización política denominada Movimiento Progresista, para llegar a la Alcaldía. En su gestión hubo tres temas polémicos: la municipalización de la recolección de residuos sólidos, la restricción a las corridas de toros y la propuesta de un nuevo sistema de movilidad.

La ciudad de Quito no había tenido antecedentes de un gobierno municipal que se reclamara de Izquierda, hasta que, en 2009, ganó la Alcaldía Augusto Barrera con el auspicio y respaldo nacional de Alianza País. Su gestión estuvo vinculada a eliminar la cooperación público-privada, a la realización de los estudios del Metro y al impulso de obras vinculadas a la infraestructura de movilidad: aeropuerto, vías y repavimentación.

La ciudad de Lima, que había tenido una Alcaldía de izquierda en el año de 1984, es decir, hace 30 años, logró captar nuevamente el Gobierno provincial bajo el auspicio del Partido Descendralista Fuerza Social y el liderazgo de Susana Villarán (2011). Su gestión estuvo vinculada a los temas de los derechos civiles, de la movilización y del mercado Mayorista.

Las tres alcaldías han tenido múltiples problemas de gobernabilidad, que revelan problemas de eficacia y de sintonía social. Gustavo Petro fue cuestionado legalmente por la municipalización del servicio de recolección de la basura, al punto de que el procurador general logró su destitución, aunque posteriormente fue restituido en su cargo. Frente a la prohibición de las corridas de toros, un juez lo obligó a que se las respete. Augusto Barrera se postuló a un segundo mandato y tuvo una pérdida con una diferencia de más del 21 % de los votos. A Susana Villarán se le planteó una revocatoria del mandato, de la cual salió relativamente bien librada, pero con un costo muy alto: se fracturó la gobernabilidad cuando perdió la mayoría de los regidores en el Concejo Municipal¹⁵.

Si comparamos los momentos descritos, se puede señalar que el primero se caracterizó por el mayor peso asignado a las políticas tendientes al fortalecimiento de la sociedad civil y la participación popular, mientras que las del segundo estuvieron más enfocadas en los procesos de municipalización de las áreas de Gobierno, propios de los postulados del retorno de lo público, enmarcados en los postulados del socialismo del siglo XXI y como reacción a la presencia del modelo de ciudad neoliberal.

15 En las elecciones celebradas el 5 de octubre de 2014, en las que se postuló a la reelección, obtuvo un escaso 10 % de los votos.

El giro a la izquierda en la relación local/nacional

El giro a la izquierda se percibe de manera distinta en la relación local/nacional, y viceversa, porque existen dos construcciones distintas según venga desde los territorios o desde el centro.

Desde arriba: copar los territorios

Una de las vías para llegar a fundamentar el giro a la izquierda en los Gobiernos locales en América Latina viene desde el peso que tienen los Gobiernos nacionales sobre los locales, más aún en aquellos países que se inscriben en el grupo de la Alianza Bolivariana (Alba). En otras palabras, los países que han dado un viraje hacia la izquierda tienen la tendencia a arrastrar tras de sí a los Gobiernos locales, aunque con matices diferenciados. Allí están los casos de Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia, que primero llegan a captar el poder nacional y luego ven la necesidad de incorporar los municipios al proceso.

En Venezuela, Hugo Chávez llegó a la Presidencia y luego proyectó la propuesta a lo largo del territorio nacional: siguiendo la información de las instituciones oficiales de la administración electoral venezolana, en el año 2009, la Mesa Democrática, es decir, la oposición, solo tuvo el 20 % de los 335 municipios de Venezuela, mientras el oficialismo (PSUV), el 80 %. En las elecciones municipales de 2013, el PSUV obtuvo 256 alcaldías, lo que representa el 76,4 % del total del país, aunque perdió la Alcaldía Metropolitana de Caracas.

En Nicaragua, en las elecciones de 2012, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) ganó 134 de las 154 alcaldías, esto es el 87 %, y en la justa electoral de El Salvador, en 2012, el Frente Martí de Liberación Nacional (FMLN) llegó a captar el 32 % de los municipios, aunque perdió la Alcaldía de San Salvador. En los casos de Nicaragua y El Salvador, luego de la firma de los acuerdos de paz y del proceso de democratización de los Gobiernos locales, los grupos insurgentes obtuvieron importantes municipalidades en los lugares en los que previamente se habían hecho fuertes durante el conflicto armado.

En el Ecuador, Rafael Correa obtuvo la Presidencia de la República en el año 2007 y dos años después logró un importante arrastre electoral hacia los Gobiernos locales. En el año 2009, Alianza País (AP) obtuvo 72 de las 221 alcaldías (el 39 %), cuando en 2004 no había alcanzado ninguna porque todavía no tenía vida su movimiento político. En 2014, AP bajó cuatro alcaldías (68), pero en alianza con el partido Avanza lograron 102 alcaldías, esto es el 46 %. Sin embargo, la campaña electoral de este año tuvo un hecho digno de ser resaltado: la estrategia electoral impulsada por el Gobierno nacional y el movimiento oficialista (AP) no se realizó respetando las especificidades de cada localidad, sino desde la necesidad de fortalecer en los territorios el proyecto nacional de la Revolución Ciudadana, lo que produjo una *rebelión de las ciudades grandes*, tanto así que perdió Quito y 17 de las 21 capitales provinciales.

Estos casos muestran el arrastre de lo nacional hacia lo local, que tiende a consolidar la presencia del proyecto central en el conjunto de los territorios, planteando algunas importantes interrogantes: ¿lo local en estos procesos de transformación nacional tiene autonomía? Pero también cuestionan los límites que tienen los procesos locales en los contextos nacionales, sobre todo si son de signos políticos distintos. En definitiva, los municipios entran en una disyuntiva: someterse a un Gobierno o proyecto nacional (Venezuela) o rebelarse ante el tutelaje nacional (Ecuador).

Desde abajo: el autogobierno y los acuerdos de paz

La construcción de una visión que viene desde abajo también puede identificar algunas vías:

El caso brasileño es el más significativo, gracias a la amplia presencia política que realiza el PT por el territorio nacional y porque logra casos de gestión local con alta excelencia. Es lo que en su tiempo se llamó el “modo petista de gobernar”, que no solo catapultó a Lula a la Presidencia de la República, sino que también logró una propuesta de política pública anclada en el marco normativo de la nueva Constitución, en la que se reconoce la existencia del derecho a la ciudad (1998), se elabora el *estatuto de la ciudad* como el instrumento básico de actuación general en las urbes (2001) y se constituye el *ministerio de las ciu-*

dades (2003); esto es, tres instrumentos clave que nacen desde el PT, desde las demandas de la población y desde el ejercicio político en las municipalidades. En otras palabras, es una propuesta que viene desde la escena local para extenderse por el territorio del país y captar el poder político nacional, que conducen a la consolidación de la articulación local/nacional/local¹⁶.

Luego se encuentran los impactos nacionales venidos desde abajo, como los casos vinculados a la macrocefalia urbana y al antigobiernismo de las capitales. Allí están los casos de los alcaldes de Montevideo, San Salvador, Bogotá y Quito, entre otros, que desde el Gobierno local se proyectan a instancias superiores de gobierno: provincias o departamentos, legislatura nacional y Presidencia de la República.

En esta misma línea, pero desde su sentido inverso, se pueden señalar los casos de los Gobiernos de izquierda que terminan enclaustrados en sus propios espacios, en los que el caso más significativo es Ciudad de México, en tanto no se han podido proyectar sus autoridades al Gobierno federal, por fraudes electorales reclamados en su momento por Cárdenas y López Obrador, como tampoco proyectarse nacionalmente hacia otros territorios¹⁷. Ciudad de México se convierte en el bastión electoral del Partido de la Revolución Democrática (PRD) desde el año 1997, cuando se eligieron autoridades locales. En esa fecha, Cuauhtémoc Cárdenas llegó a ser jefe de Gobierno y luego le sucedieron Andrés Manuel López Obrador (2000), Marcelo Ebrad (2006) y ahora Miguel Ángel Macera (2012). En este caso, el ejemplo del Brasil con el PT a la cabeza es el espejo en el que se debería mirar el PRD.

Luego están dos países de Centroamérica que han vivido conflictos militares durante largo tiempo, los cuales llevaron a las fuerzas irregulares a controlar importantes territorios que, luego de la firma de los acuerdos de paz, son legitimados por los procesos de *democratización*. Allí están los casos

16 Sería muy bueno hacer un estudio comparativo de los procesos electorales en América Latina respecto de la *segunda vuelta*, tanto en la elección de autoridades nacionales como –fundamentalmente– locales, porque Brasil es el único caso en la región en el que existe una segunda vuelta en los cargos de elección popular a nivel local. Por ejemplo, ¿los resultados de segunda vuelta llevan al centro político o fortalecen el giro a la izquierda?

17 El caso de Lima puede ser relativamente similar, en el sentido de que la propuesta de Izquierda Unida tampoco logró trascender más allá de su ámbito territorial, pero es distinto porque, luego de esa experiencia de gestión, inició un franco proceso de desaparición.

de El Salvador con el Frente Farabundo Martí y el de Nicaragua con el Frente Sandinista de Liberación Nacional¹⁸.

Continuidad y discontinuidad

Otros elementos interesantes de analizar son la continuidad y la discontinuidad de las administraciones de izquierda, porque, si se produce el giro a la izquierda de manera transitoria, quiere decir que no tuvieron respaldo popular las propuestas de cambio estructural. Tres ejemplos de ciudades muestran esta condición de persistencia en el tiempo.

El caso de Lima es ilustrativo en la discontinuidad: fue una ciudad pionera en el giro a la izquierda, que –desgraciadamente– solo duró un período administrativo, aunque 30 años después intentó volver a reinventarse con resultados no muy optimistas. También puede ser el caso del alcalde de Quito, que solo duró un período administrativo.

Por el contrario, un caso de continuidad es el de la ciudad de Rosario, en donde el Partido Socialista llegó a la Intendencia en el año 89 con Hermes Bienner y se ha mantenido hasta la presente fecha con distintos intendentes, para luego haberse proyectado desde 2007 con dos períodos sucesivos en la Gobernación de la Provincia de Santa Fe. Lo mismo ha ocurrido en Montevideo, con siete intendencias sucesivas desde 1990 hasta el día de hoy y con dos presidencias de la República. Ciudad de México también se pliega a esta tendencia a la continuidad: desde 1997, que llegó Cuauhtémoc Cárdenas a la Jefatura de Gobierno, son 17 años y cuatro jefes de Gobierno electos por la misma línea política del PRD¹⁹.

En el caso de la ciudad de São Paulo, ha tenido un comportamiento más bien errático, consistente en el hecho de que el PT, con Luiza Erundina a la cabeza, ganó por primera vez la Prefectura de la ciudad en el año de 1989, para luego, en el año 1993, entregar el mandato a la derecha, que gobernó hasta el año 2001. En este año regresó el PT, con Marta Suplicy, que en 2005

18 Algo parecido podría ocurrir en Colombia si se concretan los acuerdos de paz.

19 En el proceso han existido dos jefes de Gobierno interinos: Rosario Robles, que sustituyó a Cárdenas cuando éste se postuló a la Presidencia de la República, y Alejandro Encina, que hizo el relevo a Andrés Manuel López Obrador, por la misma razón.

entregó la Prefectura a otro prefecto de derecha, para que Fernando Haddad, también del PT, recuperara la Prefectura en el año 2013. Un caso parecido puede ser el de San Salvador, que se ha movido bajo la lógica del péndulo entre el FSLN y Arena.

Conclusiones

Frente a la pregunta de si existe efectivamente un giro a la izquierda en los Gobiernos locales en América Latina, es factible responder positivamente, aunque con algunas reservas, debido a que habría que ampliar el universo de estudio más allá de las ciudades grandes y, sobre todo, realizar un análisis de las políticas urbanas llevadas a cabo.

Si la respuesta es positiva o negativa, se debe contar con una definición de lo que se entiende como Gobierno local de izquierda, para contrarrestarlo con las políticas desarrolladas en los procesos reales. En esta perspectiva, quedan dos líneas argumentales: la primera, que es insuficiente definirse solo frente al modelo neoliberal, y la segunda, que se debe trabajar sustancialmente en el cambio de las lógicas del mercado del suelo, del sentido de la planificación urbana como ente regulador y controlador de los mercados inmobiliarios, de la producción y la distribución de las infraestructuras, del impulso a la participación (democracia directa), del desarrollo de políticas sociales, de las políticas de ingresos y de egresos de los presupuestos y del reconocimiento de los derechos civiles. De todas maneras, habrá que trabajar dentro de las limitaciones que puedan venir de los ámbitos superiores de Gobierno, esto es, una discusión y una reivindicación frente a los principios de la autonomía local.

Históricamente, las ciudades en América Latina, por el cierre del ciclo de la migración del campo a la ciudad están –por primera vez– en condiciones de pensar en una ciudad de la calidad y no de la cantidad como ocurrió en el pasado, es decir, no solo en el sentido de proveer más viviendas, servicios e infraestructuras, sino también de nuevas formas y más democráticas de gobierno de la ciudad, que vayan en la línea argumental de devolver la *polis* a la ciudad.

En ese sentido, el giro a la izquierda podría ser el cambio más importante que se estaría produciendo en las ciudades latinoamericanas de estos últimos

años, en tanto parecería como la propuesta alternativa a la ciudad neoliberal, que dominó (domina) hegemonícamente hasta principios de este siglo.

No se puede negar que, con los datos manejados, hay una correlación clara entre el tamaño mayor de las ciudades y los virajes a la izquierda, procesos que también son relevantes en las ciudades capitales, que se convierten en escenarios nodales del conflicto político local y del nacional en América Latina. En las ciudades pequeñas, probablemente el peso de los caciques locales y la ausencia de capital social hacen que los políticos de derecha puedan tener mayor entrada.

En este conjunto de procesos se evidencia la ausencia del mundo académico, tanto que hay un gran vacío en los estudios políticos de la ciudad, y, cuando existen, son investigaciones poco comparables en la región (hoy domina la casuística). Se trata de superar la comprensión de la ciudad desde perspectivas segmentadas, tecnocráticas y apolíticas.

Pero aquí conviene plantearse también la pregunta de si la izquierda tiene cuadros para impulsar Gobiernos de izquierda. La respuesta evidente es que no existen buenos cuadros para administrar la ciudad bajo decisiones alternativas. En esto, las universidades no han sido capaces de formar técnicos con una visión distinta, porque, además, se encuentran enfrascadas en cumplir con las normas internacionales producidas en los centros de pensamiento mundiales más que en responder a las demandas de la realidad. Ahora, con el retorno de lo público y con el giro a la izquierda, las universidades no piensan en replantear sus *syllabus*, sino en subir puestos dentro de los *rankings* internacionales.

Bibliografía

- Arriagada, Camilo (2000), *Pobreza en América Latina, nuevos escenarios y desafíos de política para el hábitat urbano*, Ed. Ciespal, Santiago.
- Aristóteles (2012), *Política*, ed. Grupo Planeta, Madrid.
- Bittar, Jorge (1992), *O Modo Petista de Governar*, Cuadernos de Teoría y Debate, São Paulo.
- Bourdieu, Pierre (2010), “Efectos de lugar”, en Bourdieu, P., *La miseria del mundo*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Burbano de Lara, Felipe (2014), “El giro a la izquierda en AL: enfoques, debates, controversias y dudas”, notas de conferencia.

- Carrión, Fernando (2014), *La ciudad y su gobierno en América Latina*, Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. http://works.bepress.com/fernando_carrion/642
- Carrión, Fernando (1997), “Gobiernos locales y nuevos liderazgos en América Latina”, en *Íconos* No 3, Quito.
- Carrión, Fernando (1996), *Gobiernos locales y descentralización*, Ed. FECS, Caracas.
- Carrión, Fernando (2001), *La ciudad construida, urbanismo en América Latina*, Ed. FLACSO-Ecuador, Quito.
- Carrión, Fernando (2007), “El desafío político de gobernar la ciudad”, revista *Nueva Sociedad*, No 212, Ed. Ildis, Buenos Aires.
- Castañeda, Jorge (2006), “Latin America’s Left Turn”, en *Foreign Affairs*.
- Cameron, Maxwell, y Hershberg, Eric (2010), *Latin America’s Left Turn. Politics, Policies and Trajectories of Change*, Boulder CO, Lynne Rienner, 2010.
- Pease, Henry (1991), *Construyendo un Gobierno metropolitano*, Ed. Ipadel, Lima.
- Peterson, Stephen (1994), “Experiencias comparadas en el diseño de la descentralización”, en *Regionalización, descentralización y desarrollo regional*, Ed. Rhudo-CEAL, Santiago
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.
- Rodríguez, Alfredo, y Rodríguez, Paula (2009), *Santiago, ciudad neoliberal*, Ed. Olacchi, Quito.
- Sassen, Saskia, y Patel Sujata (1996), “Las ciudades de hoy: una nueva frontera”, en *Éra Urbana* vol. 4, No 1, Quito.

Una mirada panorámica a la primera ola local de la izquierda

Benjamin Goldfrank¹

1 **Benjamín Goldfrank:** Es Ph.D. de la University of California, Berkeley. Estudio Ciencias Políticas. Es profesor asociado de la School of Diplomacy and International Relations de la Seton Hall University, en Nueva Jersey. Sus publicaciones destacadas son: *La izquierda en la ciudad: Participación en los Gobiernos locales de América Latina* (2004), *Profundización de la democracia Local en América Latina: participación, descentralización, y la izquierda* (2011), *La difícil pero no imposible difusión del presupuesto participativo* (2012), *Democracia participativa y sostenibilidad ambiental: Una revista a las lecciones de América Latina* (2012), entre otros. Es experto en temas de Democracia participativa y estudios de la política pública, presupuestos participativos en América Latina.

El inédito giro a la izquierda en los Gobiernos nacionales de América Latina en los primeros quince años del siglo XXI, de hecho, tuvo como antecedente una ola de victorias locales de partidos de esta orientación ideológica, empezando en los ochenta. Quizás la primera de las victorias más importantes fue el triunfo de la Izquierda Unida (IU) con Alfonso Barrantes en Lima, en 1983. Más de treinta años después, los partidos y alcaldes (o intendentes o *prefeitos*) de izquierda gobiernan en centenares de ciudades latinoamericanas. Hasta en Lima, que entre 1986 y 2010 se gobernó por fuerzas políticas lejos de la izquierda, una de las fundadoras del famoso programa del Vaso de Leche bajo la IU llegó a ser alcaldesa en 2011. Los ejemplos de Barrantes y Susana Villarán en esa ciudad muestran cómo la llegada de esta tendencia al poder local se verificó de manera desigual y experimentó muchas reversiones. La timidez de la gestión de Villarán en comparación con la de Barrantes y la feroz reacción en contra de ella, igual a lo que pasó con Barrantes, sugieren viejos y nuevos interrogantes.

En este capítulo, ofrezco una mirada panorámica, y algo histórica, de las experiencias de la izquierda en las ciudades latinoamericanas. El capítulo comienza con una descripción de la primera ola de alcaldes de izquierda en los años ochenta y noventa y una breve reseña de las razones por sus éxitos electorales iniciales. El capítulo sigue con unas ideas sobre cómo la resistencia de la tendencia tanto al nivel local como al nivel nacional cuestiona la noción académica, particularmente en los Estados Unidos, de que el neoliberalismo puso fin a la izquierda. Paradójicamente, el neoliberalismo tuvo efectos positivos en las oportunidades para esta ideología. Las secciones siguientes ofrecen un resumen de los desafíos comunes que enfrentaba la izquierda y unas ideas sobre cómo sus Gobiernos municipales proveían alternativas al modelo neoliberal dominante en esa época. El argumento es que la capacidad de generar alternativas al nivel local ayudó a que la izquierda no solo sobreviviera los años noventa, cuando el neoliberalismo estaba en su auge, sino que saliera fortalecida para el

siglo XXI. Finalmente, el capítulo concluye con unas preguntas, algunas viejas y algunas nuevas.

La primera ola

En la década de los ochenta, los partidos de izquierda no pudieron ganar las elecciones presidenciales multipartidarios en ningún país de las Américas, salvo las de Nicaragua en la guerra de los Contras. Sin embargo, partidos o alcaldes de izquierda sí lograron varios éxitos significantes en las elecciones municipales, particularmente en América del Sur. Estas victorias se dieron especialmente en las grandes ciudades, e incluso en algunas capitales, y siguieron con más fuerza en la década de los noventa (Fox 1995, Stolowicz 1999, Chavez y Goldfrank 2004). Esta primera ola comenzó con el triunfo de la IU en Ilo y Lima, en Perú, continuó con las victorias del Partido de los Trabajadores (PT) en Diadema y Fortaleza, en Brasil, y tuvo un auge al final de la década. En 1988, el PT ganó en más de 30 ciudades brasileñas, incluyendo importantes capitales de estado como São Paulo, Porto Alegre y Vitória, y otras ciudades industriales o portuarias como Santo André, São Bernardo, y Santos (ver Baiocchi 2003). En 1989, el Frente Amplio (FA) obtuvo la intendencia de Montevideo, Uruguay; el Partido Socialista ganó la intendencia de Rosario, Argentina, y La Causa R (LCR) se impuso en Ciudad Guayana, Venezuela.

La ola prosiguió en los años noventa, con algunas reelecciones significantes, como las de Montevideo, Porto Alegre, Rosario, Ilo y Ciudad Guayana, y con triunfos nuevos del PT en Belo Horizonte, Brasilia y Belém (y centenares de ciudades más, además de algunos Gobiernos estatales), de LCR en la alcaldía de Caracas (Municipio Libertador) y, eventualmente, del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en México D.F., del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) en San Salvador, El Salvador, y del Movimiento al Socialismo (MAS) en varias ciudades de Bolivia (pero, al cambio de las otras experiencias de la izquierda, las victorias del MAS se dieron mayoritariamente en municipios rurales). Se podría argumentar que esta primera ola termina con la victoria electoral del Polo Democrático Alternativo (PDA) en Bogotá, en 2003, la pérdida del PT en Porto Alegre y São Paulo,

en 2004, y los comienzos del giro a la izquierda de los Gobiernos nacionales en la región, incluyendo la victoria presidencial de Lula en Brasil en 2002 y la fase posgolpe del Gobierno de Chávez en Venezuela. Esta fase se distingue por haber sido de Gobiernos municipales de izquierda durante una época en que los Gobiernos nacionales en la región estaban bajo el control de partidos de centro, de derecha o populistas, pero no de izquierda. En este período, la ideología predominante en la región fue el neoliberalismo y, en general, estos Gobiernos locales de izquierda intentaban buscar y mostrar alternativas al neoliberalismo.

Los Gobiernos locales de izquierda, después de la primera ola, enfrentaban otra realidad política, una en la cual ya existían en la región, y a veces en el mismo país, Gobiernos nacionales más o menos inclinados hacia la izquierda. Muchos –pero no todos– de estos Gobiernos nacionales han adoptado posturas más de centro o centro-izquierda. Al mismo tiempo, en el siglo XXI, tanto los partidos de centro y de derecha como las organizaciones multilaterales empezaron a enfatizar más o por primera vez algunas de las tradicionales banderas de la izquierda (como la participación ciudadana y los gastos sociales). El resultado es que, si bien ya en la primera ola los “discursos globales” crearon una “confusión semántica” sobre las “diferencias entre la izquierda y la derecha” (Chavez 2004, 18), para los Gobiernos locales de izquierda en la segunda ola, proveer alternativas claras ha sido aún más complicado. De hecho, muchos Gobiernos locales han empezado a combinar ambas políticas, o “socialismo municipal” con “neoliberalismo municipal” (Goldfrank y Schrank, 2009).

Antes de indagar sobre las posibles alternativas ofrecidas por Gobiernos de la primera o segunda ola, vale la pena explicar por qué los partidos de izquierda empezaron a conquistar terreno al nivel local en América Latina en las últimas décadas del siglo XX. Tres tendencias más o menos simultáneas ayudaron este ascenso local de la izquierda. La descentralización política brindó a los partidos de esta tendencia la oportunidad de competir para los puestos municipales. Las crisis urbanas dieron a los ciudadanos una razón para que consideraran elegir alternativas a los partidos de otros colores políticos que tenían el poder nacional. Y la transformación ideológica de la izquierda, con un nuevo compromiso con la democracia, hizo los candidatos de esa ideología más atractivos al electorado.

Hasta finales de los años setenta, cuando las transiciones democráticas empezaron en América Latina, la mayoría de los países se encontraba fuertemente centralizada. O habían suspendido las elecciones locales durante las dictaduras o simplemente nunca antes usaban elecciones para todos los puestos oficiales al nivel local. Desde entonces, en casi todos los países de la región se han implementado reformas descentralizadoras (Campbell 2003, 3-4), incluyendo el comienzo (o relanzamiento) de elecciones directas para alcalde en las ciudades más importantes. Por ejemplo, Perú, Uruguay y Brasil relanzaron elecciones para alcaldes en todas las ciudades en 1980, 1984 y 1985, respectivamente, mientras Colombia, en 1988, y Venezuela, en 1989, abrieron la posibilidad a los votantes de elegir directamente a sus alcaldes (y gobernadores en Venezuela) por primera vez. Llegando al siglo XXI, México, Chile y Argentina habían instituido ya elecciones de alcalde inéditas en sus capitales.

El movimiento hacia elecciones democráticas, muchas veces al nivel local y nacional, coincidió con una combinación combustible de urbanización rápida y empobrecimiento durante la llamada “década perdida” de los años ochenta y la continuación de estancamiento económico de la década siguiente. Las crisis urbanas de esa época se pueden vincular con el colapso del modelo de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), bajo la presión de la crisis de la deuda, y con su reemplazo de un modelo neoliberal de orientación hacia las exportaciones. Durante el auge de la ISI, desde los últimos años de la década de los cuarenta hasta finales de los años sesenta, las ciudades grandes crecieron velozmente (Portes y Roberts 2005, 44), tanto que, al final del período, América Latina tenía la tasa de población urbanizada más alta de las regiones del mundo. A principios de los años noventa, América Latina lideró el mundo a la tasa de 71 % urbano (Dillinger 1994, 5), con casi un tercio de la población viviendo en ciudades más de un millón de habitantes (Angotti 1996, 13). Con el crecimiento urbano llegó el aumento de la pobreza, aún antes del abandono del ISI. Mientras los pobres de las áreas rurales se mudaban a las ciudades atraídos por los subsidios de la comida y servicios públicos y por los derechos laborales de trabajadores sindicalizados (Eckstein 2006, 10, 35), los barrios informales crecieron rápidamente en las áreas periféricas de las grandes ciudades, y desaparecieron mansiones en muchas urbanizaciones anteriormente de la clase alta.

Cualquier problema que las ciudades de la región hubieran encarado en la era de la ISI no se compara con los problemas de la era neoliberal inaugurada en los años ochenta con la crisis de la deuda y la peor recesión que ocurrió desde la Gran Depresión. Durante esa década, mientras algunas áreas rurales se beneficiaban, las grandes ciudades vieron caídas en sus ingresos, aumentos en inflación, desempleo y desigualdad, y la reducción o eliminación de los subsidios y programas de beneficio social (Villa y Rodríguez 1996; Burki y Edwards 1996; Portes y Roberts 2005). Las reducciones en subsidios de comida y servicios públicos estaban frecuentemente acompañadas por la devaluación de la moneda, lo que hizo que los incrementos en los costos de vida en las áreas urbanas fueran aún más agudos (Eckstein 2006, 27). A través de la región, la pobreza urbana creció en los años ochenta y noventa (Burki y Edwards 1996, 88; Rodríguez y Winchester 1996, 78-79) y para el año 1986, el 55 % de los pobres vivía ya en áreas urbanas (Reilly 1995, 5). En Brasil, más del 66 % de los pobres vive en áreas urbanas, y cerca de un tercio de los pobres y un tercio de todos los brasileros viven en nueve regiones metropolitanas con más de un millón de habitantes (Valladares y Coelho 1995). La oferta de servicios urbanos, incluyendo agua, saneamiento, recolección de residuos sólidos, educación, cuidado de la salud y transporte, también sufrió (Dillinger 1994, 5; McCarney 1996, 7), llevando a los académicos a hablar sobre la “crisis urbana” de América Latina durante los años ochenta (Castells, Belil y Borja 1989, 32-36).

Una respuesta al declive de las condiciones de la vida urbana fue la presión de la población en ambas formas, organizada y desorganizada: organización de movimiento popular para la reforma urbana y saqueos más o menos espontáneos en contra de los programas gubernamentales de austeridad. Quizás el más famoso de estos saqueos fue el Caracazo en Venezuela, en 1989 (ver, inter alia, Eckstein 1989; Escobar y Álvarez 1992; Walton 1989; López Maya 1999a). Otra respuesta fue elegir a partidos o alcaldes de izquierda, especialmente en ciudades con tasas de sindicalismo relativamente altas, poblaciones de clase media relativamente grandes y movimientos populares organizados. Las clases urbanas bajas y medias fueron golpeadas fuertemente por la crisis urbana, y en muchas de las ciudades más grandes e industrializadas, formaron una coalición en apoyo a los partidos de izquierda, por lo menos temporalmente. Esta población votante tiene intereses compartidos en defender un rol importante para el Estado, el cual había provisto empleo, así como subsidios y

servicios, y en encontrar un interlocutor más democrático de lo que había estado disponible bajo los Gobiernos locales previos, que eran autoritarios y clientelistas.

Para los votantes urbanos frustrados en los años ochenta y noventa, nuevos o renovados partidos de izquierda ofrecieron un sustituto potencial, ya que ellos renunciaron a la violencia, apoyaron la democracia y propusieron relaciones más colaborativas entre el Estado y la sociedad. Durante los años previos, de brutales dictaduras militares y de intentos guerrilleros, la mayoría fallidos, sectores importantes de la izquierda latinoamericana sufrieron transformaciones ideológicas significantes (Angell 1996; Roberts 1998; Robinson 1992; Castañeda 1994). El elemento principal fue el cambio de ver la democracia como formalismo burgués o, en los mejores términos, como un instrumento para lograr el poder, para adoptar la democracia como un valor fundamental y para profundizar la democracia como una meta permanente. Profundizar la democracia vino a ser el *master frame* (marco principal) para ambos movimientos sociales y partidos políticos de izquierda y sugirió connotaciones sustantivas y de procedimiento, desde la participación popular en el proceso de hacer política hasta reformas socioeconómicas redistributivas (Roberts 1998, 3). Paralelo a su valoración de la democracia, la izquierda renovada abandonó el fetichismo de la lucha armada (Robinson 1992, 5) para enfocarse en las elecciones, la organización de movimientos sociales no violentos y la protesta. El PT, el FA y LCR han sido vistos como emblemáticos de esta transformación de la izquierda. De hecho, muchos analistas han puesto a los tres partidos juntos como la encarnación de lo que ellos ven como una tendencia positiva: Angell (1996, 11-18) los etiqueta como la izquierda social-demócrata; Castañeda (1994, 136-155, 171-174) los llama la “izquierda reformista” y Robinson (1992) los ve como miembros del Foro de São Paulo, como parte de una nueva izquierda. Otros partidos de izquierda mencionados arriba compartieron, algunos, pero no todos, de los rasgos de las transformaciones del PT, el FA y LCR descritos abajo (para ver más detalles sobre las ideas motivadoras de estos partidos, ver Goldfrank 2011, 37-45).

Es importante destacar que, mientras esta nueva izquierda representada por estos tres partidos mantenía sus posiciones clásicas tales como antiimperialismo, redistribución, justicia social y un fuerte estado intervencionista, la conceptualización del Estado cambió. La noción de un Estado centralizado, omnisciente y poderoso fue cambiada por la idea un Estado descentralizado,

permeable y transparente, que podría cogobernar con la sociedad civil. Esta reconceptualización del Estado, basado parcialmente en el rechazo del modelo soviético, fue conectada con la revalorización de la democracia. La democracia radical, socialista o profunda hacia la que los partidos de la izquierda nueva aspiraron llegar significó no solamente la consolidación de las elecciones periódicas y libertades civiles, sino también la creación de mecanismos más regulares por los cuales los ciudadanos podrían influenciar colectiva y directamente las políticas del Estado y monitorear la gestión estatal. En esta perspectiva, la descentralización sería un camino para abrir el Estado, dejando margen para el control ciudadano sobre el Estado. La formulación del interés público dentro de los nuevos mecanismos participativos dejaría al Estado “menos subordinado a la apropiación privada de sus recursos” y resultaría en políticas públicas orientadas hacia la generación de igualdad social (Dagnino, Olvera y Panfichi 2006, 48).

Estos cambios ideológicos involucraron el repensamiento de otras prácticas y posiciones pasadas de la izquierda que interfirieron con su capacidad de atraer votantes pertenecientes a varios sectores de la sociedad. Muchos partidos se alejaron de organizaciones leninistas, vanguardistas y jerárquicas, y comenzaron a crear procesos democráticos para seleccionar candidatos y decidir las políticas partidarias. A la vez, varios líderes de izquierda también prometieron respetar la autonomía de los movimientos sociales, los cuales habían sido vistos como vehículos partidarios por los militantes de esa ideología. El enfoque en la clase trabajadora como la clave de “la revolución” también ha sido cambiado. Mientras los trabajadores organizados se mantienen como un componente central (pero no el componente central) de la izquierda democrática, ha ganado relevancia para una variedad de movimientos sociales organizados alrededor de temas de género, igualdad racial o étnica, medio ambiente y asuntos netamente locales como servicios públicos y vivienda. De la misma manera, los nuevos partidos de izquierda empezaron a hablar menos de la clase obrera y más de clases trabajadoras, en plural. Dado el tamaño reducido del sector sindicalizado en América Latina, organizarse estrictamente con base en clase social produjo siempre bloques pequeños de votantes para los partidos, especialmente donde enfrentaron competencia populista. Por eso, la izquierda nueva o renovada reconoció que, para construirse y consolidarse en el poder, tenía que ir más allá del núcleo de sindicalistas activo para ganar el apoyo

de los votantes de las clases bajas y medias en general, y así, construir una mayoría amplia. La propuesta de mecanismos participativos por parte de la izquierda podría contribuir en este sentido: los nuevos mecanismos participativos podrían ayudar a agregar los intereses diversos del sector popular urbano y desarrollar así una identidad común basada en la ciudadanía activa.

En fin, tal vez no es tan sorprendente, dada la confluencia de elecciones locales inéditas, crisis urbana y transformaciones ideológicas progresistas, que la nueva izquierda democrática comenzara a ganar tantas elecciones en importantes ciudades latinoamericanas al final de los años ochenta e inicios de los años noventa. Sin embargo, al comienzo del nuevo siglo, varios analistas cuestionaron la relevancia de los partidos de izquierda, pronunciando que la ideología había muerto o por lo menos que era insignificante en la era del neoliberalismo triunfal.

El neoliberalismo y la izquierda

El título del libro ampliamente conocido de Forrest Colburn, *Latin America at the End of Politics* (2002, *El fin de la política en América Latina*), resume concisamente la opinión convencional de esa época de que, con el fin del modelo soviético, el (neo)liberalismo había triunfado en la región y que todas las otras ideologías se habían muerto. Esa noción de la crisis de la izquierda tuvo respaldo parcial en los análisis de James Petras (1999), quien coincide con Colburn en que los mayores partidos de izquierda habían perdido importancia (aunque Petras creía que los movimientos campesinos de izquierda sí tenían futuro). A pesar del giro a la izquierda a nivel nacional en la región poco después de la publicación de estos análisis, algunos académicos estadounidenses, particularmente Kurt Weyland (2004a; 2004b,) empezaron a argumentar, que, no obstante la apariencia de una inclinación hacia la izquierda, el modelo neoliberal no estaba en peligro y que cualquier intento de crear alternativas al neoliberalismo iba a fallar. Como Colburn, Weyland (2004a, 142) ve el neoliberalismo como el que “acabó con el destino político de socialistas y populistas radicales”. Weyland (2004b, 313) ofrece poderosos argumentos estructurales y psicológico-actitudinales de que las reformas neoliberales debilitan la izquierda y

contienen mecanismos autoreforzantes que deben prevenir cambios al modelo neoliberal en “el futuro previsible.”

Una de las limitaciones estructurales para los que quieran retar al neoliberalismo, según Weyland (2004a, 142; 2004b, 302), es el ya mencionado tamaño pequeño del sector obrero sindicalizado, que se ha reducido con el apertura de las relaciones comerciales, la desregulación del mercado laboral, la privatización y las reducciones de la planta laboral del sector público. Los efectos distributivos de las reformas neoliberales perjudican simultáneamente a sus detractores y fortalecen los sectores que apoyan y se benefician de las mismas reformas, haciendo cambios al futuro más difíciles (Weyland 2004b, 302). Asimismo, como es ampliamente reconocido, las instituciones financieras internacionales abogan por políticas económicas neoliberales y los inversores privados castigan desviaciones de esas políticas (Weyland 2004b, 304-305). Además, Weyland (2004b, 298-301) afirma que las predisposiciones hacia el mantenimiento del modelo neoliberal en los países que implementaron las reformas “estructurales” con más dedicación impiden la capacidad de la izquierda de intentar alternativas. Por él, existe un “sesgo pro status quo” a favor del neoliberalismo que se deriva de dos fuentes; el temor a la hiperinflación y el deseo de dar una oportunidad a las reformas del mercado, especialmente después de haber hecho una “inversión irrecuperable” (*sunk investment*), representada por las pérdidas de corto plazo durante la transición al neoliberalismo.

Weyland tiene razón cuando alega que esta corriente política plantea desafíos para la izquierda, especialmente en términos de implementar alternativas económicas al nivel nacional. Sin embargo, el neoliberalismo no ha significado la sentencia de muerte para la izquierda. Se pueden ver, de hecho, tres efectos positivos de esta corriente para la izquierda. Primero, en su afán de reducir el peso del Estado central y la carga de la deuda, los reformistas neoliberales exigieron la descentralización, la cual, como sabemos, abrió espacios locales para la izquierda e hizo más relevantes a los Gobiernos municipales como vitrinas. A pesar de que las transferencias de recursos y los poderes tributarios concedidos por los Gobiernos nacionales no eran, típicamente, generosos, es indudable que las tendencias descentralizadoras al final del siglo XX sí comenzaron a revertir décadas de control centralizado y sí ayudaron a que la izquierda lograra establecerse como opción factible en varios países.

Segundo, la incapacidad de las reformas neoliberales en los años noventa para ir más allá de la reducción de inflación para producir crecimiento económico fuerte o para disminuir la pobreza y la desigualdad contribuyó a la caída de apoyo público por estas reformas y por los políticos asociados a ellas, un punto que hasta Weyland (2004b, 296, 306) reconoce. Tal rechazo abrió el camino para los candidatos de izquierda. El neoliberalismo también ha sido relacionado frecuentemente con políticos ampliamente despreciados por una combinación de autoritarismo, corrupción o mendacidad. Ejemplos obvios incluyen a Augusto Pinochet en Chile, Carlos Salinas en México, Fernando Collor de Mello en Brasil, Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Alberto Fujimori en Perú y Carlos Menem en Argentina. Los últimos tres de estos ejemplifican lo que Susan Stokes (2001) llama, con delicadeza, “*policy switchers*”; eso es, políticos que prometieron no implementar reformas drásticas de mercado y que, después, procedieron a traicionar a sus votantes (por eso, Stokes subtítulo su libro *Neoliberalismo por sorpresa*). Además, Collor y Pérez enfrentaron procesos de destitución de sus cargos relacionados con alegaciones de corrupción, Pinochet fue acusado de corrupción y abuso de derechos humanos, y Fujimori, Menem y Salinas tuvieron que huir de sus países respectivos para evitar procesos judiciales y/o desprecio público.

Tercero, el neoliberalismo proporcionó a la izquierda un enemigo común, lo cual facilitó alianzas entre partidos, entre movimientos sociales y partidos y entre Gobiernos tanto locales como nacionales. Los partidos de izquierda sostenían siempre perspectivas divergentes sobre el capitalismo y sobre los roles y tamaños precisos del mercado y del Estado. La postura de antineoliberalismo ayudó como llamado de atención porque permitió que las diferentes facciones ideológicas restaran importancia a sus desacuerdos, especialmente en torno a un futuro modelo económico. La llamada funcionó mejor antes de la llegada de la izquierda al poder nacional en buena parte de la región. Con este cambio de ser oposición a ser Gobierno, las disputas sobre modelos económicos han surgido con más énfasis. Por lo menos hasta recientemente, varios analistas usaban antineoliberalismo como el característico definidor de la izquierda, incluyendo Marta Harnecker (1995), ya en los años noventa, y Emir Sader, que sigue usando esta definición en sus escritos hasta hoy.

Como las reformas neoliberales estaban conectadas en varias maneras a modelos políticos poco democráticos (o plenamente autoritarios, como en el

caso de Pinochet y los *Chicago Boys*), y también a los Estados Unidos, la bandera de antineoliberalismo transmite dos significados más para la izquierda: profundización de la democracia y el antiimperialismo. La marca de izquierda se asocia ahora no solamente con ideas de redistribución de ingresos y un rol importante del Estado en la economía, sino también con ideas generales de democracia participativa y unidad latinoamericana en vez de sumisión a los intereses estadounidenses. Estos símbolos de profundización de la democracia y el antiimperialismo contribuyeron a crear una imagen atractiva para la izquierda en los principios del siglo XXI, cuando la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia en América Latina estaba alta (Lora y Panizza 2003, 124) y la opinión pública hacia el Gobierno de Estados Unidos, y especialmente hacia George W. Bush, estaban empeorando (*The Economist* 30/10/2003, 3-4).

En resumen, el neoliberalismo no acabó con la izquierda. Al contrario, los Gobiernos municipales, en los años noventa, ayudaron especialmente a mover a América Latina más cerca de una época posneoliberal. Tanto las experiencias de participación popular en muchas ciudades como la inversión de las prioridades económicas constituyen pasos importantes en el desafío a la ortodoxia del neoliberalismo y la democracia liberal. Claro está que abocarse al Gobierno municipal no garantiza la victoria electoral de la izquierda a nivel local ni a nivel nacional. Sin embargo, la obtención del poder a nivel municipal puede ser vista como una línea divisoria para la izquierda. Algunos partidos fueron más allá de probar su compromiso con la democracia. Demostraron que se puede confiar en que la izquierda puede gobernar sin provocar el caos. En algunos casos, demostraron que pueden gobernar incluso mejor que sus adversarios, introduciendo políticas que mejoran la calidad de vida para los miembros más pobres de la sociedad y que fortalecen su capacidad colectiva.

Algunas lecciones de la primera ola

En un libro publicado hace una década, unos colegas y yo examinamos cinco casos de la primera ola de lo que llamamos *La izquierda en la ciudad* (Chavez y Goldfrank 2004), incluyendo la IU en Lima, el PT en Porto Alegre, el PRD en Ciudad de México, LCR en Caracas y el FA en Montevideo. Aquí se resumen algunos de los desafíos comunes que estos Gobiernos enfrentaron en

la búsqueda por profundizar la democracia local y los intentos de superarlos (ver Goldfrank 2004). Los desafíos principales eran: perspectivas encontradas dentro y entre los partidos de la izquierda sobre las estrategias políticas, resistencia de los partidos políticos previamente dominantes que ejercían el poder a nivel nacional, la “deuda social urbana” o falta de recursos municipales suficientes para superar las debilidades históricas de los servicios públicos, demandas heterogéneas que emanaban de varios movimientos populares con relaciones políticas complejas y la creación y la implementación de nuevas instituciones de participación ciudadana, que fueron además afectadas por todos los otros desafíos. Estos desafíos figuraron en cada Gobierno estudiado, pero eran más fuertes en algunos casos que en otros. De hecho, la IU y LCR no pudieron superar la combinación ni la severidad de los desafíos en Lima y Caracas, a pesar de algunos avances en la expansión de oportunidades participativas. Solo lograron un mandato, mientras que, beneficiándose de mejores recursos financieros especialmente, el PT y el FA se reeligieron varias veces en Porto Alegre y Montevideo, respectivamente, y el FA sigue en la Intendencia hasta hoy. El mejoramiento en los servicios públicos y la institucionalización de nuevos mecanismos regulares de participación eran notables en estas dos ciudades, tanto que, aún cuando el PT perdió en 2004, el nuevo *prefeito* mantuvo el ampliamente reconocido presupuesto participativo. Los desafíos en Ciudad de México fueron bastante difíciles pero, a pesar de haber perdido la mitad de su apoyo electoral, el PRD logró de forma muy ajustada mantenerse en el poder, en el que sigue hasta hoy.

Sería interesante indagar hasta qué punto estos desafíos persiguen y cuáles esperan a la segunda ola local de la izquierda. En 2004, ya parecía que el primer desafío identificado, las divisiones internas en torno a la estrategia a seguir, había perdido peso. Los debates de los años ochenta en torno al uso de violencia para producir el cambio social y a la rapidez del cambio tomaron una forma particular en el nivel local: si los Gobiernos municipales debían ser vistos o no como escenario para la creación de una situación de poder dual, en la que la izquierda política y social pudiera unirse en contra del Gobierno nacional y liderar una revolución. Estos debates llegaron a ser muy fuertes en ciudades como Lima y Fortaleza, pero, con el tiempo, como se veía que la línea “revolucionaria” socavó la capacidad de gobernar eficazmente, un enfoque más gradual y pragmático, lo que llamamos de democracia radical predominó en la

izquierda. De hecho, el PT y el FA intentaron reducir los conflictos internos por medio de expulsar a sectores que continuaban justificando la lucha armada. Claro está que todavía existían y existen divisiones internas, habiendo llegado a la creación de nuevos partidos como, por ejemplo, el Partido Socialismo y Libertad (PSOL) en Brasil, cuando varios líderes petistas salieron del partido en 2004 para fundar otra organización política más a la izquierda. Pero, en general, el espectro de posiciones ideológicas se había vuelto más estrecho, y por lo menos los debates estratégicos sobre política local ya no constituían una fuente mayor de discordias internas. Esas discordias se tornan más alrededor de la política nacional.

Ya durante la primera ola parecía que la renuncia de la izquierda a la lucha armada y la adopción de un enfoque de democracia radical en su lugar habían contribuido a desactivar en alguna medida el segundo desafío: la oposición de los competidores políticos. Hasta 2004 por lo menos, yo estaba convencido de que, en la mayor parte de América Latina, la derecha ya no podía persuadir a los votantes con sus acusaciones a la izquierda como promotora del caos o la revolución, especialmente en áreas donde la izquierda ganó y demostró que era capaz de llevar a cabo un buen gobierno. En los años siguientes, sin embargo, el espectro de Hugo Chávez resultó ser bastante eficaz como táctica de miedo por parte de los oponentes a la izquierda. Al mismo tiempo, los rivales políticos durante la primera ola obstruyeron muchas veces el diseño y la implementación de nuevas instituciones locales de participación y hasta sabotearon los servicios públicos, como por ejemplo, en Caracas y Montevideo. Los esfuerzos de sus rivales en prevenir el éxito de la izquierda a nivel local parecían seguir en la segunda ola, como se ve en los intentos de destituir a Villarán en Lima y Gustavo Petro en Bogotá.

Hasta 2004, la deuda social urbana permanecía como un enorme desafío para la izquierda en el Gobierno local. Incluso en Montevideo y Porto Alegre, los mejores ejemplos de una izquierda capaz de redistribuir recursos y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, las condiciones de vida aún no eran ideales. Al fin y al cabo, hay límites claros en las posibilidades de acción de los Gobiernos municipales. Es evidente que la izquierda ha promovido avances en la capacidad de los Gobiernos locales. Las reformas de descentralización política, que ayudaron a esa ideología a obtener el poder en los años ochenta mediante la habilitación de elecciones en las grandes ciudades, comenzaron a

ser complementadas con la descentralización administrativa y fiscal en los años noventa, si bien en distintos grados, en toda América Latina. Los partidos de izquierda se movilizaron para incrementar las competencias y los ingresos de los Gobiernos locales, pero los recursos disponibles para los Gobiernos municipales de la región continuaban siendo insuficientes para enfrentar las demandas sociales. Una de las claves para el éxito de la izquierda en el Gobierno local es generar una retroalimentación positiva entre la mayor cobertura de las demandas sociales y el aumento de la carga impositiva. En las administraciones de izquierda más efectivas, los ciudadanos, al ver cómo mejoraban los servicios públicos, mostraron mayor conformidad con el pago de mayores impuestos. En las administraciones menos efectivas, un círculo vicioso se hace evidente: para mejorar los servicios, el Gobierno municipal necesita dinero, que se obtiene primordialmente del aumento de los impuestos, pero los ciudadanos solo aceptarán un aumento de impuestos si ven que los servicios mejoran. La evasión impositiva era –y quizás todavía lo es– moneda corriente en toda la región, y los intentos por fortalecer el cobro de impuestos no son políticamente populares. Sin embargo, en la segunda ola, que coincidió con el auge de la izquierda a nivel nacional y con mayor crecimiento económico en la región, tal vez los recursos para el nivel municipal se hayan incrementado.

Los Gobiernos de izquierda enfrentaron el cuarto desafío –responder a demandas heterogéneas de movimientos populares con alianzas políticas diversas e intentar ganar o mantener su apoyo– con tácticas variadas. Una preocupación común fue evitar acusaciones de manipulación e interferencia en la autonomía de los movimientos. Adoptar una postura no invasiva significó diferentes cosas para diferentes administraciones, incluyendo: entregar programas de gobierno a grupos voluntarios, abrir nuevos canales participativos a un amplio espectro de movimientos e individuales e incitar a las asociaciones vecinales para que demandaran nuevas elecciones. Cada uno de estos enfoques tuvo algún éxito, pero también enfrentaron ciertos retrocesos. Privilegiar a ciertos grupos con el control sobre los recursos significó que la IU en Lima renunciara a cierta capacidad para asegurar una permanente apertura a los “no organizados” (para usar la frase de Baiocchi 2004) y para obtener reconocimiento para el programa como algo del Gobierno municipal. En otros casos, no privilegiar a organizaciones particulares de movimientos populares llevó a que algunos de sus líderes se quejaran de que la administración de la ciudad

no reconocía su importancia. En Porto Alegre, por ejemplo, después de haber perdido su batalla por el control del presupuesto participativo, la Uampa se negó a ratificar el proceso por muchos años, y el PT perdió entonces un aliado potencial. La campaña de LCR para democratizar las asociaciones vecinales no fue bienvenida por los presidentes de las asociaciones, quienes fueron siempre muy críticos del programa de participación del Gobierno municipal. En conclusión, la postura “neutral” de estar abierto a todos los movimientos parecía haberse vuelto predominante.

El quinto desafío, diseñar instituciones que promuevan y mantengan la participación, también despertó tácticas variadas y resultados diferentes. En algunas ciudades intentaron crear mecanismos participativos que incluían otros niveles de gobierno con mayores recursos, como en el caso de los llamados Gobiernos parroquiales en Caracas. Pero este enfoque llegó a generar objetivos inalcanzables y la consecuente frustración por parte de los ciudadanos participantes. El diseño institucional de los nuevos mecanismos participativos en ciertas ciudades terminó multiplicando los niveles de representación en vez de impulsar la participación directa, lo cual convocó el interés político-partidario y limitó el atractivo de la participación entre muchos activistas de los movimientos y también entre quienes no están organizados. Además, en algunas ciudades, el poder de toma de decisiones dentro los nuevos mecanismos participativos fue algo restringido, lo cual también frustró las expectativas de muchos participantes. En la primera ola, se veía que las instituciones participativas más capaces de mantener el entusiasmo de los participantes eran las que tenían un diseño más abierto a la participación directa, enfocado en las necesidades inmediatas y bajo el control del Gobierno municipal, y que daban capacidad a los participantes de influenciar los proyectos y las políticas municipales.

Rebatiendo unos supuestos del modelo neoliberal desde lo local

A pesar de los desafíos enfrentados, por lo general se puede argumentar que la izquierda logró no solo establecerse al nivel local en muchos países de América Latina, sino ayudar además a crear, en algunos países, una imagen nueva de la izquierda como innovadora y capaz de oponerse al neoliberalismo en varias maneras. Si bien los campeones del modelo neoliberal en el Banco Mundial

y otras agencias oficiales de desarrollo adoptaron como eslóganes la participación ciudadana, la descentralización y el fortalecimiento del Gobierno municipal, e incluso han aprobado préstamos para ciudades gobernadas por la izquierda (por ejemplo, Porto Alegre y Montevideo), muchas de las administraciones locales de la primera ola experimentaron con alternativas al modelo neoliberal. En particular, las experiencias locales de izquierda representaron enfoques alternativos sobre el rol del Estado, la naturaleza de la sociedad civil, el sentido de la participación ciudadana y la definición y el alcance de la democracia.

Uno de los dogmas básicos del modelo neoliberal es un Estado mínimo en la economía. Las reformas neoliberales del Estado incluyen la privatización de las empresas públicas, la reducción o eliminación de los controles estatales sobre las finanzas, el comercio y la producción, la reducción del sector de empleados públicos y una creciente confianza en el sector privado por la prestación de lo que habitualmente han sido considerados servicios públicos, tales como el agua, la electricidad, la salud, las pensiones y la educación. Desde la perspectiva neoliberal, el Estado es una especie de mal necesario que debe ser limitado al máximo posible. Por el contrario, las administraciones de la izquierda en las distintas ciudades que han estado a su cargo han intentado fortalecer el Estado. Una tarea clave ha sido tratar de mejorar las percepciones públicas que se tienen sobre el Estado, de modo que éste sea visto como un aliado de los ciudadanos y no como un enemigo. Esto es especialmente importante en contextos posdictadura, en los que el Estado había reprimido las demandas populares generalmente de manera violenta. Los Gobiernos locales de la primera ola no solo intentaron extender los servicios urbanos que habían sido descuidados, sino que también tomaron nuevos e importantes roles que los Estados nacionales han estado abandonando, particularmente en el área social. Es de destacar que, con respecto tanto a los servicios urbanos tradicionales como las nuevas funciones de bienestar, los Gobiernos municipales más exitosos enfatizaron políticas fuertemente redistributivas. El aspecto redistributivo del presupuesto participativo, por ejemplo, ayuda a explicar su popularidad. Además, este mecanismo de participación se legitima más fácilmente que políticas redistributivas tradicionales de la izquierda por causa de sus cualidades democráticas y transparentes. Estas cualidades son atractivas para votantes de clase media, las que no necesariamente se benefician de la redistribución pero sí favorecen típicamente un Gobierno honesto y transparente.

Mientras el modelo neoliberal descansa en la premisa de una sociedad de individuos compitiendo en el mercado, los programas participativos de la izquierda estimulan la formulación social y el logro de las metas en un contexto de cooperación. Más que valorar las respuestas individuales a la pobreza, ofreciéndoles acceso institucional a la toma de decisiones públicas, los programas participativos fortalecen a los actores colectivos. También generan incentivos para formar grupos entre aquellos que aún no están organizados. El acto de votar en asambleas públicas demuestra a los individuos no afiliados los beneficios de pertenecer a organizaciones de membresía grande. Por ejemplo, el presupuesto participativo contribuye a la creación de nuevas asociaciones de vecinos y otros tipos de organizaciones de la sociedad civil. Dado que los aliados urbanos más importantes de la izquierda en el pasado –los sindicatos– se han debilitado como actores colectivos poderosos, el potencial de los programas participativos locales para estimular o fortalecer otros movimientos populares es sumamente importante para partidos de izquierda.

En los años noventa, las instituciones financieras internacionales incorporaron la participación ciudadana a su receta neoliberal de alivio de la pobreza en el mundo “en desarrollo” (Cooke y Kothari 2001). Sin embargo, la versión de participación que prescriben difiere significativamente del ideal de participación de la izquierda. En muchos casos, el Banco Mundial visualiza la participación ciudadana como clientes proveyendo información sobre sus necesidades a tecnócratas que son quienes, en primer lugar, toman las decisiones y diseñan los instrumentos de participación, como, por ejemplo, la evaluación participativa de la pobreza. Para las administraciones de izquierda en ciudades como Porto Alegre, la participación involucra una verdadera deliberación. Grupos organizados de ciudadanos, no clientes, son quienes debaten y deciden sobre las prioridades de los vecinos de la ciudad en su totalidad. De hecho, una de las intenciones fundamentales de los programas participativos de la izquierda ha sido extender el poder en la toma de decisiones colectivas hacia las clases más desfavorecidas y los políticamente excluidos.

Por último, los defensores de las reformas económicas neoliberales han argumentado que, para implementar esta clase de reformas, quienes diseñan las políticas deben estar aislados de la política democrática (Haggard y Kaufman 1995). Una reforma neoliberal exitosa necesitaría ya sea de presidentes poderosos dispuestos a pasar por encima del parlamento o de agencias burocráticas

que estén protegidas de la presión popular. En otras palabras, el neoliberalismo presupone, en el mejor de los casos, una democracia minimalista. Esta es la antítesis del objetivo de democracia radical de la izquierda. En los Gobiernos locales que se examinan aquí, la izquierda proyectó sus políticas y a quienes las diseñan para que estén expuestos a las presiones populares. La democracia no ha significado simplemente contiendas electorales ocasionales entre élites, sino debates continuos, generación de demanda y construcción de propuestas por parte de las clases populares.

Conclusión: Preguntas para la segunda ola

Si la izquierda no hubiese logrado algunos éxitos en algunas ciudades de la región en los años noventa y mostrado que puede gobernar en una manera diferente a otras fuerzas políticas y distinto del modelo neoliberal en por lo menos algunos aspectos, es difícil imaginar que la izquierda tuviera la resurgencia que ha tenido en la primera década y media del siglo XXI. Es obvio que son muchos los factores que afectaron el éxito electoral de la izquierda al nivel nacional en la región, pero el desempeño de esa ideología a nivel de municipalidades tuvo un papel claramente importante en algunos casos, como el del FA en Uruguay, y por lo menos significativo en los casos del PT en Brasil, del MAS en Bolivia y del FMLN en El Salvador. Sin embargo, la elección de presidentes nacionales asociado, con la izquierda en la mitad de los países latinoamericanos (dependiendo de cómo se cuenta) ha cambiado el escenario político en la región. Este escenario político, en combinación con otras tendencias recientes, hace que los Gobiernos locales de la izquierda enfrentan nuevos retos, tal vez sumando los viejos retos ya descritos en las secciones previas, y genera nuevas preguntas.

El reto más importante, a mi parecer, se da en los países en que la izquierda gobierna al nivel nacional, y es cómo proceder en estos casos. ¿Los alcaldes de esa tendencia deben seguir estrictamente las nuevas políticas emanando del Gobierno nacional o deben intentar innovar? ¿Deben seguir empujando para más recursos y competencias al Gobierno nacional o deben aceptar que el Gobierno nacional se haga cargo de las responsabilidades que tiene y disponga de los recursos como se quiere?

Si el Gobierno nacional no enfatiza mecanismos de participación ciudadana, ¿los alcaldes deben hacerlo? Y, para los analistas, ¿por qué los partidos de izquierda tienen tanta dificultad en conquistar o mantenerse en el poder en las capitales de los países gobernados por esa ideología? Solamente en Uruguay, el partido oficial se ha mantenido en el Gobierno capital, mientras que en importantes países gobernados por partidos de derecha o centro, como México y Colombia, la izquierda sigue siendo reelecta en las ciudades capitales. Otra pregunta relevante, en una época en la cual el presupuesto participativo ha sido difundido por toda la región, es si la participación ciudadana ha perdido su significancia como política de izquierda. ¿Todavía es cierto que los Gobiernos locales están promoviendo la participación ciudadana? Y ¿los Gobiernos locales de la izquierda todavía dan muestras de ser anti o posneoliberales? ¿Todavía intentan respetar la autonomía de los movimientos sociales o, ya con un Gobierno nacional del mismo color político, las prioridades son otras?

Finalmente, en los años de la segunda ola de la izquierda local, tres asuntos han ganado más relevancia en comparación con el período anterior, produciendo nuevas preguntas. Primero, ¿qué posturas toman los Gobiernos locales de izquierda frente al casi incesante aumento de las tasas de crimen en las ciudades grandes latinoamericanas? ¿Adoptan políticas distintas a las de los Gobiernos del resto de espectro político? El desafío del combate a la violencia y la criminalidad en la región es especialmente significativo, dada la importancia que los ciudadanos dan a estos aspectos de la vida urbana en sondeos de opinión pública. Segundo, el crecimiento económico relativamente rápido de los años 2003-2008 y después, especialmente en los países que se beneficiaron del llamado “*boom de las commodities*” (el incremento en los precios para productos primarios), genera la posibilidad de avances en los servicios públicos. ¿Los Gobiernos locales de izquierda tomaron ventaja de esta ventana de oportunidad? ¿Cuán relevantes eran en esta época de aumentos en los gastos sociales y cuán distintos de otros Gobiernos locales? Y tercero, tomando en cuenta que el *boom de las commodities* tiene costos importantes para el medioambiente, que los efectos de los cambios climáticos se ponen en evidencia más y más cada año y que los recursos naturales son proveedores de recursos financieros para los Gobiernos nacionales y eventualmente Gobiernos locales, ¿cómo han enfrentado los Gobiernos locales de izquierda el reto de proteger el medioambiente y adaptarse a los cambios climáticos?

Bibliografía

- Angell, Alan (1996), "Incorporating the Left into Democratic Politics", en Jorge Domínguez y Abraham Lowenthal, orgs., *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Angotti, Thomas (1996), "Latin American Urbanization and Planning: Inequality and Unsustainability in North and South", *Latin American Perspectives* 23 (4), 12-34.
- Baiocchi, Gianpaolo, org. (2003) *Radicals in Power, The Workers' Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil*, Londres y Nueva York, Zed Books.
- Baiocchi, Gianpaolo (2004) "Porto Alegre: "El dinamismo de los no organizados", en Daniel Chávez y Benjamin Goldfrank, orgs., *La izquierda en la ciudad: Participación en los gobiernos locales de América Latina*, Barcelona, Icaria y Transnational Institute.
- Burki, Javed, y Sebastian Edwards (1996), *Dismantling the Populist State: The Unfinished Revolution in Latin America and the Caribbean*, Washington, DC, World Bank.
- Campbell, Tim (2003), *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Castañeda, Jorge (1994) *Utopia Unarmed: The Latin American Left After the Cold War*. Nueva York, Random House.
- Castells, Manuel, Mireia Belil y Jordi Borja (1989), "Urbanización y democracia local en América Latina", en Jordi Borja, org., *Estado, descentralización y democracia*, Bogotá, Foro Nacional por Colombia.
- Chávez, Daniel (2004), "Introducción: La política local de izquierda contra el pensamiento único", en Daniel Chávez y Benjamin Goldfrank, orgs., *La izquierda en la ciudad: Participación en los gobiernos locales de América Latina*, Barcelona, Icaria y Transnational Institute.
- Chávez, Daniel, y Benjamin Goldfrank, orgs. (2004), *La izquierda en la ciudad: Participación en los gobiernos locales de América Latina*, Barcelona, Icaria y Transnational Institute.
- Cooke, Bill, y Uma Kothari (2001) "The Case for Participation as Tyranny," en Cooke y Kothari, orgs., *Participation: The New Tyranny?* Londres y Nueva York, Zed Books.
- Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (2006), "Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina", en Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, orgs., *A disputa pela construção democrática na América Latina*, São Paulo y Campinas, Paz e Terra y Unicamp.
- Dillinger, William (1994), *Decentralization and its Implications for Service Delivery*. Washington, DC, World Bank.

- Eckstein, Susan, org. (1989), *Power and Popular Protest: Latin American Social Movements*, Berkeley, University of California Press.
- Eckstein, Susan (2006), "Urban Resistance to Neoliberal Democracy Across Latin America", Paper presented at the International Congress of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico, March 15-18.
- Escobar, Arturo, y Sonia Álvarez, orgs. (1992), *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy, and Democracy*, Boulder, San Francisco, y Oxford: Westview.
- Fox, Jonathan (1995), "The Crucible of Local Politics", *NACLA Report on the Americas*, 29:1, Nueva York, 15-19, 42-43.
- Goldfrank, Benjamin, y Andrew Schrank (2009), "Municipal Neoliberalism and Municipal Socialism: Urban Political Economy in Latin America", *International Journal of Urban and Regional Research*, 33 (2), 443-462.
- Goldfrank, Benjamin (2004), "Conclusión: ¿El final de la política o un nuevo comienzo para la izquierda?"; en Daniel Chávez y Benjamin Goldfrank, orgs, *La izquierda en la ciudad: Participación en los gobiernos locales de América Latina*, Barcelona, Icaria y Transnational Institute.
- Goldfrank, Benjamin (2011), *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- Haggard, Stephen, y Robert Kaufman (1995), *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press.
- Harnecker, Marta (1995), *Haciendo camino al andar*, Santiago, Chile, Flacso.
- López Maya, Margarita, org. (1999), *Lucha popular, democracia, neoliberalismo: protesta popular en América Latina en los años de ajuste*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Lora, Eduardo, y Ugo Panizza (2003), "The Future of Structural Reform," *Journal of Democracy*, 14 (2), 123-137.
- McCarney, Patricia (1996), "New Considerations on the Notion of 'Governance' – New Directions for Cities in the Developing World", en Patricia McCarney, org., *Cities and Governance: New Directions in Latin America, Asia, and Africa*, Toronto, Centre for Urban and Community Studies.
- Portes, Alejandro, y Bryan Roberts (2005), "The Free-market City: Latin American Urbanization in the Years of the Neoliberal Experiment", *Studies in Comparative International Development*, 40(1), 43-82.
- Reilly, Charles (1995), "Public Policy and Citizenship", en Charles Reilly, org., *New Paths to Democratic Development in Latin America: The Rise of NGO-Municipal Collaboration*, Boulder, Lynne Reiner.

- Roberts, Kenneth (1998), *Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements in Chile and Perú*, Stanford Stanford University Press.
- Robinson, William (1992) "The São Paulo Forum: Is There a New Latin American Left?", *Monthly Review* 44 (7), 1-12.
- Rodríguez, Alfredo, y Lucy Winchester (1996) "Cities, democracy and governance in Latin America", *International Social Science Journal* 48 (147): 73-83.
- Stokes, Susan (2001), *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.
- Stolowicz, Beatriz, org. (1999), *Gobiernos de izquierda en América Latina: El desafío del cambio*, México, DF, Plaza y Valdés Editores.
- The Economist* (2003), "The Latinobarómetro Poll: The Stubborn Survival of Frustrated Democrats", *The Economist*, 30/10/2003, 3-4.
- Valladares Licia y Magda Prates Coelho, orgs. (1995), *Governabilidade e pobreza no Brasil*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Villa, Miguel, y Jorge Rodríguez (1996), "Demographic Trends in Latin America's Metropolises, 1950-1990", en Alan Gilbert, org., *The Mega-City in Latin America*. Tokyo, Nueva York y Paris, United Nations University Press.
- Walton, John (1989), "Debt, Protest, and the State in Latin America", en Susan Eckstein, *Power and Popular Protest: Latin American Social Movements*, Berkeley, University of California Press.
- Weyland, Kurt (2004a), "Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record", *Latin American Politics & Society*, 46 (1), 135-157.
- (2004b), "Threats to Latin America's Market Model?", *Political Science Quarterly*, 119 (2): 291-313.

3

La construcción
nacional de la
izquierda en lo local

El avance y la consolidación de la izquierda brasileña en el escenario político del post 85. Un breve análisis de la trayectoria del Partido de los Trabajadores (PT) en los Gobiernos locales en Brasil

Lina Magalhaes¹

1 **Lina Magalhaes:** licenciada en Derecho por la Universidad Federal Fluminense (UFF) de Río de Janeiro, Brasil. Maestra en Estudios Urbanos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, sede Ecuador. Investigadora y coordinadora del Aula Virtual del Grupo de Trabajo Derecho a la Ciudad de CLACSO. Investigadora del Departamento de Estudios Políticos de FLACSO. Áreas de investigación: derecho a la ciudad; vivienda; gentrificación; movimientos sociales urbanos; Gobiernos locales de izquierda y participación política; seguridad ciudadana.

Introducción

Los años ochenta representan para la sociedad brasileña no solo la transición política de los regímenes militares/autoritarios hacia la democracia representativa (1964-1985). Simbolizan principalmente el ideario de una reforma política construida y pensada por la sociedad civil con énfasis en los movimientos sociales por la redemocratización.

El “nuevo” proyecto democrático brasileño nace de la participación de estos grupos en la construcción del emergente escenario político, en el debate en torno a un modelo democrático más participativo (complementario al modelo representativo), en el multipartidismo y la consolidación de otros actores políticos, especialmente de las organizaciones/movimientos sociales y los partidos de izquierda. En este proceso, se destaca la afirmación del Partido de los Trabajadores de Brasil (PT) como uno de los partidos políticos con mayor significancia y representatividad en el país, cuya trayectoria se inicia y se evidencia en los Gobiernos municipales.

Siguiendo la tendencia global de organización del Estado, el proyecto democrático brasileño se centra también en la forma federativa contemporánea, en la que la esfera local surge como ente federativo protagonista tanto en el ámbito nacional, como en el global.

Este artículo pretende realizar un tímido análisis acerca de la gestión local de los Gobiernos de izquierda en el país, esencialmente del PT. El objetivo es realizar una aproximación a la trayectoria del PT en los Gobiernos locales, principalmente en São Paulo y Porto Alegre; la conquista de significancia nacional del partido; la agenda política y el “modo PT de gobernar”, así como las principales banderas y logros, sobre todo en lo referente a la iniciativa del Presupuesto Participativo (*Orçamento Participativo*).

A punto de cumplirse 30 años de la reinstauración democrática en el país, este ensayo no pretende generar pensamientos terminados, sino más bien fomentar el debate acerca de las contradicciones entre el proyecto polí-

tico pensado e imaginado por la sociedad civil y el proyecto real implementado, así como las propias contradicciones en los Gobiernos petistas.

El debate vuelve con fuerza a la escena nacional a partir de las recientes manifestaciones que irrumpieron en junio, que algunos autores llaman “Primavera Brasileña”², en las principales ciudades del país –algunas de ellas bajo el mandato del PT–, en las que, entre las diversas demandas exigidas, reaparece la reforma política en la agenda de los nuevos y viejos movimientos sociales. El “grito” de las calles quizás nos enseña la insatisfacción popular con el proyecto político vigente, en lo cual el PT es actor fundamental.

El texto se estructura abordando, en la primera parte, elementos generales del proceso de redemocratización/municipalización brasileño. Enseguida se hace un breve análisis de las experiencias petistas en los gobiernos locales, centrado especialmente en la trayectoria del partido en las ciudades de São Paulo y Porto Alegre. En tercer lugar, plantaremos algunas observaciones críticas a la “nueva” democracia y también a las experiencias petistas como poder ejecutivo local. Finalizamos con una breve conclusión de todo lo abordado.

El proceso de redemocratización y municipalización brasileño

Algunas consideraciones

Hablar de la trayectoria política del PT atraviesa, inevitablemente, las reflexiones acerca de la reconstrucción democrática en Brasil, consolidada con la homologación de la Constitución Federal de 1988 –la Constitución Ciudadana-. El Partido es fruto y actor fundamental en este proceso.

La década de los ochenta representa un giro político y social en Brasil. En el año 85 se reabrieron las oportunidades para la competencia partidista. En este juego, el PT se constituye en uno de los competidores más importantes en las elecciones.

2 Por ejemplo, la expresión es usada por Carlos Eduardo Martins en su texto “A Primavera brasileira: que flores florescerão”, en el Blog da Boitempo. Disponible en <http://blogdaboitempo.com.br/category/colunas/carlos-eduardo-martins/>.

A partir de los años ochenta se reconstruyó la idea de espacio público en el país, fuertemente vinculada al fortalecimiento de las fuerzas progresistas e izquierdistas. Según analiza Luciano Fedozzi, “se abren posibilidades de prácticas innovadoras de la gestión socio-estatal, especialmente local, redefiniendo las relaciones entre Estado-sociedad civil” (Fedozzi, 2007: 18).

En la redemocratización brasileña se adoptó el proyecto de “federalismo contemporáneo” (Almeida y Carneiro, 2003), es decir, se constituyó una nueva estructura política descentralizada en tres entes federativos autónomos: nación, estados y municipios. En este proceso, el municipio, que históricamente fuera asociado a prácticas clientelares y a poderes oligárquicos, surgió como protagonista en la política nacional. La Carta Federal del 88 rompió con la hegemonía de la esfera nacional y garantizó mayor autonomía política, administrativa y tributaria, especialmente a los Gobiernos locales, en un país que cuenta con la cifra impresionante de 5.570 municipios³. Los municipios cumplen un papel destacado en la política brasileña.

La consolidación de la nueva democracia en Brasil ocurrió por medio del *empowerment* de las comunidades locales en el proceso de decisión de políticas públicas, lo que generó y sigue generando un aumento de la participación deliberativa en estas esferas.

El discurso prodemocracia llegó acompañado de la defensa de la descentralización del poder y del consecuente fortalecimiento de los Gobiernos locales, idealizados como “instrumentos de redistribución espacial de condiciones mínimas de derechos de ciudadanía” (Santos, s/f: 2), instrumentos capaces de proporcionar mayor participación de la sociedad civil en las decisiones públicas, especialmente por su cercanía y su accesibilidad a las comunidades.

Es decir que la oposición democrática al régimen autoritario ya nació descentralizadora. Y no raras veces descentralización pasa a significar municipalización (Almeida y Carneiro, 2003). Como parte del proyecto descentralizador fueron transferidos a los municipios más responsabilidad y prota-

3 Según datos oficiales del Gobierno. Disponible en <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2013/06/cresce-numero-de-municipios-no-brasil-em-2013>

gonismo político, con especial enfoque en la implementación de las políticas sociales universales de salud y educación fundamental⁴.

La gran novedad de esta estructura política se centra en la autonomía financiera y tributaria conferida a los Gobiernos locales. La Constitución del 88 instituye la previsión de impuestos municipales –administrados y cobrados en ámbito municipal– como el Impuesto sobre Servicios (ISS) y el Impuesto sobre Propiedad Territorial Urbana (IPTU). Sumando a esto las recetas propias generadas y fomentadas por el municipio, se evidenció mayor concentración de recursos a nivel local, lo que legitimó y permitió el proyecto político descentralizador.

Según Angela Moulin S. Penalva Santos, el proyecto federal brasileño se centra en dos ideas claves: autonomía y participación. La autonomía se refiere a las cuatro capacidades garantizadas constitucionalmente a los municipios, es decir: autoorganización–centrada en la elaboración y la promulgación de la Constitución Orgánica por la Cámara de Concejales de cada municipio–; autogobierno –a través de la elección directa de concejales y prefectos–; autolegislación; y autoadministración, que es la capacidad de recaudación de tributos de competencia municipal (Santos, s/f: 2, 3).

Para la autora, la idea de participación se centra en la voluntad política de cada ente federado y también en la cooperación y la ampliación de autonomía entre las tres esferas de poder.

La homologación del Estatuto de la Ciudad (Ley Federal 10.257) en 2001 es otro ejemplo de medidas de *empowerment* local como reflejo del proyecto nacional de descentralización/municipalización.

El caso de Brasil no es aislado en el globo, sino que sigue las tendencias mundiales de municipalización. Carlos Vainer llama “localistas” a los que apuestan a las identidades locales y al patriotismo de ciudad. También es localista el proyecto hegemónico de ciudad desarrollado por los catalanes Jordi Borja y Manuel Castells, que defienden como una importante estrategia “lo local como centro de la gestión de lo global” (Vainer, 2001: 142).

4 Educación fundamental en Brasil es la educación obligatoria para niños y jóvenes con edades entre 6 y 14 años. Es una etapa de educación básica que debe desarrollar la capacidad de aprendizaje del alumno. Datos oficiales del Gobierno, disponibles en <http://www.brasil.gov.br/educacao/2009/11/ensino-fundamental-desenvolve-a-capacidade-de-aprendizado-de-criancas>

Trazado este escenario –marco legislativo favorable de la Constitución del 88, que define el país como una democracia representativa y participativa, y también descentralizada–, se crean las bases necesarias para el cambio en el papel de los Gobiernos locales, para el desarrollo de políticas participativas y el fomento de políticas sociales a nivel local, vinculadas a la conquista de la izquierda en el contexto político nacional. Ahora, si han sido aprovechadas las estructuras democráticas previstas constitucionalmente, eso es otra historia.

Breve análisis de la trayectoria política del PT en los Gobiernos locales brasileños

El Partido de los Trabajadores es uno de los productos y, al mismo tiempo, uno de los agentes de la transición democrática brasileña en los años ochenta-noventa. Es decir que la consolidación democrática en Brasil está asociada a la propia consolidación de la izquierda, especialmente del PT, partido que fue formado legalmente en 1980 y formalizado en 1982⁵.

Naciendo bajo una fuerte retórica de base, el PT priorizó una mayor apertura para las fuerzas sociales que cualquier otro partido en el país (Kowarick y Singer, 1993: 196). El partido surgió de la organización sindical de obreros paulistas, y, con el tiempo, el PT entendiéndose como estrategia política el abordaje de aspiraciones e intereses de diversos sectores sociales, alejándose un poco del discurso estrictamente proletario.

Diversas experiencias izquierdistas de gestión local fueron inauguradas en el país a partir de 1985, cuando Gobiernos de izquierda o centro-izquierda ganaron capitales como Recife, Curitiba y Fortaleza. Una segunda fase de este proceso empezó a partir de las elecciones de 1988, cuando el PT conquistó más de 30 ciudades, entre las que Porto Alegre y São Paulo figuraban como las más importantes. Los éxitos electorales de 2000 marcaron una nueva fase para esta “municipalización izquierdista”, que sigue hasta hoy en día con la consolidación del partido en la esfera federal.

5 El PT fue fundado el día 10 de febrero de 1980, en el Colegio Sion en São Paulo. El 11 de febrero de 1982, el partido fue oficialmente reconocido como partido político por el Tribunal Superior de Justicia Electoral. Fuente: sitio oficial del PT, disponible en www.pt.org.br

El año 1988 es fundamental para el PT, una vez que los éxitos no solo en São Paulo y Porto Alegre, sino también en Vitoria, Campinas, São Bernardo, Santos y Santo André consolidaron el partido en el escenario político brasileño.

Desde ese año, la representatividad política del PT no ha parado de crecer. Los números nos enseñan la magnitud del fenómeno. En 1988, 32 prefectos pertenecían al partido; en 1992, el número subió a 53; en 1996 se contabilizaban 115 alcaldes petistas; y en 2000, el PT alcanzó su auge con 187 representaciones locales. En este panorama, las gestiones municipales más significativas se concentraban en Porto Alegre, São Paulo y Belo Horizonte, Gobiernos considerados “vitriñas” del partido.

Porto Alegre y São Paulo son ciudades decisivas en lo que se refiere a la construcción del *petismo*. São Paulo era el núcleo inicial del PT y la ciudad más importante del país. Porto Alegre, más allá de ser una importante capital brasileña, ejerció un papel significativo en el Cono Sur: desde su proximidad y sus relaciones con países como Uruguay, Paraguay y Argentina, y desde los años ochenta es también uno de los principales núcleos del partido.

A pesar de las similitudes, las experiencias en ambas capitales son distintas. En el caso de Porto Alegre, el PT logró afirmarse como centro de un proceso de conquista de hegemonía de los sectores de izquierda en la ciudad –antes dominada por el PDT (Partido Democrático Trabalhista), antigua fuerza política local–, gobernada por cuatro mandatos consecutivos (1989-2004). Olívio Dutra fue el primer candidato petista que conquistó la Prefectura de la ciudad, a través de una coalición de izquierda liderada por su partido y denominada “Frente Popular”. El PT, hasta ese momento, es un partido importante pero secundario en el escenario político nacional.

Porto Alegre se destacaba por haber desarrollado diversos mecanismos de participación ciudadana⁶, en los que el Presupuesto Participativo era uno de los más importantes. Según datos de la Prefectura de la ciudad, a lo largo de los Gobiernos petistas, la participación de los gastos en “políticas sociales” en el total de gastos de la Prefectura aumentó de 39,4 a 54,8 % (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2003). Actualmente, aún se nota la fuerza política y la

6 Especialmente los Consejos Sectoriales, Comisiones de Control de Obras, Comisión Tripartida de Acompañamiento del Cuadro de Personal de la Prefectura y el Ciudad Constituyente.

aceptación del partido y de la izquierda en la sociedad portoalegrina, revelado en las últimas elecciones en octubre de 2012 con la victoria del candidato del PDT José Furtunatti, partido aliado al PT de Dilma Rousseff⁷.

Luiza Erundina asumió el Gobierno de São Paulo en 1989. Proveniente de los movimientos sociales, específicamente de los movimientos por la vivienda, la petista intentó implementar el concepto de democracia con base en la participación directa en el municipio.

El Gobierno de Erundina fue también reconocido por la aplicación de acciones redistributivas, que consisten en recoger “de quien tiene más para beneficiar a quien tiene menos”, especialmente a través del IPTU. Se observa en este período un aumento en los gastos sociales, especialmente en salud y educación. Después del fracaso del proyecto “tarifa cero”, en el cual se pretendía la gratuidad del transporte público, la petista logró la municipalización de los transportes en la capital paulista.

Enfrentando episodios de conflictos extra e intrapartidarios, el Gobierno pasa, por transformaciones político-ideológicas y sustituye el modelo participativo por la negociación de conflictos. Luego de un primer mandato convulsionado, la experiencia fue interrumpida por un período de dominio de la derecha *malufista*⁸ en la ciudad, que terminó con el regreso de un nuevo Gobierno petista en 2001, liderado por Marta Suplicy, de características bastante distintas del primero.

A pesar del reconocimiento de las experiencias petistas en las principales capitales de la región sur-sureste del país, fue en Fortaleza –región noreste de Brasil– que se eligió el primer Gobierno local del PT, en 1986, con Maria Luíza Fontenelle. La experiencia no es muy citada una vez que fue considerada un fracaso en virtud del aislamiento del Gobierno y de sus controversias con el partido.

A lo largo de la historia del PT, las victorias en el ámbito local fueron determinantes para la llegada de Luis Inácio Lula da Silva –Lula– a la Presidencia en el año 2002. Más allá de las experiencias más o menos exitosas de los Gobiernos petistas, este hecho señala también la importancia que asumieron los Gobiernos locales en la política nacional, especialmente a través de su fuerza política y de la visibilidad que poseen.

7 Actual presidenta de Brasil y petista.

8 Referencia al gobierno de Paulo Maluf, hoy presidente del Partido Progresista (PP).

La llegada de Lula a la Presidencia de la República no cerró este ciclo, sino que más bien, dió un nuevo estímulo al partido: 411 prefecturas son conquistadas en 2004, aunque el PT perdió importantes ciudades como São Paulo, Porto Alegre y Riberão Preto (São Paulo).

El PT fue también el partido líder de inscripciones/afiliaciones en el año 2007, en las que, según el TSE –Tribunal Superior Electoral–, contaba con 108 mil candidatos afiliados. En 2008, el partido era el cuarto más grande del país⁹.

Desde las últimas elecciones locales en el año 2012, el PT ha comandado cuatro importantes capitales brasileñas: Rio Branco, Goiânia, João Pessoa y São Paulo.

Dibujado este escenario de conquista de relevancia y poder del PT en la política nacional, nos preguntamos: ¿cuál es entonces la receta de este éxito? O, mejor, ¿qué es el tan hablado “modo PT de gobernar?”

La receta del éxito y el “modo PT de gobernar”

Dejando petismos, lulismos y otras convicciones político-partidarias de lado, hay que reconocer que el PT desarrolló una estrategia política victoriosa –centrada en éxitos electorales y consensos político-sociales–, consolidada en estos años democráticos. Sin embargo, vienen emergiendo las contradicciones de este proyecto político y claras señales de su desgaste, fenómeno que se aborda más adelante.

Los discursos acerca de la “receta” o agenda del partido consideran como eje central la participación popular, especialmente en la elaboración de los presupuestos públicos y en los procesos deliberativos, sin olvidar el énfasis en las políticas sociales, además del control del gasto público. Se propone una inversión de prioridades, con una mayor atención a las necesidades populares. El éxito del PT no se restringe a las políticas sociales, sino que también prevé una gestión empresarial eficaz, con saneamiento de gastos y mayor adquisición de recursos, además de construir alianzas y consensos con los diversos sectores de la sociedad. El PT no es más –o quizás nunca ha sido, desde que llegó al poder– el partido solamente de y para los trabajadores.

9 *Folha de São Paulo*, enero de 2008.

La democracia participativa representa una de las principales banderas del PT y uno de sus principales éxitos. Fue elaborada de manera pragmática y no a partir de un programa preestablecido. La constitución de los Presupuestos Participativos (PP en adelante) no adviene por norma federal, sino de la iniciativa de los propios Gobiernos locales, y se trata de una decisión de los gobernantes.

El Presupuesto Participativo no es una iniciativa originariamente de los grupos de izquierda. Así como la Participación Popular en general, es fruto de un consenso entre neoliberales e izquierdistas en el proyecto mayor de descentralización del poder y de empoderamiento local.

Sin embargo, fue a través de los Gobiernos locales gobernados por el PT –especialmente con el Gobierno de Porto Alegre en 1989– que la política participativa se implementó eficazmente y se consolidó en el escenario político, siendo hoy en día directamente asociada a ellos. El PP se expandió nacional e internacionalmente en otras ciudades brasileñas y países del Cono Sur, conforme señalan los números: dos experiencias nacionales en 1986-98, 12 en 93-96 y 36 en 2000. De estas experiencias, 80 tuvieron inicio en 1998, estimuladas por la experiencia exitosa del PT en Porto Alegre. En 2013 se contabilizaban más de 50 municipios argentinos que adoptaron el mecanismo de participación¹⁰, para citar un ejemplo. Uruguay implemento también el PP desde 1990.

El PP nació como un mecanismo participativo basado en la incorporación de miembros de la comunidad local al proceso deliberativo del uso de los recursos presupuestarios locales. Partiendo de una premisa simple, ilustrada por Mario Leal Lahorgue, el PP es un mecanismo en el cual la población decide dónde inyectar los recursos municipales en la ciudad (Lahorgue, 2007). En este sentido, la población local puede elegir sobre las prioridades de inversiones en su comunidad. Representa, además, el cambio en la relación tradicional entre el poder representativo y las comunidades, construyendo mejores relaciones entre el Gobierno y la ciudadanía, a fin de dar más eficacia a la gestión pública (Ziccardi, 2008; 39).

Esta política, en términos programáticos, plantea dar más voz y parti-

¹⁰ Fuente Red Argentina de Presupuesto Participativo, disponible en <http://www.rapp.gov.ar/municipios>.

cipación a grupos históricamente excluidos, llevar a la población al escenario político, dando más poder a los ciudadanos, involucrándolos en el proceso de toma de decisiones, construir cultura y conciencia políticas.

Es un poco complejo el análisis de la eficacia y de la real participación deliberativa de la comunidad y especialmente de los sectores de más bajos ingresos en las decisiones políticas locales. En este terreno, muchos pensamientos entran en conflicto.

Algunas reflexiones sobre el tema aseguran que el PP refleja las necesidades de los participantes, reconocen que grupos excluidos ganaron influencia sobre las políticas públicas y mejor acceso a los servicios urbanos básicos y destacan el éxito de la iniciativa. También Lahorgue, en su estudio sobre el tema en la ciudad de Porto Alegre, afirma que hubo una real inversión en las prioridades del Gobierno local de la capital, a partir de la implementación de la participación popular por medio del PP. Según el autor, la región noreste, de menor renta, obtuvo la mejor posición en relación al número de obras ejecutadas por mil habitantes, mientras que la región centro, de mayor renta, tuvo la menor relación obras/mil habitantes desde la implementación del mecanismo participativo (Lahorgue, 2007).

Reflexiones estas que son reforzadas por los resultados en las urnas. Los electores respondieron positivamente a las coaliciones petistas que implementaron el PP: reeligieron al PT cuatro veces consecutivas en Porto Alegre –donde el partido gobernó desde 1988 hasta 2004–, y tres veces en Belo Horizonte. São Paulo ha sido gobernando desde 2012 por el petista Fernando Haddad. Considero que no es ilógico asociar los resultados electorales con la aprobación social del PP, una vez que esta es la política más conocida del proyecto petista.

Sin embargo, estudios más críticos –como el trabajo de Luciano Fedozzi– denuncian una mitificación del instrumento participativo. Primero se señala la competencia desigual entre municipios. El proceso de descentralización, sobre todo en lo que se refiere a la garantía de mayor autonomía financiera y tributaria, no favorece a todos los municipios por igual, una vez que estos presentan dinámicas económicas diferentes.

La capacidad de recaudación tributaria de una ciudad depende de dos variables fundamentales: número poblacional y renta per cápita. En este sentido, existe una enorme desigualdad entre municipios de grande y

medio porte en comparación con los de pequeño porte, así como una distancia entre la capacidad de recaudación entre las ciudades del sur y del norte, entre lo que Angela Moulin S. Penalva Santos llama “Brasil desarrollado” y “Brasil menos desarrollado”, respectivamente (Santos, s/f: 20-22).

La autonomía financiera y tributaria apenas beneficia a los municipios con mayores capacidades económicas y de recaudación. Eso explica por qué el PP, mecanismo que depende del aporte económico local, es más exitoso en las principales capitales brasileñas, que no por casualidad se concentran en el sur. Municipios menores y más pobres, especialmente del norte y el noreste del país, quedan fuera de esta fiesta participativa.

También se cuestiona el grado de participación popular en estos mecanismos, especialmente de los sectores de más bajos ingresos de la población, grupo históricamente marginado de la cultura política. Con pocos datos concretos, se discute si la participación popular efectivamente se concentra en las decisiones políticas o si son finalmente meramente consultivas y, aún más, si surgen para cumplir el objetivo principal de legitimar el proyecto del “neoliberalismo social” o “la versión social del neoliberalismo”¹¹ del PT.

Muchas veces son observadas imposiciones de obras prioritarias por la prefectura. En Gobiernos petistas como el de São Paulo, por ejemplo, la población no viene siendo consultada acerca de los grandes proyectos urbanos (GPU) que preparaban la ciudad para la Copa del Mundo de 2014. La ciudadanía no participó ni de la elaboración ni de la decisión ni tampoco fue informada sobre los proyectos de renovación urbana en la ciudad, que cambió su territorio e implicaba importantes impactos sociales, como los desalojos de muchas familias en las áreas de interés del sector inmobiliario.

También se hace cada vez más evidente que el Presupuesto Participativo –y énfasis: instrumento asociado a la izquierda– no se configura en una estrategia contra el neoliberalismo o contra el sistema capitalista. Lo que presenta es “un mejor gerenciamiento de los recursos, no muy distinto de un empresario honesto” (Lahorgue, 2007). El Presupuesto Participativo también fue exitoso porque nunca fue una amenaza a las

11 Para citar una vez más a Carlos Eduardo Martins.

instituciones capitalistas. Lahorgue llama a este mecanismo “clientelismo modificado” (Lahorgue, 2007).

Cabe resaltar que el PP no es un instrumento estatal ni tampoco no-estatal. Es evidente que sufre cierta influencia institucional y gubernamental, lo que desmitifica los discursos sobre la completa autonomía del mecanismo. Fedozzi hace referencia a los “mitos de la conceptualización de la esfera pública no estatal” vinculados al PP (Fedozzi, 2007: 30). El mismo autor considera que el mecanismo es una institución de cogestión, es decir, un sistema compartido de poder que implica la presencia activa del Estado (Ejecutivo). No se trata de una democracia directa como tal, como defienden algunos. Para otros, representa el nuevo proyecto democrático brasileño, centrado en la complementariedad entre las formas de democracia participativa y formas de participación más directas o semidirectas (32). Lahorgue, a su vez, sostiene que el PP asume la forma de “democracia representativa, mejorada y paralela al Poder Legislativo” (Lahorgue, 2007).

Considerando todas las limitaciones del Presupuesto Participativo, no se puede dejar de reconocer que la iniciativa representa un importante marco en la participación popular, en la construcción de la ciudadanía y de la esfera pública democrática en Brasil.

Más allá de eso, como afirma Dagnino, no caben dudas de que estas experiencias “expresan y contribuyen para reforzar la existencia de ciudadanos-sujetos y de una cultura de derechos que incluye el derecho de ser coparticipante en los Gobiernos locales” (Dagnino, 2004: 105).

Su reconocimiento o éxito está vinculado no solo al aumento de los recursos municipales como resultado de la redemocratización, sino también a la presencia de partidos izquierdistas en los Gobiernos locales. Como una de las banderas del PT se destaca el aumento de las experiencias de PP en los principales mandatos del partido.

Notas críticas sobre la “nueva” democracia y la gestión local petista

A pesar de que la izquierda ha ganado casi todas las elecciones desde 1985 en Brasil, esto no significa una verdadera reforma social ni política, tampoco el éxito en el combate a las prácticas neoliberales.

Antes de hacer cualquier análisis crítico de las experiencias de gestión local del PT, hay que considerar el proyecto político nacional al que éste se somete. La descentralización no significó una ausencia total de un vínculo del municipio con el Estado, ni tampoco con el proyecto político-económico global vigente. En este contexto, cuestiono: ¿qué potencialidad tiene un Gobierno de izquierda en el comando de ciudades capitalistas? ¿“Puede la izquierda gobernar al capitalismo”? (Pereira, 2005: 36)

Es evidente que las posibilidades de la izquierda en las transformaciones a escala local son limitadas frente al proyecto neoliberal nacional, el neoliberalismo social del PT, vigente en el Gobierno de Lula y continuado ahora en el Gobierno de Dilma. Hacemos eco a Lahorgue de que desde lo local no es posible hacer contraposición al neoliberalismo. O por lo menos no es una tarea fácil.

El proyecto de ciudad y de democracia nacido en el período de redemocratización –en el cual los movimientos de izquierda junto con los movimientos sociales tuvieron mucho protagonismo– choca hoy con el proyecto neoliberal hegemónico. Son dos proyectos distintos que luchan por la arena local.

Según Luiz Carlos Bresser-Pereira, el PT gana las elecciones pero no gobierna. Hay otros poderes en juego que no participan de la corrida electoral, por lo menos no directamente. Finalmente, no hay incoherencia entre la izquierda petista y el modelo capitalista (Pereira, 2005: 25).

Los Gobiernos populares petistas sin duda representaron un mayor diálogo con las comunidades locales, una mayor atención a las políticas sociales y, especialmente, un discurso socialista; sin embargo, eso no fue suficiente para caracterizar la implementación real y efectiva de políticas públicas locales con resultados transformadores. La movilidad social desde la extrema pobreza hacia la pobreza no significa un real enfrentamiento a la problemática. Las políticas habitacionales implementadas no resolvieron el problema del déficit de vivienda popular en las ciudades; por el contrario, hoy día sufren un retroceso materializado en las políticas de desalajo o

de construcción de casas populares en las lejanas periferias de las capitales –como es el caso del programa federal “Minha Casa, Minha Vida”–, todo en sintonía con los intereses privados y especialmente del sector inmobiliario.

La política federal de transferencia de renta, más conocida como “Bolsa Família”, es una de las principales vitrinas del PT; sin embargo, es una política de emergencia y transitoria, implementada desde hace más de 10 años entre Lula y Dilma, asociada como un programa de combate a la pobreza. No lo es. No lo será. El PT, tanto a escala local como a escala estadual o nacional, en verdad no implementó políticas sociales efectivas.

Volviendo a la escala local, hoy en día, y también bajo mandatos petistas, evidenciamos procesos de transformación del territorio urbano en que la población no fue invitada a participar, y más, es criminalizada por ser pobre, por no tener una vivienda “formal”, por vivir en las calles obstaculizando el “espacio público”, por poseer bajo poder de consumo, representando así una barrera a los grandes proyectos privados.

Un ejemplo emblemático es el de São Paulo, que bajo el Gobierno petista de Haddad viene desarrollando políticas de expulsión de la población pobre de su centro urbano –énfasis para el proyecto “Nova Sé”¹²–, fenómeno conocido como “gentrificación”, a fin de recuperar estos espacios para las clases media y alta de la sociedad paulista. Un proyecto inmobiliario en parte financiado y apoyado por el Gobierno local. ¿Para quién al final se dirige la política local del PT? ¿No es ese un proyecto claramente neoliberal, cuyo principal beneficiario es el sector privado? ¿Dónde está la participación ciudadana en las decisiones de las actuales políticas urbanas?

También en el São Paulo de Haddad no se enfrenta la histórica crisis de la movilidad urbana e incluso el Gobierno evita la instauración de una *Comissão* Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar las denuncias de fraude y mala administración del transporte público, concentrada en los grandes monopolios privados.

Obviamente, estas políticas se iniciaron mucho antes de que el PT llegara al Gobierno local; sin embargo, lo que se discute es la continuidad de las mismas políticas derechistas y la poca capacidad de freno de este proceso por los políticos de la izquierda.

12 Gran proyecto de renovación urbana en la zona central de São Paulo, conocida como Praça da Sé.

El modelo petista de gestión de ciudades –“el modo petista de gobernar”– prefiere una estrategia de consenso de ciudad, más que de confrontación, dejando ciertas luchas de lado –como los movimientos por el transporte urbano gratuito y de calidad y los movimientos por la vivienda popular– y no resolviendo las contradicciones sociales clave. Nuevamente parafraseando a Lahorgue, la utopía petista no pretende la superación de las desigualdades socio-espaciales, sino la “promoción de una convivencia democrática entre todos los sectores de la sociedad” (Lahorgue, 2007). Nunca fue la intención del partido alterar la distribución socio-espacial de las ciudades, ni tampoco cuestionar la lógica capitalista. Pobres y ricos siguen en el mismo lugar. Lo que cambia es un mayor acceso o distribución de los recursos urbanos. ¿No sería el PT actualmente un partido social-demócrata?

El escenario de una ciudad con mayor calidad de vida, con mayor participación popular –en asuntos determinados y limitados–, más “equilibrada y democrática” y con mayor transparencia administrativa no es un proyecto social o socialista de ciudad, sino que se inserta en el proyecto neoliberal de ciudades competitivas, favoreciendo la atracción de inversiones externas. La propia inclusión social de los marginados al mercado figura como estrategia del proyecto capitalista.

Conclusión

Me atrevo a ensayar algunas reflexiones concluyentes más no definitivas. No hay dudas en cuanto a la importancia del proceso de redemocratización brasileño en la construcción/consolidación de un Estado de Derechos en el país. Es evidente el avance en la dirección de conquista de derechos y garantías constitucionales, materializados en la Constitución más social y ciudadana de Brasil, es decir, la Constitución de 1988.

Hubo sí un importante cambio político y social fortalecido en el pos-85. Movimientos sociales prodemocracia y proreforma urbana fueron fundamentales en el proceso de construcción del nuevo proyecto democrático brasileño. Resultado de estos movimientos, la participación ciudadana en las decisiones políticas emerge como una de las principales banderas de este nuevo escenario nacional que sostiene el fortalecimiento de la democracia

participativa. La apertura al surgimiento de nuevos actores políticos, con énfasis en la consolidación de la izquierda; la descentralización del poder y la municipalización; la lucha y la conquista de derechos urbanos, fueron otros logros de este proceso.

La izquierda, especialmente plasmada en el PT, figura no solo como resultado, sino también como actor fundamental en el proceso de la nueva democracia, desde sus experiencias políticas a partir de los años ochenta. No es por nada que el proyecto democrático muchas veces se asocia al Partido de los Trabajadores. El PT “nace” con el Brasil democrático.

Hablar de redemocratización en Brasil es también hablar de descentralización del poder político. Ambos proyectos caminaron juntos y, en el nuevo ideal democrático, el municipio surgía como ente fundamental a fin de permitir una mayor justicia social.

La “nueva democracia” representa un cambio en el paradigma del escenario político brasileño. Fortalecidos, los municipios se convierten en ente político protagonista. La izquierda avanza y conquista los mandatos de las principales capitales del país. El PT deja de ser un partido secundario para consolidarse como una de las fuerzas políticas más importantes de Brasil.

El PT representa la nueva esperanza en la concreción del proyecto político y de ciudad pensado por los movimientos sociales. Bajo el mandato del PT, la participación ciudadana gana espacio en las decisiones políticas en las principales ciudades, especialmente centrada en la experiencia del Presupuesto Participativo. El PP gana vida con los Gobiernos petistas y hoy figura entre las principales banderas del partido. El mecanismo, aun con todas sus limitaciones, ha traído importantes innovaciones al proceso de participación ciudadana y fue significativo en la construcción de una consciencia y cultura política en el país.

Hay otros ingredientes fundamentales en el tan aclamado “modo petista de gobernar”, como la inversión de prioridades, el enfoque en políticas sociales, el mejor gerenciamiento de los gastos públicos y el establecimiento de un diálogo entre poder público y sociedad civil.

Hoy, cumpliendo casi 30 años de la instauración del nuevo proyecto democrático, percibimos algunas debilidades referentes tanto al proceso de descentralización federativa, como a la gestión del PT.

Al contrario de lo que se imaginó en la construcción del proyecto

político, la municipalización no significa per se más equidad y justicia social. En este caso, hago eco a la pregunta de Carlos Vainer, y sigo dejándola sin respuesta: “¿Qué puede el Gobierno local?” (Vainer, 2001). Y adicióno: ¿qué pueden las gestiones izquierdistas en el comando de ciudades capitalistas?

Está claro que el PT hoy en día se encuentra distante de los discursos que lo conformaron, no cuestiona o presenta resistencia al sistema capitalista neoliberal ni en ámbito nacional, mucho menos en la esfera municipal. En lugar del conflicto y el enfrentamiento del problema, prefirió adoptar la negociación entre los distintos intereses y fuerzas sociales, a fin de garantizar un escenario “armónico” de convivencia social. Esta “armonía” no funcionó y actualmente irrumpe en las calles la demanda por una reforma política, quizás muy parecida al proyecto político que se idealizó allá atrás, en los años ochenta. El rechazo por vinculaciones partidarias, incluso al PT, en las recientes movilizaciones de junio representa el agotamiento del “neoliberalismo social” del PT y la falta de credibilidad en el partido y en la propia izquierda, como vías de conquista de las transformaciones sociales esperadas. Es la crisis de la izquierda brasileña. Es la crisis del PT. No queda otra alternativa que repensar la estrategia del partido. Es necesario abandonar el consenso y elegir entre uno u otro proyectos políticos y de ciudad.

Bibliografía

Dagnino, Evelina (2004), *¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?*, Faces, Universidad Central de Venezuela: Caracas.

De Almeida, Maria Hermínia Tavares, y Carneiro, Leandro Piquet (2003), “Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil”, disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762003000100005&script=sci_arttext. Visitado en Septiembre 19.

Fedozzi, Luciano (2007), “Participación, esfera pública y cogestión. Una interpretación del presupuesto participativo basada en el caso de Porto Alegre”, ponencia presentada en el V Congreso de la Red de Investigadores Locales Mexicanos, Iglom, octubre.

Folha de São Paulo, enero de 2008, disponible en: <http://www.folha.uol.com.br/>. Visitado en Mayo, 12.

Kowarick, Lúcio, y Singer, André (1993), “A experiência do Partido dos Trabalhadores na prefeitura de São Paulo”, revista *Novos Estudos* N° 35, São Paulo.

Lahorgue, Mario Leal (2007), "A esquerda no poder local: Porto Alegre e o Partido dos Trabalhadores", revista *Scripta Nova* N° 245, Barcelona.

Partido de los Trabajadores, disponible en: <http://www.pt.org.br>, visitado en Mayo, 23.

Prefeitura Municipal de Porto Alegre, relatório de Indicadores sociais de Porto Alegre - ano III - 2000, Porto Alegre, *PMPA*, 2001.

Prefeitura Municipal de Porto Alegre, relatório de Indicadores sociais de Porto Alegre - ano V - 2002, Porto Alegre, *PMPA*, 2003.

Red Argentina de Presupuesto Participativo, disponible en <http://www.rapp.gov.ar/>

Santos, Angela Moulin S. Penalva, "Federalismo no Brasil: uma abordagem da perspectiva dos Municípios", en revista de *Direito da Cidade*, UERJ, Río de Janeiro, disponible en: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/3854>.

Vainer, Carlos (2001), "As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?", Anpur, Río de Janeiro.

El FSLN y la participación ciudadana a nivel local en Nicaragua (2007-2013): ¿Un nuevo escenario para la hegemonía política?

Armando Chaguaceda

1 **Armando Chaguaceda:** profesor investigador, Departamento de Gestión Pública y Desarrollo
Universidad de Guanajuato Campus León.

Introducción

En Nicaragua, la autonomía municipal fue paulatinamente restaurada al amparo de la Constitución (1987) y de la Ley de Municipios (1988), en las postrimerías de la etapa revolucionaria (Prado, 2012: 319), tras varias décadas de centralismo somocista y siete años de vanguardismo sandinista. A partir de este marco formal –y de lo sucesivamente estipulado en legislación complementaria–, la ciudadanía nicaragüense pudo incidir en la arena pública local a través de las organizaciones sociales y través de una serie de mecanismos establecidos en distintos instrumentos que orientan las políticas de participación estatales.

Tomando en cuenta los antecedentes históricos de estos procesos y su vinculación con coyunturas y conflictos políticos específicos, este trabajo aborda la relación entre el desarrollo de la participación en entornos locales de Nicaragua y su vinculación con la agenda política del FSLN, con especial énfasis en la etapa abierta tras su regreso al Gobierno nacional en 2006. Para ello nos apoyamos en lo aportado por estudios previos², los cuales permiten adelantar una periodización del fenómeno en diferentes fases:

- (1979-1990) Modelo revolucionario, con partido hegemónico y organizaciones sociales aliadas en la construcción de un proyecto político con fuerte orientación socialista. Subordinación vertical estatal-partidaria de las organizaciones y participación populares, con agregación de demandas y, a partir de 1987, rela-

2 La academia nicaragüense es pródiga en estudios sobre la temática participativa y su relación con los Gobiernos locales en la etapa posrevolucionaria. Entre sus principales desarrolladores, cuyos aportes nutren la presente reflexión, encontramos los investigadores Silvio Prado, Luis Serra, Roberto Stuart y Angie Largaespada. A Roberto y Angie agradezco especialmente sus valiosos comentarios al presente texto.

tiva autonomía de la agenda del Gobierno nacional. Coexistencia de guerra civil y oposición pacífica.

- (1990-1994) Organizaciones revolucionarias resisten al emergente modelo neoliberal; entorno de crisis sociopolítica con poca institucionalización de la participación; expansión de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) –nutridas con personal sandinista– y de sus nexos con Cooperación Internacional. Inestabilidad de los Gobiernos municipales (Prado, 2012: 320).
- (1995-1999) Reducción de la protesta social –aceptación del rumbo económico y anclaje en la gestión/concertación local– por influencia partidista y estatal. Creación del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (Conpes) como expresión de la demanda histórica por un espacio nacional de concertación para el diálogo Estado–sociedad civil (SC).³
- (1999-2006) Expansión de los espacios de concertación y participación; creación de la Ley 475, que incluye las asociaciones civiles como actor en políticas públicas locales. Fomento de una participación funcional que restringe las alternativas a atender políticas inmediatas y locales –sin tocar los problemas nacionales– y desresponsabiliza al Estado transfiriendo a la sociedad la respuesta a los graves problemas sociales.⁴ Aprobación de Ley Régimen de Presupuesto Municipal que pone el presupuesto local al alcance de la incidencia ciudadana; nueva Ley de Transferencia Presupuestaria a Municipios incrementa el ingreso de estos últimos, estableciendo la obligatoriedad de las consultas con la ciudadanía como condición para recibir los fondos del presupuesto central.

3 Por recelo oficialista (PLC) y opositor (FSLN) a compartir cuotas de poder, dicha instancia no sería operativa hasta 1999. Para 2006 queda integrada por 179 miembros procedentes de sindicatos, OSC, gobiernos locales, universidades y movimientos sociales, entre otras organizaciones (Serra, 2007:130), y estará limitada por factores como su carácter consultivo, su dependencia presidencial y la escasez de recursos.

4 Ver “La relación Gobierno-sociedad: un debate indispensable” en Montenegro; Cuadra & Saldomando, 2009,117-122.

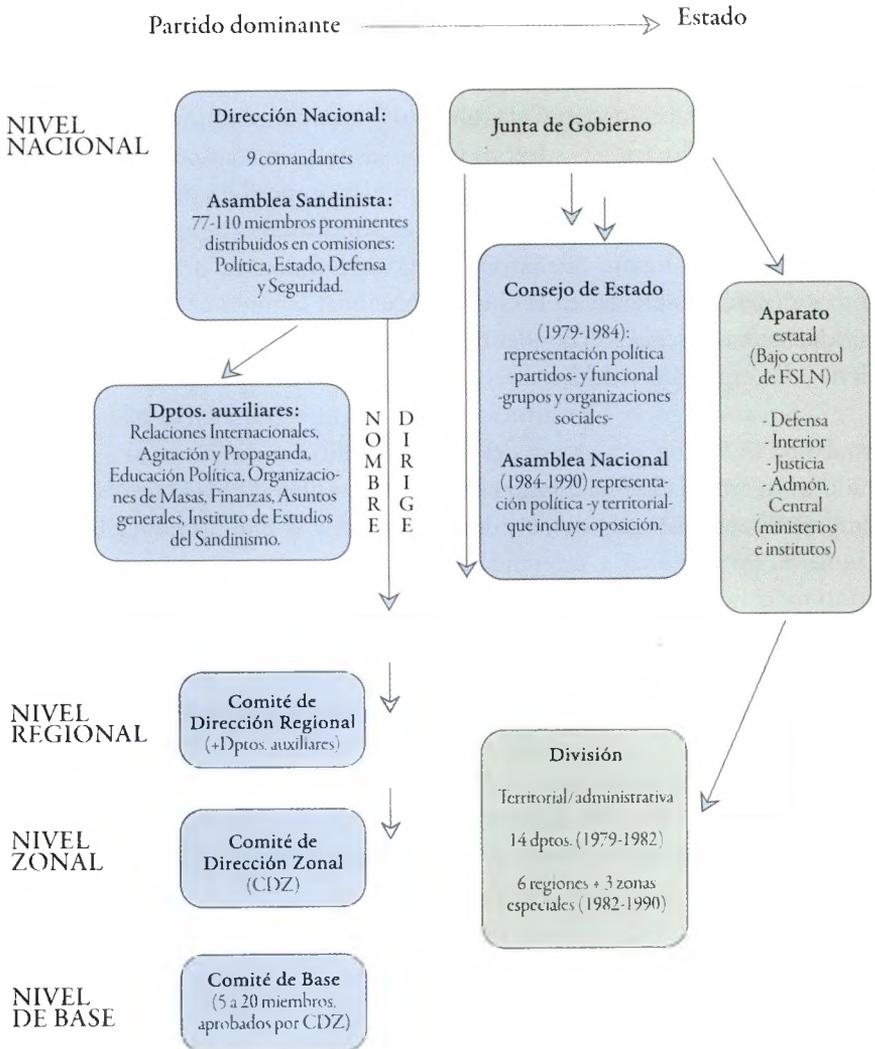
- (2007-actualidad) Modelos de participación inmersos en la crisis política que divide al país. Contraposición de un modelo de acompañamiento pluralista concertacionista (basado en los Consejos de Desarrollo Municipal) y otro de acompañamiento partidista y paragubernamental (consejos y gabinetes del Poder Ciudadano y actualmente los gabinetes de Familia), donde el Ejecutivo recibe y resuelve demandas y las organizaciones ejecutan. El FSLN solo reconoce sus organizaciones y espacios de participación y la oposición privilegia los suyos, cada vez más debilitados.

Semejante decurso histórico político será desarrollado, más en profundidad, en los apartados siguientes, procurando comprender, en sintonía con los objetivos del trabajo, la relación entre la agenda política del FSLN –como partido y Gobierno– y el estado de la participación y Gobiernos locales.

Breve recorrido histórico (1979-2006)

La revolución sandinista compartió rasgos comunes con otros experimentos radicales de cambio social: una visión normativa del tipo de sociedad deseada y de la hoja de ruta para lograrla, acompañada de un rechazo radical al viejo orden derrotado y una intolerancia con las voces discrepantes (Martí & Close, 2009: 16-17). El régimen establecido en la etapa 1979-1990 propició un crecimiento de la organización y la participación populares, marcado por la impronta de la contienda y la consecuente militarización de la sociedad, la crisis económica, las herencias del pasado y los propios errores del proceso revolucionario (Serra, 1989). La restricción a los derechos ciudadanos –típica de un entorno de guerra civil y de un modelo clásico de izquierda revolucionaria con su correspondiente partido de vanguardia dominante– dejó como resultado un entramado organizativo (ver Anexo 1) dependiente de la tutela partidaria y de los recursos estatales (Serra, 2007).

Anexo 1: Estructura del FSLN y del sistema político de la Revolución (1979-1990)



Fuente: Laboración Propia

Las condiciones de guerra favorecieron una concepción de partido hegemónico y de toma de decisiones concentrada y vanguardista –la Dirección Nacional–, que impregnó a la dirección estatal⁵ y el régimen político revolucionario. Si bien se incrementaron –en comparación con la etapa somocista– las posibilidades de la ciudadanía para tomar parte en campañas educativas, sanitarias, agrarias y defensivas desplegadas al calor de la Revolución, también existieron restricciones al disenso y la oposición, pues, bajo la denominada “estrategia de control ciudadano”, el Gobierno instauró mecanismos que le permitieron manejar situaciones adversas (como las relacionadas con la guerra civil y las agresiones externas) y conocer con antelación posibles desórdenes y protestas públicos en contra de sus decisiones políticas. Se erigió un esquema en la que, simultáneamente, quedaron separadas las funciones de defensa y orden interior (antes fusionadas en la Guardia Nacional somocista) al tiempo que se producía una articulación con las bases populares del Frente, el aparato partidario y los organismos del Estado (Cuadra, 1998: 80-81).

Sin embargo, la Constitución de 1987 consagraría en el plano legal la paulatina mutación y apertura del régimen político sandinista, al haber reunido en su articulado una mixtura entre la lógica liberal –basada en la división de poderes, la existencia de partidos opositores y el pluralismo– y la de una izquierda revolucionaria, orientada a la transformación social e institucional, con una concepción mística del sujeto “pueblo” y con soluciones institucionales distantes del pluralismo político y la democracia representativa. Para su creación fue estudiada con tiempo y detalle la experiencia política en sistemas electorales, parlamentos y partidos de países socialistas y capitalistas (McConnell, 2009: 273). Y, aun cuando no derogó radicalmente la hegemonía del partido-Estado (en tanto control de este sobre áreas clave de la economía y las Fuerzas Armadas) con ella se abrieron las puertas a la competencia política y la posibilidad de ulteriores reformas institucionales y legales (Álvarez & Vintró, 2009: 171-174).

El régimen instaurado en Nicaragua difería (especialmente a partir de 1984) del modelo clásico de socialismo de Estado vigente entonces en los

5 La propia Dirección Nacional, aunque tomaba sus decisiones como resultado de las deliberaciones de sus nueve miembros, no trasladó esa lógica al seno del FSLN ni al resto del sistema político revolucionario, de forma tal que terminó siendo “un caudillo con nueve cabezas en lugar de una” (Ramírez, 1999: 66).

países socialistas, toda vez que “lo que pretendían los sandinistas era el pluralismo dentro de la hegemonía del FSLN” más cerca del modelo del PRI mexicano que del Partido Comunista cubano (McConnell, 2009: 271). Sin embargo, sus limitaciones democráticas llevaron a que 14 partidos políticos de oposición suscribieran (1987) un documento contentivo de 17 puntos relacionados con propuestas de reformas constitucionales: separación partido-Estado-Ejército, veto a la sucesión familiar o la reelección presidencial, limitación de las facultades del Ejecutivo, prohibición del voto militar y despolitización de FF.AA., reformas al Poder Electoral y mayor independencia al Poder Judicial, elección de procuradores de DDHH y creación de un Tribunal de Garantías Constitucionales, establecimiento efectivo de las autonomías universitaria y municipal (Esgueva, 1999: 104). Parte de estas demandas sería implementada de cara los comicios de febrero de 1990, en los cuales el FSLN perdería el poder.

En la coyuntura abierta tras las elecciones de febrero de 1990 coincidieron tres amplios y complejos procesos –un cambio de régimen político, una reestructuración económica y una pacificación nacional (Cuadra, 1998:83)–, los cuales pueden identificarse, de forma conjunta, como un proceso de transición. Se modificaron las condiciones del campo político, llevando a los actores políticos relevantes (antes enfrentados en una lógica amigo-enemigo) a consolidar los procesos de pacificación y estabilización económica, y a ubicarse en mejor posición dentro del nuevo orden postelectoral. Se fraguó paulatinamente, no sin altibajos, cierto consenso –entre el liderazgo del FSLN y los funcionarios del nuevo Gobierno– en torno a la defensa de la gobernabilidad y el rechazo a la violencia, frente a sectores populares que reclamaban la defensa de las conquistas sociales de la Revolución y a una derecha radical que buscaba liquidarlas.

Frente a las urgencias de la transición, las necesarias reformas políticas y la económica no recibieron igual atención ni se realizaron con la celeridad y profundidad requeridas (Téllez, 2000: 17), al tiempo que la persistencia de rasgos de la vieja cultura política –caudillismo, providencialismo, pragmatismo resignado (Pérez, 2008)– y del modelo de relación Estado-sociedad tradicional hicieron que el fortalecimiento de la democracia electoral, en un entorno de sociedad civil frágil, no bastara para revertir los problemas estructurales acumulados. La transición apuntó al rediseño del sistema político heredado

de la etapa revolucionaria, y de sus rasgos fundamentales como el presidencialismo, la centralización y la relación Estado-organizaciones populares en los marcos de un conjunto de conflictos y negociaciones políticos que debían conducir a un arreglo social durable. Dicho arreglo, sin embargo, confrontó la realidad de una crisis de hegemonía, en la que la fuerza sociopolítica dominante (FSLN) perdió la capacidad de reproducir los intereses sociales que representaba, ascendiendo otra fuerza (oposición), que no lograba imponerse de forma cabal (Saldomando, 1996: 5-11).

A partir de 1990 se inició una separación más clara entre sociedad civil y Estado, y entre sociedad civil y partidos políticos, estimulada por el distanciamiento entre el FSLN y algunas organizaciones y por fisuras en el interior del bloque opositor a la revolución. Las OSC se expandirían por las demandas de asistencia social derivadas de la implantación del modelo neoliberal y se agrupaban en dos grandes bloques: quienes defendían los logros de la revolución y quienes exigían la restauración del orden tradicional. Posteriormente, a medida que avanzaba el modelo neoliberal, el bloque progresista de la sociedad civil se bifurcó en dos grandes movimientos: los concentrados en la defensa del legado revolucionario (gratuidad de la salud y educación; posesión de viviendas, propiedades y medios de producción, vinculación partidaria) y los que, reconociendo ese legado, levantaron nuevas banderas (municipalismo, feminismo, derechos de pueblos indígenas, ambientalismo, etc.), en una agenda que buscaba aumentar la capacidad de participación e incidencia de la sociedad civil al margen de los partidos políticos y el Estado (Chaguaceda, 2011).

El Gobierno de Arnoldo Alemán (1997-2002) definió sus prioridades alrededor del crecimiento económico y dejó los valores democráticos, la gobernabilidad, la institucionalidad y la transparencia como asuntos propios de los partidos políticos. Promovió acciones para disminuir la autonomía de las organizaciones sociales, particularmente de las OSC, y legalizó asociaciones y fundaciones dirigidas por personas afines. Las OSC y movimientos sociales reaccionaron multiplicando su articulación para negociar un marco jurídico para la cooperación solidaria y en pro de fortalecer su incidencia en los temas de interés de la vida nacional, procurando frenar las pretensiones presidenciales. En octubre de 1998, el huracán *Mitch* cambió el panorama, y Alemán tuvo que someterse a la agenda de la Cooperación Internacional: gobernabilidad, transparencia, participación de la sociedad civil, descentralización y

políticas sociales para erradicar la pobreza. Pero, al poco tiempo, regresó a la ofensiva golpe firmando un pacto con el FSLN (2000) que debilitó a los movimientos sociales, fortaleció el control de ambos partidos sobre los poderes del Estado, disminuyó las posibilidades de fuerzas emergentes y significó un retroceso para la institucionalidad democrática (Prado, 2009).

La administración de Enrique Bolaños (2002-2006) perdió el apoyo de su matriz política (Partido Liberal Constitucional) y enfrentó un nuevo pacto entre Ortega y Alemán (2004), que vio trasladada parte de sus funciones al Poder Legislativo. Como medida para ampliar su base social, Bolaños redujo el acoso a las OSC y amplió los espacios de diálogo y consulta con estas, pero mantuvo la pobre cooperación y transparencia en sus políticas hacia el sector, concentrando (por vínculos e intereses del Ejecutivo) su atención en el Conpes, dentro de una continuidad de las políticas neoliberales.

En este contexto se aprobó la Ley 475 de Participación Ciudadana (2003), que sintetizó lo establecido en la Constitución Política y en otras normas y reformas posteriores, que ampliaron los derechos de participación y fiscalización de la ciudadanía sobre la gestión pública. La ley institucionalizó la participación de los pobladores en el ámbito local a través de asociaciones de pobladores, organizaciones sectoriales, consultas ciudadanas, cabildos municipales, estrategias de desarrollo y planes de inversión; definió los procedimientos para la petición y denuncia ciudadana y los mecanismos para asegurar la defensa de la participación ciudadana a través de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Su aplicación representó avances importantes al haber incorporado la participación dentro del sistema político y la gestión pública.

La 475 vinculó los diferentes espacios de participación en un sistema articulado que relacionaba la participación con las políticas públicas y definía las competencias de los CDM y estableció la creación de asociaciones de pobladores en barrios y comarcas. Normó la organización de los Comités de Desarrollo Departamentales (CDD), espacios de concertación y planificación del desarrollo entre los delegados ministeriales, asociaciones departamentales de alcaldes, asociaciones de la sociedad civil y representantes de los poderes Legislativo y Judicial. Reconoció al menos formalmente los consejos nacionales y sectoriales adscritos a los ministerios como mecanismos para concertar la formulación y el seguimiento de políticas públicas específicas.

Fortalecidos por la Ley 475 como espacios para la interlocución política local y a pesar de la existencia de problemas en su desempeño –poca capacidad de respuesta a problemas complejos, acotamiento de su accionar a consultas y proyectos, poco acceso a planes de alcaldías, competencia con otras instancias participativas–, el reconocimiento al trabajo de los CDM creció en el marco del bienio 2004-2006, en el marco de la implementación por la administración de Enrique Bolaños del Sistema Nacional de Participación Ciudadana. Lo que demostraría, según un destacado municipalista, la dependencia de estas instancias participativas de la voluntad política del Gobierno nacional (Prado, 2012: 322-326).

Sin embargo, algunos aspectos de la ley limitaron la efectividad en la participación. No definió procedimientos para asegurar una representación plural, sobre todo de representación comunitaria. Tampoco asignó recursos para el funcionamiento del sistema –lo que limitó su autonomía– ni estableció procedimientos o plazos para asegurar que la administración pública tuviera que pronunciarse a las propuestas generadas desde estos espacios. No definió mecanismos para acompañar y monitorear el cumplimiento de las propuestas ni para que la riqueza generada en el funcionamiento fuera sistematizada y convertida en aprendizajes para perfeccionar el sistema. Esta combinación de factores provocó que los espacios de participación creados por la ley no terminaran de consolidarse ni mostraran toda su potencialidad para encauzar la participación ciudadana en las decisiones públicas, pero tampoco podría decirse que fracasaron como espacios de diálogo y de participación en las esferas públicas nacional, regional y local. Ese era el estado del sistema de participación ciudadana cuando asumió el Gobierno el FSLN en enero del año 2007.

Continuidades y rupturas bajo el nuevo gobierno del FSLN (2007-2013)

Una vez en el poder, el Gobierno del FSLN ha imitado la estrategia de Alemán: cooperación y sociedad civil concentradas en reducir pobreza y generar empleo, dejando los valores democráticos, gobernabilidad, institucionalidad y transparencia como asuntos de orden interno y partidarios. Los contenidos de esta visión se convirtieron en una estrategia y curso de acciones de alto ca-

libre confrontativo, puestos en evidencia desde los primeros días de la nueva administración. Al ser el Conpes un organismo consultivo del Ejecutivo con participación de la sociedad civil, Ortega buscó modificar su composición y su directiva para asegurar una mayoría para las organizaciones afines a su partido y nombró a su esposa, Rosario Murillo, como secretaria ejecutiva del mismo. Ello provocó el rechazo de las organizaciones agrupadas en la Coordinadora Civil y en la Red de Desarrollo Local, lo cual fue replicado por el presidente en el discurso del 1ro de mayo de 2007, cuando sentenció: “... *que le den chance ahora a los pobres, a los trabajadores (...), invitaremos también a esos grupos que se autodenominan Sociedad Civil, que son financiados por los emisarios del imperio (...), estamos dispuestos a debatir en el Conpes todas estas políticas económicas, así como los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional*” (Radio, 2007).

Semejante accionar tiene un correlato programático. Dentro del FSLN, varios intelectuales han realizado la crítica a los formatos de democracia representativa de matriz liberal, cuya crisis identifican con la deslegitimación de los partidos como expresión organizada de la intermediación y, en sentido más general, con la del capitalismo como sistema socioeconómico. Dichos formatos son vistos como instrumentos del sistema –impulsados por alianzas entre la clase media, la cooperación y los Gobiernos extranjeros– que buscan simples mejoras de desempeño mediante prácticas y mecanismos (redes de influencia y participación en organismos de derechos humanos, opinión pública, asistencialismo social) para contener el avance las clases populares en pro del establecimiento de la democracia directa⁶ como nuevo sistema político. Según ese discurso –que contrapone institucionalidad democrática a justicia social–, el FSLN utilizaría la democracia representativa (ganando elecciones) e incorporar la democracia participativa (referéndum, plebiscitos) para avanzar a la democracia directa con la creación de consejos de diversa índole (Núñez, 2009). En una de las mejores precisiones disponibles en torno a los contenidos de tal democracia directa, se le define integrada por varios componentes: el referendo o el plebiscito –según corresponda– para la toma de decisiones en todo aquello para lo cual no sea suficiente la

6 Las alusiones a la llamada *democracia directa* aparecen en el Modelo de Gestión Pública Sandinista (2005), documento cuyas directrices generales nunca fueron implementadas en los municipios gobernados por FSLN antes de su regreso al Gobierno nacional en 2007 (Prado, 2010: 327-328).

competencia del Poder Ciudadano; la revocabilidad de los cargos públicos; una cuota mínima obligatoria de participación femenina en los cargos como mecanismo para luchar contra el patriarcado, en tanto parte del sistema de opresión contra el cual se promueve la transformación revolucionaria de la sociedad (Fonseca, 2009).

Desde la dirección del FSLN se presenta el modelo de la siguiente forma: "... tenemos el Modelo de Democracia Directa, que tiene que ver con la parte material, los presupuestos, la fiscalización, la contraloría social; y por el otro el modelo de participación también en la vida cotidiana" (Murillo 2009: 15). Lo que se articularía con una estrategia de acoger reclamos y participación populares –allende la pertenencia al Frente– e incorporar a los jóvenes (Murillo 2011) y "... articular al pueblo organizado (en los Consejos del Poder Ciudadano y en cualquier otra organización popular) con las estructuras de poder, y, por otra, reconstruir de abajo arriba y de arriba abajo, el Frente Sandinista como partido" (Grigsby 2009:10).

En esa dirección, aunque encuestas realizadas en el país por la firma M&R en diferentes momentos muestran que la participación de la población en algún tipo de organización comunitaria⁷ oscila entre el 20 % y el 23 %; al analizar esa participación comunitaria por simpatías políticas⁸, se hace visible que los simpatizantes del FSLN tienen una mayor disposición a organizarse, llegando a constituir 67 % de las personas que participan en organizaciones comunitarias y 70 % de quienes ejercen el liderazgo de esas organizaciones. Esto contribuye a explicar por qué el FSLN, aún siendo minoría (alrededor de 40 % del voto nacional), consigue mayor representación en las diferentes expresiones organizativas que existen en el país y, por ende, tiene mayor capacidad para controlarlas. Y cómo el discurso de sus dirigentes e intelectuales se materializa en un tendido organizacional afín.

Por su parte, sandinistas disidentes alertan sobre los déficits democráticos, las prácticas autoritarias y la partidización de las instituciones y políticas públicas (Chamorro, 2008), insisten en el advenimiento de un régimen que fusione Estado-partido y familia –y que se halla a medio camino en la cooptación

7 Definimos como tal cualquier tipo de organización (religiosa, altruista, deportiva, comité de desarrollo, etc.) que promueva alguna acción positiva en la comunidad.

8 Encuesta Sismo XXVII (diciembre 2010), M&R Consultores.

del Ejército y la Policía—, en el que los únicos contrapesos visibles radican en la sociedad civil y la prensa independiente —cuyos espacios se han reducido— y en una reducida oposición parlamentaria que debe definir una estrategia política coherente (Chamorro 2011). Otras voces reconocen que el escenario político actual consagra la asimetría de fuerzas entre los contendientes, en beneficio de un partido de Gobierno cuya capacidad de controlar y cooptar parece imbatible, con un manejo pragmático de lo público —encubierto de retórica revolucionaria— y que fortalece su poder mediante mecanismos para y extrainstitucionales (Saldomando, 2011).

La noción de incidencia política pierde hoy sentido para el Gobierno, frente a un discurso presidencial que manda a los actores sociales a concentrarse en el combate a la pobreza y la producción y dejar la política a los partidos. Paralelamente, se ha promovido una reducción de los derechos civiles y políticos de las mujeres y otros sectores de la ciudadanía como un intercambio de favores con sectores tradicionales de la Iglesia católica para conseguir réditos políticos con el electorado no sandinista (Chaguaceda, 2011). La dirigencia del FSLN no comparte la visión de una sociedad activa y autónoma, ya que asume el Estado como un aparato de dominación del que hay que apropiarse para ejecutar/imponer su proyecto político, lo cual ha provocado una fuerte escisión dentro del bloque progresista de la sociedad civil.⁹

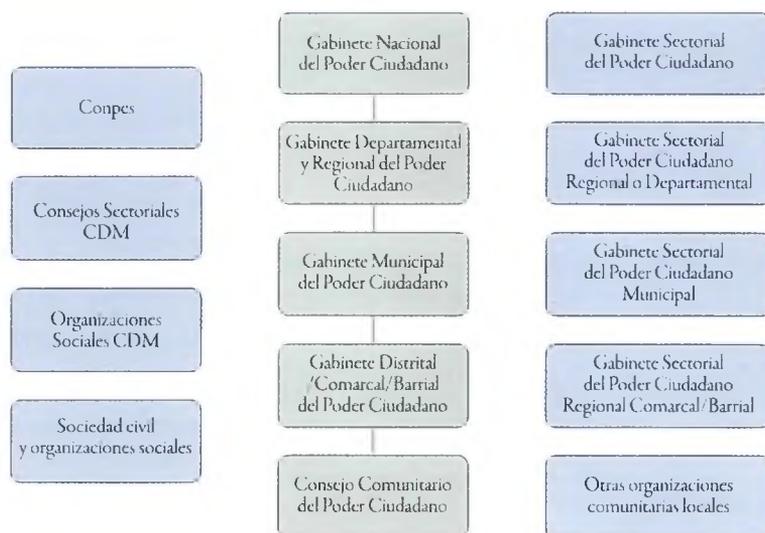
El Poder Ciudadano

En enero 2008, la creación del modelo paralelo del Poder Ciudadano (ver Anexo 2) fue consagrada por una resolución de la Corte Suprema de Justicia que reconoció el derecho del Ejecutivo para emitir decretos relacionados con

9 Existen gremios y organizaciones decididos a acompañar las acciones gubernamentales de reducción de la pobreza y respaldando el discurso gubernamental y los cambios en el sistema político, pese a sus contradicciones con la defensa del espacio asociativo que afirmaban hace unos años. Estos actores consideran que han alcanzado la máxima expresión de la incidencia política, pues sus líderes ahora son diputados o funcionarios gubernamentales en puestos clave que les ofrecen una posición privilegiada para la incidencia. Por su parte, las organizaciones que mantienen su independencia ven la institucionalidad democrática y el desarrollo como dos caras de una moneda, apostando a una colaboración crítica y propositiva, y/o enfrentando aquellas acciones gubernamentales que violenten los derechos políticos y civiles de la ciudadanía.

la participación ciudadana que contribuyan al buen desempeño de su gobierno. Paradójicamente, la misma resolución advertía que el decreto creador de los CPC debía respetar los principios establecidos en la Constitución y la Ley 475, que las instancias creadas no podrían asumir funciones, responsabilidades o atribuciones de los servidores públicos ni mantenerse con los recursos del Presupuesto General de la República. Eso confirmó a Rosario Murillo como coordinadora del Consejo y la secretaria de Comunicación y Ciudadanía para el Desarrollo Social, con la responsabilidad de coordinar el gabinete social y todos los programas sociales de las instituciones públicas, dirigir y ejecutar el Sistema Nacional de Bienestar Social, administrar la relación con los medios de comunicación y diseñar y ejecutar políticas, planes, programas y acciones para promover la formación de Consejos del Poder Ciudadano en todo el territorio nacional.

Anexo 2: La participación ciudadana según el Plan Nacional de Desarrollo Humano 2008-2012



Fuente: Prado, 2012: 332.

Los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano (CPC y GPC) –a los que ahora se añaden los llamados Gabinetes de Familia¹⁰– irrumpieron en un escenario en el que el Gobierno nacional eliminaba paralelamente sus delegados ministeriales ante los CDM, restando influencia a estas instancias amparadas por el marco legal vigente (Prado, 2012:326). Con una dirigencia reservada a activistas y dirigentes del FSLN, los CPC procuraron expandirse en los municipios nicaragüenses, aprovechando sus nexos políticos con las estructuras partidarias del Frente y el Gobierno nacional. Todo ello, para cumplir con sus múltiples objetivos en tanto mecanismo para recuperar el poder local y vía para construir una institucionalidad paralela o de reemplazo en beneficio del orteguismo, constituyéndose como una suerte de complemento a la administración pública, instancias canalizadoras de las demandas de la población –en lo relativo a programas sociales y obra pública–, ente provisorio de mano de obra comunitaria y estructura organizadora del activismo comunitario del FSLN (Prado, 2012: 331-337).¹¹

Las instancias del Poder Ciudadano han sido calificadas por los ideólogos del FSLN como el mayor movimiento social del país y la más masiva expresión de la democracia directa. Mandatados con la misión de que “el pueblo nicaragüense, en el ejercicio de la democracia participativa y directa de los diferentes sectores sociales del país, se organice y participe en el desarrollo integral de la nación de manera activa y directa y apoye los planes y las políticas del Presidente de la República encaminadas a desarrollar estos objetivos”¹². Tres años después del establecimiento de los Consejos y Gabinetes

10 La labor de estas recién creadas instancias se orienta a objetivos similares a los CPC: la cooptación, el clientelismo y la movilización de la ciudadanía en beneficio del FSLN, más allá de sus votantes leales. Para el sociólogo Roberto Stuart, si bien “los recursos públicos están beneficiando más a quienes simpatizan con el Gobierno” también los Gabinetes de la Familia apuestan en su labor “a que si la gente deja de ser opositor, pueden recibir beneficios, que es lo que han trabajado con inteligencia. No necesariamente quieren que seas sandinista pero sí neutralizarte”. Según el investigador, en los asentamientos pobres y rurales, el impacto de su accionar es mayor que en zonas de clases media y urbanas, pero en ningún caso significan una forma masiva de participación, al acoger alrededor de 9 % de la población (Miranda, 2013.)

11 Tras las cuestionadas elecciones municipales de 2008, los CPC se implementaron en alrededor del 70 % de los municipios nicaragüenses –controlados por el FSLN, habiéndose convertido allí virtualmente en la única instancia de participación local, haber logrado por ello masificar una membresía que oscilaba, para 2010, de entre 6 y 10 % de la población (Prado, 2010:333).

12 Decreto No. 112-2007. Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano. Aprobado el 29 de noviembre de 2007 y publicado en La Gaceta No. 230 del 29 de noviembre de 2007.

del Poder Ciudadano, podemos plantearnos algunas preguntas: ¿qué tanto se parece el modelo real a los discursos?, ¿qué tan innovadora, democrática y sostenible es este tipo de participación y cuánto contribuye a la emancipación de quienes en ella se involucran?

El sustento del modelo del Poder Ciudadano no parece incorporar una reflexión crítica sobre la historia reciente, sino la repetición mecánica de argumentos políticos orientados desde la dirigencia y que no siempre se corresponden con la realidad. Si analizamos la interpretación sobre su origen, apreciamos cómo líderes comunitarios vinculados a los CPC y GPC afirman que fue el presidente Ortega el creador de la Ley 475 (en realidad, aprobada en 2003), que el Decreto creador de los CPC fue aprobado en la Asamblea Nacional y que la participación ciudadana comenzó con el Gobierno del FSLN. Muestra esto de graves desinformaciones y/o mistificaciones.

En similar sentido se justifica la vinculación con el FSLN en tanto esta sería la opción política que responde a los intereses del pueblo y lo empodera. Sin embargo, la práctica demuestra que, aunque se delegue cierto protagonismo en el pueblo, se concentra mayor poder decisor en las estructuras del Frente y, sobre todo, en el presidente Ortega y su esposa, ignorando los mecanismos de participación existentes.

Dentro de los CPC apenas hay posibilidades de cuestionar el control partidario sobre la organización social, fenómeno ampliamente rechazado por organizaciones de la sociedad civil; mucho menos hay apertura para cuestionar las estrategias del FSLN o la conducta y la ética de sus dirigentes¹³. En un encuentro con líderes populares de los distritos 2, 4 y 5 de Managua, cuando una dirigente de la Coordinadora Social dijo que se habían articulado “para protestar cuando los diputados corruptos no quieren trabajar por nuestros derechos; a esos millonarios de la Asamblea Nacional les da miedo perder todos sus privilegios”, rápidamente fue corregida por otro dirigente de más rango, quien le aclaró –como si por defecto la corrupción propia de

13 No obstante, Roberto Stuart testimonia, por diversas fuentes, un lento florecer de tensiones en lo interno del FSLN, expresadas en el nivel local, sobre todo entre las tendencias que apoyan y se oponen al liderazgo de Rosario Murillo y la imposición de su modelo de participación, que ha reducido la autonomía y la capacidad crítica de la base sandinista. Ello estaría acompañado de reacciones de la dirigencia del Frente, como la destitución de concejales y alcaldes que no se mantienen dentro de la línea y la promoción de un liderazgo de base joven, con escasa preparación política y trayectoria de activismos.

quienes tienen otras ideas políticas—, que “los diputados del Frente son compañeros que trabajan por el pueblo; la Coordinadora Social protesta contra la oposición”¹⁴.

La estructura del Poder Ciudadano fue diseñada en función de las orientaciones de los líderes del Frente. Se trata de una organización con escasa normatividad, cuyas normas son las que, en cada momento, se orientan a través de los secretarios políticos del FSLN, lo que trae inconvenientes para las expresiones locales del Poder Ciudadano, que necesitan tener referentes claros sobre sus deberes, sus derechos y su quehacer. Considerando que el decreto presidencial obliga a la promulgación de un reglamento y que ha habido tiempo y recursos para ello, la inexistencia del mismo debe considerarse como un hecho premeditado que responde a la necesidad del FSLN de ajustar el modelo a la posibilidad de administrarlo coyuntural y discrecionalmente. Toda la dinámica interna del Poder Ciudadano (agenda de trabajo, relaciones y alianzas, procesos de formación) está definida por la agenda del FSLN y es aplicada a través de las instituciones públicas. Si bien el Poder Ciudadano mantiene una estrecha relación con las comunidades, es evidente que su relación está determinada por las prioridades que se establecen desde Managua o desde la cabecera municipal. Si la orientación es el programa de alfabetización “Todos con vos” o la atención de la “Brigada médica sandinista”, alrededor de estas prioridades girarán las actividades de los gabinetes, cuyas comunidades o barrios serán involucrados.

Incluso, el liderazgo comunitario se reconoce en ocasiones, más que como una organización social, como parte de la administración pública y, por tanto, no es extraño que la población les haga corresponsables por las debilidades del Estado que, de alguna manera, ellos representan. Mientras en las municipalidades con autoridades del FSLN el Poder Ciudadano ha sido capacitado y está concentrado en facilitar su gestión y materializar sus logros, en las municipalidades opositoras éste asume el rol de auditor y fiscalizador que reclama el apego a la ley de parte de las autoridades, al mismo tiempo que debilita la autonomía municipal, al contribuir a la distribución de los beneficios del Gobierno central, sin informar ni coordinar con las autoridades municipales. Un aspecto que tiende a generar malestar es el hecho de que los

14 Taller con activistas sociales, Universidad Politécnica de Nicaragua.

CPC concentran su capacidad de fiscalización en los eslabones más débiles de la gestión pública, lo que traslada la presión de los tomadores de decisiones –que diseñan las estrategias y distribuyen los recursos– a las terminales en las que se presta el servicio.

El enfoque de las políticas del Gobierno del FSLN y la dependencia del Poder Ciudadano a él pueden valorarse como clientelistas, en tanto se orientan a ampliar la base social y el apoyo electoral hacia el Frente en las elecciones municipales y nacionales. Contrario a la imagen que tienen los líderes de los GPC sobre la distribución de los beneficios sociales, en una encuesta realizada entre marzo y abril de 2011 por M&R Consultores, 54,4 % de la población entrevistada (incluso 27 % de simpatizantes del Frente) considera que los mayores beneficiados por los programas del Gobierno son los simpatizantes del FSLN y/o quienes se acercan a su partido.

La voluntad de coordinación de los CPC y GPC en el municipio con las autoridades y funcionarios municipales y delegaciones del Gobierno central se basa en la pertenencia a una línea política común, y cuando esto no ocurre –en el caso de Gobiernos opositores–, el modelo de organización pierde su sentido. Por haber sido fundado y depender organizativa y programáticamente de la Presidencia de la República, el Poder Ciudadano tienen una relación estrecha con alcaldes y concejales del FSLN, pero no con autoridades de la oposición ni con organizaciones autónomas de la sociedad civil. En los municipios en los que el FSLN no es gobierno, el Gobierno central excluye a las autoridades municipales y trabaja directamente con los CPC, violentando la autonomía municipal y creando una especie de Gobierno paralelo.

Los GPC generalmente coordinan bien con todas las organizaciones que trabajan en temas sociales y de beneficencia, pero su visión sectaria les dificulta ver en la pluralidad una consecuencia inevitable que expresa la diversidad de ideas y opiniones. Es más, tienen dificultades incluso para aceptar otras formas de organización comunitaria que, aun siendo afines al FSLN, intentan mantener un margen básico de autonomía organizativa y programática. Por eso no es extraño que en diversos momentos se haya expresado preocupación por este modelo que se presenta “cerrado a la crítica, sectario y excluyente”, que no entiende que “podemos ser revolucionarios y de izquierda sin subordinarnos” y que está profundizando un error his-

tórico, porque, “más que avanzar en la revolución cívica, vemos que está involucionando la participación comunitaria y popular”.¹⁵

Aunque el Poder Ciudadano funciona en base a la voluntariedad —igual que en otros modelos de organización comunitarios—, la participación activa en sus estructuras aumenta las posibilidades de que líderes, sus familias y amigos reciban beneficios. A esto debe agregarse que los gabinetes activan su trabajo con base en los fondos públicos. En los municipios en los que el FSLN es gobierno, los recursos del sector público (vehículos, combustible, viáticos, locales, programas de gobierno, etc.) pueden articularse para dar respuesta a necesidades canalizadas a través de los GPC-CPC. Dentro de GPC y CPC se participa en la selección de las y los beneficiarios de los programas del sector público a niveles nacional y municipal, generándose una dinámica más operativa y concentrada en resolver demandas a partir del entramado organizativo disponible antes que en discutir sobre problemas o temas más generales y abstractos. Esta coordinación con el sector público y el hecho de contar con una coordinación municipal que les mantiene unificados e informados¹⁶ les colocan en mejor posición para dar respuesta a situaciones de emergencia y desastres. Sus decisiones tienen un carácter más vinculante con respecto a la agenda del sector público—porque las prioridades que ahí se definen en materia de proyectos son incorporadas para cumplirse en los cuatro años de gobiernos municipales o en la gestión presidencial— y se amplían las posibilidades de captar recursos y beneficios con otras instituciones que antes no existían o que no tenían el mismo peso que tienen ahora o bien con otras organizaciones afines al Gobierno que están trabajando con el mismo sistema.

En general, se constata que los GPC y CPC están desarrollando una agenda de trabajo que responde a la estrategia del partido y las labores del Gobierno central y los Gobiernos municipales del FSLN, con diversas acciones como: entrega de avales para otorgamiento de trabajos, becas estudiantiles y de formación profesional (docencia, enfermería, secretariado, computación),

15 Intervención de líderes del Movimiento Comunal, Taller sobre Participación Ciudadana, Ranchón Miguel Ramírez Goyena, Alcaldía de Managua.

16 La población siente que dispone de canales efectivos y ordenados para plantear sus problemas, con mayor probabilidad de recibir respuestas, con una línea de autoridad que permite que la población reclame en caso de que no esté conforme con una gestión o resultado: si no responde el CPC comarcal, se puede ir al CPC municipal, al concejal o al secretario político del FSLN.

formación de cooperativa y beneficiarios de los programas sociales (Hambre Cero, Bonos Productivos, Usura Cero, Alfabetización, Operación Milagro, Consultas de las Brigadas Médicas Sandinistas). También se implican en la donación de útiles escolares, jornadas de reforestación, limpieza, vacunación y salud, el apoyo a labores de prevención, evacuación y rescate, y se intenta que dichas estructuras sirvan para dar seguimiento a los funcionarios para que cumplan lo prometido, con respecto a los beneficios de los programas de Gobierno, y a los beneficiarios, para que cumplan lo prometido al firmar como participante de los programas del Gobierno.

Conclusión

La Constitución de la República de Nicaragua (Constitución, 2010) que ha regido —desde su aprobación en 1987 y con el añadido de posteriores modificaciones— la convivencia y el orden políticos durante el último cuarto de siglo define a la nación centroamericana como una república democrática, participativa y representativa (Título 2, Capítulo único, art. 7), donde la soberanía reside en el pueblo (Título 1, Capítulo único, art. 4), que la ejerce a través de instrumentos democráticos. La Ley de Leyes también reconoce el pluralismo político y la existencia y participación de todas las organizaciones políticas en asuntos nacionales sin restricción ideológica (art. 5), donde los ciudadanos tienen derecho a participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y la gestión estatal (Cap. II, art. 50) y hacer peticiones, denuncias y críticas al Estado (art. 52). En el momento en que se termina de escribir el presente artículo (diciembre de 2013) se aprobaba en primera discusión un conjunto de reformas constitucionales (Picón y Álvarez, 2013) —auspiciadas por el Gobierno Nacional con el apoyo de su mayoritaria bancada dentro de la Asamblea Nacional—, en las que, si bien se enuncian elementos positivos como los mecanismos de democracia participativa y directa, los derechos de la naturaleza, la plurinacionalidad y los avances en materia social, se eliminan el veto a la reelección y los porcentajes necesarios para la elección presidencial en primera vuelta—, el rol de los partidos frente a otras organizaciones sociales y las referencias ideológicas en diversos artículos de la Carta Magna. Estas reformas —que deberán entrar en vigor a inicios de 2014— incluían

mayor presencia de militares en cargos públicos, propuesta ulteriormente acotada tras el rechazo de gremio empresarial, la Iglesia y diversas organizaciones de la sociedad civil. Por último, en el caso del Poder Ciudadano, las críticas también acotaron su consagración constitucional como mecanismo para la participación y el cogobierno locales (Olivares, 2013). Sin embargo, el presidencialismo, la partidización de la política y la sobrevivencia en cargos públicos de funcionarios impuestos por el Ejecutivo alcanzarían aval legal con esta reforma constitucional (Álvarez, 2013).

Para justificar el cambio del modelo de participación amparado en la Ley 475, desde el liderazgo del FSLN se esgrimieron argumentos que abarcan el rol excesivo de los alcaldes y la sobrerrepresentación de funcionarios públicos y miembros de OSC en detrimento de los pobladores, el carácter consultivo de la participación comunitaria y la desconexión con decisiones y recursos del nivel central. Algunos de estos déficits eran objeto de crítica por las OSC en el período 2003-2006, lo que sugería perfeccionamientos a un modelo joven y con potencial de cambio. Hoy, la situación es otra y, ante el protagonismo del Poder Ciudadano, se necesita evaluar su desempeño como componente del sistema de participación del país que, entre otros saldos, ha venido a mermar el protagonismo de las figuras de los alcaldes municipales.

El nuevo modelo¹⁷ abriga una estructura de organización comunitaria más amplia que la anterior, cubre comunidades rurales y barrios urbanos y tiene mayor posibilidad de representar a los diferentes sectores e identificar, dando prioridad y seguimiento, los problemas acuciantes de la comunidad. Hay una orientación del Ejecutivo para que los funcionarios/as se vinculen con las organizaciones de pobladores y aparecen más oportunidades para que las mujeres ocupen cargos de dirección y participen de las actividades. Los dirigentes de los gabinetes tienen una relación directa con los Gobiernos municipal y central, lo que facilita la comunicación para resolver problemas, y poseen la autoridad y la posibilidad de dar seguimiento a una buena parte de la agenda de la administración, lo cual genera un mayor dinamismo de las políticas públicas.

17 Silvio Prado (2012) considera a CDM y CPC expresiones de dos modelos participativos con supuestos, propósitos y metodologías diferentes, pero amenazados ambos por la falta de autonomía.

Al mezclar sus logros con los logros del Gobierno y con los de cualquier otra organización que trabaje con el Gobierno (realizando sus actividades con fondos públicos, no autogestionados), la identidad específica de los gabinetes como mecanismo de participación se funde con la de los demás espacios y actores de la política local. Se trata de una estructura unificada que ha sido ideada a nivel nacional, organizada y capacitada directamente a través de estructuras del FSLN y de los Gobiernos (nacional, locales) a su cargo, para responder a una aplicación más eficiente de sus políticas nacionales a nivel municipal. Eligen sus delegados en barrios y comunidades¹⁸ y operan en niveles territoriales sin que exista un reglamento, cumpliendo las funciones que les orientan los funcionarios públicos¹⁹. No poseen mecanismos de impugnación y su incidencia hacia arriba se limita a hacer recomendaciones.

Al margen de las ventajas con respecto a una mayor participación comunitaria y beneficios sociales para los sectores populares en relación al modelo anterior, el Poder Ciudadano está muy distante de promover una verdadera participación ciudadana y se encuentra más cerca del modelo tradicional autoritario, cuyas cultura, estructura y dinámica participativas se someten a las orientaciones del Frente y responden a sus planes de gobierno guiados por lógicas de *realpolitik*.²⁰ Si bien la movilización está inspirada en metarelatos revolucionarios que abogan por empoderar al pueblo para la transformación radical del status quo, en la práctica se trata de una ampliación del área de influencia del FSLN dentro las organizaciones sociales. En consecuencia, el

18 El nombramiento de las personas que fungirán como coordinadores (general y por áreas) de los gabinetes emana de autoridades de Gobierno municipales, del FSLN –destacando el rol del secretario político municipal– o de asambleas locales, lo cual revelaría una limitada democracia en el proceso de elección de los responsables de estos mecanismos participativos.

19 Pese a tal orientación, se han evidenciado algunas contradicciones entre la subordinación centralizada de los gabinetes –los que reciben informaciones y directrices desde el nivel nacional/ministerial y elevan demandas de la comunidad en una relación comunicativa no simétrica– y las agendas de los Gobiernos municipales –incluso vinculados al Frente (Largaespada, 2012: 351-352)–, toda vez que la selección de beneficiarios de programas sociales y la distribución de recursos a partir de estos son un elemento político apetecible para los dirigentes políticos y funcionarios públicos, a todo nivel.

20 Según testimonios recientes de pobladores, el verticalismo y la lógica pragmática están presentes en las estructuras del Poder Ciudadano: “Podemos opinar pero nunca nos toman en cuenta. Hacen lo que ellos dicen y después dicen esto y esto se va hacer. Obedecen a sus superiores y a los pobres no los toman en cuenta”, de forma que “al pueblo solo lo toman en cuenta cuando vienen las elecciones” (Miranda, 2013).

FSLN no está favoreciendo un proyecto emancipador, sino un modelo vanguardista que consagra al Estado como “diseñador, administrador y director de las estrategias” y a las organizaciones sociales como brazos ejecutores o correas de transmisión, lo que genera tensiones con aquellas OSC que tienen capacidad para captar recursos en fuentes no estatales y analizan las políticas, sugieren soluciones o intervienen sobre la realidad con propuestas alternativas al modelo vanguardista.

En una investigación reciente –de obligada consulta por la calidad de su articulación analítica de un sugerente marco teórico y sólida evidencia empírica–, la socióloga Angie Largaespada (2012) identificó dos grupos de experiencias en las que una mayoritaria participación subordinada e instrumental (desarrollada en entornos rurales, con alta centralización de las decisiones y enfocada a la implementación de programas sociales del Gobierno nacional basados en transferencia de recursos en especie) coexiste con otra de tipo híbrido (subordinada/instrumental con rasgos de autónoma/ciudadana) en las que los gabinetes participan en el diseño de políticas a nivel local, muestran una gestión más diversificada, un liderazgo más colectivo y mayor vinculación de sus integrantes a una variedad de organizaciones sociales y políticas. Sin embargo, en ese mismo trabajo, la autora reconoce que las funciones de los gabinetes han girado en torno a la selección de beneficiarios de los programas, la elevación de demandas a las autoridades y la fiscalización del uso que los beneficiarios hacen de los recursos asignados, todo lo cual evidencia un carácter instrumental/asistencial y poco ciudadanizador que, al unirse con su inserción subordinada dentro del modelo político hegemónico impulsado por el Gobierno del FSLN, limita el potencial democratizador y pro participativo de dichas estructuras.

Tras haber arrasado el FSLN en las elecciones locales de 2012²¹, se ha reforzado la ofensiva centralizadora iniciada en 2007. La aprobación del nuevo Código de Familia y la “Estrategia para vivir limpio, vivir sano, vivir bonito” para que la desarrollen los Gabinetes de la Familia (creados aprovechando el andamiaje del Poder Ciudadano), así como los nuevos Ministerio de la Mujer y de la Juventud, que significan un reforzamiento de la capaci-

21 Para una evaluación de los escenarios políticos abiertos tras la victoria del FSLN en las elecciones generales de 2011 y locales de 2012, recomiendo los informes publicados por el Centro de Investigación de la Comunicación (Cinco), disponibles en su página web: <http://cinco.org.ni/>.

dad del Gobierno nacional y su partido (FSLN) para colonizar los espacios comunitarios y sociales²². Así, entre algunos elementos relevantes que están ocurriendo recientemente a nivel municipal, enmarcados en el refuerzo del control político y administrativo del Gobierno nacional, se destacan:

- Alineamiento de los municipios secundarios alrededor de los municipios cabeceras departamentales, cuyos alcaldes –en su mayoría– son los secretarios políticos departamentales del FSLN, juntando el poder político con el poder económico.
- Pérdida de poder negociador y de contrapeso de los concejos municipales.
- Aglutinamiento de todas las entidades públicas en el municipio (delegaciones del Estado y Gobiernos municipales) en función de cumplir las estrategias nacionales.
- Alineamiento de las OSC y de las ONG, que para trabajar en el municipio se han visto obligadas a alinearse programáticamente para conseguir el aval de la alcaldía –que muchas veces piden los donantes– en función de las prioridades gubernamentales.
- Estancamiento y pérdida de las organizaciones comunitarias para protestar/frenar/revertir medidas públicas que no comparten (concesiones mineras, imposición de proyectos, distribución de recursos, etc.)
- Uso de las transferencias y los proyectos públicos como mecanismo de control y represalia política²³.
- Imposición de cuotas a las municipalidades para contribuir a responsabilidades nacionales: salud, educación, turismo.
- Aumento de los gastos de funcionamiento y de personal de las alcaldías gobernadas por el FSLN como salida para garantizar el flujo de recursos necesarios para mantener las actividades partidarias, lo que da lugar a actos de corrupción.

22 En fecha reciente, un secretario político local del FSLN testimonió: “La estructura es a nivel nacional, distrital y luego los barrios. Siempre mancomunado Gabinete de la Familia-Partido” (Miranda, 2013).

23 Según información proporcionada por R. Stuart, el alcalde de Santo Domingo de Chontales denunció en conferencia de prensa en noviembre pasado que hay municipios de la misma categoría del suyo, gobernados por el FSLN, que reciben más del doble de transferencias que su municipio, sin que existan argumentos técnicos que justifiquen esta situación.

- Cierta desprofesionalización de los equipos técnicos municipales puesto que los cargos son una manera de distribuir beneficios entre simpatizantes.
- Falta de supervisión de las entidades fiscalizadoras de la gestión municipal de las alcaldías gobernadas por el FSLN.
- Sistema clientelar de asignación de contratos –sin licitación– para favorecer a nuevos sectores económicos vinculados al FSLN que contribuyen con un porcentaje al partido.

Bibliografía

Álvarez, Gabriel, y Vintró, Juan (2009), “Evolución constitucional y cambios institucionales en Nicaragua (1987-2007)”, en Salvador Martí y David Close (eds.), *Nicaragua y el FSLN (1979-2009, ¿Qué queda de la revolución?*, Barcelona, Ediciones Bellaterra.

Álvarez, Leonor (2013), “Reformas darán paso a dictadura”, diario *La Prensa*, recuperado el 10/12/2013 en <http://www.laprensa.com.ni/2013/12/10/ambito/173821-reformas-daran-paso-a>.

Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (2013), *Consideraciones del Cendib sobre el Proyecto de Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de Nicaragua*, Managua, recuperado el 20/11/2013 en <http://www.confidencial.com.ni/downloads/296.pdf>.

Chaguaceda, Armando (2011), “El movimiento de mujeres y las luchas sociales por la democratización en la Nicaragua postrevolucionaria (1990-2010)”, en revista *Encuentro*, Universidad Centroamericana, año XLIII, No. 89, Managua.

Chamorro, C. (2011), *El “golpe” y la oposición*, Recuperado el 12/01/2012 en <http://www.confidencial.com.ni/articulo/5612/el-ldquo-golpe-rdquo-y-la-oposicion>.

— (2008), *El “poder ciudadano” de Ortega en Nicaragua: ¿participación democrática, o populismo autoritario?*, recuperado el 10/10/ 2010 de <http://www.wilsoncenter.org/events/docs/Chamorro.pdf>.

Constitución de la República de Nicaragua (2010), <http://www.asamblea.gob.ni/opciones/constituciones/ConstitucionPolitica.pdf>.

Cuadra, Elvira (1998), “Inseguridad ciudadana en Nicaragua. Un análisis de la Policía” en Saldomando, Cuadra y Baltodano, *Orden social y gobernabilidad en Nicaragua. 1990-1996*, Managua:, Cries.

El Nuevo Diario (2011), “El partido sobre la Constitución, dicen analistas. Borge proclamó con catecismo del leninismo”, recuperado el 28/02/2011 de <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/95797>.

Esgueva, Antonio (1999), “Conflictos y paz en la historia de Nicaragua”, *Serie Taller de Historia*, No 7, Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica, Managua.

Fonseca, Carlos (2009), *La democracia directa y el poder ciudadano en el socialismo del siglo XXI*, en revista *Correo*, Año 1, número 5 (julio-agosto), Managua.

Grigsby, William (2009), “Comicios municipales 2008-2009, triunfo legítimo vs. conspiración”, en revista *Correo*, Año 1, número 2, enero/febrero, Managua.

Largaespada, Angie (2012), “La participación en los gabinetes del Poder Ciudadano en Nicaragua”, en Gisela Zaremborg (coord.), *Redes y jerarquías: Representación, participación y gobernanza local en América Latina*, México, Flacso México.

Martí, Salvador, y Close, David (eds.), (2009), *Nicaragua y el FSLN (1979-2009). ¿Qué queda de la revolución?*, Barcelona, Ediciones Bellaterra.

McConnell, Shelley A. (2009), “La evolución incierta del sistema electoral nica” en Salvador Martí y David Close (eds.), *Nicaragua y el FSLN (1979-2009). ¿Qué queda de la revolución?*, Barcelona, Ediciones Bellaterra.

Miranda, Wilfredo (2013), “Democracia directa en vivo”, semanario *Confidencial*, recuperado el 21/11/2013 de <http://www.confidencial.com.ni/reportaje/13/democracia-directa-039-en-vivo-039>.

Montenegro, Sofía; Cuadra, Elvira, y Saldomando, Ángel (2009), *Nicaragua: entre la democracia y el autoritarismo*, Managua, Cinco.

Movimiento Renovador Sandinista (2013), Cuadro comparativo Constitución Política vs. reformas constitucionales orteguistas en <http://www.partidomrs.com/files/Analisis%20comparativo%20proyecto%20orteguista%20y%20Constituci%C3%B3n.pdf>.

Murillo, Rosario (2011), “Con orgullo sandinista y el bien común como objetivo supremo”, revista *Correo*, año 3, número 14 (febrero-marzo), Managua.

—(2009), *La Revolución desde la conciencia, Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional*, septiembre.

Núñez, Orlando (2009), “La lucha por el Gobierno y la lucha por el poder”, revista *Correo*, Año 1, No. 2 (marzo-abril), Managua.

—(2007), “Vamos hacia el sur, en alianza con las asociaciones navegando en la contradicción democracia-justicia social”, revista *Envío*, No. 301, abril, Managua.

Olivares, Iván (2013), “Ortega mantiene reelección indefinida”, semanario *Confidencial*, recuperado el 6/12/2013 de <http://www.confidencial.com.ni/articulo/15140/ortega-mantiene-la-reeleccion-indefinida>.

Pérez, Andrés (2008), *Entre el Estado conquistador y el Estado nación. Providencialismo, pensamiento político y estructuras de poder en el desarrollo histórico de Nicaragua*, Managua, Ihnca-UCA.

Picón, Gloria, y Álvarez, Leonor (2013), “Aprueban reforma parcial”, diario *La Prensa*, recuperado el 10/12/2013 de <http://www.laprensa.com.ni/2013/12/10/poderes/173852-aprueban-reforma-parcial>.

Prado, Silvio (2012), “Origen y desempeño de los Comité de Desarrollo Municipal y los Consejos de Poder Ciudadano en Nicaragua”, en Gisela Zarembeg (coord.), *Redes y jerarquías: Representación, participación y gobernanza local en América Latina*, México, Flacso México.

—(2010), *Libro blanco de las relaciones Estado-sociedad civil*, Managua, CEAP.

—(2009), *El modelo de organización y participación de la sociedad civil. ¿Qué aportó la cooperación internacional en los procesos de desarrollo tras el Mitch?*, en http://archivo.ecodes.org/pages/especial/mitch2009/doc/Silvio_Prado.pdf.

Radio La Primerísima (2007), *Desde ayer, el Conpes está encabezado por la dirigencia nacional del FNT*, en <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/13169>.

Ramírez, Sergio (1999), *Adiós muchachos. Una memoria de la revolución sandinista*, San José, Santillana.

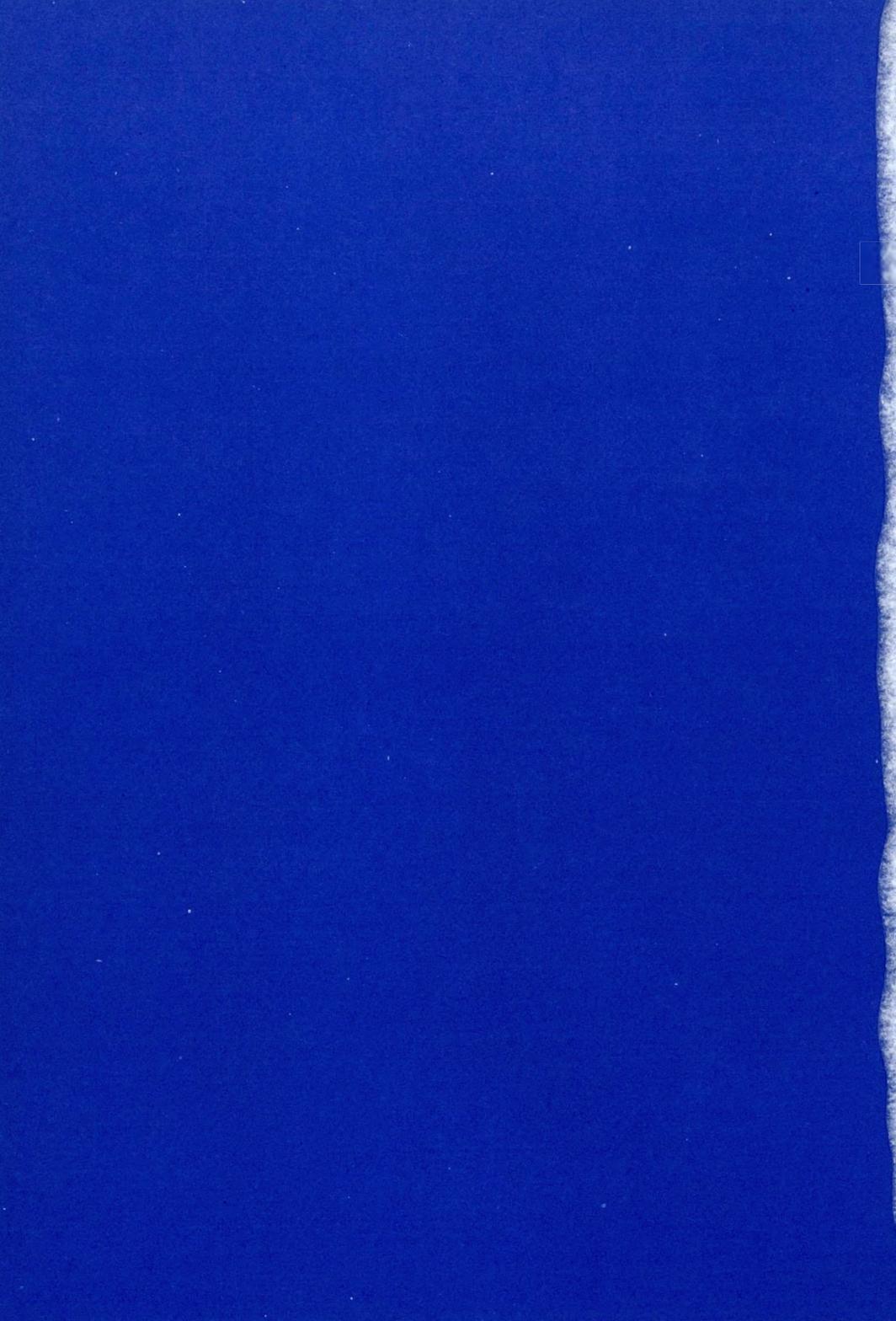
Saldomando, Ángel (2011), “La lenta mutación del FSLN”, en *Perspectivas*, suplemento de análisis político, No. 55, mayo en <http://www.confidencial.com.ni/cinco/5.2011.pdf>

—(1996), *Nicaragua con el futuro en juego*, Managua, Cries.

Serra Vázquez, Luis (2007). *La sociedad civil nicaragüense. Sus organizaciones y relaciones con el Estado*, Managua, Centro de Análisis Sociocultural UCA.

—(1989), “Limitada por la guerra; pendiente a futuro. Participación y organización popular en Nicaragua”, en *Nueva Sociedad*, No. 104, noviembre-diciembre.

Téllez, Dora M. (2000), “Nicaragua: entorno económico y social”, en Serbín, Andrés y Ferreira, Diego (comp.), *Gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en Centroamérica. El caso de Nicaragua*, Managua, Cries.



Las relaciones entre lo nacional y lo local en el Ecuador: los Gobiernos de izquierda en las dinámicas de acceso, expansión y control del poder político

Sebastián Mantilla Baca¹

1 Analista político. Candidato a doctor PhD en Ciencia Política por el Institut d'Études Politiques de Paris (Sciences Po). Presidente de la Red de Apoyo a Gobiernos Locales (Red-Gob) desde 2010 y director del Centro Latinoamericano de Estudios Políticos (Celaep) desde 2006. Editor de la *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. Columnista del diario *El Comercio* (Ecuador). Se ha desempeñado como profesor y conferencista en varias universidades como FLACSO Sede Ecuador, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) y Universidad Casa Grande, entre otras. Sus áreas de especialización son: democratización y formas de gobierno en América Latina; reforma del Estado y descentralización; inestabilidad e instituciones políticas. Entre sus últimas publicaciones consta el libro *Rafael Correa, balance de la Revolución Ciudadana* (Planeta, 2012) y *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina* (con Gerardo L. Munck) (Celaep, 2013).

Introducción

El presente artículo busca indagar sobre relación entre el poder nacional y el local (y viceversa), poniendo especial énfasis en los municipios del Ecuador de tendencia de izquierda.

Al igual que en otros países de América del Sur, como Brasil, Argentina, Uruguay, Venezuela, Bolivia y Chile (desde marzo 2014), Ecuador experimenta desde 2007 un proceso político de cambio, caracterizado por un giro hacia la izquierda (Seligson, 2007; Castañeda, 2006; Vilas, 2005).

Independientemente de las características propias y particulares de estos procesos políticos, elementos de orden ideológico y programático han llevado a que varios académicos definieran esta tendencia como “nueva izquierda” latinoamericana, “izquierda populista”, “socialismo del siglo XXI” o “tercera ola” de las izquierdas latinoamericanas (Moncagatta y Safranoff, 2013; Lanzaro, 2007).

Aunque existe en la actualidad gran variedad de estudios en América Latina que tratan de este giro hacia la izquierda, pocos se han detenido a analizar la dinámica que se ha dado entre lo nacional y lo local (y viceversa). Es decir, determinar en qué medida este cambio hacia la izquierda es producto de un proceso de “nacionalización” o “desnacionalización” (provincialización) de la política.

Entiéndase “nacionalización” cuando los procesos políticos son homogéneos a lo largo del territorio nacional y “desnacionalización” cuando las dinámicas políticas se distancian del nivel nacional y adquieren características propias a nivel local.

En este estudio partimos de la hipótesis de que en el Ecuador, desde el 2007, año en que irrumpió en la escena el Gobierno de la Revolución Ciudadana, se ha dado un proceso de “nacionalización” o “recentralización” de la política, pero que, de la lectura de los resultados de las elecciones del 23 de febrero de 2014, esta tendencia comienza a revertirse.

Esta “nacionalización” o “recentralización” de la política se derivó del proceso político y social que se impulsó con el Gobierno de izquierda del presidente Rafael Correa pero también de la aprobación de la nueva Constitución de la República en 2008, la cual modificó la estructura institucional del Estado, teniendo como principal efecto el reforzamiento del sistema presidencial, mayor concentración del poder de parte del Ejecutivo y el rompimiento de los mecanismos básicos de “*accountability horizontal*”.

Y aunque esta ola llegó a expandirse a lo largo del todo el territorio nacional, homogenizando los procesos políticos locales y haciendo que en las elecciones seccionales de 2009 triunfaran los candidatos de izquierda de Alianza País, esto dio un giro inesperado en 2014. Pese haber ganado un número importante de alcaldías, Alianza País perdió en los cantones de las ciudades más representativas del Ecuador, como Quito, Guayaquil, Cuenca, Ibarra, Ambato y Manta, entre otras.

Estos hechos nos ponen en evidencia los factores clave que han estado determinando las relaciones entre lo nacional y lo local en Ecuador.

Relación entre los niveles de Gobierno nacional y local en el Ecuador

Las relaciones entre el nivel nacional y el local de Gobierno desde 2007 ha sido diferentes a las décadas pasadas. Si en la época de las dictaduras militares predominó el centralismo, en los años ochenta y noventa entró en cuestión este modelo, lo que dio mayor predominio a lo local.

El modelo de desarrollo basado en la planificación central—característico del Estado centralista—fue revisado. En efecto, la crisis de la planificación central abrió espacio para la entrada en vigencia de otro paradigma económico, el que fue adoptado por los diferentes Gobiernos durante buena parte de los años ochenta, noventa e inicios del dos mil (Mantilla, 2012).

En este período, en el que el modelo de Gobierno fue predominantemente neoliberal, se hicieron varios intentos por promover la descentralización. En 1997 se expidieron la Ley Especial de Distribución del 15 % para

los Gobiernos seccionales y la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social.

En el año 2000 se creó la Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales, con el fin de promover un nuevo modelo de gestión en lo político, lo administrativo y lo fiscal en el interior de los Gobiernos locales. Sin embargo, esto avanzó de manera parcial.

A diferencia de otros países en los que se optó por una descentralización fiscal y política (Argentina y Brasil en 1988, Chile y Colombia en 1991 y Bolivia en 1994), la vía que siguió Ecuador fue más que nada de una descentralización administrativa o funcional (Mantilla, 2012).

Por ello, la iniciativa neoliberal que se da en la región de reformar las funciones del Estado, ir hacia la liberalización económica y la privatización de las empresas públicas avanzó poco en Ecuador.

La descentralización fiscal, la cual se impulsó en otros países de la región, partió de la idea de que las autoridades subnacionales debían gestionar sus propios presupuestos y ser, de igual modo, responsables de rendir cuentas de la manera cómo se utilizaban estos fondos, mientras que la descentralización política supuso la elección directa por parte de la ciudadanía de autoridades locales. La descentralización administrativa o funcional aplicada mayormente en Ecuador tendió a otorgar mayor responsabilidad a las autoridades y burocracias locales en la prestación de servicios públicos, así como en sectores de educación y salud.

Aunque en este período se crearon las instituciones para impulsar el proceso de descentralización, así como instrumentos legales para la transferencia de competencias, esto luego se estancó.

Posiblemente uno de los factores que afectaron con mayor peso en este proceso fue el inmovilismo proveniente del Gobierno central pero también las dinámicas de poder regional y local. Estas dinámicas fueron incluso motivo de conflicto en el Ecuador. Varios autores (Martz, 1972; Maiguashca, 1994; Menéndez Carrión, 1991; Quintero y Silva, 1991; Pachano, 1991 y 1996) han señalado que estos factores generadores de conflictos se convirtieron en la línea divisoria o clivaje que ha dificultado la integración nacional y procesos de descentralización.

Se aplica en el caso del Ecuador las nociones de centro y periferia para denotar no solo el conflicto entre un único centro y una única periferia, sino también para otros aspectos del conflicto a nivel de región (Sierra y Costa),

a nivel de provincia (Guayas -Pichincha, Manabí -Guayas, Azuay -Pichincha -Guayas) o a nivel de ciudades (Quito -Guayaquil -Cuenca).

Esto es lo que ha llevado a considerar la presencia de múltiples localismos que pugnan entre sí, en lo que podría llamarse como “país lleno de pequeños reinos” (Freidenberg, 2000).

Pero esos pequeños reinos, aunque tuvieron peso a lo largo de la historia nacional, fueron más notorios en los años, en los que se aplicaron las políticas de corte neoliberal y se tendió a debilitar el papel del Gobierno central. Allí fue cuando los Gobiernos locales de ciudades como Quito, Guayaquil y Cuenca adquirieron visibilidad nacional. Incluso a fines de los noventa y hasta 2005 era usual ver que mirara a alcaldes de las principales ciudades del país que se reunían para tratar temas locales y hasta de carácter nacional. Esto podría interpretarse como predominio de un modelo local, descentralizado y “desnacionalizado”, en términos políticos.

Sin embargo, con la llegada de la izquierda al poder y del Régimen de la Revolución Ciudadana en 2007, empezaron a darse pasos en sentido contrario. Todo esto se puso en marcha a partir de la aprobación de la nueva Constitución de la República en 2008 y la reforma de las leyes e instituciones del Estado. Es así que, de manera paulatina, comenzó a darse una mayor concentración del poder político por parte del Ejecutivo, imponiendo un juego político de nacionalización horizontal.

Esto, en lenguaje de los funcionarios de Gobierno, significó recuperar el rol del Estado en términos de regulación económica, redistribución de la riqueza social y territorial, dando énfasis a la planificación y al papel regulador de lo público, aumento de la eficacia institucional, fomento de la transparencia y participación ciudadana desde una perspectiva democrática.

El régimen de la Revolución Ciudadana y la irrupción de la “izquierda” en Ecuador

Tras varios años de inestabilidad política y continua ruptura del régimen democrático, Rafael Correa inauguró en 2007 una nueva etapa en la historia política del Ecuador.

La “Revolución Ciudadana” fue el paraguas simbólico bajo el cual el presidente Correa emprendió una serie de acciones en diversos campos con el fin de un construir un régimen diferente a todo lo que había existido en el pasado.

Apoyado por agrupaciones de izquierda, intelectuales, sectores sociales y organizaciones indígenas, Correa inició su Gobierno enarbolando un discurso de izquierda y proponiendo un cambio en el manejo de lo público: dejar atrás el modelo neoliberal por uno de mayor participación ciudadana, transformación social, manejo honesto de lo público y mayor garantía de derechos (Mantilla y Mejía, 2012: 9).

Rafael Correa llegó en el momento propicio. El país requería de un presidente que fuera capaz de impulsar una serie de transformaciones económicas, jurídico-institucionales, políticas y sociales y que, al mismo tiempo, enfrentara a grupos de poder que por décadas frenaron alternativas de cambio.

A diferencia de los Regímenes de izquierda como los de Brasil, Uruguay y Chile, el Gobierno de la Revolución Ciudadana en Ecuador se acercó más a los procesos emprendidos en Venezuela, Bolivia, Argentina o Nicaragua, en un intento por articularse a una tendencia regional que reclamaba mayor autonomía de la región, en lo que fue definido por funcionarios del Régimen de Correa, como los “pilares de un patrón posneoliberal” (Falconí y Muñoz, 2012).

Esta diferencia del Gobierno de Correa con respecto a otros de la misma tendencia en la región responde a una variación ideológica que varios especialistas han tendido a clasificar en dos grandes grupos: los Gobiernos de izquierda pragmática o socialdemócrata y los Gobiernos catalogados como de izquierda populista o radical (Castañeda, 2006; Lanzaro, 2007; Petkoff, 2005). Dentro del primer grupo se han incluido, por ejemplo, los regímenes de Lula da Silva y Dilma Rousseff en Brasil, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile, Tabaré Vázquez y José Mujica en Uruguay.

Dentro del segundo grupo están los de Hugo Chávez y Nicolás Maduro en Venezuela, Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador y Daniel Ortega en Nicaragua.

De acuerdo a Jorge Castañeda, este segundo grupo responde a la tradición del populismo latinoamericano (Castañeda, 2006: 9) y su alineamiento, a las posturas del Regimen cubano de los hermanos Castro.

Aunque el Gobierno del presidente Rafael Correa tiene claros rasgos populistas, se han incorporado en su gestión aspectos reformistas y tecnocráticos propios de los Gobiernos de socialdemócratas de izquierda. Podría incluso afirmarse que, a nivel externo hay plena correspondencia con los regímenes de Chávez, Maduro, Fernández o Morales en el sentido de mantener un discurso nacionalista y con fuerte retórica antiestadounidense, pero a nivel interno se aprecia un esfuerzo por tener un manejo más técnico de los asuntos públicos.

De allí que el proyecto político del Régimen de Correa ha procurado recuperar el papel protagonista del Estado a través del énfasis otorgado a la planificación, la gestión por resultados y la realización de obras públicas como carreteras, construcción de centrales hidroeléctricas, infraestructura en hospitales, escuelas y universidades públicas, entre otros. La idea ha sido contribuir a integrar y desarrollar más al país, superando así los vicios políticos de las “oligarquías ecuatorianas” (Falconí y Muñoz, 2012).

Tampoco esto ha impedido que el Gobierno de Correa siguiera ciertas pautas de la “izquierda populista latinoamericana”, como son el mantenimiento y la ampliación de los subsidios, el bono de desarrollo humano², bonos de la vivienda y programas de nutrición para escolares, entre otros. Muchos de estos programas han sido parte de la acción social de Gobierno pero también del manejo político y electoral.

Al igual que en Venezuela y Bolivia, por poner dos ejemplos, el afianzamiento de la izquierda en Ecuador se dio luego del desplome del sistema de partidos, los cuales, a la luz de los recientes procesos electorales, presentan debilidades considerables, fuertes asimetrías y poca institucionalización (Lanzaro, 2007: 40).

Incluso en el caso de Ecuador podría decirse que la crisis del sistema de partidos fue agudizada desde la llegada al poder político del presidente Correa. Incluso la batalla emprendida por el Régimen contra los partidos políticos tradicionales fue como un argumento usado para explicar el deterioro de la situación política, económica y social que tuvo el país en el

2 El “bono de desarrollo humano” consiste en una transferencia monetaria mensual a las madres de las familias de los sectores más pobres de la población ecuatoriana. Esto se realiza a través de la red nacional de bancos privados y se enfoca en el subsidio mensual a las familias que se encuentran en los quintiles 1 y 2 de pobreza.

pasado. De ahí la necesidad de impulsar un cambio y una reforma del sistema político existente.

Al no existir un marco jurídico que sustente el posterior proceso de cambio que proponía el Gobierno de la Revolución Ciudadana en Ecuador, se planteó como necesaria la idea de formular una nueva Constitución de la República. Esto fue planteado al Ecuador como el camino que permitiría encarrilar el proceso “revolucionario” (reformista, para otros) (Mantilla y Mejía, 2012).

Una vez redactada y aprobada la nueva Constitución en 2008, se emprendió un proceso de reforma y redacción de nuevos cuerpos legales, los cuales, a más de viabilizar la flamante Carta Política, sirvieron como medio para aumentar el poder del Ejecutivo sobre otras funciones del Estado y, por qué no, su predominio sobre la sociedad.

No solo que el Ejecutivo adquirió mayor peso, sino que funciones como el Legislativo y el Judicial perdieron atribuciones que antes tenían y que les permitían tener mayor control horizontal (*accountability*). La inestabilidad política que en años anteriores era algo normal en el Ecuador así como los reiterados conflictos con el Parlamento fueron reemplazados por mayor efectividad en términos de gestión y estabilidad en términos de gobernabilidad. Eso no ha implicado una mayor garantía de los derechos civiles y políticos.

Solo así se explica que, en estos años, el Gobierno de Correa haya tenido el camino expedito para la promulgación o reforma de leyes, así como la ausencia de control y fiscalización de las otras funciones del Estado.

A pesar de que el Ejecutivo ha ido acumulando más poder y ha adquirido mayor margen de maniobra, algunos de los grupos que un inicio se unieron a esta propuesta se fueron quedando de lado, sobre todo aquellos que destacaban la importancia de mayor participación social y de un cambio desde las bases.

A medida que el Régimen de la Revolución Ciudadana se ha ido distanciando de los grupos de izquierda, ambientalistas, organizaciones sociales e intelectuales críticos, se ha ido aproximando a amplios sectores populares y clientelas que antes eran reducto de organizaciones políticas de corte populista como el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (Prián) y el Partido Sociedad Patriótica (PSP).

En el caso del Ecuador y del Gobierno de la Revolución Ciudadana, no podría hablarse de un ejemplo de Régimen de izquierda, sino más bien, como señala Carlos de la Torre, de un “populismo o neopopulismo de izquierda”, muy similar al de Hugo Chávez o Evo Morales, con énfasis en la aplicación de “políticas redistributivas, nacionalismo, intervención estatal y promoción de la organización y participación popular” (De la Torre, 2013: 121).

No obstante, a diferencia de Venezuela y Bolivia, en donde efectivamente sí se han creado mecanismos institucionales para promover la participación, sobre todo a nivel local, en Ecuador se ha reducido al voto. Con la salvedad de que, una vez que el pueblo ha votado, se ha “sobrentendido” que el electorado debe someterse políticamente al líder (Peruzzotti, 2008).

Esta visión de la democracia no toma en consideración los mecanismos de rendición de cuentas más allá de las elecciones y de las formalidades de la democracia liberal. Esto, al contrario, viene a ser como un impedimento para que se exprese la voluntad popular. Correa, en muchos momentos, se ha visto como la encarnación de los deseos populares de cambio.

Esto, a más de lo que se ha mencionado en términos institucionales, ha dado al presidente Correa un importante peso a nivel nacional, habiendo llegado incluso a trascender al nivel local. Es decir, el liderazgo de carácter populista, junto al manejo centralizado del poder, ha permitido que el Gobierno de Correa amplíe su esfera de influencia a lo largo de todo el territorio nacional, homogenizando, “aparentemente” y al menos hasta las elecciones seccionales del 23 de febrero de 2014, los procesos políticos locales.

Dinámicas de acceso, expansión y control del poder nacional al local

En los últimos años, el proceso de acceso, expansión y control del poder por parte de los partidos y movimientos políticos de izquierda no ha sido mayormente significativo sino hasta la llegada al poder del Movimiento Alianza País, agrupación política del presidente Rafael Correa.

Antes del triunfo de Correa en 2006, el Ecuador atravesaba una etapa de alta inestabilidad política (Pachano 2004). En menos de 10 años

fueron depuestos tres presidentes constitucionales: primero fue Abdalá Bucaram en 1997, luego Jamil Mahuad en 2000 y, finalmente, Lucio Gutiérrez en 2005. Ninguno de ellos pudo terminar el período para el que fueron electos.

A más de la inestabilidad, otra característica de este período fue la crisis del sistema de partidos. Estos dejaron de canalizar las demandas de la población y en muchos casos cumplieron la función de ser maquinarias electorales para llegar al poder.

Si en las elecciones de 1996 los partidos políticos que mayor votación tuvieron a nivel local fueron el Partido Social Cristiano (PSC), Democracia Popular (DP), Izquierda Democrática (ID) y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) (ver Cuadro No. 1), en las votaciones de 2000 se mantenía la tendencia, con la salvedad de que, a más de la ID y el PSC, otras agrupaciones políticas como el MPD y Pachakútitk se expandieron en términos electorales (ver Cuadro No. 1).

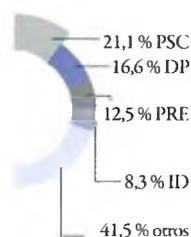
**Cuadro No. 1: Resultados elecciones
alcaldes Ecuador 1996-2009**

EL MAPA POLITICO REGIONAL Y LEGISLATIVO

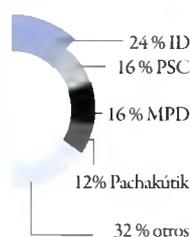
■ A. País ■ PSC ■ ID ■ PRE ■ DP ■ Pachacútitk ■ PSP ■ MPD

ALCALDES

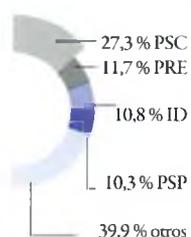
Año 1996



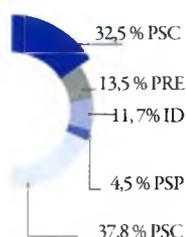
Año 2000



Año 2004



Año 2009



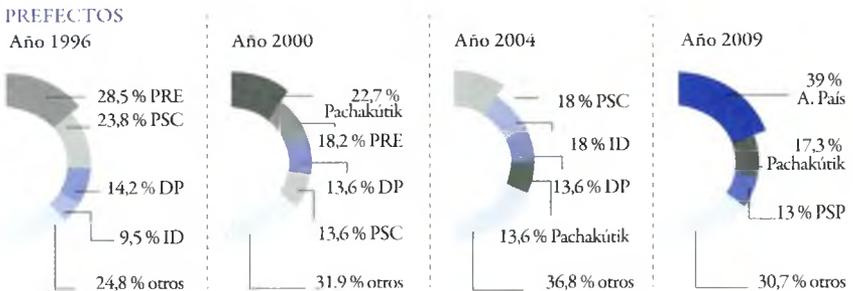
Fuente: Diario *El Comercio* (2014)

Este cambio en la preferencia del voto se dio por el alto nivel de fragmentación política que ha existido, pero también por nivel de volatilidad que

se ha mantenido en el Ecuador tanto a nivel nacional como local. El hecho de que hayan aparecido en 2000, 2004 e incluso en 2009 nuevas agrupaciones políticas dice mucho de los niveles de fragmentación y volatilidad, pero también del nivel de agotamiento del sistema de partidos imperante.

Por ejemplo, a nivel de las elecciones de prefectos (máxima autoridad a escala de la provincia), se aprecia, en términos generales, la tendencia existente a nivel municipal, en la que los partidos que lograron mayor representación son el PSC, PRE, ID y DP (elecciones 1996), pero eso comenzó a cambiar para las elecciones de 2000, en las que el movimiento político indígena Pachakútik tuvo a nivel provincial el 22,7 % de prefecturas, seguido del PRE con 18,2 %, DP con 13,6 % y el PSC con 13,6 %. Para las elecciones de 2004, aunque hay una variación en los porcentajes logrados por las principales fuerzas políticas, se mantienen como partidos predominantes el PSC, ID, DP y Pachakútik (ver Cuadro No. 2).

Cuadro No. 2: Resultados elecciones prefectos Ecuador 1996-2009



Fuente: Diario El Comercio (2014)

No obstante, un punto de quiebre fueron las elecciones de 2009. En los resultados de las elecciones locales, tanto a nivel de alcaldes (cantones) como a nivel de prefectos (provincias), se aprecia una importante votación en favor de

Alianza País. En las elecciones generales para alcaldes obtuvo una votación del 32,5 %, seguido del PRE con 13,5 %, la ID con 11,7 % y PSP con 4,5 %. En las elecciones del mismo año para prefectos, Alianza País obtuvo una votación del 39 %, seguido de Pachakútik con el 17,3 % y PSP con el 13 %.

Estos resultados a nivel local no reflejan lo que pasa a nivel nacional con estas organizaciones políticas. Fue a partir de las elecciones generales de 2002 que fue disminuyendo la participación de partidos tradicionales como PSC, ID, DP, PRE. Emergieron en el escenario nacional líderes alternativos y agrupaciones políticas, como el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (Prian) o el Partido Sociedad Patriótica (PSP). En ese año, el Prian y el PSP llegaron a controlar el 14,18 % del Congreso, frente al 53,31 % que tenían en ese momento los partidos tradicionales.

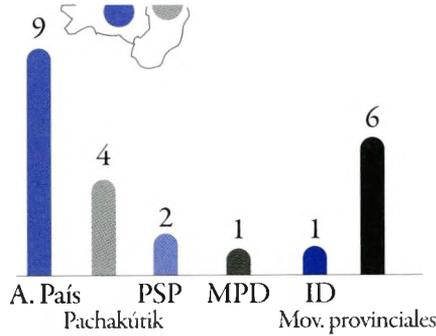
En 2006, el Prian y el PSP tenían el 45,55 % y los tradicionales, 32,6 %. En las votaciones de 2009, tras el triunfo de la izquierda congregada en torno de Alianza País, el Prian y el PSP comenzaron a quedarse relegados, habiendo sido considerados por los seguidores del presidente Rafael Correa como partidos tradicionales, emergió así Alianza País como la fuerza política mayoritaria.

Un aspecto que resulta importante mencionar es que, a partir de estas elecciones, el nivel de fragmentación del sistema de partidos ha tenido a disminuir, pero, al mismo tiempo, se da a nivel nacional una disminución de la competitividad, bajos niveles en el cambio de las preferencias de los ciudadanos (la volatilidad disminuye) y una virtual desaparición de los partidos tradicionales, que hasta poco tiempo atrás controlaban el sistema.

Si se comparan los resultados de las elecciones seccionales de 2009 con las de febrero de 2014, se aprecia poca variación a nivel de provincia pero cambios significativos a nivel de cantones (alcaldías).

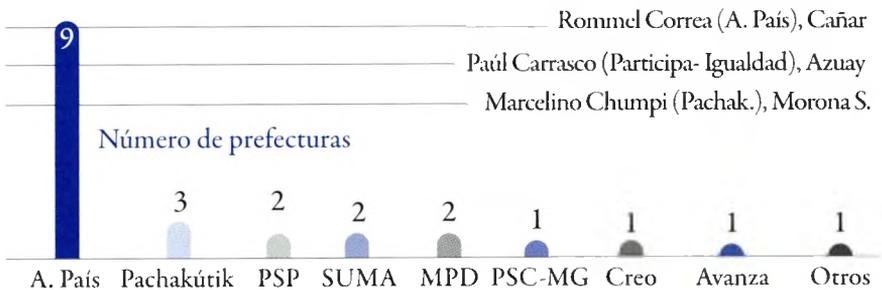
Alianza País, en los comicios de 2009 y de 2014, logró nueve prefecturas. Esto se mantuvo igual. Las otras fuerzas políticas mantuvieron de manera relativa su votación. Es decir, presistió la tendencia que existió en 2009 en el número de prefecturas: Pachakútik, Partido Sociedad Patriótica (PSP) y Movimiento Popular Democrático (MPD). La diferencia en las votaciones de 2014 a nivel de provincia fue la aparición de nuevas fuerzas políticas y tradicionales, como el movimiento SUMA (con dos prefecturas), PSC-MG (una prefectura), Creo (una prefectura) y Avanza (una prefectura) (ver cuadros Nos. 3 y 4).

Cuadro No. 3: Resultados elecciones prefectos 2009



Fuente: Diario *El Comercio* (2014)

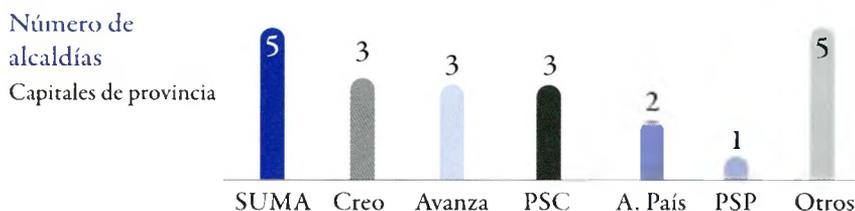
Cuadro No. 4: Resultados elecciones prefectos 2014



Fuente: Diario *El Comercio* (2014)

A nivel de cantones, las elecciones de 2014 muestran cambios. Pese a que Alianza País tuvo una importante votación a nivel nacional y logró ganar cerca de cien municipios, perdió en las ciudades más grandes y representativas. De las 10 ciudades con mayor población del Ecuador, el movimiento del presidente Rafael Correa solo logró ganar en una: Durán. No así en ciudades con fuerte peso político a nivel nacional, como Quito, Guayaquil, Cuenca, Santa Domingo de los Tsáchilas, Machala, Portoviejo, Manta, Loja y Ambato (ver Cuadro No. 5).

Cuadro No. 5: Resultados 10 ciudades principales - elecciones alcaldías Ecuador 2014

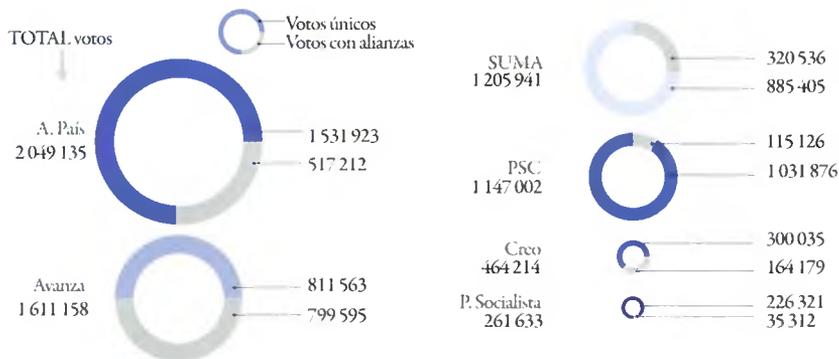


Fuente: Diario *El Comercio* (2014)

Si en las elecciones presidenciales de 2013 Alianza País y Creo fueron las dos organizaciones políticas con mayor votación, en las elecciones seccionales de 2014 la sorpresa fue la votación que consiguieron el partido Avanza (aliado del presidente Rafael Correa) y SUMA (fuerza política de derecha que tuvo una votación reducida en las presidenciales). Este redimensionamiento del mapa electoral local deja, en relación del número de votos totales, los siguientes resultados: Alianza País con 2 049 135 votos, Avanza con 1 611 158 votos, SUMA con 1 205 941 votos, PSC con 1 1447

002 votos, Creo con 464 214 votos y el Partido Socialista con 261 633 votos (ver Cuadro No. 6).

Cuadro No. 6: Resultados elecciones alcaldías Ecuador 2014



Fuente: Diario *El Comercio* (2014)

Si en anteriores procesos electorales el Prian, el PSP, el PRE y el MPD comenzaban quedar relegados, en las elecciones de 2014 se consolidó esa tendencia.

Lo que resulta notorio también es el porcentaje de los votos obtenidos en alianza. En el caso del movimiento Alianza País, el 25 % de las alcaldías fue resultado de coaliciones con movimientos locales. No obstante, el 50 % de las alcaldías logradas por Avanza se debe a las alianzas con líderes y movimientos locales, el 75 % en el caso de SUMA, el 78,85% en el caso del PSC, el 54,67% en el caso de Creo y el 15,49% en el caso del Partido Socialista.

De esto se puede concluir que el peso de las alianzas con líderes y movimientos locales para Alianza País fue menor, no así en el caso de Avanza, SUMA, PSC y Creo. Esto evidencia la existencia de una escisión de lo nacional con lo local. Más concretamente, el apareamiento de un proceso de desnacionalización de la política al menos en ciudades en las que no triunfó Alianza País.

Aunque no se pueden generalizar las causas que incidieron para que Alianza País haya tenido un importante revés electoral en ciertas ciudades del país, se podrían mencionar las siguientes: errores de estrategia de campaña, sectarismo y conflictos en la selección de candidatos y deficiente gestión de los postulantes que fueron a la reelección, entre otros.

En cuanto a la estrategia, el error fue optar por una línea de campaña uniforme en todo el país. En términos de mensaje, imagen y acciones, fue la misma. En toda propaganda aparecía el presidente Rafael Correa, rodeado de sus candidatos locales, con un solo mensaje en todas las ciudades del Ecuador: “Vota todo, todito 35”. De esta manera, el presidente Correa aparecía como el gran elector, restando identidad, carácter propio y cercanía de los candidatos locales. Esto partía de la suposición de que los factores que inciden a nivel nacional iban a serlo a nivel local, lo que no fue así.

De igual modo, varios líderes políticos locales sobrevaloraron el peso que pudo haber tenido la imagen del presidente Rafael Correa (endoso del voto) sobre los candidatos a nivel local, sumados a esto las obras realizadas por el Gobierno en los últimos años, el apoyo partidista, la cobertura en medios de comunicación, el soporte de las instancias desconcentradas del Gobierno central a nivel local (ministerios y secretarías de Estado), el uso político de los programas sociales y subsidios y el manejo clientelar de las campañas (compra de votos por favores o puestos de trabajo).

Estos líderes locales, al haber visto la conveniencia de ser candidato de Alianza País por los motivos que se acaba de mencionar, pensaron que esto no solo les aseguraría un triunfo fácil, sino incluso que, una vez ganadas las elecciones, les iba a permitir tener mayores recursos para su localidad y gestionar por consiguiente más obras para sus territorios.

Sin embargo, esto no pesó en los electores el momento de decidir su voto. El alcalde de Quito, Augusto Barrera, inauguró durante 2013 varias obras, muchas de ellas cofinanciadas por el Gobierno Nacional, como el proyecto del Nuevo Metro. Sin embargo, la intervención del presidente Rafael Correa en su campaña le restó protagonismo y liderazgo. Según declaraciones del propio Barrera, “la entrada en la segunda fase de la campaña generó resultados equívocos. El efecto electoral en

las últimas semanas, lo que alguien llamó desbarrerizar la campaña#, fue claramente adverso³.

Según Ramiro González, presidente del partido Avanza, la gran equivocación de Alianza País fue haber planteado una campaña nacional en una elección local. “Todo el mundo se tomaba fotos con el presidente, y lo que la gente quería saber es su propuesta (del candidato local)”⁴.

Algo parecido sucedió en la ciudad de Cuenca. Paúl Granda, candidato para la reelección también de Alianza País, tuvo el apoyo durante su gestión del Gobierno central. Una de las principales obras que comenzó a realizar Granda fue la construcción del nuevo tranvía en Cuenca. No obstante, el error en la designación de los candidatos pesó a la final. Marcelo Cabrera, que estaba alineado con el Gobierno pero que no fue tomado en cuenta en las elecciones internas de Alianza País, triunfó en las elecciones bajo el membrete de un movimiento local.

En Alianza País, pese a que se dieron primarias en cada una de las provincias, varias candidaturas fueron impuestas por la dirigencia nacional con base en criterios subjetivos y de cercanía con los mismos.

Esto hizo que, antes de las elecciones, el momento de la inscripción de candidaturas ante el Consejo Nacional Electoral (CNE), parte de los militantes y simpatizantes de Alianza País en ciertas provincias impugnara a los candidatos que fueron impuestos “desde arriba”. Un caso de este tipo se dio en la provincia del Guayas. Una de las candidaturas objetadas ante la Junta Electoral del Guayas fue la exparlamentaria Alexandra Arce, que fue inscrita como candidata a la Alcaldía de Durán (provincia del Guayas). Ella fue impugnada por sus coidearios Galo Rea, Alfonso Córdova, Jorge Loayza, Mónica Delgado y María Mendieta, quienes manifestaron —según recoge la prensa de Ecuador— que “Arce no fue la triunfadora del proceso interno realizado por AP, ya que el ganador fue Córdova”.

En otros casos, Alianza País optó por hacer alianzas con líderes locales que tenían importante aceptación local pero que no necesariamente pertenecían al movimiento. Esto les llevó a tejer coaliciones con líderes locales que en algún momento militaron en otros partidos políticos pero que,

3 Diario *El Comercio*, Quito, domingo 30 de marzo de 2014, pp. 4-A

4 Diario *El Comercio*, viernes 29 de febrero de 2014, p. 3-A

por su nivel de popularidad, podrían asegurar a Alianza País un triunfo. No obstante, esto funcionó en unos casos y en otros, no.

Jimmy Jairala, con pasado político en el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), ganó en las elecciones para la Prefectura del Guayas. Hay que tomar en cuenta que Jairala iba en esta ocasión para la reelección. No obstante, Montgomery Sánchez, otro candidato que fue a la reelección por Alianza País, perdió en las elecciones para prefecto de la provincia de El Oro. Al igual que Jairala, Sánchez también perteneció al PRE, pero en este caso buscaba su quinta reelección como prefecto. Es importante mencionar que estos dos candidatos participaron en los comicios de 2014 en coalición entre Alianza País y el movimiento local que lideraba en su provincia.

En los casos de varios militantes de Alianza País que no tuvieron acogida dentro de su propio movimiento porque la dirigencia provincial o la nacional se impuso, optaron por participar a través del partido Avanza, e incluso, cuando no tuvieron opción dentro de este último, fueron a través del Partido Socialista.

Este sectarismo, que fue evidenciado luego por el propio presidente Rafael Correa, hizo que un partido como Avanza, que tenía posibilidades electorales limitadas, haya logrado cerca de 40 alcaldías de las 221 que existen en el Ecuador. En el caso del Partido Socialista no se puede hablar de una recomposición ni reestructuración a nivel local o nacional, sino de la opción que se le abrió al haber dado posibilidades de participar a candidatos que fueron descartados por Alianza País o Avanza. Por ejemplo, Lenin Valle, candidato del Partido Socialista, triunfó en un cantón de la provincia del Guayas (El Empalme), en donde la población desconocía casi por completo la tendencia de este partido. Este cantón fue por lo general bastión de los partidos de populistas y de derecha que han predominado por años en la provincia del Guayas.

Un aspecto, que sí cabe destacar, es la estrategia de campaña adoptada por los partidos que ganaron a nivel local, como Avanza, SUMA y Creo. Estos, en lugar de seguir una línea general como hizo Alianza País, se enfocaron en temas y problemáticas locales.

Podría decirse que esas líneas divisorias o clivajes que siempre existieron entre el nivel nacional y el local (centro-periferia) se activaron en las elecciones locales, adquiriendo mucha más relevancia el discurso que

se dirigía a atender problemáticas locales (calidad de los servicios públicos, problemas de inseguridad, movilidad, etc.) que los ejes que estructuraban la dinámica de la política nacional (enfrentamientos ideológicos entre posturas de izquierda y derecha).

Algo que todavía no podría determinar con exactitud tiene que ver con el peso negativo que pudo haber tenido en los resultados de las elecciones seccionales el deterioro que Alianza País comenzó a tener desde finales de 2013. Hay temas que comenzaron a tener importancia en la opinión pública nacional: la iniciativa del Gobierno de explotar el petróleo que se encuentra en el Parque Nacional Yasuní, la posición del presidente frente a la postura mantenida por sus asambleístas frente a la despenalización del aborto, la aplicación del Decreto 016 que llevó a la disolución de la ONG ambientalista PachaMama y el enfrentamiento y la sanción a medios de comunicación y periodistas, como lo ocurrido con el caricaturista Xavier Bonilla (Bonil), entre otros aspectos.

Todos estos podrían ser considerados como signos de agotamiento del Gobierno de la Revolución Ciudadana y del propio presidente Rafael Correa, el que mostraría un claro alejamiento de sus posturas iniciales y que le sirvieron en su momento para conseguir apoyo de amplios sectores sociales, ambientalistas, indígenas, trabajadores, etc.

Darí­a la impresión de que Correa está sufriendo las consecuencias de los Gobiernos populares que han tenido por años el Ecuador y varios países de América Latina.

Conclusiones

Los estudios acerca del acceso, la ampliación y el control del poder político a nivel territorial son relativamente nuevos en el campo de la ciencia política.

Generalmente, este tipo de aspectos, como es la relación entre lo nacional y lo local, ha sido abordado indirectamente desde la perspectiva de los estudios sobre descentralización o de los sistemas de partidos y puede ayudar a esclarecer esta problemática.

Sin embargo es importante mencionar que el análisis de los procesos de descentralización y, dentro de este campo, la formulación y

la gestión de políticas públicas no explican el juego político que se da a nivel local y que puede ser realmente explicativo de cómo se dan las dinámicas políticas locales en un marco más amplio, como es el nacional.

En este trabajo, hemos optado por ensayar una perspectiva más amplia, que toma en cuenta las interrelaciones entre lo nacional y lo local a través del peso que ha adquirido en el juego de la política el nivel nacional pero también a partir del análisis de la distribución de la votación a nivel subnacional entre 1996 y 2014.

Si hasta las elecciones de presidenciales de 2013 se apreciaba en el Ecuador una fuerte tendencia hacia la “nacionalización” de la política, es decir, donde los procesos políticos tienden a homogeneizarse a lo largo de todo el territorio nacional, los resultados de las elecciones seccionales de febrero de 2014 muestran un cambio. El revés electoral de Alianza País en las urnas confirma una tendencia de “desnacionalización”, en la que las dinámicas locales se alejan de lo nacional y adquieren características propias.

La creciente expansión que tuvo el Gobierno de la Revolución Ciudadana desde 2007 en todos los ámbitos parece que llegó a su límite. La gran influencia que ha tenido el Gobierno Nacional no ha podido, al menos en la mayoría de las ciudades capitales de provincia, homogeneizar los procesos políticos locales.

El acceso al poder político nacional no ha logrado, al menos con base en lo ocurrido recientemente en el Gobierno de “izquierda” de la Revolución Ciudadana en Ecuador, expandirse y mantener el control del poder político a nivel local.

Bibliografía

Calvo, Ernesto (2004), “La letra chica del contrato democrático: Política subnacional y representación política”, *Lo que vendrá*, vol. 1, No. 2, pp. 35-37.

Calvo, Ernesto, y Marcelo Escolar (2005), *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.

- Carrión, Fernando (2008), “La descentralización como geometría variable”, en Fernando Carrión y Brigitta Villaronga (comp.), *Descentralizar: un derrotero a seguir*, Edit. FLACSO, Quito, pp. 33-50.
- Castañeda, Jorge, (2006), “Latin America’s Left Turn”, en *Foreign Affairs*, vol. 85, No. 3, pp. 28-43.
- De la Torre, Carlos (2012), “Rafael Correa, un populista del siglo XXI”, en Mantilla Baca, Sebastián, y Santiago Mejía, *Rafael Correa: balance de la Revolución Ciudadana*, Edit. Planeta, Quito, pp. 151-170.
- De la Torre, Carlos (2013), “El populismo latinoamericano: entre la democratización y el autoritarismo”, en *Nueva Sociedad*, vol. 247, pp. 120-137.
- Dosek, Tomas, y Flavia Freidenberg (2013), “La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición”, en *Politai*, revista de ciencia política, Año 4, segundo semestre, No. 7, pp. 161-178.
- Escolar, Marcelo, (2011), “Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en Estados democráticos multinivel”, *Revista de la SAAP*, Vol. 5, No. 2, pp. 263-304 .
- Falconí, Fander, y Pabel Muñoz (2012), “Ecuador: de la receta del ‘Consenso de Washington’ al posneoliberalismo”, en Mantilla Baca, Sebastián, y Santiago Mejía, *Rafael Correa: balance de la Revolución Ciudadana*, Edit. Planeta, Quito, pp. 75-96.
- Gibson, Edward, y Julieta Suárez-Cao (2010), “Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina”, *Comparative Politics*, vol. 43, No. 1, pp. 21-39.
- Hoyos Gómez, Diana (2005), “Evolución del sistema de partidos en Colombia 1972-2000. Una mirada a nivel local y regional”, revista *Análisis Político* No. 55, pp. 1-26.
- Lanzaro, Jorge (2007), “La tercera ola de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social democracia”, en *Encuentros Latinoamericanos, siglo XXI: el lugar de la izquierda en América Latina. Pensamiento, sociedad y democracia*”, pp. 20-57.
- Leiras, Marcelo (2010), “Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina”, en revista *Política y Gobierno*, vol. XVII, 2, II semestre, pp. 205-241.

- López, Santiago (2007), “¿Son las elecciones municipales elecciones locales? Estimando diferencias de resultados y comportamiento electoral”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* No. 16, pp. 73-102.
- Mantilla Baca, Sebastián, y Santiago Mejía (2012), *Rafael Correa: balance de la Revolución Ciudadana*, Edit. Planeta, Quito.
- Moncagatta, Paolo, y Ana Safranoff (2013), *¿Quién vota por la ‘nueva izquierda’ latinoamericana?*, ponencia presentada en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Alacip, Bogotá, 25-27, sept. 2012.
- Martz, John (1972), *Ecuador: Conflicting Political Culture and the Quest for Progress*, Boston, Allyn and Bacon.
- Maignushca, Juan (1994), “El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895”, en Maignushca, Juan (edit), *Historia y región en el Ecuador*, Quito. Flacso y Corp. Editora Nacional.
- Menéndez, Carrión, Amparo (1991), “Región y elecciones en Ecuador: 1952-1988. Elementos para el debate”, documento de trabajo No. 6. Quito, Flacso.
- Pachano, Simón (2011), *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú*, Flacso, Sede Ecuador, Quito.
- Pachano, Simón (2004), “Partidos y representación en la Región Andina”, Agora Democrática (ed.), *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, Lima: IDEA Internacional.
- Petkoff, Teodoro (2005), “Las dos izquierdas”, *Nueva Sociedad*, vol. 197, pp. 114-128.
- Peruzzotti, Enrique (2008), “Populismo y representación democrática”, en Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti (eds.), *El populismo y nuevas democracias en América Latina*, Flacso, Quito.
- Piquet Carneiro, Leandro, y María Hermínia Tavares de Almeida (2008), “Definiendo a Arena Política Local: Sistemas Partidários na Federação Brasileira”, *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 51, No. 2, pp. 403-432.
- Quintero, Rafael, y Érika Silva (1991), “Estado, nación y región. Algunos elementos teóricos para su análisis”, *Ecuador Debate* No. 3, Quito, CAAP, pp. 61-69.
- Seligson, Mitchell (2007), “The Rise of Populism and the Left in Latin America”, en *Journal of Democracy*, vol. 18, No. 3, pp. 81-95.
- Sousa Silva, Pedro Gustavo de (2013). “A linha política” do PT em debate: conflitos intrapartidários”, ponencia presentada en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Alacip, Bogotá, 25-27 de sept.

Suárez Cao, Julieta (2011), “Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina, *Revista de la SAAP*, vol. 5, No. 2, pp. 305-321.

Suárez Cao, Julieta, y Flavia Freidenberg (2010), “Multilevel Party Systems and Democracy. A New Typology of Parties and Party Systems in Latin America. Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington DC.

Vilas, Carlos (2005), “La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares”, en *Nueva Sociedad*, vol. 197, pp. 84-99.

4

Las ciudades
precursoras
de la izquierda

La izquierda política en las elecciones subnacionales de Lima Metropolitana

José Luis Incio¹ y Manuel Dammert Guardia²

1 Docente, Departamento de Ciencias Sociales (PUCP). Correo: jincio@pucp.pe.

2 Docente, Departamento de Ciencias Sociales (PUCP). Correo: manueldammert@gmail.com.

Introducción

Dentro del imaginario sobre el papel de Gobiernos locales en ciudades capitales en América Latina, se suele ubicar la gestión de A. Barrantes (1983-1986), del frente político Izquierda Unida (IU), en la ciudad de Lima (Perú) como un hito en por lo menos dos sentidos: por un lado, como precursor de una forma de gestionar una ciudad capital a través de un conjunto de políticas urbanas con un importante componente de participación y política social. Siendo el caso del programa Vaso de Leche un ejemplo repetido por todos los autores que analizan esta gestión, aunque no fuera ni el único ni el más importante elemento de su gestión (ver Schonwalder, 2002). En segundo lugar, por ser considerada la primera vez que una agrupación política de izquierda obtiene la Alcaldía de una ciudad capital como resultado de elecciones democráticas.

Treinta años después (2010), Susana Villarán resultó electa alcaldesa de Lima con la agrupación política Fuerza Social (FS)³. La agrupación FS se presentó a las elecciones bajo una alianza con otras agrupaciones políticas vinculadas a la izquierda política. Además, al inicio de la campaña electoral, la entonces candidata Villarán intentó asociar sus propuestas a la imagen de Barrantes y a algunos hitos de Izquierda Unida en el Gobierno municipal. Este hecho sería mencionado por la misma candidata cuando señaló su participación durante esa gestión municipal en programas específicos, como el Vaso de Leche. Pese a que posteriormente intentaría generar una distancia con ser identificada como una candidata de “izquierda” y tratar de generar una imagen vinculada al centro político, es posible afirmar que Villarán es la alcaldesa que dentro de los últimos treinta años ha estado más en las organizaciones políticas de izquierda y con una propuesta vinculada a este espectro político⁴.

3 Fuerza Social (Susana Villarán) obtuvo 34,171 % de los votos emitidos. En segundo lugar y muy cerca quedó el Partido Popular Cristiano (PPC) (Lourdes Flores), con 33,426 %.

4 No es nuestro objetivo definir los significados y alcances que tiene la discusión de izquierda-derecha en la política peruana o local (Lima) o entrar en el debate si actualmente son categorías que generen diferencias importantes entre políticos y electores.

Este escenario planteó un conjunto de preguntas respecto a la posibilidad de resurgimiento de una propuesta de izquierda como una opción viable política y electoralmente. Adicionalmente, la presencia del candidato presidencial Ollanta Humala (Partido Nacionalista), con una agenda inicialmente vinculada a sectores de la izquierda y que posteriormente se fue alineando con una postura de centro en las elecciones presidenciales de 2006 y 2011, en las que obtuvo el segundo y el primer puestos, respectivamente, llevó a muchas personas a afirmar rápidamente el “renacer” de un voto de tendencia de izquierda en el país y en Lima.

Tomando como referencia este contexto y las ideas que generó en el debate público, este artículo tiene por objetivo analizar los resultados electorales para el Gobierno municipal de Lima en el período 1980-2010. De esta manera, se busca aportar a los estudios sobre la izquierda en elecciones subnacionales. Debido a lo extenso que puede ser el tema y las múltiples aristas que tiene, nos concentraremos en las elecciones por la Municipalidad Metropolitana de Lima y tomaremos como marco temporal la década de los ochenta hasta las elecciones municipales de 2010. Nuestro objetivo es describir el comportamiento electoral que presentaron los grupos de izquierda durante este período analizado. Para cumplir este objetivo, se utilizará la información proveniente del portal Infogob, del Jurado Nacional de Elecciones, en el que se muestran de una forma amigable los datos de todos los procesos electorales acontecidos en el Perú desde 1931.

Es necesario señalar dos advertencias respecto al análisis que sigue. En primer lugar, el artículo se limita principalmente a las tendencias del voto para el caso de Lima Metropolitana, dejando en segundo lugar el voto en los distritos⁵. En segundo lugar, un aspecto que merece mayor atención es el análisis de la gestión municipal. Dado a que actualmente [2014] estamos en

5 El área metropolitana de Lima posee dos niveles de Gobierno municipal. Por un lado, la Municipalidad Metropolitana de Lima (la que tiene un carácter especial debido a su estatus de capital del país y su concentración poblacional y económica). Además, esta área metropolitana se conforma de 43 distritos, de los cuales 42 tienen un alcalde distrital elegido a través de elecciones y que cuentan con autonomía política y administrativa. Esta situación—in menciónar la conurbación existente con la provincia constitucional de Callao, que a su vez está conformada por seis municipalidades distritales y una provincial— hace de Lima una ciudad dividida administrativamente y con una importante disputa política entre las autoridades electas de cada autoridad subnacional.

el último año de la gestión de Villarán, es difícil realizar un análisis detallado de su gestión y de los alcances de los programas y reformas implementados por la actual gestión.

El artículo parte de la premisa del rol especial que ocupa la Alcaldía de Lima como plaza política. Las dificultades de gobernar una ciudad como Lima⁶ resultaban evidentes no solo por los problemas en términos de planeamiento urbano y gestión experimentados en las décadas previas, sino además por ser una ciudad marcada por las constantes demandas de sectores que ingresaban a la vida urbana y generaban formas consideradas no apropiadas de vincularse con el empleo, la política y la “producción de ciudad” y que provocaban efectos negativos (por ejemplo, recaudación de impuestos).

Además, era una ciudad difícil de gobernar desde lo local en dos sentidos, que estarán presentes a lo largo de las décadas siguientes a la década de los ochenta hasta la actualidad. En primer lugar, por la copresencia del Gobierno nacional y del local, que se expresa en las tensiones entre la centralidad de la ciudad y la búsqueda de autonomía de su Gobierno local (Dietz y Tanaka, 2002). Siempre ha existido el mito que Lima constituye la segunda plaza política más importante luego de la Presidencia de la República. Sin embargo, no existe mayor vínculo entre ser alcalde y posteriormente ser presidente. Los alcaldes de Lima que decidieron postularse a la Presidencia obtuvieron importantes derrotas, o solo alcanzaron un segundo puesto electoral.

Esta copresencia se expresa tanto en que ambas instancias de Gobierno “se ocupen de Lima”, como que la población traslade sus demandas a ambas instancias y reconozca que ambas puedan generar cambios en la ciudad. Hecho que se expresa en los múltiples proyectos urbanos realizados desde el Gobierno central. Así, la dinámica política en Lima siempre ha estado marcada por la tensa relación entre la figura del presidente y la del alcalde. No existe otro espacio en el país en el que ambos actores disputen de manera tan clara la visibilidad y presencia con el electorado. En segundo

6 Algunas características que sitúan al área Metropolitana de Lima y el Callao en un lugar predominante a nivel nacional: concentra aproximadamente el 30 % de la población nacional, el departamento de Lima tiene una participación cercana al 50% del Producto Bruto Interno, entre otros.

lugar, se puede señalar un conjunto de cambios en la estructura del Estado (Gobiernos nacional y subnacional) que afectan el campo de acción del Gobierno local de Lima. Nos referimos al campo de competencias y funciones que tiene el nivel subnacional.

Estos dos elementos (la tensión entre el Gobierno central y el Gobierno de Lima) y los cambios en la normatividad y la estructura del Gobierno local van a generar una influencia relevante para el funcionamiento y el desempeño de una municipalidad como la de Lima. Aspecto que se continuará mencionando a lo largo del presente documento.

Retomando nuestro objetivo, se presentarán los resultados electorales de manera cronológica. En las siguientes secciones buscamos reconstruir el desempeño electoral de la izquierda en Lima Metropolitana. Como se podrá apreciar, existen tres períodos muy marcados en la relación de la izquierda y el electorado limeño. La década de los ochenta fue el mejor momento de los grupos de izquierda con la conformación de IU, los noventa representan para la izquierda como para todos los partidos un período negativo, y, finalmente, el tercer período se inició con la caída del Régimen autoritario de Alberto Fujimori y marcó el inicio de los partidos con una elección auspiciosa para la izquierda, la de Susana Villarán.

La década de 1980

Los finales de la década de los setenta e inicios de los ochenta marcaron el inicio de un proceso de democratización en el Perú. El primer hito fueron las elecciones para la conformación de una Asamblea Constituyente (1979) encargada de entregar al país una Constitución como preámbulo del final del Gobierno militar instaurado tras el golpe de Estado de 1968⁷. Durante esos años también se dieron las primeras actividades terroristas del partido comunista del Perú Sendero Luminoso, lo que dio inicio al conflicto armado interno que duraría más de una década y generaría un alto número de pérdida de vidas humanas⁸.

7 Con dos momentos claramente definidos: Velasco (1964-1974) y Morales Bermúdez (1975-1980).

8 De acuerdo a la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), el cálculo de pérdida de vidas humanas durante este período es de aproximadamente 70 000 personas.

En abril de 1980, se llevaron a cabo las primeras elecciones presidenciales después de la dictadura militar, y dieron como ganador a Fernando Belaunde, fundador del partido Acción Popular. La elección de Belaunde tiene un carácter simbólico importante, ya que el golpe militar de 1968 interrumpió su primer período presidencial.

En noviembre de 1980 se realizaron las elecciones subnacionales y éstas representaron un momento de cambio en el rol de los Gobiernos locales, expresado en dos sentidos: por un lado, fue la primera vez que se eligieron democráticamente alcaldes bajo un sistema de voto universal instaurado en la Constitución de 1979⁹; y, por otro lado, se inició un proceso de cambios en la Ley de Municipalidades (1982, 1984, entre otros) como resultado de debates respecto a la autonomía y la “función” de este nivel de gobierno.¹⁰ La Constitución de 1979 sentó las bases para que los Gobiernos locales se convirtieran en instituciones políticas, pese a los problemas administrativos y políticos —que se van a señalar posteriormente— que seguirán presentes y marcarán la situación de la municipalidad de la capital del país. Adicionalmente, esta Constitución reconoció el régimen especial de Lima¹¹.

Las elecciones municipales de 1980 dieron como ganador en Lima Metropolitana a Eduardo Orrego Villacorta, perteneciente al reciente Gobierno nacional electo de Acción Popular (del cual fuera ministro de Transporte y Comunicaciones, antes de que renunciara para postularse a la Alcaldía). Además, la misma agrupación política obtuvo 22 de los 38 municipios distritales que conforman Lima. En segundo lugar, quedaría Alfonso Barrantes como candidato de la coalición de partidos y agrupaciones políticas Izquierda Unida, lo cual representaría el primer

9 Pese a que se realizaron elecciones municipales en 1963 y 1966, los requisitos para votar eran distintos. Esto se expresa en el padrón electoral: mientras en 1966, “el padrón estaba formado por 2 316 188 electores —equivalentes a cerca del 20% de la población total—; en las elecciones de 1980, lo conformaban 6 431 651 de electores —equivalentes a cerca del 40% de la población—” (Remy, 2005: 115).

10 Sobre las “políticas urbanas” en Lima previo al año 1980, se puede consultar trabajos como los de Calderón (1991, 2004), Dietz (1977) y Matos Mar (2004), entre otros.

11 En términos político-administrativos, la ciudad de Lima posee un régimen especial en la medida que es elegida por los residentes de todos los distritos que conforman Lima, pese a que cada distrito tiene a su vez una estructura municipal distrital propia —salvo el caso del distrito de Cercado de Lima, que no cuenta con alcalde distrital—. Esta situación marca una diferencia importante con la gestión de otras ciudades capitales, como Quito (Ecuador).

momento en el cual distintas tendencias en la izquierda política adoptan la decisión de ir juntas a un proceso electoral. Además, la Izquierda Unida obtendría victoria en nueve distritos de la ciudad, de características socio-económicas bajas (Dietz, 2000). El resultado obtenido fue un anticipo de lo que sucedería tres años después, cuando Barrantes obtuvo la Alcaldía de Lima e IU se consolidaría como una de las tres fuerzas políticas más importantes del país.

Tabla 1 Votos válidos obtenidos según organización política en las elecciones municipales provinciales en Lima 1980

Partido	Votos
Acción Popular	34,87 %
Izquierda Unida	28,26 %
Partido Popular Cristiano	20,56 %
Partido Aprista Peruano	16,31 %

Fuente: Infogob-JNE
Elaboración propia.

Estas primeras elecciones posdictadura, la elección presidencial y la municipal, fueron importantes para definir los actores centrales políticos de la década. Además mostraban la consolidación de la izquierda, a través de IU, como una opción democrática de izquierda con opciones reales para obtener los puestos de Gobierno, tanto locales como nacionales.

Además del buen resultado en la elección provincial, Acción Popular ganó la mayoría de los distritos de Lima, dejando muy rezagados a otros partidos. Sin embargo, es importante mencionar que Izquierda Unida ganó en cinco distritos de Lima: Ate, Carabayllo, Comas, San Martín de Porres y el Agustino.

Tabla 2 Distribución de distritos por organización política elecciones municipales distritales de 1980

Organización política	Número de distritos ganados
Acción Popular	22
Izquierda Unidad	5
Partido Aprista Peruano	2
Partido Popular Cristiano	2
Lista Independiente Anconera N° 3	1
Lista Independiente Ante Todo Chorrillos N° 7	1
Lista Independiente de Pucusana N° 3	1
Lista Independiente de Residente del Distrito de Santa María del Mar N° 3	1
Lista Independiente Frente Independiente de Punta Negra N° 3	1
Lista Independiente Integración Independiente N° 7	1
Lista Independiente Movimiento Comunal Revolucionario N° 3 ¹²	1

Fuente: Infogob/JNE.
Elaboración propia

Acción Popular se consolidaba como el ganador de las elecciones de 1980, habiendo logrado las plazas políticas más importantes, como la Presidencia de la República, y la provincia de Lima con la mayoría de sus distritos. Esta luna de miel del partido de Belaunde fue corta, y las siguientes elecciones municipales fueron una clara señal del agotamiento de la relación entre los electores y su partido.

La Ley Orgánica de Municipalidades, en su artículo 34, establecía que el período municipal era de tres años de duración (Decreto Legislativo N° 51), por lo que las siguientes elecciones municipales fueron convocadas para

12 La lista independiente movimiento comunal revolucionario N°3 ganó en Lurigancho

noviembre de 1983, y en esta oportunidad IU obtuvo la Alcaldía provincial en un resultado claro pero no holgado. Esta vez, el PAP quedó segundo en esta elección y Acción Popular quedó relegado al cuarto puesto.

Cuadro 1: Resultados oficiales de las Elecciones Municipales 1983-Provincia de Lima

Organización política	Número de Votos	Porcentaje de votos validos
Izquierda Unida	586 534	36.63 %
Partido Aprista Peruano	434 006	27.11 %
Partido Popular Cristiano	338 553	21.15 %
Accion Popular	189 717	11.85 %
Movimiento de Bases Hayistas	20 658	1.29 %
Union Nacional	14 196	0.89 %
Partido Democraa Cristiano	4 496	0.28 %
Lista Independiente N° 5	4 206	0.26 %
Lista Independiente N° 3	3 352	0.21 %
Partido Revolucionario de los Trabajadores	1 767	0.11 %
Partido Socialista del Peru	1 381	0.09 %
Lista Independiente N° 7	1 302	0.08 %
Partido de Integración Nacional	917	0.06 %

Fuente: INFOgob-INE

Elaboracion propia.

La victoria de la Izquierda a nivel local significó la primera incursión de la izquierda en posiciones importantes de toma de decisiones. El haber ganado la Alcaldía de Lima dio argumentos para pensar que la IU podría tentar y conse-

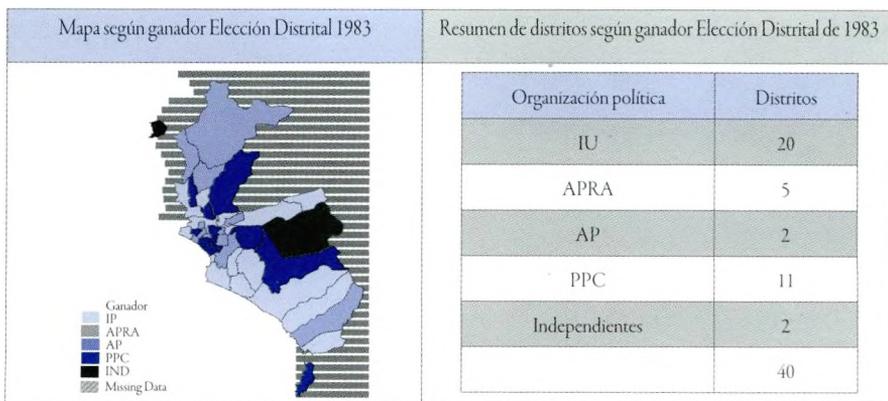
guir la Presidencia de la República. El candidato de IU en las elecciones provinciales de Lima fue Alfonso Barrantes, figura gravitante para los movimientos de izquierda peruana.

Cabe destacar dos diferencias importantes con la elección anterior. Primero, era notable el aumento de competidores, y, segundo, la aparición de listas independientes para la Alcaldía provincial. La Izquierda Unida obtuvo 9 % más que el segundo competidor, el Partido Aprista Peruano; esta elección y la victoria de la IU sobre el partido aprista sirvieron como antesala a la elección presidencial, en la que ambas agrupaciones definirían la elección presidencial de 1985.

El Concejo Metropolitano de Lima de 1983 se conformó con algunas caras conocidas: de los 39 regidores, siete habían ingresado a la Municipalidad en 1980. Entre ellos salta a la vista Luis Castañeda Lossio, quien fuera posteriormente alcalde de Lima en dos ocasiones en la década de 2000.

Además, IU logró una victoria en 20 elecciones distritales en Lima, de las cuales obtuvo una victoria en todos los distritos considerados de estratos bajos de la ciudad. Es importante mencionar que en los cinco distritos que IU ganó en 1980, en todos logró la reelección mejorando significativamente el porcentaje de votos obtenidos en 1980. Esto dio la impresión de una consolidación y continuidad de IU como partido.

Cuadro 2 Alcaldías distritales en Lima Metropolitana según ganador



Fuente: InfogobJNE
Elaboración propia

Es preciso señalar que IU no obtuvo una votación homogénea en los distritos que ganó el concejo municipal. Resaltan los casos de Independencia y Villa el Salvador, donde encontramos un apoyo claro al candidato de IU, llegando a obtener 57 % y 55%, respectivamente; caso contrario, se presentó en los distritos de Ancón y Puente piedra, donde IU no superó el 26% de los votos; sin embargo aún con esta baja votación, logró ganar.

Haber ganado la alcaldía de Lima dio argumentos para pensar que la IU podría tentar y conseguir la Presidencia de la República, lo cual puso a prueba en las elecciones presidenciales de 1985. En aquella oportunidad, A. Barrantes obtuvo una importante votación a nivel nacional. Sin embargo, esto no alcanzó para superar al candidato del partido aprista (APRA), Alan García, y la IU tuvo que resignarse con un segundo puesto. Sin adelantarnos al contexto de 1985, ¿cómo se puede entender la exitosa participación de IU en las elecciones de 1983?

Es de sentido común centrar la explicación de la victoria de IU a factores más estructurales y explicarla en su relación con condiciones de pobreza o identidades de clase, clivajes económicos culturales, entre otros. Por ejemplo, al comparar los lugares donde IU obtuvo una victoria a nivel distrital en Lima frente a la segunda fuerza política (Partido Popular Cristiano – PPC, que obtuvo victoria en 11 distritos), es necesario realizar la siguiente afirmación. Mientras IU obtuvo victoria en los distritos considerados populares pertenecientes a estratos socioeconómicos bajos y con un proceso principalmente informal de acceso al suelo urbano; en el caso del PPC, sus victorias se concentraron mayoritariamente en distritos de estratos altos y medios de la ciudad. De esta manera, se podría plantear la importancia de criterios de clase en la elección municipal de 1983.

¿Es la clase social, condición económica o vinculación ideológica lo que reivindicó IU la mejor explicación sobre el éxito en esas elecciones municipales? El problema con este argumento radica en que un vínculo de esta naturaleza debería ser perdurable o sostenible en el tiempo; sin embargo, el éxito electoral de IU y de los grupos de izquierda a nivel local no fue de largo aliento, sino que decayó con rapidez en menos de una década. Tal como señala Kennet, “[a]unque el apoyo electoral para la IU en la década de 1980 tuvo un sesgo de clase baja pronunciada. No se puede derivar automáticamente del estatus objetivo de clase. La repentina subida y la caída de la IU demuestran que las identidades políticas

populares son considerablemente más fluidas y contingentes que las posiciones de clase” (1996:76, traducción propia).

Estas ideas se pueden relacionar con los argumentos planteados por Dietz (1997, 2001), quien, a través de la aplicación de una encuesta en distritos pobres en Lima en distintos momentos del tiempo, llega a las siguientes conclusiones. Para el período 1978-1986, Dietz argumenta que los residentes de estratos socioeconómicos bajos tendrán una tendencia por votar por agrupaciones políticas de izquierda si se cumplen los siguientes factores: a) empeoramiento de las condiciones socioeconómicas; b) se trata de elecciones locales; c) la elección no va a transformar el régimen político; d) las reglas electorales facilitan una victoria en un contexto de competencia multipartidista; e) presencia de una viable y coherente coalición de izquierda. Estos factores estuvieron presentes en la elección de 1983, pero los resultados electorales obtenidos en las siguientes elecciones darían cuenta de un cambio en las preferencias de los electores.

Las elecciones para Lima en 1986 fueron una segunda oportunidad de encuentro entre la IU y el Partido Aprista. En esta ocasión, Alfonso Barrantes se presentó a la reelección de la Alcaldía Provincial y perdió frente a Jorge del Castillo. Un año antes, Barrantes había candidateado a la Presidencia de la República en las elecciones de 1985. En aquella oportunidad se enfrentó a Alan García, habiendo quedado segundo en la elección. En resumen, en dos años, IU con Barrantes a la cabeza habían perdido la elección presidencial y la provincial de Lima, las dos plazas ejecutivas más importantes del país.

Sin embargo, es notable el hecho de que, para el Concejo Provincial en 1986, se reeligieron ocho regidores y siete fueron de IU. La reelección de este importante bloque de regidores podría interpretarse como una señal de la fuerza expectante de IU, que, pese a haber sido derrotado en las elecciones provinciales no todo estaba perdido.

Cuadro 3

Organización política	Porcentaje de votos válidos.
Partido Aprista Peruano	37,56 %
Frente Electoral Izquierda Unida	34,76 %

Partido Popular Cristiano	26,91 %
Partido Avanzada Nacional	0,25 %
Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos	0,22 %
Partido Socialista de los Trabajadores	0,16 %
Movimiento Cívico Nacional 7 de junio	0,11 %
L.L. Línea Humanista N° 9	0,01 %

Fuente: Infogob.[NE]

Elaboración propia.

La elección de 1989 se realizó en un proceso de alta polarización política, con los ataques de Sendero Luminoso más constantes y cada vez más sanguinarios. El país enfrentaba una crisis económica con pocos precedentes, la inflación llegaba a límites insospechados y los indicadores internacionales situaban al país en una situación de ingobernabilidad y al borde del quiebre económico.

Las elecciones municipales de 1989 fueron un preámbulo de las presidenciales que se realizarían en 1990, y un termómetro del desgaste del vínculo de los partidos políticos con los electores. Iniciando la década de los ochenta, las expectativas democráticas de la población fueron bastante altas. Acción Popular, el APRA, el PPC y la IU conformaron el sistema de partidos y entre ellos lograron los cargos más importantes del Gobierno. Fueron las decisiones que tomaron estos actores las que desembocaron en el quiebre del sistema de partidos en 1990 y la continuidad democrática en 1992.

Los partidos no supieron responder a las nuevas movilizaciones sociales, y esto generó la desconexión de los electores con los partidos políticos. Muchas razones se pueden esgrimir para explicar las decisiones tomadas o las que se dejaron de tomar. Murakami (2007) señala que los ochenta fueron más democráticos que las elecciones pasadas:

“Sin embargo, debajo de tal superficie, en medio de múltiples dificultades socioeconómicas cada vez más graves, los actores políticos que arrasaban los problemas histórico-estructurales señalados en la sección anterior, fracasaron en institucionalizar la democracia. Entre el ideal constitucional

y la política real se abrió una ruptura cada vez más grande, y, al final, ésta se agrandó tanto que no se pudo rellenar. La gente común llegó a considerar que el ideal de la democracia escrita en la Constitución era abstracto y que no tenía nada que ver con su vida cotidiana. Particularmente, los partidos políticos permanecían como hasta la década de 1970, sin rectificar los rasgos autoritarios derivados del dominio y, control del jefe máximo, a pesar de que se esperaba que desempeñasen el papel de sostener cual columnas el marco de la política democrática” (Murakami 2007, 147).

La elección de 1989 fue una señal importante de lo que pasaría en 1990: la importancia de los partidos políticos se vería opacada por los “independientes”. En el siguiente cuadro se detalla el resultado de la elección provincial.

Cuadro 4

Partidos regionales	Votos	Porcentaje
L.I.N° 3 Obras	999 237	45,15 %
Fredemo	592 857	26,79 %
Izquierda Unida	255 329	11,54 %
Partido Aprista Peruano	255 183	11,53 %
Acuerdo Socialista de Izquierda	47 691	2,16 %
Union Nacional Odrinista	31 681	1,43 %
Frenatraca	18 485	0,84 %
Partido Avanzada Nacional	8 084	0,37 %
L.I.n° 5 Democracia Popular Independiente	4 739	0,21 %

Obras, con Ricardo Belmont a la cabeza, ganó las elecciones de 1989, habiéndose convertido en una sorpresa dentro del escenario político. Belmont, para efectos de nuestro sistema electoral, sería el primer *outsider* político. Antes de 1989, Ricardo Belmont no tenía postulación alguna; su movimiento era una lista independiente.

Los resultados de esta elección también reflejan que IU no fue la única organización de izquierda que se presentó para estas elecciones. Acuerdo Socialista de Izquierda, con Enrique Bernales a la cabeza, tentó el sillón municipal. Bernales fue senador por IU en 1980 y se postuló como vicepresidente en la lista de IU a la Presidencia conjuntamente con Barrantes. Su candidatura con una nueva organización política sería síntoma de una ruptura de las alianzas de izquierda, ruptura que se terminó de materializar con la postulación de Barrantes a la Presidencia con Izquierda Socialista y Henry Pease con Izquierda Unida.

En los distritos de Lima, los grupos de izquierda (IU y Acuerdo Socialista de Izquierda) lograron obtener siete alcaldías distritales, seis de IU y una del Acuerdo Socialista de Izquierda, cifras muy inferiores a lo obtenido en las elecciones de 1983, pero, como veremos más adelante, aún no expresaban la crisis de representación de estas agrupaciones.

La década de 1990

Durante la década de 1990 se consolidó el colapso de los partidos políticos (Tanaka 1996), primando la política antipartido. Fujimori impuso una política personalista en la que las divisiones de Estado y Gobierno con su propio nombre se volvían difusas. El éxito de Fujimori durante los noventa dio pie a que los actores políticos enarbolaran las banderas de independencia, tecnocracia y ruptura con los partidos políticos tradicionales.

Además, fue la década en la que se afianzó la política personalista, y la lógica del *outsider*. Ricardo Belmont, la sorpresa al final de la década anterior, se reeligió en las elecciones de 1993. Las dos elecciones siguientes (1995, 1998) las ganó Alberto Andrade con el movimiento independiente Somos Lima.

Resaltan de este período dos aspectos interesantes sobre Alberto Andrade que nos dan una idea del momento político de transición entre la década de los ochenta y el inicio de la llamada “crisis de partidos”.

Primero, que dejó de existir una concordancia entre los resultados nacionales y los subnacionales, el nivel nacional y el subnacional representaban dinámicas distintas en su relación con el electorado. Alberto Andrade, durante los noventa, personificó esta característica, ganando en las

elecciones de 1995 y de 1998 a los candidatos oficialistas, aun cuando en la elección presidencial de 1995 Alberto Fujimori se reeligió con una mayoría aplastante de 65 %.

La segunda característica a destacar, es que, si bien Somos Lima era un movimiento independiente nuevo, Alberto Andrade era un político que tenía una experiencia política importante. Fue candidato para senador en 1980, en 1983 ingresó a la Municipalidad de Miraflores como regidor del PPC, en el 86 se postuló a regidor de Lima Metropolitana con el PPC y no obtuvo el puesto; después de esa derrota, regresó nuevamente a la comuna mirafloresina, esta vez como alcalde con el Fredemo, en 1989, y se reeligió con el PPC, en 1993. Para 1995, Andrade optó por formar su propia agrupación y no se postuló con el PPC, que lo había llevado finalmente a la Alcaldía de Miraflores en dos oportunidades. En resumen, Alberto Andrade, en lo que quizás fue una oportuna lectura de las tendencias electorales, se alejó de los partidos tradicionales y enarboló la banderas de los independientes.

En 1998, Alberto Andrade se reeligió. Sin embargo, esta vez, la agrupación de Somos Lima mutó a Somos Perú, buscando una marca nacional que logró posicionarse muy bien en las elecciones municipales de ese año¹³.

Las elecciones para la Municipalidad Provincial de Lima durante los noventa se caracterizaron por la gran ausencia de los partidos que dominaron la escena durante los ochenta. Además con una reducción importante de la competencia partidaria. Los movimientos y/o partidos de izquierda desaparecieron de las elecciones provinciales limeñas, sin haber presentado listas a ninguno de los procesos convocados durante esa época.

Los resultados de las elecciones distritales de Lima tuvieron un comportamiento diferente para las elecciones municipales de 1993. Obras, de Ricardo Belmont, logró ganar en 20 distritos de la capital; resalta, en cambio, que el PPC y Acción Popular lo hayan conseguido en 10 distritos de la capital. Para 1995, Somos Lima y Nueva Mayoría lograron ganar en 19 distritos de Lima cada uno, logrando así entre estas dos opciones concentrar más del 90 % de los distritos. Similar situación se vivió en 1998, cuando Somos Perú obtuvo 22 de los 42 distritos de Lima y Vamos Vecinos, segunda en la com-

13 Somos Perú, en 1998, logró ganar en 201 distritos y 22 provincias a nivel nacional, habiendo obtenido más de 1600 autoridades electas. Ver: <http://www.infogob.com.pe/Partido/ficha.aspx?IdOrgPol=14&IdTab=1>.

petencia provincial, ganó en 19 distritos. Salvo Acción Popular, que ganó la Municipalidad de Lurigancho en ambas elecciones, ningún partido político de la década de los ochenta ganó algún distrito en Lima. La izquierda, a través de izquierda Unida, postuló a 21 distritos de Lima sin haber obtenido ninguna municipalidad; para 1995, Izquierda Unida no presentó candidato a ningún distrito de Lima

La década de 2000

La caída del Régimen de Fujimori representó un contexto de apertura democrática y cambios importantes a nivel de la estructura del Estado. El más importante de estos cambios tiene que ver con el reinicio (en el año 2002) de un proceso de descentralización del Estado y la creación de una nueva instancia de Gobierno subnacional: los Gobiernos regionales. Durante los Gobiernos de A. Toledo (2001-2006), del partido Perú Posible, y el segundo de Alan García (2006-2011), del APRA, se dieron distintos avances y retrocesos en materia de descentralización.

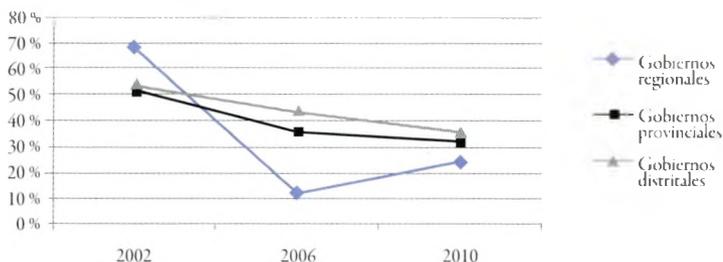
El 2002, dos años después de la caída del Régimen fujimorista, Luis Castañeda Lossio ganó la Alcaldía Provincial de Lima. Castañeda se postuló con Unidad Nacional, alianza conformada principalmente por el PPC y Solidaridad Nacional. Castañeda no era nuevo en la gestión municipal; de hecho, su primera experiencia política como autoridad electa fue como regidor en la municipalidad Provincial de Lima durante los períodos 1980-1983 y 1983-1985.

La caída del Régimen fujimorista significó una nueva etapa en el escenario político: los partidos políticos empezaron a ganar espacios políticos de los que fueron relegados durante los noventa. Así, en las primeras elecciones regionales de 2002, los partidos ganaron en 17 de los 25 Gobiernos regionales, y en 98 de las 189 provincias. Este nuevo impulso haría suponer un nuevo comienzo en las dinámicas partidarias y un renovado vínculo entre los partidos y el electorado.

Sin embargo, en las elecciones siguientes, esa primera impresión se desvaneció y se puede plantear que los partidos tradicionales perdieron espacio ante las organizaciones regionales y locales.

Gráfico 1

Presencia de partidos en cargos subnacionales



Fuente: Infogob

Elaboración Propia

En cuanto a Lima, en las elecciones de 2006, Luis Castañeda Lossio logró reelegirse encabezando la lista de Unidad Nacional. En estas elecciones consiguió una victoria con considerable ventaja, aun cuando para esta elección se presentaron 12 listas en competencia, en la que ocho de ellas lograron menos del 5 % de los votos válidos.

Cuadro 5

Organización política	Porcentaje obtenido
Alianza Electoral Unidad Nacional	47,83 %
Restauración Nacional	14,83 %
Partido Aprista Peruano	11,98 %
Partido Democrático Somos Perú	8,46 %
Unión por el Perú	4,63 %

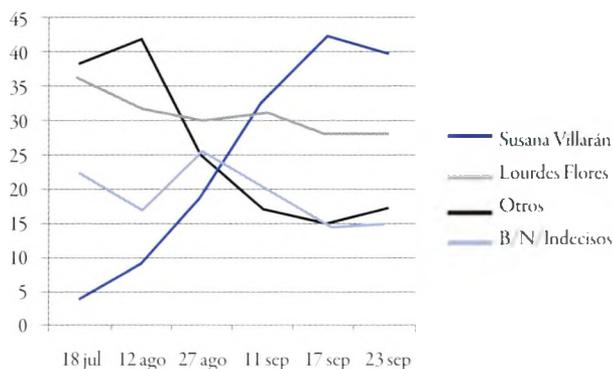
Partido Nacionalista Peruano	4,26 %
Agrupación Independiente Sí Cumple	4,00 %
Acción Popular	1,41 %
Avanza País-Partido de Integración Popular	1,04 %
Frente Popular Agrícola Fla del Perú-Frepap	0,94 %
Organización Política Local Provincial Diálogo Vecinal	0,39 %
Partido Renacimiento Andino	0,23 %

Fuente: Intogob
Elaboración propia

Las elecciones municipales provinciales de Lima en 2010 fue particular en varios sentidos. Primero, Castañeda no se presentó por un tercer período lo que abría la competencia a los nuevos candidatos. Segundo, el ganador de la elección fue Fuerza Social, con Susana Villarán como candidata, lo que para muchos analistas y políticos significó el regreso de fuerzas políticas de izquierda a la Municipalidad de Lima. Finalmente, las elecciones también presentaron una inusual competencia para Lima, donde la victoria de Villarán sobre Lourdes Flores, de Unidad Nacional, fue menor al 1 % de los votos válidos.

Los principales actores de la contienda fueron Susana Villarán por Fuerza Social y Lourdes Flores, candidata del PPC. Villarán ganó los comicios con 38,39%, Lourdes Flores obtuvo 37,56 %, es decir menos de 1 % de diferencia entre ambas. Las preferencias electorales durante las campañas fueron bastante volátiles. Y los cambios respondieron también a circunstancias específicas, como, por ejemplo, que a mitad de campaña y faltando un mes para la elección el Jurado Nacional de Elecciones retiró de la campaña a Alex Kouri, a quien las encuestas de opinión posicionaban como el segundo en las preferencias del electorado. Una vez Kouri fuera de la contienda Susana Villarán logró liderar las preferencias electorales a menos de quince días del proceso electoral; y a pocos días del fin de las elecciones, Lourdes Flores repuntó hasta dar como resultado a un cierre “de fotografía”. Ver gráfico 2.

Gráfico 2 Tendencia en la intención de voto



Fuente: Tanaka (2010)

La victoria de Susana Villarán con Fuerza Social a la Municipalidad Provincial de Lima no tuvo correlato a nivel distrital. Así, el partido de Susana Villarán no ganó ninguno de los distritos capitalinos.

Cuadro 6

Organización política	Número de distritos ganados
Acción Popular	1
Cambio Radical	7
Magdalena Avanza	1
Más Obras y Desarrollo Social	1
Partido Aprista Peruano	2
Partido Democrático Somo Perú	5
Partido Popular Cristiano-PPC-Unidad Nacional	10
Partido Popular Cristiano-PPC-Unidad Nacional	5
Perú Posible	2

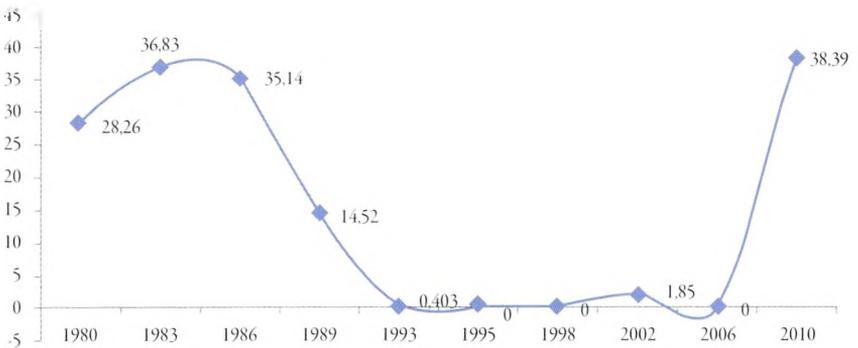
Restauración Nacional	1
San Bartolo Solidario	1
Siempre Unidos	5
Unión por el Perú	1

Fuente: Infogob
Elaboración propia

30 años de elecciones subnacionales

Resumiendo lo acontecido con la izquierda en la escena política limeña, tendríamos que el inicio de la transición democrática le dio la oportunidad de convertirse en un actor central de la política local. Las elecciones de noviembre de 1983 fueron el pico del éxito electoral logrado gracias a espacios ganados y una representación unificada de la izquierda. Errores no atribuibles exclusivamente a la izquierda desconectaron los partidos hegemónicos de la década de los ochenta con el electorado, habiendo dado como resultado una virtual desaparición de los partidos políticos, sobre todo de grupos de izquierda, del escenario local de los noventa.

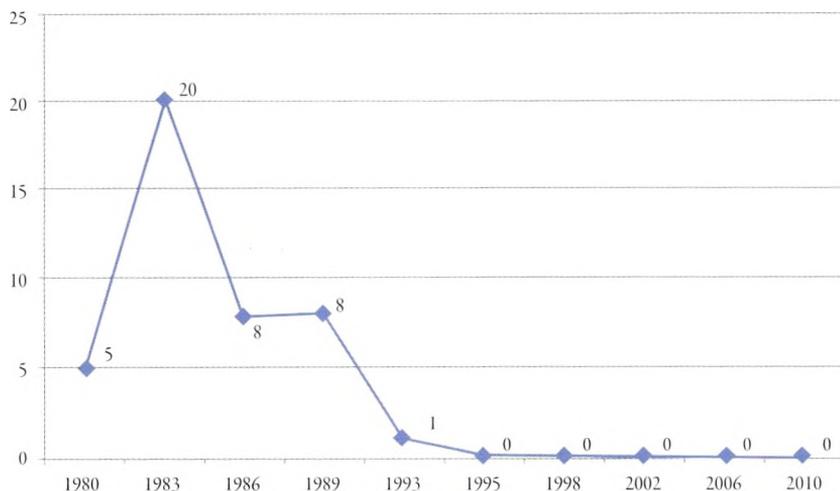
Gráfico 3 Votación acumulada de partidos de izquierda desde 1980



Fuente: Infogob
Elaboración propia

Las elecciones de 2010 se pueden interpretar como un resurgimiento de la izquierda como fuerza política local; sin embargo, los avatares de la campaña y la nula presencia a nivel distrital podrían indicar que la victoria de Fuerza Social en estas elecciones se dio más por errores de los contendientes que por virtudes de la organización. En el Gráfico 4 podemos ver el número de distritos de Lima ganados por las organizaciones políticas de izquierda durante el período analizado. La tendencia que se observa es similar a la de la votación acumulada en el gráfico anterior. Sin embargo, a diferencia de la campaña en las elecciones presidenciales de 1983, en las que IU ganó la elección provincial, en 2010, Fuerza Social no consiguió ningún distrito capitalino. Esto es importante sobre todo en un contexto de distribución de funciones entre los distintos niveles de **Gobierno**.

Gráfico 4 Número de distritos ganados por partidos o movimientos de izquierda desde 1980¹⁴



14 Están considerados: Izquierda Unida, Acuerdo Socialista de Izquierda y Frente de Izquierda de Comas.

Al cerrar este artículo nos encontramos en plena campaña para las elecciones municipales y regionales para el período 2015-2018. Luis Castañeda Lossio está postulado intentando recuperar la Alcaldía Provincial de Lima; mientras que Susana Villarán está tentando la reelección con un partido distinto a Fuerza Social, el cual perdió la inscripción en las últimas elecciones, y bajo un esquema de alianzas distinto al anterior, al haber incluido como aliado a Perú Posible (partido del expresidente Alejandro Toledo). Luego de un complejo proceso de revocatoria al mandato de Villarán, que, pese a no haber alcanzado la votación necesaria para retirarla del cargo, sí logro revocar a la casi totalidad de regidores de su partido y ubicarla en una posición débil en el interior del Consejo Metropolitano; la actual alcaldesa se encuentra como segunda opción en las encuestas de intención de voto, pero a una distancia importante de la primera opción (Castañeda). La fragilidad y el desgaste de la gestión han generado una distancia entre el electorado y la figura política de Villarán, que parece indicar la dificultad para obtener la reelección. Así, de manera similar a 2010, solo sucesos coyunturales importantes ajenos a su propia gestión, estrategia electoral y al débil aparato político organizativo que posee aparecen como la posibilidad de una victoria.

Bibliografía

- Castro Pozo Díaz, Hildebrando (2010), *Ley Orgánica de Municipalidades: concordada y comentada*, 2da edición, Lima, Ubi Lex.
- Castro Pozo Díaz, Hildebrando (1993), *Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853: concordada y comentada*, Lima, Ipadel.
- Calderón, Julio (2004), *La ciudad ilegal: Lima en el siglo XX*, Lima, Unmsn.
- Calderón, Julio (1991), *Las ideas urbanas en el Perú (1958-1989)*. Lima: Cenca.
- Dietz, Henry, y Martín Tanak (2002), "Lima: centralized authority vs. the struggle for autonomy", en Myers, David, y Henry Dietz (editores) *Capital city politics in Latin America. Democratization and empowerment*, pp. 193-226.
- Dietz, Henry (1997), *Lima: the city and his mayors*, Guadalajara, Congress of the Latin American Studies Association.
- Dietz, Henry, y William Dungan (1997), "Clases sociales urbanas y comportamiento electoral en Lima: un análisis de datos agregados", en Tuesta, Fernando,

- Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996.*, pp. 251-274, Lima, Fundación Friedrich Ebert.
- Dietz, Henry (1998), "Urban elections in Peru, 1980-1995", en Dietz, Henry, *Urban elections in democratic Latin America*, Wilmington, Scholarly Resources.
- Dietz, Henry (2000), "*Pobreza urbana, participación política y política estatal*", Lima 1970-1990, Lima, PUCP.
- Dietz, Henry A, y David J. Myers (2007), "From Thaw to Deluge: Party System Collapse in Venezuela and Peru", en *Latin American Politics and Society*, vol. 49, No. 2, vista el viernes 15 de noviembre de 2013.
- Dietz, H. A., (1977 b), "Lima metropolitana entre 1968 y 1975: problemas urbanos y respuestas gubernamentales", en *Revista Interamericana de Planificación, S.I.A.P.*, Vol. XI, n° 43, México, sept. 1977, 22 p.
- Delgado, Ángel (1990), "Financiamiento y Gobierno municipal", en Arroyo, Roberto, *Lima, crisis y alternativa: La Carta de Lima*, pp. 52-67, Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Edwards, David, y John T. Clayton (2005), "Developing a Municipal Performance-Measurement System: Reflections on the Atlanta Dashboard", en *Public Administration Review*, vol. 65, No. 3.
- Jones, Bryan D. (2003), "Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, no. 4, vol. 13,395-412
- Levitsky, Steven, y Maxwell A. Cameron (2003), "Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru", *Latin American Politics and Society*. Vol. 45, No. 3, 1-33.
- Ludeña, Wiley (2010), *Reestructuración económica y transformaciones urbanas. Período 1990-2005*, Cuadernos No. 13, Arquitectura y ciudad. Lima, PUCP.
- Lynch, Nicolás (1999), *Una tragedia sin héroes: la derrota de los partidos y el origen de los independientes, Perú, 1980-1992*, Lima, Fondo Editorial Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Municipalidad de Lima (1986), *Tres años de gestión municipal: una promesa largamente cumplida*, Lima, Municipalidad de Lima Metropolitana.
- Matos Mar, José (2004), *Desborde popular y crisis del Estado. Veinte años después*, Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Pease, Henry (1990), "*Participación ciudadana y Gobierno local*", en Arroyo, Roberto, *Lima, crisis y alternativa, La Carta de Lima*, pp. 68-86, Lima, Fundación Friedrich Ebert.

- Roberts, Kenneth M. (1996), "Crisis and the Demise of the Legal Left in Peru", en *Comparative Politics*, vol. 29.
- Roja, Julio (1989), *Gobierno municipal y participación ciudadana, Experiencias de Lima Metropolitana, 1984-1986*, Lima, *Fundación Friedrich Ebert*.
- Schonwalder, Gerd (2002), *Linking society and the state. Urban popular movements, the left and local government in Peru, 1980-1992.*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
- Soifer, Hillel David (2012), "The Causal Logic of Critical Junctures", en *Comparative Political Studies*, vol. 45 no. 12, vista el viernes 22 de noviembre de 2013.
- Tanaka, Martín, "Lima: ¿conservadora o progresista?", en revista *Argumentos*, año 4, n° 5, noviembre 2010. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_verpub=true&idpub=391 ISSN 2076-7722.
- Tanaka, Martín (1998), "Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995", en *Perspectiva comparada*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos
- Tuesta, Fernando (1995), *Sistema de partidos políticos en el Perú 1978-1995*. Lima. Fundación Friedrich Ebert.
- Zolessi, Mario (1990), "Superposición de competencias y funciones en la gestión de la ciudad", en Arroyo, Roberto, *Lima, crisis y alternativa: La Carta de Lima*, pp. 38-51, Lima, Fundación Friedrich Ebert

Porto Alegre: Participación contrahegemónica, efecto-demostración y desconstrucción del modelo

Luciano Fedozzi¹

1 Doctor en Sociología y profesor del Departamento y del Programa de Posgrado en Sociología de la Universidad Federal de Río Grande do Sul. Coordinador del Grupo de Investigación (CNPq) Democracia Participativa, Esfera Pública y Ciudades (<http://www.ufrgs.br/democraciaparticipativa>). Coordinador del Observatorio de las Metrópolis, Núcleo Porto Alegre (<http://www.observatoriodasmetropoles.net/>), con sede en el Instituto Latinoamericano de Estudios Avanzados – ILEA/ UFRGS (<http://www.ilea.ufrgs.br/>). Correo Electrónico: fedozzi@cpovo.net.

Introducción

Surgido al final de los años de 1980, el Presupuesto Participativo de Porto Alegre (en adelante PP) estará completando 25 años en 2014. Después de haberse consolidados como modelo participativo en la primera gestión del Frente Popular (1989-1992)², se volvió referencia nacional e internacional cuando la ONU lo seleccionó como una de las 40 mejores experiencias de gestión local para la conferencia Habitat II (Estambul, 1995) y, posteriormente, cuando Porto Alegre fue escogida para ser sede del I Foro Social Mundial, en 2001. Destacar las condiciones históricas que ambientaron el paño de fondo del cual brotó el PP como innovación es fundamental para la comprensión de la naturaleza histórica de esa institución participativa, que no puede ser aprehendida como “tecnología social” a ser repetida, lo que no impide que sus principios puedan inspirar formas participativas, para democratizar el acceso y la aplicación de los recursos públicos, como viene ocurriendo.

En el presente artículo, se destaca la importancia política del presupuesto público para la formación del Estado y de la ciudadanía moderna. Se abordan las principales variables presentes en la génesis y en la construcción del PP y las características que lo constituyeron como modelo contrahegemónico al elitismo democrático en la gestión patrimonialista de los recursos públicos. El concepto de *contra-* aquí utilizado corresponde a una interpretación del concepto de Gramsci a partir de una perspectiva crítica, actualizada y, sobre todo, estratégica, buscando traducir, en términos de lucha ideológica y material, un proyecto antagonico con relación a la hegemonía del modelo cada vez más mercantilista de las ciudades. “Parafrasean-

2 Frente Popular fue una coligación del Partido de los Trabajadores (PT) con el entonces Partido Comunista Brasileño (PCB).

do a Marx, se puede decir que toda hegemonía trae en sí el germen de la contra-. Hay, en verdad, una unidad dialéctica entre ambas, una es definida por la otra. Esto, porque no es algo estático, una ideología lista y acabada. Una ideología viva es un proceso de lucha” (Coutinho, 2008, p. 77).

En este sentido, se destaca, en el análisis de la trayectoria del PP, la necesidad de revisión del ideario participativo que orientaba al Frente Popular y la acción de los actores sociales como aprendizaje colectivo. Enseguida se trata del proceso de expansión de las prácticas participativas ligadas al presupuesto público, en el territorio nacional y en la arena internacional, a partir del potente efecto-demostración de esa innovación. Siguiendo el análisis, se indican aspectos que constituyeron un nuevo ciclo de suspensión y de crisis del PP, también en el período dirigido por el PT, así como del actual proceso de pérdida de calidad y de desconfiguración pese su continuidad. Finalmente, se analiza la influencia del paradigmático caso de Porto Alegre en las gestiones locales del PT y de la izquierda en Brasil, así como los grandes obstáculos y desafíos para efectivizar el proyecto de derecho a la ciudad.

Contexto histórico del surgimiento del Presupuesto Participativo de Porto Alegre

La emergencia de los PP como nuevas instituciones democráticas en Brasil ocurrió en un contexto histórico marcado por profundas transformaciones socioeconómicas, demográficas, políticas y culturales que ocurrieron en la sociedad brasileña entre las décadas de 1960 y 1980. Como se sabe, el histórico autoritarismo de la formación brasileña (Holanda, 1993; Faoro, 1958; Fernandes, 1976) tiene su contracara en la desigualdad social. La construcción social de la desigualdad como marca brasileña caracterizó también el período de “modernización conservadora” gestado en el ciclo nacionalista-desarrollista (1930-50) e intensificado durante los años del Régimen dictatorial (1964-1988). Los cambios que transformaron el país de agrario-exportador a urbano industrial (llegando a alcanzar, en el período, el octavo PIB mundial) aumentaron más de 60 millones de personas a las ciudades, 29 millones de migrantes solamente durante los años de 1980, pasando las

áreas urbanas a concentrar más del 80 % de la población (IBGE, 1991). Este índice es del 84,4 % de los más de 190 millones de habitantes (IBGE, 2010). A pesar de la mejora de algunos indicadores sociales en este período, esta modernización selectiva ocurrió mediante alta concentración de riquezas, de tierras y de acceso selectivo a los equipos urbanos, a la vivienda y a los públicos, volviéndolos polos de desarrollo capitalista, principalmente las capitales de los estados y sus regiones metropolitanas, escenarios emblemáticos del proceso de *explotación urbana* (Kowarick, 1979). La noción de “explotación urbana”³ proviene de la constatación de que la industrialización y la urbanización periféricas al capitalismo avanzado hacen nacer amplias necesidades colectivas de reproducción, incluso la intervención del Estado es limitada para atenderlas. Los fondos públicos son prioritariamente destinados a la financiación inmediata de la acumulación del capital y, cuando se dirigen al consumo colectivo, privilegian las capas de más alta renta” (Ribeiro, 1994, pp. 273-4; Kowarick, 1979, p. 59). La rápida e intensa urbanización ocurrió como forma de concentrar la población alrededor de las metrópolis y sus periferias. Las 15 regiones metropolitanas protegen hoy a 71 millones de personas, equivalentes a casi al 38 % de la población en el país (IBGE, 2010). Como consecuencia, se formó un tejido urbano dual y excluyente (ciudad regular, formal y legal *versus* ciudad irregular, informal e ilegal), cuyo proceso de formación de aglomerados subnormales o barrios bajos es lo más visible y emblemático, consignando una realidad de fragmentación social y de segregación espacial en las grandes y medianas ciudades (Alfonsin, 2000; Ribeiro, 2004; Rolnick, 2011).

El proceso de profundas transformaciones en la estructura socioeconómica y demográfica del país fue acompañado por el surgimiento, a fines de los años de 1970 e inicios de los años de 1980, de nuevos actores sociales y de nuevas prácticas político-culturales en el contexto de ampliación de la sociedad civil y de la esfera pública. El surgimiento de movimientos sociales urbanos (Sader, 1988; Telles, 1994; Dagnino, 1994; Silva, 1990) provino de las luchas por la igualdad del derecho a la ciudad (Lefévre, 1969) en el

3 *Explotación urbana* se refiere a la “suma de extorsiones que se opera a través de la inexistencia o precariedad de los servicios de consumo colectivo que —conjuntamente con el acceso a la tierra y a la vivienda— se presentan como socialmente necesarios a la subsistencia de las clases trabajadoras” (Kowarick, 1979, p. 59).

escenario de luchas por la redemocratización y disminución de las desigualdades sociales. Parte de estos actores representativos de las clases subalternas de carácter plural y diversificado pasó a expresar en forma inédita una gramática social basada en el discurso de los *derechos de la ciudadanía*⁴ y de confronto con el Estado, sustituyendo, en parte, las relaciones de sujeción paternalista (la cultura de la *dádiva* y del *favor*), el cambio clientelista y la tutela, aunque estas prácticas continúen mediando relaciones entre actores estatales, de la sociedad civil y del mercado. El surgimiento de los PP ocurrió en el contorno de este proceso de contradicciones urbanas y de luchas por ciudades más justas (Harvey, 1973). Es el caso también de la mayoría de los miles de Consejos de Políticas Públicas y de Derechos existentes en los tres niveles de la Federación, estando algunos vinculados a conferencias participativas. Entre otros consejos importantes⁵, se destacan los Planes Directores Participativos, provenientes del Estatuto de las Ciudades (2001).

Otro aspecto que compone el paño de fondo del cual brotaron las experiencias de PP se relaciona con el nuevo esquema institucional de descentralización proveniente de la democratización del país. La Constitución de 1988 estableció un nuevo pacto federativo, revirtiendo la centralización tributaria, fiscal y política del período dictatorial. Los municipios, en forma inédita, fueron considerados antes de la Federación, juntamente con los estados y la Unión, gozando de autonomía legislativa, administrativa, política y financiera. Este contexto –que proporcionó una oportunidad para el surgimiento de nuevas instituciones participativas (IP) (Pires y Vaz, 2010)– significa un proceso de “creación institucional que va más allá de formas de participación ciudadana directa, como el plebiscito, el referendo y la iniciativa popular (previstos constitucionalmente), en el que se articulan modalidades continuas –no extraordinarias– de incidencia social sobre el poder público y su aparato administrativo, incluyendo el propio sistema político” (Gurza Lavalle, Isunza Vera, 2011). Dentro de la pluralidad de IP

4 La expresión *ciudadanía* ganó espacio jamás visto en la sociedad brasileña. Pero su apropiación por discursos ideológicamente antagónicos denota el carácter polisémico del término y determina la disputa histórica por la fijación de su significado (Telles, 1994).

5 Conselhos da Saúde, da Criança e Adolescente, da Educação, da Assistência Social, do Meio Ambiente (Taragiba, 2005; Revista *Polis*, 2000).

se destacó el Presupuesto Participativo como la innovación más conocida del período.

La división del total tributario evolucionó, en este período, en favor de los municipios, fortaleciendo la instancia local del estado como lugar de disputa por el poder político. La parte tributaria de los municipios pasó del 13,3 % en 1988 al 18,4 % en 2011 (Afonso, 2012). No obstante, el proceso de desconcentración tributaria fue relativamente revertido debido al ajuste fiscal promovido por la Unión a mediados de los años de 1990, durante el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), y seguido por los Gobiernos de Lula y Dilma (PT). El ajuste colocó en jaque el pacto federativo de 1988. El momento es de contraste entre la reconcentración de los recursos y la descentralización de políticas para los municipios, conflicto que justifica las seguidas “marchas de alcaldes a Brasilia” y que crea dificultades objetivas para la expansión de prácticas de democracia participativa en el plano local.

El Gobierno del Frente Popular: ideología y realidad

La victoria inédita y sorprendente de la izquierda socialista y comunista (PT-PCB) para el Gobierno de la capital del Estado do Rio Grande do Sul en las elecciones de 1988 (37 % de los votos), después de 220 años de historia de la ciudad, obligó tanto a los dirigentes del Frente Popular como a los integrantes de los movimientos sociales a rehacer sus discursos y a revalidar sus estrategias y prácticas, ante una realidad compleja que se mostró refractaria a fórmulas dogmáticas preconcebidas. No hay espacio aquí para tratar esta compleja situación⁶. Es importante destacar, sin embargo, que el PP en Porto Alegre no nació listo y no se debe comprender como mera deducción programática del Frente Popular. Al contrario, es necesario un aprendizaje colectivo tanto de los gobernantes, como de los actores de la sociedad civil. Esta apertura para el aprendizaje tal vez haya sido una de las variables más importantes para el éxito posterior del proceso de participación. Cuando

6 La historia de la génesis social y política del PP, así como su difícil y tortuoso proceso de construcción se abordan en el libro *O Poder da Aldeia. Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre* (Fedozzi, 2000a).

el modelo se consolidó, en el segundo y el tercer años de la primera gestión (1990-1991), se reveló una institución no imaginada por ninguno de los actores aisladamente.

La ideología de la participación centrada en el paradigma marxista-leninista-trotskista del *doble poder*, representada por la experiencia histórica de los *soviets* —que se traducía mecánicamente en Porto Alegre en el posible papel de los Consejos Populares del período anterior— se mostró irreal y funcionó como obstáculo epistemológico al desafío inédito de implementar un proyecto de transformación de las relaciones Estado y sociedad. Esta concepción fue progresivamente superada, no sin tensiones ni disputas en el interior del Gobierno y de los partidos del Frente Popular, en favor de un nuevo proyecto de parcialización republicana radical previa *democratización del Estado* y necesidad de publicitarla mediante control social y promoción de la ciudadanía activa. La noción de *democracia participativa* —apoyada en el concepto de inversión de prioridades de las políticas públicas— se viabilizó por un conjunto de rupturas necesarias para instaurar la *esfera pública de cogestión*, más tarde materializada principalmente en el PP, dentro los cuales se destacan: la ruptura con las concepciones *tecnoburocráticas* vigentes, en especial en el cuerpo técnico de la planificación urbana y presupuestaria de la administración municipal y su sustitución por una gestión de la participación basada en la planificación estratégica situacional⁷ (Matus, 1989); cambios en la política fiscal para promover el saneamiento financiero de la administración e implantar una política de justicia tributaria; la superación del imaginario ideológico del Frente Popular, calcada hasta entonces en el paradigma del doble poder. De la misma forma, sectores populares modificaron las formas de acción colectiva *basadas en el enfrentamiento con el Estado* o en la sumisión clientelista, adaptándose a los estándares de relaciones institucionalizadas. Estas acciones exigieron ejercicio de la argumentación, del debate y de la negociación, a fin de compartir decisiones sobre prioridades del presupuesto público. La invención del PP fue, por lo tanto, el resultado de una conjunción de procesos y de iniciativas originarias del tope de la administración para

7 Método creado por Carlos Matus a partir de la reflexión sobre la derrota del Gobierno de Allende en Chile.

las bases (*top-down*) y de las bases en dirección a la jerarquía administrativa (*bottom-up*) (Sintomer, Herzberg, Röcke, 2012, pp; 78).

En síntesis, se puede decir que la creación del PP fue resultado de una trayectoria sinuosa, indeterminada (con crisis y contradicciones irreductibles a soluciones definitivas) pero, al mismo tiempo, del encuentro sinérgico entre por lo menos *cinco variables*: 1) la decidida voluntad política de los nuevos gobernantes para democratizar la gestión socio-estatal; 2) la efectividad de las decisiones compartidas consignando credibilidad a la participación; 3) las reformas en la gestión administrativa para consignar eficacia en el procesamiento técnico de las demandas; 4) la retoma de la gobernabilidad financiera capaz de posibilitar un ciclo virtuoso de “participación/decisión de prioridades/ejecución de las decisiones/fortalecimiento de la participación”; 5) la existencia previa de un tejido asociativo crítico de carácter territorial, condición decisiva que ejerció presión “de fuera hacia adentro del Estado”, necesaria para superar resistencias históricas del aislamiento burocrático del Estado (Fedozzi, 1997).

El proceso de expansión de los PP: legitimidad y efecto-demostración

Se pueden identificar tres fases en el proceso de surgimiento y de expansión de los PP en Brasil y, posteriormente, en otros países y regiones del mundo.

La primera se refiere a la *construcción y consolidación* de esa nueva institución participativa en la redemocratización. Entre los diez casos surgidos en este período (1989-1992), todos encabezados por el PT, se destacó el de Porto Alegre. Debido a ciertas características del modelo, su continuidad administrativa⁸ y el reconocimiento alcanzado, el PP ejerció potente efecto-demostración que inspiró a otras ciudades del país, de América Latina, de Europa y, más recientemente, de otros continentes del mundo.

⁸ En Brasil, poco más de la mitad de los casos de PP (solo el 58,2 % entre 104), en el período 1997-2000, completaron los cuatro años del mandato de los alcaldes, lo que revela las dificultades para la sostenibilidad política, financiera y administrativa de esa forma de participación (Ribeiro y Grazia, 2003, p. 37).

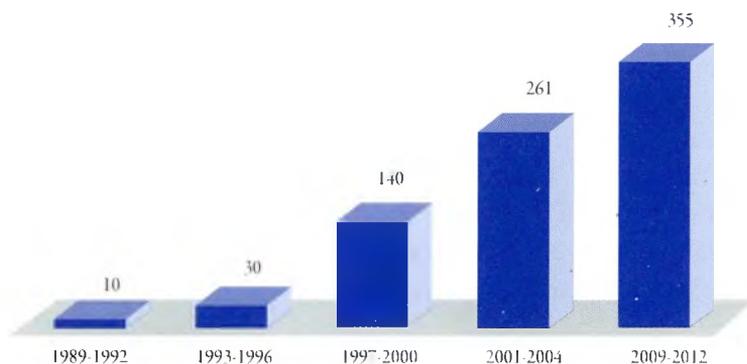
La segunda etapa corresponde a la expansión nacional de los PP. El número aumentó de 10 a 30 entre 1993-1996 y hasta 140 en las gestiones 1997-2000 (Ribeiro y Grazia, 2003, p. 88-94). Posteriormente, debido al efecto-demostración de capitales y ciudades relevantes, así debido a la valorización del discurso de participación en las elecciones municipales, otros partidos también pasaron a adoptar el PP, bajo repetición mecánica del modelo de Porto Alegre o como simulacro de la participación en las decisiones presupuestarias. Entre 1989 y 2004, llegaron a 261 ciudades en 23 estados (Polis, 2006)⁹. Conforme encuesta reciente, el número llegó a 355 en las gestiones 2008-2012¹⁰ entre los 5 565 municipios del país (Fedozzi y Lima, 2013; IBGE, 2010). Desde su surgimiento, el crecimiento fue del orden del 3 450 %. Los datos sobre la distribución relativa de los PP por escala demográfica de los municipios indican que hay incidencia relativa mayor en los niveles más elevados de concentración demográfica. El más alto porcentaje está en el nivel de los municipios con población entre 250 mil y 500 mil habitantes (47,5 %), seguido de cerca por los que tienen más de 1 millón (46,7 %) y por el nivel entre 500 mil a 1 millón (34,8 %). Esta tendencia reafirma lo que fue constatado en la primera encuesta nacional de los PP (Ribeiro y Grazia de Grazia, 2003, p. 30, nota 23). Entre las 15 ciudades con más de un millón de habitantes del país, siete contarían con PP (46,7 % de esas ciudades). La suma de la población de los municipios sería de 42,4 millones en 2010 (IBGE).

La expansión llamó la atención de las principales agencias multilaterales de financiación o de cooperación, las cuales pasaron a incentivar los PP como “buenas prácticas de control de los gastos públicos”, casos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BIRD). Resáltese, sin embargo, que se trata de casos autodeclarados de PP, ya que la calidad, el diseño institucional, el lugar que la participación ocupa y su poder de decisión son diversificados.

9 No hay datos nacionales para el período 2005-2008.

10 Creada en 2007, la red fue coordinada inicialmente por la Alcaldía de Belo Horizonte. Después, correspondió a la Alcaldía de Guarulhos (SP), importante ciudad del estado de São Paulo. Actualmente, la ejerce la ciudad de Canoas (RS).

Figura 1. Evolución del número de OP en el Brasil



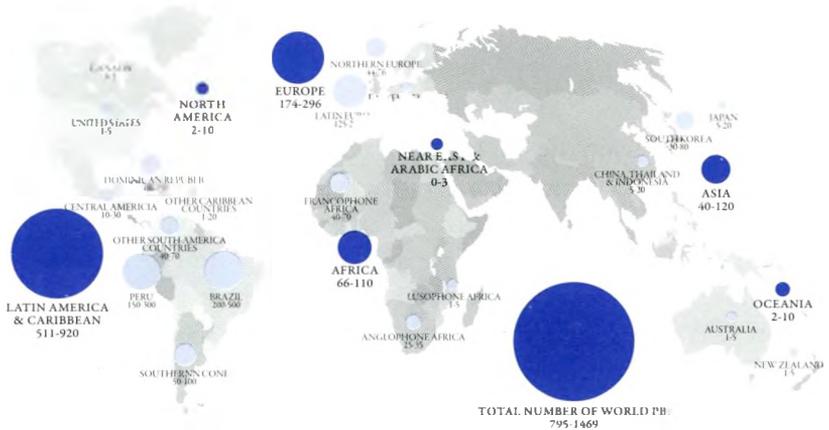
Fuente: Ribeiro y Grazia (2003); Polis (2006); Fedozzi y Lima (2013).

La tercera etapa corresponde a la globalización de los PP. Desde los años 1990, en el contexto de crisis de legitimidad de la representación política en las democracias, la expansión de los autodenominados PP ocurrió primero en países sudamericanos y de América Central. Al comienzo del milenio, como consecuencia de las redes creadas por el Foro Social Mundial y de otras redes y Agencias (OIDP, Urbal)¹¹, los PP iniciaron su historia en el Viejo Continente y, enseguida, se esparcieron por todos los demás. La estimativa del número de casos varía entre 795 y 1 469 (Sintomer, Herzberg, Allegretti, 2012; Dias 2013) (Figura 2). Pero la mundialización de los PP no significa necesariamente democratización de las decisiones sobre los recursos públicos o procesos redistributivos, pues se presenta con objetivos, agentes, calidad y resultados distintos entre sí¹².

11 Urbal, programa de la Unión Europea para cooperación horizontal entre ciudades europeas y latinoamericanas.

12 Sintomer, Herzberg, Röcke (2012) proponen seis modelos ideales para interpretar los PP: democracia participativa, democracia de proximidad, modernización participativa, participación de múltiples actores (*stakeholders*), desarrollo comunitario y neocorporativismo.

Figura 2. Presupuesto Participativo en el mundo



Fuente: Sintomer, Herzberg, Allegretti (2012)

PP de Porto Alegre: modelo contrahegemónico de participación

Las nuevas formas de democracia participativa revelan diferencias significativas, en cuanto a la real división de poder entre la administración estatal, actores de la sociedad civil y del mercado en las decisiones sobre las políticas públicas. Se sabe que el *lugar ocupado por la participación en el sistema de gestión socio-estatal* puede ser *nuclear o periférico*. La emergencia del PP se volvió particularmente importante porque posibilitó la influencia popular sobre el principal instrumento de gestión del Estado, que es el *presupuesto público*. El presupuesto sintetiza, en gran parte, la regulación de la noción de *ciudadanía moderna*, pues expresa *derechos y deberes* que nacen de la reciprocidad entre gobernantes y gobernados (*res pública*) y de las relaciones entre los poderes del Estado entre sí. El presupuesto materializa cómo se da la política para la producción de la renta social colectiva (ingresos) y su distribución en la sociedad (gastos). En este sentido, él es una de las expresiones del moderno

contrato social y considerado el *núcleo duro* de las decisiones *políticas fundamentales* (Singer, 1989).

La configuración del modelo del PP de Porto Alegre adquirió características contrahegemónicas delante de un modelo elitista/realista de la democracia (Weber, 1994; Schumpeter, 1961), así como del modelo liberal pluralista (Dahl, 1971, 1989). En síntesis, la teoría elitista sustenta la incompatibilidad entre la administración moderna compleja, la racionalidad y la participación, de ahí la justificación para el estrechamiento de la participación en la democracia¹³. Entre las principales características del PP –centradas en la democratización y en el control social del presupuesto como espina dorsal del Estado– se destaca la inclusión de capas sociales pobres, históricamente fuera de las decisiones sobre la gestión urbana. En la trayectoria del PP, el perfil del público es mayoritariamente constituido por segmentos de baja renta (hasta dos salarios mínimos) y de baja escolaridad (hasta la enseñanza fundamental) (Fedozzi et alii, 2013). La naturaleza territorial y el carácter abierto a la participación individual¹⁴ configuraron un diseño institucional que favoreció la inclusión de sectores sociales históricamente excluidos de la representación política o incluso de instancias participativas institucionalizadas, cuyo perfil social es igual o superior a la situación mediana de los ciudadanos, a ejemplo de los Consejos de Políticas Públicas o de Derechos (Almeida, 2010; Alencar et alii, 2013). A partir de 2005, las mujeres se volvieron mayoría entre los participantes en general (52,8 %) y entre los consejeros (53,5 %) y delegados (52,4 %), representando semejanza de la presencia femenina en la población de la ciudad. De la misma forma, la proporción de los negros es más elevada que la población negra de la ciudad¹⁵ (Fedozzi et alii, 2013).

13 Aunque con puntos de partida distintos, Schumpeter y Weber se asemejan en las conclusiones elitistas/realistas en lo que se refiere a la defensa de la democracia en el conturbado inicio del siglo XX.

14 La forma abierta e individual –polémica en el momento de la decisión –pretendió bloquear el monopolio de la participación de organizaciones sociales con más poder y también dificultar relaciones de cuño personalista/caudillesco de líderes con las comunidades de los territorios. Sobre detalles del perfil histórico del público del PP, ver Fedozzi et alii (2013).

15 A pesar de la autoidentificación *negro* adoptada por el activismo antiracista, se optó por utilizar la terminología *preto* usada por el IBGE (suma de las identidades pardas y negras), para comparación con la población de la ciudad.

La segunda característica se refiere al poder real de decisión y de control social de los participantes sobre el presupuesto público, verdadera “prueba de fuego” del significado democrático atribuido a la participación contenida en los PP. Una de las características que diferenció el modelo de Porto Alegre fue la adopción de un método procedimental de compartir la producción de las reglas de la participación y de la distribución de los recursos públicos para producir un diseño institucional favorable a la inversión de las prioridades de las inversiones estatales¹⁶. No fortuitamente gran parte de los casos de PP en Brasil no sobrepasa el estado de la *consulta* (Ribeiro y Grazia, 2003, pp. 88-94)¹⁷. En este sentido, el PP representó innovación democrática, en la medida en que el sistema de derechos que define las reglas de la participación y de la distribución de los recursos no fue impuesto verticalmente (en forma heterónoma) por el Estado (Ejecutivo o Legislativo). El sistema de derechos nació del proceso deliberativo en una arena común —lo que no excluye el conflicto, pero lo presupone— sugiriendo así una situación no solo de inclusión de sectores de la sociedad civil en instituciones políticas preexistentes (definidas por órganos representativos del Estado), sino también de producción de normas *nacidas de la relación de reciprocidad* entre actores de las capas populares y actores gubernamentales. En este proceso, mediado por conflictos y contradicciones de naturaleza diversa, el Gobierno se abrió a la producción de normas reconociendo los actores populares como sujetos de derechos para programar las acciones del poder administrativo y construir una nueva institucionalidad. *Lo hizo, sin embargo, mediante intervención gubernamental activa y con gran poder de iniciativa*. Si, por un lado, el Gobierno no impuso su visión unilateral o simplemente consultó a la población, algo común a las prácticas de *participación tutelada por el Estado*, por otro lado, no delegó el poder instituyente de las reglas a los participantes como suponen interpreta-

16 El sistema de reglamento de la participación, incluyéndose el criterio de la proporcionalidad en la elección de los representantes al CPP, así como el método creado para promover equidad en la distribución de los recursos, resultó de la deliberación entre los representantes del Gobierno y los representantes de la sociedad civil. Ver historia detallada en Fedozzi (2000a).

17 Del total de 103 municipios encuestados (entre los 140 que adoptaron el PP en el periodo 1997-2000), solo en un 29 % la decisión popular ocurrió sobre más del 50 % de los *recursos de inversiones*. El carácter restringido de la participación también se evidencia por el hecho de que en el 77% de los casos la finalización del proyecto de Ley Presupuestaria fue privativo de la Alcaldía, no abarcando a los participantes del PP (Ribeiro y Grazia, 2003, pp. 88-94).

ciones mistificadoras del PP. En este sentido, en la primera década del PP, los participantes tuvieron percepción favorable en cuanto a su poder de decisión sobre la asignación de los recursos (Tabla 1). No obstante, a partir de 2002 (última gestión del PT), cuando la crisis financiera se instaló y la Administración Municipal pasó a no ejecutar las inversiones aprobadas por el PP, se nota una caída porcentual de las respuestas “siempre decide” el aumento de los porcentajes de las respuestas “casi siempre” y “a veces”. Esa situación, como se verá adelante, se agravó después de la alternancia de poder en las elecciones de 2004, cuando asumió nueva coligación partidaria de oposición al Frente Popular. A partir de entonces las respuestas “casi siempre” y “a veces” decide suman más del 50 %. La opinión de que “siempre” la población decide cayó al 21,7 % (Fedozzi et alii, 2013, p. 46).

Tabla 1 - Poder de decisión de la población en el PP de Porto Alegre-1995, 1998, 2000, 2002, 2005, 2009 (%)

En su opinión, la población decide realmente sobre obras y servicios en el PP	Año					
	1995	1998	2000	2002	2005	2009
Siempre y casi siempre	60,3	57,2	63,4	69,0	57,0	53,2
Siempre	33,0	30,2	29,4	29,1	27,1	21,7
A veces	27,3	27,0	34,0	39,9	29,9	31,5
Casi siempre	23,8	23,9	13,3	15,3	33,0	32,4
Nunca	0,6	2,8	1,9	1,6	2,9	3,8
No sabe	8,2	10,7	14,8	13,9	6,8	8,7
No responde	7,1	5,4	6,5	0,2	-	1,9
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Fedozzi et alii (2013)

La tercera característica del modelo contrahegemónico representado por el PP se refiere a la *inversión de prioridades de las inversiones del presupuesto público*. La noción de inversión de prioridades se refiere al carácter redistributivo que este dispositivo puede asumir. Ella está, por lo tanto, asociada a la mitigación del proceso de *explotación urbana* de la

etapa de acumulación primitiva del capital en la historia del país. Con la inversión de prioridades, los recursos presupuestarios pasan a ser prioritariamente destinados para calificar la vida de las poblaciones pobres de la ciudad “informal e ilegal”, especialmente en las áreas de los barrios o de subhabitación formadas en el proceso urbano brasileño.

Según Marquetti (2002, p. 142), el efecto redistributivo del PP se demuestra por la relación entre la renta de las regiones y el volumen de inversiones *per capita* (conforme los planes de inversiones, PI). “La asociación es positiva entre *mayor pobreza* (porcentaje de madres con primaria incompleta, porcentaje de domicilios y núcleos irregulares, porcentaje de habitantes con menos de quince años) y el *monto de inversiones per capita en cada región*. Espacialmente, hay asociación negativa entre la renta de las regiones¹⁸, las obras y las inversiones, o sea, cuanto mayor el puesto de una región en términos de renta, menor el puesto que ella ocupa en el número de obras por mil habitantes y en inversiones *per capita*” (periodo 1989-2000)¹⁹. El potencial redistributivo del PP de Porto Alegre es fruto de una importante característica del modelo: *la existencia de metodología objetiva que prevé criterios de equidad para la asignación de los recursos*. La mayoría de los PPs en Brasil (76 %) decide las prioridades por la “negociación de las propuestas con la población” (Ribeiro y Grazia, 2003, p. 90). En la práctica, no hay promoción de la equidad intraurbana. Contrariamente a la existencia de criterios basados en el grado de carencia en infraestructura y servicios públicos de las regiones (entre otros), como fue el caso de Porto Alegre, tiende a producir efectos más equitativos. Además, la construcción consensuada de criterios –al dar oportunidad a una solución racional para el dilema siempre presente entre “recursos escasos *versus* demandas reprimidas”– posibilitó una racionalización política necesaria a la despatrimonialización del Estado. En general, la existencia de instancias y reglas previsibles permite una *institucionalización* que va más allá de las formas ad hoc de participación, dependientes por lo

18 Renta nominal promedio en salarios mínimos por jefe de familia.

19 Se trata de estudio inédito para medición de efectos redistributivos del PP. No obstante, el hecho de no abarcar los recursos previstos “para toda la ciudad” y adoptar como parámetro el presupuesto *previsto* y no el presupuesto *ejecutado* obliga a relativizar sus resultados y considerarlos provisionarios.

tanto de la voluntad unilateral de los gobernantes. La legitimidad de las reivindicaciones pasó a depender del debate público entre las demandas particulares (de cada grupo, barrio, microrregión, organización social) y la justeza de los criterios objetivos, impersonales y universales adoptados para la asignación de los recursos, tendiendo así a fortalecer la noción de *res publica* y a obstaculizar el carácter no transparente, particularista y clientelista de la gestión pública.

El ideario histórico de la lucha por la reforma urbana en Brasil (Ribeiro y Santos Junior, 1994) viene resaltando, sin embargo, que la efectivización del derecho a la ciudad exige la necesaria complementariedad entre los procesos de *inversión de prioridades* (universalizar el acceso a la infraestructura y servicios públicos) y la implementación de políticas que incidan sobre *la lógica perversa de producción y reproducción del espacio urbano*. En este último aspecto, Porto Alegre produjo avances significativos en la cuestión de la regularización agraria del Frente Popular (Alfonsín, 1997, 2000). Sin embargo, es justamente en el enfrentamiento de la lógica perversa de uso y ocupación del suelo urbano que el largo período de izquierda en el Gobierno de la ciudad reveló sus más grandes límites. La implantación de los instrumentos urbanísticos, tributarios y jurídicos aprobados por la nueva Ley Orgánica Municipal de 1990, a fin de viabilizar los principios de la Función Social de la Ciudad y de la Propiedad (Artículos 182 y 183 de la Carta Magna de 1988), y, posteriormente, el Estatuto de la Ciudad (2001), encontró grandes obstáculos, sea por parte del cuerpo técnico-burocrático de la planificación urbana o por sectores del propio PT (Alfonsín, 2000, Rodríguez y Osório, 1996, Fedozzi, 2002), a pesar de que los temas de la regularización de la tierra y de la vivienda siempre se destacaron como prioridades de la población en el PP. Este hecho cuestiona el grado real de comprensión teórica y de creación de una voluntad política para enfrentar la cuestión del uso y su ocupación del suelo por parte de las fuerzas de izquierda en Brasil. A esto se suma el hecho de que las dificultades se volvieron mayores con la alternancia de poder en 2005 y ganaron más complejidad con el papel que las ciudades pasaron a desempeñar en el contexto globalizado de acumulación neoliberal (Ribeiro, 2004; Ribeiro y Santos Junior, 1994, 2007; Rolnik y Klink, 2011; Vainer, 2000).

Estagnación y crisis del PP

La cuarta gestión del PT, iniciada en 2000, representa el inicio del ciclo de pérdida de calidad del PP. Ocurre que el prestigio adquirido por el éxito del PP de Porto Alegre fue acompañado de interpretaciones conceptuales que contribuyeron para la mitificación de este dispositivo como ejemplo de los conceptos de “esfera pública no estatal”, “autorreglamentación” y “democracia directa” (Utzig, 1996, p. 215; Pont, 1997, pp. 23-6; Genro, 1995, pp. 11-13)²⁰. Contrariamente, el funcionamiento del PP exige la complementariedad —inherentemente tensa— entre las formas de democracia representativa (Ejecutivo y Legislativo) y las formas de participación de la población, las cuales también requieren *formas de representación* que ocurren en las elecciones de los consejeros y delegados, de ahí el porqué de la cogestión (Abers, 1997; Fedozzi, 2000b; Gret y Sintomer, 2002).

Las equivocaciones conceptuales y la dogmatización del proceso impidieron la resolución de limitaciones y de *impasses* (estructurales y de contingencia) que se venían acumulando en la trayectoria del proceso participativo²¹. A esto se sumó el escenario de crisis financiera del Municipio que modificó la situación estable del PP en la década anterior²². Sin realizar la mayoría de las obras previstas entre 2000 y 2002, se instauró el descrédito en la efectividad de la participación (conforme Tabla 1). El número de participantes, después del crecimiento que llegó a 33 600 en 2002, se inició un ciclo descendente, cayendo a 11 500 en 2006.

En ese momento quedó patente la fragilidad del público para ejercer el control social autónomo del presupuesto, así como la ausencia de un sistema de informaciones transparente y accesible que posibilitase el monitoreo de la evolución financiera y de la ejecución presupuestaria. Al mismo tiempo, el Gobierno se mostró poco transparente en admitir la crisis

20 Tarso Genro y Raul Pont fueron alcaldes por el PT en Porto Alegre.

21 En un documento para orientar reformas en el PP conducida por una comisión coordinada por el vicealcalde João Verle, el Gobierno reconoció limitaciones y puntos críticos del proceso. La única alteración realizada fue la supresión de la primera jornada de asambleas anuales del PP, para simplificar el proceso. Ver libro resultante del Seminario Internacional realizado con investigadores y Gobierno Municipal (Verle, J. y Brunet, L., 2002).

22 Son varias causas de la crisis financiera del Municipio, destacándose el aumento con gastos de costeo provenientes del volumen de endeudamiento para grandes obras viales.

financiera y la necesidad de repactuar posibles salidas para ella²³. El sistema electrónico introducido en la tercera gestión (1997-2000), que podría, de cierta forma, suplir esta laguna, fue abandonado sin justificativo y sin que hubiera presión para mantenerlo por parte de los consejeros. Después de casi 25 años, se observa excesiva dependencia con relación a la “buena voluntad” del Gobierno en posibilitar el control social de la ejecución presupuestaria.

El contexto de crisis representó también el agravamiento de las disputas internas en el PT después de largo tiempo en el poder municipal. La disputa entre las tendencias por la interna del partido y su exacerbación en el aparejamiento del Estado hizo que la elección de gestores gubernamentales se diese sin criterios de mérito y de conocimiento. El proceso de burocratización del partido –en el *cual el poder de influencia de las tendencias pasó a ser directamente dependiente del espacio de poder ocupado por ellas en el aparato del Estado y viceversa*– acabó por subvalor la formación de recursos humanos y la adopción de métodos de gestión necesarios para superar la fragmentación sectorial, el verticalismo administrativo y el corporativismo funcional. Sin embargo, el desafío de construcción de administraciones participativas está unido a la reforma del Estado que se presenta en los proyectos que pretenden *democratizar la democracia*. En el caso del PP de Porto Alegre, los cambios realizados en el sistema de planificación, a partir de 1990, no se ampliaron al conjunto de los organismos gubernamentales. La percepción de la administración como “inaccesible” y “fragmentada” se volvió una crítica recurrente de los participantes como obstáculo a la democratización. La reforma administrativa, desencadenada todavía en la primera gestión, fue paralizada, tanto por deficiencias técnico-políticas como en consecuencia de la división del poder estatal entre sectores del partido y del Frente Popular.

23 En ese momento, el Gobierno indicó una posible negociación con el Banco Mundial presupuestada en cerca de R\$ 60 millones de reales (hoy 1 real = U\$ 2,30). El episodio solo posibilitó un estudio del BIRD sobre el PP (BIRD, 2008).

Nueva coalición partidaria y descaracterización del modelo contrahegemónico

A los límites (estructurales y de contingencia) y desafíos que el PP presentaba todavía en el período del PT –representativos del estancamiento de la innovación en su fase madura– se sumaron otros factores que agravaron la pérdida de calidad del proceso y, por fin, su desconfiguración como proyecto contrahegemónico. La coalición de centro-derecha victoriosa en 2005, formada inicialmente por el Partido Popular Socialista (PPS), de orientación centrista, y por el Partido Laboral Brasileño (PTB), de matriz populista-clientelista, asumió ampliamente en la campaña electoral el eslogan “Mantener lo que está bien y cambiar lo que es necesario”, o sea, en sus propias palabras: “Mantener el PP y el Foro Social Mundial en Porto Alegre y cambiar políticas no satisfactorias”²⁴. En ese sentido, inicialmente, la derrota de la izquierda en Porto Alegre no significó la derrota del PP, en la medida en que el candidato victorioso asumió compromiso público con la continuidad del PP, inclusive en reunión con el CPP. La fuerza simbólica conquistada por el PP en la opinión pública de Porto Alegre y también a nivel nacional e internacional creó nuevo nivel para las estrategias partidarias postulantes al gobierno municipal. Esto significó protagonismo de las clases subalternas históricamente excluidas del juego político en el país. El hecho de que el PP gozara de apoyo internacional, en el campo de las izquierdas o de las agencias multilaterales de financiación, tales como el Banco Mundial y el BID, además de la UE y de la ONU, ejerce presión para su continuidad. Pero la continuidad del PP viene ocurriendo bajo transformaciones profundas que representan la desconstrucción del modelo.

Uno de los principales factores de debilitamiento del PP es el bajo *compromiso político* (y, por consecuencia, técnico-administrativo) con el modelo de

24 PPS es derivado de la escisión del Partido Comunista Brasileño, en 1991. En el estado de Rio Grande do Sul (RS) es dominado por grupos provenientes del PMDB (centrista), que, frente al Gobierno del estado (1994-98), adoptó la receta neoliberal de ajuste fiscal y privatizaciones. Después de la reelección de Fogaça, en la segunda gestión de la Alcaldía, este volvió al PMDB y se coligó con el PDT (laborismo histórico de Getúlio Vargas y Leonel Brizola), representado por José Fortunati (exmilitante del PT). Después de la renuncia de Fogaça para concurrir al Gobierno del estado en 2010 (cuando perdió para el PT de Tarso Genro), Fortunati asumió la Alcaldía y reeligió la coligación por tercera vez consecutiva (2012).

cogestión por parte del nuevo Gobierno. Aunque el requisito “compromiso” fuese satisfactorio en el período del PT (la acomodación y la tendencia a la burocratización eran ya criticadas los participantes cuando, por ejemplo, secretarios no se hacían presentes en reuniones populares o eran sustituidos por cuadros sin poder). Sin embargo, el compromiso gubernamental requiere convicción profunda sobre el significado de la participación en la gestión pública, por medio de prácticas político-administrativas, procedimientos técnicos y formas de comunicación que exigen participación del conjunto de la administración para promover la gestión participativa. La gran cantidad de partidos en la coalición del nuevo gobierno (doce), en una mayoría históricamente no identificados con la participación en la gestión pública, dificultó todavía más el mantenimiento del PP en los moldes anteriores, objetivo que se puso más como realismo político de esas fuerzas políticas ante el electorado²⁵ y del prestigio nacional e internacional del PP, que como convicción endógena de la coligación victoriosa.

Se suma a esto la decisión de introducir un nuevo modelo de participación paralelo al PP-la gobernanza solidaria Local (GSL)²⁶. Pese a que la GSL adopte principios que no implican recursos presupuestarios estatales (ya que está asentada en alianzas público-privadas, presencia del mercado, participación como voluntariado, “tercer sector” y tercerización comunitaria de servicios), el nuevo concepto introducido por partidos que habían criticado el PP en su etapa áurea causó temores entre los participantes cuanto al futuro del mismo. Una encuesta realizada en 2005, inicio del nuevo Gobierno, muestra

25 Encuesta del instituto Ibope muestra que el 85 % de las personas sabe que es PP y que el 74 % lo considera como algo positivo para la ciudad (contra 5 % que lo considera negativo, 11 % indiferentes y 9 % que no opinó). *Jornal Zero Hora*, 13/07/2008. Según encuesta del Banco Mundial con los electores de Porto Alegre el nivel de concordancia sobre atributos del PP fueron los siguientes: muy importante: 65,88 %; amplía la democracia: 57,26 %; aumenta la eficiencia del Gobierno: 51,71 %; a favor de los pobres: 53,6 %; mejora la calidad de vida: 56,91 %. Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) (2008, pp. 6).

26 La implantación de la GLS contó con apoyo de la Unesco. El programa se apoya en conceptos como presupuesto social, sociedades con sectores privados, territorio, balance social, comités gestores locales y transversales de las políticas públicas (Busatto y Vargas, 2004). Algunas decisiones adoptadas en los cuatro Congresos de la Ciudad realizados en las gestiones del PT son concernientes con estos elementos, en especial la previsión de los Comités Gestores Locales en las regiones de la ciudad, la adopción de indicadores de evaluaciones y la calificación de las informaciones. Pero estas decisiones de los Congresos no fueron efectivizadas en el período en que el PT gobernó la ciudad.

que la suma de los porcentajes de los que consideraban que el PP sería “debiditizado” (13,49 %) o “sustituido por otra forma de participación” (28,84 %) llegó al 42,33 %. Los porcentajes de los que creían que el PP “se mantendría como está” (19,18 %) o “fortalecido” (38,49 %) sumaron 57,67 % (2,99 % NS/NR)(Fedozzi, 2007).

La rotura del modelo de cogestión —que puso como secundario *el lugar y el papel del PP en la Administración Municipal*— viene siendo acompañada de cambios significativos en su configuración. La primera dice respecto a la acentuación de las relaciones de captura/cooptación de liderazgos comunitarios. Las demás son atinentes a las relaciones entre el público participante.

La cooptación es tema clave en las relaciones de poder que se procesan en las Instituciones Participativas. En el período del PT se presentó principalmente como tutela (Navarro, 2003). Pero dos tendencias presentes en la representación de consejeros parecen acentuar la cooptación: la disminución del porcentaje de consejeros sin filiación partidaria (del 53,5 % en 2005 al 37% en 2012), lo que puede indicar aumento de la influencia partidaria en la elección de los consejeros; y el cambio en la identidad partidaria de los consejeros favorable a la nueva coligación. O sea, hay deterioro de consejeros identificados con el PT (14 % en 2005 a 4,3 % en 2012) y crecimiento de consejeros afiliados a los principales partidos que gobiernan desde 2005 (PPS, PMDB, PTB y PDT), cuya suma subió del 18,7 % en 2005 al 41,3% en 2012 (Fedozzi y Martins, 2013). Este proceso (que ocurre en metrópolis con relativa politización) levanta dudas sobre las posibilidades reales de interacciones relativamente autónomas entre los actores de la sociedad civil, el sistema partidario y el Estado, en sociedades estadocéntricas y con gran desigualdad social.

Sobre los cambios entre los sujetos de participación, a las asimetrías y desigualdades ya existentes en cuanto a las posibilidades mayores o menores de compromiso de los participantes (Fedozzi, 2009)²⁷, se observan nuevas características que se refieren a la disminución del grado de asociativismo de los participantes y la transformación del carácter de las Asociaciones de Moradores (principales organizaciones civiles del PP). Sin embargo, lo que más

²⁷ El capital escolar, la renta y el tiempo de participación son variables intervinientes sobre el acto de hablar, la elección para representantes y el conocimiento de las reglas de funcionamiento del PP (Fedozzi, 2007, 2009).

se resalta en la descaracterización del PP —por contrariar su génesis crítico a los vicios y límites de la democracia representativa— es el proceso de *élite política* en la relación representantes/representados, a pesar del perfil inclusivo comparativamente al perfil social de la población de la ciudad en la que permanece (Fedozzi y Martins, 2012).

A pesar del pluralismo asociativo de los participantes, las Asociaciones de Moradores tuvieron históricamente papel destacado como principales actores colectivos del PP. El tiempo de participación sumado a la participación en la dirección de alguna Asociación de Moradores explican el 52 % la inserción en el PP, medido por las dimensiones: presencia, habla, representación y conocimiento de las reglas del juego (Martins, 2011). Pero la tendencia al decrecimiento de la tasa de asociativismo en general mostró, por primera vez, en 2009, que la mayoría de los participantes no tenía ningún vínculo asociativo²⁸. Las causas de este fenómeno todavía no son claras y pueden reflejar también las alteraciones que el mundo asociativo y la acción colectiva vienen sufriendo en el plano internacional. Sin embargo, la gran mayoría de estas asociaciones, así como ONG y otras entidades, cambió su naturaleza reivindicativa y pasó a ser prestador de servicios a partir de convenios con la Alcaldía²⁹, con evidentes efectos de dependencia financiera y política. La tendencia de disminución del asociativismo contraría la tesis de fortalecimiento del capital social como posible efecto del PP. Además, las formas de reclutamiento y de movilización para participar de las asambleas presentan fuerte presencia de apoyo y de compromiso heterónimo por parte del público (llamados “hinchazones”).

El proceso de elitización política se evidencia por la disminución de la tasa de renovación de los representantes electos para el CPP y por el distanciamiento inédito entre estos y los representados. Además del carácter de delegación y revocable de los mandatos de los representantes, una de las cuestiones que expresó el ideario crítico de la innovación participativa contrario al modelo elitista de la democracia representativa se refiere

28 La tasa de asociativismo cayó del 61,8 % en 1995 al 48,9 % en 2009. (Fedozzi et alii, 2013, p. 93).

29 Principalmente en el área de asistencia social como guarderías y otros servicios como consecuencia de la nueva política para el sector en el país que instituyó el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS). En 2005, el 98,8 % de los municipios brasileños tenía Consejo Municipal de Asistencia Social (IBGE, 2012).

a la restricción del *número de los mandatos* por los mismos individuos, en especial de los consejeros, y del ejercicio *voluntario* de los mismos, o sea, inexistencia de cualquier forma de ayuda financiera o resarcimiento de costos. No obstante, los datos indican un proceso de disminución de la tasa de renovación de los consejeros, en especial a partir de 2000. En ese año, la renovación fue del 75 %, mientras que en 2008 fue del 34 % (Ciudad, 2008). En 2000, solo el 2,2 % de los consejeros había sido electo cinco veces o más. En 2009, pasó al 14,1 % (Fedozzi et alii, 2013). Y de eso sin que haya habido disminución de la tasa general de renovación de los participantes del PP. La progresiva disminución de la renovación de los consejeros fue viabilizada por cambios en el Régimen Interno del PP. En 2004 (último año de las administraciones del PT) se aprobó el retorno de los consejeros incluso después de dos mandatos (en la condición de suplentes) (Ciudad, 2008). Sin embargo, la burocratización de los consejeros llegó *al vértice con la aprobación, en 2008, de la regla de reelección permanente de sus mandatos en ese mismo año*. Esta alteración es altamente simbólica frente al repertorio de los actores que históricamente buscaron distinguir el modelo de democracia participativa naciente de las prácticas tradicionales de la representación política. En ese ideario crítico, se propugnó la necesidad de promover la renovación de los líderes y la igualdad de participación como incentivo a aprendizajes democráticos y como oxigenación de la democracia; de ahí la limitación de los mandatos a solamente una elección, aunque con previsión de retorno después de nuevo ciclo anual. Dos cuestiones merecen ser destacadas sobre el cambio de esa regla de la representación. La primera se refiere al hecho de que fue aprobada por los propios consejeros, sin autorización de los representados, lo que contraría el principio de la soberanía popular y del mandato de delegación presente en la génesis y en la construcción del modelo de Porto Alegre. La segunda cuestión se refiere a la disonancia entre la nueva regla de la reelección y la opinión mayoritaria contraria de los participantes de las Asambleas: el 48 % opinó por la restricción del número de los mandatos (sumándose las opciones “solo una vez” o “con plazo limitado”) contra 37,8 % favorables a la reelección (14,1 % N/R) (Fedozzi et alii, 2013). Se trata de inédito distanciamiento entre decisiones de los representantes sobre el diseño institucional del PP y la opinión de los representados, lo que fortalece la elitización política en marcha como descaracterización del modelo contrahegemónico que él representaba.

En el episodio del cambio de la regla de los mandatos, la práctica de la nueva administración (anclada en el discurso de la “autonomía del PP”) parece haber sido útil a la ausencia de compromiso real con la sustentabilidad democrática del proceso. Esta sustentabilidad requiere papel activo del Estado, incluyendo la disputa de argumentos sobre cuestiones relativas a la calidad democrática y a la pluralidad en el moldeo de las instituciones participativas. Además, se hizo ventajoso para el nuevo Gobierno tener presencia significativa de apoyadores en el CPP en el momento en que el proceso carecía de legitimidad debido a la crisis financiera y la ineffectividad de las decisiones aprobadas.

En esa transformación no quedaron exentos los activistas más combativos o incluso simpatizantes del PT y del Frente Popular. Ocurrió, simultáneamente, el cambio ideológico de cuadros que valoraban la ampliación de la renovación política representada por el PP y el abandono del proceso por parte de una militancia crítica, incluyéndose corrientes situadas a la izquierda del PT que adoptaron esta estrategia³⁰. El contexto favoreció la alteración de la regla que pretendía diferenciar el modelo participativo de las prácticas de burocratización y de oligarquía hoy en marcha. Así, parte importante de consejeros identificados con el PT, por acción pragmática y por pérdida de referencias orientadoras del modelo de participación entonces crítico al “afianzamiento de líderes tradicionales”, también pasó a posicionarse favorable a la regla de reelección. No existe diferencia estadística de opinión por identificación partidaria (oposición o situación) dentro del total de los participantes sobre la nueva regla de reelección permanente (Fedozzi et alii, 2013).

La carencia en infraestructura urbana y servicios, todavía voluminosa, y el gran pasivo de obras no realizadas a partir de 2005³¹ determinan considerable margen de maniobra para la acción gubernamental (por fuera o por dentro del PP) y también crean oportunidades para acciones pragmáticas

30 En 2009, el 33 % de los participantes del PP se declaró simpatizante del PT, partido con mayor adhesión entre el público del PP en 2009. Sin embargo, esa simpatía no se expresa en el proceso electoral de los consejeros (Fedozzi et alii, 2013).

31 En las asambleas de 2010-2011, el Gobierno presentó un cuadro de existencia de 1 179 demandas atrasadas, correspondiendo a 401 demandas anteriores a 2005 (entre 950 del período do PT) y 778 demandas posteriores (*Jornal de Olho na Cidade*, Año 13-nº 29, octubre 2010, Porto Alegre). Según la Alcaldía, después de estudios técnicos en 2011 sobrarían 858 demandas equivalentes a 208 millones de reales. *Jornal do Comércio* del 14/09/2010, p. 15.

de las comunidades en búsqueda de soluciones para sus demandas, aunque en la forma de cambio de favores o de la influencia personal. Esta realidad cuestiona la profundidad de las transformaciones de la cultura política de los participantes del PP detectada en estudios anteriores, que señalaron avances y límites (Fedozzi, 2008, 2009).

PP de Porto Alegre y el “modo petista de gobernar”

Conforme ya se ha afirmado (ítem expansión de los PP), el PP de Porto Alegre, por su efecto-demostración, inspiró a otros municipios del país para que lo adoptasen. Una encuesta nacional realizada en 2003 indica que el 31 % de la población brasileña conocía los llamados PP (6 % conocía y ya había participado; 25 % conocía y nunca había participado, otro 69 % no conocía). En el grupo con nivel de enseñanza superior y renta familiar alta (diez o más salarios mínimos), el conocimiento es todavía superior, casi el 60 % (ONG Acción Educativa e Ibope, 2003)³². Sin embargo, cabe explotar, a título de hipótesis, la posible influencia de Porto Alegre en la forma de gobernar las ciudades por el PT. En este sentido, se destacan algunas características sobre la ampliación de los PP. En primer lugar, aumentó el número de partidos (de nueve a quince)³³ que adoptaron alguna forma de participación social en el presupuesto público. En el período 1997-2000, cerca del 50 % del total de casos (104) se dio en Gobiernos de matiz ideológica distinta (Ribeiro y Grazia, 2003, p. 39). Como se afirma, además del reconocimiento del PP de Porto Alegre también el apoyo de agencias internacionales (que pasaron a ver en esta práctica una “buena forma de gobernanza”) animó a los PP, hasta entonces considerados un instrumento del PT, con posible influencia en la competición electoral. Esto amplió el espectro partidario, que pasó a adoptar formas de participación en el presupuesto público, aunque con *gran varia-*

32 Muestra representativa con 2 000 personas en el país. El porcentaje del 31 % es significativo considerando que otras formas de participación, tales como audiencias públicas, encaminamiento de acciones en el Ministerio Público, participación en movimientos sociales, participación en movilizaciones de masa, obtuvieron porcentajes de conocimiento que variaron del 30 % al 40 %, con excepción de los Consejos de Educación, que alcanzaron casi el 50 % (Acción Educativa e Ibope, 2003)

33 En Brasil, existen 32 partidos políticos registrados.

ción en cuanto a su objetivo, diseño institucional, efectividad y calidad. No sorprende que, en el más reciente levantamiento realizado por la Red Brasileña de PP, más de la mitad (195) de los casos (355) haya ocurrido en Administraciones de otros partidos (Fedozzi y Lima, 2013). Considerando solamente el cargo de alcalde, la presencia del PT en dirección de los PP disminuyó del 50 % (1997-2000) al 45 % (2009-2012).

Al mismo tiempo, hay indicios de que el ensanchamiento de los PP pueda estar influenciado por la política nacional de alianzas del PT. Si en la década de 1990 (1997-2000), el PSDB era el segundo partido con más número de municipios con PP (seguido por el PSB y PMDB, los dos deteniendo cerca del 10 % cada uno) (Ribeiro y Grazia de Grazia, 2003, p. 38), en el último período el PMDB subió al segundo puesto (26 % de los PP) y el PSDB cayó al cuarto (4 %). El PSB y el PDT continuaron en la misma posición del *ranking* (4º y 5º). Considerándose el PMDB como partido de “centro”, esta alteración tal vez exprese la política de alianzas entre el PT y el PMDB en las gestiones presidenciales de Lula y Dilma en la última década, con el PSDB liderando el bloque opositor. Es probable que alianzas locales entre PT y PMDB (alcalde y vicealcalde) estén influenciando la adopción de programas participativos, así como de otros partidos, en situaciones en las que el PT componga la administración municipal. La trayectoria del PSDB, después de su etapa inicial más progresista, caminó en dirección al “espíritu urbano” (Harvey, 1996).

A pesar de la ampliación del espectro partidario en la adopción de los PP se verifica que la mayoría de los casos fue patrocinada por fuerzas políticas de centro-izquierda. Incluso sabiéndose que en el plan local o regional se exacerba la *histórica incoherencia ideológica que caracteriza el sistema partidario brasileño*, el 53,8 % de los casos sería administrado por partidos de izquierda o de centro-izquierda, el 33,2 % por partidos de centro, otro 6,2% por agremiaciones de centro-derecha y 6,8 % de derecha (Fedozzi y Lima, 2013).

Por otro lado, el modo de gobernar con participación en las decisiones sobre el presupuesto público *no se presenta en forma amplia en las prácticas locales del PT, así como de los otros partidos del campo de la izquierda.* Solamente el 27,5 % de los municipios administrados por el partido en el último período adoptó esta práctica (150 entre los 544 municipios). De

la misma forma, solamente el 14,6 % (6 entre 41) en el caso del PCdoB, y el 8,4 % (26 entre 308) en las administraciones del PSB. Se sabe que la voluntad política es relativizada por condiciones objetivas locales. Pero la realidad indica que los PP perdieron centralidad en lo que ya se denominara “modo petista de gobernar” (Bitar, 1992), así como no representan el discurso de “radicalización de la democracia” a veces utilizado.

La participación social, como centro del proyecto antihegemónico original del PT, parece haber perdido el ímpetu de las décadas de 1980-90. El tema de la participación se fue enfriando en la agenda del partido conforme percepción de varios investigadores. Este fenómeno puede estar ligado a las transformaciones programáticas e ideológicas que el partido sufrió en la última década al frente de la Presidencia de la República del país (Singer, 2012). Al mismo tiempo, es necesario tomar en cuenta las transformaciones que la cuestión de la participación viene sufriendo en el nuevo contexto internacional de reestructuración productiva, fragmentación social y segregación urbana (Ribeiro y Santos, 1994). En la etapa de la globalización neoliberal, la participación institucionalizada parece cada vez más banalizada y destituida de potenciales efectivamente transformadores en la conformación urbana de las ciudades y metrópolis (Zicardi, 2004; Ribeiro, 2004; Gurza Lavalle, 2011; Harvey, 1996;)³⁴. Esto explica, en parte, la paradoja entre la proliferación de espacios institucionales participativos en Brasil, en las tres instancias de la Federación, y las sorprendentes manifestaciones populares que ocurrieron en las ciudades del país en junio de 2013³⁵.

A pesar del poderoso efecto-demostración del paradigmático caso de Porto Alegre, hay contradicciones y complejidad en este camino. Esto se debe —además de condiciones objetivas distintas de los contextos locales— al hecho de que el PT carece de unidad ideológica y programática. Son muy variadas las formas de gobernar el partido en cada ciudad. Al mismo tiempo, no hay evidencias empíricas robustas sobre la relación entre la forma participativa de gobernar y el éxito en los procesos electorales, siempre más

34 La cuestión de la efectividad de las instituciones participativas es tema central de la agenda de investigación hoy en Brasil. Ver Pires (2011). Sobre las metamorfosis que el tema de la participación sufrió en la agenda nacional e internacional ver, *Revista Lua Nova*, n. 84 (2011), y Gurza Lavalle (2011).

35 Ver coletânea *Cidades Rebeldes* (Maricato et al., 2013).

complejos. Véase, por ejemplo, que, a pesar de que el PT hubiera adoptado de manera pionera el PP en la escala del Gobierno del estado de Rio Grande do Sul (1998-2002) (Faria, 2007), hubo posteriormente disminución del peso electoral del partido en el estado y en Porto Alegre, tanto en los votos obtenidos por Lula, como en los votos para el candidato a gobernador Tarso Genro, lo que impidió la reelección del partido (aunque haya retornado al Gobierno en 2010 y hoy desarrolló varios instrumentos de participación en el estado). O sea, justamente en el estado en que el PT desarrolló el proyecto más extenso de participación y en el que siempre obtuvo votación mayoritaria en las tres elecciones presidenciales anteriores, ocurrió pérdida electoral sustantiva en los momentos siguientes. En 2006, por primera vez en la capital gaúcha, el candidato Lula perdió contra el PSDB (Alckmin) (respectivamente, 42 % a 53 % en la segunda vuelta) [<http://www.eleicoes2012.info/candidatos-prefeito-porto-alegre-rs/>]. De la misma forma ocurrió en 2010 con la candidatura de Dilma, habiendo sido superada por el PSDB de Serra (44 % contra 55 % en la segunda vuelta) [<http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010>]. Este revés confirmó la derrota para la Alcaldía de Porto Alegre, en 2004, interrumpiendo 16 años de Gobierno. El fenómeno del “antipetismo” en la ciudad surgió principalmente después de la errática primera gestión del partido en el Gobierno del estado de RS³⁶ y se fortaleció con el episodio del “*mensalão*” (2004). El peso de las capas medianas y de una opinión pública crítica es significativo en la ciudad. La otrora “ciudad roja”, reducto de un activismo electoral espontáneo de miles de personas que dejó de existir, vio los índices del partido caer en picada a 9,64 % en las últimas elecciones municipales (2012), atrás de las candidaturas del laborismo populista (PDT) y del Partido Comunista de línea estalinista (PCdoB).

36 La errática gestión del PT al frente del Gobierno del estado do RS (1998-2002) contribuyó para generar el fenómeno del antipetismo. Hegemonizado por los sectores de la izquierda del partido, la gestión fue pautaada por el confronto permanente representativo de u contexto más cercano de la “toma del poder”. Ejemplo emblemático fue la transposición mecánica del modelo del PP de Porto Alegre al Gobierno del estado, con asambleas en los 465 municipios del Estado, sin mediaciones con instancias institucionales, como las alcaldías y los Coredes (Consejos Regionales de Desarrollo), existente desde gestiones anteriores. Esta estrategia fue revista en el Gobierno actual del PT en el estado.

Consideraciones finales

La síntesis de la larga trayectoria del modelo de Presupuesto Participativo construido en Porto Alegre proporciona elementos preciosos para reflexionar sobre las posibilidades y los límites de la construcción de alternativas de izquierda en la gestión de las ciudades profundamente desiguales de Brasil y de América Latina. Se trata de la tarea de alta complejidad que involucra diversas variables objetivas y subjetivas, que se presentan en contextos históricos y escalas distintas. Como se ha visto, a pesar de los avances y de la legitimidad pública del PP, el modelo contrahegemónico construido no es irreversible, así como la descentralización per se no significa democratización. Tampoco se puede hablar de la generalización de un modo “petista de gobernar” las ciudades en Brasil. De ahí la importancia, en el análisis sobre la calidad y la profundidad de la democracia participativa local y en última instancia del derecho a la ciudad, del estudio de las relaciones entre los diversos espacios participativos, sobre todo de los que inciden sobre el presupuesto público –espinas dorsales del Estado– con los foros que tratan de la universalización de las políticas públicas sectoriales y con el *tipo de gestión del espacio urbano de la ciudad*. El momento histórico de mercantilización de las ciudades eleva el grado de complejidad y dificultad para esta tarea. La conjugación de este proyecto con la necesaria política capaz de dar sostenibilidad de largo plazo en los Gobiernos locales o regionales es un gran desafío para la izquierda emancipadora.

Bibliografía

- Abers, R. (1997), “Inventing local democracy: neighborhood organizing and participatory policy-making in Porto Alegre -Brazil, tesis (Doctor of Philosophy), University of California, Los Ángeles.
- Afonso, José R. (2012), *Desafios do Federalismo Brasileiro: A Dimensão Econômica-Fiscal*, Senado Interlegis, Brasília, 19.10.2012.
- Alencar et alii. (2013), *Participação social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais*, Sociologias, Porto Alegre, ano 15, nº 32, jan., abr. pp. 112-146.
- Alfonsin, Betânia de Moraes (1997), *Direito à Moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*, Rio de Janeiro, Ippur y FASE.

— (2000, “Da invisibilidade à regularização fundiária. A trajetória legal da moradia da população de baixa renda em Porto Alegre”. disertación de Maestría, Porto Alegre, Propur (UFRGS).

Almeida, D. (2010), “Metamorfose da Representação Política: lições práticas dos conselhos de saúde no Brasil”, en Avrtzer, L, (orgs.), *A dinâmica da participação local no Brasil*, São Paulo, Cortez.

Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, *Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre*, Relatório, 2008.

Bitar, Jorge (org.), (1992) *O modo petista de governar. Teoria e Debate*, São Paulo, PT.

Bordenave, J. (1986), *O que é participação*, São Paulo, Brasiliense.

Busato, C, y Vargas, P, *Governança Solidária Local. Fundamentos políticos da mudança em Porto Alegre*, 2004.

Centro de Acessoria e Estudos Urbanos (Cidade), (2008), *Jornal de Olho na Cidade*, Ano 12 - nº 23.

Coutinho, Carlos Nelson (2007), *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

Faoro, R. (1958), *Os donos do poder*, Porto Alegre, Globo.

Fedozzi, Luciano, (1997), *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Porto Alegre, Tomo Editorial, Rio de Janeiro, FASE e Ippur (UFRJ).

O poder da aldeia (2000a), *Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre*, Porto Alegre, Tomo Editorial.

Orçamento participativo de Porto Alegre. Elementos para um debate conceitual. -(2000b) en Fischer, Nilton, y Moll, Jaqueline (orgs.), *Por uma nova esfera pública*. Rio de Janeiro, Vozes.

O Eu e os outros (2008), *Participação e construção da consciência social*, Porto Alegre, Tomo Editorial, Rio de Janeiro, Ippur (UFRJ).

A invenção permanente da democracia, Contribuições à discussão sobre o presente e o futuro do OP de Porto Alegre, (2002), *Construindo um novo mundo*, Verle, J, y Brunet, L, Porto Alegre, Guayí, p. 165-2001.

—(2009a), “Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação”, en Fleury, S, Lobato, E. (eds.), *Participação, Democracia e Saúde*, Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Estudos de Saúde. pp. 204-228.

(2009b), *Cultura Política e Orçamento Participativo. Cadernos Metrópole*, vol. 11, nº 22, pp. 385-414.

- Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre.* (2007) Análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas. Tomo Editorial (www.observapoa.com.br).
- Fedozzi et alii. (2013), Orçamento Participativo de Porto Alegre. Perfil, avaliação e percepções do público participante. Porto Alegre: Hartmann Editora. [disponível em www.observapoa.com.br].
- Fedozzi, L.; Martins, A. L. B. (2012) Novas instituições participativas, processos de elitização e o Orçamento Participativo de Porto Alegre. 35° Encontro Anual da Anpocs Águas de Lindóia: 21 à 25 de outubro de 2012.
- Fedozzi, L. y LIMA, Kátia. (2013) Días, Nelson (org.) “Os Orçamentos Participativos no Brasil”, en *Esperança democrática. 25 anos de Orçamento Participativo*. Lisboa: In Loco.
- Genro, T. (1995). O controle público não-estadual e o orçamento participativo, *Debate: caderno de PT. Porto Alegre*, nº 5, pp. 11-13.
- Gret, M.; Sintomer, Y. (2002), *L'Espoir d'une autre démocratie*, Paris: Éditions La Découverte.
- Gurza Lavallo, A; Isunza Vera, E. (2011). “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática”. *Lua Nova*, nº 84, pp. 353-364.
- Gurza Lavallo, A, (Org.) (2011) *O horizonte da política. Questões emergentes e agendas de pesquisa*, São Paulo: Unesp e CEBRAP.
- Harvey, D. *Social Justice and the City*, (1973) London: Edward Arnold Ltd.
- Harvey, David. (1996), *Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio*, São Paulo, Espaço e Debates, nº 39, p. 48-64.
- Holanda, S. B. (1993) *Raízes do Brasil*, Rio de Janeiro: José Olímpio.
- Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística,-IBGE (1970, 1980, 1991, 2000, 2010), Censo Demográfico Rio de Janeiro. Disponible em www.ibge.gov.br.
- Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística,-IBGE, (2012). Disponible em www.ibge.gov.br. Acesso em 12 de octubre de 2012.
- Kowarick, Lúcio. (1979), *A espoliação urbana*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
- Lefebvre, H. (1969), *O Direito à Cidade*, São Paulo: Ed. Documentos, 1969.
- Maricato et alii (2013), *Cidades Rebeldes*, São Paulo: Boitempo: Carta Maior.
- Marquetti, A. (2002). Participação e redistribuição, o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: Avritzer, L. y Navarro, Z., *A inovação democrática no Brasil*, São Paulo: Cortez.
- Martins, A. (2011), “Alcances e limites da inserção política no Orçamento Participativo de Porto Alegre”, Trabajo de final de curso, Dpto. de Sociologia. UFRGS.

- Maus, C. (1989), *Adeus, senhor presidente*, Planejamento, antiplanejamento e governo. Recife: Litteris.
- Navarro, Z. (2003) O Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico, en Avritzer, L y Navarro, Z. *A inovação democrática no Brasil*, São Paulo: Cortez.
- ONG Ação Educativa e Ibope, *Pesquisa de opinião sobre participação e controle social. Observatório da Educação e da Juventude* (2003). Disponível em www.acaoeducativa.org.br.
- Pires, R. R. C (org.) (2011), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*, Brasília: Ipea, vol. 7 (372 p.).
- Polis, Instituto. Levantamento das cidades brasileiras que realizam o orçamento participativo (1989-2004). 2006, Disponibl en www.polis.org.br/download/239.pdf, Accedido en 10/08/2012.
- Revista Polis, (2000), *Conselhos Gestores de Políticas Públicas* n° 37, São Paulo.
- Revista Lua Nova, (2011). Pós-participação, São Paulo: Cebrap n° 84.
- Ribeiro, L. C. Q. e Santos Junior, O. A. (orgs), (1994) *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Ribeiro, L. C. Q. (org.), Santos Junior, Orlando Alves dos (Org.) (2007). *As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Revan; FASE.
- Ribeiro, L. C. Q. (org.). (2004) *Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo; Rio de Janeiro: Fundação Perseu Abramo/Fase.
- Ribeiro, A. C. T., Grazina G. (2003), *Experiências de orçamento participativo no Brasil: período de 1997 à 2000*, Petrópolis: Vozes.
- Rolnik, Raquel e Klink, Jeroen (2011), *Crescimento econômico e desenvolvimento urbano*. São Paulo, *Novos Estudos* n° 89.
- Sader, E, (1988). *Quando novos personagens entram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo*. São Paulo: Paz e Terra.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- SILVA, Ana Amélia da. (1990). A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e cidadania. *Revista Espaço e Debates*, São Paulo. n° 30. p 28-41.
- Singer, André. (2012). *Os sentidos do lulismo*, Reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Cia das Letras.
- SINGER, Paul (1989), *O planejamento como estratégia de mudança*, Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo. Aula magna, São Paulo: Universidade de São Paulo.

- Sintomer, Yves, Herzberg, C; Alegrerti, G. (2012), Aprendendo com o Sul, o Orçamento Participativo no Mundo – um convite à cooperação global. *Diálogo Global*, nº 25. Alemanha: Engagement Global GmbH.
- Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten, Rocke, Anja (2012), Modelos Transnacionais de Participação Cidadã: o Caso do Orçamento Participativo, Porto Alegre, *Sociologias*. 14, nº 30, mai./ago. p. 70-116.
- Tatagiga, L. (2005), Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate, *Revista Sociologia Política*, vol. 25, p. 209-213.
- Telles, V. (1994). Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, E. (Org.). *Anos 90 Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense. p. 91-102.
- Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, Disponível em www.tre-rs.gov.br. Acesso em 15/10/13, Disponível em www.eleicoes2012.info/candidatos-prefeito-porto-alegre-rs. Acesso em 29/09/13.
- Vainer, Carlos B. (2000), Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano, In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, p. 75-104.
- Utzig, J. E. (1996). Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre, *Novos Estudos CE-BRAP*, nº 45, p. 215.
- Verle, J. e Brunet, L. (2002), *Un nouveau monde em construction*, Porto Alegre: Guayí.
- WEBER, M. 1994, O socialismo, In: GERTZ R, E. (org.) *Max Weber & Karl Marx*. São Paulo: Hucitec. pp. 252-77.

La ciudad de los sueños y las pesadillas. Rosario y su política de desarrollo local (1995-2013)

*Oscar Madoery*¹

1 **Oscar Madoery:** posdoctorado en Ciencia Política (Universidad Federal do Rio Grande do Sul). Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Director del Centro de Estudios sobre Desarrollo y Territorio (Cedet), de la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad Nacional de Rosario (Argentina), www.cedet.edu.ar. Director del Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Tucumán (Argentina). Profesor de varias universidades latinoamericanas.

Introducción

Rosario representa un caso singular en Argentina, tanto por las particularidades de su territorio, como por el perfil político de administración local. Es uno de los procesos de desarrollo local más estudiados, frecuentemente tomado como referencia de buenas prácticas de gestión pública. Signada por una historia de crecimiento vertiginoso, de consolidación de actividades ferro-portuarias, frigoríficas e industriales diversas, receptora de colectividades migrantes, de estudiantes y usuarios de servicios, la ciudad fue consolidando a lo largo del tiempo un perfil cultural y social propio y constituyendo una fuerte centralidad regional, aun sin ser capital de provincia. También fue un símbolo de las consecuencias del ajuste estructural de la Argentina durante las últimas décadas del siglo pasado.

Desde la recuperación de la democracia en Argentina en el año 1983, los sucesivos Gobiernos locales de Rosario desplegaron, por lo general, acciones tendientes a desempeñar de manera eficaz los roles tradicionales de un Gobierno municipal, en cuanto a la provisión de servicios públicos y la búsqueda de la administración eficiente de los recursos locales. Se fue consolidando una idea de lo público como valor distintivo, que tal vez sea el eje que atraviesa todos estos años; un concepto que resume tanto los objetivos fundamentales de política, como sus espacios de construcción. A partir de este concepto se fueron generando ámbitos de encuentro entre Gobierno y ciudadanía, como los centros municipales de distrito o el presupuesto participativo; se generaron de ámbitos de reivindicación y participación ciudadana, como espacios sociales, culturales, deportivos; se incrementaron los espacios verdes con parques y paseos, y se fue creando una amplia trama de instrumentos de coordinación de políticas para el fomento del desarrollo local.

La ciudad ha recibido reconocimientos nacionales e internacionales por sus programas innovadores y su proyección internacional² pero, sobre todo, ha representado una experiencia de gobierno acompañada por el voto mayoritario de la ciudadanía. Desde el año 1989 en adelante, el Gobierno local ha estado en manos de una fuerza política, el Partido Socialista Popular (luego renombrado como Partido Socialista), y sus aliados de otros partidos políticos, como la Unión Cívica Radical, el Partido Demócrata Progresista y otras fuerzas políticas. Es decir que el Gobierno de la ciudad ha correspondido en todo este período a un frente político integrado por varias fuerzas, lideradas por el Partido Socialista. Este hecho ha representado no pocas tensiones, acercamientos y rupturas entre agrupaciones y dirigentes de los distintos sectores conformados en frente. A partir del año 2007, este frente político, denominado Frente Progresista Cívico y Social, accede también al Gobierno de la provincia de Santa Fe.

El Partido Socialista representó durante mucho tiempo una fuerza prácticamente local en cuanto a responsabilidades de gestión, si bien accedió esporádicamente al Gobierno de ciudades de menor porte. Más allá de aspectos específicos de cada coyuntura electoral, que no abordamos aquí ya que exceden los alcances de este trabajo, esta fuerza política junto a sus aliados de turno ha ganado las elecciones municipales para intendentes y concejales en los últimos veinte años. A veces de manera holgada, como la reelección del intendente Miguel Lifschitz en 2007 con un 57 % de los votos, otras de modo más ajustado, como las últimas elecciones a concejales de 2013, en la que obtuvieron la primera minoría con algo más de 27 % del total de votos, perdiendo en varias de las seccionales en las que residen sectores sociales con mayores carencias.

El presente artículo parte del reconocimiento de esa trayectoria política y de ciertos atributos de gestión que han sido expresados en trabajos publicados con anterioridad (Madoery, 2009). Sin embargo, pretende problematizar las limitaciones de la experiencia, describir algunas lógicas implícitas y ciertos aspectos menos visibles, para interrogarse acerca del perfil

2 Rosario se vincula a través de diferentes programas de cooperación con numerosos territorios, en los que se destacan los casos de ciudades y regiones de España (como Bilbao, Barcelona, Extremadura, País Vasco) e Italia (Alessandria). Asimismo, participa en numerosas redes internacionales vinculadas a problemáticas urbanas, marcando el sesgo de una ciudad con vinculación internacional y diversidad de colectividades. El tipo de cooperación más relevante es la cooperación descentralizada y los mayores impactos se reciben en temas de fortalecimiento institucional y márketing territorial.

predominante que fue adquiriendo el proyecto local de gobierno. Aspectos que aún no se han instalado centralmente en los debates públicos locales, pero que será necesario abordar para discutir la ciudad real y sus proyecciones futuras. Aspectos que se basan no tanto en declaraciones públicas, sino en las implicancias de las decisiones de gobierno, sobre la estructura territorial, social y económica de la ciudad.

La evaluación de la política local en sentido integral, necesita considerar no solo las pautas de enunciación del Gobierno municipal (siempre ligadas a un discurso con pretensión progresista), las evidentes secuencias de adhesión ciudadana que ha logrado concitar, sino también los puntos de acumulación y concentración de poder y las lógicas estructurales, institucionales y relacionales que contribuye a consolidar. Preguntarse por la ciudad construida y por los alcances efectivos de la política local para profundizar o revertir esa tendencia.

Para ello, el artículo examina la política de desarrollo económico local, sus lógicas de articulación con otros actores de la sociedad regional y sus consecuencias sociales y urbanas. Comienza analizando la ciudad como estructura social compleja, inserta en un área metropolitana con la que mantiene múltiples relaciones y tensiones y en la que habitan poblaciones diversas. Describe el sistema productivo regional, sus perfiles predominantes y los principales cambios acontecidos en las últimas décadas. Luego presenta las características del proyecto económico del Partido Socialista, describiendo sus bases iniciales, las posteriores disputas al interior del equipo de Gobierno y la consolidación de un perfil de gestión que puso al estado municipal como rueda de auxilio del mercado. Culmina señalando algunos de los aspectos menos visibles de la experiencia, traducidos en graves consecuencias sociales y territoriales y ofrece una serie de reflexiones abiertas a futuro.

La ciudad como estructura social compleja

La ciudad de Rosario está ubicada en la zona sur de la provincia de Santa Fe, a 300 kilómetros de la Capital Federal y a 170 km de la ciudad de Santa Fe, capital provincial. El departamento de Rosario tiene una población superior al millón de habitantes; la ciudad es el núcleo del Área Metropolitana del Gran Rosario, constituida por numerosos

municipios y comunas. Dicha Área Metropolitana contribuye con más de la mitad del Producto Bruto Provincial y con algo menos del 5 % al Producto Bruto Interno del país (Madoery, 2009).

Configura un centro industrial, comercial y financiero asentado en el corazón mismo de la región productiva agrícola-ganadera más importante del país. Posee adecuadas infraestructuras de transporte y comunicación y conexión con los principales centros urbanos regionales. El *hinterland* del Gran Rosario constituye un punto neurálgico de comunicación entre los países integrantes del Mercosur y un paso obligado de las rutas comerciales y centros de prestación de servicios.

La ciudad cuenta con un conjunto de recursos que ofrecen un entorno propicio para el desarrollo de actividades tecnoproductivas y científicas, el desenvolvimiento de los negocios y una oferta de formación educativo-cultural de calidad. Cuenta con seis universidades, dieciocho institutos de investigación científica y dos institutos de transferencia de tecnología vinculados a varias disciplinas.

Una ciudad con aire cosmopolita, que agrupa personas de diferentes culturas, extracciones sociales y procedencias territoriales. Un ámbito en el que se integran diferentes idiomas y credos, lugar de tolerancia y convivencia, de sociabilidad democrática, pero también de exclusión, xenofobia y violencia.

En su dimensión metropolitana, representa un sistema sumamente complejo y un espacio de interacción de “distintas poblaciones”: residentes, usuarios ocasionales, usuarios permanentes, desocupados, marginales, excluidos. Existen quienes viven en la ciudad, quienes trabajan en la ciudad, quienes trabajan en ella sin vivir allí, quienes buscan en ella una nueva oportunidad.

Como muy bien ha señalado Crucella (2009), el Gran Rosario, como cualquier unidad territorial subnacional, es un área económicamente abierta, que recibe la marcada incidencia del régimen macroeconómico en la dinámica de su proceso productivo y, consecuentemente, en el comportamiento de su mercado de trabajo. Este bajo nivel de autonomía respecto de las condiciones macroeconómicas imperante no genera una dependencia absoluta, “ya que el impacto de estas últimas sobre el perfil productivo y ocupacional de una región se ve mediatizado por ciertos atributos idiosincrásicos (económicos, sociales, políticos e institucionales)

que pueden acentuar o morigerar los efectos de determinado régimen de acumulación, aunque, difícilmente, alterar el signo que el mismo impone a la economía nacional en su conjunto”³.

Desde finales de la década del ochenta del siglo pasado, Rosario recibe de manera directa los impactos del ajuste estructural. Se profundizaba una situación de pérdida de perfiles productivos y laborales tradicionales que había comenzado en los años setenta y que se expresaba en la reconversión de la industrias metalme-cánica, metalúrgica básica, siderúrgica, química, celulosa y del papel, frigorífica, etc. Un aspecto que contribuía a agravar el panorama laboral era la baja incidencia del empleo público en el total de empleos de la ciudad, por no ser la sede de la administración pública provincial.

La región fue uno de los primeros lugares en los que la desocupación alcanzó los dos dígitos y donde se produjo mayor desarticulación del tejido productivo. La situación social se agravaba tanto por los problemas de pobreza y marginación emergentes, como por la atracción de migrantes de otras regiones que convergían en la ciudad debido a su mejor infraestructura de contención social y a las oportunidades de trabajos informales y ocasionales que brindaba. Estos desplazados sociales, junto a sectores empobrecidos de la misma ciudad, configuraron numerosos asentamientos irregulares. Sujetos de exclusiones múltiples: urbanística, estructural, económico-laboral y socio-cultural; sectores sociales que fueron generando lógicas propias de autorreproducción social y económica; habitantes de territorios donde operan modos particulares e informales de gobierno.

Amplios sectores de la ciudad pasaron a conformar espacios sociales sometidos a procesos de inclusión mediante exclusión, expresando un cambio territorial desde una entidad social cohesiva hacia una realidad de polarización social, fragmentación, aislamiento, pobreza y alteridad radical, en el que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, pero no todos son ciudadanos (Perulli, 1995).

A partir del cambio de las condiciones macroeconómicas que tuvo lugar en Argentina en el año 2002 y fundamentalmente a partir del año 2003, comenzó un proceso de crecimiento económico ininterrumpido de una magnitud inédita, que impactó de forma particularmente positiva en el nivel de actividad y en la evolución del mercado de trabajo del Gran Rosario.

3 Crucella, Carlos (2009), “Del infierno al purgatorio: empleo, salarios y distribución del ingreso en el Gran Rosario” (2003-2007), revista *Temas y Debates*, pp. 40 y 41.

El sistema productivo regional

A inicios de la experiencia de gobierno que este artículo analiza, el sistema productivo regional presentaba un perfil industrial dominado por una gran cantidad de pequeñas y medianas empresas orientadas al mercado interno, que se vieron seriamente afectadas por el avance de la importación de bienes industriales y productos de consumo masivo durante los años de neoliberalismo dominante. También, cabe mencionarlo, existían casos de empresas que evolucionaban en forma inversa al ciclo regional o del sector de su actividad y lograban superar esos inconvenientes a través de una orientación hacia actividades con eje en la exportación y el aprovechamiento de algunas ventajas comparativas (como la ubicación geográfica), en una región con peso fundamental en la producción agropecuaria.

El Plan Estratégico Rosario de 1998 ofrecía un diagnóstico adecuado de las organizaciones empresariales del Gran Rosario, particularmente pymes: plantas industriales pequeñas de baja productividad, con tecnología obsoleta en muchos casos; estructuras de costos fijos elevados, empresas familiares con bajo nivel de profesionalización en sus cuadros gerenciales; problemas de gestión y dificultades para establecer un planeamiento futuro, problemas de financiamiento, de incorporación tecnológica y de estrategia de inserción a mercados internacionales; problemas de coordinación y continuidad con los diferentes programas oficiales o paraestatales de asistencia a las empresas.

En el sector de grandes empresas, la presencia de ramas industriales que habían sido muy dinámicas durante el período de industrialización por sustitución de importaciones en Argentina se encontraba entonces sometida a una gran competencia de productos importados, lo cual provocaba numerosos cierres y reconversiones de perfiles de empresas fabricantes a importadoras. Para la gran mayoría de esas empresas, sus mercados de destino eran principalmente el mercado local, luego el provincial-nacional y en menor medida mercados en el exterior, a veces con operaciones de exportación esporádicas o circunstanciales. Entre los principales problemas de producción, las empresas señalaban el bajo volumen de producción, la falta de tecnología adecuada, los altos costos de servicios y la falta de financiamiento.

Desde el punto de vista del funcionamiento de redes institucionales que proporcionaran un entorno adecuado para el desarrollo empresarial, la

región presentaba un dato positivo en la fuerte tradición empresarial e institucional, así como en las numerosas asociaciones empresariales de primer grado articuladas con federaciones de segundo y tercer grados de alcances provincial y nacional. No obstante ello, existían claras limitaciones para un funcionamiento de un “sistema virtuoso” que lograra vincular sistemas productivos, sistemas de gobierno y sistemas tecnológicos en un determinado espacio geográfico.

Pero, como en toda situación de crisis, algunos indicios de cambio se estaban produciendo en simultáneo. Rosario y su zona de influencia se encontraban en un punto de inflexión histórica, ya que se estaba generando una serie de importantes modificaciones geopolíticas y económicas que iban a tener un fuerte impacto futuro en la región, preparándola para ser nodo de un modelo agroexportador relanzado.

Por un lado, una serie de obras de infraestructura que colocarían a Rosario como nodo articulador de los principales corredores productivos de la Argentina. La hidrovía Paraná-Paraguay y el puente Rosario-Victoria, obras iniciadas en la segunda mitad de los años noventa, la terminal de barcazas, las plantas y los puertos del complejo oleaginoso representan la síntesis de una nueva configuración territorial-productiva de la Argentina, que entonces no alcanzaba a percibirse, pero que marcaría fuertemente el proceso económico de inicios del siglo XXI: el redespliegue de la economía territorial a partir de procesos de agregación de valor a las tradicionales producciones agropecuarias; la consolidación de un neoextractivismo sojero, junto con innovaciones en biotecnologías vegetales y animales.

De igual modo, la llegada de importantes inversiones privadas en la zona, como la instalación de la planta de General Motors, la conformación de un incipiente núcleo de empresas de base tecnológica, especialmente en el rubro del *software*, y servicios informáticos, comenzó a configurar un mapa productivo diferente y de mayor dinamismo en nuevos sectores de la actividad económica.

Todo ello fue abonando la posibilidad de que en la región se expresara una nueva fisonomía de la producción y el trabajo, sustentada en el redespliegue de la economía regional, la agregación de valor a las tradicionales producciones agropecuarias e industriales y el surgimiento de nuevos sectores de actividad productiva. Sin embargo, esta nueva dinámica regional distaba de ofrecer posibilidades de inclusión y equilibrios.

Las características del proyecto económico del Partido Socialista

El Partido Socialista asumió la administración municipal de Rosario en 1989, cuando fue electo intendente Héctor Cavallero, quien luego se distanció de ese partido y creó una nueva fuerza política. En 1995 asumió su primera intendencia Hermes Binner, y de allí hasta la actualidad todos los intendentes han sido del mismo color político, por lo que el período que analiza este artículo es el comprendido entre 1995 y 2013, para reflejar una continuidad de gestión.

Durante gran parte del período en estudio, el sesgo político del Gobierno local ha sido en general diferente al del Gobierno provincial y del nacional (y coincide con el color político provincial desde 2007, como ya ha sido señalado). El Partido Socialista fue durante años una fuerza política predominantemente local, ya que no tuvo, salvo excepciones coyunturales, otras responsabilidades de gestión ejecutiva en municipios o provincias.

Ello, entre otras consecuencias, probablemente haya potenciado la búsqueda de alternativas locales a un sinnúmero de problemáticas de gestión, considerando que la solución estructural de cuestiones sociales y económicas correspondía a instancias superiores de la administración, contribuyendo a ese perfil específico del caso Rosario.

¿Ha habido política económica local socialista? Como ya ha sido señalado, la agenda de temas económicos y sociales que se debían afrontar desde la política local era compleja: desarticulación de la trama productiva local/regional, crisis de la actividad portuaria tradicional, desempleo creciente y conflictos laborales, situaciones de marginación social. Pobreza, exclusión, expansión de la agenda local por demandas sociales (compensado parcialmente por la multiplicación de redes solidarias de contención y ayuda social), dispersión de representaciones, escasa densidad institucional, desmotivación colectiva y ensimismamiento de la mayoría de los actores en sus lógicas sectoriales.

Se inició una experiencia de desarrollo local impulsada por el Departamento Ejecutivo Municipal, que tradicionalmente ofreció el área de Producción y Empleo (creada en 1993) a aliados políticos, tal vez reflejando cierta debilidad argumentativa respecto a las acciones a impulsar desde esa cartera de Gobierno.

Se carecía de una visión clara acerca de cómo había impactado la crisis económica en la región, los cambios estructurales, las privatizaciones, la desre-

gulación, la apertura de la economía, en una región que no contaba con fuertes articulaciones institucionales, sin proyectos originales o, en su defecto, sin contar con los recursos necesarios para llevarlos a cabo.

El Gobierno local no era mayormente visualizado como actor de desarrollo económico, y esto es un sesgo que tiñó la primera etapa de la política local, que enfatizaba otras áreas de actuación local, más allá de la económica. Sin embargo, se reconocía que todas las jurisdicciones de Gobierno (nación, provincia y municipio) estaban tomando la promoción económica como un tema que no existía desde hacía tiempo. No estaban aún maduras las condiciones para que el proceso de desarrollo local de la ciudad, que tenía ya facetas muy avanzadas en lo social, lo urbano, lo cultural y lo administrativo, se mostrara con idéntica claridad en lo económico y lo laboral.

Más allá de posiciones entusiastas, la realidad regional también mostraba una debilidad en el sistema de actores regionales, con situaciones que no habían significado, hasta entonces, la asunción de compromisos explícitos, en el sentido de nuevos contratos regionales por el desarrollo. Sin embargo, comenzaba a percibirse la existencia de un clima institucional diferente, en el que la interacción entre lo público y lo privado se comenzaba a expresar de manera focalizada, por motivaciones diversas y puntuales.

Las débiles bases iniciales de la política de desarrollo local

Si bien desde la recuperación de la democracia los sucesivos Gobiernos locales de Rosario desplegaron, por lo general, acciones tendientes a desempeñar de manera eficaz los roles tradicionales de un Gobierno municipal, en cuanto a la provisión de servicios públicos y la búsqueda de la administración eficiente de los recursos locales, a mediados de la década de los noventa, la acción del Gobierno local presentaba algunos rasgos que hacían eje en temas institucionales y de articulación con la sociedad local. Tal posicionamiento permitió morigerar los impactos negativos de la crisis, con una política pública orientada a reconstruir vínculos sociales que la crisis afectaba, así como a fortalecer marcos institucionales que dotaron de mayores márgenes de gobernabilidad al proceso local.

Las herramientas prioritarias han sido la planificación estratégica del desarrollo, la descentralización funcional de la administración, la política de

participación ciudadana y presupuesto participativo, los programas de agricultura urbana, la recuperación de espacios públicos, la política de salud, de cultura, de niñez, de solidaridad. De hecho, Rosario fue elegida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo como modelo de gobernabilidad local a raíz de esas políticas (Premio de Naciones Unidas a la Gobernabilidad y el Desarrollo, PNUD, 2004).

El proceso del Plan Estratégico Rosario ofreció un espacio de debate y propuestas para los actores locales y tuvo un valor adicional al presentar, ante un escenario difícil, elementos para trabajar la autoestima de la población. Los ejes estratégicos fueron presentados como “sueños” (la ciudad del río, la ciudad de las oportunidades, la ciudad de la creación, la ciudad del trabajo y la ciudad del encuentro), que permitieron sintetizar, en algunos pocos conceptos contundentes y comunicables, las mejores aspiraciones de la población.

Pero la política de desarrollo endógeno mostraba, hasta entonces, un punto débil: la economía era concebida como un tema que, básicamente, correspondía, por un lado, a la esfera macroeconómica y, por ende, era responsabilidad del Estado nacional y, subsidiariamente, del Estado provincial. Por otro lado, correspondía a la esfera microeconómica, con lo cual era responsabilidad de las empresas y unidades productivas. No existía una idea clara de la dimensión territorial, de la importancia de fomentar entornos territoriales dinámicos, en la que el Gobierno local juega un rol impulsor clave. Sin embargo, algunos impulsos provenientes de esferas supralocales, así como el reconocimiento de buenas prácticas en otras geografías, fueron abonando paulatinamente la creación de la Agencia de Desarrollo de la Región Rosario el Polo Tecnológico Rosario o la creación del Fondo de Emprendimientos Productivos en el Concejo Municipal.

A finales de los años noventa, si bien Rosario ya experimentaba los beneficios de contar con un plan estratégico pensado para la ciudad, también se comenzaban a visualizar sus limitaciones, dadas por las fronteras jurisdiccionales que separaban procesos funcionalmente integrados. Temas como transportes, residuos, medio ambiente, redes institucionales, infraestructuras, logística, sistema económico, sistema científico-tecnológico, servicios básicos y avanzados, marginalidad social, etc., trascendían los límites de gestión de cada espacio urbano tomado individualmente, debido a los grandes niveles

de interacción e interdependencia que los ligaban en múltiples aspectos y no podían ser abordados solo desde la óptica separada de cada una de las ciudades.

Desde finales del año 2003, se comenzó a avanzar hacia un Plan Estratégico Metropolitano: Rosario como ciudad central de un espacio regional que ayuda a dinamizar y del que toma recursos y energías. El punto de partida era que las divisiones administrativas no debían operar como barreras geográficas institucionales, sino como oportunidades de integración en la hora de configurar un proyecto político territorial de desarrollo. El Plan Estratégico Metropolitano representaba la plataforma para el surgimiento de nuevas instancias de encuentro regional. Sin embargo, esta experiencia, fuertemente proclamada, no logró avanzar de manera sustantiva.

El cambio de contexto de principios del siglo XXI, a partir del esquema de recuperación económica, de tipo de cambio alto y de exportaciones de productos agropecuarios, impactó fuertemente en la región. Rosario aparecía ahora como el centro geográfico preponderante del nuevo patrón de producción e inserción internacional de la economía argentina por ser eje de la producción agroindustrial del país. Ese período estuvo caracterizado por profundos cambios tecnológicos en el campo, el aumento de inversión en agronegocios, industria, construcción, comercio y servicios que, a su vez se sustanciaban en mayores dinamismos en los sectores pymes de capital nacional. Del mismo modo, los índices alentadores de creación de empleos durante varios trimestres fueron indicadores que se presentaban con particular fuerza en Rosario y en la región, que ofrecía una de las mayores disminuciones en las tasas de pobreza e indigencia de los grandes aglomerados urbanos del país (Madoery, 2009).

La disputa por la definición de *otra política*

En ese contexto de transformaciones territoriales y desafíos de gestión pendientes, comenzó a plantearse a nivel de la sociedad local, así como en el interior de la gestión municipal, una disputa por la definición de una política de desarrollo más integral, articulada con la región metropolitana y con las nuevas políticas macroeconómicas nacionales. Ello implicaba la promoción de entornos innovadores, a partir del desarrollo urbano del

territorio, el fortalecimiento de la densidad institucional enfocada hacia lo productivo, la difusión de las innovaciones y el conocimiento, la organización de complejos productivos, la ampliación de servicios a empresas y, fundamentalmente, la promoción del empleo y la inclusión social.

Era necesario profundizar en el conocimiento de aquellos factores que promueven el desarrollo de los territorios locales en Argentina. Por un lado, considerar los condicionamientos y oportunidades del contexto macroeconómico, social e institucional en el que la realidad local se inscribía. Analizar el impacto del cambio estructural en el territorio era un nivel de interpretación necesario para realidades tan cambiantes como las de los países latinoamericanos en general y de la Argentina en particular. Sin embargo, esa única mirada corría el riesgo de considerar la esfera local solo como receptora de dinámicas exógenas y entender las políticas locales siempre inducidas por la política central, sin incorporar las dinámicas de las sociedades locales en las que toman forma tales iniciativas.

Por otro lado, enfatizar las particularidades de las experiencias de gestión a nivel subnacional permitía observar tanto las posibilidades como limitaciones institucionales de los Gobiernos locales para impulsar políticas de desarrollo, dadas por la distribución de responsabilidades entre escalas de la administración pública propias del sistema institucional argentino. Ello ofrecía una base para profundizar en el conocimiento de las relaciones que se establecía en el interior de las sociedades locales y el juego de intereses que allí predominaba. Pero sin caer en enfoques localistas que aislaran el caso de otro tipo de consideraciones contextuales.

De este modo, se necesitaba profundizar en el conocimiento de las sociedades locales, de sus actores y los procesos de interacción que prevalecían entre ellos; de los territorios locales como espacios en los que se manifiestan y difunden, entre otros, los fenómenos de innovación y cambio tecnológico y cultural; lugares en los que se ejercitan con mayor vigor tanto los conflictos, las demandas y presiones sociales como las experiencias de organización, profundización democrática y construcción socio-política alternativa.

A partir de 2004, desde la Secretaría de Producción y Empleo, se propuso un programa basado en tres ejes fundamentales, que implicaban un fuerte liderazgo del Gobierno municipal en la estrategia:

- Articular la densa red institucional de la región para generar un entorno organizativo que no duplique esfuerzos, que potencie sus recursos y favorezca el desarrollo territorial.

La pluralidad de representaciones institucionales de las empresas y los sectores socioeconómicos era un dato saliente del tejido institucional regional. La definición de estrategias territoriales de desarrollo requería mayor complejidad que la considerada usualmente en los modelos basados en la racionalidad de los actores. La incertidumbre, las tecnologías acotadas, los puntos de vista disímiles y los conflictos de intereses eran algunos de los aspectos que explicaban fallas en los comportamientos de los actores individuales y colectivos. La densidad institucional como componente del desarrollo endógeno demandaba una fuerte articulación entre las instituciones del territorio, a través de numerosos programas público-públicos, público-privados y público-privado-científicos⁴.

- Proyectar las características, potencialidades y desafíos del sistema productivo territorial y laboral y su entorno para fundamentar la toma de decisiones, anticipar tendencias y generar las capacidades humanas y materiales necesarias.

El sistema regional de Rosario presentaba un tejido productivo de múltiples perfiles: actividades agroindustriales, industrias de base tecnológica, empresas basadas en el diseño (mobiliario, de equipamiento industrial, de indumentaria) y un consolidado sector de servicios bancarios y financieros. Ese tejido empresarial ofrecía una diversidad de escalas organizativas: un amplio tejido pyme vulnerable a las crisis, pero más dinámico ante coyunturas de crecimiento. La presencia de un grupo de grandes empresas tradicionales vinculadas con el *cluster* frigorífico, de maquinaria agrícola y alimenticio; y empresas multinacionales de diversas cadenas productivas⁵. Este componente de diversidad solo representa una fortaleza si se lo lograba integrar en eslabonamientos productivos innovadores.

- Promover los criterios asociativos, el empleo digno y estable, la economía social, el autoempleo y el respeto por el medio ambiente.

4 Ejemplo: el Plan Estratégico Metropolitano, la Agencia de Desarrollo, el Polo Tecnológico, el Ente de Turismo, la Fundación de la Ciudad de Rosario.

5 Entre algunos ejemplos de este tipo de localización podemos mencionar: Cargill, General Motors, John Deere, Petrobras, Repsol YPF, ICI.

Para alcanzar este objetivo, se implementaron numerosos programas de gestión asociada con los Gobiernos regionales y los Gobiernos provincial y nacional. La diversidad de la ciudad no solo era un factor constitutivo, sino también distintivo que se potenciaba en sus dinámicas de aprendizaje y en la organización territorial, consolidando a Rosario como una ciudad emprendedora y con capacidad de innovación. Por último, desde el punto de vista del desarrollo urbano, Rosario brindaba un entorno atractivo para la radicación de actividades diversas y la vida comunitaria. Además de poseer infraestructura de calidad, ofrecía servicios que se relacionaban con la educación y la cultura, el esparcimiento y la salud.

El objetivo era acompañar el dinamismo de las sociedades local y regional con avances en el diseño y la formulación de políticas públicas. Incorporar experiencias y aprendizajes que reflejaran que las dinámicas territoriales provenían de iniciativas no solo económicas, sino también culturales, institucionales, ambientales y comunicacionales, y que los procesos locales mostraban diversas facetas, múltiples dimensiones. Asimismo, instalar la necesidad de complementar la política nacional con acciones locales que evitaran convertir los territorios en meros receptores pasivos de influencias exógenas. Era necesario impulsar una estrategia que englobara la diversidad y contemplara la pluralidad, en un entendimiento vivencial y político del territorio. El territorio es el lugar en la que acontece la vida, y todo proceso de desarrollo se funda en un anclaje territorial, que implicaba una toma de posición crítica respecto del relato de la globalización desterritorializante, bandera enarbolada por el neoliberalismo voraz que postula que la tierra es plana, que imagina que los pueblos pueden vivir sin territorio y que espacio y sociedad pueden dissociarse.

Para ello era necesario impulsar un conjunto de prácticas organizativas, productivas y comunitarias, expresadas en proyectos territoriales de identificación y diferenciación. Desde presupuestos participativos hasta experiencias de economía social y solidaria, desde el fortalecimiento de cadenas productivas hasta la promoción de medios innovadores, desde la implementación de oficinas locales de empleo hasta la creación de agencias de desarrollo regional, desde la resistencia al monocultivo hasta la formulación de iniciativas ecológicas, desde la movilización ciudadana hasta la formación de agentes locales de cambio.

Un entendimiento de la política territorial como una manera distinta de hacer política de desarrollo en América Latina, basada en una nueva geografía de responsabilidades públicas para el desarrollo, en la que el Gobierno central asumía nuevas y renovadas funciones, al tiempo que habilitaba espacios de poder y gestión a los ámbitos regionales y locales. No se trataba de una perspectiva de suma cero (sacar a uno para dar a otro), ni de debilitamiento institucional, como reflejaron algunas experiencias de desconcentración funcional orientadas por ajustes fiscales durante los años noventa, sino de suma positiva y fortalecimiento de lo público para ampliar el campo de posibilidades de acción.

En síntesis, era necesario romper con la primacía económica en la discusión del desarrollo y pasar a una comprensión de procesos múltiples y diversos enlazados por los proyectos y la acción política. Esta idea se intentó plasmar en la experiencia Rosario, al menos en el período 2004-2007, desde la Secretaría de Producción y Empleo. Implicaba, entre otras cosas, establecer ejes de disputa con sectores del capital más concentrado y priorizar temas sociales y laborales en la agenda pública. También implicaba dar discusiones sustantivas en el interior del equipo de Gobierno, para confrontar con la idea del rol público subsidiario del capital privado en la política económica local, defendida desde otras áreas de gestión. Lamentablemente, esta segunda opción terminó primando y Rosario perdió una gran oportunidad de sentar las bases para otro desarrollo local.

La consolidación del Estado municipal como rueda de auxilio del mercado

La ciudad, a lo largo de su historia, no ha sido ajena a transformaciones territoriales como parte de los mecanismos de ajustes espacio-temporales (Harvey, 2004), que genera el sistema capitalista como salida a las recurrentes crisis de sobreacumulación y como forma de reanudar el ciclo de acumulación del capital. Durante las últimas décadas, la expansión de la frontera agrícola, el desplazamiento de comunidades rurales y la concentración de tierras en la zona pampeana y en el norte del país incrementaron los flujos migratorios campo-ciudad en vastas regiones argentinas. A su vez, la revalorización urbana y las nuevas dinámicas inmobiliarias que se generaron tanto en áreas

metropolitanas como en ciudades medianas y pequeñas provocaron nuevas pujas por la tenencia y la apropiación de tierras rurales y urbanas.

La región del Gran Rosario como centro de la nueva economía agroindustrial experimentó un *boom* de la construcción, que desencadenó una serie de procesos de renovación urbana que implicaron reordenamiento económico del precio de los suelos, procesos de gentrificación a través del reemplazo de residentes en zonas costeras por grupos de mayor poder económico, renovación estética de amplios espacios y conformación de nuevos grupos sociales de consumos diferenciados.

La respuesta política local a ese contexto de cambios fue, como ya ha sido señalado, la planificación estratégica y la implementación de los programas de Descentralización Municipal y Presupuesto Participativo que, con el tiempo y sumados a las políticas de salud y cultura, se constituyeron en la imagen de marca territorial.

También se generó una serie de instrumentos e iniciativas de ordenamiento urbano, como el Nuevo Plan Director de 1999, el Código Urbano y el Plan Urbano Rosario 2007-2017, mediante el cual se buscaba un equilibrio entre la evolución de la ciudad, la recuperación de la costa, la calidad de vida urbana y la restauración de un perfil de representación simbólica constituido por las nuevas arquitecturas públicas (Barenboim, 2011).

Pero también el Departamento Ejecutivo Municipal utilizó instrumentos de carácter específico para hacer más factible su aprobación en el Consejo Municipal. Por ejemplo, los “planes especiales y de detalle” y los “convenios urbanísticos”, mediante los cuales se planteaba una articulación de intereses entre lo público y lo privado, en lo que el privado asumía tareas de urbanización que el Estado no podría realizar por la carencia de recursos (Barenboim, 2012). De este modo, el ordenamiento territorial estuvo configurado por la articulación de distintos cuerpos normativos e instrumentos específicos, en la que ganaban espacio los acuerdos particulares.

Este esquema fue configurando un tipo de política económica y urbana local basada en convenios específicos con particulares, que logró acotar las políticas de desarrollo económico a un acompañamiento testimonial de iniciativas privadas, a la administración de concesiones, a la ausencia de iniciativas relevantes en temas de empleo y a un vaciamiento de sentido de las instituciones de articulación público-privada.

La tan mentada gobernanza ampliada de Rosario, basada en criterios de coordinación institucional, pasó a ser gobernanza “neutra” y las instituciones de articulación quedaron cooptadas por actores privados o neutralizadas en su potencial transformador: ¿cuál es, por ejemplo, el factor de cambio de la Agencia de Desarrollo de la Región Rosario? ¿Porque no hay iniciativas similares orientadas a atender necesidades sociales y ambientales más urgentes? Los ejes de las experiencias de articulación han sido la innovación tecnológica, la competitividad, la productividad, pero no la equidad. Prácticamente todos los espacios de articulación público-privada terminaron cooptados por actores privados o neutralizados en su capacidad propositiva, por lo que se generó una ilusión de *consensos fundamentales*, que en los hechos se tradujo en fragmentación de la política local y en *cotos de caza* privados.

El proyecto político local de Rosario tampoco logró ofrecer alternativas originales al financiamiento de nuevos proyectos o a la creación de fondos de asistencia y garantía a las empresas, sobre todo en una ciudad que cuenta con un Banco Municipal, con perfil de administrador de recursos públicos más que de banco de fomento productivo.

En realidad, el sesgo predominante en la gestión local respondía a una concepción de separación entre mercado y Estado⁶, que concibe el mercado como esfera ciertamente autónoma que activa la economía y el Estado que atiende necesidades sociales y regula aspectos urbanos, pero no interviene significativamente sobre el ciclo económico.

La política económica urbana se tradujo en el *core business* del modelo: las concesiones, las nuevas urbanizaciones, las regulaciones de uso de suelo. El esquema contemplaba que el actor privado que realizaba urbanizaciones se comprometía también a construir espacios públicos de circulación y esparcimiento. Esto fue presentado históricamente como un esquema virtuoso que permitió recuperar la costa del río y generar “balcones urbanos” que ciertamente cambiaron la fisonomía de la ciudad. De este modo, aparecía un criterio llamativo de regulación del uso del suelo, superador de otros esquemas de concesión directa al capital privado por parte de Gobiernos locales de otras ciudades. Pero, al no vincularse cen-

6 Excepto en la gestión inicial del intendente Héctor Cavallero (quien luego se separó del Partido Socialista) y cuyo Gobierno está fuera de este análisis y en ciertos intentos de funcionarios de la primera gestión del intendente Miguel Lifschitz, que ya fueron señalados.

tralmente con el proceso económico y social territorial, trajo con el tiempo consecuencias negativas.

Es que determinar el carácter de uso público de un espacio urbano no garantiza la integración social, ni la inclusión en él de todos los sectores sociales de la ciudad. Y la verdadera ciudadanía se construye cuando un proyecto urbano es capaz de dar respuestas inclusivas para los habitantes de las periferias urbanas, dotándoles de servicios básicos, redes de agua potable y saneamiento, gas natural, energía eléctrica, como así también calles transitables, transporte urbano, y asumiendo el Estado un rol más activo en términos de políticas urbanas de tierra y viviendas vacantes (Pradolini, 2013) y de captación de plusvalías urbanas.

Los rostros menos visibles de la experiencia

El esquema de política pública implementado en Rosario omitía varias cosas: no ponía límites al precio final de comercialización de los espacios urbanizados, por lo que el mercado (y no la política pública) terminó decidiendo el valor de las propiedades y los alquileres no solo en los nuevos desarrollos inmobiliarios, sino también en toda la ciudad. Es cierto que el valor de las propiedades y alquileres no es algo que fácilmente pueda resolver la política local, que tal vez no tenga demasiadas herramientas directas para intervenir en el mercado inmobiliario, aunque sí se podrían establecer prioridades sectoriales y territoriales mediante regulaciones varias, que permitan direccionar la plusvalía generada y centralmente apropiada por el capital más concentrado hacia fines sociales. La regulación de uso del suelo es la principal herramienta de política económica local con que cuenta un municipio y, como tal, puede ser aplicada para incentivar usos, estimular inversiones y equilibrar sectores.

Los inversores terminaron siendo en gran medida los favorecidos de ese modelo. Y no se trataba necesariamente de habitantes locales, sino de inversores provenientes de una amplia geografía para la cual Rosario opera con marcada centralidad, por lo que se generó un mercado ficticio de valores inmobiliarios inaccesibles para los habitantes de menores ingresos de la ciudad. Ello contribuyó a polarizar aún más la ciudad entre los que podían acceder a esos nuevos emprendimientos y el resto de la sociedad.

Ese mecanismo fue paulatinamente extendido no solo a la construcción de vivienda, sino también al desarrollo de plataformas productivas, por lo que todo el suelo disponible operó bajo la lógica del capital privado como gran dinamizador. La plusvalía urbana, condicionada y concentrada en un puñado de empresas contratistas que resultaron los grandes favorecidos de la política urbana socialista.

Concomitantemente a ello, el componente de inversión privada en el total de la obra pública local contemplada en los presupuestos municipales fue creciendo paulatinamente, al tiempo que se fue contrayendo la inversión pública, configurando un escenario llamativo: un municipio que poco a poco pasó a depender estructuralmente de la inversión privada para la realización de la obra pública.

Esquema que, a su vez, fue acompañado por un debilitamiento paulatino de los controles, expresado en numerosas irregularidades en permisos de edificación, concesiones urbanas y desarrollos inmobiliarios⁷.

La ciudad mantiene, luego de muchos años de gestión socialista, niveles de polarización social similares al inicio de la experiencia de Gobierno. ¿Cuál es la explicación? ¿Contextos condicionantes? ¿Fallas de políticas nacionales y provinciales? ¿Límites de la experiencia local? Hoy, para sectores sociales altos y medios, Rosario es la ciudad de los sueños, del entorno ribereño, del acceso a servicios de calidad, de la cultura y la gastronomía distintiva; para sectores de menores ingresos y habitantes de barrios periféricos, es la ciudad de las pesadillas: de la carencia de servicios básicos, de la inseguridad, de la muerte absurda, de territorios donde operan modos de gobierno alternativos, ilegales.

La ciudad es un campo de lucha contemporáneo. Wacquant, en un análisis sobre las particularidades de la ciudad moderna, sostiene que, si se carece de eficaces mecanismos sociales y políticos que reincorporen la población de los territorios de abandono, percibidos por el resto de los ciudadanos como los habitantes de las “zonas de no derecho”, “los sectores en problemas”, los barrios “prohibidos” o “salvajes” de la ciudad, “puede esperarse que esa marginalidad urbana siga creciendo y extendiéndose y con ella la violencia en las calles, la alienación política, la desertificación organizacional y la in-

⁷ El caso del International Park del 10 de agosto de 2013 expuso esta lógica con su carga de tragedia con la muerte de dos niñas en uno de los juegos.

formalización de la economía que afectan a los barrios de la relegación de las grandes ciudades en las sociedades avanzadas”⁸.

Y la implementación de esos esos mecanismos requerirá, en el caso de Rosario, de una fuerte vinculación entre las políticas de los Gobiernos municipal, provincial y nacional y de la intervención protagónica de otros actores sociales que viven y trabajan en esos territorios.

Consideraciones finales

Todo proyecto político condensa una matriz de poder en un momento determinado, que se cristaliza en reglas de juego institucionales y que construye realidad a través de acciones de gobierno en interacción (armónica o conflictiva) con la sociedad. Revertir los pilares de la sociedad de mercado y otorgar primacía a lo público como valor y lo político como ámbito de transformación son aspectos en los que la gestión local en Rosario se ha ido desdibujando, más allá de tibios intentos y esporádicas medidas sustantivas.

Los contextos favorables, como el que ha transitado la región entre 2003 y 2013, fueron propicios para asumir desafíos más ambiciosos de gestión asociada y representaron una buena ocasión para configurar decididamente un proyecto político colectivo. Ello exigía, entre otras cosas, profundizar la organización para la transformación en el territorio. Sin embargo, la pobreza estructural, el déficit en infraestructuras y servicios de saneamiento, la inseguridad, la marginalidad y la estigmatización social y territorial permanecen como rasgos sobresalientes de la realidad regional, que no pueden ser resueltos solo desde lo local pero que requieren de fortalecidas e inevitables iniciativas locales.

Son ciertos los límites generados por la falta de autonomía municipal, que representa un escollo fundamental que limita la capacidad de expansión de un proyecto de desarrollo como el descrito. Una ciudad con las características de Rosario necesita de mayores márgenes de actuación en temas como protección del medio ambiente, educación para el trabajo, seguridad pública y control urbano, tributación, habilitaciones y concesiones, etc. Del mismo modo, la formalización,

8 Wacquant, Loïc (2007), *Los condenados de la Ciudad*, Siglo XXI Ediciones, Buenos Aires, pp. 14 y 269.

con diverso grado de profundidad, de un esquema de gestión metropolitana aparece como un tema insoslayable para abordar problemáticas tan sensibles como transporte de pasajeros, recolección y disposición de residuos, creación de suelo industrial, regularización del uso de la ribera y cuidado y protección del río, infraestructuras de transporte, etc.

Pensar el desarrollo de un territorio en términos políticos remite a una concepción de la acción como praxis de transformación, orienta a pensar una sociedad preocupada por la redistribución social que cuestione las relaciones de poder que imperan en su entorno. En esta idea de la política subyace su sentido más rico, más genuino, más social, más comunitario. Sin embargo, el consenso social para construir una ciudad distinta —idea que les gusta enarbolar a los miembros del Partido Socialista— no es algo a lo que se arriba de manera armónica, sino que es el resultado de un proceso que se construye poniendo en juego intereses en disputa y buscando a partir de allí posibles puntos de acuerdo. Discutir desde el lugar que cada uno representa y defiende, dentro de determinadas reglas del juego, contribuye al fortalecimiento democrático de una sociedad.

En Rosario existen posturas diferentes sobre la ciudad deseada, que ponen en tensión criterios de acumulación privada, de rentabilidad sectorial, frente a posibilidades de contención de sectores sociales carecientes y de expansión de derechos ciudadanos. De acuerdo a la forma cómo se han ido resolviendo esas disputas en los últimos años, es que surgen evidencias de un *territorio a dos velocidades*.

Y no siempre, ni todo se puede justificar desde los condicionantes del contexto, de las limitaciones de los escenarios internacionales o la supuesta ausencia de políticas nacionales y provinciales. Habrá que preguntarse por lo que no se hizo localmente para alcanzar una ciudad más inclusiva, más igualitaria, más equitativa, y del perfil prioritario que se asignó a la gestión; habrá que interrogarse sobre las limitaciones de un proyecto de ciudad construido en base a una ilusión de progreso apolítico, de un cambio sin tensiones, de una “ciudad normal” sin contradicciones.

Bibliografía

Baremboim, Cintia (2011), “Estructuración, crecimiento y transformación urbana en la ciudad de Rosario”, revista *Proyección 10: Planificación territorial, presencias y ausencias*, volumen V, enero-junio.

- Baremboim, Cintia Ariana (2012), "Políticas públicas urbanas e instrumentos de regulación en la ciudad de Rosario, riURB", *Revista Iberoamericana de Urbanismo* n°7.
- Crucella, Carlos (2009), "Del infierno al purgatorio: empleo, salarios y distribución del ingreso en el Gran Rosario (2003-2007)", revista *Temas y Debates*, N° 18, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR, Rosario, pp. 40 y 41.
- Harvey, David (2004), "El nuevo imperialismo. Acumulación por desposesión", *Socialist Register* 2004, traducido por Ruth Felder, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/social/harvey.pdf>.
- Inni, Octavio (1998), *la sociedad global*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- Madoery, Oscar (2008), *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. Buenos Aires, UnsaMedita.
- Madoery Y., Oscar (2009), "Un análisis de caso desde la perspectiva del desarrollo territorial", Rosario, Argentina, 1995-2008, en revista *Semestre Económico*, volumen 12, No. 24 (edición especial), pp. 69-92, ISSN 0120-6346, oct. de 2009. Medellín, Colombia Universidad de Medellín.
- Perulli, Paolo (1995), *Atlas metropolitano, El cambio social en las grandes ciudades*, Alianza Universidad, Madrid.
- Plan Estratégico Metropolitano Región Rosario (2004), *Documento base*, Rosario, Municipalidad de Rosario.
- Pradolini, Cristina (2013), "Proyectos urbanos y ciudadanía", diario Rosario 12, 2 de abril.
- Programas de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005): *Experiencia Rosario: Políticas para la gobernabilidad*, PNUD, Municipalidad de Rosario.
- Rofman, Alejandro (1999), *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos productivos del petróleo, del carbón y del azúcar*, Ed. Ariel, Buenos Aires.
- Sistema de Información para el Desarrollo (2008), *Rosario Metropolitana: Estudios en una región en desarrollo*, Proyectos e Investigación Científica y Tecnológica Orientados (Picto), Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Municipalidad de Rosario.
- Wacquant, Loïc (2007), *Los condenados de la Ciudad*, Siglo XXI Ediciones, Buenos Aires.

Montevideo Frenteamplista: del Gobierno de la Ciudad al Gobierno Nacional (1990-2015)

Altair Jesica Magri¹

1 **Altair Jesica Magri:** doctora en Ciencias Sociales, especialización en Ciencia Política. Docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política Facultad de Ciencias Sociales-U del a R. Investigadora activa de ANIL.

El partido Frente Amplio cumplirá en 2015 veinticinco años en el Gobierno en Montevideo y diez al frente del Gobierno nacional. El Frente Amplio en el Gobierno de la ciudad capital fue, en la época, el precursor de un modelo contrahegemónico, que propició la profundización de una democracia recientemente recuperada luego de doce años de dictadura militar. La descentralización participativa, el redireccionamiento del gasto público y el relacionamiento con otros niveles de Gobierno en régimen de cohabitación plantearon desafíos que logró cumplir y transmitir con éxito, realizando un aprendizaje indispensable para competir por el Gobierno nacional. Estas prácticas lo legitimaron ante la ciudadanía de todo el país, permitiendo concretar su aspiración de ser la primera fuerza nacional a nivel partidario de 2005 a la fecha. No obstante, para la izquierda, compartir espacios de distinto nivel tiene sus costos, y estos se reflejan en el nivel subnacional. En 2015, una nueva instancia electoral supondrá necesariamente recalibraciones para la gestión departamental frenteamplista de Montevideo.

El desafío de gobernar Montevideo

Montevideo es la capital política y administrativa de Uruguay. La ciudad formal ocupa casi la mitad del territorio departamental (212 kilómetros cuadrados). En Montevideo y su área metropolitana (AM) se concentran un tercio de la población del país, un millón trescientos mil habitantes, y la mayor densidad². Uruguay es un país unitario y centralizado, por lo que Montevideo es la sede política y administrativa, económica y financiera del Gobierno nacional, del departamental y de los ocho municipios en los que se compone el nivel local. Esto es una ventaja, porque concentra los mayores porcentajes de

2 El departamento de Montevideo representa el 3 % del territorio nacional en km². Su ciudad capital ocupa el 40 % del territorio, con una densidad de 2 600 personas por km².

crecimiento económico: inversión, productividad y recaudación fiscal, pero es a la vez un desafío constante, porque estos factores inherentes al sistema de acumulación traen consigo movimientos demográficos y de corrimiento urbano que requieren mayor planificación urbana e inversiones en infraestructura y políticas sociales para atender a la población que atrae el sistema. Montevideo registra a nivel país los mayores indicadores de PBI, de pobreza e indigencia.

Describiremos las principales características socio-demográficas y de contexto urbano y el marco legal que ampara las competencias de los Gobiernos subnacionales para analizar el desempeño de la fuerza de izquierda Frente Amplio en Montevideo en tópicos como la descentralización participativa, políticas sociales, gasto público, ordenamiento territorial y relaciones intergubernamentales.

Los cambios socio-demográficos que propiciaron la complejidad urbana

La traslación demográfica hacia la capital fue una constante entre fines de siglo XIX y hasta fines de los años sesenta. A esto se sumó la inmigración europea que se radicó en la capital en oleadas sucesivas entre 1860 y 1940. Tomando cuatro cortes censales se observa la expansión acelerada de la ciudad de Montevideo entre 1908 y 1963 y un estancamiento en adelante, justificado porque la población del país creció muy poco y por el corrimiento de la planta urbana hacia áreas rurales y departamentos limítrofes. Entre 1908 y 1963, la ciudad creció un 398 % en población, ralentándose luego hasta 1996, cuando su expansión demográfica decreció al 13 %, siendo casi nula en el censo de 2011, en el que se constata un crecimiento del 0,05 %.

La ciudad formal fue ensanchando su tejido en forma desigual en tanto ubicación de grupos sociales y factores económicos. Desde 1930, se consolidaron los principales barrios obreros alejados del ejido, ligados a los frigoríficos y astilleros. Hacia el noreste se afincó población relacionada a la industria textil y metalúrgica. El centronorte se pobló con barrios ligados al comercio. La construcción de estos barrios populares fue impulsada por el Estado con políticas de vivienda destinadas a funcionarios públicos y em-

pleados del sector privado hasta la década de los sesenta. La Intendencia de Montevideo asumió tempranamente una participación activa, aunque esporádica, en la construcción del hábitat urbano ligado a la concentración productiva, con planes propios y en coordinación con el Gobierno central. Hacia el este, zona costera del Río de la Plata, la ciudad comenzó a expandirse, consolidado progresivamente barrios de clases media y alta desde la década de los cincuenta, cuando se aprobó la ley de propiedad horizontal.

La distribución territorial por grupos sociales es una constante histórica para Montevideo, donde se observa una ciudad a dos velocidades de reproducción y desarrollo. El siguiente cuadro muestra el promedio de indicadores de situación social en estas dos grandes zonas.

Cuadro n° 1: Porcentaje población con al menos una NBI, desocupación por pobreza y edad, en promedio de barrios que componen zonificación norte-sur del Departamento de Montevideo, 2011

Zonas/ indicadores	Con al menos una NBI 2011 promedio de barrios	Porcentaje de pobreza en promedio zonas, 2012	Desocupación por pobreza por promedio zonas en 2011	Porcentaje población menor 18 años con al menos una NBI
Zona norte E a O	42 %	29 %	16 %	50,7 % a 68,1 %
Zona sur E a O	14,3 %	3 %	9 %	3,2 % a 13,5 %

Fuente: elaboración propia con datos INE 2011
y Calvo 2001 y 2011, e IMM, 2012.

Sobre un eje horizontal (este-oeste) que parte de la Bahía de Montevideo hacia la frontera este del departamento (eje vial avenida Italia), se distinguen hacia el sur grupos solventes y hacia el norte la concentración de población con necesidades básicas insatisfechas, pobreza y núcleos duros de indigencia.

Influencia de factores económicos en la transformación urbana

Hasta 1960, el modelo de sustitución de importaciones concentró la industria manufacturera en la capital. La crisis del modelo de acumulación a principios de los ochenta desmontó parte de la estructura industrial, trasladándose la actividad al sector servicios, situados en el centro y en el este de la ciudad. Sin embargo, Montevideo continúa siendo el eje productivo del país, concentrando el 81 % de las industrias. De los 490 emprendimientos industriales considerados de interés nacional, el 69 % se radica en Montevideo, el 15 % en el AM y el 16 % en el resto del país. El sector rural montevideano tiene solamente el 1 % de la producción hortifrutícola y lechera; paradójicamente se centralizan en la capital la distribución y la comercialización al resto del país. En el tercer sector, Montevideo concentra el 86 % de las actividades. Otros departamentos limítrofes conectados al área metropolitana de Montevideo muestran una tendencia similar de movimiento de sectores productivos.

El ensanche urbano metropolitano

Las sucesivas crisis económicas (1973, 1982, 1998, 2001) incidieron en la desocupación y ésta, en la conformación de nuevas expresiones de vida social. Fueron etapas de reformas neoliberales, en las que el Estado nacional se contrajo, abandonando el universalismo en las prestaciones sociales, focalizando en grupos pobres un set de políticas básicas como acción de la reducción el gasto. Las políticas de liberalización de precios de alquiler de la vivienda en 1974, las sucesivas inflaciones monetarias repercutieron sobre los salarios y precios al consumo, obligando a las familias al abandono de los barrios obreros consolidados, dando lugar al corrimiento urbano, consolidando la periferia de estos barrios y, por ende, la ciudad expandida y carenciada en bienestar. Las familias volcadas al trabajo informal y cuentapropista encontraron en zonas periféricas una oportunidad de acceder a la vivienda por sus propios medios fuera del control fiscal y del interés del mercado.

Este proceso continúa mostrando los efectos hasta nuestros días, porque, si bien el mercado laboral formal y la protección social han crecido sus-

tancialmente, el sector inmobiliario ha encontrado en Montevideo un lugar de inversión lucrativa confiable y los precios del suelo aumentan su valor³, consolidando la segmentación territorial por zonas.

En 2011 se contabilizaron 70 nuevas localidades y villas ubicadas en terrenos rurales (INE2012). La densificación urbana se produce en la ciudad formal; en el resto de la estructura urbana, en contrario, la tendencia es de baja densidad, sin edificación en altura y mayor metraje de las propiedades. La ciudad formal se consolida como mercancía de alto costo, mostrando las contradicciones en el interior del propio Estado sobre el rumbo del bienestar y los dilemas de éste con el mercado. La IMM, como Gobierno subnacional, también encuentra encrucijadas: por un lado, no puede actuar sobre la propiedad privada obsoleta y desocupada —que es ámbito de la justicia nacional— y, por otro, el empuje de crecimiento económico la compele a apoyar la inversión privada de alta y media gamas, propiciando una ciudad a dos velocidades de reproducción. En este escenario, desarrolla líneas que fomentan de hecho la segmentación socio-territorial: apuntala el desarrollo de la ciudad censitaria, a la vez que distribuye parcelas con la Cartera de Tierras en zonas suburbanas y rurales, a las cuales debe proveer de equipamiento, generándose mayores costos públicos de inversión.

El marco jurídico-político del Gobierno departamental y municipal

Tres factores determinan la debilidad del Gobierno subnacional en Uruguay: el diseño institucional, la competencia en política pública y el sistema electoral.

En diseño, en 1997 se modificó la Constitución, introduciéndose la facultad constitucional para legislar en descentralización. Entre 2008 y 2010, se actuó sobre el territorio con la Ley de Ordenamiento Urbano y Desarrollo Sostenible (n° 19.308/2008) y la Ley de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana (n° 19.567/2010). Estas leyes se aprobaron en el primer Gobierno nacional del Frente Amplio y son la consumación de la

3 Los barrios costeros son los más valorizados. Punta Carretas con U\$S 569 por metro cuadrado; Pocitos Nuevo, en el entorno del World Trade Center, con U\$S 562; Pocitos con un valor medio de U\$S 500; el Centro con un valor promedio por metro cuadrado de U\$S 485 y la Ciudad Vieja, con una oferta media de U\$S 434 por m². (Revista *Propiedades*, enero de 2013)

orientación de esta fuerza política en cuanto a la importancia del territorio subnacional. Los conceptos centrales de la descentralización son: (art. 3) preservación de unidad departamental territorial y política; prestación eficiente de servicios; gradualidad de transferencia de atribuciones, cometidos y recursos al Gobierno local; participación ciudadana; electividad y representación proporcional; y cooperación intergubernamental entre diversos planos. Representan, en cierta forma, prevenciones a los escollos que sobrellevó el FA en Montevideo en anteriores períodos de Gobierno. Por su parte, el ordenamiento territorial (OT), si bien su tratamiento parlamentario demoró más de una década, refleja también la experiencia montevideana y las prevenciones en cuanto al rol del Estado como moderador de las tensiones entre sociedad y mercado. Esta ley otorga más autonomía y autoridad a los Gobiernos y municipios que la descentralización, porque prescribe instrumentos para planificar y regular el suelo en cuanto a: calificación de usos, expropiación; establecer arreglos con otros Gobiernos, con las sociedades locales y con el mercado. Puede decirse que, a grandes rasgos, la Ley de DM y PC otorga legitimidad y la Ley de OT y DS otorga autoridad y autonomía para la política y las políticas.

La capacidad de realizar política pública responde a la estructura unitaria y centralizada del Estado. Los Gobiernos departamentales no tienen competencias para realizar políticas sectoriales, quedando reducidos a obras de vialidad e infraestructura⁴. No obstante, esta normativa, que no otorga pero tampoco prohíbe, comenzó a ser dejada de lado por algunos Gobiernos departamentales como Montevideo, Maldonado, Rivera o Río Negro, ante la reforma estatal liberal de la década de los noventa y la crisis de comienzo de siglo, que suspendieron o redujeron planes y transferencias desde el centro a los Departamentos.

No menos importante fue el sistema electoral vigente hasta 1997. Las elecciones departamentales estaban atadas a las nacionales, compartiendo el mismo día de votación y prohibían cruzar lemas políticos en el sobre de votación⁵. La separación en el tiempo entre nacionales y departamentales

4 El llamado ABC (alumbrado, barrido y cuneta).

5 Un primer indicio de rebelión ciudadana a la legislación restrictiva se produjo en 1990: la ciudadanía capitalina desafió las reglas para dar el triunfo al FA. En la elección nacional-departamental, Montevideo registra un porcentaje de voto en blanco a la elección nacional y

comenzó en el período electoral de 1999 y 2000. La materia municipal en el derecho uruguayo es reciente. La Ley de DM y PC instauró 89 municipios en todo el país, con la restricción mencionada a las capitales. Montevideo, Canelones y Maldonado fueron los únicos departamentos que instalaron municipios en las capitales de acuerdo a ordenanzas que tenían como antecedente el proceso montevidiano del FA.

Diseño institucional, políticas públicas y reglas electorales, constituyeron un desafío al statuquo acuñado por los partidos tradicionales durante más de un siglo, que el FA montevidiano logró imponer con éxito, transformando finalmente la dinámica nacional.

El giro a la izquierda (1990): apoyos y bases políticas

Montevideo fue un enclave predominante⁶ del partido Colorado durante el siglo XX, siendo ocupado por una única vez por el partido Nacional en 1958. El Frente Amplio ganó Montevideo en 1990 por amplio margen (51,76 %), habiendo tenido por primera vez la responsabilidad de un Gobierno. El FA tuvo desde sus comienzos un sustrato urbano. El conglomerado de fuerzas políticas estaba integrado por militantes con inserción sindical, estudiantil y profesional. Desde 1984 hasta 1999, la militancia frenteamplista se ubicaba en los quintiles de ingresos medios y altos, mayor nivel educativo⁷ y edad promedio. Sus votantes entre esos períodos estaban en la franja costera del departamento, mostrando porcentajes de votación por encima del 30 %. En las elecciones de 2004, pasados catorce años de Gobierno de izquierda, el crecimiento partidario en zonas pobres se aceleró habiendo llegado el voto al 57 % entre barrios carenciados⁸.

Consideramos que la clave de la modernización social y una apuesta al desarrollo político del Gobierno departamental pueden explicar la ganancia

voto válido en lo departamental.

- 6 De acuerdo a la clasificación de Sartori sobre sistemas de partido y sistemas electorales (1999).
- 7 28 % de votantes con estudios universitarios e ingresos por encima de los 5.000 dólares promedio. (PNUD: 1999).
- 8 Entre 1984 y 2000 hubo un crecimiento promedio de votantes al FA en estas zonas cercano al 200 % (Moreira: 2005).

de la izquierda en Montevideo y su crecimiento en las sucesivas votaciones. La teoría de la modernización (Deutsch: 1961, Bill y Hardgrave: 1992) propone que la sociedad urbana va adoptando valores y pautas universalistas, intensifica su movilidad social, se inserta en un sistema ocupacional independiente de otras estructuras sociales, transita en un sistema laboral complejo e inestable y en estructuras funcionales a su especificidad (gremios, sindicatos, corporaciones), expresando movilización social y ciudadana⁹.

Cuando desde el Estado no se reconoce o no se tienen capacidades para responder al cambio social, se inicia el deterioro político (Huntington: 1992), produciéndose crisis de gobernabilidad —capacidades del Gobierno para desarrollar sus cometidos— y crisis de legitimidad por la introducción de nuevos mecanismos de gobernanza —sistema de relaciones entre Estado y sociedad— (Aguilar Villanueva: 2006).

En Montevideo podemos hablar de un progresivo deterioro político del Gobierno del partido Colorado en el primer período posdictadura (1985-1990), que debilitó su gobernabilidad, fundada en las restricciones de diseño y capacidad de hechura de políticas públicas adecuadas al crecimiento urbano y sus necesidades, y en una visión desadaptada de la sociedad que recuperaba espacios ciudadanos cortados durante el período militar, mostrando organización, capacidad de presión y demanda de cambios. Las organizaciones sociales y ONG fueron el reducto de la política, en especial de la izquierda en la dictadura. Esto las convirtió en actores políticos legitimados por la sociedad¹⁰, que, llegada la democracia, buscaron un canal para expresar voz y lealtad al régimen constitucional. La izquierda, ilegalizada durante más de una década, nutrió a las organizaciones sociales por lo que fortaleció el vínculo ideológico y funcional entre partido y organizaciones. En el Gobierno del partido Colorado, el relacionamiento con la sociedad, la persistencia de clientelismo partidario y una espesa burocracia fungieron para aislarlo de la misma y consolidar la militancia de apoyo al FA desde el plano extrapartidario.

9 “[...]movilización social puede ser definida entonces como el proceso por el cual grandes agrupaciones de antiguos compromisos sociales, económicos y psicológicos se desgastan o rompen, y las personas quedan disponibles para asumir nuevos patrones de comportamiento” (Deutsch, 1961: 206).

10 Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (Fuevam), PIT-CNT, entre otros.

Innovando: descentralización, participación, gasto social y planificación

El primer Gobierno del FA construyó un diseño institucional que ha sido legitimado por la ciudadanía y por los partidos políticos en el transcurso de su puesta en práctica. La descentralización participativa, la planificación del territorio y el énfasis en el gasto social han quedado inamovibles en el imaginario colectivo, y los partidos opositores plantean en sus plataformas mejoras del diseño original, sin cuestionar su efectividad.

La descentralización participativa

El primer programa frenteamplista examinaba la situación en la sociedad, golpeada en sus derechos de ciudadanía por la dictadura militar y sucesivas crisis económicas: "... responder a los modos organizativos y ritmos de la sociedad pasa por la colaboración institucional necesaria para garantizar la consolidación de sus estructuras organizativas; pasa por la atención sensible a sus iniciativas, reclamos y realizaciones" (Doc. 6, 1990:7).

A la vez, advertía en la centralización un freno para la conducción territorial y la gestión de la planificación urbana: "La organización y gestión del Estado es un factor que afecta y condiciona la eficiencia con que éste ejecuta sus actividades. Nuestro proyecto político propicia estructuras de gestión dirigidas a garantizar el máximo de eficiencia en el funcionamiento y prestación de los servicios" (Documento 6, 1990:4).

En este sentido, se aboca a reformar, efectivizando la calidad de la gestión con una burocracia meritocrática y la prestación eficiente de servicios urbanos y sociales en el marco de una consolidación democrática a través de un proceso de descentralización territorial. El partido " ve en los municipios el espacio adecuado para la práctica de acciones destinadas a restituir a la democracia su contenido sustancial"; y a la democracia participativa en la implementación de política pública "ofrece por ello un papel significativo a los movimientos sociales en la gestación y aplicación de políticas públicas, subrayamos que la afirmación de instancias de poder popular depende de la capacidad autónoma de la sociedad civil para asu-

mir protagonismo cimentador de una sociedad más justa y democrática” (ob. cit.: 7 y 10).

La descentralización fue una gestión negociada arduamente con otros partidos políticos y se basaba en dos dimensiones de democracia: la tradicional representativa y la participativa. En la conjunción de dos pilares argumentaba que “la función de la descentralización como pauta de reforma del Estado consiste en desarrollar la participación y cooperación de entidades y ciudadanos atribuyéndoles representación y asignándoles medios de acción; consiste en democratizar el Estado, acercando las instituciones representativas a los ciudadanos y creando nuevos mecanismos de participación y de consenso; es un camino hacia la redistribución del poder y la búsqueda de alternativas de democracia social.” (ob. cit.: 4).

Los objetivos fueron: a) mayor proximidad en la toma de decisiones relevantes; b) control directo de los procesos de cambio social; y c) mayores oportunidades para mejorar las condiciones de vida. El intendente Tabaré Vázquez¹¹ inició un proceso con la creación de 18 Centros Comunales Zonales (CCZ), como indica el siguiente mapa.

El organigrama descentralizado se compuso de una Junta Local, integrada por representación partidaria; concejos vecinales, electos; un polo administrativo, y la coordinación general de un secretario nombrado por el intendente departamental.

La Junta Local fue un órgano político de cinco miembros designados por los partidos, respetando la proporción partidaria en la Junta Departamental¹², y su injerencia fue muy relativa en una política local sin experiencia.

Al concejo vecinal, electo directamente por los vecinos, se asignaron tareas de identificación de temas y elaboración de agenda, en especial aquellos que serían integrados al presupuesto participativo anual. Organizados por mesas temáticas, la actividad reflejó expectativas y dinámicas específicas

11 Presidente de la República entre 2005 y 2010 y actual candidato a la Presidencia por el FA para 2015.

12 El Gobierno departamental está compuesto por Intendencia y por la Junta Departamental compuesta por 31 ediles (honorarios). El sistema electoral dispone que 16 se designan por mayoría y 15 por representación proporcional.

de cada zona¹³. Su relación con el intendente fue a través de la Comisión de Descentralización, que coordinaba con los servicios centrales de la IMM y con el CCZ.

Diagrama N° 1: Organigrama funcional de los CCZ



Fuente: Elaboración propia.

El escenario inicial de la descentralización se nutrió de organizaciones sociales con conocimiento de campo social y alto nivel de organización, las cuales se plegaron a los CV sin haber perdido su estructura y su autorreferenciación temática. Con los años, la institucionalización horizontal constriñó a las organizaciones que no veían reflejados sus intereses específicos en los CV. El espacio consultivo del ámbito vecinal se volvió pesado e irresoluto por la falta de experticias en la representación de intereses y de espacios de decisión que, finalmente, de acuerdo al organigrama, quedaban constreñidos al ámbito político. Las organizaciones con objetivos claros y dinámicas ejecutivas se replegaron, exigiendo al Gobierno comunal nuevas articulaciones. La IMM desarrolló una estrategia de tercerización de servicios que alojó distintas organizaciones (barrido otoñal, merenderos, atención mujer, infancia, tercera edad, etc.). La tercerización tampoco estuvo exenta de críticas por su signifi-

13 En investigaciones realizadas en la época, las diferencias eran notorias. Mientras que a los vecinos de las zonas ricas les importaba cómo solucionar la limpieza de las veredas o los hurgadores de basura (CCZ 1, 2 y 5), los de zonas vulnerables reclamaban mejoras en saneamiento, apertura de calles, iluminación o sociales como vivienda, merenderos o policlinicas (CCZ 9, 10, 17).

cación ideológica liberal, por parte del propio partido político del Gobierno local, pero, en definitiva, fue una solución a dos puntas: por un lado, la Intendencia conservó a sus socios históricos y, por otro, mediante la tercerización, sacó parcialmente de la prestación de servicios a sus propios funcionarios, un gremio conflictivo y con capacidad de veto a las acciones del Gobierno.

En este proceso, la dinámica de los CV se resintió porque quedaron sin apoyos técnicos para actuar como espacio de poder local, quedando reducidos a posicionarse como engranaje de transmisión entre el Gobierno y el barrio. Sin embargo, a las organizaciones sociales les cabe el mérito de empujar el proceso de descentralización a partir de su capacidad, de su convocatoria y su militancia.

En el año 2010, con la aprobación de la Ley Nacional de Descentralización y Participación Ciudadana, Montevideo readecuó su diseño en ocho municipios¹⁴ y mantuvo las formas de participación vecinal y administrativa. El órgano político es el Consejo Municipal, integrado por un alcalde rentado y cuatro ediles honorarios electos por la ciudadanía.

La primera experiencia en este nuevo formato de descentralización alarmó a la política montevideana por los bajos resultados de participación electoral. Para entender los hechos es necesario acotar que el modelo de 2010 presentó tres características que abonaron la hipótesis de estar ante un diseño electoral e institucional “de segundo orden” (Karlheinz y Schmitt: 1980). Una, las autoridades municipales —alcalde y concejales— se elijen en el mismo sobre de votación que se colocan listas al Gobierno departamental, intendente y Junta Departamental. Una segunda es que las dos elecciones del votante no pueden diferir en el lema partidario, restringiendo la variedad de opciones. Una tercera es que la condición de candidato elegible debe estar relacionada orgánicamente con un partido político reconocido por la Corte Electoral. Estas reglas atan las opciones ciudadanas, contradiciendo la naturaleza de la descentralización como distribución del poder político, y al concepto de apertura de espacios a la participación ciudadana que proclama la Ley de DM y PC (arts. 3 y 17) y que Montevideo trató de fortalecer durante los diez años previos. Estas restricciones no dejan margen para que

14 Municipios A, B, C, CH, D, E, F, G. Se diseñaron conjugando territorios de varios CCZ y se transformó la estructura barrial histórica. Para evitar problemas devenidos de no respetar límites tradicionales de los antiguos barrios, se designaron con letras.

los ciudadanos opten por diferentes combinatorias alternativas según el nivel de competencia pero, fundamentalmente, para que ciudadanos considerados aptos para desenvolverse como gobernantes de su barrio o comunidad tengan un espacio propio por fuera de las estructuras partidarias centrales que dominan el sistema político en Uruguay (Magri-Freigedo, 2010).

En el caso de Montevideo, si bien el Frente Amplio ganó en los ocho municipios, el porcentaje de votantes fue muy escaso, apenas un 30 % de votos válidos a alcaldes y concejales sobre el total de votantes, mientras que al voto departamental, los votos en blanco o anulados tuvieron los rangos normales para el país de entre 3 % y 4 %.

Hay muchas explicaciones sobre esta experiencia que sorprendió a la fuerza de Gobierno de la época. Cinco conjeturas pueden explicar el desinterés del elector montevideano.

a. La ley de descentralización se reglamentó treinta días antes de la elección, dejando poco espacio para la información, implicando costos de aprendizaje de nuevas reglas en tiempo limitado.

b. No existía un escenario competitivo interpartidario. La trayectoria de gobierno del FA auguraba el éxito municipal, desalentando a la oposición, que no desarrolló estrategias de compromiso, presentando candidatos poco conocidos para la ciudadanía barrial.

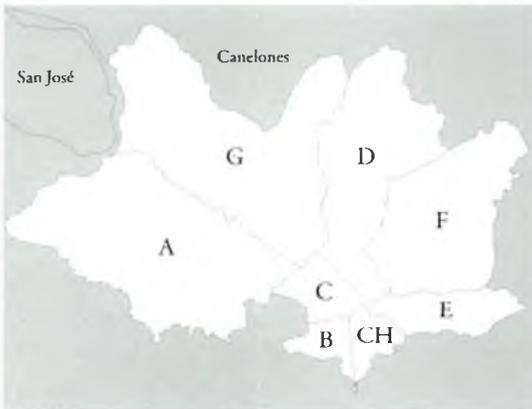
c. El FA presentó candidatos únicos por municipio, lo que no concitó interés en su propia militancia, abocada a promocionar dos elecciones simultáneas, en la que el poder del Gobierno departamental es el prioritario para el desarrollo de la política y las políticas y del propio partido.

d. Montevideo, como toda ciudad, tiene movilidad residencial, el 99 % de su población en planta urbana no necesariamente vota en el barrio donde fue registrado como elector, por lo que el interés por candidatos con los cuales no existía nexo de proximidad actuó como desincentivo. Este aspecto no captado por los implementadores durante el proceso de diseño, aun cuando existía la experiencia previa en la votación de los Concejos Vecinales en los Centros Comunales Zonales (CCZ) durante diez años.

e. El nuevo diseño municipal de Montevideo desconoció la estructura barrial, seccionando en partes barrios tradicionales de la ciudad. Si bien el primer artículo de la ley aconseja la correspondencia sociocultural y económica de una localidad que justifique la necesidad de un Gobierno, en este

caso, el barrio como unidad histórica de socialización fue afectado por la nueva estructura territorial (los casos de La Unión, Nuevo París y Belvedere, Buceo). La división político-administrativa también afectó el funcionamiento de los CCZ en su rol operativo en servicios, opacando una acumulación de administración local de veinte años. El siguiente mapa muestra la correspondencia institucional entre los dos modelos.

Mapa N° 2: Municipalización en Montevideo desde 2010 y correspondencia con los CCZ (Consejos Comunales Zonales)



Municipios	CCZ
A	14, 17, 18
B	1, 2
C	3, 15, 16
CH	4, 5
D	10, 11
E	6, 7, 8
F	9
G	12, 13

Fuente: Elaboración propia con datos IMM.

Participación y presupuestos participativos

Dentro del modelo descentralizado, el mecanismo con mayor resonancia popular es el presupuesto participativo (PP). Los propios vecinos elaboran la agenda anual, que es puesta a votación popular. La IMM destina el presupuesto en su plan quinquenal. Con el PP, los Gobiernos toman el pulso barrial sobre necesidades y expectativas y se legitiman como interlocutores y ejecutores de política pública. A la vez, por su carácter coyuntural, el PP reco-

ge espacios de participación no lograda a través de los concejos vecinales, que exigen continuidad, responsabilidad, información y formación en temas de política pública. Con anterioridad a cada instancia, el intendente y su equipo de Gobierno recorren los municipios, rindiendo cuentas de la gestión e intercambiando opinión acerca de la situación social. Esta instancia sirve de estímulo para reducir el espacio de las demandas a favor de una participación más amplia y organizada¹⁵.

A julio de 2006, la IMM ejecutaba más de mil obras elegidas popularmente¹⁶. Los PP dan una visión integral de la gestión, crean nuevos sistemas de vínculos y roles e instauran figuras de autoridad territorial en lógica de democracia participativa, no necesariamente vinculadas a la política partidaria. A la vez consolida la democracia representativa, porque los partidos encuentran en el plano territorial formas nuevas de ejercer sus funciones, desestimulando el caudillismo y el clientelismo particularista.

En 2006, se modificó el diseño del PP con el objetivo de fortalecer la autonomía de los vecinos y reordenar la gestión del Gobierno departamental. Se destinaron dos partidas con distintos mecanismos denominadas “Fuentes de recursos”. La Fuente n° 1 se expresa en dinero y fija un monto igual para todos los municipios y se dispone a los proyectos propuestos y elegidos por los vecinos en el acto electoral secreto y universal. La Fuente n° 2 tiene recursos destinados a direcciones departamentales (obras, vialidad, alumbrado, áreas verdes, espacios públicos, género, juventud, tercera edad, etc.) que deben ser volcados en cada municipio por las respectivas direcciones. Se ofrece un set de políticas que son decididas por los integrantes de los Concejos Vecinales.

El PP se desarrolla en cuatro etapas al comienzo de cada año: capacitación ciudadana y a funcionarios; estudios de factibilidad técnica, normativa y de costos de propuestas presentadas a la fuente n°1 y definición de recursos a la fuente n° 2; decisión colectiva de obras según criterios definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (POT) y la realización de las obras.

15 Distinguimos los conceptos entre participación y demanda. Demanda es una expectativa que se canaliza institucionalmente, prima la satisfacción de la misma y el sujeto no participa en su solución. Participación, plantea el involucramiento responsable y la asunción de costos y beneficios.

16 De los PP de 2006 se había ejecutado el 98 %, de 2007: 87 %, y 2008: 32 % (IMM: 2009).

Las propuestas vecinales pueden ser presentadas por instituciones sociales, personas o grupos con residencia en el barrio. Su costo no puede exceder el monto anual destinado y deben de asegurar un uso público del bien. Las opciones vecinales muestran preferencias por mejora de espacios públicos y de áreas verdes (80 %); propuestas culturales (46 %); vialidad, saneamiento y alumbrado (28 %); mejora en circulación y tránsito (20 %), y paisajismo (5 %).

La edad para ejercer el poder de proposición y voto es más baja que en el sistema electoral nacional (16 años) y apunta al involucramiento de los jóvenes en la actividad barrial. Con inflexiones, la participación oscila entre el 6 % y el 7 % de los habilitados y las instancias muestran creciente participación de jóvenes menores de treinta años (20 %), porcentaje que en una población considerada envejecida es alto. Las mujeres votan más que los hombres y crece la tendencia a integrarse en los órganos de conducción local¹⁷.

Cuadro n° 2: Participación electoral y candidatos en elecciones de CV entre 1993 y 2011

Años	% votos/habilitados	N° candidatos	N° concejeros electos
1993	6,93	1 779	629
1995	8,34	1 901	598
1998	10,81	1 962	623
2001	10,17	2 123	639
2004	7,74	2 054	625
2006	11,48	1 376	627
2008	7,19	1 032	621
2011	7,03	971	557
2013	12,5	975	518

Fuente: IMM División Estadística

17 Datos obtenidos en división estadística de la IMM.

Los datos muestran un aumento constante entre el primer PP en 1993 y el año 2001¹⁸; fluctuaciones posteriores con alza en 2006, posiblemente influenciado por la llegada del FA al Gobierno Nacional, que luego se estabilizó para recuperarse consistentemente en las recientes elecciones del mes de octubre del 2014.

A nivel interzonal, los porcentajes de votación muestran una participación más alta en municipios con carencias críticas de infraestructura y servicios habitadas por grupos poblacionales con ingresos ubicados entre el primer y el quinto deciles, barrios con vulnerabilidad social o riesgo de ella. Son las zonas centrales y oeste de la ciudad, donde los barrios tradicionales han consolidado la tendencia al deterioro físico y al social, consecuentes con movimientos de tugurización por ocupación de viviendas y alojamiento de asentamientos irregulares en la zona norte. También se verifica en la periferia suburbana en las nuevas localidades. Sobre un promedio de votación general del 11 %, estas zonas muestran un porcentaje de votación que alcanza un máximo de casi el 20 %¹⁹.

La planificación del territorio

La planificación del desarrollo de la ciudad se viabilizó en el Plan Estratégico de Montevideo en 1994, conjugado en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en 1996 y 1998, readecuado en 2009. Los objetivos del POT apuntan a: restablecer el reequilibrio socio-urbano, afectado por el crecimiento de la ciudad hacia la periferia departamental²⁰; contribuir a articular la ciudad

18 En 2001, el Uruguay se vio sacudido por la crisis financiera de Argentina. El Gobierno central perdió gobernabilidad, habiendo sido apoyado por todo el sistema político. En ese año, el crecimiento de votación da a notar que los ciudadanos vieron en la labor del Gobierno departamental y la descentralización participativa un espacio a las expectativas y problemas.

19 En las elecciones de octubre de 2013, los barrios más carenciados mostraron mejor participación, medida en votos sobre habilitados: Municipio A -15,4 %; Municipio B -15,6 %; Municipio C -9,7 %; Municipio CH -9,5 %; Municipio D -9,1 %; Municipio E -10,9 %; Municipio F -19,5 %; Municipio G - 10,2 %.

20 Es importante recordar que Montevideo no crece en población pero sí lo hace en cantidad de viviendas, de las cuales, según informes estadísticos, 50.000 permanecen desocupadas en los barrios centrales más antiguos (Casacuberta y Gandelman: 2007).

en lo interno como con el territorio metropolitano, el regional y el nacional; proveer y ordenar el suelo necesario para las actividades productivas; preservar las condiciones naturales del suelo productivo agropecuario y proteger las unidades territoriales de paisaje y ecosistemas; propender a revertir los procesos de segregación urbana; estimular la reedificación, redensificación y recuperación de las áreas centrales; fortalecer la puesta en valor y la preservación de las áreas caracterizadas; propiciar la relación armónica entre ciudad y puerto; propender hacia una estructura jerarquizada y global de la red vial; coordinar y concertar con los planes coetáneos en especial con el Plan Estratégico de Montevideo y el Plan Director de Saneamiento, e impulsar y proponer la ejecución de proyectos estratégicos.

Sus instrumentos son de actuación urbanística, redefinición de suelos, preservación ambiental, especiales de ordenación, zonales, sectoriales y de gestión y evaluación.

En el POT, los barrios ubicados en la periferia de la ciudad fueron clasificados como suelo urbano, siendo posible operar instrumentos de servicios e infraestructura en zonas con graves problemas de vulnerabilidad social (Barrio Casabó y Piedras Blancas). A la vez, en el mismo sentido se integró el suelo urbano a los barrios residenciales de la costa este, regulando el uso del suelo y la construcción en altura y tipología de vivienda (prohibición de barrios privados).

Del POT surgieron los Planes Estratégicos de Desarrollo Local (Plaede) a partir del año 2000. Si bien estos espacios concentran técnicos y políticos, están abiertos a los Concejos Vecinales. El objeto de tratamiento es la readecuación estratégica a mediano y largo plazos a fines de la integración espacial y social de zonas centrales de la ciudad. Es un instrumento que pretende fortalecer la conexión intermunicipal, cuestión sobre la cual no hubo buenos resultados a lo largo del proceso descentralizador.

Estos marcos de planificación urbana son conceptualmente una guía para la agenda local de los PP, donde los proyectos vecinales deben estar adecuados a la normativa. Sin embargo, las tensiones entre el plano local (vecinal y político) y el técnico han ralentado la concreción de este instrumento, porque se producen choques entre la visión del corto plazo (PP) con la planificación estratégica de los Plaede en el plano de los recursos otorgados y las dificultades de comunicación entre técnicos y vecinos y entre municipios.

El gasto social

La IMM generó un cambio respecto al gasto público en comparación con Gobiernos nacionales y subnacionales. Como hemos dicho, las políticas sectoriales no entran en la competencia subnacional, pero, desde 1990, un promedio del 40 % del gasto departamental de Montevideo tiene destino de inversión social a través de planes y programas. Dentro del gasto social, con inflexiones en el crecimiento, podemos observar una progresión constante. En la primera administración de izquierda (1990-1995), el gasto social (GS) se incrementó relativamente en relación al anterior Gobierno del partido Colorado (6 %). En comparación sucesiva, se observó entre 1991 y 1995 un crecimiento del GS del 94 %; y entre 2000 y 2004 del 5 % (Oroño: 2008). En total, en cuatro períodos el GS se incrementó 110 %. Los componentes del GS con mayor erogación son, por orden: saneamiento, alumbrado, salud, cultura, subsidios al boleto, becas estudiantiles y promoción social. En este último rubro, la cartera de tierras para la autoconstrucción de viviendas tuvo un importante espacio. Entre 1993 y 2005 se otorgaron diez mil parcelas con equipamiento urbano.

Relación Gobierno nacional y Gobierno local

En este punto podemos diferenciar claramente dos etapas. La primera cuando la izquierda se enfrenta a un escenario de oposición a nivel nacional y subnacional. La segunda cuando el FA gana el Gobierno Nacional y siete Gobiernos departamentales y Montevideo deja de ser el bastión principal de la fuerza política.

La cohabitación²¹

Esta etapa, si bien hostil, fue fecunda porque constituyó una escuela de gobierno y un laboratorio para poner a prueba una propuesta de izquierda.

21 Defino *cohabitación* cuando dos partidos opuestos se encuentran cumpliendo funciones de Gobierno de distinto nivel en un mismo espacio territorial. En Montevideo residen el Gobierno Nacional, el departamental y, a partir de 2010, se sumaron ocho gobiernos locales.

Tanto la cuestión social como la intemperancia de escenarios de oposición prepararon a la izquierda para emprendimientos mayores. En el campo de las relaciones intergubernamentales, signado por la cohabitación con los partidos tradicionales en el Gobierno Nacional y en el resto de los departamentos entre 1990 y 2004, significó un proceso en solitario, en el que las transferencias se redujeron y los nexos políticos, con inflexiones según el período, fueron difíciles. En estos tres períodos se sucedieron dos intendentes (Tabaré Vázquez 1990-1995; Mariano Arana 1995-2000 y 2000-2005) que, con diferentes estilos de gestión y liderazgo confrontaron con el Gobierno Nacional sobre aspectos de transferencias, imposiciones fiscales y obra pública. A manera de ejemplo, desde 1990, la IMM fue excluida de los beneficios de descontar aportes patronales a la previsión social y del impuesto al valor agregado, así como también le fueron negadas por el Parlamento las transferencias de fondos para el desarrollo local previstas en el presupuesto nacional hasta el año 2005 para los Gobiernos departamentales. El clima de tensión se fue agudizando a medida que pasaban los períodos, a la vez que la legitimación del Gobierno frenteamplista se consolidaba en el crecimiento electoral y en la participación ciudadana. Puede observarse un sostenido crecimiento en la oposición de los partidos tradicionales a medida que el proceso se fortalecía. En el período 1990-1994, existió diálogo entre Montevideo y Gobierno Nacional, habiendo llegado a compartir acciones del saneamiento de Montevideo, el subsidio al boleto y la renovación de la flota de transporte colectivo. El diálogo fue fomentado por los actores principales y puede explicarse en que ambos partidos estrenaban Gobierno, en el conocimiento interpersonal de los mandatarios y el tipo de liderazgo personal del intendente Vázquez y el presidente Lacalle (partido Nacional). Ambos mandatarios ejercieron el Gobierno con escasa intervención de sus respectivos partidos. Esto les brindó un margen de autonomía que, en este período, consolidó eficazmente el nuevo diseño de gestión subnacional.

En el siguiente período (1995-2000, presidente Sanguinetti, partido Colorado), el diálogo fue muy escaso, sin lugar a la negociación. Las distintas concepciones acerca del rol del Estado —el FA intervencionista, los partidos tradicionales reguladores y promercado— y la consolidación de sucesivas experiencias prósperas del Gobierno en materia de política pública alentaron la crisis intergubernamental para la elaboración de

políticas conjuntas. Un estilo diferente marcó el último período de cohabitación (2000-2005). El aporte personal de los mandatarios (presidente Batlle e intendente Arana), sumado a la crisis que atravesó en país en 2002 y en especial Montevideo, generó acercamientos en materia de coordinación de políticas sociales (comedores, policlínicas, plan invierno).

Del mismo palo

Durante quince años, el Gobierno frenteamplista de Montevideo asumió la implementación de políticas sociales que no entraban en su competencia. Esto significó un vínculo especial con la ciudadanía que se canalizó a través de un diseño institucionalizado, receptor y canalizador de expectativas de distintos grupos sociales. A partir de 2005, el Gobierno Nacional de izquierda (Tabaré Vázquez) reasumió sus funciones de provisión de bienes sociales e inversión en infraestructura. Respecto a políticas sociales, se creó el Ministerio de Desarrollo Social (Mides), que diseñó sus políticas con los mismos criterios y actores que se habían desempeñado desde 1990 en la IMM. Esto significó un traslado de responsabilidades y de protagonismo institucional. La IMM dejó en buena medida de ser el referente territorial de políticas de bienestar y sus usuarios se relacionaron con otros organismos. Esto produjo que parte de la estructura institucional creada con fines sociales perdiera tono muscular, que la memoria y la capacidad institucional de la IMM no fuera tenida en cuenta en buena parte del período para operar con el plano nacional y que se solaparon funciones y programas.

Montevideo no supo reclamar por el espacio perdido, por su experiencia y por lo que consolidó sobre el nuevo rol de los Gobiernos subnacionales. El protagonismo de Montevideo también quedó opacado por otros éxitos subnacionales de la izquierda²², sobre los cuales la fuerza política partidaria concentró sus expectativas y recursos.

22 En 2005, el FA ganó también en los departamentos de Maldonado, Canelones, Rocha, Paysandú, Salto, Florida y Treinta y Tres.

El intendente Erlich asumió en el período 2005-2010, encontrando un escenario conflictivo en la interna municipal que complicó aún más el rendimiento gubernamental²³. Los Gobiernos anteriores dejaron de herencia los costos del ejercicio del poder respecto a su rol de empleador, mostrando una fractura que no ha sido subsanada a pesar del desarrollo de estrategias de acercamiento por parte del Gobierno departamental.

A su vez, la oposición también aprendió a confrontar en nuevos planos de la política. La participación ciudadana, subvalorada en la política partidaria, dejó a la vista la importancia del relacionamiento entre políticos y sociedad por canales extrapartidarios. Los mecanismos de participación han sido adoptados por otros intendentes de partidos tradicionales y el lenguaje ciudadano internalizó conceptos y experiencias de la descentralización participativa de Montevideo.

Esta etapa, que comenzó en 2005, cuando la Intendencia estaba aliada al centro de poder nacional, supuso nuevos procesos de aprendizaje que obligan a generar nuevas metas, estrategias y recursos de gestión. La IMM modificó sus estrategias respecto a las políticas públicas sociales que apuntaló en solitario durante más de una década. Apoyó con más ahínco temas de espacios públicos, ordenamiento territorial, turismo e inversión inmobiliaria del mercado de alta gama, profundizó sus estrategias en la cuestión metropolitana en temas de transporte, preservación ambiental y planes de movilidad urbana.

Entre 2005 y 2010, a instancias del presidente Vázquez, funcionó la Agenda Metropolitana del Área Metropolitana de Montevideo, en la que la IMM tuvo un rol principal en la creación del Sistema de Transporte Metropolitano (líneas y diferenciación del boleto urbano y suburbano), lo que reforzó la comunicación radial entre Montevideo y su área metropolitana. El medio ambiente recuperó un espacio sustancial en la agenda de la ciudad a través de diferentes planes respecto a residuos, ciclovías, tratamiento de humedales y espacios verdes. Para desagotar el congestionamiento hacia la salida portuaria, se creó el anillo perimetral de Montevideo en 2009, por el cual el transporte de carga no atraviesa la ciudad.

23 El gremio municipal comenzó una escalada de oposición al Gobierno municipal por reivindicaciones salariales que continúa hasta hoy.

Recalibraciones y reposicionamientos a futuro

Montevideo, por su volumen demográfico, su diversidad social y la concentración de las actividades nacionales, es el laboratorio de la política nacional. Temas emergentes del cambio social se manifiestan siempre primero en la capital. Los Gobiernos frenteamplistas de Montevideo fueron líderes en el tratamiento de nuevas agendas públicas que luego ingresan a la órbita parlamentaria nacional. Diversidad sexual, afrodescendientes, jefas de hogar y violencia doméstica entraron recientemente en la legislación, contando con una elaboración previa en Montevideo. En el mismo sentido, el ordenamiento territorial y el enfoque de las políticas sociales han sido modificados porque hubo un tratamiento previo, un camino de aprendizajes que capitalizó las capacidades gubernamentales y sus recursos humanos.

En estos veinticinco años, el Gobierno frenteamplista de Montevideo generó desarrollo político. Profundizó la democracia en dos aspectos vitales: la participación ciudadana y la distribución del gasto con criterios de equidad que combaten una resistente segregación socio-territorial. Falta aún bastante camino, pero la orientación y los instrumentos existen y están legitimados por la ciudadanía y el sistema político. Hay una institucionalidad definida, estable y vinculante, mediada por prácticas de rendición de cuentas. Puede considerarse que hay más capital social ocioso que podría involucrarse en la gestión de la ciudad, pero los procesos están sujetos a múltiples factores de cambios sociales y de la propia estructura administrativa.

La gestión frenteamplista de Montevideo debe recalibrar necesariamente sus metas y objetivos de forma de responder con más eficacia a los cambios sociales. Recalibración de acuerdo con Pierson (Pierson: 2006:65) son reformas que “sean más coherentes a los objetivos y demandas de provisión social contemporáneos”. Refiere a actualizar esfuerzos para adaptarse sin perder la orientación ideológica ni política acerca del bienestar colectivo. De esta manera se racionaliza la gestión, derivando o modificando programas obsoletos por otros que representan mayores tensiones sociales. Las encuestas de opinión, si bien registran apoyos, estos decrecen, trasluciendo insatisfacción con temas que atañen a competencias propias de la institución, como el tratamiento de los residuos, la limpieza, el tránsito y el estado vial. Precisamente temas que la IMM acometió desde 1990 con mucha eficacia, pero que

no supo mantener adecuadas en el tiempo y velocidad de reproducción que le imprimió la sociedad, porque la urgencia social que descuidaba el Gobierno central neoliberal requería otras políticas que, sin corresponder a la órbita local, fueron asumidas por ésta.

Hay temas que siguen repercutiendo en la gestión comunal: la segmentación y la segregación social, que han podido ser atenuadas, aunque en forma muy relativa, por el Gobierno central, encuentran su máxima expresión en el Montevideo suburbano a través de manifestaciones violentas de grupos marginales que involucran también al Gobierno local. El reclamo por inseguridad (competencia nacional) se entrecruza con la demanda por el hábitat, cuestión que también atañe al segundo nivel de Gobierno. El derecho a la ciudad se manifiesta con oposiciones barriales a los nuevos corredores de transporte o al estado de las calles y el alumbrado como potenciales fuentes de conflicto socio-político. El Departamento de Montevideo continúa siendo el escenario del conflicto social porque concentra el poder político de la nación y las mayores contradicciones del modelo de acumulación capitalista. Pero poco espacio deja las escuetas competencias del nivel subnacional que siguen siendo un deber en la legislación nacional. El segundo nivel, el Gobierno departamental continúa con atribuciones acotadas que limitan sus orientaciones y capacidades.

Por esto, el relacionamiento intergubernamental se vuelve esencial. La Intendencia debe fomentar la conexión intermunicipal en el interior del Departamento de Montevideo. La gestión compartida entre municipios es un deber, que no fue solucionado por la implementación de los Plaedes. La dependencia de los municipios del Gobierno departamental en materia de recursos financieros y humanos establece competencia interna y debilita la cooperación territorial. También en el plano del relacionamiento metropolitano, Montevideo recibe los efectos negativos del proceso de expansión y absorbe costos de políticas que no le corresponden.

En la relación IMM y Gobierno nacional coparticipando en políticas sectoriales con ancla departamental, seguridad, vivienda, educación y salud públicas son aéreas de implementación central pero necesitan del hábitat para poder concretarse, y este último es un campo de recalibración del OT para la IMM.

Por último, la reflexión apunta a que el Gobierno de izquierda en Montevideo debe definir nuevamente qué tipo de desarrollo urbano social

pretende impulsar: un desarrollo *en* la ciudad, promoviendo la inversión privada de alta gama, con resultados de mayor segmentación socio-residencial; el desarrollo *de* la ciudad, apuntalando políticas de desarrollo urbano a través de integración social participativa y heterogénea. Este debate, claro en el documento nº 6 redactado en 1990, necesita urgente actualización. En contrario, el Gobierno frenteamplista corre el riesgo de asimilarse a las crisis de legitimidad que acusaron los partidos tradicionales en décadas anteriores.

En 2015 se abrirá un nuevo período electoral. El Gobierno frenteamplista de Montevideo está acusando un desgaste natural de la gestión. Quizá, la recalibración pase por poner mayor énfasis en las competencias propias y en el vínculo interinstitucional que en temáticas en las que hay otras instituciones y actores para solucionarlos y ser reconocidos políticamente por el resultado de estas acciones. De otra forma, los costos políticos que puede acusar el proceso montevideano incidirán necesariamente a futuro en la fuerza política en el plano nacional.

Bibliografía

- Agenda Metropolitana del AMM (2007), *Libro Blanco del AMM*, Presidencia de la República, OPP-Agenda. www.presidencia.gub.uy
- Aguilar Villanueva, L. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México.
- Bértola, L., y A. Rodríguez (2007), “Vértice económico del AMM. La visión desde lo económico productivo”, en el *Libro Blanco del AMM*, Presidencia de la República, OPP-Agenda. www.presidencia.gub.uy
- Bill, J.A., y R.L. Hardgrave (1992), Teresa Carnero (*comp.*), Modernización y desarrollo político, en: *Modernización, desarrollo político y cambio social*, Alianza Editorial, Madrid, pp. 101-150.
- Calvo, J. J. (2001), *Las necesidades insatisfechas en Montevideo*, FCS, Montevideo.
- Casacuberta y Gandelman (2006), *Déficit habitacional y capacidad de acceso a la vivienda en Uruguay*, INE, Montevideo.
- Frente Amplio (1990), Documento 6, acceso, www.frenteamplio.org.uy
- °Huntington, S. (1992), “Desarrollo político y deterioro político”, en *Modernización, desarrollo político y cambio social*, Alianza Editorial, Madrid. pp. 167-220.
- Karlheinz, R., y H. Schmitt (1980), “Nueve elecciones nacionales de rango secundario:

- un marco conceptual para el análisis de los resultados de las elecciones para el Parlamento Europeo”, *Revista de Estudios Políticos -Nueva Época-*, núm. 16.
- Magri, A. (2007), “*Participación: un proyecto político*”, en Seminario re-encuentro, Casa Bertolt Brecht, pp. 7 a14, Montevideo.
- Magri, A. (2010), “La madurez de los ciclos de gobierno: cambios y desafíos para la descentralización participativa en Montevideo”, en *Montevideo, cómo te quiero*, IMM, pp.191-196.
- Magri A., y M. Freigedo (2010), “Municipales 2010: ¿elecciones de segundo orden? En *Elecciones 2010*, ICP-Fin de Siglo-Clacaso, Montevideo.
- Moreira, C. (2005), “El voto moderno y el voto clasista revisado”, en *Las claves del cambio*. ICP-EBO, Montevideo.
- Oroño, A. (2008), “La izquierda gestionando el gobierno: gasto social departamental en Montevideo (1988-2004)”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - Vol. 18, Montevideo.
- Revista *Propiedades*, enero de 2013, acceso: www.revistapropiedades.com.uy
- Sartori, G. (1999), *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Ed. Buenos Aires.

5

La contemporaneidad
de la izquierda
y su legitimidad política

Gobiernos de izquierda en Bogotá: retos del fenómeno político

Sergio García¹

1 **Sergio García:** máster en Ciencia Política de la FLACSO Ecuador. Sus áreas de trabajo son los partidos políticos y el análisis electoral. Es autor del libro *Enemigos íntimos: El cambio en la dinámica faccional del Polo Democrático Alternativo en Colombia*. Actualmente se desempeña como profesor de ciencia política de la Universidad de las Américas (UDLA), en Quito, Ecuador.

En octubre de 2003, Luis Eduardo Garzón ganó la Alcaldía de Bogotá, haciéndose el primer alcalde de la capital colombiana proveniente de la izquierda. Para 2007, la Alcaldía sería ocupada por Samuel Moreno Rojas, miembro del partido del que era parte Garzón, el Polo Democrático Alternativo (PDA). Finalmente, en el siguiente proceso electoral, sucedido en 2011, salió elegido Gustavo Petro, quien fuera parte de la misma organización de izquierda pero que había salido de ella luego de denunciar actos de corrupción en la administración de Moreno. Con la última elección se sumaron tres administraciones gobernadas por personajes reconocidos como de izquierda o miembros de un partido de izquierda, lo que configuró un fenómeno político sin igual en el país y que parece que brinda elementos para ser comparado con otros Gobiernos locales de izquierda en la región.

El siguiente artículo explora los orígenes, trayectoria y carácter del fenómeno político de izquierda que alcanza el Gobierno en la capital colombiana; sigue los procesos electorales, principales logros y desafíos enfrentados por los dos primeros alcaldes en sus administraciones, y desemboca en el actual Gobierno de Gustavo Petro, en sus propuestas, la dura oposición a éstas de parte de ciertos sectores políticos y mediáticos y los procesos de revocatoria del mandato y pérdida de investidura en los que ha estado envuelto. Éstos han revelado la férrea oposición de ciertos sectores de derecha a una izquierda política, la incapacidad de superar al líder en los procesos de izquierda del país y la capital y la frágil estructura jurídica que legó la Constitución de 1991.

El Polo Democrático Alternativo: origen y trayectoria

Respecto del origen del PDA como coalición de izquierda han existido algunas menciones (Rodríguez, 2005; Estrada, 2007; Gantiva, 2007; Pérez, 2008;

Valencia, 2008). Entre las hipótesis manejadas por los autores para explicar su surgimiento está el desprestigio de la izquierda armada en Colombia y la crisis de los partidos tradicionales (Rodríguez, 2005), el surgimiento de un clivaje guerra-paz en el que el PDA tomó el segundo lugar (Pérez, 2008); y la reforma política de 2003 (Estrada, 2007; Pérez, 2008; Valencia, 2008).

Lo más probable es que existan dos explicaciones para su origen y su ascenso como actor político: una de carácter institucional y una que se ubica como estrategia en cierta coyuntura política. La explicación institucional corresponde tanto a la apertura del sistema político con la Constitución de 1991, como a los incentivos que en términos de agrupamiento en organizaciones mayores otorgó la Reforma Política de 2003². La última explicación asume que la alta favorabilidad del proyecto político del entonces presidente Álvaro Uribe, que fue reelegido en 2006, favoreció el proceso de unidad política de dos agrupaciones de izquierda, Polo Democrático Independiente (PDI) y Alternativa Democrática (AD), conformando así el PDA. La alta favorabilidad de Uribe hizo esta alianza estratégicamente conveniente.

Para entender la explicación institucional conviene hacer un breve recorrido por la historia partidista colombiana. Para Gilhodes (1996), el Partido Liberal y el Conservador se presentaron desde mediados del siglo XIX como organizaciones que cubrieron casi todas las preferencias electorales. En su organización interna, ambos partidos estuvieron por mucho tiempo divididos en dos o tres fracciones, lideradas por cabezas nacionales; las que aglutinaban alrededor de ellas a los líderes regionales y aseguraban la unidad partidista (Duque, 2006). Pero estos partidos verían descendidos sus apoyos electorales hacia finales del siglo XX, abriendo el espacio para nuevas organizaciones y partidos, entre ellos, la izquierda. Esta pérdida de apoyo electoral es resultado de una serie de cambios institucionales que acentuarían lo que para algunos autores era un proceso de fractura crónico dentro de los partidos tradicionales (Boudon, 2006; Pizarro, 1997).

2 Luego del auge del conductismo y la teoría de la elección racional como enfoques de la ciencia política, las explicaciones institucionales han sido revitalizadas recientemente con el desarrollo del *neoinstitucionalismo*. El planteamiento central de este enfoque es que en las instituciones políticas es posible encontrar explicaciones a ciertas acciones, comportamientos o preferencias de los actores políticos. La novedad con respecto al institucionalismo del siglo XIX es que se advierten diversos acercamientos metodológicos al estudio de las instituciones formales y no formales (Peters, 2003).

El primero de los cambios institucionales que acentuó la fragmentación del partido Liberal y del Conservador, a la vez que el desarrollo y la aparición de nuevas fuerzas, fue el establecimiento de la elección popular de alcaldes en 1986 y la de gobernadores en la Constitución de 1991. Aunque no se aplicó sino hasta 1988, la elección popular de alcaldes propició que los líderes regionales de los partidos se desprendieran gradualmente del cobijo de los grandes líderes nacionales (Duque, 2006). Con el establecimiento en la Constitución de 1991 de la elección popular de gobernadores, se abrió camino a un proceso que favoreció que nuevas fuerzas políticas pudieran acceder a Gobiernos de orden regional y local a la vez que alejarse de las grandes etiquetas partidistas a nivel nacional. Resulta obvio que, sin este cambio, no es posible entender la llegada de la izquierda a la capital.

En segundo término, el carácter de acuerdo incluyente propio de la Constitución de 1991 permitió que en muchas de sus definiciones del funcionamiento del sistema político se desarrollaran elementos que acentuarían la fragmentación de los partidos históricos y la emergencia de nuevas fuerzas. Uno de lo más evidentes fue la flexibilización de la creación de movimientos políticos, en una dinámica que para Jaime Calderón Brugés (1994) igualaba a los partidos establecidos con nuevas formaciones políticas de organización mucho más simple. La Constitución estableció que, para fundar un partido o movimiento político, solo era necesario recoger 50 000 firmas, ser elegido por igual cantidad de votos o alcanzar una curul en el Congreso de la República. Según la Carta, dichos partidos y movimientos podían avalar candidatos a elecciones locales, regionales o nacionales (Constitución Política de Colombia, 1991: artículo 109).

Esta flexibilización no solo permitió que surgieran nuevos partidos y movimientos y ajenos a los partidos Liberal y Conservador, sino que dentro de ellos se estableciera un grupo de nuevos movimientos y partidos con origen en sus congresistas, que solo acudían a la etiqueta nacional en elecciones presidenciales, mientras mantenían la suya en elecciones locales, regionales o parlamentarias (Duque, 2006).

En términos generales, gracias a la flexibilización en la creación de los partidos y movimientos y a la posibilidad de la doble militancia —local, regional y parlamentaria en la nueva etiqueta; y presidencial en la etiqueta tradicional—, el sistema partidista colombiano elevó de manera considera-

ble el número de partidos y movimientos políticos en disputa electoral. No solo ingresaron al sistema nuevos partidos (de izquierda, religiosos, étnicos y comunitarios), sino que dentro de los partidos tradicionales se acentuó la fragmentación de sus liderazgos en niveles locales o regionales.

La siguiente tabla muestra la proliferación de nuevos movimientos y partidos políticos en las elecciones al Congreso de la República:

Tabla N.º 1
Número de partidos o movimientos políticos que participaron en las elecciones al Congreso entre 1986 y 1998

	1986	1990	1991	1994	1998
Senado	4	6	16	24	41
Cámara	4	6	18	22	32

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (www.registraduria.gov.co) y de www.observatorionoelectoral.org

Finalmente, y en una dirección diferente a la de la Constitución de 1991, la Reforma Política de 2003 pretendió poner orden en el sistema partidista colombiano. La misma establecería una serie de requisitos, “la mayoría de ellos orientada a contrarrestar la atomización electoral y la desorganización de los partidos” (Novoa García, 2003). Entre las medidas que perseguía ese fin se encontraban la institucionalización de listas únicas por partido, el cambio del sistema de repartición de curules, el establecimiento de la superación de un umbral mínimo como requisito para la elección de las mismas y el mantenimiento de la personería jurídica, así como la prohibición de la doble militancia.

Después de que la Reforma Política fue aprobada, se hizo claro que los movimientos y partidos pequeños tendrían dificultad de alcanzar el umbral del 2 % de los votos válidos. Un grupo de partidos y movimientos

se unieron en distintas etiquetas de mayor envergadura. Fue tal la incidencia de la Reforma Política que, tan solo cuatro días después de aprobada, los miembros de la coalición del Polo Democrático (el PDI y AD) analizaron que era estratégicamente inadecuado competir electoralmente de forma separada y no llegar a un acuerdo³.

En resumen, los diseños institucionales sucedidos desde 1986 han jugado en tres distintas formas un papel en el surgimiento del PDA. En primer lugar, han acentuado un proceso de fragmentación interna de los partidos políticos tradicionales que se hizo visible en la cantidad de movimientos y partidos que surgieron desde dentro del partido Liberal y del Conservador. En segundo lugar, favorecieron el surgimiento de nuevas fuerzas políticas de orígenes religioso, étnico y regional, ajenas a los partidos tradicionales. Finalmente, con la Reforma Política de 2003 incentivaron a los dos grandes bloques de izquierda política –PDI y AD— a unirse en lo que sería el PDA.

De no haber sucedido ninguno de estos diseños institucionales, el panorama político sería uno completamente distinto. Sin la elección popular de alcaldes y gobernadores, los liderazgos locales la habrían tenido más difícil en la hora de separarse de los grandes liderazgos nacionales de los partidos tradicionales, así como de autonomizarse y formar nuevas etiquetas partidistas. En segundo lugar, sin la flexibilización de los requisitos electorales, no habría tenido tal proliferación el número de nuevos movimientos que se presentaron entre 1991 y 2003. Finalmente, sin la Reforma Política de 2003, no se habría hecho necesario conformar organizaciones de mayor envergadura que se enfrentasen a los nuevos requisitos en términos de umbral y fórmula electoral.

La explicación final al origen del PDA reside en la idea de la aparición y la prominencia política de la figura de Álvaro Uribe Vélez –prime-

3 Esta reforma en particular sería de importancia para la cuestión que nos preguntamos. Para Jairo Estrada: “[La reforma] impuso a las fuerzas democráticas y de izquierda (generalmente fragmentadas en los procesos electorales) el imperativo de buscar nuevas formas de agrupamiento” (2007: 314). A su vez Fernando Giraldo dice que “los partidos y movimientos creados [después de la Reforma del 2003] son producto de la necesidad de adaptarse a los contenidos de la reforma constitucional de ese año...” (2007: 131). Para Nadia Pérez (2008): “[A los diferentes movimientos que conformaron el PDA] el cambio en el sistema electoral les obligaba a cohesionarse por el partido” (2008: 49). Por su parte, Jorge Gantiva afirma que la unidad y surgimiento del PDA “fue presionada por la reforma política impuesta por el Gobierno de Uribe” (2007: 4).

ro como candidato presidencial de sumo éxito y luego en su rol de presidente de Colombia— como factor decisivo en la agregación política del PDI y AD. La tesis tras ella es que la posición de Uribe de *mano dura* en el conflicto armado colombiano y de incentivación de la inversión externa en el marco de políticas de ajuste, conformó en sus apoyos políticos un sector claramente asociable como de *derecha*. Asimismo, que la prominencia de su figura y sus apoyos obligó a los restantes partidos a ubicarse y configurarse en relación con tal (Pérez, 2008).

Para César Rodríguez (2005), el consolidado apoyo electoral del expresidente Uribe fue una de las causas del fortalecimiento de la izquierda política en Colombia. En sus propias palabras, el surgimiento del Polo Democrático “debe entenderse como la contraparte de un proceso paralelo de consolidación de una nueva derecha en el país” (2005: 194). De cara a un fortalecimiento de un proyecto político que privilegiaba la vía armada en la resolución del conflicto colombiano y una serie de medidas acordes con los ajustes económicos propios del neoliberalismo, el PDA se hizo una respuesta que intentaba ejercer un contrapeso a una directriz política definida. En ese orden de ideas, para Luis Carlos Valencia, “lo que posibilita la aparición del PDA es que surge como una opción de oposición al gobierno de Uribe, expresando, por tanto, una propuesta alternativa al paradigma del autoritarismo” (2008: 42).

En resumen, la alta favorabilidad de Álvaro Uribe y su proyecto político hizo que todos menos dos de los partidos se alinearan con el mismo. En ese contexto, el espacio político fomentaba la consolidación de un proyecto de oposición claro, al que la agregación de las fuerzas de izquierda en el proyecto alterno del PDA parecería responder. En caso de no suceder el fenómeno político que constituyeron Uribe y los sectores que le acompañaban, es posible visualizar un panorama en el que las diferencias internas de los sectores de izquierda se hubiesen hecho mucho más importantes. En el caso del *terremoto* político que significó Uribe, las diferencias internas se atenúan en pro de competir con un proyecto político tan reaccionario.⁴

4 Luis Eduardo Garzón manifestó en una ocasión, luego de las elecciones presidenciales de 2002: “La oposición no la produzco yo, sino el mismo Uribe”, en “Uribe aspira a ser el nuevo Fujimori”, en *El Tiempo*, 28 de octubre de 2002.

En conclusión, es posible reconocer una serie de procesos que contribuyeron a que surgiera el PDA como coalición de PDI y AD. En primer lugar, fue posible gracias a una serie de diseños institucionales que acentuaron la crisis de los partidos tradicionales y ayudaron el surgimiento de nuevas fuerzas políticas, a la vez que, posteriormente, hicieron rentable la agregación (Reforma Política de 2003). En segunda instancia, tuvo lugar como respuesta política al fenómeno político que constituyeron Álvaro Uribe y los sectores alineados con éste.

Luis Eduardo Garzón y Samuel Moreno: la apertura en la capital y la debacle del partido

Luis Eduardo Garzón: “no hay escenario donde yo llegue y no logre hacer que converja hacia mí. Soy un aglutinador innato”.

Luis Eduardo Garzón, en “De sindicalista bacán a duro de la política”, *El Tiempo*, 25 de junio de 2000

Es claro que Garzón nunca fue un típico líder de izquierda. Su discurso y su personalidad le hicieron sobresalir durante el debate televisivo realizado a los candidatos presidenciales en marzo de 2002. En dicho debate, Garzón sorprendió al país con un discurso ameno, ajeno a la pesadez atribuida a los candidatos de izquierda tradicionales y, en términos generales, se robó la noche (revista *Semana*, 25 de marzo de 2002). Dicho suceso, sumado al apoyo desplegado por senadores y representantes de muy elevada votación en las elecciones legislativas de ese año, aunó a favor del ascenso en las encuestas de Garzón. La propuesta de Garzón de abogar por la reconciliación, en momentos en los que el candidato de mayor aceptación, Álvaro Uribe, proponía mano dura contra la guerrilla, le hizo pronto la antítesis de éste. El discurso moderno de Garzón abrió entonces un espacio en los medios para la nueva coalición de izquierda que se estaba formando.

Gracias a ese discurso ajeno a la izquierda ortodoxa, al apoyo desplegado por el grupo de parlamentarios que le apoyaron y a la identificación de Garzón como antítesis de Álvaro Uribe (un aspecto que no cubría a Horacio Serpa o Noemí Sanín, los otros dos candidatos de importancia), Garzón superó a Noemí Sanín y logró el tercer puesto en la contienda. Los principales líderes del entonces PDI, Antonio Navarro Wolf, Samuel Moreno Rojas y Jaime Dussán,

convinieron entonces en postular a Garzón como candidato del Polo Democrático Independiente a la Alcaldía de Bogotá.

En el arranque de la campaña por la Alcaldía, hacia julio de 2003, había un claro líder en las preferencias en las encuestas: Juan Lozano. Lozano registraba el 32 % de la intención de voto, frente a un 19 % de María Emma Mejía y tan solo un 17 % de Lucho Garzón (revista *Semana*, 14 de julio de 2003)⁵.

Frente de estos contendores, Garzón comenzaba a destacarse por presentar una imagen espontánea y ajena al establecimiento. Paralelo a las campañas locales y departamentales, el Gobierno del presidente Álvaro Uribe comenzó a impulsar un referendo entre los ciudadanos, frente al cual el único candidato de la baraja ya mencionada que se oponía abiertamente era Garzón. Esto ayudó a que se consolidara como la contraparte, como el único candidato cuya campaña en ese entonces no se basaba en hablar bien de Uribe y Peñalosa, sino en resaltar sus defectos” (revista *Semana*, 4 de agosto de 2003). Aunque Garzón aún era tercero en las preferencias, crecía en la percepción que de un lado estaba la mayoría de candidatos y del otro él.

A mediados de octubre, y ya a una semana de las elecciones, las encuestas de preferencia de voto confirmaron la ascendente campaña de Garzón y la definición de la contienda como una entre Lozano y éste. Garzón ganó la alcaldía con el 46, 29 % de los votos válidos, frente al 39, 58 % de Lozano.

Garzón también logró mayoría en el Concejo de la ciudad con una bancada que incluía los miembros del Polo, liberales, conservadores y un grupo de independientes (*El Tiempo*, 28 de diciembre de 2003). Esto garantizó apoyos a las medidas y proyectos desarrollados en el inicio de su Gobierno. Sin embargo, para enero de 2005 comenzaron a suceder roces entre Garzón y el partido, en razón de mutuos señalamientos de exclusión de la organización en el Gobierno y falta de apoyo de la bancada al mandatario (*El Tiempo*, 14 de enero de 2005).

5 Lozano, que tenía el aval de Colombia Siempre, tenía a su favor tres asuntos en particular. En primer lugar, haber comenzado la campaña mucho antes que sus contrincantes; en segunda instancia, el apoyo y representar la continuidad de la gestión del popular exalcalde Enrique Peñalosa, que, junto a Antanas Mockus, había transformado significativamente la ciudad; finalmente, ser directivo de City TV, el canal local de la capital, lo que ayudó a que se hiciera visible entre los electores. La segunda en las encuestas, María Emma Mejía, se presentaba respaldada por las firmas del movimiento Firmes por Bogotá. Mejía se había desempeñado como ministra de Educación y ministra de Relaciones Exteriores en 1995 y 1996, respectivamente, y como embajadora de Colombia en España. Se presentaba por segunda vez como candidata a la Alcaldía de Bogotá, luego de haber sido derrotada por Antanas Mockus en 2000.

Garzón comenzó a perder espacio dentro del PDA, pues existía un sector del mismo que consideraba su Gobierno un mal ejemplo para lo que el partido debía ser, y sus candidatos a distintas posiciones en la organización fueron derrotados —María Emma Mejía en la lista al Congreso y Antonio Navarro en la disputa por la candidatura presidencial— (*El Tiempo*, 15 de marzo de 2006).

Dos sucesos ilustran este distanciamiento. Con ocasión del paro de transportadores que paralizó la capital del país a inicios de mayo de 2006, Garzón lanzó fuertes críticas al PDA por la falta de soporte institucional a sus medidas para superar el paro. Agradeció al presidente Uribe y a miembros de la coalición uribista su apoyo y, en general, criticó la mirada de algunos miembros del partido a los que acusó que no sabían cómo se ejercía gobierno⁶.

Luego, y más tarde ese año, Garzón se confirmaría en sus críticas al partido. El alcalde diría que había miembros del PDA que lo creían superado, que no entendían que una cosa era ser Gobierno y otra protestar, que buscaban ruptura cuando lo que él hizo había sido una transición seria y que se solidarizaba con Uribe en su papel de gobernante⁷. Para re-

6 Dijo Garzón en esa ocasión: “Samuel Moreno (presidente del Polo) llama y me dice, a título personal, yo lo apoyo. Cuál, si yo no estoy convalciente (...). Yo necesito que el Polo diga qué piensa de este Gobierno, institucionalmente, si lo apoya o no, cómo ve sus programas. Pero eso de que le digan a uno: oiga, sí, yo pienso mucho en usted (...). Juan Manuel Santos me apoyó sin vacilación, Germán Vargas Lleras y Cambio Radical también (...), ¿el Polo me va apoyar, sí o no? Apoyos condicionados, eso no, eso es baboso (...). Institucionalmente, ni me está apoyando ni me ha apoyado (...). Hay unos que vienen de izquierda, que están en el Polo, que protestan hasta contra su propia sombra. Nunca han gobernado, no han gobernado nada, y entonces quieren a toda a hora que yo me porte en función de un activista”. (*El Tiempo*, 8 de mayo de 2006).

7 Garzón dijo en una entrevista: “Hay gente del Polo que está trabajando conmigo; hay otra gente que me declaró ya, tierra rasada. Yo no tengo ninguna ruptura: ni me declaro solo, ni me han echado. Pienso, sí, que hay que luchar por una convergencia para el 2010 (...). Una cosa es hacer oposición y gritar que todo es malo y otra es gobernar. Yo fui oposición de protesta. Ahora soy Gobierno y eso cambia. No conozco una agenda de izquierda que haga cosas de Gobierno, y esa es la diferencia (...). El Gobierno me cambió, porque aprendí. Aprendí que uno no puede estar gritando abajo a todo. Si estoy gobernando, ¿a quién le echo la culpa? (...). (algunos sectores del PDA) querían un Gobierno de ruptura, y yo no lo he hecho. He hecho un gobierno de transición que demuestra que la izquierda es capaz de gobernar, que no se roba la plata, que gobierna bien, que hace gestión y hace concertación (...). Respeto mucho la posición crítica de quienes consideran que he debido hacer Gobierno de ruptura. Yo no soy eso. Prometí siempre una Bogotá moderna y humana. Eso quiere decir continuidad en lo que había y énfasis en los cambios sociales, y en eso he logrado éxitos muy importantes, como los reconoce todo el mundo, en educación, política sin hambre, salud (...). Hay gente que considera que, como no hicimos un Gobierno de ruptura, es un acto de traición. Otros consideramos que un Gobierno de ruptura era un suicidio (...). Yo soy absolutamente solidario con el presidente Uribe. Ambos sabemos lo que es el día a día de un gobernante” (*El Tiempo*, 9 de septiembre de 2006).

sumir el distanciamiento, un sector del PDA no se sintió representado en la Alcaldía, se lamentaba, que no haya sido el Gobierno de Garzón “más de izquierda”, y se evitaron las alusiones a la administración de Garzón en las candidaturas a Gobiernos locales. Garzón, por su parte, manifestaba que quería un PDA más centrado, lo que era imposible en el momento por las mayorías de la facción de izquierda tradicional y Anapo (revista *Cambio*, 12 de diciembre de 2007).

En su gestión como alcalde, Garzón procuró combinar el desarrollo que en términos urbanísticos y de movilidad había tenido la ciudad con programas enfocados a aspectos sociales. Dos de sus programas estrella fueron Bogotá Sin Hambre y Bogotá Sin Indiferencia. El primero de ellos trataba de atender a aspectos de vulnerabilidad alimentaria y nutricional entre población con altos índices de pobreza; el segundo procuraba construir varios colegios públicos de altos recursos en sectores marginados para lograr que los jóvenes de estas zonas no fuesen excluidos del circuito de calidad educativa.

En términos generales, el Gobierno de Garzón se separó de la línea cívica que Antanas Mockus, alcalde previo, había establecido, pero también de la transformación urbanística y tecnocrática que Enrique Peñalosa imprimió luego de la gestión del primero. No se constituyó el Gobierno de ruptura que el partido esperaba, sino que abrió el espacio a ciertos temas sociales dentro de una ciudad.

Samuel Moreno Rojas

“En el futuro, los candidatos tienen que tener un partido organizado, que se sintonice con las necesidades de la gente. Las individualidades, por más populares que sean, quedarán tendidas en el piso”, Samuel Moreno, *El Tiempo*, 15 de Marzo de 2006.

El siguiente alcalde de Bogotá sería Samuel Moreno Rojas, presidente del PDA durante gran parte de la administración de Garzón. Moreno Rojas era el heredero natural de la Anapo (Alianza Nacional Popular), organización fundada por el exdictador colombiano Gustavo Rojas Pinilla, abuelo de Moreno Rojas. Dicha organización aparecería como

partido para competir en elecciones en 1962 y, debido a que durante el Frente Nacional solo competían el Partido Liberal y el Conservador, se cobijó bajo la etiqueta conservadora y liberal (Duque, 2006).

Soportada en la movilización de estratos bajos y urbanos, la Anapo vivió un creciente desarrollo electoral que tuvo su pico en las elecciones de 1968 y 1970 (Payne, 1968; Leal, 1973; Dix, 1980; Ayala, 1995; Duque, 2006). Esto se debió, en parte, a la combinación de nuevas y viejas fuerzas políticas⁸. En 1970, la organización consiguió su participación electoral más importante. Rojas Pinilla se presentó en las elecciones presidenciales compitiendo contra Misael Pastrana Borrero, el candidato del partido Conservador y el Partido Liberal. Pastrana ganó por muy poca votación, lo que llevó a acusaciones de fraude por parte de la Anapo (Duque, 2006).

Luego de haber alcanzado un tercer puesto en las elecciones presidenciales de 1974 con la hija de Rojas Pinilla, María Eugenia Rojas, la Anapo se unió al AD-M19 para participar de la Asamblea Nacional Constituyente en 1991. Su principal figura política para entonces era Moreno Rojas, quien había trabajado como jefe de debate en las campañas liberales de Virgilio Barco y César Gaviria, elegido senador entre 1991 y 2002. Moreno Rojas uniría la Anapo al PDI, y luego de la unión con AD se haría el presidente del partido entre enero de 2005 y junio de 2006, cuando dejó esa posición para participar en la carrera a la Alcaldía de Bogotá. (*El Tiempo*, 21 de Junio de 2006). En su precandidatura fue apoyada, por Jaime Dussán y Jorge Robledo, sectores más radicales en el partido, y venció a María Emma Mejía, apoyada por el entonces alcalde Luis Eduardo Garzón (*El Tiempo*, 9 de julio de 2007).

Tras la consulta por la candidatura, Moreno Rojas ascendió en las encuestas y alcanzó un empate técnico con Enrique Peñalosa, exalcalde

⁸ En palabras de Duque (2006): "Aunque la Anapo fue creada y construida sobre la base del nombre y la figura de Gustavo Rojas Pinilla, este nuevo movimiento anti Frente Nacional sirvió de vehículo a algunos políticos vinculados a los partidos tradicionales para acceder o mantenerse en el congreso de la república. En tal sentido, representó una oportunidad y mayores posibilidades de éxito electoral. De igual forma, muchos nuevos políticos regionales accedieron por primera vez al congreso a través de esta nueva fuerza política en ascenso. Así, desde sus inicios, la Anapo se constituyó como una amalgama de políticos vinculados a los partidos tradicionales y de nuevos aspirantes al Congreso de la República" (Duque, 2006: 165).

de la ciudad. Sectores liberales se adhirieron a su campaña, y para octubre ya lideraba en las encuestas. A pesar de menciones personales del presidente Uribe en el sentido de “no votar por personas que son apoyadas en la página de Internet de las FARC, que no rechazan de manera contundente el terrorismo, que mantiene por ahí espacios para compartir con el terrorismo” (*El Tiempo*, 27 de octubre de 2007), Moreno Rojas sería elegido alcalde el 28 de octubre de ese año (*El Tiempo*, 29 de octubre de 2007).

Durante su mandato como gobernante de la capital, Moreno Rojas y su hermano Iván Moreno Rojas se verían envueltos en críticas y denuncias relacionadas con un manejo clientelar de la administración. Pero con Samuel Moreno como alcalde, la dinámica entre el gobernante y el partido fue diametralmente opuesta. Al pertenecer a la facción que junto a la izquierda tradicional mantenía las mayorías dentro del partido, Moreno fue defendido públicamente por las directivas de la organización cuando se vio envuelto en críticas de corrupción o clientelismo (*El Espectador*, 7 de julio de 2008). La excepción a ello vendría de Gustavo Petro y la facción del senador Avellaneda, que denunciaron que la administración de Moreno presentaba un alto nivel de clientelismo y que no se estaba manejando bien la ciudad (*El Espectador*, 18 de febrero de 2009, y *El Tiempo*, 20 de octubre de 2010)⁹.

Moreno Rojas no terminó su mandato, debido a que la Procuraduría le dictó pliego de cargos el 3 de mayo de 2011 por errores en el estudio realizado para el Metro de Bogotá (*El Espectador*, 4 de mayo de 2011). El partido finalmente se alejó de él al suspender su militancia y solicitar

9 Petro diría de la administración de Moreno: “Es grave que en el Polo exista una agrupación degradada a niveles que califico de corrupción, como se mueve al frente de la Alcaldía de Bogotá, que se ganó en las elecciones (...). Su lógica de administración es clientelar y de capacidad de otorgar contratos. Es decir, la corrupción (...). La ejercen funcionarios y contratistas de otros partidos. Pero tiene impacto en el interior del PDA por la alianza establecida para garantizar su dirección. Sin esa alianza, habría sido fácil aislar a los corruptos, que no son la mayoría del Ejecutivo. Una paradoja: logran mayoría a partir de la alianza con la izquierda tradicional, es decir, Partido Comunista y MOIR. ¿Por qué estas agrupaciones, en vez de apoyar un proyecto de izquierda democrática como el que enarbola Petro para conducir el Polo, le entregan éste a la tendencia encabezada por Iván Moreno?”, en <http://www.desdeabajo.info/index.php?edicion=207-edicion-160/7600-entrevista-a-gustavo-petro-enfrentar-al-gobierno-en-su-proyecto-neoliberal-aliarnos-en-la-lucha-contra-las-mafias.html> (consultado el 2 de septiembre de 2010).

su renuncia, pero el daño ya estaba hecho y el PDA había sido asociado a uno de los escándalos de corrupción más grandes de la historia política reciente del país (*El Tiempo*, 5 de mayo de 2011). Hacia septiembre del mismo año, Moreno Rojas fue detenido y actualmente se encuentra privado de su libertad.

Como conclusión, la izquierda ganaría de forma consecutiva la Alcaldía de Bogotá, pero en circunstancias con características y desarrollos muy distintos. El triunfo de Garzón fue la confirmación del ascenso del PDA como alternativa política válida en el país y como una izquierda que podía gobernar, acercarse a las posiciones de poder y no necesariamente representar la violencia o radicalidad asociada con la vía armada. La gestión de Garzón implicó un pragmatismo que le alejó del partido, pero en sectores políticos del establecimiento se le abrieron las puertas como interlocutor válido.

Por el contrario, el candidato del partido que se presentó para las nuevas elecciones lo hizo apoyado por los sectores de izquierda más ortodoxos, si bien él mismo perteneció a la clase política más tradicional. Moreno Rojas continuó las políticas sociales de Garzón y comenzó los estudios en torno a la construcción del Metro, pero terminó con bajísimos niveles de aceptación y depuesto ante denuncias de corrupción.

En tal contexto, era muy difícil que el partido volviese a ganar las elecciones a la Alcaldía, y, en efecto, las encuestas golpearon a los posibles participantes de la organización. Sin embargo, Gustavo Petro había denunciado desde el interior del partido a Moreno Rojas y, luego de haber sido candidato presidencial del PDA, renunció a la organización y se lanzó a la Alcaldía de Bogotá por el Movimiento Progresista, logrando lo que pocos creían posible: ganar por tercera vez consecutiva la Alcaldía para un personaje o partido de izquierda.

Gustavo Petro: más que la lucha en torno a la administración

“Si (...) me destituyen, lo que viene es un cierre de la democracia (...). Lo que produce el cierre de la democracia es más violencia. Por eso, la paz no es más que ampliar la democracia” (Gustavo Petro, en revista *Semana*, 5 de noviembre de 2013).

Gustavo Petro, en “Gustavo Petro: el Ministerio de Agricultura, ¿que ni se lo ofrezcan?”, en *El Tiempo*, 27 de junio de 2010.

Cuando se rompió el proceso de paz llevado entre Belisario Betancur y el M-19, uno de los personajes encarcelados en la contraofensiva del Gobierno fue Gustavo Petro. Una vez liberado se hizo miembro del grupo de desmovilizados liderado, por Carlos Pizarro y Antonio Navarro Wolf y fue elegido por AD-M19 como representante a la Cámara en 1991. Luego de haber sufrido amenazas en su contra, se exilió y fue nombrado agregado diplomático para los Derechos Humanos en la Embajada de Colombia en Bruselas (1994-1996). Posteriormente, Petro retornó al país para ser elegido como segundo renglón de Antonio Navarro Wolf (Vía Alterna), en 1998.

En 2002 sería reelegido de nuevo por Vía Alterna y, dentro de la coalición del Polo, comenzó a destacarse como opositor del Gobierno de Uribe, al punto de que fue elegido por sus colegas y la prensa nacional como el mejor congresista del país¹⁰. El 18 de mayo de 2002, Petro denunció al senador Álvaro García Romero por complicidad en la masacre de Macayepo y dio inicio a una serie de investigaciones sobre la relación entre políticos y los paramilitares, en lo que terminó conociéndose como “la parapolítica” (*El Tiempo*, 19 de mayo de 2002).

El carácter de sus denuncias contra el popular Gobierno de Uribe y su pasado como guerrillero le llevaron a ser un político polémico y uno de los personajes políticos más reconocidos dentro del Congreso. Petro resultó reelegido al Senado en 2006 y continuó con denuncias de corrupción o relaciones entre los partidarios del Gobierno de Uribe y grupos ilegales (revista *Semana*, 30 de mayo de 2009).

10 Fuente: http://www.colombia.com/especiales/elecciones_2010/primer_a_vuelta/candidatos/gustavo_petro/trayectoria.asp. consultado el 24 de abril de 2010.

Hacia 2007, en el marco de una serie de acusaciones contra el presidente Uribe y su pasado político en Antioquia, Petro sorprendió al proponer un gran acuerdo nacional en el que todos los sectores políticos y alzados en armas tuviesen parte. Dicho acuerdo nacional implicaría, según Petro, cinco puntos: un reconocimiento de que el proyecto paramilitar había fracasado como alternativa al conflicto armado, una ampliación de los espacios participativos locales, un rechazo al clientelismo como forma de hacer política, la estimulación de una economía regional capacitada para competir nacional e internacionalmente y la confesión de los hechos que rodearon el proyecto paramilitar. Cumplidos estos puntos, podrían otorgarse beneficios legales a cambio de un verdadero proyecto de reconciliación y reparación a las víctimas¹¹.

Una vez que Luis Eduardo Garzón se retiró del PDA, Petro decidió mantenerse en el mismo y competir en las elecciones internas de 2009. A pesar de la amplia favorabilidad de Carlos Gaviria, Petro sorprendió ganando la candidatura del partido y se hizo candidato en las elecciones presidenciales de 2010 (*El Tiempo*, 28 de septiembre de 2009). En esas elecciones alcanzó el cuarto lugar y el 9,50 % de los votos válidos (www.registraduria.gov.co). Luego de esto exigió la dirección del partido como candidato presidencial del mismo, lo que le fue negado y obligó su salida de la organización en diciembre de 2010 (*El Espectador*, 15 de diciembre de 2010).

Una vez fuera del partido, Petro formó junto a otro grupo de disidentes el Movimiento Progresistas y decidió lanzarse a la Alcaldía. A pesar de que competía contra otros dos candidatos sumamente fuertes (Enrique Peñalosa, exalcalde y parte de la transformación urbana de la ciudad, y Gina Parody, figura política en ascenso), Petro ganó las elecciones con 32,16 % de los votos. Peñalosa, el rival más cercano, solo alcanzó el 24,93 %.

La Alcaldía de Petro comenzó entonces el 1 de enero de 2012 con la oposición de dos frentes políticos en particular. En primer lugar, de los sectores de izquierda más radicales, los que no vieron con buenos ojos que denunciara a Moreno Rojas siendo parte de la organización que era el PDA. Petro era visto desde allí como una rueda suelta, alguien que no jugaba en equipo

11 http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?idArt=102246, Consultado el 1 de julio de 2010.

y que tenía posiciones muy sospechosas, tal y como alguna vez fue visto Luis Eduardo Garzón. En segundo lugar, de sectores políticos de derecha que veían en Petro, antiguo guerrillero, alguien de riesgo para el establecimiento. Como ya se dijo, Petro se destacó como férreo opositor en los dos Gobiernos de Álvaro Uribe y fue amenazado por grupos de extrema derecha ligados a sectores paramilitares.

No es de extrañar, entonces, que desde el comienzo de su administración hubiese fuertes críticas a los distintos programas propuestos por Petro. La primera de las discusiones giró en torno a la decisión de Petro de prohibir el porte de armas en lugares públicos con miras a reducir las altas cifras de inseguridad, medida que recibió críticas inmediatamente¹². Petro no tenía jurisdicción sobre el tema, y la medida correspondía al Ministerio de Defensa. A pesar de ello, el director de la Policía la apoyó, y a través de un decreto se implementó la medida, redujo las cifras de violencia (revista *Semana*, 6 de marzo de 2012).

En segundo lugar, Petro prohibió que la plaza de toros de La Santamaría, de propiedad de la administración, se utilizara para realizar corridas de toros. Esto, debido a que la Corporación Taurina de Bogotá se negó a respetar la vida del animal en las corridas. En sus palabras: “Es un contrato celebrado entre un mandante, que es el Distrito, para un mandatario (la Corporación Taurina), para hacer un mandado (las corridas de toros). Como el mandante dijo que las corridas dejarán de tener actos de crueldad, incluida la muerte del toro, y la Corporación Taurina no hizo caso, pues habrá un cambio” (revista *Semana*, 13 de junio de 2012). Las críticas, como en la medida de las armas, no se hicieron esperar¹³.

12 Incluso en los casos en los que se estaba de acuerdo se recordaba la condición de exguerrillero de Petro. Gina Parody, que compitió contra él por la Alcaldía, diría en una entrevista que: “Es una medida sana, me gusta y me parece que es una autoconfesión del peligro para una ciudad de tener ciudadanos armados, como lo estuvo el alcalde en su momento. He pensado que puede ser hasta un acto indirecto de perdón” (Revista *Semana*, 5 de enero de 2012).

13 El presidente de la Corporación Taurina, Felipe Negret, manifestó al respecto: “Al pedirnos que no se mataran los toros, el alcalde nos pidió un imposible. No podemos transformar la esencia ni la logística de las corridas de toros porque están consagradas en la ley. Esto es como si el alcalde de Zipaquirá pretendiera eliminar de la misa la Comunión con el argumento de que de esa manera se puede dar la misa. Y como quiera que la misa y los toros son una liturgia, una cosa es el querer y otra cosa es cómo está expresado en la ley” (revista *Semana*, 7 de junio de 2013).

Los medios de comunicación y los mencionados sectores políticos golpearon al Gobierno de Petro en estos y otros temas. Frente a la propuesta de Petro de garantizar un mínimo vital de agua para los estratos 1 y 2, se adujo que los recursos gastados serían enormes; cuando se comenzó a implementar el Sistema Integrado de Transporte (SITP), llovieron críticas sobre las fallas; las salidas de varios de los funcionarios de la administración (incluido Antonio Navarro Wolf, el reconocido líder de izquierda y exgobernador de Nariño) fueron interpretadas como seña de inestabilidad en el equipo del alcalde; y ante el cambio del Pico y placa por otra forma de ordenarlo, se dijo que el alcalde no sabía lo que estaba haciendo.

Pero fue en el intento de Petro de cambiar el esquema de basuras de la ciudad en lo que los opositores encontraron el tema que generaría más problemas sobre el burgomaestre. El alcalde decidió transferir la responsabilidad de la recolección de basuras de los empresarios privados hacia la administración de la ciudad, argumentando que los ingresos de los empresarios privados generaban sobrecostos en las tarifas de los usuarios. A pesar de la intención, y que durante cerca de un mes la administración preparó el cambio en el esquema de recolección, la Empresa de Aguas de Bogotá no logró prestar el servicio adecuadamente en los primeros días de diciembre de 2012, cuando debía hacerlo, lo que se visibilizó en los montones de basuras no recogidos (*El Espectador*, 22 de junio de 2013). La administración de Petro fue severamente criticada, y las dos alternativas más fuertes en su contra ganaron terreno: la propuesta de revocatoria de mandato y la apertura de un pliego de cargos por parte de la Procuraduría por faltas a la libertad de empresa.

Con respecto a la primera, Miguel Gómez, representante a la Cámara del Partido de la U, señaló que Petro debía salir de la Alcaldía por su incapacidad para manejar temas y el desgüeño administrativo expresado en el tema de las basuras (*El Tiempo*, 26 de enero de 2013). Gómez apareció en medios llamando a la revocatoria, pero ni siquiera hubo consenso en el interior de su partido, y los medios y el Gobierno del presidente Santos criticaron la propuesta de revocatoria como inconveniente. La posibilidad de la recolección de firmas y de llevar a las urnas el número de personas que validara el proceso era muy baja: se

requerían 289 mil firmas para comenzar el proceso y, luego, que 1 234 214 personas votaran en el hipotético proceso electoral, votando más de la mitad por la opción de la revocatoria¹⁴ (*El Espectador*, 22 de junio de 2013).

Pero, hacia junio de 2013, fueron aprobadas por la Registraduría Nacional las 357 mil firmas recogidas para la revocatoria de Petro (68 mil firmas más de las necesarias), y el proceso tomó importancia. La perspectiva de llevar a los votantes necesarios para validar el proceso ganó ante la posibilidad de unirlo a las elecciones presidenciales de 2014. De inmediato, Petro comenzó un proceso de defensa frente a la posibilidad de llevarse a las urnas la propuesta y criticó el proceso de aprobación de las firmas hecho por la Registraduría¹⁵ y el origen del mismo¹⁶. El proceso fue dilatado luego por una serie de recursos legales interpuestos ante la entidad encargada, pero finalmente, la Registraduría decidió ubicar como fecha de votación de la revocatoria el 2 de marzo (*El Tiempo* 3 de enero de 2013).

La situación con respecto al pliego de cargos de la Procuraduría y la posible pérdida de investidura de Petro resultarían mucho más preocupante y sería causal de la salida temporal del alcalde de su cargo. El organismo de control, que ya había suspendido a Samuel Moreno Rojas, y que es dirigido por Alejandro Ordóñez, un abogado que es reconocido como conservador y más cercano al uribismo que a la izquierda, levantó tres acusaciones de faltas graves contra el alcalde en junio de 2013: 1) haber

14 En Colombia han existido 93 solicitudes de revocatoria, de las cuales solo 38 han logrado llegar a las urnas y ninguna ha tenido éxito en ellas (Registraduría Nacional del Estado Civil).

15 El 9 de junio dijo que los grafólogos que revisaron las firmas eran los mismos de un escándalo de la Registraduría en el Valle del Cauca; el 12 de junio culpó a la entidad de solo haber realizado un muestreo y no una cuenta total; se quejó el 18 de junio del formato en que la Registraduría entregó las firmas para revisión de sus abogados; y el 19 de junio pidió una veeduría internacional para resolver la cuestión (*El Espectador*, 22 de junio de 2013).

16 Sobre el origen dijo: "Ahí confluyen unos intereses, desde el ciudadano que está ilusionado porque, si cambia el alcalde cree que se salvaría la ciudad, respetable, hasta los grandes intereses que quieren acabar el Gobierno progresista para retornar al poder en la ciudad. Entonces, por estar pendientes del ciudadano honesto, se pueden olvidar esos grandes intereses. Quien planteó aquí revocar el mandato del alcalde, antes de la posesión, fue el cartel de la contratación. De ahí sale la iniciativa, los primeros dineros y las estrategias para lograr que la mayoría de la población confluya con ellos" (Gustavo Petro, en revista *Semana*, 12 de octubre de 2013).

decidido que las empresas de la administración de la ciudad se hicieran cargo del servicio de recolección, 2) haber implementado por decreto el esquema, violando la libre empresa, y 3) el uso de volquetas no adecuadas para la recolección, con riesgo para la salud de los bogotanos.

Ante la posibilidad de que fuera destituido, Petro interpuso en octubre y ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos una demanda por persecución y violación de sus derechos políticos por parte de la Procuraduría. En su opinión, no existían garantías judiciales en el Ministerio Público y el procurador general tenía una postura política que impedía la imparcialidad de la decisión (*El Espectador*, 26 de octubre de 2013). En una entrevista realizada a Petro, señaló que lo que había era una persecución contra el proceso de paz de sectores de derecha y que lo tomaba como parte. En sus palabras:

(El proceso de paz) Genera un ruido, y por eso hay que hacer los énfasis donde toca. El problema no está en las elecciones, sino en ganar la batalla de la paz. Esa es una batalla política y el primer escenario en esa batalla es Bogotá. Hay una estrategia andando para acabar el proceso de paz, de sectores de la extrema derecha que ganan en la guerra y le temen a lo que significaría una democratización del país. Son intereses que salen afectados si hay negociaciones, como los de los grandes propietarios de tierra en Colombia, incluidos políticos concretos, y el escenario es Bogotá (...). El proceso apenas empieza, la ciudad va a dar una batalla, y es una batalla política y una batalla social, y se verán los intereses cruzados. A mí me interesa mucho y me apasiona lo que estamos viviendo. La ciudad en cierta parte va a definir si fortalecemos la posibilidad de acabar la guerra o no. Imagínese este escenario: la presión de la extrema derecha sobre la Procuraduría hace que se destituya el alcalde. ¿Ganan la paz y la convivencia? ¿Cuál sería el escenario de un sistema político que no es capaz de aguantar un modelo de gobierno alternativo y democrático? (Gustavo Petro, en revista *Semana*, 12 de octubre de 2013).

En el mismo sentido afirmó: “Si (...) me destituyen, lo que viene es un cierre de la democracia (...). Lo que produce el cierre de la democracia es más violencia. Por eso, la paz no es más que ampliar

la democracia.” (Gustavo Petro, en revista *Semana*, 5 de Noviembre de 2013).

El 9 de diciembre de 2013, la Procuraduría decidió inhabilitar a Petro por 15 años para ocupar cargos públicos y destituirlo como alcalde de la capital, generando sendas manifestaciones a favor del alcalde en la Plaza de Bolívar y toda una discusión en torno a las capacidades del procurador para destituir mandatarios elegidos a cargos públicos –Ordóñez ya había destituido a los alcaldes las otras dos ciudades más importantes del país: de Medellín, Alonso Salazar, y de Cali, Jorge Iván Ospina–(*El Espectador*, 9 de diciembre de 2013)—. Al día siguiente, las FARC declararon inconveniente para el proceso de paz esa decisión y recalcaron que opciones políticas como Petro eran mostradas por el establecimiento como la posibilidad de tener una izquierda política pacífica¹⁷.

La decisión del organismo de control fue apelada por el mandatario capitalino, pero, en una situación constitucional bastante criticable, la instancia que definía la apelación era la misma Procuraduría, que terminó confirmando la decisión el 14 de enero de 2014. Petro fue entonces des-

17 El comunicado de las FARC decía: “La destitución del alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, por designio del arbitrario procurador Alejandro Ordóñez signa un nuevo episodio en la cadena de atentados contra el establecimiento de una verdadera democracia en Colombia. La lógica reacción de la población bogotana y de los sectores democráticos de la nación, expresada en las redes sociales y copando la Plaza de Bolívar, convergiendo en la defensa de la democracia, es demostración de la conciencia extendida de que en nuestro país es urgente un cambio de las instituciones y la construcción de una democracia real. Colombia no puede seguir a merced de un fanático y despótico representante de la derecha más retardataria del país que pretende sabotear todos los procesos democráticos. Con Ordóñez, el país retorna a episodios lamentables de la historia, que poco o nada ayudan en la superación de las causas del conflicto, ni a la reconciliación de la ciudadanía. Su poder omnímodo, manifiesto en la persecución a las corrientes progresistas y a líderes como Piedad Córdoba y Gustavo Petro, está directamente ligado con el proyecto fascista de Álvaro Uribe. La decisión del ultramontano procurador es otro grave golpe contra el proceso de paz de la Habana, que afecta la confianza y la credibilidad. Desde hace varios años el establecimiento ha insistido hipócritamente en que el éxito de la figura de Petro era la demostración que en Colombia es posible realizar actividad política de izquierda, sin armas. Ayer, de un solo plumazo, Ordóñez nos dio a los alzados en armas una lección sobre lo que para la oligarquía significa la democracia en Colombia, y sobre las nulas garantías para ejercer un ejercicio político independiente. Paralelo a su discurso demagógico de paz, el régimen cada día perpetra hechos funestos que fortalecen el militarismo. La caverna que representan Ordóñez y Uribe pretende fortalecerse con la declaratoria de la muerte política de sus adversarios (...). Libramos una batalla entre una visión cavernaria de país, y otra en la que la paz con justicia social y la inclusión, puedan hacerse realidad algún día” (*El Espectador*, 10 de diciembre de 2013).

tituido e inhabilitado por quince años para ocupar cargos públicos, pero un magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca suspendió el fallo debido a las acciones de tutela interpuestas por el equipo legal del alcalde (*El Espectador*, 14 de enero de 2014).

De inmediato, la defensa de Petro tomó la ofensiva y solicitó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos medidas cautelares en el caso del alcalde (*El Espectador*, 20 de enero de 2014), porque el Consejo de Estado tenía la última palabra en la acción de tutela que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca había acatado. En efecto, más de un mes y medio después, el 18 de marzo de 2014, el Consejo de Estado desestimó en segunda instancia la acción de tutela y dejó en firme la destitución de Petro (*El Tiempo*, 18 de marzo de 2014).

Gustavo Petro fue destituido entonces, y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos pidió al Gobierno colombiano la suspensión de la destitución. Envuelto en su propia crisis política, descendiendo en la intención de voto con miras a las elecciones de mayo de 2014, el presidente Juan Manuel Santos decidió no acogerse a la recomendación de la Comisión, confirmó la destitución de Petro y nombró a Rafael Pardo como alcalde interino. Santos consideró en ese momento que acoger las medidas tendría un costo político mayor que ignorarlas, y Petro debió salir de la Alcaldía (*El Espectador*, 20 de marzo de 2014).

De nuevo, la ventaja de Petro vendría del Tribunal Administrativo de Bogotá. Un magistrado ordenó al presidente Santos que restituyera la Alcaldía a Petro, como parte de una estrategia del equipo legal del alcalde, que interpuso más de 45 acciones de tutela. Una de ellas fue estimada por el magistrado del Tribunal, y Petro regresó al Palacio de Liévano, habiendo terminado, por ahora, el drama de la destitución y la inhabilidad de la Procuraduría (revista *Semana*, 24 de abril de 2014).

Tanto el proceso de revocatoria de mandato como el de pérdida de la investidura han sido los dos más grandes escollos del alcalde en su mandato. Con el segundo aparentemente superado, el primero retomó su curso y ya están definidas las fechas para la votación de la revocatoria (un proceso mucho más difícil de salir adelante, por las razones expresadas antes). La diferencia de ambos ejercicios contra Petro no es menor. El primero de ellos representa un ejercicio constitucional y

que se validaría o no a través de un proceso democrático, mientras que el segundo tiene serias sospechas de ser dirigido por fuerzas políticas opuestas al mandatario y con influencia en el Ministerio Público como organismo de control. Resultaría muchísimo más conveniente para Petro y la democracia que un alcalde elegido en comicios sea evaluado en los mismos, y no en los escritorios de posibles rivales políticos. En esto último tiene especial responsabilidad, sin ser el tema del artículo, la estructura jurídica legada por la Constitución de 1991.

Conclusiones

La izquierda colombiana ha tenido su más grande éxito en haber alcanzado la Alcaldía de Bogotá en tres ocasiones consecutivas. Sin embargo, distintos retos han aparecido a este fenómeno político. En primer lugar, los alcances del Gobierno local han ubicado a los gobernantes en el escenario de lo realizable, como es el caso de Luis Eduardo Garzón. En segunda instancia, hechos de corrupción o mal funcionamiento administrativo han golpeado el apoyo de algunos de estos mandatarios e hicieron que Samuel Moreno Rojas no pudiese terminar su administración. Finalmente, sectores políticos del establecimiento y medios de comunicación han lanzado fuertes ataques a los mandatarios, llevando a que el último de ellos fuera objeto de dos procesos que pusieron en riesgo su continuidad: la revocatoria del mandato y la pérdida de la investidura. Aparentemente superado el segundo, el alcalde se enfrenta al primero y a la posibilidad de gobernar en el tiempo que le resta de ejercicio.

Bibliografía

Boudon, Lawrence (2000), "Party system deinstitutionalization: The 1997-98 Colombian elections in historical perspective", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Fall, 2000.

Duque, Javier (2006), *Subinstitucionalización de los partidos políticos tradicionales y emergencia de organizaciones políticas alternativas*, Colombia 1986-2004, Flacso, Argentina

Estrada, Jairo (2007), "Proyectos de izquierda y gobiernos alternativos: un análisis de la experiencia colombiana reciente", en Stolowicz, Beatríz (coord.), *Gobiernos de izquierda en Latinoamérica: un balance político*, Bogotá, Ediciones Aurora.

Gilhodes, Pierre (1995), "Los partidos políticos, 1990-95", en Leal Buitrago, Francisco (comp.), *En busca de la estabilidad perdida*, Bogotá, Tercer Mundo, 63-92.

Giraldo, Fernando (2007), "Partidos y sistema de partidos en Colombia", En Roncagliolo y Meléndez, *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones de los países andinos*. International IDEA.

Guerrero, Santiago (2004), *Las terceras fuerzas en Colombia: El caso del Polo Democrático Independiente (PDI)*, monografía de grado, Bogotá, Universidad de los Andes.

Pérez, Nadia Jimena (2008), *El Polo Democrático Alternativo PDA: origen, organización y posicionamiento como tercer partido competitivo en el sistema de partidos colombiano*, tesina de maestría, Universidad de Salamanca.

Pizarro, Eduardo (1997), "¿Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia hoy", en revista *Análisis Político* Nro. 31.

Rodríguez, César (2005), "La nueva izquierda en Colombia", en Rodríguez, Barret y Chávez (comp.), *La nueva izquierda en América Latina*, Grupo Editorial Norma.

Valencia, Luis Carlos (2008), "Certezas, paradojas e incertidumbres del Polo Democrático Alternativo", en Ramírez, Franklin (ed.), *La innovación partidista de las izquierdas en América Latina*, Ildis-FES.

Páginas de internet

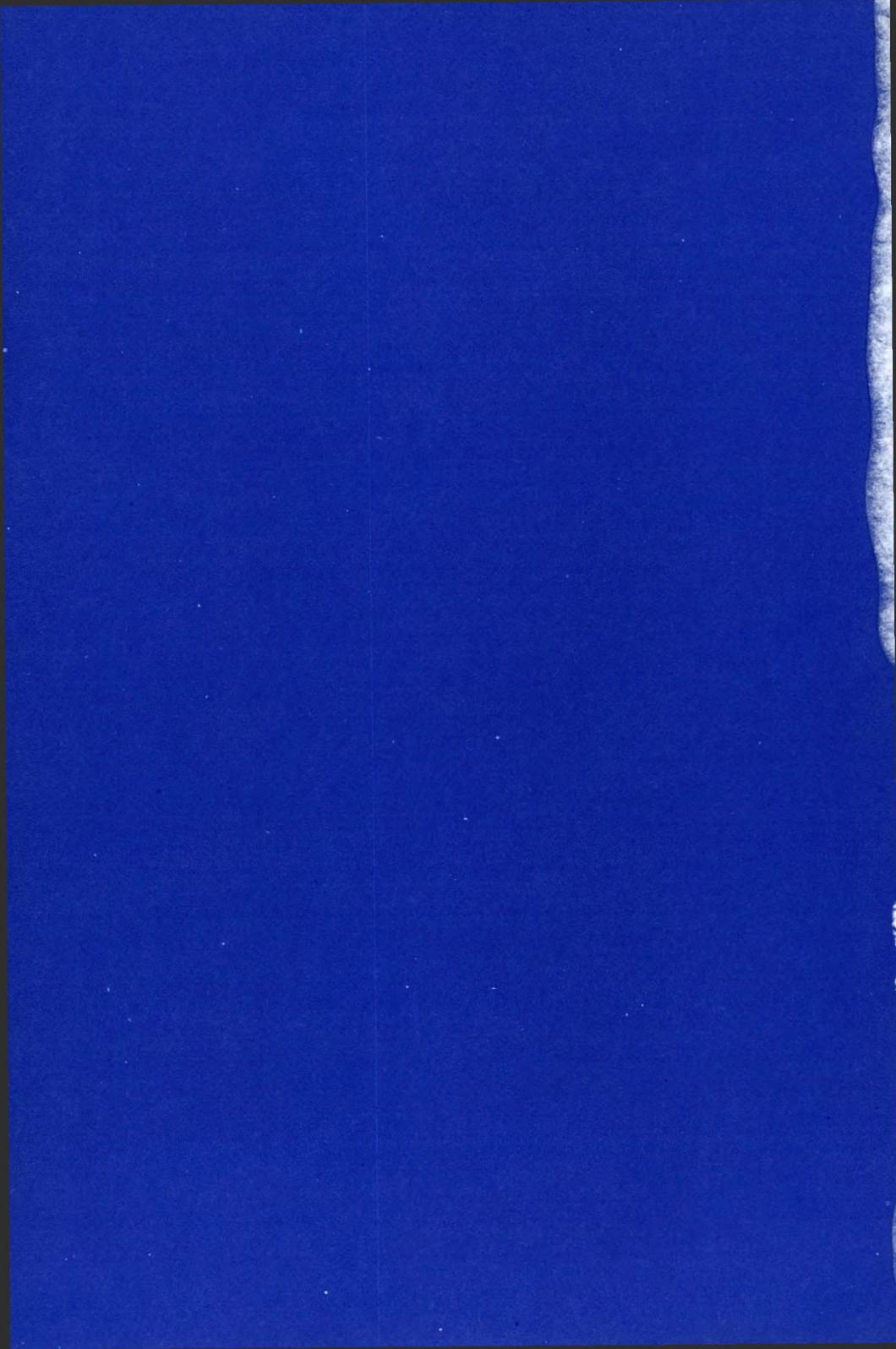
Archivo *El Tiempo*, en www.eltiempo.com

Archivo *El Espectador*, en www.elespectador.com

Gantiva Silva, Jorge (2007), "El proceso de unidad y las perspectivas del PDA. ¿Qué izquierda construir?", en revista *Espacio Crítico*, #6, consultada en www.espaciocritico.com (2 de marzo de 2009).

Novoa, Armando (2003), *La reforma política de 2003: menos partidos, ¿más democracia?*, consultado en www3.terra.com.co/elecciones_2007/articulo/html/vbe206.htm (10 de febrero de 2009).

Registraduría Nacional del Estado Civil, en www.registraduria.gov.co



La izquierda en el Gobierno de Quito Cuando la ciudad sucumbe frente al centro y la nación

Felipe Burbano de Lara¹

1 Profesor investigador del Departamento de Estudios Políticos de Flaco-Ecuador. Agradezco a Florencia Pagliarone, becaria del Departamento de Estudios Políticos, por el apoyo a esta investigación. También a Daniela Fernández de Córdova en su calidad de asistente de investigación.

Introducción

En los últimos 25 años —cuando menos— la trayectoria de los Gobiernos locales en el Ecuador se ha inscrito dentro de un proceso permanente de reformas estatales, sin ciclos muy bien definidos, que ha configurado un escenario inestable de relaciones entre lo nacional y lo local. Los procesos últimos de reforma estatal introdujeron como variables el territorio, las identidades culturales y las competencias de los distintos niveles de Gobierno. Han formado parte de lo que Jorge León (2010) llama la territorialización de la política ecuatoriana como ámbito de lucha por el poder. En este escenario cambiante, sujeto al juego contingente de la política, el Gobierno de la llamada revolución ciudadana puso en marcha un proceso de recentralización estatal en un claro contrapunto con los procesos descentralizadores y autonomistas de los últimos 15 años (Eaton, 2013). El proceso ha seguido una orientación posneoliberal radical: refundación del orden político, reconfiguración de las relaciones de poder, nuevos horizontes ideológicos y discursivos, la proclama del Socialismo del Buen Vivir como modelo societal y el retorno del Estado y la nación al centro de las dinámicas identitarias colectivas. En Ecuador, el llamado giro a la izquierda de América Latina siguió una vía refundacional que lo emparenta con los procesos de Bolivia y Venezuela².

Este artículo argumenta que el retorno del Estado y la nación, desde la perspectiva de la estructura territorial del poder, tiene como propósito fortalecer las lógicas centralizadoras y nacionalizantes de la política y que esas orientaciones persiguen reconcentrar la dispersión territorial e identitaria atribuida a las políticas neoliberales. En este contexto —segundo argumento—, el proyecto estatal de la revolución ciudadana exige a los Gobiernos locales que sigan los lineamientos generales de la política nacional y renuncien a su configuración como espacios políticos de autogobierno territorial. Se trata, por consiguiente,

2 Hay una interesante literatura sobre el giro a la izquierda en América Latina. Refiero a los lectores a los siguientes textos: Levitsky y Roberts, 2011; De la Torre y Arnson, 2013; Paramio, 2007; Ramírez, 2007; Hershberg y Cameron, 2010.

de una reversión radical del elogio de lo local que orientó, en términos ideológicos y políticos, la reforma estatal en la década de los noventa (Carrión, 2008). Desde una proclama nacionalista del Estado, el radicalismo posneoliberal de la revolución ciudadana atribuye a los procesos de descentralización y autonomía que se haya provocado una fragmentación del territorio y las identidades junto a un abandono de la soberanía nacional. De este modo, si los procesos de descentralización fueron vistos como una devolución del poder a los territorios, con una idea más difusa y relajada de soberanía, el proyecto estatal de la revolución ciudadana emprende una reconquista política del territorio desde un centro reconstituido. Una doble racionalidad mueve el retorno del Estado en el Ecuador: de un lado, superar las políticas neoliberales; y, de otro, completar un proceso inconcluso de formación estatal y nacional. Hay una coincidencia con las revoluciones bolivarianas de Venezuela y Bolivia, en tanto la ecuatoriana se ve también a sí misma como proyecto en un tiempo largo, llamado a refundar el orden político y alcanzar la segunda y definitiva independencia. Una teleología de la construcción del Estado y la nación mueve los proyectos bolivarianos, en el marco de una retórica emancipatoria de cambio en las relaciones de poder.

El giro a la izquierda producido en el Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito en 2009 –y que, a la postre, llegó a ser efímero porque no pudo reeditar el triunfo electoral en febrero de 2014³—, hay que situarlo dentro de la redefinición de las ciudades en el marco de un proceso de recentralización estatal y de lo que me gustaría llamar de reingeniería simbólica de la nación. En este trabajo me aproximo al Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito –la capital de la República— desde dos perspectivas: de un lado, trato de entender el giro a la izquierda de un Gobierno local en el marco del giro a la izquierda es a nivel nacional y estatal. A diferencia de otras ciudades de América Latina, donde movimientos o partidos de izquierda llegaron primero al poder local para desde allí hacer el salto al nivel nacional (Goldfrank, 2011⁴), en Quito, el proceso siguió el camino inverso: la llegada de la izquierda al Gobierno de la ciudad fue una consecuencia de la consolidación de un movimiento político a

3 En este artículo no se aborda la amplia derrota de Augusto Barrera en su intento por ser reelecto como alcalde de Quito en los comicios de febrero de 2014. No obstante, las conclusiones sugieren claras líneas explicativas de la pérdida.

4 Entre las ciudades mencionadas por Goldfrank están Montevideo, Caracas, Managua y al menos una docena de ciudades brasileñas.

nivel nacional. Como intentaré mostrar, la fusión de lo local en lo nacional diluye el Gobierno de la ciudad —y a la ciudad misma— como un espacio político diferenciado. La continuidad que se teje entre el proyecto local y el proyecto nacional produce la trasmutación completa de lo local y sus posibilidades de autogobierno y autonomía. Se trata, por lo tanto, de un caso de estudio en el que el Gobierno local de izquierda se define a partir de su inserción en una lógica nacionalizante y centralizadora del poder estatal. La noción de autonomía entra en conflicto con la reivindicación amplia de la soberanía estatal sobre el territorial y lo identitario proclamada por la lógica nacionalizante de la revolución ciudadana, de un lado, pero también con la idea de que el Estado es el agente modernizador y democratizador por excelencia de la sociedad, ambas, marcas ideológicas de la nueva izquierda en Ecuador.

AP y la conquista del espacio nacional

La continuidad del proceso político iniciado en 2007 en el Ecuador, con el triunfo de Rafael Correa en las elecciones presidenciales de septiembre de 2006, se sustenta en un hecho inédito en la vida política del país: la rápida consolidación de un movimiento ampliamente mayoritario, que puede reivindicar con plena legitimidad haberse constituido en un movimiento con alcance nacional⁵. El proceso se sustenta en un cambio radical del sistema de partidos y de representación política. En apenas tres años, 2007-2009, el Ecuador transitó de un sistema de partidos regionalizado, fragmentado y polarizado, a un sistema de partido hegemónico⁶. El inédito crecimiento de

5 Dentro del giro de América Latina, solo los casos de Venezuela, con el PSUV, y el de Bolivia, con el MAS, son comparables al de Alianza País, aunque se trate de partidos o movimientos con características distintas. Sin embargo, en los tres países, la emergencia de los nuevos movimientos hegemónicos se produjo de modo simultáneo al colapso del sistema de partidos y representación.

6 Un hecho constitutivo del sistema de partidos ecuatoriano ha sido su regionalización; históricamente ha operado a partir de organizaciones cuyas fortalezas electorales se concentraban en la Sierra, con Quito como eje articulador de un espacio regional; o en la Costa, articulada desde Guayaquil. Los partidos regionales tienden a diferir en sus modalidades organizativas, sus orientaciones ideológicas y en su manera de entender el Estado. Sobre el sistema de partidos ecuatoriano se puede consultar los trabajos de Pachano (2007, 2011), Alcántara y Freidenberg (2001); Freidenberg, (2009); León, (2010).

los poderes partidarios del presidente ha provocado una variación sustancial en el funcionamiento del presidencialismo ecuatoriano y ha mejorado las condiciones de gobernabilidad del país, lo cual se refleja en la continuidad alcanzada por Correa en el poder —permanecerá al menos diez años como presidente—, a diferencia de lo acontecido con sus tres predecesores inmediatos, quienes no pudieron completar los períodos para los cuales fueron electos.

La trayectoria de Alianza País puede ser caracterizada como la exitosa y rápida expansión de una lógica de “penetración territorial” sustentada en la consolidación de un núcleo central cohesionado⁷. Se trata de un núcleo político que nace como plataforma para lanzar la candidatura de Correa a las elecciones presidenciales de 2006 (Ramírez, 2010)⁸, pero que, una vez alcanzado el poder, se va configurando y proyectando como un centro estatal nacional. Aún está por establecerse si la proyección del centro hacia las periferias ha supuesto en Alianza País la creación de organizaciones locales e intermedias del movimiento o si, por el contrario, se ha sustentado en una eficaz y progresiva movilización desde el Estado. Varios trabajos sostienen que se trata de un movimiento político que empieza a existir y a constituirse de modo efectivo una vez instalado en el Gobierno (Hernández y Buendía, 2011). Levitsky y Roberts argumentan lo mismo al clasificar Alianza País como un populismo de izquierda, término con el que aluden a la debilidad de una base organizativa consolidada, a una movilización política desde arriba hacia abajo y a una concentración personalista de la autoridad política (2011: 15).

Al menos hasta 2010, resulta muy difícil hablar de un movimiento con una estructura organizativa consolidada, capaz de sustituir al Buró Político en tanto instancia informal de dirección del movimiento y espacio deliberativo de las decisiones gubernamentales (Hernández y Buendía, 2011: 141)⁹.

7 Sigo el marco analítico del “modelo originario” propuesto por Panebianco (2009: 108-138).

8 Rafael Correa entró a la política como un *outsider* del sistema partidario, al que convirtió en el blanco de su fervorosa retórica antisistémica. Su único desempeño político había sido como ministro de Finanzas —tres meses— en el Gobierno que remplazó al de Lucio Gutiérrez (2002-2005), luego de la llamada revuelta forajida (febrero de 2005). Hasta ese momento, Correa trabajaba como profesor de Economía —tiene un título de PhD concedido por la Universidad de Illinois en Urbana, Champaign—, en la Universidad San Francisco de Quito.

9 El Buró Político tiene una estructura informal y su composición depende de la voluntad del presidente de la República.

De hecho, la primera convención nacional del movimiento se realizó recién a finales de 2010 —cuatro años después del primer triunfo electoral—, y fue allí donde se estableció la banda programática sobre la cual se mueve la agenda gubernamental, en la que la incidencia del presidente resulta determinante (ídem). El segundo aspecto definitorio del momento fundacional de AP, que condiciona la estructura de poder dentro del movimiento, constituye la naturaleza carismática de su liderazgo político: nos encontramos frente a un movimiento que gira alrededor de la figura personal del presidente Correa (De la Torre, 2013: 2013a, 2013b; Pachano, 2013; Conaghan, 2011; Conaghan y De la Torre, 2009; Echeverría, 2013). La estructura de liderazgo se aproxima más hacia el modelo carismático puro que al situacional, en la distinción establecida por Panebianco. Bajo ese tipo de liderazgo, el movimiento no tiene una existencia independiente y ni autónoma del líder¹⁰.

Si la dimensión carismática del liderazgo de AP resulta incuestionable, su capacidad de legitimación se encuentra vinculada a un potente activismo estatal. Se trata de un carisma que moviliza no solo la lógica transformadora, antisistémica, inherente a esa forma de liderazgo (Weber, 1974), sino también al Estado —sus recursos, su aparato, su potencia simbólica— como un agente decisivo de cambio y modernización. Desde su constitución, AP se autodefinió como movimiento antisistémico y antineoliberal volcado a fortalecer la matriz del poder estatal como condición de su fuerza transformadora (Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, 2013: 38). Desde esa visión, la capacidad de acción del movimiento se fue generando de modo simultáneo a la reconstitución de la dimensión nacional estatal de la política (ídem: 45).

El lema con el cual el movimiento llegó a los electores en la campaña de 2006 fue el de una “revolución ciudadana”. Junto a la vocación nacional y refundadora del orden político, Correa y AP apelaron discursivamente al amplio espectro de los ciudadanos no organizados y desencantados con la vida política para entrar en un momento de transformación (Ramírez, 2010; De la Torre y Conaghan, 2009; Hernández-Buendía, 2011). La ciudadanía se convirtió en el sujeto político movilizado por la revolución a partir de tres ejes discursivos: la lucha contra la denominada partidocracia, la creación de

10 Simón Pachano (2013) acuñó la ingeniosa fórmula de $RC-RC=0$, para describir la extrema dependencia del movimiento hacia la figura carismática de Rafael Correa. La revolución ciudadana (RC) sin Rafael Correa (RC) es igual a cero, es decir, no es nada.

una comunidad política digna y soberana alrededor de la patria y el Estado como agente vertebrador de un proyecto nacional. Todo ello, en medio de un horizonte discursivo plagado de alegorías revolucionarias, transformación de las relaciones de poder, apelaciones a la memoria histórica de luchas emancipatorias previas, a la figura de Eloy Alfaro como “alma tutelar del proceso” (Manifiesto de AP); de invocaciones a los excluidos, críticas al capitalismo, sobre todo en su versión neoliberal, y de confusos esbozos de lo que sería el Socialismo del Buen Vivir. En suma, un fervoroso llamado a iniciar la segunda y definitiva independencia, muy a tono con la retórica de las revoluciones bolivarianas de Venezuela y Bolivia.

Si se miran el nacimiento y la posterior trayectoria del movimiento desde la perspectiva sugerida, los sucesivos triunfos electorales alcanzados por Alianza País lo configuran como una fuerza con una vocación y práctica nacionalizante de la política, sustentada en la capacidad estatal –el repetido retorno del Estado como uno de los ejes del giro posneoliberal– y articulada a la dinámica carismática de su liderazgo¹¹. Un recorrido rápido por sus triunfos electorales permite mostrar esta trayectoria triple de legitimación: refundacional, rupturista; plebiscitaria, personalista; y nacionalista, estatal.

Después de su primer triunfo en las elecciones presidenciales de 2006¹², AP se impuso ampliamente en el plebiscito de abril de 2007 para convocar a una Asamblea Constituyente de plenos poderes¹³. En septiembre del mismo año se convocó a elecciones para designar a los asambleístas; en esa votación, Alianza País obtuvo su más importante y sonora victoria políti-

11 Hago un uso algo arbitrario del término propuesto por Brubaker (1995, 1998) para analizar la práctica de los nacionalismos estatales. Brubaker sostiene que, si bien los nacionalismos hablan de una nación preexistente a la actividad misma del movimiento, que les antecede y a la cual ellos expresan y dan forma, en realidad son las prácticas concretas suyas desde el Estado las que producen la nación; es en este sentido que él habla de política nacionalizante, esto es, de una práctica que tiene como objetivo generar un sentimiento poderoso de identidad colectiva alrededor de la nación.

12 Correa se impuso en segunda vuelta sobre el multimillonario empresario bananero guayaquileño Alvaro Noboa (Prian), quien intervenía por tercera ocasión en una elección presidencial. Una de las claves de Correa en esa elección fue no presentar candidatos a las elecciones legislativas para forzar, en caso de un triunfo suyo, la convocatoria a una Asamblea Constituyente de plenos poderes, como ocurrió de hecho.

13 El Sí obtuvo un contundente 80 % de los votos en ese evento, con lo cual la tendencia hacia un amplio proceso de cambio quedó consagrada y legitimada en el horizonte político nacional. El triunfo del Sí fue claramente mayoritario tanto en la Costa (78,4 %) como en la Sierra (85,1 %).

ca, no solo porque alcanzó la mayoría absoluta de puestos —lo que le permitió dominar sin obstáculos, salvo las negociaciones internas dentro del movimiento, el proceso constituyente—, sino también por la derrota aplastante de todos los partidos políticos que habían dominado la escena nacional entre 1982 y 2004 (Cuadro # 1). En rigor, se lo puede definir como el momento de ruptura y transición en el sistema de partidos y representación política pero, sobre todo, como el momento configurador de un “poder constituyente” capaz de proclamarse como la expresión de una soberanía popular volcada a refundar el orden político democrática (Beasley-Murray, 2010; Cameron y Sharpe, 2010). La condición de movimiento hegemónico alcanzada en la elección de asambleístas se reafirmó en dos nuevos eventos, plebiscitario el uno y electoral el otro. El siguiente sería el plebiscito para aprobar la nueva Constitución, en el cual el Sí se impuso ampliamente con el 63,93 % de los votos. Luego vinieron las primeras elecciones generales —presidenciales, de asambleístas y de Gobiernos locales, de septiembre de 2009—, convocadas en el marco del ordenamiento diseñado por la Asamblea Constituyente. Los resultados ratificaron el predominio de Alianza País. Correa ganó la elección presidencial en una sola vuelta electoral con el 56 % de los votos, algo que no había ocurrido desde el retorno a la democracia en 1979; mientras que AP alcanzó la mayoría relativa más importante de un partido de Gobierno también desde 1979. Para ese momento, el liderazgo de AP había cristalizado ya, al menos en el terreno electoral, su proclama de ser un movimiento que interpelaba exitosamente a la sociedad como “proyecto nacional”, capaz de vencer los clivajes regionales sobre los cuales se configuró históricamente el sistema de partidos políticos (Senplades: 2013). El Ecuador se encontraba inmerso, sin duda, en un ciclo de predominio de un discurso que buscaba la reconstrucción de lo nacional, valoraba la integración nacionalista de la política y rechazaba explícitamente la vida regionalizada de Ecuador (León, 2010: 13).

Cuatro años después, el predominio de una lógica nacionalizante quedó ratificado de manera rotunda en las elecciones de 2013. Correa volvió a ganar la Presidencia en primera vuelta con el 57,17 % de los votos, mientras que su movimiento alcanzó la mayoría absoluta de escaños en la Asamblea Nacional. En su primer *Enlace ciudadano* después del triunfo, el propio presidente Correa dio cuenta de la magnitud de la victoria alcanzada: “Fuimos superiores en todo”, dijo el mandatario. Y no le faltaba razón: de los 34 distritos

electorales del Ecuador, Correa ganó en 33; de los 221 cantones del país, el movimiento de Gobierno se impuso en 198, y de los 137 escaños en juego en la Asamblea, se llevó 100 (72,9 % del total). El propio mandatario se solazó de su victoria: mostraba, según él, la “intensidad y profundidad del momento histórico”, que Alianza País gozaba de una “proyección verdaderamente nacional” y que el triunfo mostraba un “cambio inédito en la historia reciente del país” (Correa, *Enlace ciudadano*, 23 de febrero de 2013). La votación de AP alcanzó un sorprendente grado de homogeneidad en todos los distritos electorales, al punto de que algunos investigadores se preguntaron si efectivamente la consolidación del movimiento había disuelto los clivajes regionales del sistema de partidos. Aunque la pregunta parecía prematura dada la dimensión histórica constitutiva de los clivajes regionales sobre la política y el Estado ecuatoriano, no había duda de que el Ecuador pasó de ser el país con el sistema de partidos menos nacionalizado de América Latina (Mainwaring y Jones, 2003), a uno donde el partido hegemónico mostraba un altísimo nivel de nacionalización (Polga, 2013). Las preguntas, por supuesto, siguen siendo al menos tres: si el triunfo se debió a la fortaleza organizativa del movimiento o a la fuerza del liderazgo de Correa, si la homogeneidad de la votación en todos los distritos se puede mantener en el tiempo y si la homogeneidad de los apoyos electorales implica la homogenización ideológica del país, una identidad política compartida por encima de las dinámicas particularistas, polarizantes y regionalizadas de la política partidaria¹⁴.

Las elecciones de 2009 fueron también las primeras convocadas para escoger alcaldes y prefectos en el contexto del proceso político abierto por la revolución ciudadana. Constituyeron una primera prueba para medir el grado de penetración territorial de Alianza País, su capacidad para llevar el giro a la izquierda hacia los Gobiernos locales. AP obtuvo resultados significativos: sus candidatos a prefectos ganaron en 9 de las 23 provincias del país y sus candidatos a alcaldes en 72 de los 221 cantones (Cuadro # 2). Las elecciones locales mostraron tres fenómenos importantes: a) que los partidos tradicionales, si bien muy debilitados en los distritos nacionales, conservaban cierto arraigo en determinados espacios locales y provinciales; b) la emergencia de

14 Algunas de estas preguntas se formuló John Polga en un trabajo con un título muy provocador, a propósito de las elecciones del 2013: “Overcoming the Regional Cleavage? The (Unprecedented) Territorial Nationalization of *Alianza País*” (*working paper*, 2013).

una serie de movimientos locales para llenar el vacío dejado por los partidos, y c) que AP, aún cuando se había expandido, tenía dificultades para implantarse de modo homogéneo a nivel territorial. En otras palabras: mostraban que el liderazgo de Correa era claramente más potente que la fortaleza del movimiento a nivel local y provincial.

Giro partidario en Quito

El Distrito Metropolitano de Quito fue uno de los importantes espacios locales en los que la revolución ciudadana triunfó en las elecciones municipales de 2009, victoria significativa por ser la capital de la república, centro político del Estado y una de las dos ciudades, junto a Guayaquil, con la mayor población del Ecuador. Con ese triunfo, el giro a la izquierda se proyectó sobre un espacio gravitante en la escena nacional y en la estatal. Lo primero que cabe preguntarse es si la victoria de AP en Quito, con el candidato Augusto Barrera, produjo un cambio en el sistema de partidos y de representación política de la ciudad similar al provocado a nivel nacional, y si ese cambio tiene algún significado político importante en términos refundacionales. Unas breves reflexiones para contextualizar el triunfo me permiten abordar las dos preguntas.

El Municipio de Quito ha tenido, al menos desde los años cincuenta del siglo pasado, una gran continuidad y estabilidad institucional, sin sobresaltos en las transiciones de un alcalde a otro ni interrupciones abruptas de los períodos de Gobierno de la ciudad, lo cual contrasta con la historia de otros municipios del país, incluido el de Guayaquil¹⁵. La ciudad se ha concebido como un campo político e el que operó un amplio consenso alrededor de lo que me gustaría llamar una *política de notables*, generadora de una cultura cívica como huella distintiva de la conducción del Gobierno local. Quito no ha sido escenario de movimientos políticos que desafiaran el prestigio de

15 El gran contraste lo ofrece la inestabilidad del Municipio de Guayaquil, en donde la regla han sido las abruptas salidas de alcaldes y prefectos, tanto por la conflictividad dentro de la ciudad como por las permanentes intervenciones del Gobierno central en la política local (Burbano de Lara, 2012). La inestabilidad solo se superó a partir de 1992, cuando ganó las elecciones como alcalde el expresidente León Febres Cordero. Desde ese momento, se logró no solo estabilidad gubernamental sino además una continuidad inédita del mismo partido —el Partido Social Cristiano (PSC)— al mando del Gobierno de la ciudad.

los partidos y los grupos locales de poder al mando de la ciudad. Los movimientos y partidos de izquierda centraron siempre su atención en el Estado y no en el Gobierno local, considerado un espacio de poca importancia política para llevar a cabo procesos de transformación.

Desde 1950 hasta el inicio de la transición democrática en 1979, el Gobierno de la ciudad estuvo dirigido por personalidades ligadas a los partidos Conservador y Liberal, pero sobre todo figuras notables de la ciudad. En el ámbito del Gobierno local, las diferencias ideológicas entre los dos partidos se atenuaban para configurar un consenso en torno a una política de notables, que no encontraban oposición popular. Con la transición a la democracia en 1979, la conducción política de la ciudad empezó a desplazarse de modo progresivo hacia dos partidos modernizantes de centro izquierda, ambos surgidos a finales de la década de los sesenta: la Izquierda Democrática (ID) y la Democracia Popular (DP). Las dos organizaciones nacieron como escisiones de los partidos Conservador y Liberal, respectivamente, en el contexto de la tardía modernización desarrollista del Ecuador (Friedenberg y Alcántara, 2001; Burbano de Lara, 1997). Aunque las orientaciones ideológicas de las nuevas organizaciones giraban alrededor de las aspiraciones de movilidad y ascenso de las clases medias en una sociedad con formas oligárquicas y aristocráticas de dominación política (Falleto, 1991), nunca se definieron a sí mismos como partidos de ruptura, sino reformistas. Tanto la DP como la ID fueron partidos regionales, con sus bases electorales concentradas en Quito y en las provincias serranas, con momentos importantes de proyección como fuerzas nacionales¹⁶. Si bien desde 1979 hasta 1988 la ciudad se movió entre la continuidad de las elites tradicionales y un pasajero alcalde con fuerte arraigo popular —el radiodifusor conocido como Maestro Juanito—, a partir de 1988 pasó a ser gobernada por la DP primero y luego por la ID. La DP ganó las elecciones de alcalde y de concejeros municipales en 1988, 1992 y 1996; la ID triunfó en las de 2000 y 2004. A partir de 2000, los dos partidos fueron la primera y la segunda fuerzas políticas del cantón (Cuadro # 3). Cuando se produjo el triunfo de AP en las elecciones presidenciales de 2006, ambos partidos se encontraban ya en procesos de franca deca-

16 De hecho, la ID ganó la Presidencia de la República y fue el partido con el bloque parlamentario más grande entre 1988 y 1992. La DP ocupó la misma posición en las elecciones de 1998.

dencia, reclusos en el espacio de la ciudad y con una muy pobre proyección como fuerzas nacionales.

Las elecciones de alcalde de 2009 marcaron la desaparición-literal-de los dos partidos de las escenas tanto nacional como local. En la elección municipal de aquel año, se impuso el candidato de AP, Augusto Barrera, con el 43,14 % de los votos, un porcentaje no más alto del obtenido por otros candidatos triunfadores en votaciones anteriores (Cuadro # 3). AP también ganó ampliamente las elecciones de concejales, con 9 de los 15 puestos en disputa. De ese modo, en la ciudad se produjo un relevo partidario en el sistema de representación tan importante como el ocurrido a nivel nacional. Al mismo tiempo, el relevo se inscribió en el marco del giro ideológico posneoliberal y refundacional provocado por la revolución ciudadana. Barrera dio el mismo cariz político a su triunfo como alcalde: no se trataba de la victoria de un nuevo movimiento político en el contexto de un Gobierno local con gran continuidad institucional, sino de un desplazamiento histórico de las élites y grupos de origen oligárquico y aristocrático del Gobierno de la ciudad; un desplazamiento en el campo del poder, en el terreno de las dinámicas culturales, ideológicas y sociales, todo ello para provocar un giro hegemónico hacia las clases medias y los sectores populares. El propio alcalde electo configuró ese imaginario político cuando se definió como un quiteño crecido en un lugar de la ciudad –la 10 de Agosto y Colón, para quienes la conocen–, marcado por los límites y fronteras entre la urbe aristocrática, los sectores medios y populares. El testimonio de su identidad social anticipaba lo que sería la orientación general de su manejo de la ciudad en el contexto de la revolución ciudadana.

La revolución aterriza en Quito

Dentro de Alianza País, Barrera representaba a la nueva izquierda, una corriente alejada de los partidos socialistas y comunistas tradicionales, del marxismo como marco de orientación ideológico-política, vinculada a los nuevos movimientos sociales, en particular a las luchas indígenas de los años noventa; y al ideal de construcción de ciudadanías alrededor de modelos democráticos participativos. Dicha tendencia constituye solo una –importante,

sin duda— dentro de un movimiento heterogéneo y hasta contradictorio en los grupos e intereses que lo configuran, cuya articulación política es posible gracias al enorme liderazgo de Correa. A lo largo de su trayectoria personal, Barrera ha combinado el activismo social y la militancia política con el trabajo académico. Tiene una producción intelectual muy significativa sobre temas como descentralización, Gobiernos locales y movimientos sociales. Se lo puede ubicar como parte de un grupo de militantes de Alianza País, ideólogos de la nueva izquierda, muchos de ellos con funciones importantes dentro del Gobierno, que despliega sus conocimientos y formación académica —en primerísimo lugar el Ph.D Rafael Correa— como un mecanismo para legitimar su condición de grupo gobernante¹⁷. Una élite de expertos, con amplios conocimientos sobre los problemas del país, que reivindica el derecho de las clases medias a gobernar.

En el campo político, su trayectoria expresa la búsqueda errática de la nueva izquierda por llegar al Gobierno. Barrera fue uno de los fundadores y dirigentes del Movimiento Pachakútik (1996), íntimamente relacionado con el movimiento indígena. Auspició la alianza de Pachakútik con el Partido Sociedad Patriótica (PSP) para impulsar la candidatura presidencial de Lucio Gutiérrez en las elecciones de 2002, experiencia que a la postre resultó funesta tanto para el movimiento social como para el movimiento político. La alianza duró apenas seis meses, pero dejó una herida profunda en ambas organizaciones. En ese corto pasaje por el Gobierno, Barrera formó parte del Gabinete de Ministros de Lucio Gutiérrez en su condición de secretario de Planificación y Diálogo Social de la Presidencia de la República. Poco después, en 2004, se postuló como candidato a concejal del Distrito Metropolitano de Quito con el auspicio de la Izquierda Democrática, el mismo partido que apoyó la candidatura triunfadora del general SP Paco Moncayo a la alcaldía. Barrera no formó parte del núcleo fundador de AP; se involucró con la revolución ciudadana después de iniciado el Gobierno como enlace de coordinación entre el presidente de la República y la Asamblea Constituyente. Fue el inicio de su carrera dentro del nuevo movimiento. Se integró primero al Buró Político y más adelante fue postulado como candidato a la

17 Los trabajos de Carlos de la Torre (2013, 2013a, 2013b) sobre la revolución ciudadana, a la que califica como un proyecto tecnopopulista, destacan precisamente el uso del conocimiento como mecanismo de legitimación de un estilo tecnocrático de conducción del Estado.

Alcaldía de Quito tras haberse impuesto en unas elecciones primarias dentro del movimiento. A pesar de su importante recorrido político, difícilmente el triunfo de Barrera puede atribuirse a su fortaleza política, tampoco a la de las organizaciones que lo respaldaban, sino al apoyo recibido por el presidente Correa, convertido, ya para ese momento 2009, en el indiscutible líder de la revolución ciudadana.

El Plan de Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito presentado por Barrera proyecta, de modo inequívoco, las mismas líneas maestras de la revolución ciudadana al plano local: una retórica antielitista ligada a una visión emancipatoria de la política; la urgencia de recuperar lo público municipal como eje de la gestión gubernamental —con lo cual el discurso posneoliberal se trasladó también al Gobierno local— políticas de equidad y cohesión social, y construcción de ciudadanía a través de una democracia participativa. El giro a la izquierda en el ámbito local se encuentra atado a la dinámica general del cambio estatal, reproduce las mismas tensiones y antagonismos de la política nacional y se orienta por los mismos principios y objetivos. Las prioridades establecidas para la ciudad se ubican dentro de las líneas trazadas por el Plan Nacional del Buen Vivir. En virtud de ello, el marco con el cual el Municipio orientó su acción se denominaba “Quito, la ciudad del buen vivir”. De hecho, el modelo económico y social propuesto por la revolución se etiqueta como Socialismo del Buen Vivir, al que se entiende como una “idea movilizadora” hacia la construcción de “sociedades solidarias, corresponsables y recíprocas, que viven en armonía con la naturaleza, a partir de un cambio en las relaciones de poder” (Plan de Gobierno Distrito Metropolitano de Quito, 2009: 4). El buen vivir antepone un conjunto de valores sociales y éticos por encima de la lógica estrictamente capitalista: búsqueda comunitaria de la felicidad colectiva (idem, 4), solidaridad, equidad, justicia, cohesión y sustentabilidad. En el plan de Barrera, los objetivos de la ciudad quedan inscritos en una visión de conjunto de la sociedad y del Estado de la cual el Gobierno de la ciudad no se aparta; al contrario, quiere contribuir a su realización desde el ámbito específico de sus competencias.

La legitimación de un discurso de transformación de la ciudad sigue también las líneas narrativas desarrolladas por la revolución para el Estado. Desde esa narrativa, se construye la idea de una refundación política en el ámbito local. Quito se relata bajo el membrete de “ciudad rebelde” (idem, 6),

como un lugar de irradiación de ideas e identidad libertaria (ídem). La ciudad aparece retratada en sus contradicciones y tensiones de clase. De un lado, como una ciudad formada históricamente a partir de una matriz colonial que diferenciaba las posiciones estructurales “no solo por roles sociales, sino por impenetrables designios de la sangre, del lugar de nacimiento, del origen de los padres, de la religión, de la propiedad y de la lectura” (ídem). También como el “centro del poder terrateniente serrano, expresión de la aguda segmentación social, de la influencia clerical y del Partido Conservador” (ídem). Frente a esta ciudad de matriz colonial, el programa de Barrera contraponen la ciudad rebelde, las resistencias indígenas y populares y los múltiples impulsos revolucionarios sobre la vida nacional¹⁸. La narrativa intenta crear un argumento político a favor de una dinámica contenciosa de la política local, lo que demanda siempre trazar las coordenadas de una estructura de poder—real e imaginaria— contra la cual se despliega una acción emancipadora. Toda la historia larga de la ciudad se liga a la más reciente lucha de los movimientos sociales y ciudadanos en contra de los “injustos y corruptos Gobiernos neoliberales, que traicionaron al pueblo y mantuvieron secuestrado al Estado en beneficio de intereses corporativos” (ídem, 7). En particular, Alianza País se siente heredera del movimiento forajido, localizado básicamente en Quito, que echó del poder a Lucio Gutiérrez en abril de 2004 bajo la consigna “que se vayan todos”. El señalamiento de esa historia de luchas libertarias tiene como fin establecer una continuidad entre el pasado y el presente, convirtiéndolo a Alianza País en depositaria de una tradición organizativa y de luchas grabada en la memoria de la ciudad, que debe ahora expresarse en el Gobierno local. “La gran apuesta está en transformar la historia de rebeldía del movimiento social y popular, el progresismo consustantivo a Quito, en una forma de administración” (Barrera, en entrevista en *El Telégrafo*, 2 de agosto de 2012).

El tercer elemento que quiero destacar del plan es el énfasis en reconstituir lo público municipal como orientación general del modelo de gestión local. Si el giro posneoliberal proclama el retorno del Estado para reconfigurar lo público en contra de lógicas particularistas y privatizadoras, en el

18 Entre las “acciones libertarias”, el Plan menciona las siguientes: “las Revoluciones de las Alcabalas, de los Estancos, del 10 de Agosto, del 24 de Mayo, la Revolución Juliana, la Gloriosa, la guerra de los Cuatro Reales” (p. 7).

ámbito local proclama un modelo público municipal. Esa concepción de la gestión se ha traducido en el diseño de un modelo de gestión basado en empresas públicas, a diferencia del modelo implantado por la administración anterior, sustentado en un conjunto de corporaciones público-privadas, descentralizadas y autónomas, financiadas con recursos municipales, que existe de manera paralela al aparato burocrático, aunque no lo relevan en todo. Una de las promesas de campaña del alcalde fue precisamente eliminar todas las corporaciones desde las cuales se gestionaban áreas tan importantes de la ciudad como salud, turismo, la construcción del nuevo aeropuerto, el transporte público, el medio ambiente, la revisión vehicular y el centro histórico¹⁹. Barrera cuestionó ese modelo por configurar lo que llamó un Municipio paralelo, diferenciado del aparato burocrático administrativo del Gobierno de la ciudad, fragmentado, privatizado, que generaba descoordinación en las políticas de la ciudad y diluía lo público. También lo cuestionó porque asumía de modo explícito que el sector público y sus empresas eran ineficientes y corruptas, tesis combatida por la revolución ciudadana por ver en ella resabios ideológicos neoliberales. Las corporaciones fueron remplazadas por trece empresas públicas manejada la mayoría de ellas directamente desde el Municipio.

Disputas culturales y organización popular

La orientación hacia un modelo público municipal se asienta en un segundo pilar ideológico de la nueva izquierda: recuperar un principio de autoridad del Gobierno de la ciudad –como a nivel nacional del Estado— por sobre los poderes fácticos y corporativos que limitan la configuración de lo público como expresión del bien común. En el discurso del alcalde, el poder de esa doble constelación de intereses definía un municipio débil. Entre los grupos de poder, Barrera situaba –siempre de modo ambiguo y poco preciso— aquellos ligados a la defensa de una ciudad elitista, de raíces aristocratizantes, que han

19 Las corporaciones manejaban un porcentaje muy significativo del presupuesto municipal. Por ejemplo, el manejo del 25 % del impuesto a la renta que los contribuyentes de cada ciudad podían transferir a los municipios de su cantón para obras específica se hacía desde la Corporación Vida Quito. En 2009, el presupuesto de esta corporación llegó a 60 millones de dólares, equivalente al 12 % del presupuesto general del Municipio para ese año.

controlado históricamente el Gobierno de la ciudad. Entre los corporativos, a los gremios de choferes, taxistas y traficantes de tierra. El principio de autoridad significaba dar autonomía al manejo político del Municipio frente a las presiones e intereses de esos grupos con el fin de encarnar una política del bien común alrededor de la ciudad. Una característica de la nueva izquierda en el Ecuador consiste precisamente en descorporativizar el ámbito de lo político —tanto estatal como municipal— para encarnar lo público como expresión del bien común. El alcalde tiene pleno convencimiento de que el modelo de gestión diseñado expresaba de modo adecuado esa aspiración: “Quizás, lo que más debo reivindicar es la autoridad pública. Que sea el interés general y no los intereses particulares los que manden. La recuperación del principio de autoridad también se ha expresado en un proceso de reestructuración institucional. Antes teníamos un sinfín de pequeños órganos, muchos de derecho privado, que no hacían el ejercicio de la autoridad pública (Barrera, en entrevista en *El Telégrafo*, 22 de abril de 2013).

En términos políticos, el cambio en las relaciones de poder en el ámbito de la ciudad se traducía en la construcción de una alianza del Municipio con los sectores medios y populares. De acuerdo con Barrera, las diferencias de poder social se han traducido en capacidades asimétricas desiguales de participación y ejercicio de lo que él llama el derecho a la ciudad. En sus propias palabras: “Unos que se consideraban dueños de la ciudad, que tenían ciertos niveles de apropiación; y un amplísimo sector medio y popular que era despojado de la pertenencia de la ciudad. En ese sentido estamos transformando la correlación de poder” (Barrera, en entrevista en *El Telégrafo*, 2 de agosto de 2012). La nueva izquierda piensa la política en términos de disputas hegemónicas alrededor de la conducción política y la producción de los sentidos culturales e identitarios de la sociedad local. Una particular lectura de la conformación de la estructura social de poder en la ciudad, con sus lógicas de antagonismo, orientaba la política municipal en su propósito de construir una nueva hegemonía. Por un lado, se encuentran los sectores medios y populares, entre los cuales la revolución ciudadana establece una continuidad de intereses y demandas con relación a la ciudad; y de otro, los grupos de poder y los intereses corporativos, ambos asociados en el término poderes fácticos. Barrera describe así el escenario de alianzas en la ciudad: “Quito nunca ha tenido, ventajosamente, una marcada segmentación entre

lo que podríamos llamar sectores populares y sectores medios, siempre existió (entre ellos) una especie de continuo. Creo que es un valor extraordinario (...). Me parece que en la ciudad se va configurando una fuerza de sectores populares más instruidos, con más capacidad, y sectores medios que comienzan a marcar un poco el ritmo” (Barrera, en entrevista en *El Telégrafo*. 22 de abril de 2013).

Un ejemplo notable de las disputas culturales abiertas por el Municipio de Quito desde la perspectiva señalada por Barrera, lo constituyó la batalla por la eliminación de las corridas de toros en la ciudad. Desde mediados del siglo pasado, las corridas de toros constituían el eje de las fiestas de Quito conmemorativas de la Fundación española de la ciudad. Un plebiscito convocado por el presidente Correa a mediados de 2011 consultó a los ciudadanos, de modo bastante tendencioso, si aprobaban o desaprobaban, en su respectivo cantón, espectáculos públicos que tuviesen como fin la muerte del animal. La batalla se presentó como una lucha en contra de los rasgos hispánicos de la cultura quiteña asociada a la ciudad de matriz colonial. El resultado fue un apretado triunfo a favor de la prohibición. El antagonismo cultural se planteó explícitamente en términos de clase: se trataba de confrontar tradiciones culturales y valores asociados –desde la lectura de AP— a una visión oligárquica y aristocratizante de la ciudad. A partir de esa batalla cultural, los antagonismos dentro de la ciudad quedaron marcados de modo definido. Barrera los narra así: “Hay gente a la que le duele que yo no sea de ningún club y no tenga pedigrí. Me parece que esa es la lucha de democratización más importante desde el punto de vista cultural” (ídem).

Si bien se reivindica también la visión de una ciudad cosmopolita, más democrática, diversa y plural, la práctica política del Municipio se volcó de modo preferente a responder a las demandas de los sectores populares y a potenciar el capital cultural de los sectores medios. La ciudad dejó de ser el espacio del consenso cívico alrededor del Municipio, proclamado desde una política de notables, para instituirse sobre una dinámica de antagonismo social y cultural. La tesis del consenso cívico fue sustituida por una lógica de transformación hegemónica de la ciudad, lo cual implicaba cierta visión histórica del cambio.

En el terreno político, la estrategia se orientó a generar una dinámica de organización desde arriba con la finalidad de impulsar una democracia participativa de acuerdo con las innovaciones institucionales introducidas

por la nueva Constitución para todos los niveles de gobierno. El modelo diseñado por la revolución ciudadana pretende reemplazar la democracia liberal representativa por una democracia sustentada en la participación permanente de los ciudadanos en la toma de decisiones. Fue en el Capítulo IV de la nueva Constitución –Participación y Organización del Poder— en el que la revolución experimentó con la idea de un poder popular y ciudadano como fundamento del nuevo orden democrático. El artículo 96 describe ese ideal refundacional en los siguientes términos: “Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presenten servicios públicos”. Una suerte de republicanismo rousseauneano llevado al texto constitucional para cerrar toda brecha entre representados y representantes propia del modelo liberal representativo de la democracia. Entre los dispositivos institucionales creados para materializar el sueño rousseauneano se incluyen audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios (rt 100).

En la práctica, sin embargo, donde la revolución ha mostrado sus tensiones y contradicciones, sus mayores déficits, ha sido precisamente en su disposición para reconocer y legitimar dinámicas de participación ciudadana y social autónomas al movimiento de Gobierno y al propio proyecto estatal (De la Torre, 2013c). El ideal refundacional de un poder popular se ha estrellado contra una lógica extremadamente centralizada y personalizada de liderazgo y conducción políticoestatal. Una vez afirmado en el territorio electoral como movimiento hegemónico, Alianza País y Correa operan bajo el presupuesto de que encarnan la voluntad popular. Fuera de las elecciones, esa voluntad popular no tiene espacios de expresión propia, solo puede ejercerse de modo directo a través del presidente y el movimiento de Gobierno. De allí que el proyecto de la revolución haya sido definido, como ya adelantamos, como un populismo de izquierda (Levitsky y Roberts, 2011), un populismo radical (De la Torre y Arnson, 2013) o un régimen plebiscitario (Conaghan y De la Torre, 2009), para subrayar una conducción organizada desde arriba hacia abajo, sin reconocer autonomía a las demandas provenientes de las organizaciones sociales. Por ningún lado se ve surgir un poder popular y ciu-

dadano con capacidad para ejercer sus derechos políticos y exigir derechos sociales de modo autónomo frente al Estado y el Gobierno. Toda la participación se ha dirigido hacia las batallas electorales, la aclamación revolucionaria del líder y la patria.

El Municipio de Quito tampoco escapa a esta lógica de promover organizaciones populares desde arriba para articularlas políticamente al Gobierno local y, a través suyo, a la revolución. Sin embargo, en el caso del Municipio existía una trayectoria previa de un modelo participativo diseñado y puesto a caminar en 2000 durante la administración de Paco Moncayo. La implementación del llamado Sistema de Gestión Participativo (SGP) marcó el tránsito desde un modelo municipal administrativo y empresarial, del consenso cívico —predominante entre 1988 y 2004— hacia uno más articulado con las necesidades de los sectores populares, con sus lógicas organizativas y participativas. Susana Segovia (2013) llama a este proceso como tránsito de un municipio administrativo a uno que se entiende como Gobierno local. El SGP se concibió “como una práctica formal de participación ciudadana, institucionalizada a través de un sistema estable normativo y funcional” (Segovia, 2013: 64). Si bien el tránsito se inscribió dentro de todo el debate en América Latina y el Ecuador sobre descentralización y democracia participativa, planteado por movimientos sociales, organizaciones ciudadanas y partidos de la nueva izquierda exitosos en las competencias electorales locales, en el caso de Quito no fue el resultado de una presión desde abajo (Segovia, 2013; Torres, 2002). Fue tan institucionalizado el diseño, tecnocrático incluso, que su elaboración se encargó a un equipo de consultores externos presidido por Augusto Barrera, entonces concejal de la ciudad (Segovia, 2013).

A pesar de que Barrera intervino directamente en el diseño del SGP, como candidato lo cuestionó porque no apuntaba a transformar las relaciones de poder en la ciudad. Fue una nueva estrategia para construir otro argumento a favor de una visión contenciosa de la política local. “Mi impresión es que antes había un concepto de funcionalización de la participación, era el caramelito para tener una gestión que en lo sustantivo no hacía referencia al interés general. (E)n la filosofía neoliberal no se modificaba la relación global del poder” (Barrera, entrevista en *El Telégrafo*, 22 de abril de 2013). La participación en Quito se ligó a un desarrollo organizacional promovido desde arriba por el Municipio, funcionalizado hacia los intere-

ses de Alianza País y volcado a legitimar la gestión de Barrera como alcalde y, a través suyo, a la revolución ciudadana y al presidente Correa. Un juego largo de encadenamientos políticos que van desde arriba hacia abajo para articular luego lo local con lo nacional. Barrera actúa como una suerte de intermediario entre las organizaciones populares y el presidente Correa, aunque en ese tránsito él acumule un capital político muy valioso como alcalde y como militante de Alianza País. Hay un giro político movimientista en la organización participativa que la diferencia de modelo anterior, menos ligado a una lógica partidaria o a los intereses políticos personales del alcalde Moncayo. Adicionalmente, habría que señalar que todo el andamiaje institucional hacia la nueva democracia participativa a nivel local dejó de lado el diseño anterior, para acogerse a las directrices establecidas tanto por la Constitución como por la legislación aprobada más tarde para asegurar su aplicación²⁰. De acuerdo con la nueva legislación, los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), como se los llama en la Constitución, debían conformar “Consejos Ciudadanos”, “consejos de Planificación” e “instancias de participación ciudadana”.

La acción organizativa del Municipio se concentró en los barrios periféricos del sur (Quitumbe y Eloy Alfaro) y el norte (Calderón), en los que el Municipio legalizó un significativo número de barrios populares. Durante la gestión de Barrera se legalizaron 250 barrios populares de un total de 450 que se encontraban en situación irregular. De los 250, 74 se encontraban en Quitumbe y 79 en Calderón. En esos barrios se concentraron algunas de las iniciativas de organización impulsadas desde el Municipio como política general: comités de seguridad (la cifra del Municipio habla de 1 138 comités), centros de desarrollo comunitario (40 en toda la ciudad), comités barriales, comités de adultos mayores, ligas barriales y voluntariados de jóvenes (Barrera, entrevista en *El Telégrafo*, del 2 de agosto de 2012). Todo ello, en palabras de Barrera, configura un movimiento vecinal muy poderoso en Quito (ídem.). El alcalde se ha encargado de mostrar la capacidad de movilización popular alcanzada por el Municipio bajo su conducción. El último acto de rendición de cuentas (noviembre de 2013) lo realizó en el Estadio del Sur,

20 Esos instrumentos son principalmente la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) y el Código de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Participación (Cootad, 2010).

adonde logró movilizar 19 mil personas para que asistieran a un acto tarimero, con calle de honor al alcalde, pantallas gigantes y espectáculos culturales, desde arriba hacia abajo.

Concluyo esta parte con un señalamiento final: la concepción de la ciudad levantada por la nueva izquierda busca generar una visión de conjunto y convergencia a través de grandes proyectos modernizadores, lo mismo que ocurre a nivel nacional. El proyecto insignia del municipio constituía el metro de la ciudad, una obra cuya construcción se estimó en 1 500 millones de dólares y que contaría con el apoyo del Gobierno central. Barrera usó la gran obra del metro para generar un imaginario de progreso –el Quito del futuro— con el cual pretendía llenar el vacío de una visión colectiva, integradora, provocada por su lógica de antagonismo, de la ciudad. Lo presentaba como un sistema moderno de transporte y movilidad llamado a cumplir múltiples funciones: mayor igualdad entre los ciudadanos, mayor dignidad y respeto a las personas, interacción entre ellas, respeto a los procedimientos y autoestima. “Significa bajar de esa condición del ‘último de la fila’, del rezagado, del ‘yo no puedo’, a recuperar la autoestima y que somos una ciudad cosmopolita” (Barrera, en entrevista en *El Telégrafo*, 20 de marzo de 2012).

Toda la lealtad hacia la nación

Dentro del modelo de organización territorial del poder establecido por la revolución ciudadana, el caso de Quito representa nítidamente la búsqueda de complementariedad entre niveles de Gobierno a partir de una visión compartida del proceso político en el que se encuentra inmerso el Ecuador. La complementariedad, y no los ideales de autonomía y autogobierno, rige como principio el funcionamiento del modelo territorial, con un sistema de competencias obligatorias para cada nivel de Gobierno. En un modelo centralizado y nacionalizante, la complementariedad implica una subordinación jerárquica de los Gobiernos locales al Gobierno central, como también de las comunidades e identidades locales hacia la comunidad e identidad política nacional. Parto de la idea de que la redistribución territorial del poder hay que entenderla como un proceso conflictivo, inestable, cuya dinámica depende de la relación entre actores nacionales y locales (Falleti,

2005). Desde esa perspectiva, la movilización de una lógica nacionalizante de la política por AP exige un acomodo de las dinámicas locales a la nacional, lo que supone, como muestra el caso de Quito, asumir un mismo horizonte político e ideológico. La implicación obvia de este argumento es que la revolución ciudadana castiga y rivaliza con aquellos Gobiernos locales no alineados políticamente con la revolución desde la reivindicación de alguna forma de autonomía frente al poder central. La dinámica nacionalizante de la política, desde la perspectiva territorial, no permite una articulación clara de los Gobiernos locales a sus respectivas sociedades; al contrario, terminan convertidos en correas de transmisión de las lógicas del centro hacia el territorio. La revolución premia a los militantes y castiga a los opositores locales, como muestra de modo claro la buena relación de Correa con Barrera y la pugna permanente, hostil, agresiva, con Jaime Nebot, el opositor alcalde de Guayaquil, convertido en su principal adversario político.

Eaton (2013) sostiene que, en las revoluciones bolivarianas, la oposición desde el centro hacia los procesos descentralizadores se radicaliza cuando en las ciudades gobiernan movimientos o partidos opositores, mientras que hay un mayor espacio a la autonomía cuando están gobernadas por miembros del mismo partido nacional. Mi argumento es ligeramente distinto: bajo lógicas estatales recentralizadoras y nacionalistas, el reparto del poder territorial se restringe y se rechaza de modo explícito la autonomía. De esa manera, el espacio político de las ciudades como lugares de experimentación con modelos de gestión, dinámicas participativas, procesos culturales e identitarios propios y diferenciados, queda reducido. En el caso de Quito, además, la lógica de antagonismo social reproduce la misma lógica de la política nacional. Eso ha tenido un impacto sobre la propia imagen del alcalde y de la ciudad. En Barrera, la lealtad al proyecto de la revolución era mucho más fuerte que su voluntad por configurar un proyecto autónomo de la ciudad.

Lo anterior se explica por la reconfiguración de las relaciones entre lo local y lo nacional dentro del proyecto político impulsado por la revolución ciudadana. El mapa de las nuevas articulaciones se orienta a partir del llamado retorno del Estado: de un lado, revierte la descentralización llevada a cabo en la década de los noventa en el marco de las críticas al Estado cen-

tralista y unitario; y, de otro, genera unas capacidades estatales -institucionales, políticas, simbólicas— para movilizarlas hacia todo el territorio desde una lógica nacionalizante²¹. Como señala con claridad el Plan del Buen Vivir 2013-2017, la revolución ciudadana disputa la centralidad del Estado en la determinación de la agenda pública a nivel nacional (p. 46). El modelo territorial aprobado por la Asamblea reafirmó la tesis de un Estado unitario con la obligación primordial de asegurar la “unidad nacional”. Como lo describió uno de los asesores españoles más influyentes en el debate territorial dentro de la Asamblea, el modelo acentuó la defensa de la unidad nacional frente al temor de Alianza País hacia las presiones indígenas para institucionalizar la plurinacionalidad y al discurso autonomista de la derecha guayaquileña (Viciano, 2009: 105)²². Los temores de la Constitución de 2008 con relación al tema territorial se muestran al prohibir de modo explícito cualquier secesión del territorio nacional (Ídem, 106) como si se hubiera tratado de una posibilidad cierta en la política ecuatoriana en el momento de redactar la nueva Carta Magna.

En lo sustancial, el nuevo modelo territorial definió un esquema ordenado y sistémico de competencias en contraposición al modelo completamente abierto de la Constitución de 1998, lo cual fue saludado como un avance positivo (Ruíz, 2013). La nueva propuesta creó un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo para todos los niveles de Gobierno. Sin embargo, lo que se objetó del nuevo modelo fue precisamente el poco grado de autonomía que dejaba para ejercer las competencias reconocidas a los GAD de manera descentralizada y autónoma, ya que debían circunscribirse a los lineamientos de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo, al haberse vuelto obligatorias (León, 2010: 15). En la Asamblea Constituyente, Alianza

21 Esa visión fue particularmente crítica de los planteamientos autonomistas de los grupos guayaquileños y del movimiento indígena con su tesis de un Estado plurinacional. A comienzos del nuevo milenio surgió en el Ecuador un movimiento autonomista desde varias ciudades del país. Los alcaldes de Guayaquil, Machala, Portoviejo, Babahoyo y Quevedo (todas ciudades costeñas), y Cuenca, Quito, Cotacachi y Bolívar (ciudades serranas) se unieron para demandar una reforma profunda del Estado centralista. Este grupo de alcaldes, provenientes de partidos distintos, exitosos en sus gestiones municipales, lanzó en enero de 2006 una proclama autonómica que se tradujo luego en un proyecto de Ley Orgánica de Autonomías, que nunca fue tratado por el Congreso.

22 El artículo 1 de la Constitución lo define así: “Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”.

País combatió la noción de autonomía y autogobierno levantada desde el regionalismo guayaquileño acusándolo de que escondía aspiraciones separatistas, de expresar la insubordinación permanente de los grupos de poder local a la presencia estatal. El propio alcalde de Quito hizo explícita esa posición de la siguiente manera: “La autonomía ha sido históricamente una bandera de las oligarquías locales para enfrentar al Estado nacional, mientras se usufructuaba de sus recursos y se controlaba la institucionalidad. La nueva Constitución plantea la autonomía como un instrumento para el equilibrio regional y el cambio del Estado al establecer responsabilidades claras para cada nivel de gobierno” (Plan de Gobierno Distrito Metropolitano de Quito, 2009: 9). En realidad, la noción de autonomía quedaba políticamente neutralizada, desactivada, aunque no era expulsada del léxico oficial. Por eso, la Constitución de 2008 habla de gobiernos descentralizados autónomos (GAD), como si los dos términos fueran equivalentes y aludieran a un mismo proceso de distribución del poder territorial. La crítica a los autonomismos regionales e indigenasservía para enarbolar la bandera nacionalista, justificar la intervención del Estado en los territorios y volver sobre la idea del Estado como el agente democratizador por excelencia de las sociedades locales y sus estructuras de poder. Las competencias del Estado central aumentaron de las cuatro generales establecidas en la Constitución de 1998 a doce (Cuadro # 4)²³. A partir de esa redefinición competencial del centro, se repartieron las responsabilidades entre los demás niveles de Gobierno. La estructura del poder territorial se desplazó hacia el centro, en desmedro de las periferias, impulsado por la movilización permanente de un nacionalismo identitario. La Secretaría de Planificación del Gobierno definió esa orientación política de la revolución como “una reacción antielitista, una recuperación de los sentidos de pertenencia nacional y un extenso sentimiento de soberanía en amplias capas de la población” (Senplades, 2009: 25). Para Alianza País, el proyecto de construcción nacional había quedado diezmado durante el período neoliberal al haberse impulsado las estructuras locales bajo la consigna de una descentralización desorganizada, incoherente y privatizadora (ídem, 35). En

23 Este tema generó mucha controversia en Guayaquil, siendo una de las razones para que los grupos autonomistas, con Nebot a la cabeza, se opusieran al nuevo régimen territorial. También ha sido el tema de una permanente disputa con el movimiento indígena alrededor de la tesis del Estado plurinacional incorporada a última hora en el texto constitucional y de modo muy marginal.

el giro posneoliberal, el retorno del Estado se piensa no solo frente a la necesidad de regular y controlar el mercado, sino también frente al territorio, sus estructuras de Gobierno y la producción simbólica de la identidad nacional. La crítica al neoliberalismo quedó inscrita en una narrativa histórica de más largo alcance respecto de un proceso inconcluso, inacabado, de formación del Estado nacional que urgía completar.

El radicalismo antineoliberal de la revolución ciudadana soslayó todo el rico debate provocado por la amplia agenda de la reforma estatal en los años noventa. La descentralización planteó una revisión de los procesos históricos de formación del Estado nacional en su relación con las sociedades locales y sus posibilidades de autogobierno democrático. Si históricamente los poderes locales fueron considerados como ámbitos de colonización y conquista del centro, ya fuera para consolidar la integración y la unidad nacional o para promover la modernización de estructuras tradicionales de poder, con los debates planteados por la descentralización, esos mismos espacios locales adquirieron un nuevo rostro: territorios con derechos, territorios injustamente tratados por el centro, territorios para la construcción de ciudadanías y democracias participativas, con identidades y expresiones culturales propias. La visión de las regiones y los poderes locales como obstáculos para la formación del Estado nacional empezó a ser revertida gracias al elogio de lo local y de las ciudades como espacios políticos en los contextos globalizadores (Carrión, 2008; Borja, 1998, 2003; Borja y Castel, 2003). La reivindicación de las regiones y de los espacios locales cuestionó las estrategias centralizadoras de construcción del Estado y pertenencia territorial. La crítica al centro entrañó, desde esta visión, una demanda por redistribuir el poder territorial, la propia soberanía y los recursos simbólicos de producción identitaria. El debate adquirió un tono completamente nuevo. La democratización dejó de estar vinculada a la presencia activa del Estado céntrico, a su capacidad de proyectarse, penetrar e integrar el territorio nacional; para ser relacionada con una nueva proximidad de los Gobiernos a las comunidades locales a través de dinámicas de ciudadanización diferenciales. La descentralización también estuvo ligada a una devolución del poder por parte del Gobierno central hacia las sociedades locales, como si el Estado lo hubiese usurpado y monopolizado de modo ilegítimo. El fortalecimiento del Gobierno local se ligó a la distribución del poder territorial como una dimensión más

del proceso democratizador, teniendo como eje la redefinición del propio Estado centralista. Dos temas aparecieron ligados a la distribución del poder territorial: por un lado, la representación de los territorios en la geografía política de los Estados nacionales (Barrera, 2007: 190); y, por otro, la construcción de ciudadanías participativas en el ámbito de los Gobiernos locales. La descentralización abrió una nueva arena de lucha política por la división de poderes y recursos entre niveles de gobierno dentro del Estado, que resultaría muy inestable y contingente, y en absoluto irreversible (Keaton, 2004).

La reacción nacionalista a la descentralización en el Ecuador derivó de una percepción de fragmentación territorial e identitaria provocada por el elogio de lo local. Como puso el propio Barrera en un artículo publicado en el inicio mismo de la revolución: “El equívoco está presente: lo local se afianza en el descalabro de lo nacional (...); a la vez, lo nacional no alcanza a construir una propuesta sistémica, proactiva y transformadora” (Barrera, 2007: 176). La orientación municipalista del proceso, el desordenado camino que siguió en medio de un sistema partidario polarizado, la búsqueda de recursos sin asumir competencias claras, llevaron a algunos autores a sostener que la descentralización había reforzado la tendencia hacia la fragmentación territorial iniciada desde el retorno a la democracia (Carrión, 2007)²⁴. Otros, en cambio, subrayaron una paradoja (Ortiz, 2004): un exitoso proceso de consolidación de Gobiernos locales en muchas ciudades del país al mismo tiempo que una inestabilidad permanente de la política nacional.

La respuesta de la revolución siguió la idea de que las soluciones a los problemas deben necesariamente ser nacionales, tesis ampliamente cuestionada en los noventa por los diversos localismos y regionalismos emergentes; pero también que la nación debe constituirse como el referente primario de la identidad colectiva de los ecuatorianos, por encima de todo particularismo. El programa de Alianza País incorporó la nación como un elemento clave de cohesión política, como un recurso de legitimación del retorno estatal y de la nueva élite en el poder. Se estableció una relación de continuidad y diferencia con la tradición desarrollista de los años setenta. “Desde el punto de vista

24 Algunos datos muestran este proceso de fragmentación territorial: en 1981, Ecuador tenía 227 parroquias urbanas y 720 rurales, un cuarto de siglo después había 395 parroquias urbanas y 779 rurales. En 1979, Ecuador tenía 114 municipios, y en 2007, 219. En 1979, Ecuador tenía 20 provincias, en 2007, tenía 22 (Carrión, 2007: 214).

de la política de desarrollo, la diferencia principal es que, para esta última, el concepto de nación no existe, mientras que, para el nuevo enfoque, el agente fundamental es la nación, que usa su Estado para promover el desarrollo y la identidad nacional” (Senplades, 2009: 26).

El trabajo identitario se desplazó de lo local hacia lo nacional, donde se construye y recrea una comunidad política con dimensión moral, ética y colectiva superior a todas las demás. La estrategia nacionalizante busca cortar todo vínculo entre territorio e identidad como sustento de comunidades políticas locales con demandas de autogobierno. Si bien se reconocen particularismos culturales, se los despoltiza con relación al territorio. La nación es la identidad territorial por excelencia, la única con plena legitimidad política. Alianza País se ve a sí mismo como un movimiento portador y generador de un sentimiento nacional, para lo cual apela a símbolos, emociones, consignas, rituales alrededor de la Patria. Varios ejemplos ilustran lo dicho. A lo largo de las carreteras del país, reconstruidas con una inmensa inversión pública, se encuentran innumerables vallas con eslóganes como los siguientes: “Tenemos carreteras de primera, tenemos patria”, “Tenemos puentes que nos unen, tenemos patria”. También vallas con la consigna estrella de la revolución: “La Patria Avanza”. Las publicidades de televisión han sido permanentes durante los siete años de revolución, y todas ellas concluyen con el mismo estribillo: “Avanzamos Patria”. Cada vez que el presidente de la República ingresa a un acto público, se canta “Patria tierra sagrada”. La más reciente consigna dice así: “Siete años de revolución, la Patria brilla”. El nacionalismo de la revolución asigna a la patria una agencia moral y una autoridad política²⁵. La patria es una entidad colectiva encarnada y movilizadora por el grupo gobernante. A través de ellos, la patria se da a sí misma un Estado propio, para parafrasear a Brubaker (1995). Asume que un Estado sin nación es imperfecto, incompleto, expuesto a múltiples fragmentaciones culturales y territoriales, a una crónica inestabilidad política y a luchas regionales. El nacionalismo también genera un sentimiento de unidad para combatir la opresión externa, protege la nación de fuerzas foráneas, es defensivo, proteccionista (Brubaker: 1995: 277). Los enemigos aparecen retratados como antipatriotas (*idem.*, 278). Brubaker sostiene que los nacionalistas no se ven como los creadores de la

25 Las ideas sobre nacionalismo siguen la orientación teórica plantea por Brubaker (1995, 1998).

nación –un campo siempre en disputa y contingente—, sino como quienes la interpretan y encarnan de modo genuino, auténtico. Asimismo, como ocurre con Alianza País, asumen que la patria en este caso existía antes de la revolución ciudadana y que ésta apenas la ha sacado del olvido.

La vocación patriótica del Gobierno se hizo explícita desde el inicio de su gestión, en enero de 2007. En su discurso de posesión, Correa habló de la necesidad de “volver a tener patria”. El nuevo Gobierno fue retratado como el compromiso de un grupo de ciudadanos dispuesto a liberar a la patria de quienes la habían mantenido secuestrada. “De esta forma, empezamos esta cruzada llamada Alianza País, más que como un lema, como una esperanza: la patria vuelve y, con ella, vuelve el trabajo, vuelve la justicia, vuelven los millones de hermanos y hermanas expulsados de su propia tierra en esa tragedia nacional llamada migración” (Correa, 2007: Discurso de posesión). La cruzada que iniciaba Alianza País buscaba rescatar la dignidad de la patria. Por eso, en su discurso de posesión, Correa sostuvo que, a partir de ese momento, “la patria ya no está en venta”, con la cual se convertía en la “patria de todos”. Correa la exalta como un “fuego de amor”, presente “con toda intensidad en el país desde el 15 de enero de 2007... , la Patria, como lo predijo Espejo, está resucitando, y aquello solo un ciego del alma lo podría negar” (Correa, Informe a la Nación, 2012). La revolución define este horizonte de pertenencia a una comunidad política como un deber moral de todos los ciudadanos. De allí que la patria sea el lugar en el que el egoísmo de los individuos, exacerbado por el mercado, puede encontrar su realización ciudadana, casi su propia redención republicana. Como ha señalado Beatriz Zepeda (2010: 160), al proyecto de Alianza País lo mueve un espíritu teleológico: completar la anhelada tarea inconclusa de la integración de la nación ecuatoriana (Zepeda, 2010: 160).

Al impulso nacionalizante de la política, que quiere desatar el sentimiento de patria en todo el territorio, le acompaña un impulso recentralizador del poder estatal, desde cuatro dimensiones: a) una ampliación de las competencias exclusivas del Gobierno central, como ya se anotó; b) la bonanza fiscal sin precedentes de los últimos siete años, que permite que el Gobierno central despliegue un activismo por todo el territorio mediante vastos programas de inversión pública y gasto social, lo que contrasta con las debacles fiscales de las décadas de los ochenta y noventa cuando la actividad

del Estado se vio seriamente restringida y colapsada en muchas áreas (Cuadro # 5)²⁶; c) un Poder Ejecutivo muy reforzado en sus capacidades institucionales y burocráticas, tanto así que en siete años se han creado cinco ministerios nuevos y nueve secretarías nacionales. En conjunto, el Poder Ejecutivo está hoy integrado por 21 ministerios, siete ministerios coordinadores y nueve secretarías nacionales. Y d) la consolidación de un liderazgo centrado en el personalismo y el despliegue carismático de Correa, que se mueve todo el tiempo por el territorio. Esa circulación constante por el territorio amalgama el personalismo de Correa al Estado y a la patria, que se desplazan con él. En los siete años de Gobierno, el presidente ha realizado 357 enlaces ciudadanos en un número casi igual de ciudades del país. Cada enlace implica la movilización de la parafernalia estatal hacia el lugar donde se realiza el evento —tarrima, pantallas, equipos—, reuniones previas del Gabinete en la localidad y, por lo general, algún acto cultural. En los eventos, Correa informa, durante al menos tres horas, sus actividades de la semana, descalifica a sus opositores y saluda los avances de la patria. Se trata, pues, de un centro que se desplaza por el territorio para mostrar su presencia, tejer el territorio como parte de la misma patria y sujeto al mismo liderazgo y conducción política.

En el contexto de la bonanza fiscal, el nuevo centro ha establecido una relación contradictoria con los Gobiernos locales y sus ámbitos territoriales: transferencias mayores de recursos a los GAD, una amplia presencia suya a través de un vasto programa de inversión pública y gasto social, y mayor densidad institucional, administrativa y burocrática; desde el lado estrictamente político, como ya he sugerido, el efecto ha sido un recorte del espacio en el que pueden configurarse efectivamente como Gobiernos de sus sociedades locales. Los GAD tienen más recursos pero menos espacio político para ejercer las competencias asignadas a ellos de un modo autónomo. En términos absolutos, las transferencias del Gobierno central a los municipios pasaron

26 Si bien el fortalecimiento fiscal del Gobierno central se sustenta en precios de petróleo inusualmente altos a lo largo de los últimos cinco años —como muestra, el Cuadro # 5—, también se debe a una potente política de recaudación tributaria, a una exitosa renegociación de la deuda externa, que redujo sustancialmente el peso en los egresos; y una renegociación de contratos petroleros. Todo ello ha permitido que la revolución ciudadana ponga en marcha una política fiscal expansiva, con una tasa de crecimiento promedio del gasto público del 25 % anual. El reforzamiento de la capacidad fiscal del Estado se muestra en el crecimiento del gasto público con relación al PIB: del 24,3 % que representaba en 2000, trepó al 43 % en 2012.

de 742,9 millones en 2006 a 1 787,5 millones en 2011, y a los consejos provinciales de 308,7 millones a 742 millones en el mismo período. En términos fiscales, el Ecuador es hoy un país más descentralizado que a inicios del nuevo milenio, ya que, en 2012, el 23,94 % del Presupuesto General del Estado se transfiere a los Gobiernos descentralizados, cuando en 2000 apenas alcanzaba al 9%. Este dato muestra, de todos modos, un fortalecimiento de los Gobiernos locales y provinciales en el contexto del Estado ecuatoriano. En general, los presupuestos de los municipios han crecido sustancialmente en los últimos años, lo que les ha permitido mejorar sus capacidades de inversión y gasto. Los ingresos del presupuesto municipal de Quito han crecido a una tasa anual del 25 % entre 2008 y 2012. De ese crecimiento, el monto mayor corresponde a las transferencias del gobierno central, que representan hoy el 50 % de los ingresos totales, frente al 30 % que representaban en 2008. En el caso del Municipio de Quito, los gastos de inversión pasaron del 59 % del total en 2008 al 70 % en 2012. Se trata de una tendencia general de los Gobiernos locales condicionada por la nueva legislación en torno a la transferencia de recursos. Para finalizar, hay que señalar que, si bien el gasto estatal se ha vuelto más descentralizado, los Gobiernos locales también son más dependientes de las transferencias estatales. En el caso del Municipio de Quito, desde 2009 los ingresos por transferencias estatales superan a los ingresos propios, lo que constituye, en cambio, un signo de debilidad financiera²⁷.

Conclusiones

Los procesos de configuración de las ciudades como espacios políticos en el Ecuador se han visto expuestos a permanentes cambios de orientación de los programas de reforma estatal. En una arena movедiza, cambiante, sujeta a la contingencia política, sin acuerdos duraderos, no ha sido fácil consolidar una estructura estable de distribución territorial del poder, dentro de la cual los municipios puedan afirmarse como autogobiernos locales. Si en la década de los noventa predominó una tendencia errática hacia la descentralización y las

27 Todos los datos presentados en esta parte del artículo fueron recabados por Daniela Fernández de Córdova en su trabajo como asistente de investigación del Departamento de Estudios Políticos.

autonomías, en medio de un elogio de lo local y un deterioro simultáneo de las capacidades del Gobierno central; a partir de 2007, con la revolución ciudadana, el Ecuador hizo un viraje en la dirección contraria. En el caso ecuatoriano, el giro a la izquierda, con su proclama posneoliberal, se ha traducido en un proceso de recentralización estatal reforzado por una lógica nacionalizante de la política. Este nuevo impulso, como se vio, vino acompañado de un hecho inédito en Ecuador: la conformación de Alianza País como un movimiento con una sorprendente capacidad de proyección nacional, articulado por una estructura de liderazgo personalista y carismática.

En este contexto de nueva transición estatal, el análisis del Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito permite ver las orientaciones que tomó el giro a la izquierda en un Gobierno local cuando éste se produce como un eco, una proyección, de lo nacional hacia lo local, desde arriba hacia abajo. Como intenté mostrar, el giro produjo un cambio sustancial en el sistema de representación política y partidaria de la ciudad, introdujo una retórica nueva en el espacio local y redefinió el modelo de gestión a partir de una concepción renovada de lo público. A la vez, en medio de la bonanza fiscal del Estado, el Municipio de Quito, como todos los del país, se benefició de un flujo enorme de recursos y transferencias del Gobierno central, que mejoró sus capacidades de inversión pública, aunque generó mayor dependencia fiscal. Al mismo tiempo, la tesis del alcalde Barrera de privilegiar la complementariedad entre niveles de gobierno por fuera de cualquier reivindicación de autonomía, tesis que la revolución rechaza *tout court*, permitió una relación fluida entre el Municipio y el Gobierno central.

La pregunta que se levanta sobre el modelo territorial impulsado por Alianza País puede resumirse así: ¿cómo lograr que la lógica estatal admita un límite a su propia proyección territorial sobre la base del reconocimiento de otras comunidades políticas con tanta legitimidad democrática como la nacional en sus respectivos ámbitos territoriales? La autonomía, entendida como un espacio de ejercicio de cierta soberanía política sobre el territorio (Maíz, 2008), constituye una condición para que las ciudades puedan configurarse como espacios de autogobierno, experimenten con modelos de gestión, con dinámicas participativas de construcción ciudadana, con producciones identitarias. Sin embargo, en el caso de Quito, se vio cómo ese espacio quedó desdibujado cuando el plan de Gobierno de la ciudad

tradujo a nivel local los lineamientos, objetivos, valores, orientaciones ideológicas e incluso los antagonismo discursivos planteados por la revolución para el ámbito estatal nacional. Por esa vía, el Gobierno de la ciudad operó más como una correa de transmisión de las lógicas nacionalizantes de la revolución y de Alianza País que como expresión de la propia especificidad de la sociedad local. Aún más, la legitimación de Barrera como alcalde quedó condicionada al encadenamiento del proceso local con el nacional.

La fusión de un centro estatal fortalecido, con un discurso de permanente exaltación del ideal comunitario de la patria, y un movimiento y liderazgo con proyección hegemónica sobre lo nacional demandan una subordinación de los Gobiernos locales a ese proyecto mayor, con el riesgo de ser castigados, hostilizados —como ocurre con Guayaquil—, cuando los espacios locales o provinciales insinúan distanciarse del proyecto nacional y concebirse como autogobiernos. En medio de la exaltación a la patria, todo el proceso simbólico de construcción identitaria se desplaza desde lo local hacia lo nacional. Con ello, se rompe el vínculo que puede unir políticamente la identidad local al territorio y al autogobierno. Como he sostenido, bajo una lógica dominante de constitución de lo nacional estatal, el territorio pasa a ser un dominio político soberano de quienes movilizan y creen encarnar, desde su propio particularismo, los ideales del Estado y la nación.

La derrota aplastante de Barrera en su intento por reelegirse como alcalde de la ciudad —en las elecciones de febrero de 2014 perdió por 20 puntos de diferencia frente a un candidato de centro derecha— mostró una reacción de los votantes de Quito a la pérdida de autonomía, identidad y diferenciación del Gobierno local frente al proyecto estatal. A la vez, la estrategia de llevar a la ciudad las mismas lecturas políticas y lógicas de antagonismo social establecidas para la lucha estatal, lejos de legitimarlo en la Alcaldía, terminaron generándole un escenario adverso. El candidato triunfador, Mauricio Rodas, se impuso en esa elección con un discurso que reivindicó la autonomía de la ciudad frente a un proyecto centralizador y nacionalista que ve en los territorios espacios a ser conquistados y subordinados a una misma lógica. Barrera y su Gobierno de izquierda en la ciudad no comprendieron las nuevas configuraciones territoriales del poder, que asignan a las ciudades un rol nuevo en la configuración del Estado. Al no

haber reconocido las nuevas lógicas territoriales, condujo a la izquierda a un tránsito efímero, frustrante, por el Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito.

Bibliografía

- Barrera, Augusto (2007), "Estado, sociedad y territorio: el debate actual sobre descentralización y autonomías en la región andina", *Nueva Sociedad* N.º 210: 189-202.
- Beasley-Murray, Jon (2010), "Constitutional Power and the Caracazo: The Exemplary Case of Venezuela", en Jon Beasley Murray, Maxwell Cameron y Eric Hersberg (editores), *Latin America's Left Turns. Politics. Policies and Trajectories of Change*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, pp. 127-145
- Borja, Jordi (1988), *Estado y ciudad. Descentralización política y participación*, Madrid: PPU.
- (2003), *La ciudad conquistada*, Madrid: Alianza.
- Borja, Jordi, y Manuel Castells (1997), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la informática*, Madrid: Taurus.
- Burbano de Lara, Felipe (2012), "Movimientos regionales y autonomías políticas en Bolivia y Ecuador", tesis doctoral, Universidad de Salamanca.
- Burbano de Lara, Felipe (1997), *Antecedentes de la 'nueva' democracia. La ilusión de los años 60 y 70*, Quito, Cordes, Konrad Adenauer Stiftung.
- Brubaker, Rogers (1998), "Myths and misconceptions in the study of nationalism", en John Mall (editor), *The State of the Nation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Brubaker, Rogers (1995), "National Minorities, Nationalizing States, and External National Homelands in the New Europe", en *Selected Works of Rogers Brubakers*, Los Ángeles, University of California.
- en Cameron A., Maxwell, Hersberg, Eric (editores) (2010), *Latin America's Left Turns*, Lynne Rienner Publishers, London.
- Cameron A., Maxwell, Sharpe. E., Kenneth (2010). "Andean Left Turns: Constitutional Power and Constitutional Making", en Jon Beasley Murray, Maxwell Cameron y Eric Hersberg (editores), *Latin America's Left Turns. Politics. Policies and Trajectories of Change*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, pp. 61-81
- Carrión, Fernando (2007), "Autonomía regional", en *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Fernando Carrión (comp.), 373-388. Quito, Flacso-Ecuador, Senplades, GTZ, Cosude, PDDL, Prodesimi, BTC.

- Carrión, Fernando (2008), “La descentralización como geometría variable”, en *Descentralizar: un derrotero a seguir*, Fernando Carrión y Briggitta Villaronga (comps.), 33-51, Quito: Flacso-Ecuador, InWent-Senplades.
- Conaghan, Catherine (2011), “Ecuador: Rafael Correa and the citizens revolution”, en Levitsky, Steven, y Roberts M. Kenneth (editores) (2011), *The Resurgence of the Latin American Left*, The John Hopkins University Press, Baltimore, pp. 260-283
- De la Torre Carlos, y Arnson, Cynthia (editors) (2013), *Latin American Populism in the Twenty-First Century*, Baltimore, Woodrow Wilson Center, The John Hopkins University Press.
- De la Torre, Carlos (2013), “Rafael Correa, un populista del siglo XXI”. En Sebastián Mantilla y Santiago Mejía (editores), *Balance de la Revolución Ciudadana*, Quito, Editorial Planeta, pp. 151–170.
- De la Torre, Carlos (2103b). “El tecnopopulismo de Rafael Correa. ¿Es compatible el carisma y la tecnocracia?”, en *Latin American Research Review*, Vol. 48, No 1. pp. 24-43.
- De la Torre, Carlos (2013c), “In the Name of the People: Democratization, Popular Organizations, and Populism in Venezuela, Bolivia, and Ecuador”, en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No 95, pp. 27–48.
- De la Torre, Carlos, y Catherine Conaghan (2009), “The hybrid campaign: tradition and modernity in Ecuador’s 2006 presidential campaign”, *The International Journal of Press/Politics*, vol. 14, Issue 3, 335-352.
- Eaton, Kent (2004), *Politics beyond the capital: the design of subnational institutions in South America*, Estados Unidos, Stanford University Press.
- Eaton, Kent (2010), “The Centralism of ‘Twenty-First-Century Socialism, Recentralising Politics in Venezuela, Ecuador and Bolivia”. *Journal of Latin American Studies*, volume 45, Issue 03, August 2013, pp. 42 -450.
- Echeverría, Julio (2013), “Semántica de la Revolución”, en Sebastián Mantilla y Santiago Mejía (editores), *Balance de la Revolución Ciudadana*, Quito, Editorial Planeta, pp. 401-422.
- Falleti, Tulia (2005), “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”, *American Political Science Review*, volume 99, no 3, agosto 2005, pp. 327-346.
- Falleteo, Enzo (1991), “Notas para el análisis del proceso político ecuatoriano”, en *Gobierno y política en el Ecuador contemporáneo*, Luis Verdesoto (coord.), Quito:, Ildis.
- Freidenberg, Flavia, y Manuel Alcántara (2001), “Cuestión regional y política en el Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional”, *América Latina Hoy*, N.º 27: 123-152, Salamanca:, Ediciones Universidad de Salamanca.

- (2001), *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*, Quito, Flacso Ecuador.
- Goldfrank, Benjamin (2011), “The Left and Participatory Democracy: Brazil, Uruguay and Venezuela”, en Levitsky, Steven, y Roberts M. Kenneth (editores), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore, The John Hopkins University Press, pp. 162-184.
- Hernández, Virgilio, y Buendía, Fernando (2011), “Ecuador: avances y desafíos de Alianza País”, *Nueva Sociedad* No. 234, pp. 129-142.
- León, Jorge (2010). “La territorialización de la política en el Ecuador contemporáneo”, en *Democracia intercultural y representación política en América Latina*, varios autores, 171-192, La Paz, UMSS-PNUD.
- Levitsky, Steven, y Roberts M. Kenneth, (2011), “Introduction: Latin America’s Left Turn: A Framework for Analysis”, en Levitsky, Steven, y Roberts M. Kenneth (editores), *The Resurgence of the Latin American Left*, The John Hopkins University Press, Baltimore, pp. 1-30.
- Levitsky, Steven, y Roberts M. Kenneth (editores), (2011), *The Resurgence of the Latin American Left*, The John Hopkins University Press, Baltimore.
- Maíz, Ramón (2008), “XI Tesis para una teoría política de la autonomía”, en *Estados y autonomías en democracias contemporáneas*, Natividad Gutiérrez Chong (coord.), 17-44, México, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Plaza y Valdez.
- Mainwaring, Scott, y Jons, Mark (2003), “The Nationalization of Parties and Party System: an Empirical Measure and an Application to the Americas”, Kellogg Institute, *working papers* # 304.
- O’Donnell, Guillermo (2004), “Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para la discusión”, en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, varios autores, 149-192. Buenos Aires: PNUD.
- Ortiz, Santiago (2004), *Cotacachi: una apuesta a la democracia participativa*, Quito, Flacso – Sede Ecuador.
- Pachano, Simón (2007), “El territorio de los partidos. Ecuador: 1979-2002”, en *La trama de Penélope. Procesos políticos e institucionales en el Ecuador*, Simón Pachano (coord.), Quito, Flacso Ecuador, Idea, Agora Democrática, IMD, 133-172.
- Pachano, Simón (2013). “RC – R’C’ = 0”, en Sebastián Mantilla y Santiago Mejía (editores), *Balance de la Revolución Ciudadana*, Quito, Editorial Planeta, pp. 401-

422.

Panebianco, Angelo (2009), *Modelos de partido, organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza Editorial.

Paramio, Ludolfo (2007), “Giro a la izquierda y regreso del populismo”, *Nueva Sociedad* N.º 205: 62-74.

Polga, John (2013), “Overcoming the Regional Cleavage? The (Unprecedented) Territorial Nationalization of Alianza PAIS”, working paper.

Ramírez, Franklin (2007), “Mucho más que dos izquierdas”, *Nueva Sociedad* N.º 205, 62-74.

Ramírez, Franklin, (2011, “Desencuentros, convergencias, polarización (y viceversa). EL gobierno ecuatoriano y los movimientos sociales”. *Nueva Sociedad* N.º 227, 83-103.

Ruíz Giraldo, Carlos (2013), “La transición hacia una nueva forma de descentralización: EL proceso de reforma del Estado en Ecuador a raíz de la aprobación de la Constitución de 2008”, en Anita Krainer y María Fernand Mora (coordinadoras), *Actores, procesos y retos de la descentralización. Una mirada retrospectiva a la década 1998-2008*, Quito, Flacso-Ecuador – GIZ, pp. 95-135.

Segovia, Susana (2013), “Democracia participativa y organizaciones sociales en Quito. Del dicho al hecho: la implementación del sistema de Gestión Participativa en la zona centro”, tesis de maestría, Quito, Flacso-Ecuador.

Senplades (2013), Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, Quito.

Senplades (2009), *Recuperación del Estado nacional para alcanzar el Buen Vivir, memoria bienal 2007- 2009*. Quito, Senplades.

Torres, Víctor Hugo (2002), “La participación en Quito. La experiencia del Sistema de Gestión Participativa del Distrito Metropolitano de Quito”, en varios autores, *La participación en Quito, miradas plurales*, Quito, Ecuador, Abya-Yala.

Viciano, Roberto (2009), “Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la Constitución ecuatoriana de 2008”, en *La nueva Constitución del Ecuador, Estado, derechos e instituciones*, Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini (eds.), 105-117. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.

Weber, Max (1974), *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, tomo II, pp. 695-700, y 847-889.

Zepeda, Beatriz (2010), “Construyendo la nación en el siglo XXI: la ‘Patria’ en el discurso del presidente Correa”, en *Transiciones y rupturas. El Ecuador en la*

segunda mitad del siglo XX, Felipe Burbano de Lara (coord.), 159-196. Quito, Flacso-Ecuador, Ministerio de Cultura.

Otras fuentes citadas

Rafael Correa, Enlace ciudadano, 23 de febrero, 2013.

Rafael Correa, discurso de posesión, enero 2007.

Rafael Correa, Informe a la Nación, agosto 2012.

Plan de Gobierno Distrito Metropolitano de Quito, 2009.

Augusto Barrera, entrevista *El Telégrafo*, 2 de agosto de 2012.

Augusto Barrera, Entrevista *El Telégrafo*, 22 de abril de 2013.

Cuadros

Cuadro # 1 Composición de la Asamblea Constituyente		
Partidos	Asambleístas	Porcentaje
Alianza País	80*	61,5
PSP	18	13,8
Prian	8	6,1
PSC	5	3,8
RED	3	2,3
MPD	3	2,3
ID	3	2,3
Pachakítik	2	1,5
Uno	2	1,5
Otros	6	4,6
TOTAL	130	
*73 propios y 7 en alianza		

Fuente: Tribunal Supremo Electoral

Cuadro # 2 Elección de alcaldes y prefectos 2009		
Partido o movimiento	Prefecturas	Alcaldías
Alianza País	9	71
Pachakútik	4	35
PSP	4	30
Movimientos provinciales	3	38
Movimiento Municipalista	2	20
Otros	1	27
TOTAL	23	221

Fuente: Tribunal Supremo Electoral

Cuadro # 3 Candidatos a la Alcaldía de Quito con mayores votaciones			
Elección	Candidato	Partido	% de votos
1978	Álvaro Pérez	Partido Liberal, PSC y PC	52
	Mario Arias		
1984	Gustavo Herdoíza	Partido Demócrata	35,79
	Pedro José Arteta	Partido Liberal	25,19
1988	Rodrigo Paz	Democracia Popular	34,92
	Fabian Alarcon	Frente Radical Alfarista	31,58
1992	Jamil Mahuad	Democracia Popular	53
	Fabian Alarcon	Frente Radical Alfarista	39
1996	Jamil Mahuad	Democracia Popular	59,34
	Federico Pérez	Frente Radical Alfarista	33,5
2000	Paco Moncayo	Izquierda Democrática	57,1
	Roque Sevilla	Democracia Popular	31,7
2004	Paco Moncayo	Izquierda Democrática	55,05

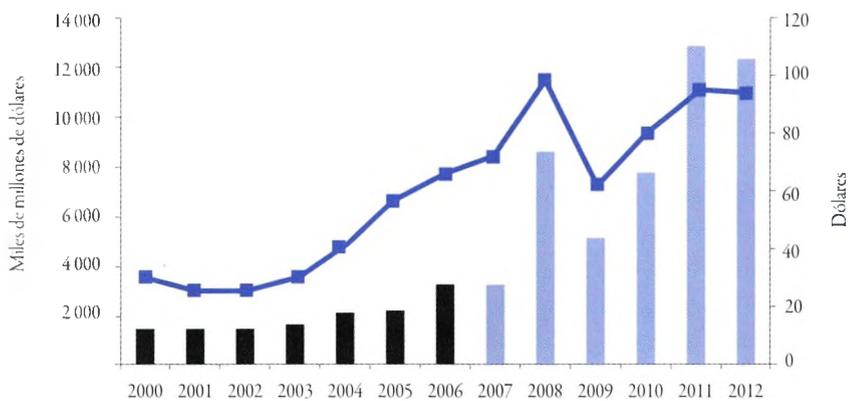
	Rodrigo Paz	Democracia Popular	36,46
2009	Augusto Barrera	Alianza País	43,14
	Antonio Ricaurte	Vive-Municipalismo	27,02
2014	Mauricio Rodas	SUMA	58,55
	Augusto Barrera	Alianza País	38,01

Fuente: El Comercio, 11 de mayo de 2013, Consejo Nacional Electoral

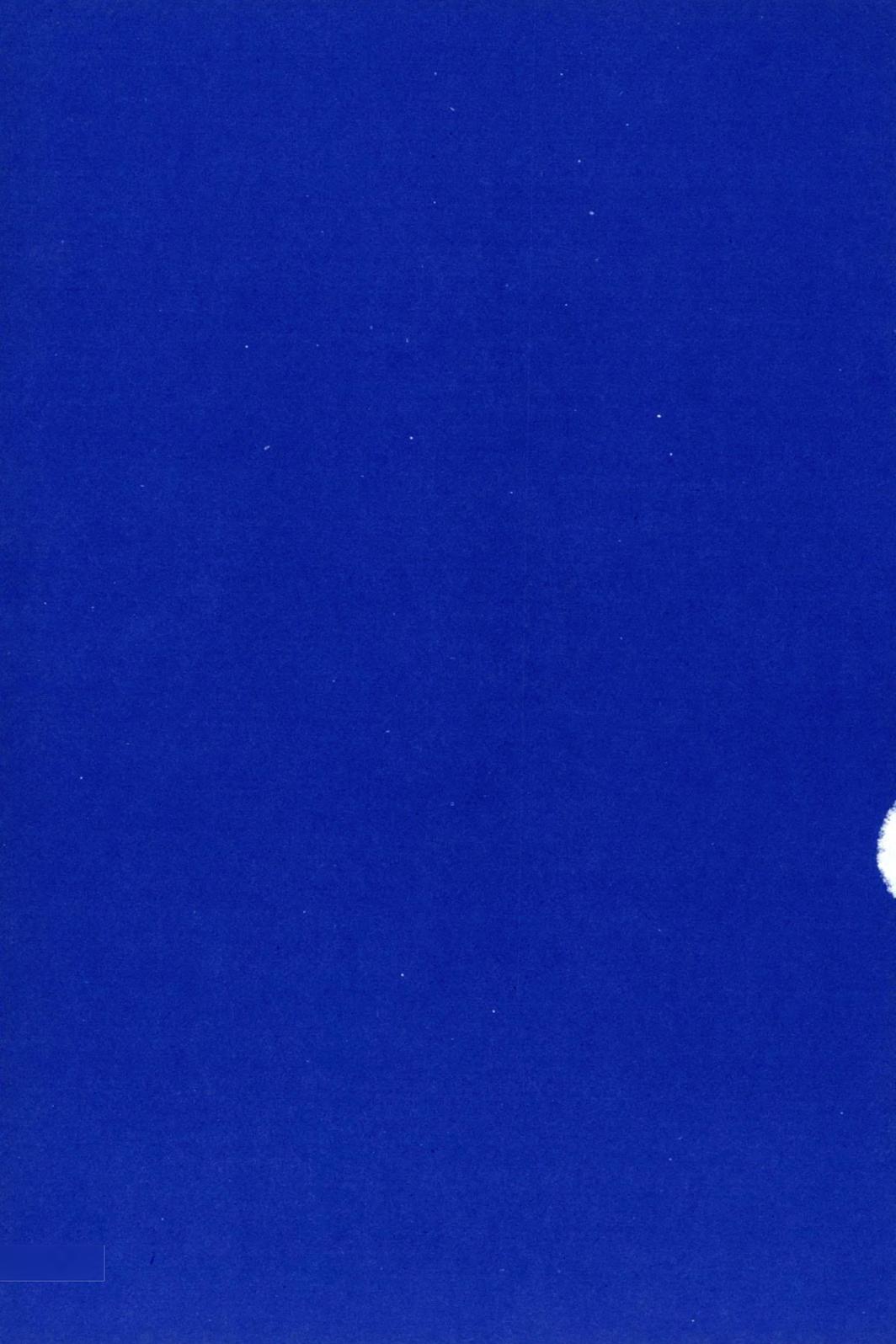
Cuadro # 4:
Competencias exclusivas del Gobierno central

Constitución 1998	Constitución 2008
Defensa y seguridad nacional	Defensa y seguridad nacional
Política exterior y relaciones internacionales	Política exterior y relaciones internacionales
Política económica y tributaria	Política económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.
Endeudamiento externo	
	Registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio
	Planificación nacional
	Políticas de educación, salud, vivienda
	Áreas naturales protegidas y recursos naturales
	Manejo de desastres naturales
	Las que correspondan aplicar como resultado de tratados internacionales
	Espectro radioeléctrico y régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos, aeropuertos.
	Recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales
	Control y administración de las empresas públicas nacionales.

Cuadro # 5: Ingresos petroleros y precio del petróleo



Fuente: Banco Central del Ecuador, Bloomberg.
Elaboración: Daniela Fernández de Córdova



¿Construyendo ciudadanía desde la izquierda? El caso de La Paz

Moira Zuazo¹

1 **Moira Zuazo:** es doctora en Ciencias Sociales y profesora de la UMSA. Fabiola Aparicio colaboró como ayudante de investigación, por lo cual le expreso mi mayor agradecimiento.

La crisis de la democracia como oportunidad

A fines de la década de los setenta, la sociedad boliviana reconquistó la democracia. Menos de 20 años después, el sistema democrático mostraba ya un proceso de deterioro y, para la mayoría de la población, la democracia significaba una promesa incumplida.

El primer Gobierno elegido democráticamente fue la Unidad Democrática y Popular UDP (1982-1985), una amplia coalición de izquierda que articuló todas las fuerzas de izquierda importantes y una fracción del viejo MNR². La UDP mostró una gestión política deficiente que no lograba construir acuerdos ni compromisos estables en el interior de la propia coalición gubernamental, lo cual se refleja en una conducción económica, que habla por sí sola, la inflación llegó al 26 000% y fue la segunda mayor inflación de la historia mundial³. El Gobierno de la UDP evidenció el fracaso de la izquierda boliviana en el manejo del Estado.

Después de la debacle de la UDP, la sociedad boliviana dio un giro a la derecha e hizo posible la implementación de un modelo neoliberal. Sin siquiera matices locales, la sociedad aceptó el discurso neoliberal y se procedió a desmontar un “Estado de bienestar”, que en realidad Bolivia nunca tuvo. Bajo el lema de “Bolivia se nos muere”, se instaló la idea de la ineficacia del Estado y la necesidad de su achicamiento, cuando la realidad boliviana mostraba la necesidad de construcción y fortalecimiento institucional del Estado como necesidad prioritaria.

La necesidad de cumplimiento del rol de integración del Estado a la

2 El MNR fue el primer partido de masas boliviano. Nació a fines de la década del treinta, fue el partido conductor de la revolución nacionalista en 1952 y aún hoy es el único partido que todavía tiene presencia, aunque muy reducida, después de la debacle de los partidos a inicios del siglo XXI.

3 La inflación de Alemania en la posguerra de la Primera Guerra Mundial fue la más famosa de la historia mundial.

altura de la necesidad que marcaba la naciente democracia no fue seriamente discutida, y eso determinó la reproducción, la pervivencia y la permanencia de una ciudadanía de baja intensidad que seguiría caracterizando a un porcentaje mayoritario en el país hacia adelante.

A partir de 1985, observando en el espejo de la dificultad de dialogo productivo en la izquierda boliviana y ante la evidencia de la imposibilidad de un triunfo por mayoría absoluta en las urnas, los partidos, incluidos algunos partidos de izquierda de la vieja UDP, empezaron a dar forma a lo que se denominaría con el tiempo “democracia pactada”.

La democracia pactada era, por un lado, un conjunto de acuerdos y compromisos entre tres y más tarde entre cinco partidos, para la conformación del Gobierno nacional como producto de decisión congresal⁴, y, por otro lado, era un conjunto de acuerdos y compromisos para la construcción de institucionalidad democrática básica, para la pervivencia de la democracia. El logro más importante de la democracia pactada fue el acuerdo para la despartidización de la Corte Nacional Electoral (CNE). Gracias a ello, la CNE alcanzó una alta credibilidad, que se vera reflejada en el 54 % que obtuvo el MAS⁵ en las elecciones de 2005, triunfo que solo fue posible con una CNE independiente.

Hacia la década de los noventa, la “democracia pactada” y, con ella, sus actores, los partidos políticos y los políticos, cayeron en una espiral de pérdida de legitimidad que, con el tiempo y en cada elección, solo tendía a empeorar. Cada vez más, para una mayoría de la población, la democracia pactada se identificó con cuoteo, prebendalismo y corrupción.

En la década de los noventa distintas encuestas (Lazarte, 2000 y Seligson 2001, 2003, 2005) alertaban ya de problemas de representatividad de los partidos. Estos, con limitadas excepciones, hicieron oídos sordos y no encontraron el camino para una democratización interna.

La ciudadanía pasó la factura: las encuestas muestran que en Bolivia ,primero, se perdió la confianza en los políticos; paulatinamente se perdió

4 De 1982 a 2003, la elección del presidente era producto de un acuerdo en el Congreso, lo que determinaba que el modelo presidencialista boliviano fuera un modelo presidencialista parlamentarizado (Mayorga, 2001).

5 El Movimiento al Socialismo (MAS) es el actual partido en el Gobierno. Es un partido de origen externo al Parlamento cuyo ingreso en la escena política significó una sustitución de la vieja élite política y el proceso de emergencia y consolidación de una nueva.

la confianza en los partidos y, a inicios del siglo XXI, esta crisis alcanzaba la credibilidad del Parlamento. Los partidos en general contribuyeron al desarrollo de la institucionalidad democrática boliviana, pero fueron incapaces de democratizarse a sí mismos.

Otro espacio en que la democracia boliviana no avanzó lo suficiente y quedó como una promesa incumplida fue en la construcción de condiciones de equidad. La igualdad como equidad avanzó poco en Bolivia en estos 20 años. Esto tiene que ver con una situación económica precaria, en general, en todo el período y con políticas públicas concretas no implementadas, y no tiene relación con la propia democracia; sin embargo, los actores centrales de la democracia son los partidos y los políticos que no tuvieron la voluntad política para dar estos pasos, y es así cómo lo percibieron los ciudadanos. Los partidos y los políticos permitieron el vaciamiento de sentido de la política. Para la ciudadanía, la democracia se redujo a la concurrencia a elecciones cada cuatro años.

Bolivia muestra la actualidad de la metáfora: “la democracia es la única escuela de la democracia”, para una parte importante de la sociedad boliviana, por un lado, democracia se identifica con voto individual; por otro lado, emanando del cansancio que se traduce en desesperación, democracia se identifica también con derecho a la protesta sin límites, incluso cuando ésta significa mellar derechos fundamentales de otros; la democracia boliviana navegó entre dos mundos: el de los “movilizados y el de los electores” (Archondo, 2010). El espacio de los movilizados es el espacio de la constitución de la multitud y el momento en que el poder sale de las instituciones y empieza a producirse y reproducirse en la calle.

Poco a poco, la crisis de los partidos se convirtió en crisis de la democracia. La legitimidad de la democracia en el tiempo dependía de la legitimidad de sus instituciones, y éstas, con contadas excepciones, fracasaron en dar respuesta a los ciudadanos. La crisis de Estado que se inició con el cambio de siglo en Bolivia, tiene estos referentes.

El punto más alto de la crisis tuvo lugar entre los años 1997 y 2003, y éste sería el momento en que emergió el MSM, blandiendo una crítica ácida a los partidos del statu quo calificándolos de “*partidocráticos*” o monopolizadores / usurpadores de la representación ciudadana, planteando como alternativa un Gobierno cercano al ciudadano en el espacio local.

Como la ruptura de la sociedad con los partidos políticos se manifestó relativamente temprano en la sede de Gobierno, ya en las elecciones municipi-

pales de 1999, esta ruptura encontró un canal de expresión política a través del MSM, que bajo el lema: “Estamos cabreados”, ganó las elecciones locales en La Paz.

Cuando la crisis estalló en el escenario general el año 2003, encontró un MSM como un partido con muy poco recorrido político pero, al mismo tiempo, un partido en función del Gobierno local de La Paz. La Paz, como sede de Gobierno, es la ciudad más importante del país. El Gobierno local del MSM, al principio, no se unió a la protesta “antisistémica”, solo más tarde Juan del Granado, como alcalde de La Paz, se sumó al pedido de renuncia del presidente Sanchez de Lozada, “Goni”, del MNR.

Hacia fines de los noventa, cuando la crisis mundial, que empezó a hacer sentir su efecto dominó en crisis económicas latinoamericanas (efecto Tequila en México 1994; efecto Zamba en Brasil 1999; efecto Tango en Argentina 2001), llegó a Bolivia, el resultado no se dejó esperar. La grave crisis de legitimidad por la que atravesaban los partidos, junto a la crisis económica, se mostró como una mezcla explosiva, que develó a la democracia boliviana como una “*democracia de vacas gordas*” y desencadenó una crisis de ampliación de democracia, que desató un proceso de circulación de élites y un proceso de transformación institucional del Estado, todavía con salida abierta. La emergencia del MSM como un partido hijo de la democracia, emergente de la protesta urbana de izquierda en este contexto, es el tema que trata este documento.

¿Cómo se construye la representación política del MSM en la ciudad de la Paz?

La década de los noventa fue una década pérdida para el Municipio de La Paz. La Paz, hacia fines de los noventa tuvo sucesivamente dos Gobiernos municipales que compitieron entre sí, en cuanto a índices de corrupción, prebendalismo y manejo de la cosa pública de espaldas al ciudadano (MNR Gaby Candía y MBL German Monrroy). Como saldo del período observamos que la Alcaldía de La Paz, a fines de la década, estaba sumida en una crisis política, institucional y financiera (Brockmann, 2012) con los dos últimos alcaldes sentenciados y en la cárcel por casos de corrupción.

Con el objetivo de crear una alternativa a los desacreditados partidos, en el año 1999 se fundó el Movimiento sin Miedo: MSM, como movimiento de ciudadanos que se planteó el desafío de mostrar a los partidos que era posible administrar el poder local en beneficio del ciudadano/a. En este campo se instaló también la crítica al eufemismo Honorable Alcaldía Municipal, HAM, que no logró ocultar la grave crisis de legitimidad de los políticos, los partidos e incluso la política, y convirtió al nombre *honorable* más bien en una ironía. Una de las primeras medidas del nuevo Gobierno del MSM fue precisamente el cambio de nombre: de HAM Honorable Alcaldía Municipal, a GMLP Gobierno Municipal de La Paz⁶.

La fuerza de la convocatoria del naciente movimiento radicaba en la construcción de una propuesta de democracia participativa. Uno de los miembros del movimiento, a la pregunta de ¿cómo y por qué incursiona en la política?, respondió:

... para el 99, cuando lo fundamental para la acción política era pertenecer a un partido, de repente, darte cuenta de que puedes hacer gobierno sin necesidad de esa mentalidad de partido, de esa formalidad de partido, y hacerlo además con ciudadanos, era obviamente muy atractivo, muy visionario (Entrevista: Yerko Ilijic).

En una primera etapa de creación del MSM durante los años 1998 y 1999, la construcción de representación política se desarrolló a través de un proceso de diálogo y construcción de alianzas entre cuatro sectores: un sector del MBL, acompañado por un contingente importante de las juventudes de aquel partido; grupos de jóvenes universitarios de La Paz, Oruro y Cochabamba; líderes vecinales paceños que habían seguido de cerca y admiraban la trayectoria de Juan del Granado como diputado uninominal⁷ de la Paz y algunos intelectuales de izquierda críticos a los partidos y a la democracia representativa.

En estas primeras elecciones de 1999, el MSM obtuvo el primer lugar, con 22%, de los votos, seguido en segundo lugar por la ADN, un par-

6 Después de la aprobación de la Constitución Política del Estado 2009, que contempló un modelo autonómico de estructura política del Estado, el GMLP readecuó su identidad al nuevo marco y hoy se denomina GAMLP: Gobierno Autónomo del Municipio de La Paz.

7 Las diputaciones uninominales son territoriales, tienen mandato directo y constituyen más del 50 % de la Cámara Baja del Parlamento.

tido de derecha que pocos años después desapareció en la implosión de la crisis de ampliación de democracia que se produjo entre 2000 y 2005.

La lista de candidatos que presenta el MSM para estas primeras elecciones municipales reflejaba el carácter del partido emergente, un partido que promovía renovación generacional de la política y la presencia de la izquierda de lossetenta. Como candidato a alcalde estaba Juan del Granado, la principal figura de la escisión del Movimiento Bolivia Libre, acompañado por Cecilia Barja. Cuando el MSM ganó las elecciones, Juan del Granado asumió como Alcalde y Cecilia Barja, la Presidencia del Concejo Municipal. Un dirigente joven del MSM comentaba:

... el MSM es en sí una renovación de liderazgo, ya al interior del MBL es el bloque juvenil el que comienza a interpelar la posición política ideológica del MBL, es la juventud del MBL la que empieza a interpelar con más fuerza y es la única que acompaña a Juan del Granado en su convocatoria a lo que él ya llamó el proyecto de renovación y relanzamiento. Era articular a todos estos de izquierda involucrados con el MBL y relanzar política e ideológicamente el MBL. Él (Juan del Granado) hizo una convocatoria a la renovación y al relanzamiento, y es la juventud precisamente la que impulsa eso. Si tú tienes acceso a la a las actas de constitución de los treinta fundadores del MSM, (verás que) en ese momento éramos por lo menos diez o más menores de treinta y cinco años era en su momento (algo) que marcaba un proceso de renovación de liderazgos en la política. Si tu ves en nuestros tres primeros concejales en La Paz, que fué nuestro fuerte: Cecilia Barja no tenía más de 25 (años) y Luis Revilla tenía 26 clavados, en puestos de conducción. Yo creo que el MSM en sí fue un (movimiento) renovador de liderazgos. (entrevista: Sebastián Michel)

La primera gestión del Municipio de La Paz se caracterizó por la presencia de dos elementos. En primer lugar, un proceso de institucionalización del municipio a través de lucha contra la corrupción, saneamiento de las finanzas municipales e implementación de sistemas de transparencia en la gestión pública; y el segundo elemento fue el desarrollo de una gestión eficiente y visible al ciudadano con base en un aparato burocrático meritocrático.

Para las elecciones de 2004 y después de que el partido pasó por un proceso de gestión del Gobierno municipal, la construcción de representación política discurría por un nuevo camino. En este momento ob-

servamos el reclutamiento territorial directo a través de la definición de candidatos a concejales entre los líderes vecinales representativos de los macro distritos.

Cuadro: 1 Evolución del voto por el MSM y por el MAS en el municipio de La Paz

Año	MSM %	MAS %	Comentario
1999	22 Candidato: Juan del Granado	1 Candidato: Jaime Vilca	2º fue ADN, con 18%
2004	44 Candidato: Juan del Granado	20 Candidato: Pablo Ramos	Crecimiento del voto del MSM en 100%
2010	49 Candidato: Luis Revilla	35 Candidata: Elizabeth Salguero	

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Tribunal Supremo Electoral

Con esta nueva estrategia, el MSM logró incrementar su votación en 100% y consiguió una votación de 44 %, seguido por el MAS, que, con un candidato representativo de sectores intelectuales de izquierda de clase media, exrector de la Universidad pública, logró un 20 % de los votos.

Tomando en cuenta la ausencia previa del MAS en el electorado del municipio paceño, fue notable el incremento de votos de este partido, que fue producto de una irradiación político-identitaria del ámbito nacional al local.

La segunda gestión de Juan del Granado en el Municipio (2004-2010) se concentró en desarrollar un Gobierno local participativo, cuyo mayor logro fue la implementación de un presupuesto participativo (PDM participativo) y haber transparentado la gestión municipal al ciudadano. Como este período coincidió precisamente con el tiempo de la alianza MAS-MSM, fue una gestión que se benefició del acompañamiento o, por lo menos, la no obstaculización del MAS al MSM para el desarrollo de una gestión municipal eficiente. Comentando esta gestión municipal, el presidente Morales,

en un discurso de inauguración de una obra pública del Municipio en julio de 2009, manifestó: “Habrá que clonar al alcalde para que vaya a trabajar a todas las ciudades de Bolivia”⁸.

Elecciones de 2010: el doble desafío

Hasta el año 2009, Bolivia vivía el tiempo de la convergencia de intereses divergentes del bloque popular rural y el urbano. Los intereses divergentes discurrían unidos en la consolidación de una agenda de cambio. Esta convergencia se traducían en el difícil arribo a un punto de sutura de las luchas sociales, que era la aprobación en referéndum de una nueva Constitución política del Estado en enero de 2009, con 61 % de los votos. Pocos meses después, en diciembre del mismo año, en elecciones generales, el presidente Morales fue reelegido con 64 % de los votos. Ese momento de triunfo político inédito de una fuerza política en Bolivia, era el momento en el que hizo aguas la alianza de la izquierda rural y la urbana bolivianas, que era la alianza del MAS y del MSM.

En una entrevista, Juan del Granado comentaba respecto a la ruptura de la alianza:

“Nosotros somos una fuerza claramente de izquierda, no somos de centro. Y somos parte protagónica del actual proceso de cambio. Hemos lamentado muchísimo que el MAS, primero, haya debilitado nuestra alianza, que la haya luego maltratado y finalmente la haya roto. Eso tiene que ver con una visión, la visión hegemónica, sectaria, uniquista, excluyente, que no compartimos en absoluto. Pero no somos oposición, nosotros también hemos escrito la nueva Constitución. Ellos creyeron equivocadamente que el 64 % obtenido por todos nosotros era solamente del MAS y que el siguiente paso sencillo era tener el 70 u 80 % de las alcaldías y las gobernaciones. Y esa lectura sectaria los ha llevado a hacer un papelón en La Paz. A mí, personalmente, me agrada el avance sobre los sectores ultraconservadores en el oriente, pero hay que respetar a los candidatos que ga-

8 Palabras del presidente Evo Morales en la inauguración de la vía Balcón del parque urbano de La Paz el 16 de julio de 2009. <http://www.jornadanet.com/n.php?a=34512-1>

*naron alcaldías o gobernaciones por el voto popular. Y hay que hacer una amplia convocatoria a sectores no convocados o peor, ahuyentados: clases medias urbanas, intelectuales, mujeres, jóvenes, originarios, campesinos, del occidente y del oriente del país (entrevista a Juan del Granado)*⁹.

La ruptura del MAS y del MSM fue producto de un proceso de acumulación de desencuentros en el tiempo que aludían a dos núcleos básicos, compromiso con la democracia y experiencia en la gestión del poder del Estado. El MSM era un partido de izquierda que apostaba a la transformación estructural del país pero que también provenía de la crítica a los viejos partidos, a sus prácticas prebendales y corruptas, y venía de la construcción de un Gobierno municipal transparente y accesible al ciudadano para su fiscalización. El MAS es un partido joven que proviene de la construcción de unidad de las organizaciones sociales campesinas e indígenas que tenía como norte principal la transformación estructural; al mismo tiempo, es un partido que no tenía experiencia en gestión del poder estatal. El MAS, en la gestión de la unidad de sus aliados, quedó cautivo de las presiones y exigencias de prebendas de los miembros de la alianza social, renunciando poco a poco a la autonomía relativa del Estado que es la que le permitiría que asuma el rol de constructor de sentido que es el rol político del partido.

Edwin Herrera, un alto dirigente del MSM, al comentar acerca de las razones de la ruptura de la alianza MAS-MSM, expresaba.

“Tiene que ver con un proceso que nosotros nunca lo habíamos abandonado..., que era una voz crítica incluso decidimos poner en las calles del país unos afiches que decían: Para corregir los errores y profundizar los aciertos.” Veíamos ya en ese momento que, al margen de la recuperación de los recursos naturales, se estaba dando otra vez, de manera penosa para el país, este modelo extractivista primario-exportador; no estábamos pudiendo encontrar la ruta hacia una fase de industrialización, a una revolución productiva..... En el tema de lo democrático-institucional ya marcábamos con preocupación el tema del autoritarismo, marcábamos con preocupación esta visión discriminadora del otro lado.... Y en términos institucionales, ya veíamos con muchísima preocupación el retorno de la corrupción a gran escala. Ya alertamos nosotros que se estaban generando peligrosos bolsones

9 Entrevista a Juan del Granado Clarín digital 6 de abril del 2010

de corrupción en todos los niveles..... Y eso nos generó obviamente problemas internos y claro, en la evaluación del primer Gobierno se dijo con mucha claridad que no nos podía haber ido tan bien (64 % en elecciones de dic de 2009) haciéndolo mal en varias cosas, ¿no? En esto de corrupción, de no pasar a un nuevo modelo económico, en esto de lastimar la institucionalidad del Estado. Y eso generó la inmediata bronca, furia del MAS, del presidente, y de la gente del MAS. Y ahí es que se precipitaron las cosas” (entrevista a Edwin Herrera).

En una sociedad en la que la confianza no es la moneda de intercambio social es muy difícil la instalación de un dialogo abierto: el MAS interpretó la crítica del MSM como deslealtad y rompió la alianza.

Las elecciones de 2010 constituyeron la prueba de fuego para la consolidación del MSM como un partido democrático, pues permitieron efectivizar democracia interna y pusieron a prueba la cultura caudillista que tiende a atribuirse a la cultura política boliviana, cuyas raíces es necesario analizar.

Como parte del legado colonial, la cultura boliviana es de relativa baja autoestima generalizada, la que también se expresa en la política en la relación que se establece entre los representados y los representantes. La visibilización de la política como una responsabilidad ciudadana de todos, especialmente de todos aquellos que participan activamente en ella, los miembros de partidos u otras organizaciones políticas, es una idea ausente, y ello se traduce en tres elementos: por una parte, la sobreidentificación con el líder mas visible (el uno); la delegación de la responsabilidad por las decisiones al “uno”, y, finalmente, la tendencia a invisibilizar el aporte y la importancia de líderes intermedios. Uno de los entrevistados, un líder representativo del departamento de Cochabamba, mencionaba:

“ (Yo) iba a Cochabamba y les decía : yo voy a venir a trabajar con ustedes cuando ustedes me lo pidan o me llame. No les ha interesado convocarme, pero sí les interesa que el Juan (Juan del Granado) vaya y cada vez reclaman, no solo Cochabamba, el resto de los departamentos. Pero por qué no puedes hacer uso de otro referente, de otro liderazgo o de una autoridad para contribuir a la construcción partidaria en otro espacio?. Eso es lo que está pasando, y yo lo considero como una t'ara¹⁰ de mi partido. Es por

10 T'ara en idioma nativo significa problema grave, enfermedad.

eso que soy muy duro cuando escucho reclamos de que el compañero Juan nos abandonó. Yo siempre les digo cuantas veces (requieran, yo) voy, o sea, ustedes no me toman el mismo interés a mí que al Juan... y, mientras eso siga en esa lógica, no vamos a construir; entonces, esto pasa porque le demos una revalorización a los dirigentes de los liderazgos intermedios; de hecho que yo no soy, no voy a causar el mismo fenómeno político que el compañero Juan, por ejemplo, si no sería mucha pretensión, pero si tu tienes un pequeño liderazgo que puede, con eso, darle continuidad, yo creo que contribuiría muchísimo; entonces este es un tema que falta debatirlo al interior del MSM. Yo tengo esa concepción, yo y no solo yo, sino muchos compañeros” (entrevista Mario Orellana).

Para las elecciones municipales de 2010, el panorama para el MSM había cambiado notablemente. El partido enfrentaba dos desafíos: en primer lugar, la competencia con su exaliado, el MAS, que iría a las elecciones con su propio candidato. Por otra parte, el partido enfrentó el desafío de consolidar su democracia interna desafiando el alto grado de personalismo que tiende a reproducirse en la cultura política boliviana.

El MSM enfrentaba el desafío de rotar de candidato y presentar un nuevo liderazgo de recambio para las elecciones municipales de ese año. El MSM designó como candidato a Luis Revilla con base en dos elementos: por una parte en las elecciones internas previas Revilla había sido elegido miembro del Concejo nacional del MSM por dos tercios de votos; por otra parte, fue gravitante la intervención de Juan del Granado como líder máximo del partido, tanto en su posicionamiento previo de buscar activamente el recambio de liderazgo como en el apoyo activo al liderazgo emergente y a la campaña de Luis Revilla. Veamos una cita de Edwin Herrera:

“...una premisa que siempre manejó Juan era que habíamos sido quizás el primer partido de corriente izquierdista que le entregaba resultados concretos a una comunidad, al Municipio de La Paz. Y eso suponía, desde la visión de izquierda, que debía haber una continuidad, o sea, debíamos seguir entregándole resultados positivos a la ciudad desde una lógica de izquierda pero con liderazgos renovados. Esta era la condición que puso Juan. Porque él decía: si no hacemos esto, quiere decir que hemos hecho mal todo, el colmo es que, a los diez años, no tengamos posibilidades de tener un nuevo liderazgo y todo esté sobre el principal dirigente. ¿Qué

cosa hemos hecho todo este tiempo, en términos políticos, desde la gestión? Mucha gente se trepó al techo: No, no, no. En lo pragmático nos va a ir mal, ya habíamos roto con el MAS el MAS había tomado la decisión de sacarnos de la ciudad de La Paz. Incluso en términos meramente de cálculo político y de supervivencia político-electoral, eres tú, no hay otro. Y Juan machacó (insitió): Si no hacemos lo que les estoy diciendo, ¿para qué hemos estado aquí diez años, para qué?” (entrevista a Edwin Herrera).

Observando los resultados de la elección municipal de 2010 (Cuadro 1 previo), se comprueba que el MSM logró enraizar en el electorado de La Paz. El voto por Luis Revilla era mayoritariamente un voto por el partido, pues el candidato era relativamente poco conocido hasta antes de la campaña. El partido logró cumplir la función de estructuración del voto y romper el *sino* del caudillismo en el nivel local.

Sin embargo, cabe anotar que el logro de este triunfo fue reñido y era notorio el desempeño del MAS en esta competencia, pues logró incrementar la votación por el partido en 75 % respecto a las elecciones de 2004, un crecimiento fuera del Gobierno municipal y con una candidata antes poco conocida, que nos hablaba de una irradiación del MAS del nivel nacional a los ámbitos políticos municipales.

De la alianza de la izquierda rural y urbana a la confrontación

Durante la década de los noventa se venía incubando una grave crisis de representatividad de los partidos políticos. La ocasión de las elecciones municipales de 1999 permitió que esta crisis catalizar políticamente de forma temprana en la sede de Gobierno en La Paz.

El MSM se conformó en 1999 como una nueva propuesta electoral que tenía como objetivo nuclear construir un Gobierno diferente de la ciudad, que disputara el poder a la partidocracia en el ámbito local con base en una democracia “lo más directa posible” en el espacio cercano al ciudadano: la ciudad. Gobierno de ciudadanos es el énfasis que sirve para demarcar la frontera con los políticos tradicionales. El MSM constituye una protesta urbana contra la partidocracia y contra el patrimonialismo. Uno de los miembros del grupo saber Creare, que son parte de la fundación del instrumento, textualmente plantea:

... una crítica que se suele hacer al Movimiento Sin Miedo es que no sale del espacio municipal. Por eso es porque nuestro interés desde un principio no fue ir más allá, sino que era principalmente administrar correctamente la ciudad de La Paz” (entrevista Yerko Iljic).

La nueva propuesta y el perfil político congregaron el apoyo ciudadano en las elecciones de 1999, y se tradujo en votos a favor de un movimiento antipartido; sin embargo, observando el importante apoyo que logró el candidato de un partido tradicional de la derecha como ADN (18 %), vemos que esta crisis no estaba aún generalizada.

Cuando estalló la crisis de 2000, el MSM era un movimiento político perplejo en función de Gobierno. El MSM observaba su agenda de lucha y su crítica a la partidocracia reflejada en el ámbito nacional. Observaba también las banderas del cambio que aglutinaron a su movimiento enarboladas por el MAS, un partido político emergente de la Bolivia rural.

Los miembros del MSM pensaron la alianza con el MAS como una estrategia, que, por una parte, afrontaba exitosamente el desafío, siempre difícil, de construir la unidad de la izquierda; por otra parte, la alianza era leída por el MSM como la forma de ser parte del proceso de cambio profundo en que estaba embarcado el país y como la apuesta por un cambio real, que comenzaba por un cambio en los liderazgos políticos.

Ante este panorama general, un elemento que coadyuvaba a la decisión a favor de la alianza era el hecho de la cercanía entre la izquierda comprometida en la protesta que se movía con comodidad entre el ámbito masista y el ámbito del emesemismo (MSM).

El espacio emblemático en ello fue el grupo Comuna, un espacio de reflexión en torno a la protesta y a la crisis estatal¹¹, al cual pertenecieron miembros de ambos partidos, y entre ellos el actual vicepresidente de la república, Álvaro García Linera.

Poco antes de la ruptura de la alianza MAS-MSM el año 2009, cuando fue consultado acerca de la evaluación del MSM respecto a la alianza con el MAS, un dirigente del MSM planteaba que el MAS, por una parte, subvalora-

11 Con el tiempo se hizo evidente que el grupo Comuna fue más efectivo y más comunitario el momento de pensar y acompañar la protesta que, posteriormente, el momento de pensar y acompañar la propuesta del Gobierno del MAS y sus políticas públicas. En el presente, el espacio es inexistente.

ba el aporte y la importancia del MSM para la alianza y, por otro lado, dado el origen rural del MAS y urbano del MSM, ello establecía diferentes horizontes de visibilidad que impedían la comunicación entre los aliados. Veamos:

Yo siento que el MSM siente un maltrato de parte del MAS. Siento que ellos están con la percepción de que el MAS no reconoce el valor de estar aliado al MSM... Entonces, el grueso del MAS tiene la sensación de que es un capricho del Evo; entonces, en esa sensación maltratan, no informan, no coordinan acciones con la gente del MSM... Siento que el MSM esperaba una reforma mas profunda de instituciones que no ha habido y acciones más de hecho que acciones simbólicas... Uno se siente incómodo con acciones simbólicas, o sea, (para) el MSM es más importante una acción de saneamiento que una acción de entrega de anteproyecto de Ley INRA¹², siento que esta más a gusto con una reorganización del territorio, que con cantar el himno nacional levantando el puño, o sea, lo simbólico en el MAS es muy importante y en el MSM, al ser un movimiento esencialmente urbano, lo simbólico carece de mucha importancia; lo simbólico para el MSM, es inaugurar puentes, obras para el MAS es cantar el himno, izar la *wiphala*¹³; entonces, es un tema de pragmatismo urbano contra simbología necesaria de lo rural... Ese tipo de cosas son lo que yo creo que esta tensionando en lo espiritual, lo psicológico, en lo humano, a los militantes del MSM se sienten maltratados, menospreciados. Y en lo político, el MSM, quisiera hacer ajustes mas institucionales (Entrevista a Sebastián Michel).

Después del triunfo del MAS con el 64 % en las elecciones generales de diciembre de 2009, el MAS decidió unilateralmente romper la alianza con el MSM. Ante esta decisión, el MSM se concentró en dos tareas: por una parte, la administración del Municipio de La Paz, como partido ahora opositor al oficialismo, y, por otra parte, la construcción y el fortalecimiento del partido.

Después de la ruptura de la alianza MAS-MSM, el MSM pasó a ser el único partido en el sistema de partidos que disputó el mismo espacio electoral que el MAS; por lo cual, las elecciones, de 2014, constituirán una prueba importante para el MSM, pues el porcentaje de votos al que acceda el MSM es un porcentaje de voto disidente del MAS en las ciudades.

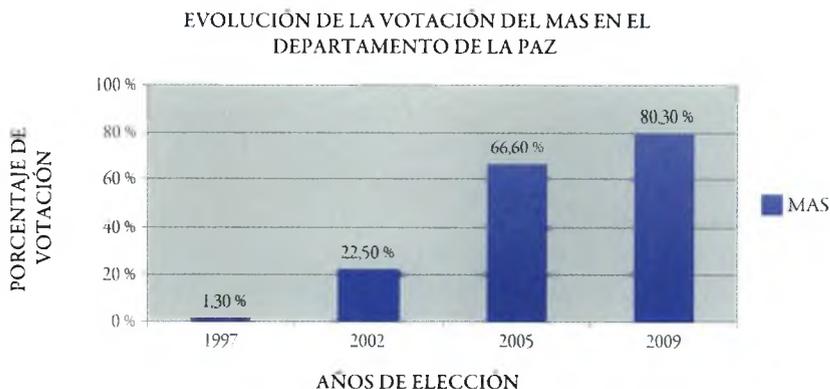
12 La ley INRA es la ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria

13 La *wiphala* es la bandera que simboliza lo indígena originario campesino en Bolivia.

“Otra ciudad es posible, otro mundo es posible”¹⁴. Los “barrios de verdad” y la construcción de ciudadanía en una ciudad de migrantes

El Movimiento al Socialismo (MAS), partido que viabilizó la ruralización de la política en Bolivia (Zuazo, 2009), muestra desde su nacimiento en todas sus votaciones nacionales que una plaza fuerte del partido es el departamento de La Paz.

**Cuadro 2 Evolución de la votación por el partido MAS
Elecciones nacionales Departamento La Paz**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de CNE 2010

La ciudad sede de Gobierno de Bolivia, La Paz, en el departamento de La Paz, es el espacio en el que emerge y construye su bastión electoral el Movimiento sin Miedo (MSM), partido urbano de izquierda.

14 Paráfrasis al eslogan “otra ciudad, otro mundo”, del 15 de mayo de 2012, Día Global de Acción en Nueva York.

Cuadro 3



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de CNE 2010

Cuadro 4

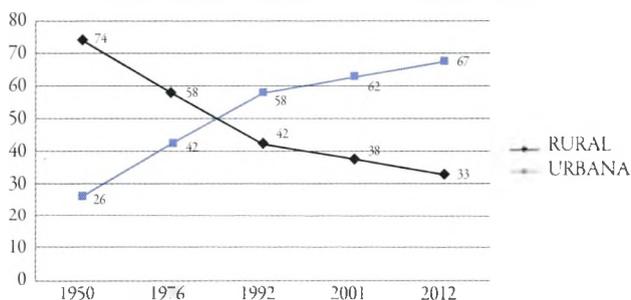


Fuente: Elaboración propia con base en los datos de CNE 2010

Como nos muestra el Cuadro 5, en los últimos 60 años, la sociedad boliviana ha transitado de ser una sociedad predominantemente rural a ser una sociedad predominantemente urbana.

Cuadro 5 Población urbana y rural boliviana (1950–2012)

CUADRO COMPARATIVO POBLACIÓN ÁREA URBANA-RURAL (%)
CENSOS DE LOS AÑOS 1950-1976-1992-2001-2012



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INE.

Desde una perspectiva general, la urbanización reciente pone en evidencia la importancia cuantitativa de la población migrante y la importancia de sus caracteres específicos. Un estudio de caso del Altiplano boliviano¹⁵ plantea respecto al tema:

Hace 30 años, el 77% de los entrevistados declaraba que sus familiares emigraban a la ciudad de La Paz o a El Alto y el resto, a otras áreas rurales. Ahora ese porcentaje ha subido al 80% (Urioste.2007:177).

Analizar el significado del hecho demográfico “ciudad de migrantes” es una clave para entender la conformación del campo político del Municipio de La Paz y el ascenso del MSM en este espacio.

15 La región del altiplano boliviano es la principal fuente de migración rural-urbana a las ciudades de La Paz y El Alto.

En la ciudad de La Paz, el acceso a servicios básicos sintetiza el “derecho a la ciudad”, que transmuta en el derecho a ser parte y, por esta vía, constituye a los individuos en ciudadanos. La ciudad es el espacio de la puesta en escena de las desigualdades, la persistencia en el tiempo, de la falta de acceso o el acceso marginal a los servicios en la ciudad, determina una conformación de ciudadanía perpleja: que es por una parte activa-participativa a partir de la conciencia de la desigualdad, un campo de fuerza latente y punto de movilización sociopolítica¹⁶ y es por otra parte ambigua respecto al sentimiento de pertenencia.

El acceso a los servicios básicos urbanos: agua potable, luz, alcantarillado, vías, transporte público, seguridad ciudadana, espacios de recreación, se convierte en la ciudad, en el símbolo del acceso a los derechos sociales constitutivos de la ciudadanía. Se convierte en parte del ser parte, junto a los derechos civiles y políticos.

En una ciudad de migrantes como La Paz, se cumple la idea de “el ciudadano definido no solo por su derecho a votar, sino por su derecho a vivir dignamente” (O’Donnell, Iazetta y Vargas, 2003). Desde el retorno a la democracia, las ciudades bolivianas, especialmente las cuatro ciudades del eje económico de Bolivia: La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz, por un lado constituyen la tierra prometida por la modernidad occidental, que es una promesa cada día presente a través de la pantalla chica, y por otro lado constituyen también el espacio de deconstrucción de las viejas certidumbres y de la emergencia del vacío identitario.

La migración rural-urbana boliviana, lejos de ser un proceso acabado, nos muestra la conformación de espacios en transición, sentimientos de desarraigo, identidades rotas y procesos inacabados de conformación de nuevas identidades.

La migración, como realidad persistente, en conjunto nos muestra que en el espacio natural de la ciudadanía —las ciudades— se estructura una democracia de régimen pero no acompañada por el goce de los derechos ciudadanos para todos; es decir, tenemos una “democracia de régimen pero con una ciudadanía de baja intensidad” (O’Donnell, 2007) para las grandes mayorías urbanas.

16 Durante la guerra del gas, uno de los actores más importantes de la protesta fue precisamente la Federación de Juntas vecinales, Fejuve alteña. El Alto es la ciudad gemela y contigua a La Paz.

La falta de acceso a servicios básicos de importantes sectores de la población urbana boliviana es un problema presente con diferente grado en todas las ciudades importantes de Bolivia y también en la ciudad sede de Gobierno, La Paz. Esta carencia afecta principalmente a los sectores de migración reciente.

El programa “Barrios de Verdad” nos permite observar cómo se tradujo en política pública aquel imaginario del origen del MSM: “Construcción de democracia participativa en el gobierno local”.

El año 2005, en la segunda gestión del MSM, con el objetivo de enfrentar el problema de la marginalidad urbana y promover la integración de sectores periurbanos de la población, el Gobierno municipal de La Paz creó el programa “Barrios de Verdad”¹⁷.

El acceso al programa está mediado por un concurso entre diferentes barrios postulantes. Cada año, más o menos 60 juntas de vecinos postulan a un concurso convocado por el Gobierno municipal, y éste define barrios ganadores en los que se implementa una inversión focalizada de un monto cinco veces mayor a lo que se invierte en barrios periurbanos fuera del programa.

Los barrios que concursan definen previamente de forma dialogada y participativa, las prioridades de inversión en su barrio, y uno de los criterios tomados en cuenta por el Gobierno municipal para otorgar el premio es el grado de cohesión de la comunidad vecinal en el barrio postulante y las necesidades no satisfechas del mismo.

El programa promueve el desarrollo y el fortalecimiento del capital social a través de cuatro mecanismos: definición participativa de las obras prioritarias para el barrio; seguimiento y fiscalización de las obras a través de un comité de obras de los vecinos; aporte de los vecinos en trabajo comunitario y participación en la vida comunal, fortalecida con las obras de infraestructura (casa comunal). Este modelo participativo ha determinado

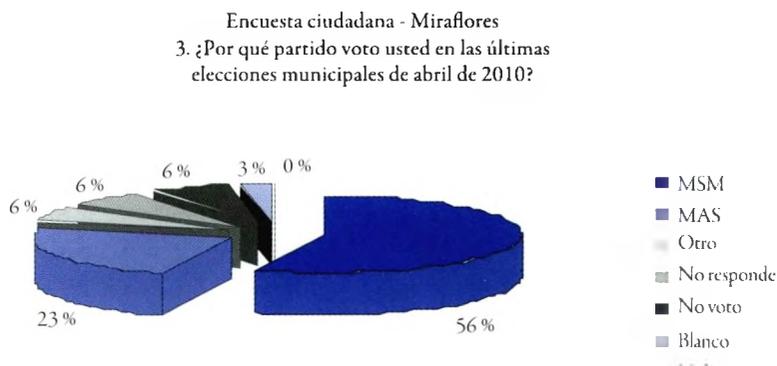
¹⁷ Ordenanza Municipal 197/2005, artículo 89, (Unidad Ejecutora del Programa Barrios de Verdad). “Se crea la Unidad Ejecutora del Programa Barrios de Verdad como responsable de la planificación, ejecución e implementación de acciones destinadas a la transformación cualitativa de asentamientos humanos en las diversas zonas de la ciudad en Barrios de Verdad, a través de obras que mejorarán la calidad de vida de sus habitantes, reduciendo drásticamente la marginalidad urbana. Dependerá del Despacho del Señor Alcalde Municipal” http://saludpublica.bvsp.org.bo/textocompleto/bvsp/boxp68/gobierno-municipal_la_paz.pdf

un alto grado de apropiación de “la zona” como “el espacio de lo común”, el desarrollo de sentimiento de pertenencia con orgullo al barrio y, por esta vía y en proyección, el sentimiento de pertenencia a la comunidad más grande, la ciudad de La Paz.

Para analizar la construcción de representación política del MSM, tomamos como fuente empírica una encuesta realizada en la segunda mitad del año 2010 a dos barrios de la ciudad de La Paz¹⁸: uno que accedió al programa Barrios de Verdad, el barrio Obispo Bosque Bajo, OBB, y el otro, un barrio antiguo de clase media de la urbe paceña, el barrio de Miraflores, M.

A la pregunta de “Por qué partido votó usted en las últimas elecciones municipales de abril de 2010”, observamos que en Miraflores 56 % de los consultados votó por el MSM, mientras que en Obispo Bosque Bajo el porcentaje fue de 49 %, 17 puntos porcentuales por debajo.

Cuadro 6

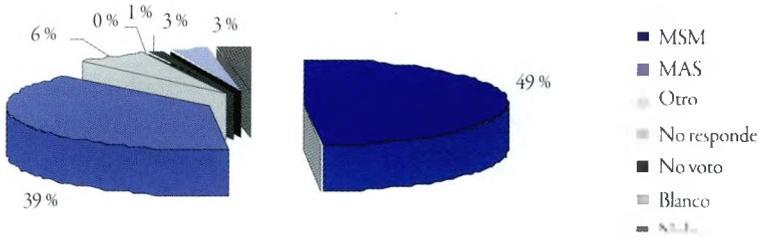


Fuente: Aparicio 2011 Taller Tappa.

18 La encuesta fue realizada por el Tappa, Taller de Partidos y Parlamentarios de la Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública de la Universidad Mayor de San Andrés el año 2010. La encuesta se realizó a un universo de 151 personas: 72 en el Barrio de Verdad Obispo Bosque Bajo y 79 en el barrio de Miraflores.

Cuadro 7

Encuesta ciudadana - Obispo Bosque Bajo
3. ¿Por qué partido voto usted en las últimas elecciones municipales de abril de 2010?

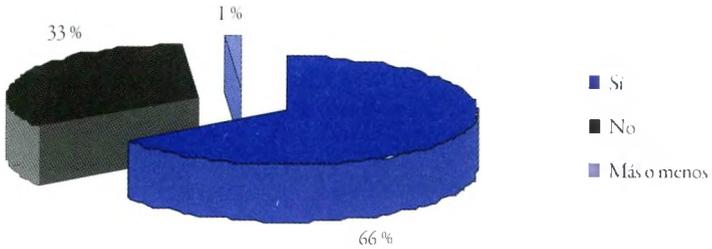


Fuente: Aparicio 2011 Taller Tappa.

Considerando por una parte que Obispo Bosque Bajo es un barrio periurbano con un alto porcentaje de migrantes rurales recientes, expresado en necesidades básicas insatisfechas, que es un requisito para ganar el concurso, y que el barrio de Miraflores es un viejo barrio de La Paz con infraestructura urbana y supremacía de sectores de clase media; por otra parte tomando en consideración el origen rural del MAS y su forma de inserción, a través de los migrantes rurales en los centros urbanos bolivianos (Zuazo 2009; Do Alto 2007; Stefanoni 2002), concluiríamos que la correlación de votación por el partido MAS tendría que ser diferente, es decir, mayor votación por el MAS que por el MSM en OBB. Lo que vemos es que, en ambos barrios, en primer lugar en votación está el MSM y en segundo lugar el MAS. Por tanto: ¿cuál es el factor que modifica la identificación política y la definición del voto en Obispo Bosque Bajo?

Cuadro 8

Encuesta ciudadana - General
6. ¿Hubo mejoras en su barrio durante la última gestión municipal del MSM (2005-2010)?
Obispo Bosque Bajo



Fuente: Aparicio 2011 Taller TAPPA

Cuadro 9

Encuesta ciudadana - General
6. ¿Hubo mejoras en su barrio durante la última gestión municipal del MSM (2005-2010)?
Miraflores



Fuente: Aparicio 2011 Taller Tappa

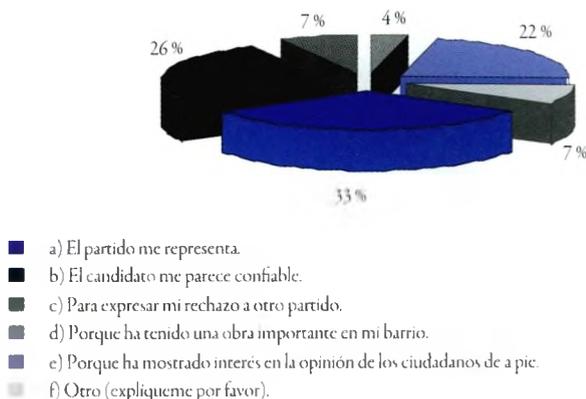
Cruzando las respuestas a ambas preguntas (cuadros 6, 7, 8 y 9) ¿Por qué partido voto usted? y ¿Hubo mejoras en su barrio durante la última gestión?, vemos que en Obispo Bosque Bajo, aunque 65 % de los entrevistados reconocieron que sí hubo mejoras, un menor porcentaje de ciudadanos que en Miraflores votó por el MSM, aunque en el barrio de Miraflores solo 56 % respondió que hubo mejoras en su barrio.

Estas cifras nos muestran una aparente paradoja: a pesar de que el ciudadano reconoce las mejoras en el barrio, esto no se traduce automáticamente en voto a favor del partido. Lo cual comprueba por una parte que la identidad política es multidimensional y no se reduce a la evaluación de una gestión de Gobierno municipal; por otra parte, si tomamos como punto de partida el anclaje del MAS en las ciudades en los migrantes rurales, observamos que existe un factor que está tensionando la tendencia a esta identidad política.

Cuando observamos las encuestas de las personas de Obispo Bosque Bajo que votaron por el MSM, observamos la pregunta de cuáles fueron las razones que determinaron este voto, vemos que 33 % de los que votaron por este partido lo hizo por que ha tenido una obra importante en su barrio.

Cuadro 10

ENCUESTA CIUDADANA - OBISPO BOSQUE BAJO
4. ¿Por qué votó por este partido?
MSM



Fuente: Aparicio 2011 Taller Tappa

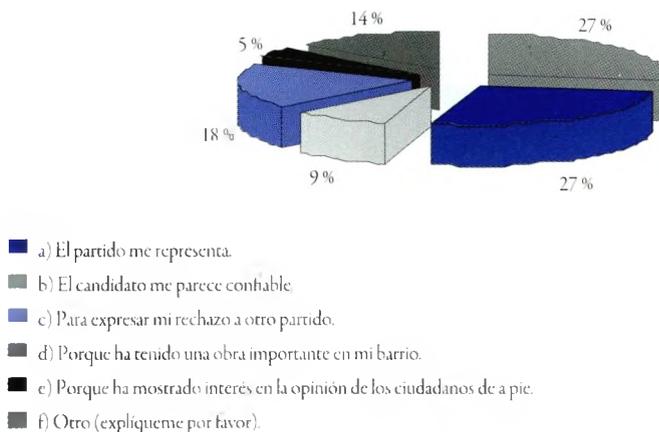
Un 26 % respondió: “Porque ha mostrado interés en la opinión de los ciudadanos de a pie”. En esta aseveración observamos: por una parte la importancia que otorgan los ciudadanos a la participación; por otra parte, la importancia para el individuo, del reconocimiento del Gobierno municipal, reconocimiento que pasa por tomar en serio sus necesidades urbanas básicas.

La tercera razón que se adujo fue: “Porque el candidato me parece confiable”. Esta respuesta nos muestra la conformación de una identificación política con el líder y el peso importante del personalismo en el sistema político boliviano.

Cuando analizamos los datos de los que votaron por el MAS en el Barrio de Obispo Bosque Bajo, vemos que un 27 % votó por que”. El partido me representa”, un 27v% porque el candidato me parece confiable”.

Cuadro 11

ENCUESTA CIUDADANA - OBISPO BOSQUE BAJO
4. ¿Por qué votó por este partido?
MSM



Fuente: Aparicio 2011 Taller.appa

El 27 % que respondió que había votado por el partido nos muestra la presencia de un MAS con raíces en la ciudad, en equilibrio con el otro 27 % que manifestó haber votado por la confianza en el candidato.

En el momento del cambio de la correlación rural-urbana en Bolivia en que pasamos de 2/3 de población rural en la década de los 50 a 2/3 de población urbana a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, en La Paz, el principal desafío urbano es la integración de los ciudadanos con proveniencia o historia de migración reciente, que tiene sus propias características y por tanto, debe ser afrontada de forma distinta, tomando en cuenta también el rico capital social que aporta la previa convivencia en comunidades campesinas o indígenas rurales.

El análisis de los datos empíricos nos muestra que la precariedad o ausencia de la infraestructura urbana y la falta de accesos es aprehendida por los hombres y mujeres que habitan la ciudad como una ausencia de reconocimiento de su condición de ciudadanos/as y la falta de acceso a servicios es sintetizada por los ciudadanos afectados como olvido, marginalidad, postergación y abandono.

El programa barrios y comunidades de Verdad, con sus dos componentes de construcción de infraestructura urbana priorizada por los vecinos y el componente de involucramiento vecinal en la toma de decisiones en el control y seguimiento de la empresa, en aporte en trabajo vecinal, genera un sentimiento de pertenencia con orgullo y una apropiación de las obras, lo que genera a su vez el sentimiento de construcción positiva y con perspectiva de futuro de la comunidad urbana. Sentimiento que es doblemente importante, tomando en cuenta el antecedente de desarraigo y pérdida que conlleva el proceso migratorio rural-urbano previo, o de hace pocas décadas.

Las encuestas han permitido retratar una de las caras de este proceso y muestran el vínculo de identidad política que se genera que compite con éxito con la identidad política fuerte de la representación como espejo generada por el MAS, lo cual muestra su riqueza y su potencialidad.

Algunas conclusiones

La Bolivia del siglo XXI es una sociedad predominantemente urbana, con una amplia ciudadanía emergente y demandante, que no encuentra acogida en ciudades amigables a sus ciudadanos.

La ciudad más poblada de Bolivia, Santa Cruz de la Sierra, desde hace varios años está sumida en una profunda crisis institucional del Gobierno municipal. Hoy dirige esta Alcaldía un político populista de derecha, Percy Fernández, que ha circulado por varios partidos. El Gobierno de Percy Fernández goza de un alto grado de apoyo popular, que en parte se explica por la presencia de obras monumentales propias del *boom* económico que vive Bolivia y, por otro lado, es un Gobierno que se debate en escándalos de corrupción y prebendalismo que dejan como saldo una ciudad de Santa Cruz cada vez mas deteriorada y cada vez menos amigable a sus ciudadanos.

Al otro lado de la cordillera de los Andes, cuando observamos El Alto, segunda ciudad más poblada de Bolivia y ciudad gemela de La Paz, vemos una ciudad dirigida por un alcalde del MAS (Movimiento al Socialismo), Édgar Patana, con un Gobierno municipal “cuoteado”, distribuido entre las diferentes organizaciones corporativas de la ciudad, es decir, una ciudad en que “se pone a los ratones a cuidar el queso”, una ciudad en la que, fundamentalmente por esta causa, no se logra construir ni institucionalidad ni una ciudad integradora y amigable a los alteños.

La construcción de ciudadanía como una tarea de la izquierda es un debate que nace en la periferia del mundo. La Paz nos muestra que en una ciudad de migración reciente el principal desafío es construir pertenencia. En lenguaje urbano, pertenecer comienza por gozar de servicios, que a ojos de ciudadanos plenos aparecen naturalizados.

La Paz nos muestra que, cuando el Gobierno local dialoga y con ello visibiliza el capital social, convierte poco a poco este capital en capital político. En la Bolivia andina, la alta capacidad organizativa de la sociedad es parte de la mochila cultural de migrantes, y esto que muchas veces significa alta capacidad de la sociedad de desbordar al Estado o de capturarlo corporativamente, como hace evidente la ciudad de El Alto, es también una potencialidad para integrar la ciudad y, desde aquí, ella integrar la sociedad en un nivel más abstracto.

Una de las demandas sentidas en la posmodernidad es la necesidad de ser parte, que en el ámbito político se traduce en demanda de democracia participativa. Esta investigación nos muestra que una de las vetas de la democracia participativa puede ser el Gobierno local que fortalece y recrea comunidades urbanas. El fortalecimiento de comunidades urbanas pasa por crear los espacios físicos públicos amigables al encuentro ciudadano, como espacios reproductores de identidad positiva.

El MSM es un joven partido urbano de izquierda que proviene de la ruptura de la sociedad con los partidos, con sus prácticas de hacer política y con las formas de enajenar a la política de su fuente, que es la sociedad. A partir de estas raíces, el MSM ha experimentado algunos caminos diferentes; entre ellos, el más prometedor, el camino de la recreación de comunidades urbanas, evidencia su potencialidad para el redescubrimiento de la política desde la ciudadanía.

En el tiempo de la presencia de un país predominantemente urbano, que es paradójicamente el tiempo de la ruralización de la política en Bolivia, lo que se inició como un posible espacio de diálogo productivo de la izquierda rural y urbana con la alianza MAS-MSM, después de cuatro años es una alianza que hizo aguas y que dejó en evidencia las dificultades para el diálogo abierto, basado en la autocrítica, de la izquierda boliviana.

Índice de siglas

ADN	Acción Democrática Nacionalista Condep Conciencia de Patria
MAS	Movimiento al Socialismo
MBL	Movimiento Bolivia Libre
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria Masas
MSM	Movimiento Sin Miedo
IPSR	International Political Science Review

Entrevistas Tappa 2009 y 2013

Las entrevistas citadas en este artículo fueron realizadas en el Taller Anual de Partidos y Parlamentos, dirigido por Moira Zuazo en la gestión 2009 y 2013 (Tappa 2009) de la Carrera de Ciencia Política de la UMSA.

Lista de entrevistados/as militantes y simpatizantes del MSM

Jorge Alipaz
Julio Álvarez
Inés Aramayo
Javier Bejarano
Félix Blanco
Flavia Castillo
Marlene Calderón
Gerardo Escalante
Natividad Ferrufino
Javier García
Limbert Girona
Flavio Guisbert
Edwin Herrera
Yerko Illijic
Jorge Lara
Freddy Larrea
Wilma Magne
Jorge Mendivil
Sebastián Michell
Juana Montes
Mario Orellana
Isidro Paz
Martín Rengel
Marcela Revollo
Óscar Sogliano
Patricia Velasco
Javier Zabaleta

Bibliografía

- Alger, Chadwik (1999), "The future of democracy and global governance depends on widespread public knowledge about local links to the world", en *Cities* 16, N. 3.
- Archondo, Rafael (2010), *Bolivia, Dialéctica de movilizados y electores*, Ed. FES y Le Monde Diplomatique, Año 3 No. 30, octubre, La Paz.
- Aparicio, Fabiola (2011), "La gestión municipal y la confianza en las instituciones como factor determinante para la legitimidad de un partido político. El caso del Movimiento Sin Miedo en el Municipio de La Paz", tesis elaborada en el marco del Tappa 2009 (inédita).
- Blair, Harry (1999), "Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries", en *World Development*, vol 28, N. 1.
- Blair, Harry (2001), "Institutional pluralism in public administration and politics: applications in Bolivia and beyond", en *Public Administration and Development* N. 21.
- Booth, John, y Seligson, Michael, (1978), *Political Participation in Latin América*, 2v. Holmes und Meir, Nueva York.
- Borja, Jordi (1987), *Manual de gestión municipal democrática*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Brenner, Neil (2013), "Tesis sobre la urbanización planetaria", en *NUSO 243*, Buenos Aires.
- Brockmann, Erika, y Aparicio, Fabiola (2012), *Partidos políticos y democracia. El MSM y el MIR bajo la lupa*, Ed. FES, La Paz.
- Burki, S. Perry, G Dillinger W. (1999), *Decentralizing the State*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington.
- Castells, Manuel (1988), *La ciudad de la democracia: urbanismo poder local y democracia*, Ed. Vector, Santiago.
- Crook, Richard, y Manor, James (1998), *Democracy and decentralization in South Asia and West Africa: participation accountability and performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Diamond, Larry; Hartlyn, Jonathan, y Linz, Juan (1999), *Democracy in developing countries: Latin America*, Ed. Rienner, London.
- Dickmann, Andreas (2002), *Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen*, Verlag, Rowohlt, Hamburg.

- Fukasaku, Kiichiro, y Hausmann, Ricardo (1998), *Democracy, decentralization and deficits in Latin America*, Inter-American Development Bank, Paris.
- Hanifan, Lyda Judson (1920), *The Community Center*, Boston.
- Inglehart, Ronald Welzel, Cristina (2003), "Political culture and democracy: analyzing cross level linkages", en *Comparative Politics* 36:61-79.
- Kamrava, Mehran y Mora, Frank (1998), "Civil society and democratization comparative perspective: Latin America and the middle east", en *Third World Quarterly*, vol. 19, No. 5.
- Kearns, Ade (1995), "Active citizenship and local governance: political an geographical dimensions", en *Political Geograph* 14, No. 2.
- Kettl, Donald (2000), "The transformation of governance: globalization, devolution, and the role of government", en *Public Administration Review*, volume 60 N. 6 S. 488-497.
- Lipset, Seymour Martin (1959), "Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy", en *American Political Science Review* 53,69 – 105.
- McCartney, Patricia (1996), "The changing nature of local government in developing countries", Toronto.
- Munck, Ronaldo (1997), "Cities and governance new directions in Latin America, Asia and Africa and the changing nature of local government in developing countries", en *Third World Planning Review*, 19, No. 4.
- Muttalib, Abdula, y Khan, Mohd (1982), *Theory of local government*, Nueva Delhi.
- O'Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazetta y Jorge Vargas Cullell (eds.), (2003), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*, Homo Sapiens Ediciones, 357 pp, Santa Fé.
- Peterson, George E. (1991), *Decentralization and democratic governance: a review of latin american experience and lessons for sub-Saharan Africa*, Ed. Urban Institute, Washington D. C.
- Peterson, George (1997), *Decentralization in Latin America, Learning trough experience*, Ed. World Bank, Washington D.C.
- Pike, Alan (1997), "Why a new local governance is needed", en *Public Money and Management* 17, no.1.
- Polidano, Charles (1997), "Local governance in developing nations: Reexamining the question of accountability", en *Regional Development Dialogue*, 18, No.2

- Putnam, Robert (1993), *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton U. Press.
- Putnam, Robert (2001), *Gesellschaft und Gemeinn. Sozialkapital in internationalen Vergleich*, V. Bertelsmann Stiftung Gütersloh.
- Rondinelli, Dennis; McCullough, James; Johnson, Ronald (1989), "Analyzing decentralization policies in developing countries: a political economy framework", en *Development and Change* 20.
- Rondinelli, Dennis, y Cheema, Shabbir (1983), *Decentralization and development. Policy implementation in developing countries*, Beverly Hills / Londres/ Nueva Dehli.
- Seligson, Mitchell. Córdova, Abby; Donoso, Juan, Moreno, Daniel; Orcés, Diana, y Schwarz, Vivian (2006), *Auditoría de la democracia. Informe Bolivia 2006*, Usaid, Lapop, La Paz.
- Seligson, Mitchell, y otros (2005), *Auditoría de la democracia: Informe Bolivia 2004*, Usaid, Lapop, La Paz.
- Seligson, Mitchel (2004), *The political culture of democracy in Mexico, Central America and Colombia*, Lapop, Usaid, Vanderbilt University.
- Seligson, Mitchell (2003), *Auditoría de la Democracia: Informe Bolivia 2002*, Universidad de Pittsburg, Universidad Católica Boliviana, Usaid La Paz.
- Seligson, Mitchell (2001), *La cultura política de la democracia en Bolivia: 2000*, Universidad de Pittsburg Usaid, Universidad Católica Boliviana La Paz.
- Stefanoni, Pablo, (2002), "El nacionalismo indígena como identidad política, la emergencia del MAS-IPSP 1995-2003", www.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2002/mov/stefanoni.pdf.
- Teune, Henry (editor), (1996), *Local governance around the world Quelle: Local government studies*, 22, No. 3.
- Ticona, Rojas, Albó (1995), *Votos y wiphalas. Campesinos y pueblos originarios en democracia*, Ed. Fundación Milenio Cipca, cuadernos de investigación No. 43 La Paz.
- Urioste, Miguel (2007), "La situación socioeconómica", En *los nietos de la reforma agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*, ed, Cipca, La Paz
- Van Cott, Donna (2000), "Latin America: Constitutional reform and ethnic right Quelle", *Parliamentary affairs*, v.53 no.1.
- Verba, Sidney, y Nie, Norman, (1972), *Participation in America, politics democracy and social equality*, Ed. Harper and Row, Nueva York.

Verba, Sidney, Nie, Norman; Barbie, Ana; Irwin, Galen; Molleman, Henk y Shabad, Goldie (1973), "The modes of participation: Continuities in Research", en *Comparative Political Studies* 6.

Woolcock, Michael, y Narayan, Deepa (2000), "Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy" ,en *The World Bank Observer* 225-249.

Zuazo, Moira, (2009), *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia*, Ed. FES La Paz .

Zuazo, Moira, (2012) *Bolivia, Cuando el Estado llegó al campo. Municipalización, democratización y nueva Constitución*, Ed. FES, 187-286, en Zuazo, Faguet, y Bonifaz.

(2012), *Descentralización*.

6

La izquierda
en las grandes
ciudades

Políticas sociales y construcción de ciudadanía en un gobierno de izquierda. El caso de la Ciudad de México

Lucía Álvarez¹ / Alicia Ziccardi²

-
- 1 Investigadora del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (Ceiich) de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.
 - 2 Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales y actualmente directora del Programa Universitario sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Introducción

Durante el siglo XX, “la izquierda” se pluralizó y emergieron “las izquierdas” representadas por variadas corrientes emparentadas con diferentes tradiciones de transformación y cambio social y que expresan la diversificación de los sujetos de la acción y los núcleos de referencia. En la tradición de la Revolución francesa, la orientación de la acción política de izquierda promueve “el cambio” ante la conservación del régimen vigente, la pluralidad de las ideas ante el pensamiento único y los valores democráticos de la igualdad y la libertad. En la tradición marxista, la justicia social, la socialización de la riqueza, la distribución del poder y la instauración de una ética de la solidaridad social concentran lo sustantivo de esta propuesta y dan cobertura a numerosas versiones de la acción política avocadas a la búsqueda de la equidad y la democratización (Álvarez, L, 2008).

Junto con la consolidación de los Estados nacionales se acredita la noción de *ciudadanía*, en sus dimensiones civil, social y política (Marshall, T. 1998), y con ella la aspiración del individuo de pertenencia al Estado, lo cual lo habilita para acceder a los derechos como nuevos valores de la comunidad social. Pero es justamente en el ámbito local, en las ciudades, en donde existen condiciones potenciales para hacer efectivos los derechos ciudadanos y los preceptos de justicia social. Por ello, más que las autodefiniciones de “izquierda” de partidos y coaliciones, la principal hipótesis de este trabajo es que el carácter de izquierda del Gobierno de la Ciudad de México radica en los contenidos de las políticas públicas —en particular de las políticas sociales— y en los procesos de democratización de la gestión local a través de crear espacios de inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas (Ziccardi, 2008, 2012). Con ello se intenta una redistribución de los recursos públicos en favor de los sectores de menores ingresos y transitar así hacia una mayor justicia social.

Para analizar estos procesos, este trabajo se estructura en siete apartados, iniciando con una “Introducción” que identifica los contornos conceptuales utilizados como marco de referencia para la reflexión de acción de un

Gobierno local de izquierda. En el segundo apartado se presentan las condiciones estructurales que caracterizan el desarrollo de la Ciudad de México, las cuales, como en la mayor parte de las ciudades latinoamericanas, generan elevados niveles de pobreza y de desigualdad social. Y en el tercero se introducen los procesos de desigualdad e inequidad en el acceso a los bienes urbanos que prevalece en la mayor parte de las ciudades latinoamericanas. En el cuarto apartado se exponen las principales características del Gobierno político local en las tres últimas administraciones y se pone de relieve la tendencia democratizadora que los ha distinguido, a través de los procesos de reforma política y de construcción de una gobernanza democrática en la cual existen algunos espacios clave de participación ciudadana. En el quinto se introducen los avances logrados en el ámbito local en materia de derechos civiles, sociales y políticos. En el sexto apartado se exponen las políticas redistributivas y de inclusión social tendientes a la ampliación de ciudadanía recuperando los principales contenidos y alcances de la política social, la política de desarrollo urbano y vivienda y la política del espacio público, como ámbitos estratégicos del Gobierno local de izquierda. Finalmente, se presentan algunas reflexiones en torno a los alcances y límites del ejercicio gubernamental en relación con la orientación de izquierda adoptada en las políticas públicas del Gobierno local y se señalan algunas de las tensiones que atraviesan el Gobierno local, derivadas de un amplio abanico de acciones gubernamentales que atienden los intereses particulares del capital nacional y el internacional que actúan en el ámbito local.

La desigualdad del desarrollo económico y social

La Ciudad de México es una realidad metropolitana, cuya ciudad central es el Distrito Federal, entidad gobernada por una coalición de izquierda a partir de 1997, cuando la ciudadanía recuperó su derecho a elegir a sus autoridades, el cual había caducado en 1928 al cambiarse el régimen de Gobierno de la capital³.

3 La Zona Metropolitana de la Ciudad de México, ZMCM, está integrada por 16 delegaciones del Distrito Federal, 59 municipios conurbados del estado de México y 21 municipios del estado de Hidalgo. Su población total es de 21 millones, de los cuales, el 53 % vive en los municipios conurbados del estado de México, el 42 % en el Distrito Federal y el 5 % en los municipios de Hidalgo (PZMVM, 2012).

La Ciudad de México es la principal entidad del sistema urbano nacional espacio que articula la economía nacional a la internacional a través de sus nodos con las redes globales. Entre sus principales rasgos sobresale que es un mosaico urbano que ofrece diferentes condiciones de habitabilidad. Por un lado, ser el espacio de los nodos de modernidad económica que conviven en proximidad con colonias, barrios o pueblos originarios de la ciudad habitados por los sectores populares y, por otro, la ocupación de una periferia cada vez más lejana en la que habitan los sectores populares que han autoproducido sus viviendas en condiciones de precariedad. Entre estos extremos, las capas medias acceden a espacios adecuados a su nivel de ingreso y expectativas de vida.

A las profundas condiciones de pobreza y desigualdad socioeconómicas que caracterizan la sociedad local se suman las desigualdades territoriales, que amplifican los procesos de inequidad que presenta el conjunto de las ciudades latinoamericanas (Mier y Terán, Vázquez y Ziccardi, 2012; Ziccardi 2012). En este contexto, en la Ciudad de México se advierten situaciones generalizadas de pobreza urbana aún cuando el Distrito Federal, para 2010, según es el territorio que registra el Índice de Desarrollo Humano más alto de país (83). Así, el Consejo de Evaluación de la Política Social de la entidad (Evalúa-DF), instancia encargada de medir la pobreza en la entidad, estimó que, en 2010, el 66,8 % de la población estaba en condición de pobreza. Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) considera que más de la mitad de su población no posee seguridad social, casi una cuarta parte carece de acceso a los servicios de salud (23,4 %)⁴ y que los ingresos del 35,5 % de los capitalinos no rebasan la línea de bienestar básica (Coneval, 2013).

La ciudad presenta un intenso proceso de terciarización de su economía, que ha llevado a que las actividades industriales no solo disminuyan, sino que se advierten procesos de flexibilización de la fuerza laboral (Garr, 2009:74) que amplían el mercado informal que, en el caso de las mujeres de las clases populares, ha sido principalmente el servicio doméstico remunerado y, en el de los hombres, las actividades de la industria de la construcción. Por otro lado se incrementan las actividades del sector terciario, tanto los

4 Otros indicadores son rezago educativo (9,2 %), carencia por calidad y espacios en la vivienda (6,4 %), carencia por los servicios básicos en vivienda (3 %), carencia por acceso a la alimentación (13 %) (Coneval, 2013).

financieros como los de la informática, en los que se insertan los trabajadores de más alta calificación que reciben mayores salarios localizados en enclaves o corredores de la modernidad, como el terciario informal. Precisamente, esta precariedad se expresa principalmente en el comercio ambulante que genera empleo y ofrece remuneraciones a los sectores populares de manera masiva pero que genera serios problemas urbanos más graves. Para las autoridades, es la expresión de una actividad que escapa a las cargas fiscales, a la vez que se presenta como una competencia desleal para el comercio establecido (en precios y accesibilidad al cliente). Pero, además, el derecho al trabajo se confronta al derecho a la ciudad, ya que pone en cuestión el uso del espacio público para el conjunto de la ciudadanía y el ejercicio de la autoridad local, obstruye la circulación y la visibilidad de los negocios establecidos, generando basura y creando condiciones para que se desarrolle mayor inseguridad en la calle (Ziccardi, 2009).

Inequidad en el acceso a bienes y servicios urbanos

Actualmente, uno de los rasgos más distintivos de nuestras ciudades es la confrontación entre enclaves de riqueza y opulencia y el grave déficit de servicios y equipamientos básicos que presentan los masivos barrios populares. Por ejemplo, en el DF, el 97 % de las viviendas cuenta con agua entubada y el 96 % tiene servicio sanitario (Inegi, 2010). Sin embargo, estos datos no dan cuenta de la desigualdad, pues no reflejan la calidad del agua ni el flujo de la misma. Y esto es una clara expresión espacial de una ciudadanía restringida. Sin embargo, debe decirse que el Gobierno de la ciudad ha implementado acciones para contrarrestar la inequidad social, como la reducción tarifaria en el pago por el servicio de agua potable para grupos vulnerables y de escasos recursos (jubilados, tercera edad, incapacidad, viudos, mujeres separadas, jefas de familia, madres solteras, personas de capacidades diferentes) y, a partir de una perspectiva territorial, también se fijan reducciones a aquellos habitantes ubicados en las colonias con niveles de marginación alto (González, Arsenio, coord. , 2011).

De igual forma, el transporte público de pasajeros es muy deficiente, aun cuando en los últimos años se ha realizado un importante esfuerzo al haberse creado una estrategia integrada para fortalecer el transporte público masivo con

equidad y sostenibilidad⁵. Dentro de las acciones llevadas a cabo está la construcción de las cinco líneas del metrobús, una nueva línea del metro, principal medio de transporte de los sectores de menor ingreso y de los sectores medios de la población cuya tarifa está altamente subsidiada con ingresos propios del gobierno local. Se trata de un medio de transporte que brinda servicio en zonas de alta marginación y, además, incluye adaptaciones en la infraestructura para las personas con movilidad limitada. Por otra parte, se crearon los corredores de transporte y cero emisiones y se puso en marcha un sistema de movilidad alternativa a través del programa Ecobici⁶. Sin embargo, esto no se corresponde con las condiciones de movilidad que ofrecen los municipios metropolitanos, donde prevalece una mala calidad en los servicios públicos.

Sin duda, esta situación de inequidad de la ciudad metropolitana es consecuencia de la ausencia de mecanismos de gestión metropolitanos que impliquen la actuación coordinada del Gobierno del Distrito Federal y el estado de México y de los municipios y las delegaciones. Por el contrario, la gestión urbana es realizada por una gran diversidad de instancias y actores gubernamentales que poseen filiaciones políticas distintas. El Distrito Federal y 14 de sus 16 delegaciones políticas están gobernadas actualmente por el PRD en alianza con otros partidos de izquierda. Las dos delegaciones restantes están gobernadas una por el PAN y otra por el PRI. En el estado de México, la mayoría de los municipios metropolitanos actualmente está regida por el PRI (69 %) (Inafed, 2013), pero en el período aquí analizado ha habido un intenso proceso de alternancia⁷. A ello se agrega el que las delegaciones

5 La mayoría de los viajes, el 65 %, la cubren los microbuses, a la que se suman los taxis particulares, 17 %, y el metro, con el 8 % (PUEC, 2011). Sin embargo, cerca del 80 % de los vehículos se encuentra fuera de norma y ha cumplido más de 10 años, plazo que constituye el límite de su vida útil autorizada (PUEC, 2011).

6 Sin embargo, no hay una integración física ni funcional con el sistema de transporte público de pasajeros con el de los municipios mexiquenses de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), donde el transporte público es de mala calidad y cuyo precio afecta marcadamente el ingreso familiar. De acuerdo con la Encuesta Origen-Destino (Inegi, 2007b), en la ZMVM se realizan 22 millones de viajes al día, de los cuales, más de tres cuartas partes se efectúan en transporte público. De este total, 17,6 millones corresponden a viajes cuyo origen y destino es la ZMVM (PUEC, 2011).

7 En el estado de México, el PRI gobierna 42 municipios, el PAN 10, el PRD 4, el PT-MC 2 (el Municipio de Tonanitla no aparece). En Hidalgo, 14 municipios son priistas, 3 panistas y 4 del PT (Inafed e institutos electorales locales).

y los municipios cambian sus autoridades electas cada tres años, mientras que el Gobierno de la capital y el estado de México, cada seis, y que los tiempos de la administración y la política no necesariamente coinciden.

El gobierno político de la ciudad capital

La Reforma Política local

Uno de los procesos en que han estado inmersos los Gobiernos de izquierda en el Distrito Federal ha sido el de la Reforma Política local, que tuvo sus inicios de manera más decisiva en los años ochenta con la creación de la *Asamblea de Representantes* (hoy *Asamblea Legislativa*), en 1987. Este fue el primer órgano de representación a nivel local, elegido por voto universal, directo y secreto, que ha constituido un importante contrapeso al aparato institucional. A partir de 1994, este órgano adquirió atribuciones legislativas y, por esta razón, ha cumplido funciones similares a las de un Congreso local.

La constitución de un Gobierno propio con autonomía y atribuciones plenas en los ámbitos político, de justicia, administración y seguridad pública fue el móvil de una segunda etapa de la Reforma al inicio de los años noventa, que dio lugar a la redacción del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, en el que se estableció la elección directa del jefe del ejecutivo local y, con ello, el reconocimiento de los derechos políticos de los capitalinos.

La Reforma Política ha sido desde el primer Gobierno electo, 1997, uno de los propósitos declarados del Gobierno democrático, pero ha avanzado lentamente en aspectos relativos a la reforma del aparato institucional, la revisión de las competencias de algunas secretarías, órganos descentralizados y delegaciones, el establecimiento de ciertas prioridades presupuestales, la descentralización de algunos recursos políticos y económicos a las delegaciones y, principalmente, en la promoción de una apertura institucional para la participación ciudadana.

A pesar de tratarse de un proceso muy relevante para la democratización capitalina, el tema de la Reforma Política ha sido pospuesto reiteradamente por falta de acuerdos entre los partidos políticos y por la ausencia de una voluntad política más decidida por parte de los gobernantes en turno.

Fue hasta el pasado Gobierno de Marcelo Ebrard que el tema se colocó nuevamente en el centro del debate, principalmente en torno a la propuesta del jefe de Gobierno de promover la promulgación de la Constitución local.

Con este antecedente, el proceso de Reforma ha sido abierto de nueva cuenta en el último año, la administración del actual jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera (2010-2016), quien ha elaborado una propuesta institucional de reforma y ha abierto canales de discusión con partidos y ciudadanía. Para este efecto se ha creado un Consejo Ciudadano Consultivo de la Unidad para la Reforma del Estado, presidido por el experredista Porfirio Muñoz Ledo. En este debate están participando las autoridades locales, los senadores de la República, los diputados locales y diversos grupos organizados de la sociedad.

Los principales temas que se han colocado en la mesa de discusión giran en torno al reconocimiento de la *capitalidad* de la Ciudad de México como sede de los poderes de la nación; la plena autonomía de los poderes locales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial (reforma del artículo 122 de la Carta Magna); la promulgación de una Constitución local; la creación de una asamblea constituyente para la elaboración de dicha Constitución; la reformulación de la división territorial del Distrito Federal y la creación de nuevas unidades político-administrativas; la distribución de los recursos federales y la asignación de una proporción específica al Distrito Federal, por ser la capital del país. Entre estos temas está vigente el debate en torno al estatuto jurídico de la Ciudad de México, para que ésta sea reconocida como “Ciudad capital” o bien como “Estado de la Federación”.

En este proceso de Reforma, sin embargo, pueden identificarse a la fecha importantes pendientes que continúan siendo retos relevantes para el Gobierno local. El primero de ellos atañe a la formulación de una reforma institucional (política y administrativa) que garantice mayor eficiencia y eficacia en la gestión del territorio y de la pluralidad de demandas que emanan de la diversa población que aquí habita.

La búsqueda de una coordinación metropolitana para la gestión local es otro de los pendientes que reclama una auténtica Reforma Política, en una ciudad que se caracteriza desde hace muchos años por haber rebasado en su extensión y su población los contornos territoriales y políticos de la entidad que originalmente la albergaba. La extensión de la Ciudad de México sobre

numerosos municipios del estado de México y de Hidalgo (58 en total) ha dado lugar a un ámbito urbano que diversos autores identifican actualmente como megalópolis. Esto hace que en la realidad metropolitana confluyan diferentes órdenes de Gobierno (presidentes de la República y legislativo federal), ejecutivos y legislativos estatales, autoridades municipales y autoridades delegacionales; además de los órganos locales del Distrito Federal: Asamblea Legislativa, jefe de Gobierno y Tribunal de Justicia del Distrito Federal. La diversidad de autoridades requiere de instancias de coordinación que regulen las competencias y faciliten la gestión conjunta de la metrópoli, mucho más allá de los instrumentos que, de manera específica, han sido implementados hasta la fecha⁸.

Un tercer ámbito impostergable de la Reforma es también el tema de la descentralización del propio aparato de Gobierno local. La posibilidad de gobernar de manera democrática y eficiente la metrópoli exige de este proceso que no supone únicamente el traspaso de recursos del Gobierno central a los delegacionales, sino la creación de diversos mecanismos de delegación, descentralización y desconcentración de acuerdo a las competencias de los distintos órdenes, así como la indispensable modernización del aparato centralizado y burocrático de la estructura actual. Un auténtico proceso de descentralización exige igualmente la revisión de las atribuciones y competencias políticas de los Gobiernos delegacionales, que actualmente son muy limitadas.

La construcción de la gobernanza local

El ámbito más avanzado dentro de la Reforma Política local durante los Gobiernos de izquierda ha sido la aproximación hacia la construcción de la gobernanza, mediante la promoción de una política expresa de *participación ciudadana*.

8 En este tema se han tomado cartas en el asunto de manera específica, dando lugar a ciertos instrumentos, como las Comisiones Metropolitanas, normadas por el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, de 1998. Igualmente, se crearon en los años noventa y 2000 otras instancias para la atención de campos específicos del desarrollo urbano. Ver Ziccardi, ., "La reformas al Gobierno del Distrito Federal: avances logrados y tareas pendientes", en *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, IEDF, México.

De acuerdo con Subirats (2013), lo sustantivo de la fórmula de la gobernanza apela a un nuevo paradigma de regulación que involucra a la ciudadanía en general y la sociedad civil en particular en los procesos participativos y en la elaboración de las políticas públicas. Es una visión que parte de las teorías de la democracia participativa y se alimenta de las reivindicaciones populares protagonizadas por muy variados movimientos sociales en el pasado fin de siglo y que está orientada más a la sociedad civil que al mercado, como una garantía para evitar las inequidades que éste genera en la sociedad.

La gobernanza se encamina a mejorar los mecanismos de concertación social y profundizar la relación Estado-sociedad, en la perspectiva de involucrar a los generadores de demandas en la atención a éstas y en la búsqueda de soluciones a los grandes problemas que emanan de la vida pública, en un ejercicio de corresponsabilidad. Se trata de un procedimiento promovido desde la administración pública, que se concibe como complementario de la funcionalidad de la estructura representativa y que convoca la ejecución de prácticas participativas en las acciones de Gobierno dirigidas desde el Estado.

Un ejercicio de esta naturaleza fue impulsado por el primer Gobierno perredista, desde 1997, y mantuvo una continuidad en los dos Gobiernos sucesivos. Se avanzó en la creación de nueva institucionalidad democrática, que se enfocó la definición de nuevos canales de comunicación y la creación de instancias y mecanismos para la relación con la ciudadanía. Esto se tradujo en la apertura de instancias de participación o de fomento a la participación, que consistió en la refuncionalización de los Consejos Consultivos en las Secretarías⁹, instalación de Consejos de Participación Ciudadana en los programas de Gobierno, instauración de foros y procesos de consulta, y otros espacios amplios de deliberación y cooperación entre Gobierno y sociedad, como la *Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil* y la *Coordinación General de Participación Ciudadana y Gestión Social*, estas últimas, dependientes de la Secretaría de Gobierno. Este tipo de instancias, dirigidas a la interlocu-

9 Estos Consejos habían sido creados en la administración anterior pero no habían sido puestos en funciones.

ción y la colaboración con ciudadanos individuales y con organizaciones sociales y civiles de distintos campos temáticos.

En esta administración se promovieron nuevos modelos de relación con la sociedad y también con la sociedad civil organizada, que tocaban el ámbito sectorial y el territorial. Entre éstos se destacaron:

- **Interlocución con redes:** experiencias de cooperación como la Plataforma Ciudadana, para la promoción de la interlocución Gobierno-sociedad civil, y el Foro de Corresponsabilidad, con compromisos y acciones para reconstituir el tejido social de la ciudad y fomentar la participación ciudadana.
- **Colaboración en programas específicos:** participación de organizaciones civiles y sociales en aspectos relativos a la definición de las políticas sectoriales y a los procesos de gestión. Dos casos sobresalientes fueron: 1. el impulso de proyectos de Coinversión Social en áreas definidas como resultado de un convenio de financiamiento conjunto entre el Gobierno del Distrito Federal y la Agencia Holandesa Novib. Y 2, el desarrollo de Programa de Mejoramiento de Vivienda, coordinado por la Coalición Hábitat México, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Instituto de la Vivienda en ciertas zonas de la Ciudad (Tlalpan, Iztapalapa y Santa María la Ribera).
- **Planeación participativa:** recuperando la experiencia previa de los planes parciales de los setenta, se impulsó este ejercicio con la colaboración conjunta de autoridades (en este caso, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda), grupos de consultores (académicos y profesionales) y organizaciones sociales y civiles y organizaciones vecinales. Esto suponía, además, un proceso de consulta pública como requisito para la aprobación de los programas.
- **Descentralización de la participación en redes vecinales:** a través del impulso a la extensión del Gobierno representativo, mediante el diseño de instancias vecinales (Comités Vecinales), en donde se avanzó hacia la creación de una estructura de representación territorial (Sánchez y Álvarez, 2003).

La construcción de la institucionalidad para la participación ciudadana se erigió en principio en dos ámbitos que pretendieron incluir la di-

versidad de la organización social: el sectorial o temático y el territorial. Sin embargo, fue el plano territorial el que prevaleció y se ha mantenido como eje de la participación institucionalizada.

Los nuevos espacios de participación territoriales, que fueron reconocidos como “instancias de representación”, fueron los *Comités Vecinales*, instituidos a partir de una segunda versión de la Ley de Participación Ciudadana (1998), en la que fueron recuperados ciertos principios sobre los cuales se fincó la participación ciudadana: democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respeto, tolerancia, sustentabilidad y pervivencia¹⁰. Al igual que en la primera versión de esta ley (1995), quedaron contemplados diversos instrumentos de participación ciudadana, como *el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta vecinal, la colaboración vecinal, las quejas y denuncias, la difusión pública y la audiencia pública*.

Los órganos de participación ciudadana normados por esta ley quedaron circunscritos al ámbito vecinal, y fue el *vecino* el sujeto reconocido de la participación ciudadana; por este motivo, los órganos establecidos resultaron excluyentes en relación a otros espacios, identidades y modalidades de participación que tradicionalmente ha ejercido la ciudadanía capitalina, a nivel sectorial o por áreas de interés (mujeres, trabajadores, jóvenes, comerciantes, etc.). Con todo, por disposiciones de la misma ley, 1 352 Comités Vecinales fueron constituidos en 1999, mediante un proceso electoral en el que participó una cantidad muy baja de votantes del Distrito Federal, menos del 9 % del padrón electoral de la entidad más importante del país. Esta proporción se ha mantenido prácticamente estable a lo largo de los distintos procesos electorales de estas instancias de representación, incluido el de 2010.

La participación territorializada se afianzó durante el segundo Gobierno perredista y se promovió como una política con escasa autonomía, estrechamente ligada a la política social. Los principales esfuerzos en esta dirección se concentraron en las unidades territoriales y la relación directa con los grupos más vulnerables y necesitados, a través de lo que se denominó el

10 Cap. I, artículo 2 de la Ley de Participación Ciudadana, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 21 de diciembre de 1998.

Programa Integrado Territorial (PIT)¹¹. El criterio establecido para la operación de este programa fue el de la asignación de una importante suma de recursos a la atención de las necesidades de los sectores más empobrecidos de la ciudad, para mejorar su calidad de vida y promover distintas prácticas orientadas a propiciar, por una parte, el desarrollo de ciertas capacidades en estos sectores (el consumo en el caso de los adultos mayores) y, por otra, el acceso gratuito a ciertos bienes y servicios (como el de la salud).

La vía que se instituyó para la realización de estas acciones fue la de la relación directa con la ciudadanía, generalmente de manera individualizada (becas, pensiones, apoyos económicos, etc.), sin la intervención de ningún tipo de instancias de intermediación (organizaciones sociales o civiles) y fortaleciendo en cambio las *asambleas vecinales*, como nuevo espacio de gestión con la ciudadanía. La excepción a este mecanismo la constituyeron los programas de prevención del delito y de atención a unidades habitacionales, en los cuales los recursos se otorgaron a grupos de vecinos para la definición de acciones puntuales (Álvarez, 2013a).

En el tercer Gobierno electo, esta dimensión de la participación adquirió centralidad en el trabajo de la Dirección de Participación Ciudadana, la cual pasó a ser una Subsecretaría inscrita en la estructura de la Secretaría de Desarrollo Social. A pesar de esta inscripción, las actividades de participación ciudadana se desligaron en buena medida del desarrollo social y se centraron en el trabajo a través de un Programa de Módulos de Participación Ciudadana, con presencia en diversos puntos del territorio local.

Estos módulos tuvieron la misión de ser un punto de encuentro para emprender acciones en materia de policía de proximidad, participación ciudadana, recuperación de espacios públicos y cultura de la legalidad. La prevención del delito constituyó su eje articulador, a partir del cual se promovió la participación ciudadana con la finalidad de disminuir los factores generadores de delitos, mejorar el entorno urbano y promover la convivencia armónica de la comunidad.

11 El Programa Integrado Territorial (PIT) fue uno de los programas prioritarios del gobierno de AMLO, que contó con 13 subprogramas: adultos mayores, personas con discapacidad, consumidores de leche Liconsá, niñas y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, ampliación y rehabilitación de viviendas, rescate de unidades habitacionales, desayunos escolares, microcréditos para autoempleo, becas de capacitación para el empleo, desarrollo rural, desayunos escolares, mejoramiento de escuelas, mercados públicos y prevención del delito. Estos tres últimos son responsabilidad de los Gobiernos delegacionales.

Se pusieron en operación 360 módulos, en los que participaron promotores de la Subsecretaría de Participación Ciudadana y de la Secretaría de Seguridad Pública, con la responsabilidad de promover la incorporación de los habitantes de la ciudad en acciones de Gobierno que requirieran de la participación ciudadana como un medio para llevar a cabo y evaluar los programas que ejecutaban las distintas dependencias del Gobierno local.

A través de las actividades de los módulos se constituyó la *Red Ángel*, iniciativa del Gobierno que buscó llegar a los beneficiarios de los programas sociales con el propósito de promover y evaluar la instrumentación de estos programas, en la perspectiva de disminuir las profundas desigualdades sociales y territoriales que prevalecen en la ciudad y de fortalecer el impacto de la política social. Esta red funcionó mediante visitas domiciliarias y reuniones en los módulos para promover los programas sociales y su operatividad. Entre 2009 y 2010 se llevaron a cabo 2 millones de visitas domiciliarias y 5 000 reuniones vecinales.

Más que como un espacio de participación ciudadana, la Red Ángel fungió principalmente como correa de transmisión entre el Gobierno y la ciudadanía, con funciones más bien informativas y de gestión, pero poco operó en sentido contrario, es decir, como vínculo y espacio de incidencia entre los ciudadanos y el Gobierno. El espacio de esta Red fue utilizado también para informar sobre las modificaciones a la Ley de Participación Ciudadana y dar seguimiento en el territorio a las nuevas disposiciones de la reforma de 2010.

Por otra parte, la Ley de Participación Ciudadana, que regula en lo general la participación territorializada, tuvo una nueva reforma en 2010. En esta versión se amplió el ámbito de la participación reconociendo diversos actores urbanos como sujetos de la participación institucionalizada e introdujo nuevas figuras de representación para estos actores. Además de los Comités Ciudadanos (que sustituyen a los Comités Vecinales) y de los Consejos Ciudadanos (ámbito delegacional), establece por primera vez una figura diferenciada en el plano territorial: los Consejos de los Pueblos (referidos a los llamados pueblos originarios), así como la participación de las organizaciones ciudadanas y de los representantes de Manzana. De igual manera, se instituye el ejercicio del *presupuesto participativo* como práctica ligada a la intervención de la ciudadanía en asuntos decisorios.

Estos cambios en la LPC acusaron también limitaciones, como el hecho de que los Consejos de los Pueblos no fueron reconocidos aún para el conjunto de los pueblos del Distrito Federal (150 en total), sino únicamente en cuatro delegaciones (sur); la circunstancia de que las organizaciones ciudadanas, para poder participar, deben contar con requisitos formales, como estar previamente constituidas como personas morales sin fines de lucro, y el hecho también de que el presupuesto participativo no es abierto a los intereses ciudadanos, sino que está circunscrito a la decisión sobre un listado de acciones previamente definidas por la Delegación.

En relación a la participación territorializada hay que decir que, a pesar de los esfuerzos por constituir espacios ciudadanos para la gestión de las demandas y la intervención en la orientación de los problemas públicos de interés local, este tipo de participación ha estado permanentemente sujeta a la intromisión de los intereses partidarios inmersos en el territorio y no ha podido desligarse en general de las prácticas clientelares y corporativas. Este es un estigma con el que carga la participación vecinal y uno de los principales desafíos a resolver.

En otro orden, hay que mencionar los ejercicios de participación ciudadana en el desarrollo social que se llevaron a cabo principalmente en los dos últimos períodos y que promovieron la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones en asuntos puntuales referidos al territorio y a la vida barrial. Al respecto, resultan relevantes los casos de cuatro programas sociales que operaron a través de asignación de recursos, cuyo destino fueron acciones u obras específicas decididas por los ciudadanos en asambleas vecinales: Mejoramiento Barrial, Coinversión para el Desarrollo Social, Programa de Apoyo a las Unidades Habitacionales y el Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social.

Dentro del mismo campo del desarrollo social, fue creado también en 2007 el *Consejo de Evaluación del Desarrollo Social*, por mandato de la Ley de Desarrollo Social. Este organismo tiene como función la evaluación externa de la política social de la Administración Pública del Distrito Federal y de los programas sociales que ejecuta. En su estructura organizativa se destaca el Comité de Evaluación y Recomendaciones como la instancia clave para la toma de decisiones con respecto a las atribuciones sustantivas del propio Consejo. Se integra por el titular de la Secretaría y seis consejeras y consejeros

ciudadanos, con amplios conocimientos y/o experiencia comprobada en la materia, que son designados por el jefe de Gobierno a propuesta de la Comisión Interinstitucional del Desarrollo Social. Tiene a su cargo, entre otras funciones, realizar la evaluación externa de la política social en su conjunto y de los programas sociales, así como emitir recomendaciones y observaciones a las dependencias ejecutoras de los programas evaluados con carácter vinculatorio. Esto permite establecer un proceso de retroalimentación y mejorar el diseño, la instrumentación y los resultados de los mismos. Desde su creación hasta la fecha se han llevado a cabo 10 evaluaciones externas de políticas vinculadas al desarrollo social.

La participación ciudadana como práctica institucionalizada ha tenido que ver igualmente con la parte normativa, componente sustantivo de la gobernanza, y con la intervención de distintos actores, sociales y políticos, para la conformación de un marco legal que estableciera las reglas, los principios y las modalidades de participación. En estos 15 años de Gobiernos de izquierda en la Ciudad de México se promovieron y aprobaron tres leyes relevantes de carácter local que hasta la fecha auspician y norman la participación. Éstas fueron el resultado de un largo período de cabildeo y negociación entre organizaciones de la sociedad civil, autoridades y legisladores locales. Nos referimos principalmente a la ya citada Ley de Participación Ciudadana (1998), la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (2000) y la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles (2000). Con estas leyes se establecieron las bases para lograr: *institucionalizar* la participación de la ciudadanía en el ámbito público; generar una política de participación social que se constituya en eje estratégico de una *nueva relación democrática entre el Gobierno y la sociedad*; desarrollar formas de *organización de la ciudadanía y de reorganización de las instituciones de Gobierno* para facilitar y hacer valer la participación ciudadana en la política pública; y perfeccionar el cuerpo de *instituciones, normas y procedimientos públicos* para permitir el *control y la fiscalización* ciudadana en el ejercicio del Gobierno (Álvarez y Sánchez Mejorada, 2013c).

Pese a los visibles avances en el diseño institucional, la creación de instrumentos y mecanismos, la institucionalización de prácticas y la puesta en vigencia de una normatividad en materia de participación ciudadana, el camino de la construcción de la gobernanza en la Ciudad de México tiene

aún un importante trecho por recorrer. El conjunto de componentes de la participación ciudadana institucionalizada en los Gobiernos de izquierda no ha logrado aún superar la red de prácticas clientelares y corporativas heredadas del pasado; la estructura burocratizada y centralizada del Gobierno priista no ha sido alterada por una reforma política y administrativa de alto calado; la mayor parte de las leyes involucradas en la materia no ha sido reglamentada y la ciudadanía no cuenta, por tanto, en muchos casos, con reglas claras, bases para la instrumentación de nuevas prácticas participativas. En términos generales, la participación ciudadana continúa siendo preferentemente de carácter consultivo o colaborativo y, salvo casos muy contados, no ha abierto causas a la intervención de la ciudadanía en las decisiones públicas. Finalmente, la operatividad de la participación ciudadana institucionalizada carece aún en buena medida de obligatoriedad como política pública y permanece sujeta a la voluntad política de los gobernantes y funcionarios públicos, dependiendo también de las negociaciones entre el Gobierno y las fuerzas partidarias.

Ciudad de derechos sociales, políticos y civiles

El proceso de democratización y las políticas de inclusión social impulsadas por el Gobierno de la ciudad en distintos rubros del desarrollo urbano trascendieron en algunos casos el ámbito de políticas específicas y derivaron en la construcción de derechos. Esto respondió a objetivos explícitos de los gobernantes locales desde la primera administración, en el sentido de promover una “ciudadanía integral”, que, además de gozar de los derechos económicos, sociales y culturales, accediera también a los cívicos y políticos, incluyendo la participación en las decisiones públicas.¹²

Estos propósitos han ratificado el perfil de izquierda del Gobierno capitalino y, para hacerlos valer, las distintas administraciones han debido hacer frente a importantes desafíos de regulación, derivados de la inserción del desarrollo de la ciudad en los procesos globales. La promoción de polí-

12 Gobierno del Distrito Federal, “La política social del Gobierno del Distrito Federal”, documento marco, diciembre de 1998.

ticas incluyentes y distributivas ha mantenido una tensión permanente con la expansión en la urbe de las fuerzas del mercado y con las aspiraciones de elevación de la competitividad de la capital del país. La mercantilización del espacio, el aumento de la productividad y la privatización de bienes comunes y del espacio público son fenómenos que han cobrado fuerza en las últimas décadas y han sentado una abierta disputa por los bienes urbanos (Álvarez, 2013b).

En este marco, han sido reconocidos, sin embargo, importantes derechos para la ciudadanía capitalina. En términos generales, puede decirse que las tres administraciones de Gobierno: la de Cuauhtémoc Cárdenas-Rosario Robles, la de Andrés Manuel López Obrador-Alejandro Encinas y la de Marcelo Ebrard, han impulsado respectivamente con distintos énfasis los derechos políticos, los derechos sociales, y los derechos civiles y de cuarta generación.

Los derechos políticos

Se ha señalado que los Gobiernos perredistas y, en particular, el primer Gobierno electo en 1997 se caracterizaron por haber iniciado un proceso declarado de democratización en la Ciudad de México y haber puesto en vigencia los derechos políticos de los que había carecido la ciudadanía capitalina durante cerca de 70 años. Este proceso se inició con la elección del propio Gobierno del ingeniero Cárdenas, en el que los capitalinos ejercieron por primera vez su derecho al voto, y tuvo su sucesión con la elección de los jefes delegacionales, en el año 2000. En la misma dirección fue promovida la política expresa de *participación ciudadana*.

Mediante la política de participación ciudadana (expuesta en el apartado anterior), se instituyeron de facto por diversas vías el acceso y el *principio* de la participación en la vida pública, incursionando en el ámbito territorial, a través de la relación con las delegaciones, de los programas de desarrollo social, de los programas de desarrollo urbano y de los ejercicios de planeación participativa. En el ámbito sectorial y el temático, operó principalmente mediante algunas instancias especializadas (Plataforma de Organismos Civiles, Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, Subdirec-

ción de Participación Ciudadana), los Consejos Ciudadanos en las Secretarías (Desarrollo Social, Desarrollo Urbano, Medio Ambiente, etc.) y la participación en programas específicos (Salud para las Mujeres).

Pero la participación como un derecho fue reconocida en realidad hasta 2010, en la más reciente reforma de la Ley de Participación Ciudadana. En esta versión, la participación es definida como un *derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar individual y colectivamente en las decisiones públicas, en la formulación, la ejecución y la evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno* (art. 2 LPCDF).¹³

El derecho a la participación se asume en su forma activa como intervención de los ciudadanos en la vida pública y también, de manera integral, como intervención en las distintas fases de las políticas públicas, los programas y los actos de gobierno: formulación, ejecución y evaluación. De este modo, la definición de esta práctica apunta al reconocimiento de una ciudadanía activa que no circunscribe su participación a los ejercicios de consulta, información o colaboración.

Los derechos sociales

Durante el primer Gobierno perredista (Cárdenas-Robles), este enfoque estuvo más manifiesto en el ámbito discursivo que en el de las políticas; sin embargo, sus propósitos estuvieron orientados a extender los alcances de las políticas buscando promover la redistribución de la riqueza, la integración de las grandes mayorías a los beneficios del desarrollo y la promoción de la justicia social. De manera expresa, mediante la política social, se pretendió mejorar la calidad de vida, reducir la desigualdad, alcanzar la justicia social y reconstruir el tejido social y, en función de estos propósitos, se impulsaron distintos programas muy ligados a las prácticas de participación ciudadana y a la corresponsabilidad.

Hacia el final de este período fue aprobada la *Ley de Desarrollo Social*, que se caracterizó por estar estructurada a partir de un enfoque de derechos

13 Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2010.

económicos, sociales, culturales y ambientales y estipular una serie de principios para la política social como: la universalidad, la igualdad, la equidad social, la equidad de género y la exigibilidad de derechos.

El segundo Gobierno perredista llegó al poder con el eslogan “Por el bien de todos, primero los pobres”, y sobre esta base colocó la política social como centro de su actividad y los derechos sociales como propósito de su administración. A pesar del sesgo asistencial que caracterizó a la política social, se llevaron a cabo iniciativas que resultaron sustantivas para la construcción de ciudadanía, como la pensión alimentaria para adultos mayores, que consistió en la asignación de una transferencia universal no condicionada equivalente a 70 dólares mensuales. Esta asignación se transformó en 2003 en un derecho exigible, de acuerdo a la Ley de la Pensión Alimentaria de Adultos Mayores del Distrito Federal, y alcanzó en 2012 una cobertura de 480 000 personas mayores de 68 años en la Ciudad de México (Yanes, 2013).

En otros rubros se desarrollaron igualmente acciones relevantes, como en el ámbito de la salud, mediante el Programa de Medicamentos y Servicios Médicos Gratuitos para Personas sin Seguridad Social, el que incluyó un servicio especializado de atención para personas con VIH. Este programa adquirió también, al igual que la pensión para adultos mayores, la categoría de derecho durante el período en el que Alejandro Encinas estuvo a cargo del Gobierno.

En el período de Marcelo Ebrard se dio continuidad a la mayor parte de los programas; en particular, se conservó el de adultos mayores, pero se amplió su cobertura, al reducir la edad mínima para participar de 70 a 68 años, con lo cual se extendió igualmente el reconocimiento de este derecho.

Otro derecho reconocido fue el estipulado en el marco del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, al acceso al espacio público. En los Lineamientos y Mecanismos de Operación (LMO) de este programa se reconoce como un “derecho inalienable de toda la población residente en el Distrito Federal, el goce y disfrute de los espacios públicos, que es del mayor interés para los fines que persigue la Secretaría de Desarrollo Social, el fortalecimiento, rescate, preservación y mejoramiento de las condiciones físicas y materiales que presentan estos espacios; ya que de esta manera se rescata y desarrolla la identidad cultural de las y los capitalinos” (LMO-PCMB).

Los derechos cívicos, humanos y de cuarta generación

En el Gobierno de Marcelo Ebrard tuvo lugar el reconocimiento de otro tipo de derechos más allá de los políticos y sociales, que resultaron relevantes para otros aspectos de la vida de los habitantes de la ciudad y que tuvieron la característica de ser derechos promovidos e impulsados desde distintos ámbitos de la sociedad civil, ejerciendo de facto el derecho de participación. Entre éstos se destacaron los casos de la interrupción legal del embarazo (hasta antes de las doce semanas de gestación), que se ubica dentro de los llamados derechos sexuales y reproductivos en el campo de la salud, y la aprobación del matrimonio entre personas del mismo sexo, con el consiguiente derecho de estas parejas a la adopción.

En ambos casos se trató de derechos reconocidos legal e institucionalmente como resultado de sendos movimientos de organizaciones sociales y civiles de larga data en la ciudad (el movimiento feminista y el movimiento lésbico-gay), que promovieron una interlocución permanente con los Gobiernos locales, elaboraron propuestas de políticas en estos campos y formularon iniciativas de ley para dar estatuto legal a estas medidas.

La interrupción legal del embarazo fue reconocida en la ley aprobada en el mes de abril de 2007 por la ALDF, que incluye mecanismos para la impartición de servicios de salud adecuados para este efecto y la mejora de los mecanismos para la protección de la maternidad libre, informada y responsable¹⁴. Conjuntamente con este derecho, el Gobierno del Distrito Federal ha introducido desde hace varios años (2000) la perspectiva de género y los derechos sexuales y reproductivos como ejes estratégicos de la política de salud para las mujeres (ver Álvarez, 2004) y más recientemente, la política de los presupuestos sensibles al género. Derivados de estas políticas se instituyeron también, desde el año 2000, a nivel federal, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y sus pares en distintas entidades de la República. En el caso del Distrito Federal, el Instituto de las Mujeres fue creado en febrero de 2002, con el objetivo explícito de promover, fomentar e instrumentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en los ámbitos social, eco-

14 Ver Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), www.gire.org.mx.

nómico, político, cultural y familiar¹⁵. De la misma manera quedó instituida en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 la “equidad de género” como uno de los ejes estratégicos, con una perspectiva transversal.

Por su parte, el matrimonio entre personas del mismo sexo fue reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la determinación de constitucionalidad de las reformas hechas por la Asamblea Legislativa del D.F. en diciembre de 2009 al artículo 146 del Código Civil capitalino.

A la par de estos derechos, los derechos humanos como referente genérico fueron igualmente centro de atención en este período y eje de debate y reflexión entre Gobierno y sociedad. Ante la presencia de diversas violaciones a los derechos humanos registradas en la historia reciente de la ciudad, fue planteada la necesidad de elaborar un diagnóstico y un programa para la elaboración de una apolítica pública en torno a estos derechos. En la promoción y la elaboración de estas iniciativas tomó parte un grupo plural formado por el Gobierno de la ciudad, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México y las organizaciones civiles especializadas en esta problemática.

El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, producto de esta gestión, logró compactar un conjunto de objetivos, estrategias y líneas de acción sobre 15 derechos y 10 grupos de población analizados en el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal. Este Programa contempla 2 412 líneas de acción sobre políticas públicas, coordinación interinstitucional, propuestas legislativas para los ámbitos local y federal, así como propuestas presupuestales para las acciones estipuladas (Sánchez Mejorada, 2010).

En materia de los derechos de cuarta generación (derechos colectivos), vio la luz también en la Ciudad de México la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. Este documento puso de relieve el derecho formulado por Henri Lefebvre en 1968, según el cual los habitantes de las ciudades tienen el derecho de tomar en sus manos el sentido del desarrollo de la ciudad en oposición al sentido mercantil otorgado por las fuerzas capitalistas. Y ratificó también lo estipulado por David Harvey

15 Ver www.inmujeres.df.gob.mx.

como “el derecho de toda persona a crear ciudades que respondan a las necesidades humanas”¹⁶.

El contenido de este derecho adquirió relevancia en la Ciudad de México del siglo XXI ante los enormes cambios urbanos experimentados por la ciudad en su inserción a los procesos globales, que trajeron notables afectaciones a grandes grupos de la población, y muy en particular a los sectores populares. Por este motivo, y en función de los antecedentes de promoción del Derecho a la Ciudad en diversos foros internacionales (Foro Social Mundial), numerosas organizaciones sociales agrupadas en torno al movimiento urbano popular y organizaciones civiles vinculadas al trabajo en relación al hábitat (Coalición Internacional para el Hábitat-México, Copevi, Casa y Ciudad, etc.) articularon la elaboración de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad.

La *Carta* fue suscrita en julio de 2010 por un conjunto de personalidades, entre las que figuraron el propio jefe de Gobierno, representantes de organismos sociales y civiles, la presidenta de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa, el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. En este acto, la Carta fue reconocida como un antecedente inminente para la Constitución Política de la capital del país.

El derecho a la ciudad enunciado en la Carta se reconoce como “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sostenibilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en el respeto a sus diferencias, expresiones y prácticas culturales, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a un nivel de vida adecuado. El derecho a la ciudad es interdependiente a todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos” (Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, 2010; 7).

16 Ver David Harvey en el Foro Social Mundial, 2009: “El derecho a la ciudad como alternativa al neoliberalismo”, conferencia para la apertura del Seminario sobre Reforma Urbana del Forum Social Mundial do Belém do Para, Brasil.

En términos generales, la política de derechos del GDF ha sido traducida en diversas políticas públicas que hacen efectivos tales derechos y que ponen de manifiesto la voluntad política gubernamental para ponerlos en vigencia. Sin embargo, estas políticas han sido implementadas en condiciones políticas, económicas y sociales complejas, herencia de Gobiernos anteriores o características de la misma estructura de la ciudad, que han dificultado su pleno ejercicio.

Este ha sido el caso de la existencia de una estructura de Gobierno hipercentralizada, jerárquica y anquilosada que burocratiza los procesos político-administrativos, haciendo poco eficaces las nuevas fórmulas gubernamentales, y que no ha sido reformada de acuerdo a las exigencias de la nueva realidad. La falta de correspondencia entre las políticas económica, fiscal y social es otro de los nudos problemáticos de los actuales Gobiernos, que no garantiza la implementación de los derechos sociales, limita la redistribución de los recursos públicos y restringe los derechos a prácticas asistenciales con vistas a una ciudadanía pasiva. De igual manera, la vigencia de una cultura política clientelar y corporativa, que pone el énfasis en los favores políticos y la reproducción de liderazgos protagónicos que sustituyen la participación ciudadana, es también un ámbito que obstaculiza la construcción de ciudadanía.

Políticas social de inclusión y ampliación de la ciudadanía

El papel de los Gobiernos locales no puede reducirse al de ser gestores de las políticas sociales definidas en el ámbito de los Gobiernos nacionales, sino que debe impulsar una política socioeconómica que atienda la promoción de un desarrollo humano sustentable en el ámbito local (Bodemer, K, Corraggio, JL y Ziccardi, A, 1999). Pero este ambicioso objetivo supone no solo disponer de recursos, sino también de una nueva institucionalidad que permita implementar políticas con este sentido (Ziccardi, 2012).

En la última década, con la democratización del Gobierno del Distrito Federal encabezado desde hace cuatro períodos por el Partido de la Revolución Democrática, se ha puesto en marcha un conjunto de políticas sociales urbanas que han logrado un paulatino mejoramiento de la calidad de vida de amplios sectores populares. Estas políticas apuestan tanto a la creación de condiciones de equidad social como a promover y garantizar el ejercicio de los derechos ciu-

dadanos, a partir del diseño de políticas que fomenten la participación de diferentes actores sociales, civiles y académicos (Ziccardi, 2009a). Se trata de acciones universales de inclusión social que actúan al mismo tiempo que se mejoran las condiciones de la vivienda popular y la dotación de infraestructura social y equipamientos básicos en los barrios populares. Sin embargo, es mucho lo que resta por hacer para que existan espacios urbanos en los que prevalezcan condiciones materiales y ambientales adecuadas que hagan efectivo el derecho a la ciudad. Dentro de los retos que aún enfrenta la democracia local se encuentra la cultura ciudadana, en la que componentes clientelares y autoritarios tienen gran arraigo. En este contexto, es en el campo de las políticas sociales urbanas de las instancias centrales del Gobierno de la ciudad, en particular en la Secretaría de Desarrollo Social, en el que se advierten algunos avances significativos¹⁷.

En la primera administración democrática de Cuauhtémoc Cárdenas (1997-1999), la Secretaría de Desarrollo Social, a fin de enfrentar la reconstrucción del tejido social fuertemente dañado con la crisis económica de 1995, optó por incorporar las ONG en los procesos de toma de decisiones y asumiendo una perspectiva de género, particularmente a través de programas de salud reproductiva¹⁸. Este diseño de políticas sociales continuó durante el Gobierno de Rosario Robles, quien sustituyó al ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas tras haber sido postulado como candidato a la Presidencia de la República en las elecciones del año 2000.

Durante el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006) se puso énfasis en la integración territorial de los programas sociales, y para ello se creó el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS). Este se implementó desde el aparato central del Gobierno de la ciudad de México —particularmente en la actuación de las secretarías de Desarrollo Social, Desarrollo Urbano y Vivienda y Salud— y con escasa participación de las delegaciones, que son las instancias del Gobierno local que actúan con mayor proximidad con la ciudadanía. Este programa definió su universo de actuación en las unidades territoriales que se hallaban en media, alta y muy alta marginación social, aplicando diez programas orientados a mejorar la calidad de vida de

17 Muchas de las ideas de este apartado para el período 1997-2006 se encuentran desarrolladas en Ziccardi (2009b).

18 Posteriormente, los servicios de salud dejaron de depender de esa Secretaría y pasaron a la naciente Secretaría de Salud.

los sectores populares: apoyo económico a adultos mayores para alimentación y medicinas, mejoramiento de vivienda en lote propio de barrios populares, apoyos a consumidores de leche Liconsa, a niñas y niños en condiciones de vulnerabilidad y pobreza, al rescate de unidades habitacionales, a los desayunos escolares, a los créditos a microempresarios, al apoyo a la producción rural y a los proyectos productivos y de apoyo al empleo. Los programas tienen como principal objetivo lograr la inclusión social de la ciudadanía, actuando sobre los sectores más pobres de la población, con una combinación de criterios a la vez focalizados y universales. Focalizados porque, primero, se detectan zonas de la ciudad en las que predominan situaciones de muy alta y alta marginalidad, 870 unidades territoriales de un total de 1 352 que componen la ciudad. Pero, en su interior, se identifican grupos en situación de exclusión o de vulnerabilidad social –ancianos, madres solteras, jóvenes desocupados– y luego se intenta actuar sobre estos de manera universal. Sin embargo, por la magnitud de las acciones realizadas y su importancia presupuestal¹⁹, los dos principales programas del PITDS son el Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores y el Programa de Mejoramiento y Ampliación de Vivienda en lote propio. Puede decirse que la política social implementada en este Gobierno estuvo caracterizada por la universalidad y la exigibilidad, además de su territorialización.

La dimensión sustantiva de las políticas públicas (Gomà y Subirats, 1999) se puede hallar de manera sintética en la frase que Andrés Manuel López Obrador incorporó en sus discursos desde el inicio de su Gobierno: “Por el bien de todos, primero los pobres”. Sin embargo, esto no incluyó un compromiso por democratizar la gestión ampliando los espacios de participación de la ciudadanía en las decisiones públicas. Estos espacios se limitaron a: 1) los consejos de desarrollo urbano, desarrollo social, órganos de consulta, y estaban integrados por representantes de la ciudadanía, muchas veces elegidos por las propias autoridades (Ziccardi, 2003); 2) las asambleas comunitarias, espacios de participación restringida que preceden al otorgamiento y la distribución de los apoyos que forman parte de los programas sociales. Pero, en su dimensión operativa (Ídem, 1999), debe decirse que se asignaron a las políticas sociales

¹⁹ El Apoyo a Adultos Mayores, entre 2001 y 2006, absorbió el 43,6 % de los recursos (13 500 millones de pesos), seguido de los programas de vivienda (mejoramiento de Vivienda y Vivienda en Conjunto), con 31,9 % (9 800 miles de millones de pesos) (Evalúa: 2007).

cuantiosos recursos para el PITDS, provenientes de recursos fiscales y de una estrategia de austeridad y combate a la corrupción definida por el jefe de Gobierno, no obstante las limitaciones propias de una estructura institucional sectorializada, en la que cada instancia actúa con escasos vínculos con las demás y con las delegaciones le restó eficacia a esta acción.

Durante el Gobierno de Marcelo Ebrard (2006-2012), la política social amplió su actuación, fortaleció la aplicación de criterios de equidad de género en diferentes programas sociales e inclusive en el presupuesto local, recuperó el valor material y simbólico del espacio público en la construcción de ciudadanía e hizo efectivo el reconocimiento de los derechos civiles sexuales y reproductivos (Ziccardi, 2012). También se amplió la agenda social al haber incluido todo lo concerniente a las acciones de mitigación del cambio climático y de movilidad sustentable y accesibilidad para personas con capacidades diferentes (Yanes, 2013). En este sentido, se aprobaron medidas como el matrimonio entre personas del mismo sexo y su derecho a la adopción de hijos. Además se reconoció el derecho de las mujeres a interrumpir el embarazo antes de las doce semanas de gestión. Se dio continuidad y se ampliaron programas exitosos como el de Pensión Alimentaria para adultos mayores, habiéndose reducido la edad del beneficiario de 70 a 68 años; se pusieron en marcha programas de gran envergadura, como el Programa Prepa Sí, y se iniciaron otros innovadores como el Seguro de Desempleo y el Programa Comunitario de Mejoramiento de Barrios, Colonias y Pueblos de la ciudad, el cual puede ser considerado ya un programa emblema del Gobierno del D.F. que tiene un gran reconocimiento social en México y en el exterior. De acuerdo con Pablo Yanes (2013: 148), “se observó cierto proceso de hibridación del enfoque de política social por la vinculación de criterios meritocráticos en el acceso a apoyos escolares, la introducción de condicionalidades en algunos programas, un peso más acentuado del programa federal de salud y mayor participación de agentes privados en la producción de vivienda social”.

Las políticas de vivienda y de desarrollo urbano

Dentro del conjunto de políticas sociales implementadas por el GDF en estos años, la política de vivienda ha sido un componente fundamental. El Instituto

de Vivienda del D.F., creado a finales de la década de los noventa, se consolidó en estos años y diseñó una política habitacional original e innovadora. Su objetivo es garantizar el acceso a una vivienda digna e integrada en los aspectos social y urbano de amplios sectores populares que no tienen acceso al mercado formal, produciendo viviendas de calidad e intentando desarrollar en la práctica un modelo de ciudad compacta.

Dicha política fue diseñada e implementada no solo por técnicos y funcionarios, sino también por académicos, en particular de la UNAM y la UAM, y actores de la sociedad civil: representantes de organizaciones ciudadanas, del Movimiento Urbano Popular (MUP), gremiales como el Colegio de Arquitectos y otros grupos interesados en mejorar la habitabilidad del conjunto de población que vive en la ciudad capital. Esta política pretende hacer efectivo el derecho humano a la vivienda incorporado en la década de los años ochenta a la Constitución (artículo 4º) y que en la Ciudad de México ha adquirido nuevas connotaciones a partir de la firma de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, en el mes de julio de 2010.

En lo fundamental, se trata de una política en la que se privilegia el componente social, atendiendo de manera prioritaria a los grupos vulnerables —el 75 % de las familias atendidas recibe menos de 5 VSMV, se hallan en situación de alta y muy alta marginación y no tienen acceso al sistema formal de crédito—. Es una política que incorpora una clara perspectiva de género —al menos el 60 % de los créditos otorgados es para mujeres— y por primera vez se atiende a la población rural de la ciudad, creándose para ello el Programa de Vivienda Rural Sustentable²⁰, el cual se adecuó a las características propias de más de 600 familias que viven y trabajan en actividades rurales de la ciudad.

Un rasgo importante de la política de vivienda social es que se diferencia sustancialmente de la impuesta por el Gobierno federal, la cual produce grandes conjuntos de vivienda terminada en periferias lejanas carentes de servicios y equipamientos. En el caso del INVI, creado en 1998, desde el inicio de su actuación, y a pesar de los escasos recursos con los que contaba, diseñó una original acción gubernamental para la demanda efectiva. Lo anterior ha llevado a

20 Este programa fue diseñado por académicos de la UNAM y obtuvo el premio de la Bial de Arquitectura Mexicana 2012 que otorga la Federación de Arquitectos de México. A partir de esta experiencia, el INVI decidió incluir esta línea de crédito en las Reglas de Operación del Instituto.

diversificar e institucionalizar una amplia gama de soluciones para poder cubrir las necesidades habitacionales, fundamentalmente de los grupos sociales de menores ingresos. Se destaca el desarrollo del Programa Cofinanciado de Mejoramiento de Vivienda (PCMV)²¹ en colonias populares y espacios comunes de conjuntos habitacionales, que contó con la participación y la coordinación de distintos actores sociales, civiles, gubernamentales, profesionales (colegio de arquitectos), tanto en el diseño como en su implementación, su seguimiento y su evaluación (Sánchez Mejorada, 2009). Posteriormente, cuando se aprobaron las leyes de la Política Social y de Vivienda, en las que se reconocen los procesos de producción social de la vivienda y el hábitat, durante el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador, la política de vivienda adquirió mayor centralidad en el interior de la política social y el Programa de Mejoramiento y de Ampliación de Vivienda en lote propio operado por el Instituto de Vivienda se realizó en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social del DF y en el marco del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PIT).

El principal objetivo de estos programas era crear las condiciones financieras, técnicas y sociales para mejorar las situaciones de habitabilidad de las viviendas de las clases populares, generando, de esta manera, un masivo proceso de inclusión social. De este modo, el Programa de Mejoramiento y Ampliación de Vivienda en lote propio se diseñó para apoyar y acelerar estos procesos de forma individual o colectiva, ampliar, reforzar o consolidar viviendas en proceso, fortalecer redes solidarias familiares y superar el hacinamiento mediante la generación de viviendas adicionales en predios familiares. Asimismo, el programa planteaba contribuir a la consolidación de los barrios populares y evitar una mayor expansión periférica de la ciudad.

Esta acción pública consiste en otorgar un crédito para mejora o ampliación de la vivienda precaria, asignar un arquitecto a cada familia, quien ofrece asesoría especializada, y otorgar facilidades administrativas en materia de permisos y licencias. En su diseño participaron representantes del grupo de ONG mexicanas, que forman parte de Habitat International Coalition (HIC), organismo de la ONU, y representantes del Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México. También aportaron sus ideas y experiencias algunas organizaciones sociales de apoyo a sectores populares, como la Unión Popular Revolucionaria

21 Es el antecedente del Programa de Mejoramiento de Vivienda.

Emiliano Zapata (Uprez), además de una ONG colombiana, Fedevivienda. De igual forma, se incorporaron las opiniones de los responsables de la Caja Popular Mexicana, asociación civil de ahorro y préstamos con experiencia financiera para familias de bajos ingresos (Mier y Terán, A y Ziccardi, Arturo, 2005)²².

La magnitud de la acción exigió un proceso de reestructuración institucional y un esfuerzo de juridificación de la vivienda social que llevó a crear nuevas figuras de tenencia de la vivienda, como el condominio familiar y popular. Asimismo debe destacarse que se ha inaugurado un proceso de certificación de arquitectos e ingenieros como peritos en vivienda social y popular con capacidades técnicas y sociales para participar en estos programas habitacionales, lo cual surgió de un convenio firmado entre el INVI y el Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México. En el año 2002, el Programa de Mejoramiento y Ampliación de Vivienda en lote propio obtuvo el Premio Nacional de Vivienda como mejor práctica en su tipo. A esta amplia acción en colonias populares se suma el Programa de Mejoramiento de Pueblos originarios y el Conjuntos habitacionales que promueve la Procuraduría Social del Gobierno de la ciudad.

Durante la administración de Marcelo Ebrard, el Programa de Vivienda estuvo constituido por dos vertientes principales: el Programa de Vivienda en conjunto —incluyendo financiamiento, ayudas para renta y subsidios a ecotecnicas— y el Programa de Mejoramiento de Vivienda, que abarcaba la ampliación o construcción en terreno propio²³. De igual forma, el INVI continuó impulsando la densificación de algunas zonas y la redensificación de las delegaciones centrales. Para ello puso en marcha el proyecto “Redensificando la ciudad central del Distrito Federal”, basado en la sustentabilidad, disminución de los gases de efecto invernadero, mejoramiento urbano e inclusión social, actuando en 272 predios ubicados en las delegaciones Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Benito Juárez, lo que se tradujo en la construcción de 6 620 viviendas nuevas. Este programa obtuvo en 2011 el Premio Nacional de

22 El monto del crédito para mejoramiento era de 30 mil pesos y para las nuevas viviendas, de hasta 61 mil pesos y estaba destinado al pago de materiales y mano de obra. El plazo para su pago era de hasta 8 años, a partir de un mes del finiquito de la obra. También se daban estímulos por pronto pago del 15 % en las mensualidades cubiertas oportunamente y del 5 % por pagos anticipados (Mier y Terán, A y Ziccardi, A, 2005).

23 En total, entre 2007 y 2012 se otorgaron más de 128 mil financiamientos a los sectores de menores recursos y se estima que se beneficiaron más de 500 mil personas. Esto representó una inversión social total de 12 800 millones de pesos (INVI, 2013).

Vivienda en la categoría de Desarrollo Habitacional, no solo por las características técnicas del proyecto, sino también por su contribución al mejoramiento de la ciudad central y por favorecer el repoblamiento de esta importante zona comercial y de servicios. Asimismo, introduciendo criterios de sostenibilidad ambiental en correspondencia con la Agenda Ambiental del Plan Verde de la Ciudad de México, todas las viviendas otorgadas con crédito INVI desde 2008 cuentan con dispositivos y sistemas que reducen consumos de agua, luz y gas. En total, 269 condominios con 9 828 viviendas cuentan con estas ecotecnias que benefician a las familias con ahorros en el pago de estos servicios.

Por otra parte, en materia de desarrollo urbano, durante los primeros años de la administración del primer Gobierno democrático de la ciudad, sus principales propósitos en materia de política urbana y de vivienda estuvieron centrados en “promover el ordenamiento territorial para lograr una ciudad más justa y organizada”, así como incrementar la oferta de alternativas de vivienda de interés social (PGD-DF 1997-2000). La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda impulsó innovadores procesos de planeación participativa para la realización de 31 programas parciales de desarrollo urbano en barrios que presentaban conflictos urbanos y sociales en los cuales participó un amplio número de académicos que realizaron experiencias en diferentes zonas de la ciudad a partir de incluir a la ciudadanía directamente en el proceso de planeación (Ziccardi, Alicia, coord., 2003)

También debe señalarse que, en materia urbana, durante el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador se tomaron decisiones para regular el crecimiento urbano vinculándolo a la política de vivienda, entre los cuales se destaca el Bando Dos, con el que se proponía restringir el crecimiento hacia las áreas centrales del D.F., y así, preservar las áreas de conservación y las zonas de reserva ecológica. Con todo lo anterior, en esta administración, además de haber reconocido la vivienda como un derecho humano, se tomó como un elemento estructurador del ordenamiento territorial y como factor dinamizante de la economía a partir del sector de la construcción (Casa y Ciudad, 2008).

Dentro del Programa General de Desarrollo de la administración de Marcelo Ebrard se establecieron siete ejes estratégicos, uno de los cuales se refiere a un “nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida para todos”, con perspectiva de equidad de género, ciencia y tecnología y desarrollo de la vida pública en la ciudad. Además, se propuso garantizar y universalizar el

derecho a una vivienda digna, y uno de los temas con mayor relevancia durante esta administración fue el de la sostenibilidad. En cuanto a la planeación participativa, en el Gobierno de Marcelo Ebrard (2006-2012) se crearon algunas instancias como el Consejo de Desarrollo Urbano Sustentable (Conduse) para la elaboración del Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México, el que no se logró aprobar. Esta labor, durante más de diez años, ha llevado a que varios proyectos desarrollados por el INVI obtuvieran 10 importantes premios y reconocimientos nacionales e internacionales.

Entre los grandes retos que aún deben enfrentarse están, por un lado, la necesidad de hacer mayores esfuerzos para integrar todas las políticas urbanas de la ciudad, que, como en todos los ámbitos de Gobierno, actúan sectorialmente. En particular podrían potenciarse los resultados si se vincularan más la política de vivienda con el conjunto de políticas y programas sociales, en particular con el PCMB. Pero también sería deseable hallar mayores vínculos con las políticas económicas, de turismo, de desarrollo urbano, de obras públicas y de movilidad y transporte. Por otro lado, se deben continuar privilegiando los criterios sociales y de calidad de la vivienda, mantener el ritmo de gasto y de recuperación de créditos e incentivar a los profesionistas que participan en estos programas para que continúen realizando esfuerzos por innovar en el diseño y las tecnologías adecuadas para la producción de viviendas así como en la creación de nuevas tipologías urbanas para contribuir desde lo urbano a disminuir las grandes desigualdades que aún existen en el espacio de la gran ciudad.

La políticas de mejoramiento del espacio público

En el espacio público se generan las condiciones propicias para desarrollar prácticas sociales colectivas que contribuyan al fortalecimiento de la identidad y el sentido de pertenencia, además de impulsar procesos de construcción o expansión de la ciudadanía haciendo efectivo el derecho a la ciudad (Ziccardi, 2012). En la Ciudad de México, el espacio público expresa las profundas desigualdades que existen tanto por sus condiciones materiales como por la oferta diferenciada de actividades recreativas que ofrecen. Por ello, el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) del Gobierno del D.F. tiene como principal objetivo promover prácticas de organización colectiva para

mejorar espacios públicos degradados o construir nuevos allí donde no existen. La idea es generar procesos que contrarresten los efectos de la segregación urbana y exclusión social a partir de la creación o adecuación de espacios públicos, convirtiéndolos en lugares seguros y favorables para la convivencia comunitaria, garantizando con ello el acceso de todos los habitantes de la ciudad (ídem, 2012). Para ello, el Programa convoca anualmente a quienes habitan en barrios populares que elaboran propuestas creativas sustentadas técnica, social y administrativamente, para lo cual deben contar con un asesor comunitario, que puede ser un académico o un representante de OSC.

La importancia de este Programa se refleja en la cantidad de obra pública realizada desde su implementación. En total, entre 2007 y 2012 se realizaron 981 obras con un monto total de 718 millones de pesos, concentradas mayormente en la delegación Iztapalapa, una delegación localizada en el oriente de la ciudad que alberga mayoritariamente sectores populares de menores ingresos. Lo anterior, a pesar de que los montos asignados a cada proyecto variaron año tras año. En un principio se otorgaba entre 1 millón y 5 millones de pesos, por un período de no más de tres años consecutivos; estos montos permitían garantizar la realización de obras de cierta envergadura y calidad. Pero en las siguientes convocatorias se presentó un número cada vez mayor de proyectos sin que se incrementaran los recursos; por el contrario, se redujeron. Ante ello, el Comité Técnico optó por reducir drásticamente los montos asignados, para poder apoyar un número mayor de iniciativas comunitarias. Esto, sin duda, debilitó uno de los criterios más importantes del Programa, el de realizar obras de gran calidad (Ziccardi, 2012). Lo más importante es que el Programa crea formas directas y representativas de participación ciudadana, tales como: las asambleas para aprobar el proyecto, los comités de administración y supervisión de obras, el Comité Técnico Mixto del PCMB, que evalúan y aprueban los proyectos (en los que participan miembros de OSC, de universidades y del Gobierno local), los comités ciudadanos delegacionales y el Consejo del PCMB, que da seguimiento al programa en su conjunto (Ziccardi, 2013). Pero la principal innovación en materia de instrumentos de participación para la gestión urbana es la que el Gobierno local ha promovido transferir directamente los recursos aprobados para cada proyecto a la ciudadanía, para que asuman el papel de gestionarlos. Aunque si bien solo involucra a aquellos grupos ciudadanos que participan en el programa, de esta forma se logra crear nuevos liderazgos

y nuevas formas de aplicación y control social sobre los recursos públicos. Se trata de generar no solo una mejora material, una obra pública, sino también un responsable proceso de aprendizaje ciudadano, avanzando un escalón en la construcción de una cultura comunitaria y democrática (ídem).

Cabe mencionar que la experiencia de las acciones realizadas en el marco del PCMB es diversa —plazas, calles, banquetas, centros culturales y deportivos, fachadas— y que los resultados de cada una de ellas dependen no solo de las relaciones del Gobierno central del D.F. con la ciudadanía y los asesores técnicos, sino también de las autoridades delegacionales y del esfuerzo ciudadano cotidiano. Además, del grado de complejidad del proyecto presentado, el cumplimiento del trabajo de las empresas contratadas y la historia de las formas de participación y representación vecinal que se tengan en el lugar donde se realiza la obra.

Reflexiones finales

En México, desde hace varias décadas se ha impuesto una política económica neoliberal que afecta las condiciones de vida de los sectores populares e impide avanzar en la expansión de los derechos económicos, sociales, ambientales y culturales. De esta forma, las políticas sociales del ámbito nacional se caracterizan por ser principalmente políticas de atención a la pobreza, focalizadas y de corte asistencialista. En contrapartida, los Gobiernos locales de la Ciudad de México, democráticamente elegidos a partir de 1997 y gobernados por una coalición de izquierda, han avanzado en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y se han realizado diferentes esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de los sectores populares que viven en la ciudad. Para ello se han diseñado y aplicado innovadoras políticas de inclusión social, políticas redistributivas en las que se ha propiciado inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas y el acceso a los bienes urbanos (mejoramiento de vivienda en casas propias y conjuntos habitacionales, mejoramiento o creación de espacios públicos en zonas populares de la ciudad, subsidio al transporte público particularmente al metro y al metrobús, así como al pago de los servicios de agua potable). Igualmente han sido promocionados y reconocidos diversos derechos que han fortalecido la condición ciudadana y han ampliado los espacios de inclusión so-

cial, tales como la pensión alimentaria para adultos mayores, la gratuidad en los medicamentos, el derecho a la participación, la despenalización del aborto y el reconocimiento a los matrimonios del mismo sexo, que han sido algunos de los más relevantes. Todo esto ha redundado sin duda alguna en mayores condiciones de equidad y en mejor calidad de vida para los habitantes de la ciudad capital.

Sin embargo, la acreditación del carácter de izquierda del Gobierno local exige volver la mirada a otras áreas del desarrollo local que no han sido suficientemente atendidas. Por un lado, las que hacen referencia a los ámbitos propios de la democratización de la gestión como requisito necesario para avanzar en generar condiciones de equidad, tales como: la descentralización política y administrativa del Gobierno central de la ciudad hacia los Gobiernos locales de las dieciséis delegaciones o demarcaciones que forman parte del Distrito Federal; una política fiscal más transparente y equitativa, particularmente en relación con el pago del principal impuesto local, el predial; una política laboral local de reconocimiento y ejercicio de los derechos de los trabajadores para que cuenten con prestaciones sociales y estabilidad; una política económica para creación de fuentes de empleo y el apoyo a las incipientes prácticas de economía social y solidaria; criterios equitativos de definición de áreas urbanas para la inversión pública; participación ciudadana en las decisiones sobre la inversión pública; una política participativa de seguridad ciudadana y el diseño de un proyecto de ciudad “para todos” que ofrezca elementos mínimos para garantizar la integralidad de las políticas públicas del ámbito local.

Por otro lado, las tensiones que se generan a partir de algunas directrices de la política de finanzas local que, ante la permanente reducción del monto que recibe la ciudad por concepto de las participaciones federales, ha puesto en marcha diferentes instrumentos de asociación público-privada para captar mayor inversión nacional y extranjera. Estos procesos urbanos: construcción de grandes vialidades, segundos pisos, macrodesarrollos urbanos, etc., suelen afectar las condiciones de vida tanto de los sectores populares como de los sectores medios generando efectos económicos, sociales y ambientales, debilitando la identidad local y afectando la cohesión social. En particular, se debería transparentar y rendir cuentas sobre la manera cómo un Gobierno de izquierda se apropia y, en su caso, cómo redistribuye entre los sectores populares y medios y a través de inversión en los barrios más pobres de la ciudad, los excedentes que

obtienen los desarrolladores inmobiliarios a través de actos de Gobierno que implican cambios de usos del suelo, tales como: transferencia de potencialidades, redensificación de espacios centrales, procesos verticalización de la ciudad.

Bibliografía

- Álvarez, Lucía (2006), “Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la ciudad de México”, en *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).
- (2004), “Participación ciudadana y política de salud en la Ciudad de México. La Red por la Salud de las Mujeres y el Gobierno del Distrito Federal”, en Ziccardi, Alicia, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Iisunam/Comesco/Indesol, México
- (2008), “Las mudanzas de la izquierda”, en Pérez y León (coords.), *El léxico de la política en la globalización. Nuevas realidades, viejos referentes*, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, México.
- (2013a), “La participación ciudadana en los Gobiernos perredistas del D.F.”, en Cadena, Jorge, y Armando López (compiladores), *El PRD: orígenes, itinerarios, retos*, Iisunam, Ceich-UNAM, México.
- (2013b), “La política de derechos del Gobierno del Distrito Federal”, *Revista Acta Sociológica*, en Prensa, México.
- , y Cristina Sánchez Mejorada (2013c), “Dos dimensiones de la participación ciudadana en la Ciudad de México”, *Revista del Centro de Estudios Políticos del Ministerio del Interior de Colombia*, Bogotá (en prensa).
- Bodemer, Klaus; Coraggio, José Luis, y Ziccardi, Alicia (1999), “Las políticas sociales urbanas en el inicio del nuevo siglo”, documento de lanzamiento de la Red N° 5 de Urbal Políticas Sociales Urbanas. Montevideo.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (1997), *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid.
- Brugué, Quim, y Gomà, Ricard (1998), “Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional”, en Brugué, Quim, y Gomà, Ricard (coords.), *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- Castells, Manuel (1997), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, 3 tomos, Alianza Editorial, Madrid.
- Casa y Ciudad (2009), Evaluación del diseño y operación del Programa Vivienda en Conjunto, México: Evalúa-DF.

- Consejo Nacional Población (Conapo) (2013), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, 2010, Sedesol, México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) (2013), “Resultados de pobreza a nivel nacional y por entidades federativas 2010-2012”, México, Coneval.
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa- D.F.), (2011), “Pobreza en el Distrito Federal y su comparación con la pobreza a nivel nacional y en las metrópolis del país”, Evalúa-DF, México.
- De Mattos, Carlos (et. al) (2002), “Transformación de las ciudades latinoamericanas, ¿impactos de la globalización?”, en revista *EURE*, vol. 28, n° 85, Santiago de Chile.
- Enríquez, Lourdes, y Claudia Aranda (coords.) (2008), *Despenalización del aborto en la ciudad de México*, GIRE, PUEG-UNAM, IPAG, México.
- Garr Emily (2009), “Polaridad socioeconómica de los trabajadores terciarios en la Ciudad de México, 2000”, en Gustavo Garza (coord.), *Evolución del sector servicios en ciudades y regiones de México*, Colmex, México, pp. 743-774.
- Gomà, Ricard, y Subirats, Joan (coords.) (1999), *Políticas públicas en España*, Ariel, Barcelona.
- González Reynoso, Arsenio (coord.) (2011), “Evaluación de la política de acceso al agua potable en el Distrito Federal”, PUEC, Evalúa-DF, México.
- Harvey, David (2009), “El derecho a la ciudad como alternativa al neoliberalismo”, conferencia para la apertura del Seminario sobre Reforma Urbana del Forum Social Mundial do Belem do Para, Brasil.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2013), “México en cifras. Información nacional, por entidad federativa y municipios”, Inegi, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2010), “Censo de Población y Vivienda”, Inegi, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2005) (2007) (2009), “Censo Económico”, Inegi, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2005) (2007) (2009), “Encuesta origen-destino”, Inegi, México.
- Instituto de Vivienda del D.F., (2013), *Hacemos ciudad con vivienda, 10 premios al INVI 2007-2012*, INVI, México.
- Islas Aguirre, Juan Francisco (2003), “Empleadas del hogar en el medio urbano”, *Ciudades 57* (enero-marzo), RNIU, Puebla, México, pp. 21- 27.
- ITDP (2013), *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal*, México, ITDP, CDH-DF.
- Jusidman, Clara (2002), “La política social en la administración Cárdenas-Robles en el Dis-

trito Federal”, en Álvarez et. al (coords.), *¿Una ciudad para todos? La ciudad de México. La experiencia del primer gobierno electo*, UNAM/UAM/INAH, México.

Lefebvre, Henri (1968), *El derecho a la ciudad*, Historia/Ciencia/Sociedad, No. 44, Ediciones Península, Barcelona, España.

Meneses Reyes, Rodrigo (2012), “La negociación jurídica del derecho a la ciudad: los ambulantes y el Centro Histórico de la Ciudad de México”, en “Seminario Permanente, Centro Histórico de la Ciudad de México”, vol 2, pp. 11-34, México, UNAM, Coordinación de Humanidades / PUEC.

Mier y Terán, y Ziccardi, Alicia (2005), “Poverty and Policies of Social inclusión in México city. Mejoramiento de Viviendas”, en Herrle, Peter, and Uwe-Jens, Walter (ed.), *Socially Inclusive Cities*, pp. 51-72.

Mier y Terán, Arturo; Vázquez, Isabel, y Ziccardi, Alicia (2012), “Pobreza urbana, segregación residencial y mejoramiento del espacio público en la Ciudad de México”, en Ziccardi, Alicia (coord) (2012), *Ciudades de 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, Ed. UNAM, 2012.

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC-UNAM) (2012), “Programa de Ordenamiento Territorial de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZ-MVM)”, México.

— (2011), “Evaluación del diseño e instrumentación de la política de transporte público colectivo de pasajeros en el Distrito Federal”, México, PUEC-UNAM, Evalúa-DF.

Provencio, Enrique, y Pablo Yanes (editores) (2006), *La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006*, Secretaría de Desarrollo Social/Consejo de Desarrollo Social, México.

Sánchez Mejorada, Cristina (2010), “Sentido y contrasentido de los derechos humanos en el marco de un proyecto neoliberal. Balance de las acciones de Gobierno del Distrito Federal”, ponencia presentada en el Seminario Internacional Reforma del Estado y Ciudadanía, Universidad Iberoamericana, México.

— *et al.* (2009), “Evaluación del Programa de Mejoramiento de Vivienda”, México: Evalúa-DF.

—, y Lucía Álvarez (2003), “Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la Ciudad de México, 1997-2000”, en Olvera, Alberto (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Universidad Veracruzana / FCE, México.

Sasen, Saskia (2009), “Situando ciudades en circuitos globales”, en Arce, Cabrero y Ziccardi, *Ciudades del siglo XXI: ¿Competitividad o cooperación?*, Cámara de Diputados/CIDE/Miguel Ángel Porrúa, México.

Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal (2013), *Reporte económico de la ciudad de México*, México.

- Sen, Amartya (2003), "El enfoque de las capacidades y las realizaciones. Pobre, en términos relativos", en revista *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5, mayo, pp. 413-423.
- Subirats, Joan y Parés, M. (en prensa), "Cambios sociales y estructuras de poder. ¿Nuevas realidades, nueva ciudadanía?", revista *Interdisciplina*, No. 2, Ceiih-UNAM, México.
- Townsend, Peter (1970), "The concept of poverty", Londres: Heinemann.
- Townsend, Peter (2003), "La conceptualización de la pobreza", en revista *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5, mayo, pp. 445-452.
- Tejera, Héctor (2012), "Procesos políticos, cultura y participación ciudadana", en Emilio Duhau, *Ciudad de México: la construcción permanente de la metrópoli*, Ed. Olacchi, Quito, Ecuador.
- Yanes, Pablo (2013), "Quince años de política social en la ciudad de México, logros y desafíos, lecciones y tensiones", en revista *Nueva Sociedad*, No. 243, enero-febrero de 2013.
- Zapata, E., y Ziccardi, A. (2012), "La Ciudad: actor protagónico en un mundo global", en *Ciudad de México, ciudad global. Acciones locales, compromiso internacional*, México, GDF, PUEC-UNAM.
- Zárate, Lorena (2010), "Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad: el derecho a construir la ciudadanía que soñamos", en Sugranyes, Ana, y Chalotte Mathivet (editoras), *Ciudades para tod@s por el derecho a la ciudad*, Ed. HIC, Chile.
- Ziccardi, Alicia (2004), "Las reformas del Gobierno del Distrito Federal: avances logrados y tareas pendientes", en IEDF, *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*", Instituto Electoral del Distrito Federal, México.
- Ziccardi, Alicia (2009), "Políticas de inclusión social en la ciudad de México", en Barba Solano, Carlos (comp.), "Retos para la integración social de los pobres en América Latina", Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clasco), Buenos Aires, pp. 237-257.
- Ziccardi, Alicia (2012), "Espacio Público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la ciudad de México", en revista *Gestión y Política Pública*, vol. temático, México, CIDE, pp. 187-226.
- Ziccardi, Alicia (2013), "Desigualdad urbana, espacio público y participación ciudadana", en Cohen Egler, Tamara Tania (org.), *Reinação da democracia na América Latina*, Letra Capital Editora, Brasil, pp. 85-108.
- Ziccardi, Alicia (coord.) (2003), "Planeación participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano en el DF", México DF: Iisunam, Posgrado en Urbanismo, PUEC-UNAM.
- Ziccardi, Alicia (coord) (2012), *Ciudades de 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, Ed. UNAM, México.

La política urbana del Partido de los Trabajadoras en el Brasil: De la utopía al *impasse*

*Erminia Maricato*¹

1 Profesora colaboradora de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo y profesora visitante del Instituto de Economía de la Universidad Estadual de Campiñas. Fue coordinadora del curso de Posgrado de la Fausp y miembro del Consejo de investigación de la USP.

Introducción

La dictadura militar promovió en el Brasil, a partir del golpe militar de 1964, el fin de un ciclo de lucha por la reforma urbana, realizada especialmente por arquitectos progresistas (Bassul, 2010; Bonduki, 1987). De manera muy diferente, sin represión directa, al contrario, ampliando la participación social, el Gobierno de Lula (y especialmente el capitalismo global) marco el fin de otro ciclo sobre el mismo tema, que fue parte durante dos décadas por un amplio frente de fuerzas sociales-líderes populares, líderes sindicales, profesionales, religiosos, intelectuales, políticos, investigadores académicos, ONG, etc. En los dos períodos, el capitalismo brasileño pasó por notables cambios.

Durante los años ochenta y noventa el Partido de los Trabajadores promovió en los Gobiernos locales un proceso íntegro que fue conocido como “modo petista de gobernar” o “democrático y popular” (Magalhaes y otros, 1999). Eran años de “ajuste fiscal”, conforme determinaba el ideario neoliberal. Los municipios tenían escasos recursos, ya que las diversas esferas del Gobierno seguían la orientación del Banco Mundial y del FMI de bajas inversiones en políticas públicas. En los municipios en los que el PT o los otros partidos de izquierda gobernaban, se dio una agenda política innovadora caracterizada por la práctica de “una nueva escuela de urbanismo” (Maricato, 2011a).

Paradójicamente, cuando el PT ganó el Gobierno federal y promovió la inversión pública en políticas sociales, las ciudades se encontraban asaltadas por los capitales que acumulaban mediante la producción y el uso del espacio urbano, representando así una profundización histórica en la desigualdad territorial. A pesar de las mejoras en la distribución de la renta y en la dimensión del empleo, la política que promovía el desarrollo, principalmente a partir de 2007, se fue en contra de las ciudades, como vamos a evidenciar.

En la lucha contra la dictadura. La reconstrucción de la propuesta de reforma urbana

Durante la dictadura discutíamos entre arquitectos y urbanistas la falta de opciones y de dignidad del trabajo profesional. Para muchos, la lucha armada apareció como única forma digna de actuar: abandonar las mesas de dibujo y tomar las armas para combatir un Régimen de represión que calló, encarceló y, en casos extremos, asesino a nuestros maestros más respetados y a nuestros compañeros más valientes, como pasó en casi toda América Latina, con excepción de Cuba.

Después de la derrota del proyecto revolucionario, la persistencia de la lucha contra el régimen militar se caracterizó por el surgimiento de los movimientos sociales y sindicales, por la libertad partidaria, que permitió conocer las primeras victorias electorales, aunque inicialmente sobre elecciones restringidas y controladas. Elaborar propuestas y proyectos de políticas públicas y reconstruir el Estado parecían no solo viable, sino necesario. Arquitectos y urbanistas, entre otros profesionales, se dedicaron con afán a esta tarea.

El abandono a la universidad impuesto por la dictadura, como un lugar que elaboraba propuestas para el país, se vio transformado en parte por algunos partidos de izquierda, en especial del PT, Partido de los Trabajadores. Especialistas en saneamiento, medio ambiente, energía, agricultura, seguridad alimentaria, seguridad pública, transportes colectivos y salud, entre otros, debatían la integración entre las diversas áreas que son mantenidas como propiedades exclusivas de las instituciones académicas. La mayor parte de los participantes estaba comprometida con el proyecto socialista elaborado anteriormente a 1964 o 1969. Sabían de los límites de la acción en el interior del Estado capitalista, pero, aun así, había espacio para avanzar y las oportunidades surgían con las elecciones municipales.

Luiza Erundina venció, inesperadamente, la elección para la Prefectura de São Paulo, en octubre de 1988. Por primera vez, una mujer de izquierda iba a gobernar la ciudad más grande e importante del país². Otras ciudades ya

2 La ciudad de São Paulo fue gobernada por el PT en los periodos: Luiza Erundina, 1989-1992; Marta Suplicy, 2001-2004, y Fernando Haddad, electo en 2013.

estaban un paso adelante en esta experiencia bien aventurada, como eran los casos de Porto Alegre y Diadema³

El primer Gobierno del PT en la ciudad de São Paulo pasó durante cuatro años una coyuntura económica extremadamente adversa: bajó el crecimiento económico, aumentó el desempleo, la inflación se elevó, aumentaron los impuestos, cayó la recaudación municipal y más; hubo una oposición obstinada de los medios de comunicación, de la Cámara Municipal y hasta del propio partido, que, en esta ocasión, ya proponía una orientación que se consolidó más tarde: la ampliación de las oportunidades de alianzas, pretendiendo, según los argumentos, obtener gobernabilidad o conservar el espacio conquistado con las elecciones. A pesar de la derrota electoral cuatro años más tarde, las osadas experiencias que pretendían “invertir prioridades” se consolidaron como marcas de otro modo de gobernar en los medios profesionales, académicos y políticos de todo el país, e inclusive con repercusiones internacionales⁴.

La estructura de la máquina administrativa no estaba preparada para gobernar la ciudad informal, es decir, la ciudad caracterizada por el espacio habitacional de los trabajadores. Hacer que los trabajadores asuman el costo de reproducción de la propia ciudad, por medio de la construcción de sus casas y ocupaciones irregulares del suelo, es parte intrínseca de la condición capitalista periférica: por un lado, bajar el costo de la fuerza de trabajo, y, por otro lado, se mantiene el mercado residencial restringido al “producto de lujo”. Los cambios en la máquina administrativa se dieron al mismo tiempo en nuevas políticas públicas que tomaban la iniciativa, como dice Marta Harnecker: “Hacíamos el camino, caminándolo” (Harnecker, 1996).

El lema de “invertir prioridades” de aquella gestión en São Paulo implicó una pequeña y traumática guerra, en la que no faltaron procesos jurídicos que perjudicaron a casi todos los secretarios de los altos cargos. Luiza Erundina fue rehén en varias decenas de procesos. La judicialización de los

3 Sobre la experiencia más importante de Porto Alegre -el presupuesto participativo,- ver Genro y Souza (2001), y sobre la experiencia de Diadema -política urbana-, ver Hereda y Alonso (1996). Ambas ciudades (entre otras gobernadas por la izquierda en América Latina) merecen también estudios de Marta Harnecker (1996). Ver sobre el asunto Bonduki (1996).

4 La autora de este texto ocupó el cargo de Secretaria de Habitación y Desarrollo Urbano durante la gestión de la prefecta Luiza Erundina en São Paulo. Delegaciones de muchos países vinieron a visitar las experiencias de gobierno participativo en el Brasil y no apenas en Sao Paulo.

conflictos es una forma de acción de las fuerzas conservadoras. Invertir las prioridades significaba transformar el presupuesto y todos los procedimientos incluyendo corazones, mentes y “especializaciones” de los servidores públicos.

Ser parte del Gobierno de São Paulo fue un profundo aprendizaje. Ayudó a que los profesionales militantes calibrarán las utopías y deseos, ya que las limitaciones y adversidades eran muy grandes, pero reforzó las convicciones que, aún bajo relaciones capitalistas y en la periferia del sistema, hacían cambios sociales y urbanos importantes. La condición era la continuidad, los movimientos sociales debían avanzar (independizarse en relación al Estado) y el alineamiento debía ser con los partidos políticos de izquierda. Más tarde, caracterizando el fin de ciclo, veremos que las condiciones cambiaron. Pero, antes de mencionar el descenso, cabe hablar de los años dorados de esta nueva escuela de urbanismo que fue parte de muchas ciudades brasileñas, incluyendo las capitales más importantes.

El modo petista de gobernar a las ciudades⁵

Los Gobiernos municipales que inauguraron gestiones innovadoras, auto-denominadas como “democráticas y populares”, priorizaban la participación social en todos los niveles. La experiencia que resultó más conocida por la participación directa de la población fue el presupuesto participativo de la ciudad de Porto Alegre (Genro y Souza, 2011). En esta parte del texto vamos a enfocarnos en las políticas urbanas *strictu sensu*, esto es, políticas relacionadas al uso y a la ocupación del suelo.

Las propuestas eran creativas y efectivas, respondiendo con originalidad a los problemas presentados por la realidad local. En este sentido, los proyectos arquitectónicos, urbanísticos y legales relacionados al “pasivo urbano” (ciudad ilegal, autoconstruida y precariamente urbanizada) ganaron

5 Además de la bibliografía citada en este texto, también son fuentes para elaboración de este resumen un gran número de tesis y disertaciones académicas desarrolladas en la Universidad de São Paulo y en la Pontificia Universidad Católica de São Paulo, además de videos y material informativo de diversos gobiernos municipales y planos de gobierno elaborados en partidos políticos. Algunas de las ideas aquí desarrolladas son encontradas en Maricato, 2011 y 2013.

importancia, pues siempre habían sido ignoradas por el urbanismo del *main stream*. Por eso, los programas de gobierno se dividían en dos: primero, los que buscaban recuperar la ciudad ilegal consolidada (donde no hubiera problemas ambientales); segundo, la producción de nuevas viviendas y nuevas áreas urbanas.

Los principales programas relacionados a la política urbana eran los siguientes.

En relación al pasivo urbano

Una gran parte de las ciudades, que era extremadamente precaria, invisible en las postales e inclusive en los mapas de las secretarías de planificación, exigía intervención urgente, buscando mejorías habitacionales, urbanas, paisajísticas, de saneamiento básico y ambiental. La urgencia era la eliminación de riesgos de vida, como inundaciones, deslizamientos de tierra, epidemias, insalubridad, dificultad de movilidad; asegurar para estas zonas buenas condiciones de saneamiento, drenaje, recolección de basura, iluminación, circulación peatonal y también establecimientos públicos de salud y educación, sin que fuera necesario trasladar la mayor parte de la población que tenía apego a su casa, a su barrio. Estas medidas exigían planes detallados.

El programa más importante en esta línea de intervención fue la urbanización de favelas o recuperación de áreas degradadas. Fueron muchas las experiencias en todo el país las que contribuyeron para buscar una normalización de obras que presentaban muchas peculiaridades. Prácticamente cada caso es un caso que exige un proyecto específico; primero definiendo las viviendas a ser desalojadas (y evidentemente la solución para estas familias debería ser planificada con anticipación) debido a la existencia de las redes básicas de saneamiento, agua, alcantarillado, circulación vial y peatonal⁶. Otros motivos que también generan la necesidad del traslado de viviendas son los casos de protección y recuperación de zonas delicadas ambientalmente.

6 Ver al respecto Labhab (2001), Ibam (2002), Cardoso (2007) y Ministerio das Ciudades (2010).

Completando estas obras que se destinaban a llevar “ciudad” para áreas degradadas y sin urbanización, estaban los programas por los cuales los movimientos sociales habían luchado, como la regularización urbanística y jurídica⁷.

Los *cortiços*⁸ en las áreas centrales también constituían un pasivo social que exigía atención. Algunos estudios habían demostrado que arrendar inmuebles estrechos e insalubres resultaba más lucrativo que arrendar espacios en condiciones formales, (Kohara, 1999). Más allá de hacer exigencias sobre las condiciones de higiene y seguridad, las prefecturas garantizaron asistencia jurídica gratuita para la población pobre. Este programa inspiró la Ley Municipal N. 10.928/2001 en São Paulo, que pretendía forzar a los dueños de los *cortiços* a implementar mejoras en los inmuebles⁹.

La asistencia jurídica también trataba la defensa contra el desalojo y buscaba formas de posesión de inmuebles que se encontraban en áreas públicas. Una de las iniciativas más importantes que buscaba dar más calidad de vida a niños y adolescentes en barrios pobres fue la construcción y activación de los CEU, (Centros Educativos Unificados), programa creado en la gestión de Marta Suplicy en São Paulo. Se trataba de crear un edificio de destacada calidad arquitectónica, bien equipado, que ofreciera cursos regulares de cine, gimnasia, artes plásticas, programas teatrales y musicales, espacios inéditos en los barrios pobres. Se incluyó en el centro de los barrios periféricos un pedazo de un universo que discrepaba en relación a su entorno precario.

7 Ver al respecto la publicación actualizada sobre el tema por la Defensoría Pública del Estado de São Paulo. Disponible en <http://www.defensoriapublica.mt.gov.br/portal/index.php/regularizacao-fundiar-urbana/item/8581-regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A3o>, revisado en 8/01/14.

8 *Cortiços*: Nombre técnico para “habitaciones colectivas precarias de arriendo” (HCPA). Casa que arrienda sus habitaciones para uso de vivienda unifamiliar (Wikipedia.)

9 En São Paulo la asistencia jurídica gratuita ofrecida por el poder municipal a la población pobre dio origen a una representación del TCM (Tribunal de Cuentas del Municipio) contra la Prefectura junto a la OAB (Orden de los Abogados del Brasil). El Gobierno fue acusado de haber herido la ética profesional pasando por encima de las oficinas de jurisprudencia.



Figura 1. CEU de PAZ-Brasilândia 2004. Fuente: Google Maps, 2012.

En relación a la producción de nuevos espacios en la ciudad

La producción de nuevos espacios urbanos y habitacionales buscaba, en esta perspectiva de justicia social, dar alternativas habitacionales para minimizar el crecimiento y evitar el aumento en densidad de las favelas existentes, así como evitar que se formen nuevas ocupaciones irregulares y precarias, además de propiciar nuevas oportunidades para la inserción de los pobres en las ciudades, a través de un camino para la construcción de la ciudad democrática.

Un camino muy provechoso, seguido por los movimientos sociales y oficinas de asistencia técnica, fue la reforma o construcción de inmuebles, de manera individual o colectiva, con asistencia gratuita de ingenieros y arquitectos, que daba especial atención a la participación social desde el derecho a escoger el terreno, la elaboración del proyecto y la construcción de las viviendas. El costo de la asistencia técnica, que prestaba asesoría a las entidades sociales organizadas, estaba incluido en el presupuesto de la obra. La creación de ONG o pequeñas empresas fue el camino usado por jóvenes arquitectos, ingenieros y abogados que no querían trabajar en el mercado de las construc-

ciones lujosas o en el mercado formal de São Paulo y otras capitales. Toda una generación de arquitectos se formó (y continua formándose) con esta práctica, buscando garantizar la implementación del “derecho a la arquitectura” y del “derecho a la ciudad”¹⁰.

La construcción en minga, inspirada en la experiencia uruguaya de los años sesenta, fue motivo de muchos debates entre arquitectos y después entre arquitectos y la población organizada que, inicialmente, prefería construir por mingas para dominar el proceso de producción, controlar la calidad de lo que se hacía y profundizar en la organización social.

Varias prefecturas también invirtieron en instalaciones destinadas a la producción de prefabricados de hormigón armado apuntado a la urbanización de nuevas áreas o complementación de áreas precariamente urbanizadas. Las piezas eran utilizadas también en la construcción del mobiliario urbano.

En el área de drenaje y alcantarillado, ingenieros de las prefecturas utilizaron nuevas técnicas para urbanización de riachuelos a cielo abierto (corrigiendo la ingeniería que durante décadas contribuyó para el taponamiento y la impermeabilización de riachuelos con avenidas asfaltadas), que tenían finalidad paisajística pero, sobre todo, ambiental.

En relación a la legislación urbana

Fueron creados/idealizados/formulados nuevos instrumentos legales que buscaban remitir al mercado la responsabilidad de responder por una parte de construcción de la vivienda social o por la revitalización urbana de áreas nobles. Fueron las siguientes: operación urbana, buscando la recuperación de áreas que pudieran financiar la vivienda social; zonas especiales, en las cuales una de las partes del emprendimiento (privado) debería ser destinada a la vivienda social; zonas especiales direccionadas a la urbanización o regularización de la vivienda autoconstruida; impuestos progresivos; y nuevos avalúos y catastros inmobiliarios pretendiendo la justicia social; nuevas reglas para

10 Ver site de una de las principales oficinas de asistencia técnica de construcción por minga <http://www.usinactah.org.br>

el proyecto arquitectónico priorizando/objetivando ampliar el “derecho a la arquitectura”; y especialmente se buscaba aplicar alguna multa o penalidad a los inmuebles considerados ociosos, principalmente a aquellos localizados en zonas urbanas.

En los proyectos de urbanización de favelas, diversos estudios buscaban definir patrones urbanísticos adaptados a ocupaciones sinuosas y espontáneas muy diferentes a los patrones ortogonales modernistas, de calles anchas y formales. Algunas de esas propuestas integraban los planos directores o legislación complementaria que pretendía reorientar el crecimiento de la ciudad desigual, garantizando el objetivo de nuestra obsesiva búsqueda: la función social de la propiedad, o sea, la subordinación de la propiedad al interés social y el control del Estado sobre el uso del suelo.

La inexperiencia inicial de aquellos que alimentaban la utopía de construir una ciudad más democrática obligó a que muchos activistas reflexionaran sobre las limitaciones y la consecuente adaptación que debería ser hecha en las propuestas. Los conflictos diarios venían de los movimientos sociales que cobraban más agilidad por parte del Gobierno y también de los adversarios que podían hacer parte de la Cámara Municipal, del Jurídico casi siempre conservador, pero en especial, y de modo generalizado, de los medios del *main stream*, que actuaron como partido político representando la élite del país como muestra Francisco Fonseca (Fonseca, 2010).

Nuevos programas, nuevas prácticas, nuevas leyes, nuevos proyectos, nuevos procedimientos, siempre con participación social, permitirían el desarrollo también de cuadros técnicos y del *know-how* sobre cómo perseguir mayor calidad y justicia urbana. Los impedimentos de la macroeconomía estaban colocados como obstáculos a ser resueltos en el futuro.

Esta dinámica que incluía tres frentes políticos —producción académica, movimientos sociales y prefecturas democráticas—, avanzó conquistando importantes marcos institucionales más allá de la elección del presidente de la República en 2002. Dentro de ellos se destacan: (i) un conjunto de leyes que, a partir de la Constitución Federal de 1988, aportan instrumentos jurídicos direccionados hacia la justicia urbana, siendo el Estatuto de las Ciudades el más importante de estos; (ii) un conjunto de entidades, como el Ministerio de las Ciudades (2003) y las secretarías nacionales de Hábitat, Movilidad Urbana, Saneamiento Ambiental y Programas Urbanos, que re-

tomaban la cuestión urbana de forma democrática; y (iii) consolidación de espacios dirigidos a la participación directa de los líderes sindicales, profesionales, académicos y populares, como las Conferencias Nacionales de las Ciudades (2003, 2005, 2007) y el Consejo Nacional de las Ciudades (2004) (Maricato, 2011).

La creación del Ministerio de las Ciudades

El Ministerio de las Ciudades, creado por el Gobierno de Lula en 2003, fue consecuencia de un amplio movimiento social progresista, y su creación parecía confirmar nuevos tiempos para las ciudades en el Brasil¹¹.

No había expectativa de grandes o rápidos cambios, porque ya se tenían la experiencia y el conocimiento de la gestión urbana municipal y la metropolitana. Para los que ya tenían formación teórica sobre la producción capitalista del espacio urbano, eso era aun más evidente. Pero, por supuesto, era esperada, la apertura de un canal en el que convergiesen las articulaciones de todos los que lidiaban con los dramáticos y crecientes problemas urbanos, permitiendo de esta forma ampliar y fortalecer el debate, de cierta forma encaminarlos e influenciar en la correlación de fuerzas para buscar nuevas soluciones. Parecía claro que encaminarlos llevaría a la construcción social, y no apenas gubernamental, de la Política Nacional de Desarrollo Urbano¹².

No es el propósito de este texto debatir sobre los límites dados por las relaciones capitalistas para la realización de la utopía del derecho a la ciudad¹³. Ni tampoco creemos en un “tercer camino” como alternativa política. Apenas seguimos en la lucha sabiendo que los límites eran definitivos, pero la conciencia de derechos resulta de una construcción dada en

-
- 11 La autora de este texto fue parte del equipo de transición de los Gobiernos de FHC y Lula coordinados para la creación del Ministerio de las Ciudades.
 - 12 La bibliografía que trata del concepto de desarrollo es muy amplia para que sea tratada en los límites de este texto. Para lo que nos interesa aquí, consideraremos que el desarrollo urbano implica transformaciones sociales y territoriales, lo que incluye la implementación de la función social de la propiedad y el derecho a la ciudad y a la justicia urbana.
 - 13 Ver al respecto el debate promovido en el libro *Searching for the just city: Debates in Urban Theory and Practice* (Marcuse et al, 2009).

cada momento histórico. Minimizar las injusticias urbanas y la salvaje depreciación ambiental, ampliar las consciencias sobre la realidad y la organización de sujetos transformadores, parecía ser suficiente para continuar avanzando.

Olivio Dutra, electo para primer ministro de las Ciudades (MCiudades), venía de la reconocida experiencia de gobernar Porto Alegre, en donde muchas iniciativas innovadoras de política municipal se habían desarrollado.

El primer equipo que componía la dirección del Ministerio resultó en una convergencia peculiar de militantes sindicalistas, profesionales y académicos con experiencia en la administración pública, un equipo con mucho prestigio en el medio técnico y el académico, además de una fuerte inserción en los movimientos sociales urbanos.

Siguiendo las propuestas de los programas del Gobierno del PT, en especial la propuesta del Proyecto de Vivienda¹⁴, el MCiudades fue estructurado en cuatro secretarías: tres de ellas basadas en los principales problemas sociales que afectan las poblaciones urbanas que están intrínsecamente conectados al territorio: la vivienda, el saneamiento ambiental (agua, alcantarillado, drenaje, recolección y destinación de residuos sólidos) y, por último, la movilidad y el tránsito. Considerando la centralidad de la cuestión territorial e inmobiliaria para el desarrollo urbano, aunque esta no sea una atribución federal, fue creada una cuarta secretaría para ocuparse de programas especiales, llamada posteriormente Secretaría de Programas Urbanos. El papel de la cuarta Secretaría sería el de ofrecer directrices y orientación a los Gobiernos municipales y metropolitanos para poner en práctica programas urbanísticos integrados que respondieran a problemas específicos, comunes y frecuentes de las ciudades de todo el territorio nacional, pese a la gran diversidad regional, ambiental y social. Son ejemplos de programas especiales: regularización agraria, rehabilitación de las tradicionales áreas urbanas centrales, ciudades de frontera, prevención de riesgos de deslizamientos y combate a los vacíos urbanos con la aplicación del Estatuto de la Ciudad. Otros programas como estos podrían ser creados a

14 El Proyecto Moradia, que guiaba la creación de un ministerio dedicado a las ciudades, fue elaborado por iniciativa de Luiz Inácio Lula da Silva en el Instituto Ciudadanía. Fueron invitadas 12 personalidades, entre profesionales, académicos y políticos para elaborar una propuesta y ofrecerla como colaboración al Gobierno en el año de 2000.

los largo de los años, abriendo un espacio de flexibilidad en el Ministerio, además de constituir un frente de dialogo del Gobierno Federal con los Gobiernos municipales (y estaduais, en el caso de las metrópolis), que frene la competencia legal para el desarrollo urbano.

Después de 10 años de existencia del M Ciudades, el destino de las ciudades brasileñas está lejos de cambiar su rumbo. Durante más de la mitad de este período, el M Ciudades estuvo en manos de los dos partidos más conservadores del Brasil, que mantenían el discurso reformista pero adoptaban un pragmatismo que acentuó el clientelismo y el patrimonialismo contra cualquier posibilidad de cambio. Podemos decir también que los movimientos sociales conectados a la reforma urbana están fragmentados y muchos desmovilizados y tienen pocas posibilidades reales de avanzar en la línea pregonada por las agendas tan debatidas en sinnúmero de encuentros, reuniones, congresos, seminarios, etc. Las experiencias originales de gestión municipal democrática y popular que marcaron los años de 1980 y 1990 parece que se han agotado. La evidencia representativa es que las ciudades continúan empeorando y que la cuestión territorial, que ocupa un papel central en las propuestas de reforma urbana y del derecho a la ciudad más de medio siglo, no avanzó de forma significativa.

Antes que estas conclusiones suenen apresuradas, vamos a analizarlas, aunque de manera rápida, sin dejar de reconocer las conquistas económicas y sociales de los Gobiernos de Lula/Dilma, de una lado, y las limitaciones políticas y jurídicas que el Gobierno Federal ha tenido para implementar una política urbana. Primero, vale la pena reconocer que los Gobiernos del PT retomaron la inversión en habitación y saneamiento después de aproximadamente 25 años de desvíos de la administración federal, dominada por el ideario neoliberal, en relación a estas áreas. Pero sí se pretende resaltar que la cuestión urbana o metropolitana no ha progresado en los últimos 10 años. La euforia del *boom* inmobiliario puede hacernos creer lo contrario, así como la multiplicación de obras de infraestructura urbana, que tuvieron inicio en 2008. En realidad, se constata que los errores de experiencias pasadas están siendo reeditados.

El cambio del capitalismo brasileño

La reorganización del capitalismo brasileño acarrió significativos cambios económicos, sociales, demográficos, regionales y culturales¹⁵. Parte de estos cambios fue orientada por el lugar que el Brasil pasó a ocupar en la fase de expansión internacional del capitalismo, conocida por globalización. En parte se debe a la forma cómo las fuerzas políticas internas, especialmente las políticas de Estado, condujeron el país en este contexto.

Durante los 8 años de su Gobierno, FHC (Fernando Henrique Cardoso), voluntaria o involuntariamente, lideró un movimiento neoliberal en perfecta consonancia con las orientaciones emanadas por el llamado Consenso de Washington¹⁶. Acabó con la herencia varguista (Getulio Vargas), sustituyendo el modelo de Estado fuerte y del fortalecimiento de las empresas estatales por un Estado basado en el trinomio de liberalización, privatización y desregulación. Este cambio permitió una gigantesca transferencia de activos del Estado al mercado, lo que abrió sectores estratégicos para el capital internacional: finanzas, telefonía, minería y energía.

El primer mandato de Lula no rompió con esta orientación. Al contrario, aumentó la tasas de interés, que llegaron al 26,5 %, aumentó el superávit primario de 3,5 % a 3,75 % y después para 4,25 % además hizo cortes de R\$14.000 millones en el presupuesto, comprometiendo el gasto de todas las áreas del Gobierno, con excepción de ciertas políticas sociales. Conceptos utilizados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) continuaron siendo utilizados aun después de que el Brasil pagara su deuda y perdiera el vínculo de monitoreo que el FMI hacía sobre las cuentas nacionales. Las limitaciones eran tan radicales que 50 % de los recursos liberados para gastos era administrado durante todo el año, empeñándose para entregar el saldo la última semana del año para que estos recursos pudieran ser utilizados el siguiente año.

El segundo mandato de Lula trajo un gran cambio en la orientación de la política económica. Después de haber retirado a Palocci (aunque en el

15 Ver al respecto: IHU/Cepat (2009).

16 Ver "O Consenso de Washington", de Paulo Nogueira Batista, escrito en 1994, disponible en el blog Encalhe, texto de 20 de junio de 2006 (<http://humbertocapellari.wordpress.com/2006/06/20/o-consenso-de-washington-leia-com-atencao-e-interesse-redobrado-2/>).

final del primer gobierno), con Dilma Rousseff en la Casa Civil, el Gobierno se orientó a una tendencia de desarrollo. Un Estado fuerte que invierte en la construcción de infraestructura económica, social y, más aún, en la ampliación de conglomerados brasileños privados, para volverlos competitivos en el mercado internacional.

El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), creado en la era de Getulio Vargas, en la década de 1950, participó de negociaciones y financió muchas de las privatizaciones durante el Gobierno de FHC. En la “era de Lula”, el BNDES se volvió el más grande promotor del desarrollo, negociando, financiando y hasta participando de oligopolios privados. La concentración de capitales fue fortalecida con fusiones o compra de empresas, lo que dio como resultado en algunos conglomerados con importancia internacional, como es el caso de Brasil Foods (que es la fusión de las empresas Sadia y Perdigão, viabilizada con Fondos de Pensión y el BNDES), la empresa más grande de carnes procesadas del mundo; de la fusión entre la Votorantim Celulose y Papel y la Aracruz resultó la empresa internacional más grande de celulosa de fibra corta y la cuarta en celulosa total (IHU/Cepat 2009). Otros ejemplos envuelven las áreas de petroquímica, agrocombustibles, minería y finanzas.

Ese movimiento de cambios, en especial la ampliación de la producción agroexportadora, tuvo impacto en el territorio nacional. El estatus de *commodities* alcanzado por gran parte de la producción agraria brasileña permitió financiar el ciclo productivo, que incluye la tierra y otros insumos. Entre 1970 y 2006, el valor relativo de la producción agropecuaria en el sudeste, en el sur y en el nordeste decayó, mientras que en el norte y en el centro-oeste aumentó, las consecuencias se reflejaron en la dinámica migratoria, la distribución de renta regional y la tasa de crecimiento urbano. La deforestación de la Amazonía y del cerrado también tiene que ver con esta dinámica¹⁷.

El mayor líder brasileño que surgió después de Getulio Vargas fue Lula; instituyó programas sociales con impacto significativo sobre la pobreza, lo que le dio apoyo popular, del que antes no gozaba el PT (Partido de los

17 Las conclusiones aquí registradas fueron extraídas del análisis de tablas presentadas por el Prof. Clélio Campolina Diniz, en el Fórum Fiscal, Brasília, 2008.

Trabajadores)¹⁸. A continuación se presentarán algunos datos generales sobre las acciones de distribución de los Gobiernos de Lula/Dilma.

Salario mínimo. El salario mínimo tubo reajuste nominal de 262 % y aumento real de 72,35 % desde 2003 hasta 2014¹⁹.

Bolsa Familia. En diez años de existencia (2003 a 2013), fueron destinados casi R\$120.000 millones a las 13,8 millones de familias beneficiadas por la Bolsa Familia, mas de 50 millones de personas (1 de cada 4 brasileños recibe el beneficio)²⁰.

Un estudio realizado por la IPEA muestra que cada real invertido en el programa genera un retorno de R\$1,78 para la economía, que es un efecto multiplicador de R\$2,40 sobre el consumo final de las familias. Y todo eso con la inversión de R\$24 .000 millones por año, que equivalen a 0,5 % del Producto Interno Bruto (PIB) brasileño. En sus diez años de existencia, la Bolsa Familia redujo la extrema pobreza en el Brasil en 28 %²¹.

Reducción de la pobreza. El Plan Brasil Sin Miseria consiguió sacar a 22 millones de personas de la extrema pobreza en menos de dos años²².

En 2002, el PNAD reveló que había 41 millones de pobres en el país, con cerca de 15 millones viviendo en la extrema pobreza. Ya en 2012, los números se redujeron a cerca de 15,7 millones de personas viviendo en la pobreza en el Brasil, de los cuales 6,53 millones continuaban viviendo debajo de la línea de pobreza.

Prouni (Programa Universidad para Todos) fue creado en 2004 (Ley N° 11.096/2005), con la finalidad de conceder becas de estudios integrales

18 André Singer apunta la pérdida del apoyo de Lula a una parte de la clase media largamente compensada por el amplio apoyo de los pobres, garantizándole la reelección en 2006 y mas de 70% de la aprobación en el final de su segundo mandato. El artículo apunta que a la emergencia de los pobres como actor político que quiere cambios, pero sin grandes rupturas (Singer, 2009).

19 Dieese, Nota técnica n° 132. Política de Valorización del Salario Mínimo: Valor para 2014 será de R\$ 724., Dieese, diciembre de 2013, pág. 3. Disponible en <http://www.dieese.org.br/nota-tecnica/2013/notaTec132SalarioMinimo2014.pdf>

20 Informaciones extraídas del *site* de Bolsa Familia, <http://bolsafamilia10anos.mds.gov.br/>

21 Instituto de Pesquisa Economía Aplicada (Ipea). Efectos macroeconómicos del Programa Bolsa Familia, un análisis comparativa de las transferencias sociales. Disponible en: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/externos_texto/cap11.pdf

22 Informaciones extraídas del *site* Portal do Brasil, disponible en: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/10/mais-de-3-5-milhoes-sairam-da-pobreza-em-2012-diz-ipea>

y parciales en cursos de educación superior de instituciones privadas. El programa proporcionaba en contrapartida exención fiscal a las instituciones de educación privada. El Prouni atendió desde su creación, hasta el ingreso del segundo semestre de 2013, a más de 1,2 millones de estudiantes, habiendo sido el 69 % con becas integrales²³.

PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar) financia proyectos colectivos e individuales para emprendimientos de agricultores familiares y asentados de la reforma agraria. Después de sucesivos aumentos, en el año 2012/2013, el programa llegó a una meta de R\$18.600 millones financiados²⁴.

Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y la Ley de Alimentación Escolar (Ley N° 10.696/2003) tienen como objetivo garantizar la alimentación de la población que se encuentra en una situación de inseguridad alimentaria y nutricional, por medio de la compra de alimentos de la agricultura familiar. El programa también proporciona establecimientos públicos de alimentación y nutrición, además de que una parte de los alimentos es destinada a constituir *stocks* estratégicos del Gobierno Federal²⁵. En el período de 2003 y 2012 fueron invertidos cerca de 2.700 millones de reales en el Programa. En 2012, el valor aplicado llegó al escalón de R\$586 millones en adquisiciones, que atendieron a 129 mil familias en 2012. En el primer semestre de 2013, la Compañía Nacional de Abastecimiento atendió a más de 110 mil productores por medio del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA).

Además, la Ley de la Alimentación Escolar (Ley N° 11.947/09) determina que los municipios utilicen los recursos en la compra de alimentos de la agricultura familiar por lo menos en 30 %, destinado para la alimentación escolar, repasados por el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE). Esta medida quizás sea la de mayor impacto agrario de todas las

23 Informaciones extraídas del *site de Prouni*: http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=140

24 Informaciones extraídas de <http://portal.mda.gov.br>

25 Informaciones extraídas de http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/13_08_02_09_48_13_artigo_1.pdf, <http://negociosdaterra.com.br/2013/08/21/conab-divulga-balanco-do-primeiro-semester-do-paa/> e <http://www.fomezero.gov.br/noticias/lei-da-alimentacao-escolar-beneficia-agricultores-familiares-do-distrito-federal>

iniciativas del Gobierno de Lula (bastante débil de manera general), ya que viabiliza la permanencia de la familia del agricultor en su tierra, resistiendo hasta la especulación inmobiliaria presente en el entorno de los centros metropolitanos. Esta ley resuelve en parte la dificultad de la comercialización que sufren los pequeños productores y los resguarda de la competencia con los grandes productores.

Luz para Todos. Programa creado en 2003 con el objetivo de ofrecer energía eléctrica a más de 10 millones de personas del área rural. La meta inicial era atender 10 millones de personas. Esta fue alcanzada en mayo de 2009 y, hasta marzo de 2012, el Programa consiguió atender a cerca de 14,4 millones de habitantes rurales de todo el país. Las inversiones llegaron a R\$20.000 millones, de los cuales R\$14.500 millones fueron del Gobierno Federal²⁶.

Crecimiento económico. El Brasil vivió un hecho inédito en su historia reciente, entre 2003 y 2008 pasó por un ciclo de crecimiento económico con inclusión social, más allá de que actualmente la situación en 2014 sea complicada, debido a la creciente desindustrialización y el fuerte apoyo en la reprimarización de la economía. Mientras tanto, según el IBGE, el porcentaje de desempleo en 2013 fue el menor de los últimos 10 años. De enero a junio de este año, el promedio del porcentaje de desempleo fue de 5,7 %. En los primeros seis meses de 2003, el promedio de porcentaje de desempleo era de 12,2 %. Datos del Ministerio del Trabajo apuntan que en el Brasil fueron generados 868.241 nuevos puestos de trabajo formal en 2012²⁷.

Delante de estos datos, que en realidad muestran un cuadro genérico acerca de la dinámica que ha dado resultado las principales iniciativas de distribución de los Gobiernos de Lula/Dilma, no hay cómo no reconocer el papel del Estado al haber reaumido el subsidio de la parte vulnerable de la sociedad. Resaltando estos importantes hechos, vistos de una manera general, aun así, el Gobierno dejó intactos asuntos estratégicos: (1) la subordinación al capital financiero mereció algún enfrentamiento en el inicio del Gobierno de Dilma Rousseff para ser acompañado de retroceso; (2) la cuestión ambiental no recibió mayor atención ni siquiera en el contexto de la política estratégica;

26 Informaciones extraídas de http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o_programa.asp

27 Informaciones extraídas de <http://www.sac.gov.br/site/?p=15298> e <http://blog.planalto.gov.br/primeiro-semester-de-2013-registra-menor-taxa-de-desemprego/>

(3) el clientelismo y el patrimonialismo se mantuvieron intocables en la mejor de las hipótesis o se expandieron en relación al Ejecutivo y el Legislativo y hasta dentro de los grandes partidos de izquierda y centro-izquierda; (4) la política de comunicación no enfrentó a la red que se configura como un partido de élite, que siempre hace oposición cerrada a los Gobiernos del PT²⁸; (5) finalmente, la cuestión de la tierra, verdadero nudo social en el Brasil, no fue tocada, ni en el campo ni tampoco en la ciudad. Como escribió André Singer, los Gobiernos petistas buscaron cambios sin rupturas y, por lo tanto, conservando alianzas con capitales— mayoritariamente nacionales— y partidos conservadores (Singer, 1999).

Cabía a Lula, según el mismo autor, el hecho de excluir del Estado la élite dominante, tarea consolidada en los Gobiernos anteriores de FHC, y, de esta forma, abrir espacio a la participación de liderazgos populares y sindicales. Aceptando esta hipótesis, nos resta preguntarnos por qué los líderes sociales se acomodaron e inclusive contribuyeron para la limitación de espacio en lo que se refiere a las ciudades.

¿Y la política urbana?

En un contexto de cambios, como vimos, algunos aspectos de las políticas sociales avanzaron y algunos aspectos vinculados al “poder del atraso” quedaron intocables²⁹. El M Ciudades fue uno de los sacrificados en nombre de la “política de alianzas”, que buscaba apoyo al Gobierno en el Congreso Nacional. No permaneció con las fuerzas progresistas, aunque mantuvo parte del equipo original que permaneció en el Gobierno Federal. Se perdió la posibilidad del cambio que debería instituir un nuevo paradigma sobre el universo urbano en la sociedad brasileña. Se perdió la posibilidad de una propuesta original (sinónimo de *peculiar, singular, diferente, extraordinario*), que dialogase con la experiencia vivida por la gran mayoría de los habitantes de las ciudades, contrariando la tradición de importancia de matrices del capitalismo central.

28 Ver al respecto el artículo de Francisco Fonseca (2010). Y blogs de Luis Nassif, Paulo Henrique Amorim y Observatorio de la Imprenta.

29 *O Poder do Atraso* es el título de libro de autoría de José de Souza Martins (1994).

No se puede afirmar que el mantener el equipo inicial del M Ciudades, el nuevo paradigma de la política urbana se alcanzaría, pero, sin este, ciertamente, no habría ninguna oportunidad. Esto no se trata de falta de modestia, pero sí de un reconocimiento legítimo dado por muchos años de militancia en el área social de las ciudades, muchos años de estudios y debates sobre las características de la ciudad periférica y, finalmente, muchos años de trabajo profesional en el sector público priorizando combatir la injusticia urbana. Sin este equipo, o con algún otro similar, la tarea difícilmente se completaría. Pero, evidentemente, otros factores fueron (y han sido) determinantes para estancar los cambios que se pretendían.

El poder gubernamental sobre las ciudades obedece a un diseño complejo como está previsto en Constitución Federal (CF) de 1988, marcada por la descentralización. Saneamiento, recolecta y destinación de la basura, transporte urbano, control sobre el uso y ocupación del suelo (cuando no hay implicaciones ambientales), son responsabilidades municipales en el Brasil. En el contexto metropolitano, las responsabilidades son definidas por la legislación estatal, este tema prácticamente ignorado durante las dos últimas décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI. El tratamiento dado a la gobernabilidad metropolitana revela la falta de interés de todas las instancias del Gobierno Federal en la cooperación administrativa de las metrópolis, es aquí en donde se originan las más grandes problemáticas por las aglomeraciones urbanas del mundo³⁰.

El poder legal del Ejecutivo Federal sobre el desarrollo urbano, en especial sobre su aspecto central, que es el control sobre el uso y ocupación del suelo, es muy pequeño. Como gran inversionista en obras públicas, el Ejecutivo Federal tiene la oportunidad de imponer regulaciones, como es el caso de la exigencia de planes municipales —urbanísticos, de saneamiento, de vivienda, de transporte—, y también proclama algunas leyes federales o algunos programas de inversión. Pero nunca está de demás repetir que no es por falta de planes y leyes que las ciudades en el Brasil están como están.

Construir un nuevo paradigma sobre las ciudades, aunque en el contexto de la periferia del capitalismo (repetiendo, no estamos en el campo revolucionario) exigiría un cambio cultural y federal, sería posible apenas a

30 Ver al respecto *Metrópolis Desgovernadas* en Maricato (2011b).

medio y largo plazo. Combatir el analfabetismo urbano significa esclarecer la estrategia de las fuerzas salvajes que hacen del suelo urbano y de los presupuestos públicos espacio y uso exclusivo de sus intereses. Listar las fuerzas que tienen poder sobre la producción de las ciudades sería un tema fundamental del aprendizaje. Una campaña pedagógica dirigida a todos los actores de la ciudad, funcionarios públicos interesados, líderes sociales, profesionales, sindicales, académicos, estudiantes, periodistas e intelectuales todos debería poner en oposición sus fuerzas, las metas deberían ser las mismas definidas durante las décadas de militancia de los movimientos sociales urbanos. No se trataba, por lo tanto, de diseñar teóricamente una propuesta de gobierno, aunque hubiera una base histórica de la que partir, pero sí de construirla socialmente con la ayuda de los consejos nacional, estatales y municipales de las ciudades, basada en informaciones de la realidad brasileña, la que atraviesa grandes cambios. Ganar militantes para una nueva percepción de la realidad urbana, geográfica y ambiental es una tarea que debería inspirarse en Paulo Freire, educador brasileño creador de la “pedagogía del oprimido”³¹. Las fuerzas que construirán la propuesta de reforma urbana lo hicieron por lo menos hace dos décadas. Ganaron adeptos en diversos sectores de la sociedad, construyeron una lectura original sobre la ciudad periférica, visibilizando a los que eran invisibles, y una agenda original sobre la reforma urbana.

La resistencia dada por el equipo inicial del M Ciudades contra las restricciones radicales que direccionaron el presupuesto federal (que incluía una exorbitante tasa de interés, causada por el desvío de dinero público para el sector financiero, con el pago de la deuda) atrajo sobre ella las críticas internas y externas al Gobierno. Las fuerzas neoliberales, con el viejo patrimonialismo, redujeron mucho el espacio de cambio pretendido.

La sustitución del ministro Olívio Dutra, en julio de 2005, implicó el fin de una propuesta holística, más avanzada y original, que estaba basada en las fuerzas de izquierda. Hasta el Proyecto de Vivienda, realizado a pedido de Lula, que acompañó paso a paso su elaboración, fue olvidado en su directriz principal, que era no desvincular la política habitacional de la política territorial o urbana. El Planhab (Plan Nacional de Vivienda), contratado por el M Ciudades en 2007 y finalizado en 2010, retomó esa articulación necesaria,

31 Paulo Freire (1970).

pero el lanzamiento del Programa Mi Casa Mi Vida (PMCMV) en marzo de 2009, atropelló este plan³².

El proyecto desarrollista ignora la política urbana

Como fue mencionado, en el segundo mandato de Lula se consolidó una tendencia que se podía percibir al final de su primer mandato; abandonó en parte la agenda neoliberal y hubo un lanzamiento de nuevos planes y programas que apostaban por una política de desarrollo en la Cepal, bajo el liderazgo de Dilma Rousseff en la Casa Civil.

El PAC (Plan de Aceleración del Crecimiento), lanzado en 2007, buscaba retomar las obras de infraestructura económica y social, cuya construcción el Gobierno Federal prácticamente abandonó desde 1980, cuando se dio un paso atrás en las inversiones y se iniciaron los ajustes fiscales. El PAC se benefició del artificio usado en los PPI, de constituir una excepción en relación al cálculo de superávit primario. Constaban en el PAC proyectos y obras de:

(i) Logística, carreteras, vías de tren, puertos, aeropuertos; (ii) energía: generación y distribución de energía, combustibles renovables, petróleo y gas natural; (iii) infraestructura social y urbana: Luz para Todos, saneamiento, vivienda y recursos hídricos (Brasil, 2013).

El PAC pasó a contribuir fuertemente con el crecimiento del país, tanto en lo que dice al respecto del PIB como cuanto a la generación de empleos formales.

El 25 de marzo de 2009, el Gobierno Federal lanzó el Programa Mi Casa Mi Vida (PMCMV), elaborado por la Casa Civil de la Presidencia de la Republica (y no por el Ministerio de la Ciudades) en conjunto con empresas privadas de los sectores de la construcción civil e inmobiliaria. El programa se destina a impulsar la construcción de viviendas como forma de reacción a la crisis internacional que eclosionó en octubre de 2008. Los números del

32 El Planhab fue realizado por un consorcio de entidades Fupam / Labhab Fundación para Investigación Ambiental y Laboratorio de Hábitat y Asentamientos Humanos de laFauusp, Vía Pública y Logos Ingeniería. Nabil Bonduki fue su coordinador técnico.

IBGE apuntaron el fuerte impacto de la crisis sobre el empleo, que reflejó una caída al final de ese año. Además de haber constituido una propuesta sin ciclo, el PMCMV significó la retomada de los antiguos conceptos, vigentes durante la dictadura militar, sobre la proyección de la vivienda popular, a pesar de las diferencias localizadas principalmente en una reforma financiera (iniciada en 1995), que incluye en Fondo de Garantía de Vivienda Popular (FGHab) y subsidios para los pobres.

El PMCMV condujo al país a profundizar en el *boom* inmobiliario desde 2009, con fuerte impacto positivo sobre el mercado de trabajo. Mientras tanto, podemos decir que la explosión de los precios de los terrenos, inmuebles y arriendos, propiciada por una reforma financiera que dejó intocable la base territorial/inmobiliaria urbana, contribuyó para segregar y excluir aun más a los pobres y aumentar la desigualdad territorial, como diversos estudios han demostrado (Ferrara, 2013). El Mundial de Fútbol en el Brasil, acompañado de un *tsunami* de capitales financieros, solamente ha ayudado a aumentar los procesos de expulsión y gentrificación (Leal et al, en prensa). Para completar este cuadro, que llevó a las ciudades brasileñas a una situación aún más caótica, está el hecho de que esta política de desarrollo dio incentivo a la industria automotriz. Las ruinas del transporte urbano, ignorado desde los años 1980, pasaron a convivir con el aumento esporádico del automóvil.

El promedio del tiempo de viaje dentro de la ciudad de São Paulo era de 2:42 en 2012. Para 1/3 de la población, este tiempo era de más de 3 horas. Para 1/5 es mas de 4 horas, es decir, una parte de la vida es vivida en los transportes, sea en un carro de lujo o en un bus o un tren súper lleno, lo que es una realidad para la mayoría de la población de la periferias de las metrópolis. Estrés, trastornos de ansiedad, depresión, son enfermedades que afectan a 29,6 % de la población de São Paulo, según investigaciones del Núcleo de Epidemiología Psiquiátrica de la USP (Universidad de São Paulo). Las investigaciones realizadas en 24 países indican que la ciudad de São Paulo es la que presenta la población más afectada, y una de las mayores causas se atribuye al tráfico vehicular³³. La grave situación de contaminación atmosférica

33 *Mental Disorders in Megacities: Findings from the São Paulo Megacity Mental Health Survey, Brazil*, de Laura Andrade y otros, puede ser leído en www.plosone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0031879

compromete la expectativa de vida de los ciudadanos³⁴. Todas las ciudades de grande y medio portes están presentando congestionamientos debido a la avalancha de automóviles que circulan diariamente. El consumo es incentivado por los subsidios dados por los Gobiernos estatales para la compra de automóviles.

El número de automóviles pasó en poco tiempo de 24,5 millones en 2001 a 50,2 millones en 2012. Esto significa que la cantidad de automóviles se duplicó, con un crecimiento de 104,5 %. En esta línea de tiempo merece destacarse el aumento de 3,5 millones de automóviles en 2012. En este caso, es importante resaltar a su vez que, de todo el crecimiento ocurrido en los últimos 10 años (el aumento de 24,2 millones de automóviles), 14,6% ocurrió apenas en 2012³⁵.

La moto ha sido una opción para esquivar los congestionamientos y hacer entregas rápidas. Esta es una exigencia que tiene la ciudad para funcionar. Raramente los *motoboys* respetan las reglas de tránsito, pues la rapidez es una cualidad de su servicio. El parque de motocicletas ha aumentado más que el del automóvil en los últimos 10 años, y las muertes de los motociclistas en accidentes de tránsito también ha crecido vertiginosamente, como demuestra el *Mapa de la violencia sobre accidentes de tránsito*. Las muertes por accidentes de tránsito pasaron de 30.524 en 2001 a 43.236 en 2011, habiendo aumentado en 41,7 %. La proporción de muertes de motociclistas en relación al total varía 15 % (en el estado de Amapá) hasta 62 % en el estado de Piauí³⁶.

Vivimos una paradoja. Cuando finalmente el Estado brasileño retomó la inversión en vivienda, saneamiento y transporte urbano de manera más decisiva, después de 29 años, la condición de vida urbana empeora radicalmente.

34 La contaminación atmosférica mata 4.000 personas/año en la ciudad de São Paulo. Entrevista con profesor Paulo Saldiva. <http://www.viomundo.com.br/blog-da-saude/saude/paulo-saldiva-poluicao-atmosferica-mata-4-mil-pessoas-por-ano-na-cidade-de-sao-paulo.html>

35 INCT Observatorio de las Metrópolis. Evolución de la flota de automóvil y motos en el Brasil 2001-2012 (Relatório 201). INTC, 2013. Disponible en: http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/auto_motos2013.pdf

36 Waiselfisz, J, "Mapa de la violencia 2013: Accidentes de tránsito y motocicletas." FLACSO Facultad Latino-Americana de Ciencias Sociales, 2013. Disponible: http://www.vias-seguras.com/content/download/5967/36324/file/mapa%20viol%C3%Aancia%202013_transito%20V2.pdf

Un intenso proceso de especulación territorial e inmobiliaria promovió la elevación del precio de las propiedades y de los inmuebles considerados los “más caros del mundo”³⁷. Entre enero de 2008 y septiembre de 2012, el precio de los inmuebles subió 184,9 % en Río de Janeiro y 151,3 % en São Paulo, semejante a otras ciudades (Fipe-Zap). Y todo especialmente porque la tierra se mantuvo sin control estatal, a pesar de las leyes y de los planos que objetivaban lo contrario. En la mayoría de los casos, las cámaras municipales y, prefecturas flexibilizaron la legislación, o apoyaron iniciativas ilegales para favorecer emprendimientos privados. Una simbiosis entre Gobiernos parlamentarios y capitales de incorporación, de financiamiento y de construcción promovió un *boom* inmobiliario que se apropió de las ciudades al asalto. Si en los EE.UU. la burbuja inmobiliaria fue la especulación financiera, creemos que en el Brasil fue la histórica especulación territorial (patrimonialista). El “nudo territorial” continúa como un obstáculo para superar lo que llamamos *subdesarrollo urbano*. Una sucesión de incendios en favelas, localizadas en el camino de grandes obras o en áreas valorizadas por el movimiento de la especulación inmobiliaria, fue constatada en varios estudios, *sites* y blogs³⁸. Las periferias urbanas y metropolitanas se expandieron horizontalmente en dirección a nuevas fronteras, gracias al mercado especulativo del espacio (Ferrara, 2013; Sigolo, 2014). En la ciudad de Río de Janeiro, la gentrificación causada por el “*boom* inmobiliario”, potencializada por los procesos del Mundial de Fútbol 2014 y las Olimpiadas de 2016, causó la transferencia de aproximadamente 40.000 personas de las áreas más centrales para las periferias situadas, algunas de ellas, a cerca de 70 km de distancia (Fauhaber, 2012).

Para esquematizar alguna defensa del Gobierno Federal es necesario recordar que la cuestión urbana/territorial es responsabilidad constitucional de los municipios o estatal cuando se trata de la región metropolitana. Pero ninguna instancia del Gobierno tocó en las propuestas de reforma urbana, ni siquiera en su discurso. La centralidad de la tierra urbana para la justicia social desapareció. Aparentemente, la política urbana es resultado de la suma

37 Revista *Exame*. Editora Abril, 18/05/2011. Disponible en: <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0992/noticias/a-maior-alta-do-mundo>

38 Observatorio de Traslados de São Paulo: <http://observatorioderemocoes.blogspot.com.br/>, y sobre incendios en las favelas de la ciudad, ver Fuego en el Barraco: <http://fogonobarraco.laboratorio.us/>

de obras descomprometidas con el proceso de planificación. Otros hechos, como los intereses del mercado inmobiliario, de las constructoras, la prioridad a las obras viales u obras de gran visibilidad, fue adonde se canalizaron los recursos. Lo que más se ve actualmente son planes sin obras y obras sin planos.

Los motivos del debilitamiento de las fuerzas que lucharon por la reforma urbana, o que la pusieron en pie e implementaron una política urbana que contrarió, aunque por un período limitado, la ciudad salvaje, aún en la espera de mejores análisis, pero, sin duda, muchos de los participantes de esta lucha, fueron absorbidos por la esfera institucional. El pragmatismo se apropió de los principales partidos de izquierda que abandonaron los principios éticos. Los procesos de ampliación de la consciencia social sobre la manipulación de los presupuestos públicos y la falta de respeto a los derechos legales fueron poco a poco abandonados.

Las protestas urbanas en junio de 2013

Cuando, el 11 de junio de 2013, el Movimiento Pase Libre (MPL) salió a las calles de la ciudad de São Paulo, protestando contra el reajuste de la tarifa de los transportes colectivos, nadie se habría atrevido a pensar que, un mes después, más de 100 Gobiernos municipales cancelarían el aumento de la tarifa. El MPL fue creado por estudiantes de varias ciudades del país en 2005 y desde entonces ha organizado varias manifestaciones con algunas conquistas aisladas relacionadas con la movilidad urbana. Pero la constante presencia de la política tuvo frecuentemente un efecto desmovilizador. Quizás por eso, la persistencia de las manifestaciones del MPL a lo largo de estos 8 años no evitó que los transportes colectivos urbanos empeoraran.

El MPL no es el que inició con ciertas características innovadoras en el espacio de la política brasileña. Al decir “innovador” no nos estamos refiriendo a los movimientos sociales que se organizaron por medio de redes sociales, pero sí a aquellos que niegan la jerarquía y la centralización en la acción. Un alto grado de politización e información también es parte de este nuevo modo de hacer política. Diferentes a la vieja izquierda, estos jóvenes no luchan por cambios holísticos típicos del ideario socialista. Ellos quieren

cambios aquí y ahora que son aparentemente puntuales o específicos, pero profundamente impactantes. El MPL luchó contra el aumento de las tarifas de los transportes pero tiene como meta la **tarifa cero**.

La cuestión que ha ocupado a muchos analistas es: ¿qué sucedió el 11 de junio de 2013, cuando millares de personas decidieron salir a las calles atendiendo el llamado del MPL? En una de las manifestaciones había cerca de 500.000 personas en la ciudad de Río de Janeiro protestando contra la tarifa y la calidad de los transportes, pero también de la salud, la educación y los costos de las obras realizadas para el Mundial de Fútbol, etc.

La represión policial violenta en una manifestación pacífica fue, sin duda, uno de los factores que contribuyó para la multiplicación de los manifestantes que salieron a las calles. La política brasileña tiene una tradición de violencia, y, a pesar de que los medios de comunicación masivos se comportan como un partido de élite, no consiguieron esconder las escenas cotidianas de agresión a los jóvenes pobres, en especial a los negros.

Otra hipótesis que surgió para explicar las masivas manifestaciones está en la crisis de la representación política. Esa masa de manifestantes no se siente representada por los gobernantes, parlamentarios, líderes sindicales, partidos políticos..., en fin, las instituciones de la democracia burguesa. El Gobierno Federal y el PT explicaron los eventos como resultado de una masa que mejoró de vida gracias a las políticas sociales, pero quiere más. Muchos de estos jóvenes alcanzaron la universidad prohibida a sus padres, pero están insatisfechos.

El texto presentado aquí, publicado en varios libros y artículos a lo largo de tres años, también trae a luz un explicación para las manifestaciones de junio: la vida en las ciudades ha estado volviéndose insostenible en los últimos años, en especial en relación a las condiciones de movilidad: las ciudades están volviéndose verdaderas bombas socioecológicas y no apenas para los más pobres. Congestionamientos infinitos, contaminación del aire y del agua, violencia, especulación inmobiliaria y aumento de los arriendos arriba de la inflación son algunos de los temas que están tocando a la clase media.

Las ciudades son ignoradas por la agenda política nacional en el Brasil. Los economistas, los profesionales o profesores que conducen el gran debate político también son ciegos en relación al territorio, como si la sociedad y los

capitales se reprodujeran en espacio aéreo. La fuerza de los capitales sobre la hegemonía financiera avanza sobre el territorio nacional, urbano o rural, creando una nueva relación. El uso actual del suelo resiste a la necesidad del cambio. Y la historia, como siempre..., sorprende.

Bibliografía

Andrade, Laura et al. “*Mental Disorders in Megacities: Findings from the São Paulo Megacity Mental Health Survey*”, Brazil, Disponible en: www.plosone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0031879

Bassull, José Roberto, “*Estatuto da cidade: construindo a lei*”. En: MINISTÉRIO DAS CIDADES/CITIES ALLIANCE. “*O Estatuto da Cidade no Brasil*”, um comentário. São Paulo. 2010. p. 71-90.

Bonduki, Nabil, “*Os arquitetos e a Reforma Urbana*”, revista Projeto Nº 105, São Paulo, n. 105, 1987.

— . (org.), “*Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*”. São Paulo, Studio Nobel, 1996.

BRASIL - Comitê Gestor do PAC, 6º *Balanço do PAC2, Ano 2*, Brasília: Casa Civil, 2013.

Cardoso, Adalto Lúcio, “*Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas*” en *Cadernos Metrópole*, São Paulo: EDUC, n. 17, 2007.

Diese, Nota técnica nº 132. “*Política de Valorização do Salário Mínimo*”, Valor para 2014 será de R\$ 724,00, DIEESE, diciembre de 2013. p. 3. Disponible en <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2013/notaTec132SalarioMinimo2014.pdf>

Faulhaber, Lucas, *Rio Maravilha: “práticas, projetos políticos e intervenções no território no início do século XXI”*, 2012, Trabajo final de Graduación, EAU, UFF, Rio de Janeiro, 2012.

Ferrara, Luciana, “*Autoconstrução das redes de infraestrutura nos mananciais: transformação da natureza na luta pela cidade*”, 2013, Tesis (Doctorado), FAU, USP, São Paulo, 2013.

Fipezap, “*Índice FipeZap de Preços de Imóveis Anunciados*”, septiembre de 2012. Disponible en <http://www.fipe.org.br/> Acceso en: noviembre de 2013.

Fonseca, Francisco, “*Mídia e esfera pública: reflexões sobre o caráter privado, mercantil e liberal dos meios de comunicação*”, São Paulo, *Communicare*, v.10, p.45-57, 2010.

- Freire, Paulo, “*Pedagogia do Oprimido*”, São Paulo: Paz e Terra, 1970.”
- Genro, Tarso; SOUZA, Ubiratan de, “*Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre*”, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- Harnecker, Marta, “*Fazendo caminho ao caminhar*”, Brasília, Thesaurus, 1996.
- Hereda, Jorge Fontes; ALONSO, Emílio, “*Política urbana e melhoria da qualidade de vida em Diadema*”, em BONDUKI, Nabil (Org.). “*Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*”, São Paulo, Studio Nobel, 1996. p. 129-144.
- Ibam-(Instituto Brasileiro de Administração Municipal). “*Estudo de avaliação da experiência brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária*”, Rio de Janeiro: Cities Alliance/Banco Mundial, 2002.
- IHU/CEPAT. “*A reorganização do capitalismo brasileiro*”: revista IHU On Line, São Leopoldo, 14 de novembro de 2009.
- INSTITUTO CIDADANIA, “*Projeto moradia*”. São Paulo, Instituto Cidadania, 2000.
- INCT-Observatório das Metrôpoles, “*Evolução da frota de automóveis e motos no Brasil*” 2001–2012 (Relatório 201), INTC, 2013. Disponível em http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/auto_motos2013.pdf.
- Kohara, Luiz, “*Rendimentos obtidos na locação e sub-locação de cortiços: estudo de casos na área central da cidade de São Paulo*”, 1999, dissertação (maestria) - EP, USP, São Paulo, 1999.
- Labhab-Fauusp, “*Parâmetros técnicos para urbanização de favelas*”, São Paulo, Fupam/Caixa/Finep, 1999.
- Leal de Oliveira, Fabricio et al (orgs.), “*A cidade e a copa*”. Rio de Janeiro, Eduff, em prensa.
- Magalhães, Inês; Barreto, Luis; TREVAS, Vicente (org.), “*Governo e Cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*”, São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, 1999.
- Mariacato, Erminia. “*É a questão urbana estúpido!*”, em HARVEY, David et al. *Cidades Rebeldes*, São Paulo: Boitempo, 2013a.
- , *Cidades no Brasil: “Neo desenvolvimentismo ou crescimento periférico predatório*”, revista Política Social e Desenvolvimento, Campinas: IE Unicamp, v.1, n.1, ano 1, p. 16-55, nov., 2013b.
- , “*O impasse da política urbana no Brasil*”, Petrópolis: Vozes, 2011a.
- , *Metrôpoles desgovernadas, “Estudos Avançados*”, São Paulo, nº 25, p.7-22, 2011b.

Marcuse, Peter et al, “*Searching for the just city: debates in urban theory and practice*”, London And New York: Routledge, 2009.

Martins, José de Souza, “*O poder do atraso*”, São Paulo, Ed. Hucitec, 1994.

Ministério Das Cidades, “*Ações integradas de urbanização de favelas*”, 2ª Edição. Brasília, 2010.

SIGOLO, Leticia, “*Sentidos do desenvolvimento urbano: Estado e mercado no boom imobiliário do ABCD*”, tesis (doctorado), FAU, USP, São Paulo, 2014.

Singer, André, “*Raízes sociais e ideológicas do lulismo*”, en: revista Novos Estudos. São Paulo, CEBRAP, nº. 85, Nov/2009.

—, “*Quando os Partidos Falham: Eleições e Partidos na Argentina, Brasil, Colômbia*”, Apresentação de Trabalho/Seminário, 1999.

Waiselfisz, J, “*Mapa da violência 2013: Acidentes de trânsito e motocicletas*”, FLAC-SO, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 2013. Disponible en http://www.vias-seguras.com/content/download/5967/36324/file/mapa%20viol%C3%Aancia%202013_transito%20V2.pdf

Páginas web consultadas

<http://humbertocapellari.wordpress.com/2006/06/20/o-consenso-de-washington-leia-com-atencao-e-interesse-redobrado-2/>

<http://bolsafamilia10anos.mds.gov.br/>

http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/externos_texto/cap11.pdf

<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/10/mais-de-3-5-milhoes-sairam-da-pobreza-em-2012-diz-ipea>

<http://portal.mda.gov.br>

http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/13_08_02_09_48_13_artigo_1.pdf

<http://negociosdaterra.com.br/2013/08/21/conab-divulga-balanco-do-primeiro-semester-do-paa/>

<http://www.fomezero.gov.br/noticias/lei-da-alimentacao-escolar-beneficia-agricultores-familiares-do-distrito-federal>

http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o_programa.asp

<http://www.sae.gov.br/site/?p=15298>

<http://blog.planalto.gov.br/primeiro-semester-de-2013-registra-menor-taxa-de-desemprego/>

<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0992/noticias/a-maior-alta-do-mundo>

<http://observatorioderemocoes.blogspot.com.br/>

<http://fogonobarraco.laboratorio.us/>

Los municipios en Santiago de Chile: una entrada fragmentada de la izquierda

Danae Mlynartz¹

1 **Danae Mlynarz Puig:** trabajadora social y cientista política chilena de la Pontificia Universidad Católica de Chile, magíster en Política y Gobierno FLACSO Chile. Fue concejala de la comuna de Ñuñoa en Santiago de Chile entre 2004 y 2008; ex Presidenta de la Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas durante el primer Gobierno de Michelle Bachelet, docente universitaria. Actualmente es jefa de la División de Cooperación Público Privada del Ministerio de Desarrollo Social en Chile.

El proceso de democratización en Chile se fue desarrollando a partir de los años noventa bajo un marco legal heredado del antiguo Régimen, con algunas reformas que establecieron débiles modificaciones. El último nivel político-administrativo en democratizarse fue el local. Cabe señalar que, hasta el día de hoy, no existen en Chile Gobiernos regionales o Gobiernos intermedios democráticamente elegidos en su totalidad –a partir del año 2013 se votan en forma directa los consejeros regionales, no así los intendentes y gobernadores– y el nivel general de descentralización del país es significativamente inferior al de cualquier otro país latinoamericano.

Santiago, un territorio fragmentado

Chile es un “Estado unitario con una estructura bastante centralizada: desde la capital, Santiago, el Gobierno central ejerce control sobre los territorios chilenos. Actualmente, el país está dividido en 15 regiones, subdivididas a su vez en 52 provincias y 345 municipalidades (o comunas). El nivel regional tiene dos tipos de actores: desconcentrados y descentralizados” (OCDE, 2009:181).

En Chile, “la centralización ha estado asociada a la eficiencia económica y la estabilidad política. Sin embargo, las limitaciones administrativas y fiscales de los Gobiernos regionales y municipales pueden limitar su capacidad para ejecutar algunas de sus responsabilidades eficientemente, con lo cual las regiones dejan de aprovechar oportunidades regionales y locales específicas” (OCDE, 2009:181).

Santiago es una ciudad fragmentada política y administrativamente. “No se contempla una categoría específica exacta para ciudades o zonas urbanas (áreas metropolitanas, redes o aglomeraciones urbanas, etc.). Por ejemplo, la ciudad de Santiago –o área Metropolitana de Santiago– incluye más de una provincia: la provincia de Santiago, subdividida en 32 comunas y municipalidades, y las provincias de Cordillera y Maipo, con las comunas de Puente Alto y San Bernardo. Abundando en confusión, la comuna del centro de la

ciudad también se llama Santiago. Y no existe una instancia gubernamental cuya área de responsabilidad sea la ciudad en su conjunto (el Área Metropolitana en su totalidad, en el caso de Santiago)..., hay alcaldes para cada una de sus comunas; no existe la figura de –por nombrarla de alguna forma– Alcalde Mayor” (Rodríguez y Winchester, 2004: 117). Así, para estudiar la ciudad de Santiago se debe hacer referencia a unidades autónomas muy heterogéneas, los municipios. Estos están a cargo de alcaldes o alcaldesas, y de un Concejo Municipal compuesto por seis, ocho o diez concejales, según la cantidad de electores del territorio comunal.

Esta fragmentación y esta falta de coordinación son vistas como negativas en diversos estudios. La OCDE señala que “en áreas metropolitanas como el Gran Santiago, donde la fragmentación del territorio urbano en distintas comunas (municipalidades) afecta la coordinación y gestión general de los servicios públicos urbanos, se requiere una estructura coordinadora de gobierno local” (OCDE, 2009: 31). Señala a continuación la OCDE que el Gran Santiago se compone de 34 comunas autónomas (52 comunas es el total de la región metropolitana), “no existiendo una institución única con jurisdicción sobre la ciudad entera. La provisión de servicios públicos locales generalmente recae sobre las instituciones nacionales: ministerios nacionales (por ejemplo: el Ministerio de Transporte se encarga del sistema de transporte urbano de Santiago), las direcciones regionales de los ministerios nacionales o los organismos públicos. Además, cada comuna tiene la responsabilidad exclusiva de supervisar las medidas con respecto al transporte, las obras de construcción y la planificación y las regulaciones urbanas. Finalmente, las comunas también comparten la responsabilidad de la vivienda social. En este contexto, es fundamental definir más claramente el rol y las responsabilidades de las distintas autoridades. Además, las áreas metropolitanas requieren un sistema de gobernanza que considere la posición y el conocimiento de los actores locales. Esto es especialmente importante para asegurar la coordinación en la entrega de servicios públicos clave (especialmente transporte público) a través de varias municipalidades del área metropolitana y para asegurar que las distintas políticas sectoriales sean correctamente integradas” (OCDE, 2009: 32).

La Región Metropolitana de Santiago, que alberga 40 % de la población chilena, tiene la tasa de participación más alta en términos de fuerza de

trabajo e ingresos por hogar. Esta región densamente poblada atrae un importante porcentaje de la actividad comercial y la demanda laboral del país, principalmente debido a los beneficios de la aglomeración. Las personas prefieren vivir en los lugares donde se concentran las empresas y, por tanto, las oportunidades de trabajo. Por su parte, las empresas quieren ubicarse donde la demanda –y, por tanto, la población– es grande. En la Región Metropolitana se encuentra un mayor porcentaje de la población en edad de trabajar que en el resto de las regiones chilenas y tiene la mayor tasa de participación de la fuerza de trabajo en todo el país (81 % para hombres, 56 % para mujeres) y la segunda mayor tasa de empleo (59 %) y proporción de empleo sobre población (40 %) (OCDE, 2009:51).

Sobre la caracterización de las dinámicas del Gran Santiago, se puede complementar lo señalado con la afirmación de dispersión y concentración que caracteriza la ciudad. Según Rodríguez y Winchester, “la aguda segregación socioeconómica visible en el territorio de Santiago, componente clave de esa imagen de ciudad fragmentada. Si superponemos al área urbana un mapa estructurado a partir de niveles de ingresos, la ciudad aparece claramente segmentada en sectores caracterizados porque habitan en ellos grupos homogéneos desde ese punto de vista: los más altos ingresos se encuentran en solo seis de las 34 comunas del Área Metropolitana; los de menores ingresos, en 20 comunas. Y esta división se ve replicada también en la infraestructura básica y los servicios públicos, que aun teniendo una cobertura casi total en la ciudad, presentan una muy desigual calidad entre sus distintos barrios o sectores” (Rodríguez y Winchester, 2004:116).

Marco institucional fragmentado heredado de la dictadura

Los municipios son –según la Constitución Política de la República de 1980²– una corporación de derecho público, dotada de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es promover el desarrollo económico, social y cultural de la comuna o agrupación de comunas, con participación de la comunidad local. Sus órganos superiores son el alcalde,

2 http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica_2009.pdf

como máxima autoridad, el Concejo Municipal y, además, en dicha Carta se contempló la existencia de un Consejo Económico y Social Comunal de participación de la comunidad organizada, de carácter consultivo. Este último, posteriormente, se denominó Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (Ley 20.500 de 2011). Los municipios tienen básicamente tres instrumentos de gestión establecidos en la Ley Orgánica Constitucional de Municipios³: el presupuesto municipal anual, el plan de desarrollo comunal y el plan regulador comunal. Esta misma ley fija la obligación de que los municipios cuenten con una ordenanza de participación ciudadana, que entrega el marco en el cual se desarrolla la participación en los diversos planes en los distintos niveles dentro de cada municipio.

De acuerdo con la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (18.695), en la actualidad, las municipalidades cuentan con dos tipos de funciones: las compartidas y las privativas.

Las funciones privativas, que solo pueden ser cumplidas y desarrolladas por la municipalidad, conforme a las leyes y a las normas técnicas de carácter general que dicten los ministerios, son las siguientes:

- Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público dentro de la comuna.
- Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización.
- Llevar a cabo la planificación y la regulación urbana de la comuna y confeccionar el plan regulador comunal.
- El aseo y el ornato de la comuna.
- La promoción del desarrollo comunitario.
- Elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal, cuya aplicación deberá armonizarse con los planes regionales y nacionales.

Por su parte, las funciones compartidas son aquellas que ejercen los municipios directamente o con otros órganos de la administración del Estado. Son las siguientes:

- La asistencia social y jurídica.
- La salud pública.

³ <http://www.subdere.gov.cl/documentacion/ley-n%C2%BA18695-org%C3%A1nica-constitucional-de-municipalidades-actualizada-en-abril-2010>

- La protección del medio ambiente.
- La educación y la cultura.
- El deporte y la recreación.
- El turismo.
- El transporte y el tránsito público.
- La vialidad urbana y la rural.
- La urbanización.
- La construcción de viviendas sociales y la infraestructura sanitaria.
- La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia.
- El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local (Ley 18.695, 1994).

En relación con la organización interna del municipio para desarrollar las funciones antes señaladas, la ley establece que las municipalidades dispondrán de una Secretaría Municipal, de una Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación y de otras unidades encargadas del cumplimiento de funciones de prestación de servicios y de administración interna, relacionadas con el desarrollo comunitario, obras municipales, aseo y ornato, tránsito y transporte público, administración y finanzas, asesoría jurídica y control. Dichas unidades solo podrán recibir la denominación de dirección, departamento, sección u oficina. Según señala la OCDE.

Importante responsabilidades han sido transferidas a las municipalidades chilenas, pero en promedio estas instituciones han contado con pocos recursos e insuficiente capacidad técnica para ejecutarlas con eficiencia, una situación que es especialmente problemática para las localidades menos desarrolladas. Las municipalidades tienen pocas fuentes independientes de ingresos: los ingresos subnacionales representan un 8,1 % del total de ingresos gubernamentales, una cifra muy baja en comparación con los países OCDE. Estas dependen fundamentalmente de transferencias del gobierno central y de un sistema de equalización intermunicipal el Fondo Común Municipal (FCM), para llevar a cabo sus principales competencias traspasadas, especialmente educación básica y secundaria y salud primaria (OCDE, 2009:37).

La realidad de los municipios en Chile es de una heterogeneidad significativa en cuanto a recursos humanos, financieros y población que atiende, incluso al considerar municipios vecinos o miembros de una misma ciudad.

Un ejemplo de esta desigualdad se puede observar al visualizar los ingresos por hogar y los niveles de educación en el Gran Santiago: “El ingreso promedio por hogar de las comuna más rica de Santiago es ocho veces mayor al de la comuna más pobre, y lo mismo ocurre con los niveles de educación. Además, las municipalidades más pudientes tienen mejor cobertura en educación (especialmente en educación prebásica y superior) y mejores resultados en las pruebas de desempeño en educación básica. Siendo temas de preocupación ética por derechos propio, estos altos niveles de desigualdad y polarización territorial dentro del área metropolitana también representan un desafío de cohesión social y estabilidad social, y generan preocupaciones sobre el suministro de servicios públicos básicos como el agua, los servicios sanitarios, la salud y la educación” (OCDE, 2009:88).

El sistema de partidos políticos reciente en Chile

Tras el retorno a la democracia, el sistema de partidos políticos que compete en las elecciones en Chile es estable y tiene una legislación que dificulta la sobrevivencia de nuevos partidos políticos. Según la literatura, Chile posee, junto con Uruguay y Costa Rica, uno de los sistemas de partidos más institucionalizados de la región (Mainwaring y Scully, 1995; Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand, 2002; Jones, 2005). Como señala Luna, Chile presenta “niveles muy bajos de volatilidad electoral, ubicándose en segundo lugar a nivel regional y poseyendo niveles de volatilidad tres veces inferiores al promedio latinoamericano. Al mismo tiempo, “cuenta con una presencia de niveles comparativamente bajos de vinculación entre los partidos chilenos y los ciudadanos. En línea con el argumento histórico de Montes,(Ortega y Mainwaring, 2000), parecería ser que la capacidad del sistema de partidos de vincularse con la sociedad civil sigue siendo baja. La presencia de un sistema de partidos débil en cuanto a su relación con la sociedad civil y sumamente fuerte en términos de su capacidad de reproducir lealtades electorales (tal como indica el índice de volatilidad) es aparentemente paradójica. En otras palabras, no parece usual que un sistema de partidos estable e institucionalizado a nivel electoral conviva con una ciudadanía crecientemente alejada de los partidos y sin simpatías

partidarias cristalizadas” (Luna, 2008: 88). Sin embargo, esta situación no significa que los ciudadanos sean apolíticos, sino lo contrario: en los últimos años, la sociedad chilena ha estado fuertemente movilizada a través de canales extrainstitucionales en temas de política nacional y territorial (movilizaciones estudiantiles de 2011, oposición a proyectos energéticos como Hidroaysén, conflictos regionales, entre otros). Ha coincidido en esto con otros procesos de movilización mundial: “Particularmente, 2011 fue el año de la Primavera Árabe y del sorprendente fenómeno que supuso ver a las personas tomando la calle y acampando en las plazas públicas de las ciudades de España, Grecia, Italia e Israel” (Bauman, 2012: 94).

La literatura señala que las escisiones en las cuales se mueve el sistema de partidos chilenos variaron tras el retorno a la democracia. Las dos fisuras que tradicionalmente estructuraron el sistema de partidos chileno (clerical-secular y socioeconómico) han cedido lugar a un nuevo eje de competencia, estructurado en función de los alineamientos políticos consolidados durante el Régimen autoritario encabezado por el general Pinochet (Tironi y Agüero, 1999; Ortega, 2003; Mainwaring y Torcal, 2003). A este respecto, la evidencia disponible destaca la preeminencia de un clivaje que rememora la dictadura como el único capaz de dividir las aguas en la vida política del país y que llevó a la división entre aquellos que apoyaron (y en algunos casos, colaboraron) con el régimen autoritario de Pinochet (la Alianza por Chile) y aquellos que se encontraban en la oposición (la Concertación de Partidos por la Democracia) (Luna, 2008:89).

Durante dieciocho años tras el retorno a la democracia y cuatro Gobiernos de la Concertación como conglomerado de centroizquierda que agrupa desde la Democracia Cristiana (DC) al Partido Radical Socialdemócrata (PRSD), al Partido por la Democracia (PPD) y al Partido Socialista (PS), el sistema de partidos se estructuró a partir de la escisión entre oposición y apoyo a la dictadura de Pinochet. El Partido Comunista fue excluido del conglomerado de centroizquierda, aunque se contó con sus votos para las segundas vueltas presidenciales (Lagos 2000 y Bachelet 2006). En estos dos períodos gubernamentales, sin embargo, la distancia en el nivel de estructuración programática entre ambos conglomerados, Alianza y Concertación, “declinó en el sistema al compararlo con la fase previa y la convergencia programática entre ambos campos políticos (Alianza y

Concertación) [se hizo] especialmente visible en la escisión socioeconómica, en la que los líderes partidarios no presentan posiciones programáticas internamente coherentes ni externamente diferentes (Hagopian, 2002)” (Luna, 2008: 89). A pesar de que dentro de la Concertación existían voces disidentes al modelo económico neoliberal, las políticas se estructuraron con dicho matiz, colaborando en ello la institucionalidad heredada del Régimen militar, especialmente el sistema binominal para la elección parlamentaria. Luna señala que “la participación de la Democracia Cristiana en la Concertación y de fracciones liberales en Renovación Nacional (es decir, en el interior de la Alianza), aumenta la heterogeneidad interna de ambos pactos en referencia al clivaje clerical-secular. La transversalidad de este último clivaje vuelve difícil su politización a través de la competencia programática entre ambos pactos” (Luna, 2008:91).

Esta situación, a mi juicio, comenzó a variar, a moverse durante el primer Gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), cuando prácticamente de todos los partidos que constituyen la Concertación se desprendieron algunos líderes y formaron sus propios partidos políticos, permitiendo con ello que se perdiera en el Congreso Nacional la débil mayoría obtenida bajo el sistema binominal. Fue el período de aparición de los denominados “díscolos”. El senador Adolfo Zaldívar dejó la Democracia Cristiana formando el Partido Regionalista de los Independientes (PRI), el exsenador Fernando Flores abandonó el PPD y formó Chile Primero, el senador Alejandro Navarro dejó el PS para formar el Movimiento Amplio Social (MAS) y el diputado socialista Marco Enríquez Ominami fundó el Partido Progresista (Pro).

Un segundo cambio significativo se dio en la elección municipal de 2008, cuando se estableció por primera vez un pacto por omisión de la Concertación con el Partido Comunista, lo que permitió que el PC, más que aumentar el número de alcaldes elegidos, que permaneció en cuatro, lograra una alcaldía en el Gran Santiago a través de su dirigente social y exconcejala Claudina Núñez. Dicho pacto se replicó en la elección parlamentaria de 2009, logrando por primera vez el Partido Comunista, después del retorno a la democracia, contar con representación parlamentaria, al ver elegidos tres diputados entre sus candidatos: Hugo Gutiérrez y Lautaro Carmona por la zona norte del país y Guillermo Teillier como diputado en el Gran Santiago.

En marzo de 2010, con la elección a la Presidencia de la República de Sebastián Piñera, la derecha volvió al poder después de más de cincuenta años, a través de elecciones democráticas y con el voto de los sectores que habían apoyado la dictadura de Pinochet. La Concertación, a pesar del alto respaldo en las encuestas que mostraba la presidenta Bachelet (sobre el 80 %, según diversos estudios, entre ellos Adimark y CEP⁴), no fue capaz de entregar la banda presidencial a un representante de su coalición. Sebastián Piñera, exsenador y empresario de Renovación Nacional (RN), a pesar de haber votado en contra de Pinochet en el plebiscito de 1988, se presentó a la elección acompañado de los sectores más duros de la derecha, representados en el Partido Unión Demócrata Independiente (UDI). Cabe destacar que, en esta elección presidencial, por primera vez compitieron candidatos provenientes de la Concertación pero ya no pertenecientes a ese conglomerado, como el exdiputado socialista Marco Enríquez Ominami, quien obtuvo 20,1 % de los sufragios, y el exministro socialista Jorge Arrate, quien obtuvo 6,2 % representando al Partido Comunista y a otras fuerzas de izquierda. Ello, al tiempo, que el candidato concertacionista y expresidente demócratacristian Eduardo Frei Ruiz-Tagle alcanzaba 29,6 % del electorado nacional.

Las movilizaciones sociales

Durante el Gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) se produjeron en el país las más significativas movilizaciones sociales desde el retorno a la democracia. Durante el año 2011 se consolidó principalmente el movimiento estudiantil, que no solo levantó las banderas de una reforma educacional que pusiera fin al lucro y estableciera una educación pública gratuita y de calidad. También lo hizo respecto de la necesidad de contar con una nueva Constitución Política de la República que termine con los amarres dejados por la dictadura en el ámbito institucional (por ejemplo, sistema binominal y quórums supramayoritarios) y establezca derechos sociales, como el

4 <http://www.adimark.cl/es/estudios/index.asp>http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/encuestas-CEP.htm

de la educación, que –según se proclama– debe dejar de ser considerada un bien de consumo.

Durante las movilizaciones estudiantiles, los partidos políticos en general se encontraron bastante al margen de todos los temas, e incluso los estudiantes en las calles acuñaron el grito: “¡El pueblo unido avanza sin partidos!” En ese período, los jóvenes cuestionaban con dureza a los Gobiernos de la Concertación por no haber cambiado la institucionalidad de la dictadura, e incluso los acusaban de haberla perfeccionado. La discusión política social se polarizó en forma significativa; desde un punto de vista ideológico se podía visualizar una escisión izquierda-derecha, una diferenciación programática en el discurso público. Desde ese momento, en la izquierda social se ha consolidado el principio de la educación pública, gratuita y de calidad como un derecho social que debe ser garantizado, para lo cual es necesario terminar con la Constitución de la dictadura y desarrollar una verdadera reforma tributaria que permita la redistribución de los recursos requeridos para desarrollar las reformas. Desde la derecha se ha visto la educación como un bien de consumo, para cuya mejoría es necesario perfeccionar el sistema de becas existentes de manera que se amplíe el número de beneficiados y disminuya el porcentaje de interés del Crédito con Aval del Estado (CAE) para la educación superior. Al mismo tiempo, se ha postulado la necesidad de mantener la Constitución, porque era la institucionalidad la que había dado gobernabilidad al país.

Las movilizaciones estudiantiles vividas en Chile tuvieron una cobertura internacional, insertas como estaban en el clima de movilización mundial de aquel año 2011, tal como se aprecia en el siguiente texto:

En lo que respecta a la escuela, en Chile está sucediendo algo que es impresionante. En el pasado, Pinochet había hecho una reforma de la educación orientada de modo clasista: escuelas y universidades privadas muy caras para los ricos, y una educación pública, también cara, para el resto de la población, de tal modo que las familias se iban endeudando cada vez más para poder construir un futuro para sus hijos. En los últimos veinte años de democracia, este sistema había permanecido inalterado, pero desde hace unos cuantos meses, los jóvenes se han agrupado para exigir una reforma. El presidente Piñera ha tenido que ceder dos veces ante la joven presidenta de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile, Camila Vallejo. En primera ins-

tancia tuvo que despedir a su ministro de Educación y ahora acaba de promover una reforma a la Constitución y también inversiones significativas en las escuelas y universidades (Bauman, 2013:92).

En ese contexto de movilización y de discusión política se desarrollaron las últimas elecciones municipales de 2012, cuando los partidos políticos tuvieron que tomar posición frente a aquello que los estudiantes habían puesto en el debate público. La Concertación siguió existiendo como tal, aunque por poco tiempo. Se presentó en dos listas separadas pero complementarias a la elección municipal, en una de las cuales se incluyó por primera vez al Partido Comunista⁵. Previo a lo anterior, los partidos políticos de la Concertación tuvieron que abrirse al escrutinio ciudadano e introdujeron el mecanismo de primarias⁶ para la selección de ciertos candidatos y candidatas a alcaldes allí donde no hubo acuerdo partidario, forma tradicional en que se zanjaba la definición de candidatos en la coalición. Las primarias se desarrollaron en 142 comunas del país en abril de 2012⁷. El desarrollo de este mecanismo permitió que, por primera vez, la distribución de los cupos dentro del conglomerado no fuera solo fruto de una negociación partidaria y se avanzara de la lógica de “el que tiene mantiene” –o, dicho en latín, *utti possidetis*– sino que se incluyera la participación de la ciudadanía. Esto generó que algunos partidos que llevaban históricamente candidatos en ciertas comunas no lo hicieran y que

- 5 Una lista con el nombre Por un Chile Justo, constituida por el Partido Radical Socialdemócrata, Partido por la Democracia y Partido Comunista, que llevó un total de 112 candidatos a alcaldes y obtuvo la nominación de 61, con un total de 753 472 electores; y la otra lista, denominada Concertación Democrática, constituida por el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Socialista, llevó un total de 225 candidatos y obtuvo 106 alcaldes, con 1 631 706 electores en todo el país.
- 6 Estas primarias se denominaron “convencionales”, puesto que en esa fecha no existía ley de primarias en Chile, situación que varió en el año 2013.
- 7 Resultados primarias municipales Concertación, según fuente resultados preliminares Concertación.

Partido	N° de votos	%	N° de candidatos	Nominados
Partido Demócrata Cristiano	106 232	33,8	103	50
Partido Socialista	83 919	26,7	90	35
Partido por la Democracia	81 273	25,9	82	35
Partido Radical Socialdemócrata	26 845	8,6	43	13
Independientes	15 548	5,0	17	6
TOTAL	313 817	100	335	142

los porcentajes de representación para cada partido variaran un poco. En el Gran Santiago se desarrollaron solamente cuatro primarias⁸.

Las elecciones de alcaldes

En el año 1992 se realizó la primera elección democrática de alcaldes y concejales en Chile tras la vuelta a la democracia. Desde esa época y hasta hoy, se han desarrollado seis elecciones en este ámbito y los sistemas electorales con los cuales se han definido las autoridades han sufrido al menos tres importantes variaciones. La más significativa de ellas se dio en la elección del año 2004, cuando se votó en forma separada por alcaldes y por concejales. Con anterioridad se elegía directamente solo a concejales y se nombraba alcalde de entre ellos. Gracias a esta separación en la elección entre alcaldes y concejales se puede decir que existe mayor claridad en el rol que desempeñan ambos representantes. Sin embargo, las atribuciones reales de los concejales son bastante escasas y se alejan mucho de la autonomía que en la práctica tienen los alcaldes. Más aún, existen ciertas limitantes para que los concejales desarrollen su rol de representantes de la ciudadanía y garantes de la participación ciudadana.

El año 2012 se desarrolló la última elección municipal en el país, coincidiendo con el inicio de un cambio en el sistema de votación: inscripción automática y voto voluntario. De esta forma, se transitó de un sistema con inscripción electoral y voto obligatorio con un padrón electoral a nivel nacional de 8 110 265 en 2008, a un padrón de 13 404 084 en 2012, con la modificación al sistema. Sin embargo, el número de votos válidamente emitidos no tuvo un aumento, sino lo contrario: disminuyó de 6 362 130 a 5 542 069 electores a nivel nacional. Este será un antecedente importante para el análisis posterior.

Al observar la evolución electoral en las últimas tres elecciones

8 Maipú, Santiago, La Florida y Providencia. Esta última primaria se desarrolló en mayo 2012, ya que responde a un caso especial: no fue organizada por la Concertación, sino por un acuerdo más amplio de vecinos y vecinas de la comuna, que incluyó a independientes y miembros de la derecha liberal. Esta primaria resulta emblemática, puesto que la candidata elegida, la independiente Josefá Errázuriz, logró derrocar en la elección municipal de Providencia de octubre 2012 a Cristián Labbé, histórico alcalde de la UDI en esa comuna, y colaborador y defensor del Gobierno de Pinochet.

municipales de alcaldes como máxima autoridad a cargo de los municipios (2004, 2008 y 2012) que se han realizado con el mismo sistema electoral, en el Gran Santiago se obtienen los siguientes resultados por partido político (Tabla 1).

Tabla 1: Comparación del número de alcaldes y alcaldesas elegidos en el Gran Santiago 2004, 2008 y 2012, por partido político

Partido	2004	2008	2012
UDI	7	7	5
RN	8	9	5
Independientes fuera de pacto	0	2	2
DC	9	7	6
PPD	7	4	8
PS	3	4	6
PC	0	1	2
TOTAL	34	34	34

Notas: (1) Con inscripción electoral y voto obligatorio, las elecciones de 2004 y 2008; y con inscripción automática y voto voluntario, la de 2012. (válido para todas las tablas siguientes).

(2) Solo se incluyen los partidos políticos que logran representación de alcaldes en el Gran Santiago en los periodos estudiados.

Fuente: Construcción propia con datos oficiales del Ministerio del Interior y Servel <http://historico.servel.cl/>

A través de la Tabla 1⁹ se aprecia cómo los partidos de derecha (UDI y RN) tuvieron una supremacía electoral junto al centro político (DC) durante las elecciones de 2004 en el Gran Santiago, la que, para el caso de la derecha, se mantuvo durante 2008, pero comenzó a declinar para la DC durante esa elección municipal. Finalmente, en las elecciones de 2012 se observa una recuperación de

9 Base de resultados electorales de alcaldes en las 34 comunas del Gran Santiago en Anexo.

los niveles de 2004 para el PPD y un crecimiento significativo para el PS y el PC.

Si llevamos estas cifras a porcentajes de municipios ganados en el Gran Santiago se observa la siguiente distribución (Tabla 2).

Tabla 2: Comparación de porcentaje de municipios ganados por coalición política¹⁰ en el Gran Santiago en las elecciones 2004, 2008 y 2012 (porcentajes)

Coalición	2004	2008	2012
Alianza	44	47	29
Independientes fuera de pacto	0	6	6
Concertación ¹⁰	56	47	65
TOTAL	100	100	100

Fuente: Construcción propia con datos oficiales del Ministerio del Interior y Servel (<http://historico.servel.cl/>)

Durante la elección del año 2004, la Concertación obtuvo un predominio de municipios en el Gran Santiago, anticipando el resultado electoral de la elección presidencial de Michelle Bachelet en el año siguiente. En las elecciones municipales de 2008, en cambio, aun sumando el pacto por omisión con el Partido Comunista, la Concertación logró un empate con la Alianza, habiendo desendido la primera 9 % y aumentado la segunda 3 %. Este descenso electoral significativo anticipó la pérdida del Gobierno por parte de la Concertación en 2009 y el triunfo de la Alianza con Sebastián Piñera.¹¹

Considero que, para lograr el retorno democrático en Chile en el año 1988 se estructuró una alianza política y electoral de centro-izquierda como una forma de viabilizar el derrocamiento del dictador, la cual se ha mantenido hasta el día de hoy, es difícil separar las cifras electorales de lo que

10 Solo se incluyen las coaliciones que lograron ganar municipios en el Gran Santiago.

11 Para las elecciones 2008 se estableció un pacto por omisión con el PC y para 2012 se incluyó dicho partido en una de las listas de la Concertación.

tradicionalmente se conoce como izquierda. Esa diferenciación, tal como se señaló anteriormente, dificulta también la diferenciación ideológica y/o programática dentro de la Concertación. No existe un programa de Gobierno local de la izquierda chilena. Con dificultad, en general se observan programas de los diversos candidatos a las alcaldías confeccionados por ellos y sus equipos más que una base sólida programática de sus partidos o de su coalición. Por este motivo, para diferenciar y observar el avance de la izquierda en la administración local en el Gran Santiago, hemos debido hacer una separación de resultados de la coalición concertacionista según los postulados de los partidos, donde se autodefinen de izquierda y/o progresistas¹².

De esta forma, la derecha está claramente definida por la suma de los resultados de Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI), coincidiendo con la coalición Alianza; el centro lo constituye la Democracia Cristiana (DC), miembro de la Concertación; y la izquierda queda constituida por el Partido por la Democracia (PPD), el Partido Socialista (PS) y el Partido Comunista (PC)¹³.

Los resultados electorales según esta definición ideológica se pueden observar en la Tabla 3.

Tabla 3: Comparación N° de alcaldías en el Gran Santiago 2004, 2008 y 2012 por ideología

Ideología	2004	2008	2012
Derecha	15	16	10

12 De aquellos partidos que tienen representación de alcaldes en el Gran Santiago.

13 Cabe señalar que existen o han existido otros partidos que se podrían denominar de izquierda, incluso pertenecientes a la Concertación, como el Partido Radical Socialdemócrata. Sin embargo, al no tener representación de alcaldes o alcaldesas en el Gran Santiago, no han sido considerados para este análisis. Dentro de estos, otros partidos que no tienen representación y no se encuentran dentro de la Concertación que podrían denominarse de izquierda se mencionan el Partido Igualdad, MAS, Pro, Izquierda Ciudadana e incluso al Partido Verde o Ecologista y el Partido Humanista.

Independientes fuera de pacto	0	2	2
Centro	9	7	6
Izquierda	10	9	16
TOTAL	34	34	34

Fuente: Construcción propia con datos oficiales del Ministerio del Interior y Servel (<http://historico.servel.cl/>)

Al apreciar los datos de la Tabla 3 se observa claramente la disminución de alcaldías de la derecha en el Gran Santiago entre las elecciones de 2008 y 2012, con una pérdida de seis municipios, y el aumento de la izquierda en ese mismo período, con siete alcaldías. Cabe señalar que la mayor disminución de alcaldías por parte del centro se dio en el período 2004-2008, con una pérdida de dos municipios, mientras en el período posterior perdieron uno, apreciándose así una disminución leve pero sostenida¹⁴. Con todo, con las aprehensiones antes señaladas, sí es posible señalar que ha existido un aumento de los municipios a cargo de alcaldes y alcaldesas provenientes de partidos políticos de izquierda en el Gran Santiago.

Considerando que la mayor diferencia en el número de alcaldías entre derecha e izquierda se observó en las elecciones de 2008 y 2012, parece relevante apreciar si habrá alguna injerencia en el cambio en el sistema de votación de esas dos elecciones municipales, es decir, entre el voto obligatorio con inscripción de 2008 y el voto voluntario e inscripción automática de 2012. Ello se observa comparando el número de votos obtenidos por los partidos según diferenciación ideológica de sus alcaldes y alcaldesas en las elecciones de 2008 y 2012 (Tabla 4).

14 Con todo, como se señaló, esta diferenciación ideológica no es del todo exacta para verificar la disminución o el aumento de la izquierda, ya que, electoralmente, siempre se ha presentado una coalición de centro-izquierda con un solo candidato a alcalde o alcaldesa. En esta coalición, para lograr sostenerse en el tiempo, en la selección de candidatos por partidos ha debido desarrollar una serie de acuerdos que buscan compensar a algunos sectores, lo que por primera vez se abre a la ciudadanía (de forma acotada) con el desarrollo de las primarias en el año 2012.

Tabla 4: Comparación número de votos obtenidos por alcaldes¹⁵ electos según diferencia ideológica 2008-2012

Ideología	N° de votos 2008	N° de votos 2012	Diferencia 2008-2012
Derecha	600 773	334 256	-266 517
Independientes fuera de pacto	36 551	65 094	28 543
Centro	256 106	158 457	-97 649
Izquierda	296 446	333 192	36 746
TOTAL	1 189 876	890 999	-29 877

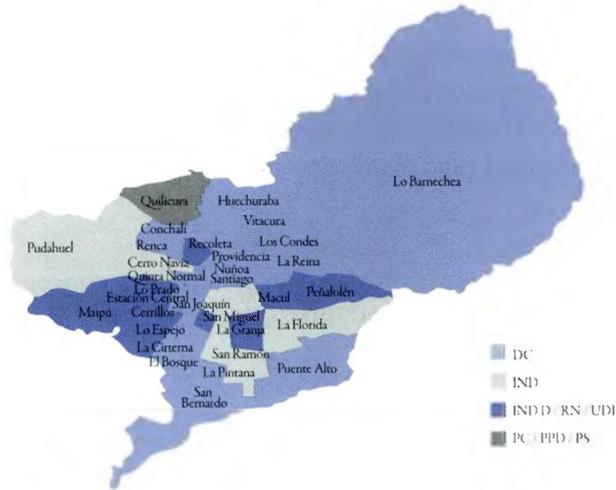
Fuente: Construcción propia con datos oficiales del Ministerio del Interior y Servel (<http://historicoservel.cl/>).

La Tabla 4 muestra que, tras el cambio en el sistema de inscripción y votación, hay una pérdida significativa de votos en las elecciones de alcalde del Gran Santiago en la elección 2012 en relación a la de 2008, que alcanzan 298 877 votos. Sin embargo, si se considera la identificación ideológica de alcaldes o alcaldesas, aparece que tal pérdida no se distribuye de forma homogénea. La mayor cantidad de votantes los pierde la derecha (266 517 votos), seguida por el Centro (97 649 votos), al tiempo que tanto los independientes como la izquierda aumentan sus votaciones en un escenario general de disminución de votantes, lo cual resulta significativo. En conclusión, estos resultados apuntan a que el sistema de votación voluntaria para la elección de alcaldes en el Gran Santiago perjudicó a la derecha y benefició a la izquierda, y que más que el aumento de votos de la segunda, lo que lleva a la pérdida de municipios a la derecha es el número de votantes que se restaron de participar de la elección, más que su desplazamiento hacia otras tendencias ideológicas (266 517 votos menos de la derecha versus 36 746 votos más para la izquierda).

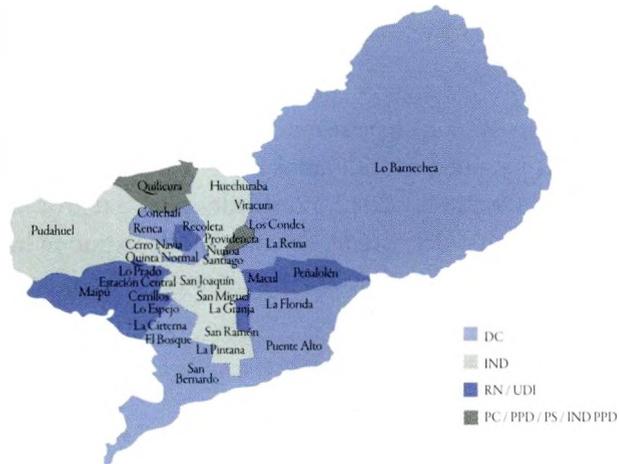
A través de los siguientes mapas se puede apreciar esta diferencia ideológica entre las elecciones de alcaldes 2008 y 2012.

15 Se incluye solo a quienes lograron ganar las alcaldías.

**Mapa N° 1: Elección de alcaldes
Gran Santiago según diferenciación ideológica, 2008**



**Mapa N° 2: Elección de alcaldes
Gran Santiago según diferenciación ideológica, 2012**



A pesar de que el peso político de concejales y concejalas en la toma de decisiones de la administración local es absolutamente inferior al del alcalde, parece conveniente analizar los resultados electorales en iguales períodos según ideología a los que ellos adscriben. Ello, porque todos los partidos presentan candidatos para dichos cargos en prácticamente todos los municipios, situación que no sucede con el cargo de alcalde. En este caso se presenta un solo candidato por coalición y, por tanto, para el análisis, la definición del partido al que le toca el cupo es más importante que la votación popular.

Tabla 5: Comparación votación concejales y concejalas del Gran Santiago elecciones 2004, 2008 y 2012 por ideología¹⁶

Posicionamiento ideológico ¹⁷	2004	2008	2012	2004-2008	2008-2012
Derecha	775 397	698 402	546 803	-76 995	-151 599
Centro	412 494	250 763	222 428	-161 731	-28 335
Izquierda	478 137	525 178	493 912	47 041	-31 266
TOTAL	1 684 613	1 498 555	1 266 779	-186 058	-231 776

Fuente: Construcción propia con datos oficiales del Ministerio del Interior y Servel (<http://historico.servel.cl/>).

La Tabla 5 muestra una baja sostenida de votantes en las elecciones de concejales para los partidos considerados en las categorías ideológicas acunadas a partir de 2004, 2008 y 2012, no siendo mucho mayor la pérdida de electores frente al cambio del sistema de votación de lo que ya había sucedido al comparar la votación total de 2004 y 2008 en el Gran Santiago. Cabe

16 Hay que ponderar esta información mirando las grandes tendencias, puesto que la suma de votos no se pudo realizar en forma homogénea ya que, en algunas bases de datos, se incluían los independientes apoyados por los partidos y en otras no. Sin embargo, parece relevante apreciar en general y con esa advertencia.

17 Se incluyen los mismos partidos en cada categoría ideológica que los analizados en los cuadros de alcaldes, para poder comparar. Sin por ello desconocer la existencia en dichos municipios de algunos representantes de otros partidos.

señalar que la pérdida de votos al comparar las elecciones de 2004 y 2008 marca disminuciones importantes para el centro y para la derecha, no así para la izquierda e independientes, en los que hay un aumento de votación. Al contrario, al comparar las votaciones 2008 y 2012, surge que todos pierden votación, siendo esta pérdida más marcada para la derecha. De esta forma, existe una distribución distinta en los votos para alcaldes que para concejales.

Limitaciones del avance de la izquierda en las administraciones locales

Para complementar el análisis electoral presentado en el presente texto, se realizaron cuatro entrevistas a través de un cuestionario estructurado a científicos sociales vinculados al ámbito municipal y de la descentralización en Chile, y a un alcalde¹⁸ del Gran Santiago¹⁹. Las respuestas recibidas muestran que los entrevistados coinciden en señalar que en Chile no existen Gobiernos locales. Por tanto, el análisis sobre los avances de la izquierda en el Gran Santiago deben ser ponderados bajo esa visión:

En Chile, ni en Santiago, existen Gobiernos locales, solo existen administraciones locales (Delamaza, 2014).

La base de la actual estructura municipal (legal, territorial, etc.) viene directamente (con modificaciones) de la dictadura. Es una estructura administrativa, separada del Gobierno central, diseñada

18 También se pidió colaboración para este artículo a través de la entrevista al alcalde de Independencia, Gonzalo Durán (PS), y a la alcaldesa de Santiago, Carolina Tohá (PPD). Sin embargo, no se pudo contar con sus respuestas por un problema de plazos.

19 Se entrevistó a **Gonzalo Delamaza**, sociólogo por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Obtuvo su D.E.A. en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales en París y es doctor en Sociología por la Universidad de Leiden, Holanda, director del Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas, Universidad de Los Lagos. **Esteban Valenzuela**, periodista por la Pontificia Universidad Católica de Chile, magíster en Ciencia Política en la misma universidad, doctor en Historia Contemporánea en la Universidad de Valencia, fue alcalde de Rancagua y diputado, y hoy se desempeña como director del Departamento de Ciencia Política UAH. **Alfredo Rodríguez**, arquitecto de la Universidad Católica de Valparaíso, urbanista, máster en City Planning (Yale), director de SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación. **Daniel Jadue**, arquitecto y sociólogo de la Universidad de Chile, magíster en Urbanismo y Vivienda social en la misma universidad; alcalde de la Ilustre Municipalidad de Recoleta por el Partido Comunista de Chile en el año 2012.

para prestar servicios, operar políticas públicas diseñadas desde arriba. Solo hay administraciones locales. Ser Gobierno local quiere decir que son entes autónomos, capaces de dictar leyes y fijar impuestos y ser elegidos popularmente (Rodríguez, 2014).

Teniendo como base que en Chile no hay Gobiernos locales, sino solo administraciones, se destaca que, efectivamente, hubo un incremento de los municipios liderados por la izquierda en el Gran Santiago en la última elección y se abordan diversos elementos como causas de ese proceso:

Creo que es más correcto definirlo como el agotamiento de un modelo de gestión local fuertemente caracterizado por la corrupción y el clientelismo, el que logró ser desplazado por el conjunto de las fuerzas democráticas que han coincidido en la necesidad de un cambio y una revalorización de la comunidad como protagonista principal de las esferas de Gobierno local (Jadue, 2014).

En términos partidarios, se incrementaron los alcaldes del Partido Comunista, así como se verificaron triunfos importantes de partidos progresistas (centro-izquierda) sobre la derecha en diversas comunas populares y la importante comuna de Santiago y la de Providencia (alcaldesa independiente), donde subsistía un alcalde pinochetista. No es perceptible una orientación nítida “de izquierda” en los municipios chilenos, puesto que difieren mucho entre una comuna y otra. Especialmente en la zona nor-poniente de Santiago se ha verificado una pérdida de poder de la UDI (extrema derecha), que en un momento controló casi todos esos municipios (Delamaza, 2014).

Ha sido clave el movimiento social que en Chile movió la agenda hacia la izquierda, el cual abarca desde los estudiantes y la demanda de educación pública de calidad y gratuita, hasta ecologistas y ciclistas que piden ciudades con regulación y espacios públicos relevantes. También lo es la apertura de la Concertación a transformarse en una nueva coalición, denominada Nueva Mayoría, con inclusión del Partido Comunista, y aceptar primarias para elegir un solo candidato. Esto tuvo gran peso en la comuna de Providencia (Santiago), donde incluso participó compitiendo contra un candidato socialista de la Concertación y una independiente con un liberal de centro-derecha, pero también en otras comunas. El ingreso de los comunistas fue esencial en comunas como Recoleta. La derecha, que había alcanzado importante peso con la UDI popular y su discurso relativo a que las condiciones sociales en los

guetos de vivienda social y la inseguridad ciudadana disminuirían fuertemente durante el Gobierno de Piñera, perdió legitimidad al no haberlo logrado. Por último, el sistema electoral con voto voluntario hizo bajar la asistencia del voto popular más clientelizado (la derecha repartía lentes, cajas de comida, regalos), haciendo mayor el peso relativo de los segmentos de clase media y los politizados, generando un vuelco significativo, sobre todo en la zona norte de Santiago (Valenzuela, 2014).

Los distintos elementos que presentan los entrevistados hacen ver que, más que producto de una concepción nítida o un proyecto de izquierda para ampliar el electorado en la ciudad de Santiago, el resultado electoral de 2012 fue fruto de diversos factores coyunturales que empezaban a cuajar y que finalmente dieron inicio al fin de la Concertación y la conformación de la Nueva Mayoría, el pacto político electoral que en 2013 llevó como candidata a la Presidencia de la República a Michelle Bachelet para el período 2014-2018, con un éxito electoral significativo para diputados, senadores y la Presidencia de la República.

No recuerdo una plataforma común pública y conocida de la Nueva Mayoría en materia municipal que la distinga con claridad como bloque político en el ámbito local. La tendencia general es más bien a la personalización de los candidatos –especialmente a alcaldes–, los cuales aparecieron vinculados a la candidata Bachelet, pero no a sus partidos políticos ni a la Nueva Mayoría como bloque (que no estaba plenamente conformada tampoco en ese momento). Los lemas o eslóganes de campaña pública han tendido a codificarse en lenguaje publicitario de gran vaguedad y poco contenido programático, lo cual dificulta el posicionamiento de una diferenciación clara. Es posible que en el trabajo puerta a puerta o con las organizaciones se dé algo diferente, pero ello no es común a todos los candidatos del bloque. No percibo una postura común de los alcaldes de la Nueva Mayoría en temas clave de la gestión comunal: educación, salud, gestión de la ciudad, participación ciudadana, participación de los privados en los servicios, etc. (Delamaza, 2014).

Hoy, en Chile (marzo 2014) se habla del inicio de un nuevo ciclo político, que comienza con el nuevo Gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) y la Nueva Mayoría, que fue el resultado de todos los elementos analizados con anterioridad.

“La llegada de Bachelet al poder nos advierte de un nuevo ciclo político y social: uno donde se explicitarán diferencias marcadas entre los agentes políticos: para unos la institucionalidad actual es la mejor garantía de estabilidad y desarrollo. Para otros, es precisamente el actual estado de las reglas del juego lo que está provocando una crisis de legitimidad”, (Fuentes, 2014:43). Es así cómo la sociedad se politiza programáticamente. De esta forma, suele señalarse que el desafío principal del Gobierno de Michelle Bachelet será reformar la educación o establecer una nueva Constitución. Sostengo —señala Fuentes— que la aprobación de ciertas reformas no es lo que está en juego aquí. Su desafío principal será algo más ambicioso: lograr articular un nuevo proyecto político progresista que supere a su propia administración y que inaugure un nuevo momento político nacional. El proyecto concertacionista de recuperación democrática fue exitoso, pero cumplió un ciclo cuando se eliminó un significativo número de enclaves autoritarios en 2005. Sin embargo, en ese proyecto nunca se planteó la revisión de los fundamentos del modelo político social heredado. Se trató de un proyecto reformista y no refundacional (Fuentes, 2014: 43).

En ese sentido, para avanzar desde una ciudad neoliberal a una menos fragmentada, coordinada y regulada para Santiago de Chile, parece necesario sumar a los cambios urgentes de este nuevo ciclo político la descentralización administrativa, política y económica del Área Metropolitana de Santiago y la existencia de una figura que logre coordinar los diversos municipios que la componen:

Se requeriría construir una autoridad de ciudad (alcalde mayor u otro); recuperación del rol del Estado en los servicios básicos, regulación del mercado inmobiliario en función de la planificación urbana inclusiva, recuperación de los espacios públicos desde su actual gestión privatizada, definición de parámetros de sustentabilidad que hoy no existen, entre otros propósitos (Delamaza, 2014)

También se hace necesario “discutir y cambiar el modelo de desarrollo y crecimiento económico impuesto en nuestro país” (Jadue, 2014).

A pesar de la no existencia de una plataforma programática común claramente definida en las municipales 2012, algunos entrevistados apuestan por la existencia de matices diferenciadores, según lo hace el alcalde Jadue, y

por la constitución de una plataforma común hoy no desarrollada, en opinión del sociólogo Delamaza.

La participación temprana y vinculante; la responsabilidad fiscal, la transparencia y la probidad; el compromiso con la educación y la salud pública y la transformación de la comunidad en el protagonista principal de la gestión comunal (Jadue, 2014).

... el rol del Estado en los servicios básicos, la participación y el control ciudadano a través de nuevos mecanismos, la idea de ciudad inclusiva, la meta de ciudad sostenible, el balance de género, la lucha por conquistar verdaderos Gobiernos locales, la renovación de liderazgos, la ampliación de los derechos sociales, la lucha por una verdadera planificación urbana, la conquista y la ampliación de los espacios públicos, entre otros. No es lo que la izquierda representa actualmente, pero debería serlo. (Delamaza, 2014)

De esta forma se puede concluir:

- Que, efectivamente, durante la elección municipal de 2012 existió un avance de las fuerzas de izquierda en los municipios del Gran Santiago, y que en ello colaboró significativamente el cambio al sistema de votación, de voluntaria e inscripción automática, puesto que los votantes tradicionales de la derecha en los municipios no fueron a votar por sus candidatos a alcaldes, los que perdieron un significativo número de electores.
- Que la posibilidad de que los alcaldes de izquierda triunfaran se hizo realidad gracias a las movilizaciones sociales del año 2011 y a la polarización de la agenda programática en el discurso público, que generaron más que a una orgánica programática de los partidos de izquierda, y a una estrategia concertada para avanzar desde una ciudad neoliberal a una menos fragmentada, coordinada y regulada en el Gran Santiago.
- Que el desarrollo de primarias y la participación de la ciudadanía en la selección de los candidatos permitieron algunos cambios de correlación de fuerzas en los partidos, posibilitaron a su vez el ingreso de nuevos actores.
- Que estos elementos de cambios del sistema político chileno están recién cuajando y que su desenlace es incierto. Si bien la Concertación dejó de existir y dio paso a la Nueva Mayoría como alianza

electoral y programática que llevó al poder a la presidenta Michelle Bachelet en un nuevo período de Gobierno, su desempeño como fuerza gubernamental y política aún no se ha estrenado y es una incógnita. Existen, sin embargo, fuertes expectativas de la ciudadanía por el cumplimiento de un ambicioso programa transformador que se haga cargo de la agenda polarizada que se estableció tras las movilizaciones sociales del año 2011.

En las administraciones locales del Gran Santiago es una oportunidad contar con el arribo de representantes de la izquierda, aunque ella se encuentre fragmentada. Sin embargo, la perspectiva así abierta puede diluirse si no se establecen algunos elementos clave, como, por ejemplo, el cumplimiento de las expectativas despertadas por el programa de la Nueva Mayoría. Ellas se relacionan con lo que se ha entendido como promesas relativas a Reforma Educacional, Reforma Tributaria y Nueva Constitución; a descentralización, desarrollo de verdaderos Gobiernos locales e institucionalización del Gobierno de la ciudad o alcalde mayor; o bien, al menos, en cuanto a la elección directa de los intendentes regionales. También hay expectativas respecto de una plataforma programática común de los alcaldes y alcaldesas de izquierda del Gran Santiago, que en la entrega de servicios y prioridades muestre elementos diferenciadores de los municipios encabezados por alcaldes de derecha, tanto en eficiencia como en su carácter participativo, rompiendo con ello las lógicas tradicionales asistencialistas y clientelares de los municipios en Chile.

Bibliografía

Agüero, Felipe, Eugenio Tironi, Eduardo Valenzuela y Guillermo Sunkel (1998), “Votantes, partidos e información política: la frágil intermediación política en el Chile posautoritario”, *Revista de Ciencia Política*, 19 (2), 159-193.

Bauman, Zygmunt (2013), *Sobre la educación en un mundo líquido. Conversaciones con Ricardo Mazzeo*, Paidós Estado y Sociedad, Buenos Aires.

Fuentes, Claudio (2014), “Bachelet y el nuevo ciclo político”, en diario *La Tercera*, del día domingo 9 de marzo de 2014: 43. Chile.

Jones, Mark (2005), “The Role of Parties and Party Systems in the Policy Making Pro-

cess”, documento presentado en the State Reform, Public Policies, and Policymaking Processes, Washington.

Luna, Juan Pablo (2008), “Partidos políticos y sociedad en Chile. Trayectoria histórica y mutaciones recientes”, en Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (editores), *Reforma de los partidos políticos en Chile*, Santiago, PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y Cieplan.

Mainwaring, Scott, y Timothy Scully, editores (1995), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.

Mainwaring, Scott, y Mariano Torcal (2003), “The Political Re-crafting of Social Bases of Party Competition: The Case of Chile 1973-1995”, en *British Journal of Political Science*, 33, 55-84.

Montes, Juan Esteban, Eugenio Ortega y Scott Mainwaring (2000), “Rethinking the Chilean Party System”, en *Journal of Latin American Studies*, 32 (3), 795-824.

OCDE (2009), “Estudios territoriales de la OCDE: Chile”, Ministerio del Interior de Chile para versión en español.

Ortega, Eugenio (2003), “Los partidos políticos chilenos: Cambio y estabilidad en el comportamiento electoral 1990-2000”, *Revista de Ciencia Política*, 23 (2), 109-147.

Payne, Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo y Andrés Allamand (2002), *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, Washington, Inter-American Development Bank, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Rodríguez y Winchester en De Mattos, Carlos; Ducci, María Elena; Rodríguez, Alfredo; Yáñez Warner, Gloria (editores) (2004), *Santiago en la globalización: ¿Una nueva ciudad?*, Santiago de Chile, Ediciones SUR, Obtenido desde <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=16>. [Consultado en: 10-03-2014]. Véase <http://www.sitiosur.cl/publicaciones-catalogodetalle.php?PID=2822&doc=&lib=&rev=&art=&doc1=&vid=&autor=&coleccion=&tipo=ALL&nunico=20081#descargar>

Servicio Electoral, Chile. <http://historico.servel.cl/>

Tironi, Eugenio, y Felipe Agüero (1999), “¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno?”, en *estudios Públicos*, 74 (otoño): 151-168.

**Anexo
Tabla 6**

Base de datos resultados electorales por municipios del Gran Santiago, elecciones municipales: 2004, 2008 y 2012

	Alcaldes	2004			2008			2012		
	Comuna	Partido	%	n°	Partido	%	n° de votos	Partido	%	n° de votos
1	Cerrillos	RN	56,5	18 758	RN	65,5	20 708	PS	47	11 009
2	Cerro Navia	PPD	57,9	34 869	RN	52,1	28 369	RN	47,7	21 527
3	Conchalí	PPD	54,1	36 043	RN	43,3	25 843	PPD	51,1	21 508
4	El Bosque	PS	47,4	31 361	PS	46,5	30 203	PS	65,7	30 379
5	Estación Central	UDI	40,3	24 829	UDI	36,2	21 404	UDI	48,5	22 170
6	Huechuraba	UDI	57,1	15 760	IND D	59,2	16 468	PPD	47	12 381
7	Independencia	RN	48,7	17 297	RN	50,8	18 300	PS	56,6	16 109
8	La Cisterna	PPD	48	20 642	PPD	59	23 846	PPD	59,4	17 204
9	La Florida	UDI	48	64 115	PS	52,7	69 106	UDI	47	42 436
10	La Granja	DC	65,7	31 567	DC	66,7	30 165	DC	75,2	22 877
11	La Pintana	PPD	59,9	28 607	PPD	65,7	30 336	PPD	54,6	19 784
12	La Reina	INDRN	54,8	25 185	RN	51,8	24 335	DC	33,7	12 034
13	Las Condes	UDI	71,5	75 034	UDI	76,1	84 625	UDI	74,3	64 609
14	Lo Barnechea	RN	66,1	15 479	RN	79,3	21 062	RN	74,9	18 616
15	Lo Espejo	DC	42	20 081	DC	41,6	17 526	PPD	52,3	14 969
16	Lo Prado	PPD	48,3	22 695	PPD	60,6	26 839	PPD	66,7	21 974
17	Macul	DC	63,5	34 137	DC	65,8	34 138	DC	42,7	16 436
18	Mapu	DC	54	68 907	DC	66,9	90 661	DC	53,3	60 746
19	Nuñoa	RN	61	56 973	RN	58,6	55 202	RN	44,9	34 247
20	P. Aguirre Cerda	PPD	34	18 122	PC	52,6	25 786	PC	47,9	18 548
21	Peñalolén	DC	48,6	37 322	DC	58,4	47 729	DC	55,6	34 891
22	Providencia	UDI	61,5	40 343	UDI	64	43 217	IND	56	37 680

23	Pudahuel	PS	66,8	37 416	PS	66,4	39 104	PS	63,6	30 502
24	Puente Alto	RN	60,1	65 350	RN	70,1	81 191	RN	54,5	49 308
25	Quilicura	DC	53,7	18 027	IND	45	20 083	IND	64,5	27 414
26	Quinta Normal	DC	56,2	27 914	DC	45,7	20 904	DC	34,9	11 473
27	Recoleta	UDI	53,6	38 316	UDI	46,2	29 688	PC	41,7	20 502
28	Renca	UDI	61,6	33 061	UDI	64,6	31 913	UDI	52,4	21 618
29	San Bernardo	DC	59,6	50 883	UDI	48,1	40 385	UDI	50,9	33 604
30	San Joaquín	PPD	53,1	25 063	PPD	63,2	27 065	IND PPD	78,3	21 843
31	San Miguel	PS	42,2	18 017	PS	56,3	24 161	PS	57,9	19 047
32	San Ramón	DC	49,9	21 172	DC	36,9	14 983	PS	50,3	14 913
33	Santiago	INDRN	49	53 063	UDI	47,2	49 100	PPD	50,6	42 520
34	Vitacura	RN	74,7	31 055	RN	56,5	25 431	RN	80,2	26 121