

Fernando Carrión M.,
coordinador

El giro a la izquierda

en los gobiernos locales
de América Latina



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

11 Devolver la polis a la ciudad
Fernando Carrón M. y Paúl Ponce

2. Giro a la izquierda en América Latina

21 El giro a la izquierda en los Gobiernos locales de América Latina
Fernando Carrón M.

57 Una mirada panorámica a la primera ola local de la izquierda
Benjamín Goldfrank

3. La construcción nacional de la izquierda en lo local

81 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
Lina Magalhães

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

129 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

4. Las ciudades precursoras de la izquierda

- 153 La izquierda política en las elecciones subnacionales de Lima Metropolitana
José Luis Incio y Manuel Dammert Guardia
- 179 Porto Alegre: participación contrahegemónica, efecto-demostración y deconstrucción del modelo
Luciano Fedozzi
- 213 La ciudad de los sueños y las pesadillas. Rosario y su política de desarrollo local (1995-2013)
Oscar Madoery
- 237 Montevideo Frenteamplista: Del Gobierno de la ciudad al Gobierno Nacional (1990-2015)
Altair Magri

5. La contemporaneidad de la izquierda y su legitimidad política

- 265 Gobiernos de izquierda en Bogotá: retos del fenómeno político
Sergio García
- 291 La izquierda en el Gobierno de Quito: cuando la ciudad sucumbe frente al centro y la nación
Felipe Burbano de Lara
- 333 ¿Construyendo ciudadanía desde la izquierda? El caso de La Paz
Maira Zuazo

6. La izquierda en las grandes ciudades

- 367 Políticas sociales y construcción de ciudadanía en un Gobierno de izquierda. El caso de la Ciudad de México
Alicia Zicardi/Lucía Álvarez
- 407 La política urbana del Partido de los Trabajadores en el Brasil: De la utopía al *impasse*
Erminia Maricato
- 439 Los municipios en Santiago de Chile: una entrada fragmentada de la izquierda
Danae Mlynartz

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. Exconcejal 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 Scimago/Scoopus, 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 políti-

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.

casos plurales en el de Gobierno de la ciudad. Siguió posteriormente en Chile, 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 autodefinición 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 Magalhães 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 en 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 vivirá 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 frag-

mentadas. 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*.