

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

2

Giro a la izquierda
en América Latina

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

Fernando Carrión¹

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 gobernó 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 períodos 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 períodos 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 ciu-

dad 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), que cuenta ya con algunos elementos institucionales en funcionamiento, tales como: presupuesto participativo, consultas populares, silla vacía, rendición de cuentas, revocatoria del mandato, cuotas frente a los gru-

pos 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.

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.

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 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.

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).

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 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.

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.

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* (Carrión, 2001) ya 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.

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)

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 ciudades 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.

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 igual manera el ejemplo de Néstor Kirchner, que fue primero intendente 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

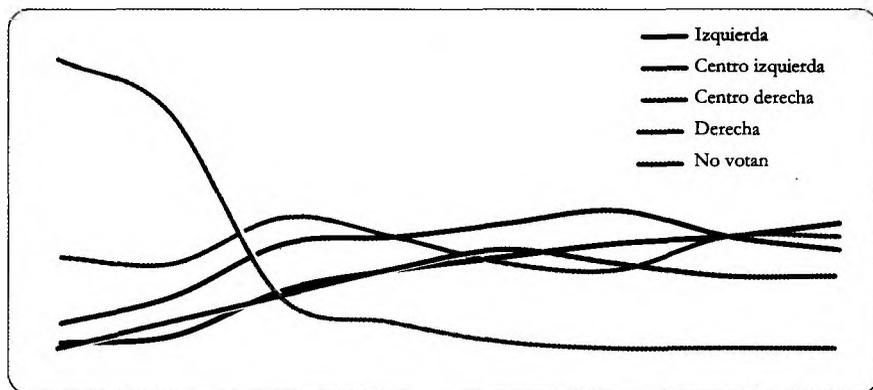
Los procesos de descentralización y de democratización tienen su contrapartida en la puesta en escena de los partidos y movimientos políticos a nivel local: en unos casos, porque la descentralización fortalece los municipios y genera nuevos espacios de poder en instancias territoriales subnacionales, 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 observaba 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

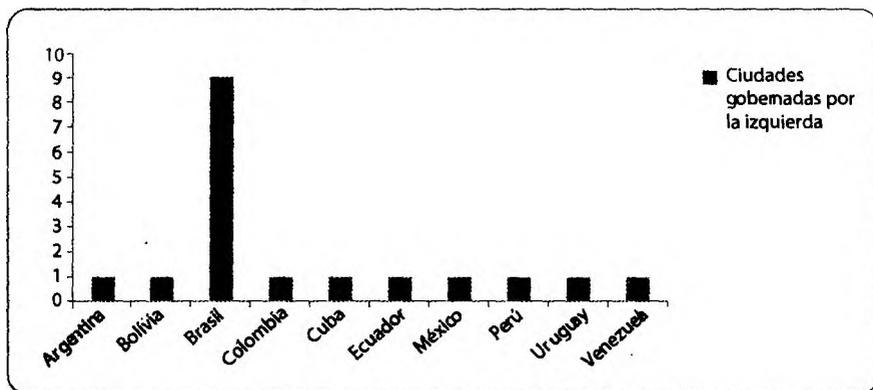
Población por tendencia política de los municipios (1980-2014)

	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.

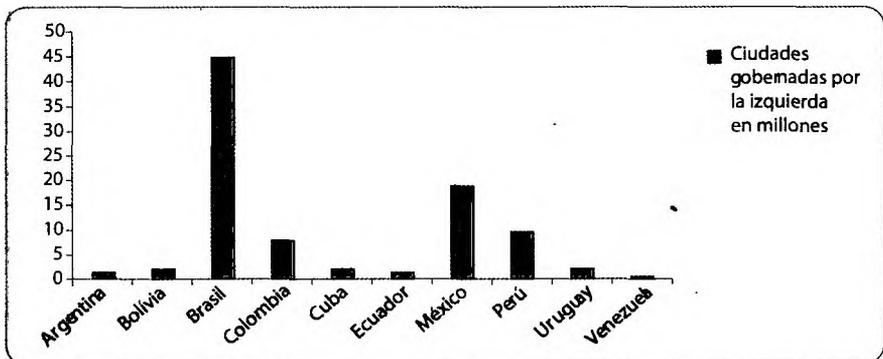
Tal como existen algunas versiones de que el giro a la izquierda a nivel nacional es plural (Burbano, 2014), también se puede interpretar que en los Go-

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 antigobiernistas* 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 supra-municipal 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 el 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 aparecería 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 *sylabus*, 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_carrión/642
- (1997), “Gobiernos locales y nuevos liderazgos en América Latina”, en *Íconos* No 3, FLACSO Ecuador, Quito.
- (1996), *Gobiernos locales y descentralización*, Ed. FECS, Caracas.
- (2001), *La ciudad construida, urbanismo en América Latina*, Ed. FLACSO Ecuador, Quito.
- (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 *Era Urbana* vol. 4, No 1, Quito.