

El desafío político de gobernar la ciudad

Las ciudades latinoamericanas están cambiando. De la «ciudad frontera», con una lógica de urbanización basada en la expansión de las periferias y la metropolización industrial, se ha pasado a una «ciudad en red», resultado de la globalización, la reforma del Estado y los cambios demográficos. En este nuevo contexto, se perciben en la región dos modelos políticos de gobierno de la ciudad: el de la ciudad empresarial privada, que recurre al mercado para inyectarle eficiencia a la gestión urbana, y el de la ciudad inclusiva, basada en una revalorización del espacio público y la promoción de derechos. La exitosa experiencia de algunas fuerzas de izquierda demuestra que es posible una perspectiva distinta de gestión de la ciudad.

FERNANDO CARRIÓN M.

■ Devolver la polis a la ciudad

En la antigua Grecia tuvo lugar el nacimiento de la ciudad y la política, al extremo que la ciudad no se diferenció del Estado¹. La polis griega, fundada en la democracia, integraba al ciudadano, quien la asumía como propia. De esta manera, la ciudad fue la primera forma de participación política y el escenario de construcción de la tríada compuesta por la ciudad, el Estado y la ciudadanía.

Fernando Carrión M.: coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Ecuador y editorialista del diario *Hoy*. Concejal del Distrito Metropolitano de Quito y presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (Olacchi).

Palabras claves: ciudad, gobierno, globalización, izquierda, América Latina.

1. «El Estado es la ciudad, y la ciudad es el Estado. El problema de la ciudad como tal se traslada al problema de la situación o estado político de sus habitantes, los ciudadanos.» (Chueca, p. 9.)

Este sentido histórico se ha ido perdiendo. La ciudad se ha vaciado de la política y de lo público debido, entre otras cosas, a los procesos de privatización, al hecho de que la plaza ha perdido sentido y funcionalidad por los tecnicismos del nuevo urbanismo (agorafobia), a la crisis de los partidos políticos, a la alta fragmentación urbana (foraneidad²) y a la emergencia de otras instancias de socialización, como los medios masivos de comunicación.

En América Latina, desde inicios de los 80, la ciudad fue el escenario de la competencia política, pero no logró constituirse en objeto de una propuesta política explícita; es decir, no pudo convertirse en un referente específico para la política, los políticos y los partidos políticos. La relación entre política y ciudad se vio restringida porque los partidos políticos –como instancias de intermediación entre la sociedad y el Estado– carecían de propuestas específicas sobre ella. El Estado tampoco logró formular políticas urbanas claras, integrales y coherentes, a punto tal que la creciente urbanización y la separación entre el organismo político y la participación social, características esenciales del Estado moderno, le restaron atributos a la condición de ciudadanía y transformaron a los gobiernos locales (de cercanía) en apéndices del gobierno nacional (de distancia), según una lógica clientelar.

El crecimiento del Estado lo fue convirtiendo en un verdadero Leviatán, cada vez más separado de la sociedad civil. Las formas de participación se transformaron, en el mejor de los casos, en delegaciones, representaciones o simples sufragios, que no comprometen ni al mandante ni al mandatario. La crisis económica y las políticas de ajuste, privatización y apertura redefinieron la participación social excluyendo a buena parte de la población.

Pero la fuerza histórica de la polis le permitió primero resistir y luego superar esta realidad, gracias a la existencia de un movimiento contradictorio que rige la cualidad esencial de la ciudad. Así, de un tiempo a esta parte, en el contexto de redemocratización que vive América Latina, se observa la búsqueda

2. «La ciudad se convierte en un mosaico de espacios inconexos, que tienden a diluir el sentido de unidad desde la perspectiva de las identidades, de la funcionalidad de sus componentes y del gobierno. La fragmentación lleva al habitante de la ciudad a ser visto como extranjero, porque cuando no camina por los senderos habituales hacia el lugar de trabajo o de residencia y sale de su territorialidad (barrio), se le exige identificación, como si fuera necesario un pasaporte para ir de un barrio hacia otro. Ahora nuestras ciudades no son de ciudadanos sino de forasteros. En otras palabras, la fragmentación ha dado lugar a la *foraneidad* en la ciudad, así como a la pérdida de los espacios referenciales para la construcción social (espacio público) y la pérdida del sentido de pertenencia.» (Carrión 2004.)

de una mayor representación política a través de una aproximación interesante entre política y ciudad: esto se confirma en el fortalecimiento del poder local, en el nuevo rol de la ciudad en el mundo, en el desarrollo de procesos de descentralización, en la apertura de nuevos canales de participación y en la emergencia de nuevos actores.

El movimiento histórico que le da vida a la ciudad es el mismo que le permite resistir. Una urbe no es solo el lugar donde se concentra la población: adquiere la cualidad de tal al asumir su condición de polis. Por ello, las *metrópolis* o *megalópolis* no pueden ser simplemente escalas superiores, demográficamente hablando, de la ciudad. Esto implica pasar de una concepción puramente demográfica de la ciudad a otra que tiende a devolverle la polis a la *civitas*, sobre la base de la restitución de la articulación de la tríada ciudad-Estado-ciudadanía. Si la ciudad es el espacio político por excelencia, lo que se observa hoy en América Latina es que la política empieza a retornar a su lugar de nacimiento: la ciudad. Y ello ocurre en una coyuntura en la que hay un desprestigio de la política y una despolitización de la ciudad. En este contexto, la urbe se convierte en objeto de la política, con dos fuerzas claramente identificadas que se disputan su destino.

■ La ciudad en la historia

Las ciudades ceremoniales de Tenochtitlán (azteca), Tikal (maya) y Cusco (inca), entre muchas otras, fueron el centro de la conquista española, pero también escenarios claves de resistencia a la dominación y de procesamiento de los conflictos políticos, sociales y económicos. Desde entonces hasta hoy, estas ciudades, como tantas otras, han sido los ejes centrales de las transformaciones más importantes en los ámbitos de la economía, la política y la sociedad.

Las ciudades latinoamericanas han jugado distintos roles políticos en momentos diferentes de la historia: por ejemplo, en la época de la conquista y colonización fueron el núcleo de resistencia a la dominación, al punto que en algunos casos se prefirió el fin de la ciudad –y con ello, de la vida– y se decidió incendiarla. Durante la etapa de la independencia, las urbes fueron el eje de la reivindicación de autonomía respecto del poder colonial. Y en el siglo xx la ciudad fue el escenario de las movilizaciones populares alrededor de la producción (sindicalismo) y del consumo (paros cívicos por servicios), así como de la oposición a las dictaduras. Hoy, en los albores de

este nuevo milenio, todo indica que las ciudades serán la plataforma de relanzamiento del nuevo Estado en construcción.

Esto significa que la ciudad siempre fue el espacio central de las reivindicaciones por días mejores por parte de la población, incluso de aquella que vive más allá de sus límites territoriales. Hoy su función no es distinta, con una diferencia significativa: las ciudades mismas empiezan a ser protagonistas directas de las reivindicaciones de la sociedad, en una nueva coyuntura urbana marcada por nuevos gobiernos de signo progresista y de izquierda. Hoy, de la mano de estas fuerzas políticas, el gobierno de la ciudad en América Latina está viviendo un momento de transición y cambio.

■ El universo urbano

El universo urbano de América Latina se caracteriza por la existencia de cuatro ciudades con más de 10 millones de habitantes (México, San Pablo, Buenos Aires y Río de Janeiro) y 46 urbes con más de un millón. Esto significa que hay 50 áreas metropolitanas. Además, existen 16.600 municipios, muchos de ellos recientes y pequeños. Todos son parte del proceso de urbanización que vive América Latina desde la segunda posguerra. En 1950, 41% de la población latinoamericana vivía en ciudades, cuando hoy es casi el doble.

El universo urbano de América Latina se caracteriza por la existencia de cuatro ciudades con más de 10 millones de habitantes y 46 urbes con más de un millón ■

Además, hay una importante concentración poblacional en ciertas ciudades que se metropolizan, un redireccionamiento de los flujos migratorios hacia nuevos lugares, entre los que se pueden señalar: el exterior, debido a la migración internacional que genera el paso de la «ciudad frontera» a la «ciudad en red»; las periferias de las grandes ciudades, que crecen aceleradamente y fortalecen su proyección regional; y ciertas zonas dinámicas donde tiende a concentrarse la población.

América Latina se ha convertido en un continente urbano, si se lo mide por la cantidad de población concentrada en las ciudades, pero también por el peso económico, cultural y político que estas han adquirido. La creciente concentración urbana, en un contexto de globalización, ha dotado a la ciudad de un protagonismo único, en un momento en que los territorios también adquieren mayor presencia. Esto ha introducido una nueva dinámica

ciudad-región, definida por una relación económica, cultural, social y política distinta³. Las grandes regiones emergentes y las principales aglomeraciones urbanas (capitales) son la avanzada de este proceso y actúan en algunos casos de manera integrada y en otros en franca disputa.

Un caso particularmente significativo es el de las regiones ricas, que buscan imponer sus condiciones para construir una plataforma política de privatización y autonomía como modo de articularse con las áreas económicamente más dinámicas: en México, Monterrey, mediante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), busca acercarse a Estados Unidos; en Bolivia, Santa Cruz intenta consolidar su relación con el Mercosur; en Ecuador, Guayaquil busca fortalecer su vínculo con las economías del Pacífico; Panamá, por su parte, apuesta a fortalecer su rol de intermediación⁴. Existen, además, otras ciudades-región que buscan conectarse con las regiones emergentes aprovechando el hecho de ser capitales, pero renovando su vocación productiva. La idea, en estos casos, es transformarse en unidades de servicios. Para ello desarrollan no centralidades urbanas, sino nodos de integración a las redes urbanas globales: Ciudad de México con la zona de Santa Fe, San Pablo con Berrini y Santiago de Chile con la ciudad empresarial de Huechurba, entre otros casos.

En otras palabras, se trata de una ciudad distinta, consecuencia de las mutaciones demográficas y los procesos de globalización y reforma del Estado. Esta situación expresa los cambios en la relación de la ciudad con la economía y la política, que tienen como consecuencia el surgimiento de nuevas modalidades de gobierno urbano⁵.

3. Las elecciones nacionales de 2006 mostraron una inédita dimensión regional de la democracia. México quedó dividido en dos: el norte, que apoyó al Partido Acción Nacional (PAN), y el centro-sur, que se inclinó por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). En Perú, el norte aprista votó por Alan García, mientras que el sur prefirió a Ollanta Humala. En Bolivia, el Oriente respaldó a Evo Morales y el Occidente a Jorge Quiroga. Lo mismo ocurrió en Brasil, Ecuador y Honduras, entre otros países. ¿Por qué está ocurriendo esta polarización? ¿Es el resultado del reacomodamiento de los territorios nacionales como producto de los cambios que introduce la globalización a escala mundial? ¿Será resultado de los procesos de descentralización? ¿Será el cambio de los mercados internos en el contexto de la transnacionalización de la economía?

4. Algunos partidos políticos han seguido un proceso de territorialización. En lugar de abarcar el ámbito nacional, se encapsulan en ciertos territorios convertidos en bastiones o plataformas de expresión. En otras palabras, los viejos partidos políticos, en lugar de renovarse, se han trasladado a los territorios, lo cual les ha permitido conservar un cierto protagonismo. Hoy, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, pesa mucho el anclaje territorial de un «partido».

5. En este sentido es interesante el desarrollo de una institucionalidad internacional desde las ciudades: Flacma (CGLU), Mercociudades, Comunidad Andina de Ciudades, además de otras redes urbanas por temas o actores.

■ La nueva coyuntura urbana

La coyuntura urbana de América Latina está cambiando⁶: se ha pasado de la etapa iniciada en la segunda posguerra, con una lógica de urbanización basada en la perifерización popular (favelas, villas miseria, pueblos jóvenes) y la metropolización industrial propia del modelo de sustitución de importaciones y del Estado de Bienestar, hacia otra etapa, medio siglo después, basada en un nuevo patrón de urbanización sustentado en la introspección o el regreso a la ciudad construida y la ciudad en red, en un contexto de globalización.

Sobre esta base es posible formular una hipótesis: hoy existe una ciudad distinta (o, lo que es igual, una nueva coyuntura urbana) apoyada en tres hechos inobjctables: la transición demográfica, que urbaniza el continente; la globalización, que impulsa la internacionalización de la ciudad en red; y la reforma del Estado en sus ámbitos económicos (privatización, ajuste y apertura) y políticos (descentralización, representación e instituciones).

La demografía. Del ciclo de migración del campo a la ciudad se ha pasado a una migración urbana-urbana. La disminución del ritmo de urbanización lleva a valorar la ciudad existente (regreso a la ciudad construida)⁷, lo cual genera un cambio global en las demandas sociales urbanas. También hay una modificación en el origen y el destino de los flujos migratorios, lo cual fomenta relaciones interurbanas novedosas –propiciadas, por ejemplo, por la migración internacional– que permiten pasar de una ciudad frontera a otra en red. Las migraciones internacionales hacen que, en algunos países, las segundas o terceras ciudades más importantes se encuentren fuera de los territorios nacionales, lo que crea verdaderas redes interurbanas transnacionales. La dimensión

La coyuntura urbana de América Latina está cambiando: se ha pasado de la etapa iniciada en la segunda posguerra, con una lógica de urbanización basada en la perifерización, hacia otra basada en un nuevo patrón de urbanización sustentado en la introspección o el regreso a la ciudad construida y la ciudad en red ■

6. Así como en la política y en la economía existen coyunturas, las ciudades también las tienen. La coyuntura urbana no es otra cosa que un cambio en el sentido del movimiento o del desarrollo hacia otro, que se expresa con la mutación del patrón o la lógica de urbanización.

7. En la década de 1990, Buenos Aires, con una tasa de crecimiento anual de 1,2%, absorbió una población de 1,5 millones en diez años; Bogotá, con una tasa anual de 2,1%, recibió 12 millones; y Santiago, con una tasa anual de 1,5%, absorbió 0,7 millones.

económica de esta realidad se expresa en las remesas económicas, que hoy superan los 60.000 millones de dólares por año. La dimensión política se define sobre la base del debate acerca del carácter de la ciudadanía (en su país de origen y en el de destino): esto introduce temas como el derecho al voto del emigrante, la constitución de zonas administrativas extraterritoriales y la discusión sobre nacionalidad o ciudadanía, entre otras cuestiones. La dimensión cultural lleva a conformar, como dice Beck (1998), «comunidades simbólicas» configuradas en «espacios sociales transnacionales» que se sustentan, a su vez, en sociedades transnacionales, lo cual lleva a la pregunta: ¿cómo pensar una ciudad que no solo se encuentra dispersa, sino que está en otra parte?

La globalización. Es el segundo fenómeno que está redefiniendo la coyuntura urbana de América Latina. La globalización social, cultural y económica produce una tendencia creciente hacia la concentración de sus efectos en el ámbito local (Borja), porque requiere de lugares estratégicos –las ciudades– para proyectarse de manera ubicua en el territorio planetario. Sin embargo, lo local sólo tiene viabilidad en un «número reducido de sitios»⁸ y está en función del lugar que cada uno ocupa en el sistema urbano global⁹. Este proceso está relacionado con la revolución científico-tecnológica en la rama de las comunicaciones¹⁰, en dos aspectos: por un lado, la aproximación relativa de los territorios distantes y la modificación de la geografía planetaria, que genera una reducción de la barrera espacial por la anulación del espacio debido a la disminución del tiempo de traslado (Martner)¹¹. El segundo aspecto de la revolución científico-tecnológica que incide en la reconfiguración urbana se vincula a los modernos medios de comunicación, que se convierten en la instancia fundamental de socialización de la población, en el centro de la industria cultural y en el eje de la integración social. La globalización internacionaliza a la ciudad y crea la idea de ciudad en red. Esto hace que las ciudades del

8. «[...] cuanto más globalizada deviene la economía, más alta es la aglomeración de funciones centrales en un número relativamente reducido de sitios, esto es, en las ciudades globales.» (Sassen, p. 31.)

9. «El tamaño o la importancia de un actor depende del tamaño de las redes que puede comandar, y el tamaño de las redes depende del número de actores que puede agrupar. Como las redes consisten en el número (grande) de actores que tienen posibilidades diferentes para influenciar a otros miembros de la misma red, el poder específico de un actor depende de su posición dentro de la red.» (Randolph, p. 28.)

10. «En la década pérdida de los 80 la única industria que se desarrolló en América Latina fue la de la comunicación.» (García Canclini, p. 26.)

11. En la relación tiempo-espacio que esta determinación plantea, se debe señalar que la sociedad de la riqueza se mueve más en el ámbito del tiempo (espacio de los flujos) y la de la pobreza, más en el nivel del espacio (espacio de los lugares), con lo cual, por un lado, la pobreza y la riqueza no se encuentran como antaño y, por otro, se habla de la «glocalización», que constituye «un proceso de nueva estratificación a nivel mundial». (Beck, p. 88.)



Norte se asocian con el norte de las ciudades del Sur, lo cual refuerza la tendencia a la concentración y la exclusión¹². La consecuencia es el desarrollo de grandes aglomeraciones urbanas, con múltiples externalidades negativas y una alta polarización, lo cual conduce a cuestionar su viabilidad en términos de productividad y gobernabilidad.

La reforma del Estado. La reforma del Estado, que se inició con el retorno a la democracia en América Latina desde principios de los 80, reposiciona a la ciudad como el escenario central de la democracia y la convierte –gracias a la descentralización y a los cambios económicos y demográficos– en un actor protagónico. Esta situación viene acompañada de un significativo proceso de reforma política, que fortaleció el presidencialismo, transformó las instituciones y propició la descentralización, y una reforma económica, que impulsó la apertura económica, priorizó la competencia (antes que la cooperación) interurbana, contribuyó a la privatización de la economía (lo cual redujo significativamente el empleo estatal) y concretó un ajuste que obligó a recortar el presupuesto social.

Nos encontramos con un proceso que se expresa en la introspección hacia la ciudad construida, en un contexto de formación de ciudades globales ■

La transformación impulsada por los tres procesos señalados tiende a modificar el patrón y la lógica de la urbanización en América Latina. Si a partir de la segunda posguerra se consolidó una urbanización caracterizada por su desa-

desarrollo periférico-expansivo y de modalidad metropolitana con alta primacía urbana, medio siglo después nos encontramos con un proceso que se expresa en la introspección hacia la ciudad construida, en un contexto de formación de ciudades globales¹³. En esta nueva coyuntura urbana, cada ciudad busca una nueva función, y en particular las ciudades capitales.

■ Las ciudades capitales

Las ciudades capitales viven un proceso de redefinición y transformación significativa, cuyo origen es la recuperación de la democracia en un contexto de

12. En este caso, por ejemplo, la segregación urbana deja de manifestarse exclusivamente dentro de las ciudades para pasar a ser un fenómeno interurbano.

13. Quizás las iniciativas más interesantes que se desarrollan en América Latina sean las que tienen lugar en el Mercosur, sobre todo con la creación de la red Mercociudades, y en la frontera México-Estados Unidos.

reforma del Estado, ya que ellas son el lugar principal de asiento de los aparatos estatales.

La reforma política, uno de cuyos ejes es la descentralización, puso en cuestión la capitalidad de la ciudad, en un proceso que se podría definir como «descapitalización». Esto ocurrió en un momento en que los gobiernos locales reciben más recursos y competencias y provocó en el imaginario social el fin de la ciudad emblemática que representa a un país, lo cual produjo un cambio en la articulación del conjunto de las ciudades en cada sistema urbano nacional.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que actualmente todas las urbes eligen, a través del voto popular, a sus máximas autoridades; las últimas en entrar en esta lógica democratizadora fueron México DF y Buenos Aires. Esto permitió abrir un debate acerca del sentido de futuro de la ciudad y contribuyó a que la población pudiera adscribirse a cada propuesta política; de esa manera se fortalecieron la representación y la discusión respecto de los proyectos colectivos. Esta reforma implica una transformación sustancial del modelo de municipio: del municipio delegado desde un poder central y distante, a otro construido desde la comunidad y, por lo tanto, más próximo a la sociedad.

Estos dos procesos –la descapitalización de las ciudades capitales y la elección popular de sus autoridades– han generado un hecho importante: en la mayoría de los casos las capitales son gestionadas por fuerzas políticas opuestas al gobierno nacional (con unas pocas excepciones, como Montevideo, Caracas y Panamá); esto es, las capitales se han convertido en «antigobiernistas». Las ciudades capitales o las grandes aglomeraciones urbanas en América Latina se han convertido en los referentes opuestos 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 una cadena de transmisión del poder nacional hacia la sociedad local, mediada por la municipalidad.

El rol de las ciudades capitales también ha cambiado como consecuencia de la reforma económica. Las privatizaciones generaron una disminución significativa de la oferta de empleo estatal, lo cual ha cambiado la esencia de la ciudad, justo en un momento en que el sector productivo industrial privado se contrajo. El resultado es que la ciudad cambió su esencia económica y hoy es una entidad territorial de servicios. Y, complementariamente a la reforma económica, se implementó una política social focalizada en aquellos

sectores que deben ser compensados por el ajuste, que reduce sustancialmente los recursos destinados a la acción social.

En este nuevo contexto, es natural que las ciudades capitales se encuentren en una fase de franca reconstitución: en Bolivia se debate qué ciudad debe ser la capital del país; en Venezuela también se discute el rol de Caracas como parte de la reforma constitucional que se está tramitando; en México, la capital analiza un nuevo estatuto interno de gobierno; y en Quito, la Ley del Distrito Metropolitana, sancionada en 1992, debe dar paso –en el marco de la Asamblea Constituyente– a una nueva modalidad legal bajo la forma de una ciudad-región.

Otro cambio importante de las capitales tiene que ver con las formas de gobierno vinculadas al territorio. Esta transformación se explica por los procesos de crecimiento acelerado de la ciudad y las opciones de política urbana, que generan cuatro cambios importantes. El primero es producto del crecimiento demográfico explosivo, que ha producido la absorción de los espacios circunvecinos (conurbación), lo cual genera un entrecruzamiento de jurisdicciones de distinto nivel, provincial y municipal. Son, en definitiva, grandes aglomeraciones urbanas donde las circunscripciones territoriales quedan superpuestas unas a otras. Los casos que mejor ilustran esta realidad son los de México y Buenos Aires. Algo similar ocurre en San Pablo, aunque en este caso no se trata de una capital nacional.

El segundo cambio en la relación entre el gobierno y su territorio se deriva de las decisiones de política pública que, con distintas modalidades, establecen divisiones dentro de cada territorio. Un ejemplo es la propuesta de Augusto Pinochet de apelar al viejo principio «divide y reinarás» para fraccionar Santiago: se creó así una ciudad compuesta por 56 comunas autónomas, sin que exista una autoridad para el conjunto urbano. Las obras de vialidad y vivienda, por ejemplo, no son asumidas por las municipalidades, sino por los respectivos ministerios del gobierno nacional. Tanto es así que en febrero de este año, cuando se puso en funcionamiento el proyecto Transantiago –que buscaba una reestructuración global del transporte de la ciudad–, este generó un cuestionamiento social sin precedentes, que produjo una caída de la popularidad de la presidenta Michelle Bachelet de no menos de nueve puntos porcentuales.

El tercer cambio, verificable en Lima y Caracas, no es resultado de una decisión política, sino de la inercia de la urbanización, que ha llevado a la coexistencia de varias unidades territoriales que conforman la ciudad como un todo. Mientras que Lima Metropolitana cuenta con un alcalde para la totalidad de su territorio,

con 42 alcaldías distritales, en Caracas hay seis alcaldes, sin que exista uno que coordine el gobierno de la totalidad del territorio urbano.

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 una ley que creó ocho administraciones zonales, mientras que Bogotá, luego de la reforma constitucional de 1991, alberga 20 alcaldías menores.

■ La ciudad: un actor con protagonismo

Dado su peso demográfico, político, cultural, social y económico, las ciudades han alcanzado un protagonismo tal que 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). 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 cierra el ciclo migratorio del campo a la ciudad.

Los Estados pierden fuerza en el escenario internacional debido a una crisis en apariencia irreversible, contrariamente a lo que ocurre con las empresas transnacionales, cada día más vigorosas, que fracturan con sus políticas de escala mundial la presencia estatal y extienden la mano invisible del mercado a los lugares estratégicos: las ciudades.

En ese contexto, la ciudad adquiere protagonismo y se transforma significativamente porque existe un importante proceso de concentración de la población, de desarrollo de las tecnologías de comunicación, del mercado y de la política, y por el empoderamiento de la ciudad debido a los procesos simultáneos de globalización y descentralización. Este movimiento de cosmopolización urbana permite hablar de un importante cambio en la definición clásica de la ciudad enclaustrada y delimitada, a otra

La ciudad adquiere protagonismo y se transforma significativamente porque existe un importante proceso de concentración de la población, de desarrollo de las tecnologías de comunicación, del mercado y de la política ■

que ha multiplicado sus mutuas y plurales relaciones en ámbitos más amplios. En todo caso, hoy la ciudad se define como una ciudad en red y no como la ciudad frontera del pasado.

Paralelamente, hay un cambio acelerado en el conjunto de los municipios de América Latina, que lleva a una importante transformación en su denominación: del «municipio» se pasa al «gobierno local». Esta mutación se comprende, por un lado, por el proceso de fortalecimiento de la sociedad local generada por el ascenso de nuevos sujetos sociales como mujeres, indígenas, ambientalistas y jóvenes, y la consecuente renovación de los liderazgos. Y, por otro, se explica por la descentralización, que produce una hegemonía municipalista y el fortalecimiento de los poderes locales debido al incremento de los recursos económicos, el aumento de las competencias y la ampliación de la representación y la participación social. Esto hace pensar en un retorno a la idea de ciudad-Estado. Como consecuencia, el núcleo de la política también se descentraliza alrededor de lo local y, al hacerlo, tiende a plantear proyectos distintos y, en algunos casos, contradictorios.

■ El gobierno de la ciudad: los modelos políticos

Como hemos visto, una de las grandes tendencias de cambio es la privatización de la gestión pública en todos sus órdenes. El ingreso del sector empresarial privado (nacional e internacional) produce una transformación de los marcos institucionales y de las modalidades de gestión. La privatización hace que la ciudad empiece a ser víctima del abandono de lo cívico, de la pérdida de su condición de espacio público y del fortalecimiento de la exclusión de

Se han generado distintos modelos de gestión: uno concibe al espacio público como un freno para el desarrollo urbano, mientras que el otro pretende atemperar la crisis mediante un enfoque que le asigna un mayor peso a lo ciudadano ■

los sectores populares. Se registra una concentración de la propiedad y la penetración de capitales transnacionales en desmedro del pequeño capital nacional, lo cual reduce el compromiso de la población con la ciudad y erosiona el sentido de ciudadanía.

En la nueva coyuntura urbana se han generado distintos modelos de gestión: un modelo apuesta a la vía mercantil privada y concibe al espacio público como un freno para el desarrollo urbano, mientras que el otro pretende atemperar la crisis mediante

un enfoque que le asigna un mayor peso a lo ciudadano (enfoque de derechos). Estos dos modelos de gobierno urbano no se presentan de manera pura, aunque puede verse, en cada caso, el predominio de uno de ellos.

El primero es el de la ciudad empresarial-privada. Busca normar la urbe desde la perspectiva mercantil como respuesta a la crisis urbana. La propuesta está inscrita en el desarrollo de una ciudad del mercado como salida al caos, y parte de una concepción que critica lo estatal desde una perspectiva de participación de la «sociedad civil» a través de los procesos de privatización, como forma de ampliar el mercado y maximizar la soberanía del consumidor. Es un mecanismo de difusión y generalización del mercado que disgrega la demanda y atomiza los conflictos urbanos, basado en una doble crítica: lo público es ineficiente, lo privado es eficiente; lo estatal es centralización, lo privado es participación.

Administrativamente, este modelo plantea una reestructuración del aparato municipal mediante la profusión de las llamadas «empresas municipales», «corporaciones» o «fundaciones», que tienden a privilegiar lo sectorial sobre lo integral. Con ello se busca «despolitizar» las decisiones fundamentales de política urbana para lograr, supuestamente, un manejo presupuestario más eficiente. Esto supone el traslado de la representación política desde los concejos municipales, originados en la voluntad popular, hacia los directorios de las empresas constituidos corporativamente¹⁴. Esta propuesta privilegia la gestión (no el gobierno) privada sobre la pública, y modifica la relación entre el Ejecutivo y el concejo municipal, lo cual menoscaba la representación y concentra las decisiones en un vértice alejado de la sociedad. Aunque supone que así se destierra la política y se dota de gobernabilidad a la gestión municipal, en realidad se cambian los contrapesos institucionales y las formas de representación: de las modalidades político-electorales a las funcionales, territoriales y gremiales.

El alcalde, en esta perspectiva, es considerado como un gerente que limita su acción a la provisión de servicios y el cuidado de la eficiencia administrativa. En el manejo presupuestario, se privilegia el cobro de tasas –pago por servicios

14. La oferta de la empresa se rige por criterios mercantiles de eficiencia y produce cambios significativos dentro del municipio y en la relación entre este y la población: sectorializa la acción municipal sobre la base de que cada servicio crea su propia demanda, especializa la acción municipal en los servicios –con lo cual las tasas tienden a imponer su lógica tributaria sobre los impuestos– y corporativiza la gestión pública, y de esa manera limita las formas de representación social, segmenta la sociedad y produce un distanciamiento con la población.

prestados— por sobre los impuestos. Su acción política se inscribe en una lógica de competitividad, más que de cooperación, en el proceso de globalización. Las ciudades que encarnan este modelo son Curitiba en Brasil, Guayaquil en Ecuador, Monterrey en México, Santiago en Chile y Lima en Perú.

El otro modelo, al que llamamos «ciudad inclusiva», pretende resignificar lo público como opción frente a los problemas urbanos, a través de dos estrategias: por un lado, la reconstitución del aparato municipal como una instancia estatal y pública de gobierno, dentro del cual la participación y la representación son elementos claves. Y por otro, la reconstitución de la ciudad a partir del espacio público, como un factor estructurante de la urbe en su dimensión física (organización espacial), social (identidades e integración) y ciudadana (constructor de derechos: salud, educación, etc.).

Se trata de un esquema de gobierno local, y no solo de gestión. El objetivo es tener una incidencia general en la sociedad local a partir de una multiplicidad de competencias —en contraposición con el municipio como prestador de servicios— y encontrar un justo medio entre representación y participación de la sociedad en el aparato municipal. Sobresalen aquí las ideas de democratización del gobierno local y de racionalización de su administración pública a partir del énfasis en lo territorial por sobre lo sectorial. Este enfoque impulsa la gobernabilidad y el desarrollo urbano (económico, social, cultural), a través de una mejor integración social —que no implica homogenización— y una mayor participación de la población. La gestión asume diferentes perspectivas: la «ciudad de todos» en Lima, la propuesta del «presupuesto participativo» de Porto Alegre¹⁵ o la de «planificación estratégica» de Rosario o Montevideo. En este esquema, el alcalde se transforma en el jefe de gobierno.

■ La izquierda en la ciudad

Históricamente, la izquierda latinoamericana miró con desdén el municipio y las ciudades, entre otros motivos por el hecho de que el escenario local estuvo siempre dominado por los caciques y las clientelas políticas. Alfonso Barrantes, tras ser elegido alcalde de Lima en 1984, rompió esa tradición en la región. Lo hizo a partir de un plan de acción y gobierno municipal traducido en la consigna «una ciudad para todos», para lo cual utilizó el programa social

15. Desgraciadamente, cuando la cooperación internacional lo asumió como «caso exitoso» y, por tanto, lo hizo suyo, terminó por desnaturalizarlo: lo convirtió en un ejercicio tecnocrático y no en un proceso político sustentado en un proyecto de ciudad.

del «vaso de leche» como ilusión movilizadora. Aunque luego intentó sin éxito dar un salto a la escena nacional, implicó una ruptura histórica cuya importancia la izquierda peruana no llega a comprender hasta el día de hoy.

Hoy, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, la izquierda busca conquistar los espacios locales, porque los conceptúa como ámbitos privilegiados del vínculo entre la sociedad y el Estado y porque los entiende como un escalón hacia lo nacional. Los enfoques desarrollados en las ciudades donde han llegado al poder las fuerzas de izquierda generaron importantes aportes al desarrollo urbano, a sus formas de gobierno y a la satisfacción de las múltiples demandas y expectativas de la población. En América Latina hay muchos ejemplos de buenas gestiones locales a cargo de fuerzas de izquierda o centroizquierda, como Montevideo, México, Rosario y Bogotá. En algunos casos, las fuerzas de izquierda se han afirmado en las ciudades para, desde allí, proyectarse al gobierno nacional: el ejemplo emblemático es el de Tabaré Vázquez, quien fue alcalde de Montevideo y hoy es presidente de Uruguay. Otro ejemplo es el Partido de los Trabajadores (PT), en Brasil, que luego de gestiones exitosas en algunas municipalidades importantes, como Porto Alegre y San Pablo, logró promover a Luiz Inácio Lula da Silva a la Presidencia. El tercer caso es el de México, donde el PRD intentó, aunque sin éxito, llevar a la Presidencia a los dos jefes de gobierno de la ciudad de México, Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador. El cuarto caso es el de la provincia de Santa Fe, en Argentina, donde luego de sucesivas gestiones locales del Partido Socialista, el ex-intendente de Rosario, Hermes Binner, llegó a la gobernación.

Sin embargo, la buena gestión local no es patrimonio exclusivo de la izquierda, ya que también hay gobiernos locales exitosos a cargo de fuerzas de centro o de derecha, como Curitiba en Brasil, Monterrey en México, Guayaquil en Ecuador y Medellín en Colombia, entre otros.

■ Conclusión

La ciudad fue la primera forma de participación ciudadana y es el espacio público por excelencia. Por ello las urbes se han convertido en los lugares

Históricamente, la izquierda latinoamericana miró con desdén el municipio y las ciudades, entre otros motivos por el hecho de que el escenario local estuvo siempre dominado por los caciques y las clientelas políticas ■

emblemáticos de reivindicación social y expresión política: en México, para convertirse en un movimiento nacional, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) tuvo que salir de Chiapas y recorrer varias ciudades, hasta finalmente llegar al Zócalo. Las Madres de Plaza de Mayo, en Argentina, comenzaron a reunirse frente a la Casa Rosada para protestar por los desaparecidos de la dictadura militar y hoy son un símbolo de alcance continental. En Bolivia, el movimiento indígena se trasladó a la Plaza de San Francisco en la protesta que concluyó con la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada.

La ciudad es el lugar donde los derechos y los deberes de la población se constituyen, a partir de tres elementos centrales. En primer lugar, la polis, es decir el espacio de la participación y la democracia que busca representar al colectivo social en la satisfacción de los derechos políticos, sociales, culturales y económicos propios de la ciudadanía. Luego, la *urbs*, como el espacio diferenciado de lo rural que representa la inserción del ciudadano en la ciudad, porque es aquí donde se construyen los derechos sociales. Y por último la *civitas*, como el espacio que construye una comunidad de sentido, porque representa el derecho que tiene la población a la identidad y la representación.

Eso es, en suma, la ciudad: el espacio donde nacen y se ejercen los derechos y deberes de ciudadanía, y donde el ciudadano se constituye como el elemento esencial de la vida social. ☐

Bibliografía

- Beck, Ulrich: *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Madrid, 1998.
- Borja, Jordi: *Barcelona, un modelo de transformación urbana*, PGU, Quito, 1994.
- Carrión, Fernando: *Gobiernos locales y descentralización*, FECS, Caracas, 1996.
- Carrión, Fernando: «Gobiernos locales y nuevos liderazgos en América Latina» en *Íconos* N° 3, 3/1997.
- Carrión, Fernando: «Espacio público: punto de partida para la alteridad» en Fabio Velázquez Carrillo (comp.): *Ciudad e inclusión. Por el derecho a la ciudad*, Foro, Bogotá, 2004.
- Chueca, Fernando: *Breve historia del urbanismo*, Alianza, Madrid, 1974.
- García Canclini, Néstor: *Imaginario urbano*, Eudeba, Buenos Aires, 1997.
- Martner, Carlos: «Innovación tecnológica y fragmentación territorial» en *EURE* N° 63, 1995.
- Randolph, Rainer: «Las mutaciones de lo urbano: de la red de ciudades a la ciudad-red» en Susana Finquelievich (comp.): *Ciudadanos a la Red!*, Ciccus / La Crujía, Buenos Aires, 2000.
- Sassen, Saskia: *La ciudad global*, Eudeba, Buenos Aires, 1999.
- Sassen, Saskia y Patel Sujata: «Las ciudades de hoy: una nueva frontera» en *Era Urbana* vol. 4 N° 1, 1996.

¿De la ciudad a la nación?

La democracia participativa y la izquierda latinoamericana

La creación de diferentes mecanismos de participación popular fue una de las grandes innovaciones de los partidos de izquierda y centroizquierda que gestionaron ciudades latinoamericanas durante los 80 y 90. El presupuesto participativo impulsado por el Partido de los Trabajadores (PT) en Porto Alegre ganó fama mundial y se extendió por toda la región. Sin embargo, una vez que llegaron al gobierno nacional, estos mismos partidos descartaron los mecanismos participativos y el objetivo de construir una democracia profunda. El artículo analiza los casos del PT en Brasil, el Frente Amplio en Uruguay y el chavismo en Venezuela y los motivos por los cuales las instancias participativas han sido reemplazadas por visiones más corporativas o, en el caso venezolano, más cercanas a la izquierda ortodoxa.

BENJAMIN GOLDFRANK

■ Introducción

Desde el final de los 70 hasta el comienzo de los 90, muchos partidos políticos de la izquierda latinoamericana se transformaron ideológicamente. En vez de negar la importancia de las instituciones democráticas, como solían hacer en el pasado, comenzaron a repensar la democracia e hicieron de su «profundización» o «radicalización» su meta principal (Roberts). El Partido

Benjamin Goldfrank: politólogo estadounidense, doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de California en Berkeley y profesor en la Universidad de Seton Hall. Coautor, junto con Daniel Chavez, de *La izquierda en la ciudad* (Icaria, Barcelona, 2004).

Palabras claves: ciudades, gobierno, izquierda, democracia participativa, presupuesto participativo, América Latina.

de los Trabajadores (PT) en Brasil, la Izquierda Unida (IU) en Perú, el Frente Amplio (FA) en Uruguay y La Causa Radical (LCR) en Venezuela propusieron como mecanismo clave para alcanzar una democracia más profunda la participación popular directa en las tomas de decisiones de gobierno (Chavez /Goldfrank). Fue así como la izquierda empezó a implementar nuevas instituciones participativas en gobiernos locales.

En algunos casos, como el del presupuesto participativo creado por el PT, estas instituciones ganaron fama nacional e internacional, incluso en un momento en que los analistas se mostraban pesimistas con respecto a la calidad de las democracias

A finales del siglo xx, cuando los partidos de izquierda o centroizquierda comenzaron a ganar las elecciones nacionales, se especuló con que los nuevos gobiernos trasladarían los esfuerzos de democracia participativa realizados en el orden local al ámbito nacional ■

latinoamericanas. A finales del siglo xx, cuando los partidos de izquierda o centroizquierda comenzaron a ganar las elecciones nacionales, se especuló con que los nuevos gobiernos trasladarían los esfuerzos de democracia participativa realizados en el orden local al ámbito nacional. Las campañas presidenciales de Luiz Inácio Lula da Silva, Hugo Chávez y Tabaré Vázquez estimularon esas expectativas, que sin embargo no se han cumplido. Es más: aunque la práctica del presupuesto participativo se ha diseminado por toda la región (e incluso más allá), ha perdido

su contenido ideológico original. Hoy, las organizaciones que promueven el desarrollo y los partidos políticos de casi todo el espectro ideológico han aprovechado estas experiencias de «buen gobierno local» y las han hecho suyas.

Este ensayo intenta identificar los nuevos patrones de prácticas participativas que están emergiendo en el orden nacional sobre la base de dos tendencias características de este nuevo siglo: la llegada de partidos de izquierda o centroizquierda al gobierno nacional en muchos países y la creciente fama del presupuesto participativo. En la primera parte se reseñan los debates acerca de la participación ciudadana en los gobiernos locales. En la segunda, se describe la multiplicación de experiencias de presupuesto participativo y se presenta una clasificación de estas. En la tercera parte del ensayo se examinan los casos de Venezuela, Brasil y Uruguay, y se presentan algunas hipótesis para explicar por qué los gobiernos de Chávez, Lula y Vázquez han cambiado el enfoque y han dejado atrás los principios de democracia profunda que antes los motivaban. En Brasil y Uruguay la idea de democracia profunda ha sido

reemplazada por el corporativismo, con un nuevo énfasis en las ONG en el caso brasileño y con la incorporación de un componente rural en el caso uruguayo. Solo en Venezuela quedan algunos rastros de la perspectiva de democracia profunda. Sin embargo, el panorama es difícil de analizar allí debido a la variedad de programas que empiezan y terminan y a las discusiones acaloradas dentro del chavismo sobre los objetivos de estos programas. La idea que recorre este artículo es que, para entender los nuevos patrones de participación que prevalecen en la región, es necesario retomar el viejo debate, que nunca ha sido resuelto por la izquierda, acerca de la relación entre democracia participativa y democracia representativa.

■ La democracia participativa local, en debate

Hasta hace pocos años, los discursos y debates dentro de la izquierda latinoamericana giraban alrededor de la tensión entre reforma o revolución, partidos o guerrillas, política parlamentaria o activismo social, democracia social o socialismo. No obstante, como parte de una nueva valoración de la democracia por parte de la izquierda luego de las dictaduras militares de los 60 y 70, comenzó a enfatizarse cada vez más la participación ciudadana o popular. Este discurso participativo tenía un enfoque local. Los partidos de izquierda, aunque no pudieron ganar la Presidencia durante los 80 y buena parte de los 90, sí lograron éxitos en las elecciones municipales, especialmente en las grandes ciudades e incluso en algunas capitales (Chavez/Goldfrank; Fox; Goldfrank/Schrank; Stolowicz).

La llegada de la izquierda al poder local no se dio en todos lados ni del mismo modo. Se verificó de manera desigual y experimentó muchas reversiones. Comenzó con el triunfo de la IU en Lima en 1983, continuó con las victorias del PT en Diadema y Fortaleza en los 80 y, después, en decenas de ciudades brasileñas. En 1989, el FA obtuvo la intendencia de Montevideo, casi al mismo tiempo que LCR se imponía en Caracas y Ciudad Guayana. En los 90, la ola izquierdista prosiguió con el triunfo del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en México DF, el del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) en San Salvador y el del Polo Democrático Alternativo (PDA) en Bogotá, junto con las elecciones de alcaldes indígenas en Ecuador y Bolivia.

En algunas ciudades, sobre todo al principio, los partidos de izquierda debatieron el papel que tendría la participación local. La perspectiva ortodoxa fue perdiendo terreno progresivamente frente a una perspectiva de defensa de la democracia profunda. Al mismo tiempo, las voces conservadoras que se oponían a estas iniciativas fueron mermando y algunos grupos políticos de

centro, con perspectivas más tecnocráticas, comenzaron a adoptar el discurso participativo¹.

Existían, y aún existen, diferentes visiones sobre la participación. La más importante de ellas puede sintetizarse en una pregunta fundamental: las nuevas instituciones participativas ¿deben complementar o reemplazar a las instituciones tradicionales de la democracia representativa, como los parlamentos? ■

Existían, y aún existen, diferentes visiones sobre la participación. La más importante de ellas puede sintetizarse en una pregunta fundamental: las nuevas instituciones participativas ¿deben complementar o reemplazar a las instituciones tradicionales de la democracia representativa, como los parlamentos? La izquierda ortodoxa consideraba que los gobiernos municipales debían ser utilizados para crear una situación de poder dual, de modo

de enfrentar al gobierno nacional y acelerar la revolución. Según esta visión leninista, predominante en ciudades como Fortaleza en la segunda mitad de los 80, los programas de participación popular conformarían estructuras paralelas de poder o «embriones revolucionarios». Aunque casi nunca se especificaba cómo evolucionarían después, estaba claro que no se valoraban las instituciones representativas tradicionales.

La nueva izquierda, en cambio, proponía un camino de democracia profunda y consideraba que los gobiernos municipales debían ser escenarios donde mostrar la capacidad de gobernar efectiva y democráticamente: la estrategia, desde esta perspectiva, consistía en consolidar el poder local y, después, ganar las elecciones nacionales. Los procesos participativos debían ser inclusivos y deliberativos para estimular un cambio cultural que permitiera que los ciudadanos se convirtieran en verdaderos ciudadanos, en sujetos políticos conscientes de sus derechos. Inspirada en parte en los escritos de Antonio Gramsci, esta perspectiva guió las gestiones municipales de Montevideo, Caracas y Ciudad Guayana y de la gran mayoría de las ciudades brasileñas gobernadas por el PT, con Porto Alegre como ejemplo emblemático.

En estas ciudades, las instituciones participativas fueron originalmente diseñadas de un modo amplio y abierto, que permitía a todos los participantes debatir e incidir en las decisiones acerca de las inversiones y las políticas

1. Goldfrank (2006) presenta una tipología similar de las perspectivas ideológicas sobre el presupuesto participativo y descripciones detalladas del proceso para algunos casos de Brasil, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela.

públicas en su distrito, en su vecindario o en la ciudad entera. Además de estimular la participación, estas instituciones buscaban mejorar la transparencia, reducir la corrupción y el clientelismo y atacar la pobreza. En esta concepción de democracia profunda, las instituciones participativas, al menos al inicio, serían un complemento de las instituciones representativas ya existentes. Sin embargo, nunca se aclaraba la relación exacta entre unas y otras. La duda era si las instituciones participativas y las representativas se ubicarían en un mismo nivel o si unas subordinarían a las otras.

Fueron estos principios de democracia profunda los que guiaron la implementación del presupuesto participativo (PP), la innovación de la izquierda en los gobiernos municipales más conocida, odiada e imitada. En América Latina, docenas de alcaldes y gobernadores de izquierda han adoptado el PP amparados en esta visión de democracia profunda, a pesar de las críticas de la izquierda ortodoxa, que sostiene que es una iniciativa localista que no contribuye a transformar las relaciones de clase, propiedad y poder. Aunque el PP no ha sido un éxito universal (Baiocchi; Goldfrank/Schneider; Nylén 2002; Wampler), es innegable que ha generado mucho interés, desde la oposición feroz de los partidos conservadores hasta imitaciones de corte más tecnocrático.

Para los conservadores, el PP, más que profundizar la democracia y promover la transparencia, amenaza la estabilidad –e incluso la existencia– de la democracia representativa. A principios de los 90, por ejemplo, los adversarios conservadores del PP en Caracas, Montevideo y Porto Alegre aseguraron que socavaría la legitimidad de las cámaras municipales y les otorgaría un lugar central a los participantes voluntarios, no representativos y poco formados, quienes, además, serían manipulados por el partido gobernante y por el Ejecutivo municipal. Esta posición conservadora fue reiterada en muchas otras ciudades en las que se implementó el PP. Los conservadores consideraban que, en realidad, el objetivo era sustituir la democracia representativa y multipartidaria por la dominación de un partido único a través de una relación directa entre el Ejecutivo y las masas (Goldfrank; Nylén 2003). Con estos argumentos, los partidos conservadores han intentado bloquear o neutralizar las reformas participativas.

Los tecnócratas ubicados ideológicamente en el centro, presentes en algunos partidos políticos y en las organizaciones internacionales de desarrollo, no ven el PP como una amenaza, sino como un instrumento técnico. Valoran las posibilidades de utilizarlo para crear «buen gobierno», es decir, garantizar eficiencia, eficacia y transparencia y reducir la pobreza y la corrupción. Desde esa perspectiva, las instituciones participativas son complementarias, pero

subordinadas, a las instituciones representativas. La participación asume una forma de consulta más que de deliberación y se enfoca en los represen-

**A comienzos del siglo XXI el PP
ya se ha diseminado por
centenares de ciudades en toda
América Latina, aunque la
mayoría de las experiencias
todavía se concentra en Brasil ■**

tantes de las organizaciones de la sociedad civil y las agencias gubernamentales, en vez de orientarse a la construcción de espacios públicos abiertos.

Resumiendo, a comienzos del siglo XXI el PP ya se ha diseminado por centenares de ciudades en toda América

Latina, aunque la mayoría de las experiencias todavía se concentra en Brasil. Dos tipos de actores, con visiones distintas, contribuyeron a ello: por un lado el PT, con su visión de democracia profunda, que envió a miembros de la exitosa administración de Porto Alegre a docenas de gobiernos municipales de Brasil y de la región para que compartieran la experiencia, y que además exigió que todos los alcaldes petistas de las grandes ciudades adoptaran el PP. El otro grupo de actores que impulsa el PP está integrado por las organizaciones internacionales de desarrollo, como el Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Con una visión más tecnocrática, proclaman las virtudes del PP y recomiendan su adopción como parte de los programas para la reducción de la pobreza.

Esta contienda más o menos amistosa entre versiones rivales comenzó a cambiar en los primeros años del nuevo siglo. La ola de triunfos de líderes y partidos de izquierda generó, en algunos casos, nuevas reacciones de los conservadores, especialmente allí donde reaparecieron las visiones ortodoxas de la izquierda. Y, al mismo tiempo, la promesa de la participación al estilo de la democracia profunda ha desaparecido de los programas nacionales de gobierno. Curiosamente, los primeros gobiernos nacionales en exigir la aplicación del PP en todos los municipios no han sido los de izquierda, sino los de centro.

■ Patrones nacionales de presupuesto participativo

La sensación era que Brasil sería el primer país en desarrollar un programa nacional de PP o, por lo menos, en promover desde el gobierno nacional su aplicación en los municipios. Al fin y al cabo, el PT es uno de sus creadores, Brasil es el país donde se realizaron más experiencias de este tipo y el programa de Lula en la campaña de 2002 incluyó una propuesta para implementar

el PP en el ámbito nacional. Pero no fue así. El pionero no fue Brasil, sino Perú. En 2003, el gobierno de Alejandro Toledo impulsó una ley que obliga a todos los gobiernos regionales, provinciales y municipales –en total, más de 2.000 administraciones– a implementar el PP (Goldfrank). El segundo gobierno latinoamericano que obligó a todos los municipios a practicar el PP fue el de República Dominicana. El 13 de julio de 2007, Leonel Fernández impulsó la Ley del Sistema del Presupuesto Participativo Municipal. Hasta ahora, Perú y República Dominicana son los únicos países de la región que, explícita y legalmente, obligan a los gobiernos locales a implementar el PP, aunque en otros países existen leyes que exigen algún tipo de consulta o supervisión ciudadana en los presupuestos municipales².

Estas dos experiencias representan el primer patrón de PP en la región, caracterizado por la decisión de líderes de centro de impulsarlo debido, por lo menos en parte, a los consejos técnicos de las organizaciones internacionales de desarrollo. En Perú, organizaciones como la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), CARE y Unicef apoyaron la nueva ley, mientras que en República Dominicana la impulsaron la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y el Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica (DED).

El segundo patrón es el de la nueva izquierda frustrada, que se ve claramente en Brasil y Uruguay. Aunque en ambos partidos gobernantes existen algunos sectores que defienden la aplicación del PP en el ámbito nacional, en ninguno de los dos países ha sido promovido como política pública, ni para el gobierno nacional ni para los locales. En general, los programas amplios de participación ciudadana están notablemente ausentes en los gobiernos de Lula y Vázquez.

En un tercer grupo de países –Bolivia, Ecuador y Venezuela–, las reformas constitucionales que se están llevando a cabo complican la evaluación de las nuevas instituciones participativas. Los gobiernos de estos tres países han recibido duras críticas de los conservadores, que consideran que Evo Morales y Rafael Correa están siguiendo los pasos de Chávez en un intento por dotar de mayor poder a la Presidencia y fortalecer las nuevas instituciones participativas, en detrimento del Poder Legislativo y de las instituciones de la democracia representativa. Las propuestas para enmendar la Constitución venezolana

2. La Ley de Participación Popular en Bolivia es un ejemplo, y Nicaragua tiene una ley similar (Goldfrank).

por segunda vez ratifican esta dirección: incluyen la reelección indefinida del presidente y el fortalecimiento de los consejos comunales, instituciones participativas microlocales similares al PP, que sus opositores cuestionan como una amenaza al poder de los gobiernos municipales. Aunque es difícil prever qué va a pasar con estos procesos constitucionales, algunos indicios señalan un retorno de las perspectivas de la izquierda ortodoxa acerca de la participación. Eso es, al menos, lo que genera una resistencia tan vehemente de los sectores conservadores.

En el resto de los países latinoamericanos, el PP sigue siendo un fenómeno estrictamente local, promovido generalmente por partidos de izquierda o fuerzas indígenas o por organismos internacionales de desarrollo. Muchas municipalidades gobernadas por el FMLN en El Salvador y por el sandinismo en Nicaragua han implementado el PP. En Colombia, el PDA y algunos políticos cercanos a este partido, como el gobernador de Valle del Cauca, Angelino Garzón, han adoptado el PP. En Argentina, los intendentes socialistas de Rosario llevan varios años aplicándolo. Muchas ciudades chilenas gobernadas por el Partido Socialista ahora aplican el PP. En México DF, la gestión del PRD acaba de anunciar que va a impulsar el PP para definir los gastos de 2008. Y en Honduras y Guatemala comenzaron a aplicarse programas pilotos de PP en una docena de ciudades con la ayuda de varias agencias internacionales de desarrollo. Estos dos países posiblemente sigan los pasos de Perú y República Dominicana para establecer legalmente el PP en todos los municipios. Nicaragua, en cambio, posiblemente siga el patrón venezolano. En los otros países, parece poco probable que se produzcan cambios importantes en un futuro cercano.

■ Venezuela, Brasil y Uruguay: ¿nueva izquierda o viejos modelos?

Es interesante comparar las experiencias participativas de Venezuela, Brasil y Uruguay. En estos países, las propuestas formuladas por los actuales presidentes en sus campañas –Chávez en 1998, Lula en 2002 y Vázquez en 2004– apuntaban a profundizar la democracia a través de la participación ciudadana. De hecho, en Montevideo y en muchas ciudades brasileñas las instituciones participativas y las mejoras en los servicios urbanos ayudaron a los partidos de izquierda a extender sus bases sociales más allá de los sindicatos y las capas medias y a conquistar a los sectores de menores ingresos y menor organización. Estos partidos ganaron fama por su capacidad de «buen gobierno», en el sentido de un gobierno participativo, transparente y redistributivo. Durante sus campañas nacionales, en 2002 y 2004, tanto Lula como Vázquez mencionaron las experiencias de gestión local de sus partidos como ejemplos

por seguir. Prometieron participación ciudadana, redistribución y transparencia, y el programa de Lula incluso mencionó la idea de aplicar el PP en el orden nacional. En Venezuela, Chávez también prometió avanzar en la democracia participativa, desarrollar programas sociales a favor de los pobres y emprender una cruzada contra la corrupción. Aunque no mencionó las experiencias de LCR en Caracas y Ciudad Guayana, contaba con el apoyo de Patria Para Todos (PPT), un desprendimiento de este partido donde militaban los ex-alcaldes de esas dos ciudades.

En Montevideo y en muchas ciudades brasileñas las instituciones participativas y las mejoras en los servicios urbanos ayudaron a los partidos de izquierda a extender sus bases sociales más allá de los sindicatos y las capas medias y a conquistar a los sectores de menores ingresos y menor organización ■

Ahora bien, después de las promesas y las experiencias locales, ¿qué programas de participación han implementado los gobiernos nacionales de Lula, Vázquez y Chávez? En el primer caso, los esfuerzos más importantes se centraron en la consulta para el Presupuesto Plurianual y en el Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES), que tal vez represente un nuevo corporativismo estilo ONG. Presidido por Lula, el CDES incluye a 12 ministros y 90 «representantes» de la sociedad civil seleccionados por el presidente. De ellos, la mitad proviene del mundo empresarial (aunque con vínculos con diferentes ONG), 13 de los sindicatos y 11 de otros movimientos sociales. Los restantes son representantes de otras asociaciones y de las regiones más pobres de Brasil, el norte y el nordeste. El CDES se reúne regularmente, está dividido en grupos de trabajo y, en base a la búsqueda de consensos, recomienda políticas públicas. En general, sus sugerencias han sido ignoradas por el gobierno de Lula, aunque es posible que hayan incidido parcialmente en la reforma de las pensiones en 2003. Tras obtener su reelección, Lula parece haber tomado del CDES la idea de lograr una meta de crecimiento económico de 5% para los próximos años. El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), anunciado a comienzos de 2007, se basa, al menos en parte, en las recomendaciones del CDES. Sin embargo, hasta ahora se han gastado pocos de los 260.000 millones de dólares en inversiones anunciadas.

La consulta para el Presupuesto Plurianual 2004-2007 consistió en reuniones en los 27 estados brasileños, donde funcionarios nacionales escucharon propuestas de delegados de 70 ONG escogidas por el gobierno. Ni estas consultas ni el CDES fueron procesos abiertos al público y en ninguno de los dos casos los

participantes fueron capaces de tomar decisiones sobre las inversiones o las políticas públicas. Durante las consultas, las ONG propusieron la aplicación de mecanismos de monitoreo público de la implementación del presupuesto y sugirieron que, en el futuro, las consultas sean más amplias y abiertas. El gobierno aceptó, pero luego no lo llevó a la práctica. El Presupuesto Plurianual 2004-2007 se pareció muy poco al que se propuso en las consultas, cuyos resultados tampoco se reflejaron en el presupuesto de 2006. Para el Presupuesto Plurianual 2008-2011, el proceso de consulta directamente se canceló. Según el ministro de Planificación, el gobierno buscará «absorber los resultados de conferencias temáticas nacionales ya realizadas» (Ricci).

En Uruguay, Vázquez implementó políticas participativas semejantes, aunque al estilo del corporativismo tradicional. Vázquez creó un Consejo de Economía Nacional (CEN) más balanceado que el de Lula, con 14 representantes empresariales y 14 sindicales, más tres por cada uno de los siguientes grupos: cooperativistas, universidades, usuarios y consumidores, y ONG que trabajan con el Estado. Aunque era una promesa de campaña, recién se inauguró a mediados de 2006. Y como tiene solo un año de vida, aún es temprano para determinar si jugará un rol más relevante que el CDES de Brasil.

El otro esfuerzo para expandir la participación realizado por el gobierno frente-amplista, la reinstalación de los consejos de salarios, se concretó apenas Vázquez asumió el gobierno. En estos consejos tripartitos, representantes sindicales, empresariales y gubernamentales negocian los salarios por rama de actividad. El sistema se había utilizado desde los 40 hasta la dictadura militar, en los 70, y luego brevemente durante los 80. La novedad es que, esta vez, se ha incluido a los

El gobierno de Chávez adoptó la perspectiva de democracia profunda en la Constitución de 1999 e intenta llevarla adelante de alguna forma a través de diferentes programas ■

trabajadores rurales y hay planes para incorporar también a los trabajadores domésticos (Ciarnello et al.). Al parecer, los consejos de salarios están funcionando: en 2006, 85% de los consejos realizados concluyeron con convenios colectivos, lo que permitió elevar los salarios más de 10% (Chasquetti, p. 250).

En suma, los gobiernos del PT y el FA han abandonado la perspectiva de democracia profunda para reemplazarla por nuevas visiones corporativistas. El gobierno de Chávez, en cambio, adoptó la perspectiva de democracia profunda en la Constitución de 1999 e intenta llevarla adelante de alguna forma a través de diferentes programas. La Constitución previó la creación de consejos

participativos con funciones de planificación, presupuesto y monitoreo en los tres niveles de gobierno. En 2002, una ley nacional reguló los consejos locales de planificación pública (CLPP), lo que permitió que se crearan algunos, pero el consejo federal nunca se inauguró. En teoría, los CLPP incluirían al alcalde, a los concejales municipales y a los representantes de asociaciones de vecinos y otras organizaciones de la sociedad civil. Los representantes no gubernamentales tendrían la mitad de los escaños más uno y serían elegidos por los ciudadanos. Pero aunque tienen la obligación de organizar asambleas públicas con la participación directa de los ciudadanos, en la práctica los CLPP no fueron canales efectivos de participación popular debido a la resistencia de los alcaldes y los concejales.

Como consecuencia de esto, en 2006 se aprobó una nueva ley de consejos comunales que estableció que, en las áreas urbanas, deben formarse con un mínimo de 200 y un máximo de 400 familias, y en las áreas rurales, con un mínimo de 20 familias. Estos consejos, especie de microgobiernos, seleccionan, planifican, implementan y monitorean proyectos comunitarios. El cuerpo deliberativo principal es la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, en la que cualquier residente mayor de quince años puede participar con voz y voto. Para que una decisión sea legítima, tiene que estar presente al menos 10% de la población adulta de la comunidad. Según el Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social, desde abril de 2006 hasta mediados de septiembre de 2007 se han formado más de 32.000 consejos comunales, en los que participaron alrededor de ocho millones de personas, lo cual representa casi un tercio de la población venezolana³. Al inicio, se estableció un fondo federal de más de un billón de bolívares (aproximadamente 500 millones de dólares) para financiar los proyectos comunitarios, un fondo que ignoró a los gobiernos municipales. Desde entonces, nuevas leyes establecen que los gobiernos municipales y estatales pueden también transferir recursos a los consejos comunales. En 2007, el gobierno nacional anunció un nuevo fondo de cuatro billones de bolívares para los consejos (casi 2.000 millones de dólares). Más tarde se anunció que 5% del presupuesto federal se delegaría en los consejos. Más recientemente, en agosto de 2007, Chávez propuso 33 enmiendas constitucionales, una de las cuales apunta a reconocer a los consejos comunales como parte del Poder Popular, uno de los cuatro niveles territoriales del gobierno al lado de los niveles municipal, estatal y nacional.

Para Chávez, los consejos comunales son semillas del socialismo bolivariano o socialismo del siglo XXI. Algunos de sus seguidores han sugerido que los consejos comunales son estructuras paralelas que harán que las instituciones

3. Fuente: <www.consejoscomunales.gob.ve>.

representativas sean superfluas. Steve Ellner (2005) sugiere que se puede distinguir entre dos líneas dentro del chavismo: la dura, que apoya la creación de estructuras paralelas a las ya existentes, y la suave, que busca reformar estas instituciones sin crear otras nuevas. Este debate interno del chavismo recoge el eco de los debates municipales de la izquierda en los 80. Y, como en aquel entonces, los sectores conservadores miran cualquier movimiento hacia la democracia participativa como una amenaza a la democracia representativa.

Lo notable es que los temores de algunos sectores de Venezuela se han reproducido en Estados Unidos. Poco después de que Chávez anunciara su propuesta de reforma constitucional, *The New York Times*, que ya había aplaudido el fallido golpe de 2002, señaló en su edición del 22 de agosto de 2007:

El argumento del Sr. Chávez de que está incrementando la «democracia participativa» con su esfuerzo de dar voz a los pobres sin poder está basado en sus propuestas como la de crear consejos comunales con autoridad ejecutiva sobre una variedad de asuntos. De hecho, ellos mermarían aún más el balance democrático porque quitan poder de los gobiernos estatales y locales, donde los partidos de oposición todavía mantienen algo de poder, y lo dan a entidades dependientes del gobierno central.

■ Conclusión

Es obvio que trasladar las instituciones de la democracia participativa del orden local al nacional es un desafío difícil. Lo que llama la atención es que los gobiernos nacionales del FA y del PT hayan abandonado la perspectiva de profundizar la democracia a través de la participación popular y que hoy implementen iniciativas de tipo corporativista. El gobierno de Chávez, en cambio, está tensionado por una batalla entre la perspectiva de la nueva y de la vieja izquierda, entre una visión de democracia profunda y otra más ortodoxa⁴.

¿Cómo se explica el abandono de los principios participativos por parte de la nueva izquierda en Uruguay y Brasil y la posibilidad de que estos se realicen en Venezuela? Cuatro factores parecen importantes. El primero es la diferencia entre los partidos gobernantes. A la hora de llegar al poder, el Movimiento

4. Con más escepticismo, se podría especular con que los consejos comunales representan una nueva perspectiva, que se podría denominar «clientelismo participativo». Desde este punto de vista, la participación efectivamente existe, pero las decisiones claves en cuanto a la distribución de los recursos las toma el presidente. Un elemento fundamental de la visión de la participación de la nueva izquierda que no se ve en los consejos comunales venezolanos es la transparencia en el manejo de los gastos. De acuerdo con esta visión, deberían existir reglas claras y asequibles para determinar qué vecindarios recibirán cuántos fondos y para qué. Estas reglas buscan evitar que el partido gobernante manipule los procesos participativos en su beneficio.

Quinta República (MVR) liderado por Chávez tenía raíces en la sociedad mucho más débiles que las del PT y el FA. Por lo tanto, la perspectiva de la democracia profunda, que enfatiza la participación amplia, era atractiva para extender su base de apoyo. Además, como el PT y el FA ya tenían instituciones participativas en el ámbito local y esperanzas de expandirlas a otras ciudades, su proyección al orden nacional aparecía como menos urgente.

Es obvio que trasladar las instituciones de la democracia participativa del orden local al nacional es un desafío difícil. Lo que llama la atención es que los gobiernos nacionales del FA y del PT hayan abandonado la perspectiva y hoy implementen iniciativas de tipo corporativista ■

El segundo factor es la diferencia en las relaciones con los sindicatos y los empresarios. Tanto el FA como el PT contaban, y aún cuentan, con el apoyo de las principales federaciones sindicales, e incluso, sobre todo en el caso brasileño, con el de algunas empresas. En Venezuela, en cambio, las principales federaciones sindicales y empresariales se opusieron a Chávez desde el comienzo de su mandato e incluso conspiraron contra él.

En el caso brasileño hay un tercer factor: el grupo que acompaña a Lula en el gobierno no es el sector del PT más vinculado al PP. Aunque dos ex-alcaldes de Porto Alegre formaron parte del primer gabinete, sus asesores principales, como el ex-jefe de la Casa Civil José Dirceu, «se distancian, por convicción, de los modelos participativos» (Ricci).

El cuarto factor, y tal vez el más importante, es la diferencia en la oposición. Cuando Chávez asumió el gobierno, la oposición venezolana era la más débil de los tres casos, contaba con un bajísimo nivel de respaldo público y con pocos representantes en la Asamblea Constituyente y en la Asamblea Nacional elegida después. En cambio, los partidos opositores al FA en Uruguay, el Partido Colorado y el Partido Blanco, reunían, sumados, más de 45% de los escaños del Congreso. En 1990, cuando era intendente de Montevideo, Vázquez implementó una reforma participativa que generó una fuerte resistencia opositora, tanto en el Legislativo municipal como en el nacional, que forzó a Vázquez a suavizarla. Tal vez la memoria de ese episodio lo convenció de no repetir la experiencia desde el gobierno nacional. En Brasil, Lula enfrenta una oposición aún más fuerte. Cuando asumió por primera vez la Presidencia, el PT solo controlaba 20% de los escaños legislativos. Por

eso, Lula tuvo que negociar el apoyo de los congresistas de otros partidos. Una forma de hacerlo fue no amenazar su legitimidad con la creación de instancias participativas.

En fin, el espacio para aplicar la perspectiva de la nueva izquierda acerca de la participación parece pequeño en Uruguay y Brasil. En Venezuela, en cambio, el espacio es tan amplio que el gobierno se ve tentado de desarrollar la perspectiva más ortodoxa. En general, en lugar de llevar las experiencias de participación local al gobierno nacional, las nuevas gestiones de izquierda han optado por el corporativismo o por el «micrismo», la pulverización de los mecanismos de participación y su dispersión a microniveles. El pronóstico de que se generen nuevos mecanismos para lograr una participación amplia, inclusiva, deliberativa y transparente es, por lo tanto, pesimista. ☐

Bibliografía

- Baiocchi, Gianpaolo (ed.): *Radicals in Power. The Workers' Party and Experiments in Urban Democracy in Brazil*, Zed Books, Londres, 2003.
- Chasqueti, Daniel: «Uruguay 2006: éxitos y dilemas del gobierno de izquierda» en *Revista de Ciencia Política* vol. 27, edición especial, 2007.
- Chavez, Daniel y Benjamin Goldfrank (eds.): *La izquierda en la ciudad. Participación en los gobiernos locales de América Latina*, Icaria / Transnational Institute, Barcelona, 2004.
- Ciarniello, Maite, Marcela Barrios y Bolívar Moreira: «Una experiencia de Diálogo Social en el medio rural: la convocatoria al Consejo Tripartito Rural» en *Boletín Cinterfor* N° 157, 2006, disponible en <www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/157/pdf/ciarnel.pdf>.
- Ellner, Steve: «Revolutionary and Non-Revolutionary Paths of Radical Populism: Directions of the Chavista Movement in Venezuela» en *Science & Society* vol. 69 N° 2, 4/2005.
- Fox, Jonathan: «The Crucible of Local Politics» en *NACLA Report on the Americas* vol. 29 N° 1, 7-8/ 1995.
- Goldfrank, Benjamin: «Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: Éxito, fracaso y cambio» en *Revista de Ciencia Política* vol. 26 N° 2, 12/2006.
- Goldfrank, Benjamin y Aaron Schneider: «Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul» en *Latin American Politics and Society* vol. 48 N° 3, otoño de 2006.
- Goldfrank, Benjamin y Andrew Schrank: «What's Left in the City? What's Right in the Hinterland?: Urban Political Economy in Contemporary Latin America», trabajo presentado en el Encuentro Anual de la American Political Science Association, Filadelfia, agosto de 2006.
- Nylen, William: «Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil» en *Comparative Politics* vol. 34 N° 2, 1/2002.
- Nylen, William: *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2003.
- Ricci, Rudá: «Plano Plurianual: Sem Participação no Governo Lula» en Portal Ibase, <www.ibase.org.br/modules.php?name=Conteudo&pid=1913>, 26/7/2007, fecha de consulta: 24/8/2007.
- Roberts, Kenneth: *Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru*, Stanford University Press, Stanford, 1998.
- Stolowicz, Beatriz (ed.): *Gobiernos de izquierda en América Latina. El desafío del cambio*, Plaza y Valdés, México DF, 1999.
- Wampler, Brian: *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*, Pennsylvania State Press, University Park, PA, 2007.

Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?

La inseguridad es uno de los ejes del debate político latinoamericano. Su incremento se vincula a la pérdida de espacios públicos, un comportamiento social más individualista y una creciente sensación de angustia y temor. En este contexto, la ciudad ha ido perdiendo su capacidad socializadora, para convertirse en un campo de batalla. Aunque la función de control de la seguridad está a cargo de los gobiernos nacionales o estatales, en cuya órbita se encuentran las fuerzas policiales, las gestiones locales son, sin duda, las más adecuadas para trabajar en la prevención del delito. Para ello deben dejar de lado los planteos simplificadores y desarrollar políticas de largo plazo que impliquen el compromiso de la comunidad.

LUCÍA DAMMERT

■ Introducción

En América Latina, la inseguridad se ha convertido en la principal preocupación ciudadana y en el objeto de debates políticos sobre los mecanismos e iniciativas más adecuados para enfrentar su incremento. Por ende, se instaló en el centro de las campañas presidenciales de todos los procesos electorarios ocurridos en los últimos años, cuya principal característica fue la ausencia de propuestas alternativas o innovadoras frente a la problemática. De hecho, las divergencias son mínimas y los candidatos apuestan a la «mano dura» o la «tolerancia cero», propuestas a veces acompañadas de apelaciones a la «mano amigable» o la «prevención». La situación es similar en la agenda local: en

Lucía Dammert: socióloga, directora del Programa Seguridad y Ciudadanía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Chile.

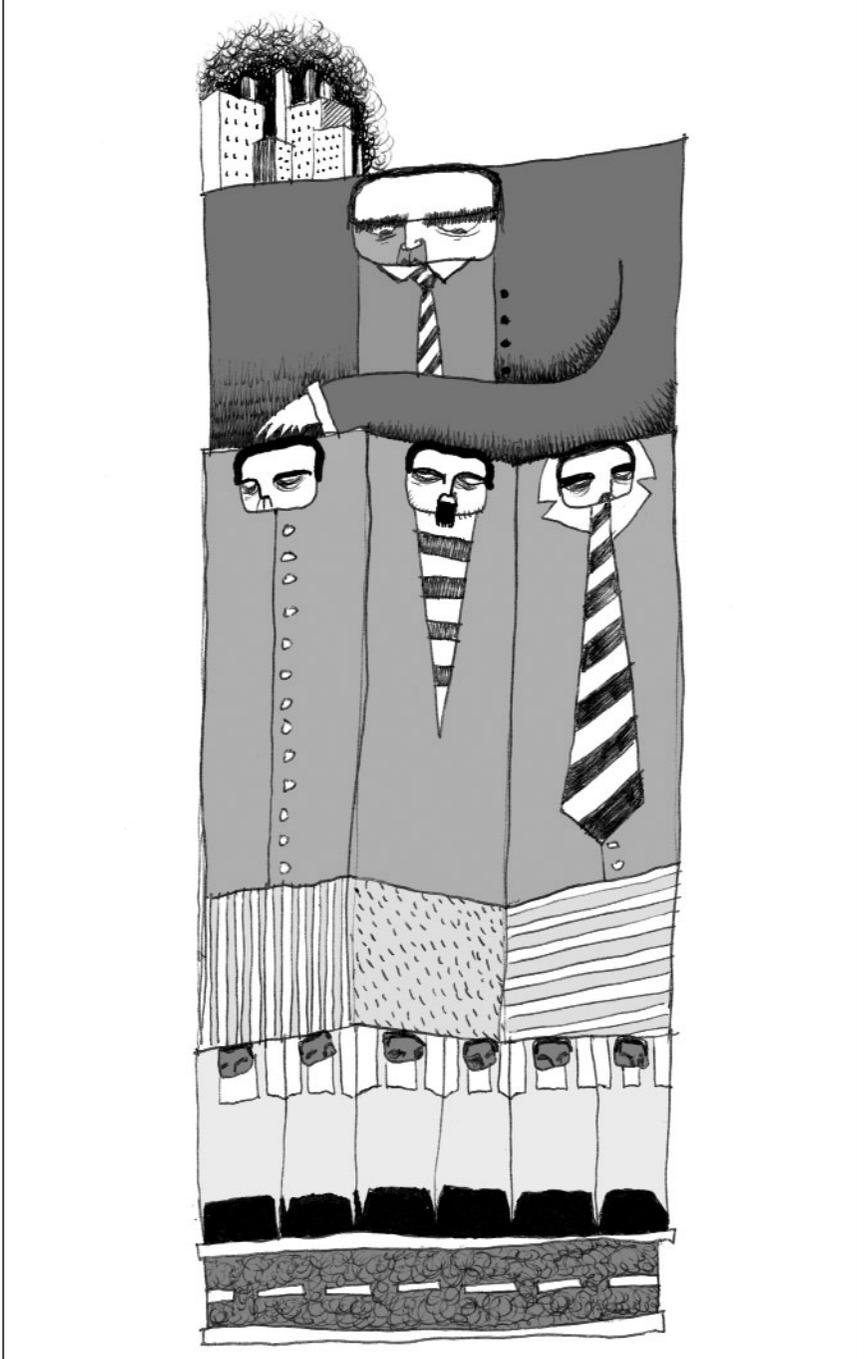
Palabras claves: seguridad, delito, gobiernos locales, prevención, América Latina.

este nivel de gobierno, la oposición cuestiona a la administración nacional por no haber logrado disminuir la delincuencia, mientras que el partido oficialista se limita a defenderse. Las iniciativas de seguridad ciudadana se centran en el patrullaje vecinal, la organización comunitaria y el trabajo con la policía como ejes de las propuestas de los programas de coaliciones de diverso color político.

Esta similitud en las propuestas indicaría una desideologización. Pero ¿es realmente un tema que no admite diferencias ideológicas? Y aún más: ¿el progresismo presenta alternativas de política a la conocida «mano dura»? Las respuestas no son sencillas. El juego político y mediático generado alrededor de la delincuencia lleva a un debate «en y para los medios», en el cual el aumento de los castigos, la mayor presencia policial e incluso la limitación de las garantías para los infractores parecen sintonizar con el estado de ánimo de la población. La prevención, aunque asumida como una necesidad y un elemento del correcto debate político, juega siempre un rol secundario. De hecho, son limitados los casos en los que las coaliciones llamadas «progresistas» han desarrollado perspectivas que pongan énfasis en los problemas sociales, ya sea el incremento de la desigualdad o el desempleo juvenil, como base del fenómeno criminal. Estas perspectivas son entendidas, en el debate político-mediático, como «garantistas» o favorables a los delincuentes, por lo que el proceso de inhibición por parte de las coaliciones progresistas es evidente.

Ahora bien, a la hora de gobernar las cosas son diferentes. Aunque hay diversos contrastes entre los gobiernos locales progresistas y los de derecha, en la mayoría de los casos se torna imposible definir una clara línea divisoria entre una y otra perspectiva. Los temas valóricos y de tolerancia a la diferencia o al uso alternativo de los espacios públicos a veces evidencian posiciones encontradas, sobre todo en cuestiones delicadas como la inclusión de grupos sociales alternativos o la regulación del comercio sexual. De igual manera, los gobiernos progresistas son más reacios al uso indiscriminado de la fuerza pública y reconocen que la delincuencia no es una opción racional sino más bien consecuencia de diversos factores socioeconómicos. Por ende, no se proponen medidas para aumentar los costos de delinquir, sino para limitar el ingreso de las personas en la ruta delictiva.

Tomando en cuenta esta situación, el presente artículo analiza las potencialidades y problemáticas que enfrenta el gobierno local (sea progresista o de derecha) para disminuir la violencia y la criminalidad. Las experiencias son múltiples y los aprendizajes, valiosos. Para lograr buenos resultados,



es necesario avanzar en el reconocimiento de los elementos que permiten implementar políticas justas y efectivas para mejorar la calidad de vida en las ciudades de América Latina.

■ Algunas definiciones previas

La violencia urbana es uno de los problemas sociales más importantes y, sin embargo, es también uno de los menos entendidos. Tal vez uno de los motivos de esta falta de correspondencia sea el hecho de que la comprensión de la violencia se genera a través de los medios de comunicación masiva, que generalmente instalan una imagen distorsionada de la realidad y proponen soluciones poco útiles para la reducción de las tasas de criminalidad. De esta manera, se tiende a confundir conflicto con violencia, violencia con criminalidad y criminalidad con sensación de inseguridad. Esta falta de claridad en la utilización de los términos origina serias consecuencias en el análisis social y tiene implicancias relevantes en la formulación e implementación de políticas públicas.

Las ciudades son un campo de relaciones y conflicto social permanente debido a la diversidad de personas e intereses que conviven en ellas.

El conflicto es consustancial con la ciudad y, por ende, proponer su desaparición solo puede plantearse desde un enfoque autoritario ■

El primer paso en este sentido es reconocer que las ciudades son un campo de relaciones y conflicto social permanente debido a la diversidad de personas e intereses que conviven en ellas. El conflicto es consustancial con la ciudad y, por ende, proponer su desaparición solo puede plantearse desde un enfoque autoritario que pretenda establecer una única mirada e interpretación de la realidad. Ahora bien, que la ciudad sea un territorio donde se potencian los conflictos no implica que sea también un

espacio donde la violencia deba reproducirse, ya que los conflictos no siempre tienen como consecuencia respuestas violentas. Lamentablemente, en la mayoría de los casos la respuesta frente al conflicto es la violencia, simbólica o efectiva. Sin duda, la clausura o el ingreso definido de acuerdo con ciertas características individuales a algunos espacios públicos, junto con la aparición de guardias privadas, constituyen muestras de la violencia simbólica que se vive diariamente en la ciudad. Pero también se observa violencia efectiva, con linchamientos de aquellos a los que se considera violentos, peligrosos

o presuntamente involucrados en algún acto delictivo. En muchos casos también hay evidencia de violencia institucional ejercida por la policía: el incremento de los casos de violencia innecesaria, e incluso de muertos civiles en «enfrentamientos» con la policía, son indicadores trágicos de esta realidad.

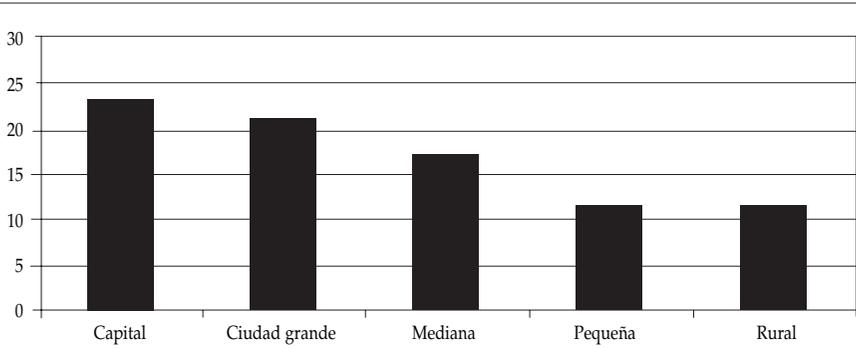
En los países de América Latina el fenómeno de la violencia urbana reviste algunas características comunes: es relativamente nuevo desde el punto de vista de su magnitud; se ha diversificado mediante la inclusión de nuevas modalidades, como el narcotráfico, el secuestro callejero y el pandillaje; incluye la emergencia de nuevos actores que van más allá de la delincuencia común, como los sicarios en Colombia; y penetra todos los dominios de la vida urbana. El sentimiento generalizado de inseguridad trae consigo cambios en el crecimiento fragmentado de las ciudades, las formas de interacción social, el uso de los espacios públicos y la utilización de la seguridad privada. De esta forma, las ciudades se caracterizan por la pérdida de espacios públicos y cívicos, el desarrollo de un comportamiento social más individualista y una creciente sensación de angustia, marginación y temor, junto a la generalización de la urbanización privada, como en el caso de los barrios cerrados, que profundiza la segregación social y espacial (Caldeira). Así, la ciudad ha ido perdiendo su capacidad socializadora para convertirse en un campo de batalla.

■ Crimen, temor e ineficiencia institucional

El incremento de la delincuencia en las principales ciudades latinoamericanas es un dato innegable. Desde inicios de los 90 se registra la presencia, cada vez más cotidiana, de diferentes episodios delictivos, la mayoría violentos. En un inicio se pensó que esta tendencia se limitaría a las ciudades grandes, especialmente a las capitales, donde las migraciones, el explosivo crecimiento poblacional y las profundas diferencias socioeconómicas explicaban esta nueva realidad. Sin embargo, en la actualidad se observa que el fenómeno impacta también en ciudades intermedias, como Mendoza (Argentina), Arequipa (Perú), Belo Horizonte (Brasil) y Santa Tecla (El Salvador), entre muchas otras. Así, el incremento de la violencia y la criminalidad se ha convertido en una característica central del proceso urbano en la región. El gráfico 1 así lo evidencia, aun con una tendencia decreciente de acuerdo con el tamaño del lugar de residencia (pero que de todos modos implica una variación poco significativa). Los resultados muestran que casi 25% de la población de las ciudades capitales de un importante número de países de la región ha sido víctima directa de algún delito en el último año.

Gráfico 1

Victimización por tamaño del lugar de residencia, 1996

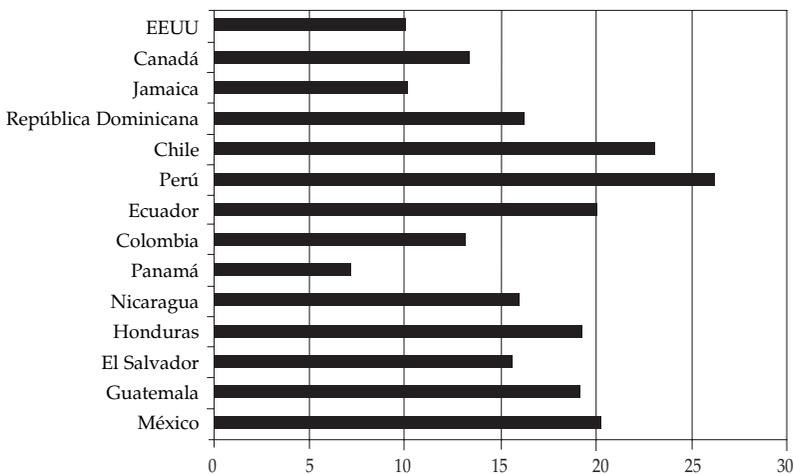


Fuente: *Barómetro de las Américas*, 2006.

Pero conviene mirar los datos con cuidado, pues la generalización del fenómeno de la criminalidad a todos los países de la región puede esconder un hecho innegable: su diversidad en cuanto a la intensidad y el impacto. Así, por ejemplo, la situación es más compleja en países como Perú y Chile que en El Salvador y Colombia (ver gráfico 2).

Gráfico 2

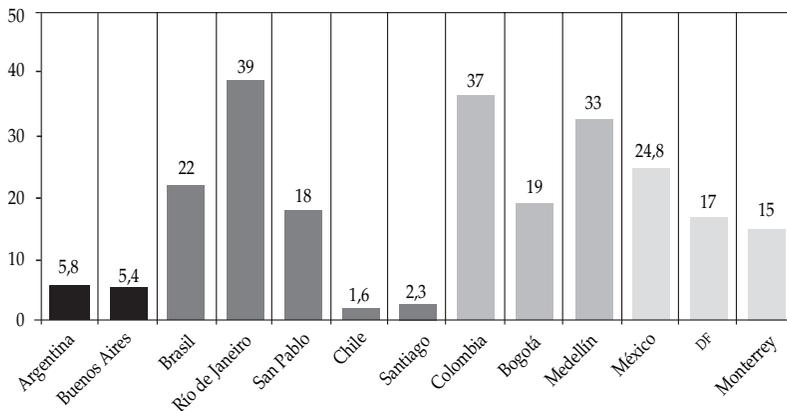
Victimización por algún delito, diversos países, 2006



Fuente: *Barómetro de las Américas*, 2006.

Ahora bien, cuando se busca analizar con más especificidad el fenómeno y se comparan los delitos más violentos (homicidios), la distribución varía significativamente. El gráfico 3 demuestra que la tasa de homicidios denunciados en Chile –donde, de acuerdo con lo mencionado anteriormente, se registra uno de los mayores niveles de victimización– es una de las más bajas del continente. Al mismo tiempo, en algunos países las tasas de homicidio en las principales ciudades no son necesariamente más altas que el promedio nacional. En relación con el primer punto, es evidente que los países con un porcentaje mayor de población víctima de algún delito y una baja tasa de homicidios enfrentan una criminalidad menos violenta concentrada especialmente en los delitos contra la propiedad. Esto corrobora la necesidad de mirar los diagnósticos comparados de forma más detallada para evitar afirmaciones erradas y políticas poco efectivas. El segundo aspecto mencionado –las altas tasas de delitos en el ámbito nacional y en las ciudades más importantes– confirma la dispersión del fenómeno.

Gráfico 3

Tasa de homicidios denunciados cada 100.000 habitantes por país y ciudad, diversos años


Fuente: elaboración propia a partir de información oficial de 2005 para Argentina, Brasil y México. La información de Chile y Colombia corresponde al año 2006.

Las causas de la criminalidad son múltiples: personales (consumo de drogas, deserción escolar, violencia doméstica), ambientales (hacinamiento, pérdida de espacios públicos, carencia de iluminación) y de contexto (altos niveles de inequidad, modelos de desarrollo excluyente). La literatura aún no ha establecido

el peso específico de cada una de ellas y no ha logrado definir de manera clara las prácticas más adecuadas para disminuir su magnitud.

Si bien la violencia y la criminalidad son fenómenos objetivos que se presentan en la vida cotidiana de la mayoría de los ciudadanos de la región, el temor o sensación de inseguridad no pueden ser obviados. La desconexión entre el temor y los delitos reales, así como las implicancias que esto genera en el espacio público (abandono) y privado (encierro y segregación), confirman la necesidad de enfrentar la percepción ciudadana de desorden, desconfianza y, sobre todo, impunidad. Esta preocupación se expresa de múltiples formas. Por un lado, el temor genera procesos de protesta social expresados en organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la temática. Estas desarrollan diversas actividades, entre las que se destacan las marchas ciudadanas en México DF, Buenos Aires y Quito, cuyas principales reivindicaciones se vincularon con la necesidad de apuntar a la prevención y, sobre todo, al control de la criminalidad. De igual forma, la población desarrolla acciones de «autoprotección» personal mediante la compra de sistemas de alarma y monitoreo, la colocación de rejas de protección e incluso la adquisición de armas. En menor medida, y generalmente bajo el auspicio del gobierno, se desarrollan mecanismos de participación ciudadana en la prevención de los delitos. Pero, además de estas acciones proactivas dentro del marco del Estado de derecho, han surgido otras, conocidas como prácticas de «justicia popular», en diferentes ciudades de la región (Snodgrass Godoy).

El marco institucional no es el mejor. La crisis de los sistemas de justicia criminal en la región se evidencia en los bajos niveles de legitimidad y confianza ciudadanas, así como en la percepción de corrupción e ineficiencia de la justicia y la policía ■

El marco institucional no es el mejor. La crisis de los sistemas de justicia criminal en la región se evidencia en los bajos niveles de legitimidad y confianza ciudadanas, así como en la percepción de corrupción e ineficiencia de la justicia y la policía. Sin duda, la emergencia del fenómeno criminal ha desnudado una realidad de ineficiencia y limitada profesionalización de las instituciones policiales para enfrentar delitos cada vez más complejos y organizados. Pero también contrastó con la precariedad de la actividad policial, que en muchos casos carece de protección social (jubilación, salud, seguros), sin mencionar coberturas familiares de educación o vivienda. Esto pone en riesgo cualquier diseño de

trastó con la precariedad de la actividad policial, que en muchos casos carece de protección social (jubilación, salud, seguros), sin mencionar coberturas familiares de educación o vivienda. Esto pone en riesgo cualquier diseño de

política que pretenda ser efectiva, tanto en el control como en la prevención del delito.

Los sistemas carcelarios merecen una mirada especial por la profunda crisis que atraviesan. La población carcelaria ha crecido enormemente en la última década en toda la región, lo cual ha generado pésimas condiciones de habitabilidad y seguridad y ha disminuido las posibilidades de rehabilitación¹. En este contexto, las cárceles se han convertido en verdaderas universidades del delito, lugares donde se organiza el crimen o espacios donde se deposita (y olvida) a la población considerada peligrosa. En algunos países las violaciones a los derechos humanos que ocurren dentro de las cárceles son invisibilizadas por el discurso de castigo desplegado por una ciudadanía temerosa.

El aumento de la inseguridad y la aparente ineficiencia de las instituciones nacionales han puesto en el primer plano la acción de los gobiernos locales para contribuir a resolver este problema. Pero ¿qué pueden hacer los gobiernos locales para controlar y prevenir el delito? En la siguiente sección se exponen brevemente los principales límites y alternativas.

■ Gobierno local: la oportunidad de la prevención

El involucramiento del gobierno local tiene el potencial de enfatizar la importancia de la prevención. Luego de los procesos de democratización y descentralización del Estado desarrollados en los 80 en América Latina, el gobierno local comenzó a jugar un papel activo en la formulación e implementación de políticas públicas. Sin embargo, las limitaciones propias de estos procesos, junto con el déficit de recursos humanos y financieros, así como la carencia de cobertura de servicios básicos a la población, han limitado la consolidación de los gobiernos locales como verdaderos protagonistas en este tema. Asimismo, en la mayoría de los países de América Latina los gobiernos locales carecen de una tradición en el tratamiento de la problemática, pues se han dedicado principalmente a otras cuestiones, como el uso del suelo, la edificación, el tránsito, el control ambiental y la habilitación de comercios e industrias. Pero a pesar de la débil vinculación histórica con esta problemática, el crecimiento de la criminalidad generó una fuerte demanda de políticas locales efectivas. En muchos casos, este reclamo ciudadano intenta articular una relación entre la sociedad civil y el Estado

1. Diversos estudios muestran índices de reincidencia de más de 60%, así como niveles de hacinamiento que superan el 150%.

en la búsqueda de propuestas de corto, mediano y largo plazo que mejoren la calidad de vida de la ciudadanía. Sin embargo, a pesar de este interés por políticas multisectoriales y transversales que articulen las diversas iniciativas vinculadas con el control y la prevención de la criminalidad, la experiencia reciente muestra un amplio abanico de iniciativas, en general de corte efectista y carente de coordinación con otros organismos del Estado (Dammert).

Los gobiernos locales enfrentan cotidianamente el reclamo ciudadano por la inseguridad. En términos generales, las medidas que pueden adoptarse para enfrentar esta situación son de tres tipos: control, prevención y rehabilitación. Las primeras, en la mayoría de países de la región, pertenecen al ámbito nacional o estadual (en los países federales), por lo que la capacidad local de intervención es muy limitada. La prevención, en cambio, es la mejor estrategia para el gobierno local. El conocimiento detallado de los problemas que enfrentan las comunidades (espacios abandonados, carencia de iluminación, aumento de la deserción escolar, entre otros) es una de las grandes ventajas de los gobiernos locales, que cuentan con una mayor capacidad de focalización de las iniciativas y, por lo tanto, constituyen una instancia propicia para la articulación con la comunidad. De igual forma, la rehabilitación es una tarea que debería ser desconcentrada y descentralizada para asegurar una mayor efectividad². Ahora bien, estos desafíos deben ser enfrentados en conjunto y de forma coordinada. La experiencia

La experiencia internacional muestra que, bien coordinadas, las tareas de control, prevención y rehabilitación generan resultados efectivos ■

internacional muestra que, bien coordinadas, las tareas de control, prevención y rehabilitación generan resultados efectivos. Así, por ejemplo, la recuperación de un espacio público en un barrio de alta vulnerabilidad delictiva requiere una mayor presencia policial que a su vez

aliente a los vecinos a participar, así como iniciativas de prevención situacional que mejoren la iluminación y la calidad del espacio cercano. Finalmente, puede ser necesario implementar programas de participación de la comunidad que permitan detectar problemas mediante el involucramiento de actores locales, como por ejemplo las iglesias.

2. En la actualidad, esta es un área de intervención prácticamente abandonada por el sector público. Las pocas iniciativas en desarrollo se vinculan principalmente a organizaciones no gubernamentales.

El reclamo por una mayor presencia policial se ha intentado enfrentar con la creación de cuerpos de patrullaje municipal, llamados Seguridad Ciudadana en Chile, Serenazgos en Perú o Guarda Municipal en Brasil. En algunas ciudades, estos funcionarios pueden portar armas y detener sospechosos, mientras que en otras su función es solo de apoyo civil a las urgencias de la población. El impacto de estas iniciativas en relación con la disminución de los delitos no parece muy relevante, aunque sí contribuyen a reducir la sensación de inseguridad y marcan una presencia municipal permanente.

Adicionalmente, muchos gobiernos locales han generado mecanismos de cooperación con las policías nacionales o estatales mediante el aporte de recursos financieros o la creación de entidades encargadas de la coordinación.

Ahora bien, el apoyo económico de algunos gobiernos locales a la institución policial es un arma de doble filo ya que, si bien puede mejorar la capacidad de cobertura policial en una determinada zona, también puede aumentar la desigualdad en la entrega de bienes públicos. Esta situación debe ser atendida para evitar que los recursos policiales se concentren en aquellos municipios que cuentan con el dinero necesario para brindar mayor infraestructura a la policía. En todo caso, bien utilizada, la cooperación del gobierno local con la policía es una importante estrategia de negociación para garantizar la colaboración permanente con las acciones que lleva a cabo el gobierno.

Pero, más allá de iniciativas como las guardias municipales, lo cierto es que el gobierno local enfrenta importantes limitaciones para el desarrollo de estrategias de control. Lo contrario ocurre con la prevención. De hecho, la literatura internacional coincide en que es el gobierno local el que mejor puede diseñar e implementar este tipo de iniciativas. El conocimiento directo de los problemas que aquejan a la población es un elemento que es necesario tomar en cuenta para el diseño de planes de acción que busquen focalizar las intervenciones en aquellos territorios o personas que más lo necesitan. Por eso el gobierno local constituye el actor preventivo por excelencia, porque es el único que puede articular las medidas orientadas a mejorar la calidad de vida urbana (iluminación, espacios públicos, transporte) con aquellas directamente vinculadas con la criminalidad (prevención del consumo de drogas y alcohol y violencia doméstica, entre otros). El costo de estas intervenciones y la expectativa de resultados de largo plazo son elementos que deben ser considerados desde el inicio y que evidencian la necesidad de un trabajo coordinado con el gobierno nacional, si se quiere dotar de sustentabilidad a esta estrategia. El riesgo es que la prioridad asignada a la inseguridad en el discurso y en la

agenda política limite aquellas iniciativas consideradas de «mano blanda», que no generan resultados evidentes durante una determinada gestión. Esto hace necesario un serio compromiso de los actores de la sociedad civil para que apoyen medidas que quizás no produzcan un impacto inmediato, de modo de establecer mecanismos de continuidad basados en diagnósticos participativos y consejos ciudadanos activos.

■ Debilidades y posibilidades

Las iniciativas son diversas. Sin embargo, resulta extraño que, a pesar de que muchos estudios resaltan la falta de resultados claros en cuanto al impacto sobre el delito de las medidas de prevención comunitaria, estas constituyan la práctica más común. Dos de los ensayos más destacados sobre esta temática resaltan que «hay poco éxito sostenible de estas iniciativas» (Crawford, p. 155) y que «no hay programas que evidencien éxito comprobado» (Sherman). Esto se explica por la falta de claridad en los indicadores que pueden utilizarse para cuantificar el impacto de las medidas; es decir, no existe una identificación precisa de aquellos indicadores que pueden confirmar la disminución de los delitos, como tampoco de aquellos vinculados a la sensación de inseguridad en la población, la desconfianza ciudadana en las instituciones policiales o el aumento del involucramiento de la ciudadanía en acciones comunitarias. A pesar de estas debilidades, la importación de políticas públicas hacia América Latina no tomó en cuenta estos déficits. Es natural entonces que hoy se enfrenten problemas, dudas y desconocimiento sobre su impacto y su utilidad.

Además, estas iniciativas se caracterizan por su parcialidad, su corta duración y, en algunos casos, porque desaparecen del escenario político sin que haya concluido el proceso de implementación. Si bien su origen responde a una reacción estatal ante las críticas a la policía, a la desconfianza sobre su capacidad para disminuir el delito e incluso a la necesidad de responsabilizar a la comunidad, lo cierto es que los planes nacionales elaborados «constituyen más bien operaciones con fines políticos y electorales» (Rico/Chinchilla, p. 83). Esta debilidad en el diseño y la evaluación de las iniciativas, junto con la insuficiencia de recursos materiales y humanos y la falta de estudios sobre el tema, además de la participación restringida de la población, ha generado muchas críticas a la idea del involucramiento de la comunidad en la prevención.

Pero a pesar de las limitaciones mencionadas, es posible encontrar algunos elementos claves detectados en algunas experiencias prometedoras desarrolladas en la región. En primer lugar, se destaca la importancia de un liderazgo

personal e institucional fuerte encarnado en la figura del alcalde. Los casos de Bogotá y Medellín (Colombia), Santa Tecla (El Salvador), Distrito Federal (México), Peñalolén y Puente Alto (Chile), así como Quito y Guayaquil (Ecuador), muestran la importancia de este tipo de compromiso personal con la temática. Ciertamente, los énfasis son diferentes: en algunos casos se pone de relieve la necesidad de encarar la violencia y la criminalidad desde una perspectiva preventiva, mientras que en otros se proponen políticas centradas en el fortalecimiento de la fuerza policial, pero con una participación directa que permite consolidar una intervención sustentable. Representantes de corrientes políticas ideológicamente opuestas han liderado experiencias relevantes, por lo que no puede considerarse una estrategia propia de la izquierda o la derecha.

Un segundo elemento importante para que los gobiernos locales tengan éxito en el desarrollo de estrategias contra la inseguridad es la continuidad. La generación de consensos políticos que sostengan las iniciativas más allá del periodo de gobierno de un determinado partido o sector es una de las tareas más complejas, debido a la necesidad de cada líder político de dejar su propia «huella». La continuidad en el caso de Bogotá, durante las gestiones de Mockus, Peñalosa y nuevamente Mockus, es un hecho que no se repite con frecuencia. Incluso si se suceden alcaldes del mismo partido político, las refundaciones y los renombramientos son constantes. En la mayoría de los casos las políticas no han alcanzado a instalarse cuando ya empiezan a ser modificadas o directamente desmanteladas. En este punto tampoco se encuentran diferencias entre los gobiernos de derecha, centro o izquierda.

Un elemento importante para que los gobiernos locales tengan éxito en el desarrollo de estrategias contra la inseguridad es la continuidad ■

El tercer elemento es la necesaria modernización y profesionalización del aparato municipal. La reciente emergencia de esta problemática se explica por la falta de recursos humanos capacitados para enfrentar el problema y definir políticas integrales y efectivas. Para ello es necesario desarrollar diagnósticos y planes de seguridad en el ámbito local como herramienta fundamental para la implementación de iniciativas eficientes de prevención del delito, así como la conformación de consejos con la participación de actores municipales y de la sociedad civil. Se trata sin duda de un proceso lento, que debe enfrentar problemas constantes. Sin embargo, las experiencias exitosas fueron justamente aquellas que realizaron cambios en la estructura municipal, implementaron

procesos de reingeniería organizacional y contrataron personal especializado. En ese sentido, si bien inicialmente los conceptos de eficiencia y eficacia en la gestión municipal fueron patrimonio de los partidos de derecha, han sido asumidos también por aquellos gobiernos progresistas que reconocen que la mejor política pública se vincula al uso eficiente del dinero y la necesaria racionalidad de la burocracia estatal.

Otro elemento importante es considerar la prevención como un mecanismo educativo, metodológico y de gestión. En Bogotá, por ejemplo, se implementaron iniciativas especialmente dirigidas a vincular a las comunidades con el tema de la inseguridad. Una de ellas fue la creación de las Escuelas de Seguridad Ciudadana, donde se capacitó a la comunidad, con apoyo de la Policía Metropolitana, en temas de seguridad y convivencia, con el objetivo de mejorar los comportamientos ciudadanos e incentivar a los líderes capacitados a que orienten a sus comunidades en la prevención del delito. De igual forma, se impulsó la creación de Frentes Locales de Seguridad, organizaciones de carácter comunitario que integran a vecinos por cuadra para que enfrenten el miedo, la apatía, la indiferencia y la falta de solidaridad frente a los actos violentos. Asimismo, en 1999 se creó la Policía Comunitaria, con el objetivo de acercar al policía a la comunidad y propiciar una cultura de seguridad ciudadana en el barrio. Finalmente, en 2001, con el apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá, se inició el programa Zonas Seguras, que definió ciertas áreas de la ciudad que, por la cantidad de personas que circulan cotidianamente o por constituir centros de comercio, ofrecían mayores oportunidades para el delito.

Finalmente, las políticas de prevención por parte de los gobiernos locales hacen necesaria la creación de equipos de trabajo. Un ejemplo es Medellín. Si bien las características de la violencia presente en esta ciudad limitan su comparación con otras, es interesante observar que la participación de la comunidad es posible aun en contextos de alta violencia. En Chile, el Programa Comuna Segura desarrolló un proceso en esta línea, mediante la contratación de un secretario técnico que ayuda a la elaboración de un diagnóstico y un plan de trabajo en el nivel local con la participación de la comunidad. Esta decisión ha sido adoptada por gobiernos pertenecientes a las dos coaliciones que existen en Chile, tanto de izquierda como de derecha.

■ Desafíos

Los desafíos son múltiples y se basan en el reconocimiento de los aprendizajes realizados en la última década en América Latina. El gobierno local puede y

debe asumir el liderazgo necesario para instalar la prevención en el centro de la agenda pública de seguridad. Esto, a su vez, supone avanzar en procesos de descentralización de la toma de decisiones en una temática que tiene características locales específicas, lo cual tendrá que ir de la mano de mejores mecanismos de coordinación interinstitucional entre los diversos niveles de gobierno y dentro de cada uno de ellos.

El análisis de las experiencias exitosas y prometedoras muestra la necesidad de consolidar políticas integrales de Estado que permitan una implementación de mediano y largo plazo para que generen los resultados esperados. En ese sentido, continuar con la banalización del debate a través de los medios de comunicación masiva es un peligro para la sociedad en su conjunto.

La criminalidad nace en un campo sembrado de desigualdades, falta de oportunidades, segregación, adicciones y negocios internacionales como el narcotráfico, que no serán resueltos con la construcción de más cárceles o el aumento de los castigos. Por el contrario, la experiencia analizada muestra la urgencia de crear mecanismos de prevención y control del delito desde una perspectiva inclusiva e integradora, que permita mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos de la región. ☐

Bibliografía

Barómetro de las Américas, 2006, <<http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/>>.

Caldeira, Teresa: *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo*, University of California Press, Berkeley, 2000.

Crawford, Adam: *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*, Clarendon Press, Oxford, 1997.

Dammert, Lucía: *Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos?*, Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile, 2001.

Rico, José María y Laura Chinchilla: *Seguridad ciudadana en América Latina, Siglo XXI*, México, 2003.

Sherman, Lawrence: «Trust and Confidence in Criminal Justice» en *National Institute of Justice Journal* N° 248, 2002, pp. 22-31.

Snodgrass Godoy, Angelina: «Lynching and the Democratization of Terror in Postwar Guatemala» en *Human Rights Quarterly* N° 24, 2002, pp. 640-661.

Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana

La creciente velocidad con la que mueven enormes masas de capital, el debilitamiento de la intervención estatal en la gestión urbana y la competencia entre ciudades que buscan atraer inversiones han potenciado la importancia de los negocios inmobiliarios en el desarrollo urbano. El fenómeno, de alcance mundial, se verifica también en diversas ciudades de América Latina. Estas inversiones se orientan a construir grandes complejos comerciales, modernos edificios de oficinas y lujosas residencias que, aunque pueden contribuir al crecimiento de la ciudad, también profundizan la fragmentación y las desigualdades territoriales.

CARLOS A. DE MATTOS

Desde las tres últimas décadas del siglo pasado, un conjunto de cambios ha afectado sustantivamente la organización y el funcionamiento, así como la morfología y el paisaje, de un número creciente de grandes ciudades en todo el mundo. En general, estos cambios han sido considerados por la mayoría de los especialistas en cuestiones urbanas como el resultado del impacto de la nueva dinámica económica. Por el contenido y el alcance de las tendencias que caracterizan el proceso, este ha sido calificado como una nueva «revolución urbana» (Ascher).

Si bien muchos de esos cambios ya habían comenzado a esbozarse en etapas anteriores de la evolución del capitalismo, su manifestación actual implica

Carlos A. de Mattos: profesor e investigador del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile; director de la *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)*.

Palabras claves: globalización, capitales, inversiones inmobiliarias, ciudades, América Latina.

Nota: una primera versión de este texto fue presentada en el Seminario Internacional «Gobernanza, Poder e Instituciones en los Espacios Metropolitanos», realizado en Santiago de Chile el 2 y 3 de octubre de 2006.

importantes diferencias, tanto cuantitativas como, sobre todo, cualitativas. Uno de los cambios que ha tenido mayor incidencia en la actual revolución urbana es el generado por el aumento de las inversiones inmobiliarias privadas. Este incremento permite afirmar que las ciudades están viviendo una aguda intensificación de la mercantilización del desarrollo urbano.

En una primera aproximación, el fenómeno solamente puede entenderse en el marco de la creciente movilidad del capital producida por la globalización financiera que comenzó a procesarse e intensificarse en las últimas décadas del siglo pasado, y se profundizó bajo los efectos combinados de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y la aplicación de políticas de liberalización económica, desregulación y apertura externa. En este escenario, la recuperación del crecimiento económico en numerosas ciudades imbricadas en la dinámica globalizada las ha convertido en escenarios privilegiados para la valorización de los capitales móviles.

Ahora bien, ¿cuáles son las tendencias específicas de esa dinámica que permiten hablar de la creciente importancia de los negocios inmobiliarios como un fenómeno diferenciado respecto de la fase anterior? Tres tendencias, constitutivas de la nueva fase de modernización capitalista que se configuró a partir de la crisis del fordismo, aparecen como la causa principal del desencadenamiento y el fortalecimiento de la mercantilización del desarrollo urbano:

- En primer lugar, la incontenible financierización de la economía mundial que, con el estímulo de las políticas de desregulación, privatización y liberalización, cobró mayor impulso desde mediados de los 70 (Chesnais; Strange). Esto generó un sustantivo aumento de la oferta de capital, una parte importante de la cual se orientó hacia la inversión inmobiliaria.
- En segundo lugar, el abandono de los esfuerzos por promover una planificación urbana racionalista, normativa y centralizada, y su reemplazo por un enfoque en el que priman los criterios de neutralidad y subsidiariedad del Estado. Esto contribuyó a consolidar una situación en la que las decisiones y las acciones privadas pueden desplegarse con mucha más autonomía y libertad que en el pasado.
- Finalmente, la generalización, en el marco de este nuevo enfoque de gestión urbana, de estrategias de competitividad urbana y *city marketing*, mediante las cuales las autoridades de un número creciente de ciudades buscan, explícita y deliberadamente, atraer capitales externos. Esto ha contribuido a aumentar la inversión inmobiliaria privada y potenciar su rol en la transformación urbana y metropolitana.

Estas tres tendencias explican que la actual situación, radicalmente diferente de la de la ciudad industrial, se caracterice por la creciente importancia del papel de la inversión privada y, consecuentemente, por la imposición de una lógica más estrictamente capitalista en el desarrollo urbano.

Al mismo tiempo, esta situación está relacionada con el impulso, con diverso énfasis e intensidad según los países, de un conjunto de reformas estructurales, orientadas fundamentalmente por los postulados de un nuevo discurso teórico-ideológico que se impuso en simultáneo con el avance de la globalización (Lora/Panizza). En este contexto, la mayoría de los países latinoamericanos fue escenario de un experimento, bautizado generalmente con el eufemismo de «ajuste estructural», que generó diversos cambios sustantivos en política económica, que más tarde se formalizaron bajo la etiqueta del «Consenso de Washington» (Williamson).

Como parte de este proceso, se observa un incremento de los negocios inmobiliarios en las principales ciudades, lo cual ha generado un efecto decisivo en la metamorfosis urbana. Ese es el tema de este trabajo.

■ Globalización financiera e inversiones inmobiliarias

Como ya se ha señalado, el primer cambio importante que ha contribuido a intensificar la convergencia de un volumen creciente de capitales móviles hacia

**El primer cambio importante
que ha contribuido a intensificar
la convergencia de un volumen
creciente de capitales
móviles hacia las grandes ciudades
es la financierización
de la economía mundial ■**

las grandes ciudades es la financierización de la economía mundial. Iniciada en la década de 1970, se consolidó y profundizó posteriormente con la aplicación de las políticas de liberalización y desregulación. Desde entonces, la organización y el funcionamiento de la economía mundial han estado asociados a un persistente incremento

de los flujos de capital, lo cual fue impulsado por una gran variedad de mecanismos e instrumentos introducidos y perfeccionados bajo la propia dinámica de la globalización financiera.

Estos mecanismos e instrumentos (fondos de pensiones, fondos mutuos, seguros, fondos bancarios, *hedge funds*, sociedades de inversión, etc.) han permitido movilizar cotidianamente, y en tiempo real, una enorme masa de capitales de diversa procedencia hacia los más variados destinos. Como afirma Plihon,

al abolir las fronteras nacionales, la liberalización financiera ha creado las condiciones para una circulación de los capitales sin trabas, a escala internacional. Las NTIC (nuevas tecnologías de la información y la comunicación) han amplificado esta evolución permitiendo a los capitales desplazarse a la velocidad de la luz a través del planeta. La liberalización financiera y las NTIC han abolido las dimensiones espacio-temporales: los capitales circulan instantáneamente y por todos los lugares. Es el triunfo de la economía virtual a gran velocidad. (2001, p. 43.)

En este contexto, los flujos de capital traspasan cada vez con mayor facilidad las fronteras nacionales, que aumentan su porosidad. Y es que, además de los cambios impuestos por la globalización, los propios Estados nacionales han implementado medidas para desnacionalizar ciertos componentes particulares de lo nacional, con el deliberado propósito de permitir su articulación a los circuitos globales (Sassen, p. 18). En sintonía con la lógica de la globalización, los gobiernos han buscado instaurar un *level playing field* en sus respectivos territorios, es decir, «un terreno de maniobras que permita el libre despliegue de las estrategias de las empresas, sea para ampliar el mercado, sea para minimizar los costos, sea para las dos cosas a la vez» (Michalet, pp. 107-108).

Bajo estas reglas del juego, la nueva geografía se articula en torno de circuitos «desnacionalizados» y «desfronterizados». Las grandes ciudades –y, en especial, las grandes regiones urbanas conformadas en torno de ellas– constituyen los focos principales de acumulación y crecimiento de la economía mundial (Brenner).

En esta dinámica, al tiempo que los capitales aumentan aceleradamente su movilidad por un espacio cada día más extenso, también incrementan su autonomía, respecto tanto a las indicaciones públicas como al movimiento de mercancías. La consecuencia es la consolidación de una situación en la que, como afirma Peyrelevade (2005, pp. 58-59), «el capitalismo financiero, habiéndose impuesto por todas partes, se ha liberado en todos lados del poder político y de sus variaciones nacionales para transformarse en el principio indiscutido de la organización económica de las sociedades».

Esto significa que el nuevo modelo de acumulación y crecimiento ha profundizado, prácticamente a escala mundial, la dependencia estructural de las sociedades respecto al capital (Przeworski). En términos esquemáticos, esto puede resumirse en la forma siguiente: en una sociedad que evoluciona en esta dirección el crecimiento económico es un requisito obligado para elevar el ingreso y, por lo tanto, satisfacer las necesidades básicas de la población. El crecimiento, a su vez, está condicionado esencialmente por los niveles de inversión, y esta depende de la tasa de ganancia a la que aspiran los propietarios del capital. Los niveles

de inversión de un determinado lugar están definidos por las condiciones para la valorización del capital que dicho lugar pueda ofrecer. En esa situación, frente a la creciente autonomía de los flujos de capital para escoger hacia dónde dirigirse, los lugares solo pueden incrementar su capacidad de atracción –atractividad– mejorando las posibilidades de valorizar esos capitales.

En esta dinámica estructural, se produce una incontrolable intensificación de los flujos financieros a través de las fronteras nacionales, una parte significativa de los cuales se destinó a la inversión en bienes raíces, especialmente en aquellas ciudades en las que se preveía un mayor crecimiento económico. En otras palabras, el aumento de la inversión inmobiliaria fue estimulado por la recuperación del crecimiento de ciertas ciudades, evaluadas por los potenciales inversores como lugares recomendables para la obtención de tasas de retorno más elevadas que las que podían ofrecer otros destinos. Como se destaca en una nota publicada en *The Wall Street Journal*, «la teoría detrás de estas inversiones globales es que, a medida que estas naciones estabilizan y modernizan sus economías, se convierten en lugares más seguros para invertir y con precios inmobiliarios que continuarán en alza» (LeVine/Haughney).

El incremento del excedente disponible de capitales para la inversión inmobiliaria también se debe a que se trata de un medio idóneo para el reciclaje de dinero procedente del crimen organizado y, en particular, del narcotráfico (Strange), un aspecto no despreciable a la hora de explicar el crecimiento de los flujos orientados en esta dirección. Al respecto, como consigna el Informe 1997-1998 del Grupo de Acción Financiera sobre Blanqueo de Capitales (GAFI),

el sector inmobiliario entra hoy plenamente en la esfera de las actividades fraudulentas de los blanqueadores. Las inversiones de capitales ilícitos en el sector inmobiliario constituyen un método clásico y probado para blanquear dinero sucio, particularmente en los países del GAFI dotados de estabilidad política, económica y monetaria. El blanqueo puede ser operado por transacciones inmobiliarias realizadas en cadena para impedir que se rastree el origen ilícito de los fondos, por inversiones de capitales criminales en complejos inmobiliarios turísticos o de esparcimiento que les confieren una apariencia de legalidad. (GAFI, punto 59.)

Pero más allá del origen de los capitales, lo central es que una parte importante de estos ha llegado a lugares de alto crecimiento económico y bajo riesgo, sitios recomendables para los negocios inmobiliarios. Diversas ciudades latinoamericanas han sido consideradas como destinos particularmente atractivos, especialmente en países como Argentina, Brasil, Colombia, Costa

Rica, Chile, México, Panamá y Perú. Así, por ejemplo, los flujos de capitales externos destinados a inversiones inmobiliarias en Brasil han sido destacados por algunos medios de prensa como un hecho que comienza a llamar

la atención: «ahora, españoles, portugueses, ingleses, canadienses y americanos –por citar solo algunos– están alterando los rasgos del sector inmobiliario en Brasil al colocar (literalmente) camiones de dinero en la construcción y compra de terrenos, hoteles de lujo, fábricas y almacenes. Los números son impresionantes. Juntos, van a traer cerca de mil millones de dólares para inmuebles en Brasil a lo largo de este año» (Carvalho).

Diversas ciudades latinoamericanas han sido consideradas como destinos particularmente atractivos, especialmente en países como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Panamá y Perú ■

Al mismo tiempo, junto con el persistente incremento de los flujos de capital, de origen tanto interno como externo, se ha observado, especialmente en los países mencionados, un aumento de la demanda de una amplia variedad de productos inmobiliarios por parte de familias y empresas. Esta nueva realidad, especialmente relevante en las grandes ciudades que exhiben tasas de crecimiento elevadas o estables, genera una transformación de sus respectivos paisajes urbanos. Entre estos nuevos productos inmobiliarios se destacan los denominados «grandes proyectos urbanos» que, como se verá más adelante, dejan una especial impronta en las ciudades y generan un impacto relevante en su organización y funcionamiento.

Pero los efectos, aunque importantes, son limitados. Dado que la mayor parte de las grandes inversiones inmobiliarias se ha orientado a satisfacer los requerimientos de los sectores más solventes, ellas se han concentrado solo en ciertas zonas, en desmedro de las áreas habitadas o utilizadas por los sectores de menores recursos. Esto ha contribuido a profundizar las desigualdades que caracterizan la configuración socioterritorial de estas ciudades.

En general, el crecimiento de las inversiones en diferentes aglomeraciones metropolitanas inmersas en el proceso de globalización ha generado un crecimiento desmesurado de la oferta inmobiliaria, generalmente acompañado por un sostenido aumento de los precios de la tierra y de los bienes raíces, lo que en muchos casos ha producido importantes distorsiones en los mercados respectivos. Un ejemplo de esta sobreespeculación inmobiliaria es la explosión de Bangkok de 1997, origen de la crisis económica asiática (Charmes).

Otro caso es la reciente crisis hipotecaria en Estados Unidos. Aunque no se trata de ejemplos latinoamericanos, ambos casos permiten evaluar la importancia que la inversión inmobiliaria ha cobrado en la dinámica económica global en las últimas décadas.

■ Subsidiariedad estatal y nueva gestión urbana

La adopción de los criterios de subsidiariedad estatal y el consiguiente repliegue del intervencionismo en la gestión urbana constituyen otro de los factores

La adopción de los criterios de subsidiariedad estatal y el consiguiente repliegue del intervencionismo en la gestión urbana constituyen otro de los factores que contribuyeron a estimular los negocios inmobiliarios en numerosas ciudades latinoamericanas ■

que contribuyeron a estimular los negocios inmobiliarios en numerosas ciudades latinoamericanas. Esto es consecuencia del agotamiento de las propuestas keynesianas que habían ganado influencia desde fines de la crisis de 1929 y que postulaban la necesidad de una intervención exógena en el mercado para controlar o regular los desequilibrios generados por el desarrollo capitalista. Superado este modelo, comenzó a imponerse un

discurso teórico-ideológico que reivindicaba la liberalización y la desregulación económica.

La convicción era que las recetas basadas en una mayor intervención estatal no resultaban efectivas para conducir o regular los procesos de cambio en sociedades crecientemente complejas, tanto en el ámbito nacional como en el urbano (De Mattos). A medida que esta idea se fue imponiendo se produjo el abandono, hoy prácticamente total y definitivo, del enfoque del urbanismo racionalista, en especial el promovido por Le Corbusier y la Carta de Atenas. Esta perspectiva fue reemplazada por las concepciones sobre *governance* y planificación estratégica, que revalorizan el papel del mercado en la regulación de la vida económica y la participación consensuada de los principales actores involucrados en las prácticas sociales.

La convicción dominante desde entonces es que el manejo de los procesos económicos y sociales debe regularse por el libre juego de las fuerzas del mercado mediante el principio de subsidiariedad estatal. Esto significa, básicamente, que «el Estado debería sujetar sus funciones a un esquema de racionalidad económica en el que estarían claramente diferenciadas las actividades públicas

y el nuevo papel del capital privado, núcleo de las capacidades y la iniciativa individual». Por consiguiente, se debería tender a consolidar un Estado «que en materia económica solo se encargara de regular, supervisar y vigilar que las relaciones de mercado se realizaran de acuerdo con los marcos legales establecidos» (Huerta Moreno, pp. 145-146).

El resultado de este enfoque fue una drástica reducción de la intervención y de la inversión pública y un renovado protagonismo del capital privado. Esta perspectiva de administración urbana hizo que, como señaló David Harvey, se pasara de una concepción que suponía un manejo de corte gerencial a otro de tipo empresarial, bajo el supuesto de que los «beneficios positivos serán obtenidos por ciudades que asuman una postura empresarial en relación con el desarrollo económico» (1989, p. 4).

El abandono de las ideas y las propuestas «gerencialistas» se evidencia en el convencimiento acerca de la inoperancia del urbanismo racionalista y el creciente consenso en cuanto a que, como sintetiza Jean Remy (2001, p. 5), «la coherencia del proceso no se deriva de una imposición de una doctrina urbanística bajo la coacción de la autoridad», puesto que «la autoridad política no es la única base de una racionalidad espacial, detrás de la cual no se encontraría más que el caos», tal como había sido postulado por el urbanismo racionalista. A partir de estas nuevas premisas, se llegó a la conclusión de que «la intervención política y urbanística tiene mucho más peso si se inserta en un proceso que toma fuerza independientemente de ella» (ibíd., p. 5). Es natural entonces que la nueva política urbana comenzara a actuar de acuerdo con ese «proceso que toma fuerza independientemente de ella». La idea, en suma, es que la viabilidad de cualquier proceso urbano solo podrá asegurarse en la medida que sus objetivos no sean contradictorios con la dinámica social predominante.

Esta forma de concebir las prácticas sociales, que descarta la posibilidad de una planificación normativa, tiene su fundamento en el reconocimiento de que «los procedimientos practicados por los poderes públicos no son sino uno de los componentes de procesos en los que se combinan, según modalidades muy diversas, lógicas públicas y lógicas privadas, evoluciones 'espontáneas' e intervenciones planificadas, racionalidad técnica y elecciones políticas, *expertises* científicas y compromisos militantes, programación y concertación, etc.» (Grafmeyer, p. 111). Esta nueva perspectiva, que implica un cambio radical con respecto a las ideas y a las prácticas del siglo pasado, contiene las bases sobre las que se sustenta el concepto de gobernanza, que ahora tiende a imponerse como fundamento para la gestión pública en sociedades complejas y democráticas.

La descentralización ha permitido que las administraciones locales dispongan de facultades más amplias para negociar directamente con los capitales privados las condiciones requeridas por estos para aumentar allí sus inversiones ■

Complementariamente, y conforme a las ideas centrales del nuevo discurso ideológico dominante, se impulsaron medidas de descentralización política y administrativa, que se consideran mecanismos adecuados para acotar las atribuciones del Estado central en beneficio de la sociedad civil y de las comunidades locales. En general, la descentralización ha permitido que las administraciones locales dispongan de facultades

más amplias para negociar directamente con los capitales privados las condiciones requeridas por estos para aumentar allí sus inversiones. La descentralización ha terminado por constituir un camino apropiado para el mejor desarrollo de los negocios inmobiliarios.

En efecto, al destrabar, estimular y sostener las acciones de las fuerzas sociales con más capacidad para concretar las intervenciones que, por su magnitud e importancia, tienen mayor incidencia en el desarrollo de las ciudades, se consolidaron condiciones muy favorables para que estos capitales operen con creciente autonomía. Esto ha hecho que los negocios inmobiliarios jueguen un papel todavía más importante que el que habían tenido en el pasado. Como destacan Adriana Bernardes da Silva y Ricardo Castillo en referencia a Brasil, «en algunas regiones metropolitanas, verdaderos mosaicos de poderes públicos locales, la competencia entre diversas municipalidades conduce a una superoferta de este tipo de mercancía, inmovilizando capitales en construcciones ociosas» (2007, p. 49).

Por lo tanto, la gestión «empresarialista» ha podido cumplir con su propósito de remover, debilitar o neutralizar las regulaciones establecidas en la época en que el urbanismo racionalista se había propuesto, aun con escasos resultados, controlar o regular el desarrollo urbano. Esto ha permitido estructurar un escenario mucho más ventajoso para el despliegue de «la multitud de procesos privados de apropiación de espacio» (Topalov, p. 20) que marcan la esencia de la urbanización capitalista. En definitiva, esto significa que los cambios en la orientación y el contenido de la gestión lograron establecer un escenario más favorable a ciertas tendencias congénitas al desarrollo urbano capitalista que, si bien habían estado presentes en fases anteriores, no habían alcanzado la intensidad actual. Es posible concluir, por consiguiente, que la

aplicación de políticas concebidas según este enfoque alternativo fortaleció aún más la vigencia de una lógica de urbanización intrínsecamente capitalista en los procesos de transformación urbana y metropolitana.

■ Competitividad de las ciudades y atractividad urbana

El tercer factor –además del impacto de la globalización financiera y el nuevo enfoque de gestión urbana– que mejoró las condiciones para los negocios inmobiliarios fue resultado de la competencia por la inversión externa entre los gobiernos de diferentes ciudades. Aunque en cierta forma las ciudades siempre han estado en competencia, lo novedoso ahora es que la competitividad interurbana es un componente central de la gestión urbana.

En lo fundamental, los gobiernos locales han justificado sus estrategias de *city marketing* mediante el supuesto de que un mayor flujo de capitales (así como también la presencia de nodos de empresas y de visitantes globales) constituye un requisito para incrementar la capacidad productiva y el crecimiento. Esto, a su vez, sería una condición necesaria para aumentar los niveles de empleo y de ingreso y, por último, para asegurar una mejor calidad de vida para los habitantes.

En concordancia con estos objetivos, por lo general las inversiones inmobiliarias han sido altamente valoradas por las administraciones urbanas, al considerar que inducen la activación de la industria de la construcción, y a su vez esta, por sus efectos en términos de encadenamientos productivos y por su capacidad para generar empleos, beneficiaría el crecimiento general de la ciudad. Por estas razones, se ha tendido a establecer condiciones especialmente favorables (y permisivas) para la atracción de inversiones de esta naturaleza.

Desde otro punto de vista, el *city marketing* se fundamenta en el reconocimiento de que el avance de las tendencias a la «desfronterización» que afecta a los recursos de alta movilidad –y en especial al capital– ha permitido escoger con mucha más autonomía que en el pasado los lugares de destino, en un espacio de acumulación que ha ido adquiriendo cobertura mundial y en el que, por lo tanto, cada día hay muchos más competidores en pugna. Frente a ello, cada lugar trata de potenciar su capacidad para atraer los flujos de capitales móviles. Como afirma Harvey, «las inversiones toman crecientemente la forma de una negociación entre el capital financiero internacional y los poderes locales, y estos hacen todo lo que está a su alcance para maximizar la atractividad local como un aliciente para el desarrollo capitalista» (1989, p. 5).

Al generalizarse estas estrategias, se configuró una situación mucho más propicia para el despliegue de los capitales interesados en los negocios inmobiliarios: por un lado, un número creciente de potenciales inversores buscaban lugares que les ofreciesen mejores condiciones para valorizar sus capitales, al tiempo que, por otro lado, una cantidad también creciente de lugares intentaba atraerlos. Esto es, la disponibilidad y oferta de capitales para este tipo de inversión aumenta conjuntamente con la demanda por ellos.

Sin embargo, cuando se analizan las motivaciones de los inversores inmobiliarios, no hay que soslayar que, como señala Chris Hamnett, «el sector privado, con conocimiento de causa, no realiza inversiones no rentables, sin importar lo socialmente loables o deseables que puedan ser, y las principales opciones para los gobiernos locales son a menudo tratar de oponerse a los desarrollos privados o trabajar con ellos» (2003, p. 14). En base a esta idea, no hay dudas de que, en una economía capitalista, quienes invierten en respuesta a los estímulos que ofrecen estas estrategias lo hacen motivados por objetivos que no son ni la generación de empleos, ni el mejoramiento de la calidad de vida de las ciudades de destino, sino, lisa y llanamente, la posibilidad de aprovechar las ventajas que cada ciudad puede ofrecer para realizar buenos negocios.

No obstante, pese a todo, hay abundantes ejemplos que indican que cada día más administraciones urbanas promueven estrategias de esta naturaleza, muchas veces mediante ambiciosos programas de cosmética urbana, que se considera un componente imprescindible para promover a la ciudad respectiva en la vitrina de la red global de ciudades. Por ello mismo, los destinos inmobiliarios más ofrecidos incluyen escenografías urbanas que buscan mejorar el marketing internacional de la ciudad. Y son justamente esos destinos los que resultan más atractivos para los capitales móviles, teniendo en cuenta los retornos que las propias estrategias de competitividad urbana se encargan de ofrecer. Esto, por supuesto, les otorga poca importancia a temas como la vivienda popular o la infraestructura básica para los sectores más desamparados.

Para fortalecer las estrategias de atracción de capitales, cada vez son más numerosas las ciudades que convocan a los profesionales más representativos y cotizados del *jet set* arquitectónico internacional, cuyos nombres constituyen poderosos anzuelos para la promoción externa. Hoy, contar con un artefacto firmado por un *star architect* del renombre de Norman Foster, Frank Gehry,

Santiago Calatrava o César Pelli, entre otros, constituye un activo invaluable para el correspondiente marketing urbano. En los últimos años cada vez más ciudades latinoamericanas han optado por estrategias de este tipo y hoy muestran paisajes urbanos marcados por un número creciente de íconos o emblemas concebidos con estos objetivos.

Hoy, contar con un artefacto firmado por un *star architect* del renombre de Norman Foster, Frank Gehry o César Pelli constituye un activo invaluable para el correspondiente marketing urbano ■

Por otra parte, prácticamente en todos los países que han logrado avances en los procesos de globalización se comprueba que las principales ciudades han comenzado a mostrar un importante crecimiento de la inversión inmobiliaria en un diversificado conjunto de artefactos representativos: complejos empresariales construidos como «edificios inteligentes» según normas y diseños estandarizados globalmente, entre los que los rascacielos aparecen como la máxima expresión; hoteles de lujo de las más variadas cadenas internacionales, también concebidos según patrones internacionales; enormes y lujosos centros comerciales diseñados como verdaderos «no lugares» (Augé); barrios amurallados y protegidos para sectores de altos ingresos; llamativos museos donde el continente puede contar más que el contenido, etc. Todas estas configuraciones arquitectónicas están contribuyendo a afirmar una tendencia hacia una mayor homogeneización del medio ambiente construido.

Al mismo tiempo, como parte de las estrategias de competitividad urbana, también se ha comenzado a promover operaciones inmobiliarias de gran magnitud para la realización de grandes proyectos urbanos, que buscan replicar modelos ya impuestos en el mundo desarrollado, como La Défense en París, Postdamer Platz en Berlín y Canary Wharf en Londres. Estas configuraciones, muchas veces orientadas a la generación de nuevas centralidades urbanas, también son utilizadas como un medio para mejorar el posicionamiento de la ciudad respectiva en el nuevo escenario. Ejemplos destacados de esta tendencia en América Latina son, entre otros, Puerto Madero en Buenos Aires, el Centro Comercial Santa Fe en Ciudad de México y el nuevo centro empresarial de San Pablo en la Avenida Berrini (Fix).

También siguiendo ejemplos europeos, sobre todo el de Barcelona, ha comenzado a ganar impulso en América Latina la recuperación de los frentes marítimos o fluviales en aquellas ciudades que hasta ahora no habían explotado

este potencial. Además del caso de Puerto Madero en Buenos Aires, pueden mencionarse, entre muchas otras experiencias, el Malecón 2000 en Guayaquil, la Estação das Docas en Belem y la recuperación de la zona ribereña en Rosario. Todos estas iniciativas han permitido abrir y ofrecer a los negocios inmobiliarios amplios frentes fluviales.

En un balance final, se puede concluir que las inversiones inmobiliarias han tendido a materializarse ante todo en el «inmobiliario de empresa» (Malezieux) y en las respuestas a las sofisticadas demandas residenciales de los sectores de mayores ingresos, situadas principalmente en las áreas más desarrolladas de cada ciudad. La tendencia dominante, entonces, ha sido hacia la agudización o la preservación de una ciudad desigual y fragmentada, al menos en América Latina. Las áreas donde residen los sectores de menores ingresos continúan suscitando escaso interés como destino para el capital inmobiliario. Si esto continúa así, la conclusión es que el «desafío de los tugurios», documentado en el reciente Informe de UN-Hábitat (2003), seguirá pendiente.

Esta situación es particularmente preocupante. Si no se logra cambiar la orientación de las inversiones inmobiliarias aquí analizada, las carencias de infraestructura y vivienda que actualmente afectan a los sectores populares de los países en desarrollo, en especial en América Latina, continuarán siendo un problema de difícil solución. La realidad es que, como afirma Manuel Delgado, «la vivienda sólo es un problema para las personas que buscan casa y no pueden pagarla a los precios actuales, pero no para la administración, ni tampoco para la arquitectura ni para la proyección urbana, que en el último cuarto de siglo han vivido consagradas a las iniciativas espectaculares y grandilocuentes vinculadas al marketing urbano» (2006, p. 163).

■ Algunas conclusiones: riesgos y acechanzas

¿Cómo podrían resumirse los principales cambios producidos por los factores que han contribuido a intensificar las inversiones inmobiliarias urbanas? Ante todo, los elementos expuestos en estas páginas permiten concluir que algunas tendencias constitutivas del nuevo modelo han incidido en la consolidación de condiciones más favorables para la profundización de una lógica genuinamente capitalista en la metamorfosis metropolitana. En este contexto, las grandes ciudades se han transformado en un campo de operaciones privilegiado para los negocios inmobiliarios.

En la medida en que esta tendencia continúe afirmándose, se corre el riesgo, como afirma Harvey, de «dejar la suerte de las ciudades casi en su totalidad en manos de los contratistas y especuladores inmobiliarios, de los constructores de oficinas y del capital financiero» (2000, p. 180). Este probable destino puede ser el desenlace inevitable de las propuestas de gestión urbana basadas en las ideas de gobernanza. En efecto, la vigencia del criterio de subsidiariedad, que limita la intervención pública en la gestión urbana, junto con el incontrolable aumento de la movilidad del capital producido por la globalización financiera, del cual un volumen creciente tiende a orientarse hacia las grandes ciudades, puede terminar otorgando una importancia cada vez mayor a estas inversiones en el desarrollo y la transformación urbana, lo que podría contribuir a intensificar la mercantilización del proceso de desarrollo urbano y, por lo tanto, a reducir la posibilidad de impulsar proyectos de ciudad concebidos con el propósito de mejorar la calidad de vida del conjunto de los habitantes.

Parece lógico pronosticar, entonces, que los procesos de transformación urbana, sobre todo en los países menos desarrollados, tenderán a evolucionar cada vez más al ritmo de la acumulación de inversiones en busca de elevados retornos, que se localizan preferentemente en las partes más desarrolladas de cada ciudad. Esto tenderá a reforzar una estructuración socioterritorial caracterizada por fuertes desigualdades y por nuevas modalidades de fragmentación urbana. La gobernanza se plantea como un mecanismo funcional a una sociedad con baja intervención del Estado y supone una mayor participación de los actores de la sociedad civil. Sin embargo, en las condiciones ya analizadas, en las que no todos estos actores tienen igual poder para incidir en la transformación urbana, la gobernanza, en definitiva, resulta funcional a la reproducción de la ciudad desigual en que actualmente vivimos. ☒

Bibliografía

- Ascher, François: *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 2001.
- Augé, Marc: *Non-lieux. Introduction à une antropologie de la surmodernité*, Éditions du Seuil, París, 1992. [Hay edición en español: *Los no lugares. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*, Gedisa, Barcelona, 1993.]
- Brenner, Neil: «La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista» en *EURE* Nº 86, 5/2003.
- Carvalho, Denise: «Os Estrangeiros Vieram para Ficar» en *Exame*, 21/6/2006, San Pablo.
- Charmes, Eric: «La nouvelle bulle a éclaté en Thaïlande» en *Études Foncières* Nº 81, 1998, <www.foncier.org/articles/81/81Charmes.htm>.
- Chesnais, François: *La mondialisation du capital*, Syros, París, 1994.

- Delgado, Manuel: «Morfología urbana y conflicto social. Las medidas antiguetos como políticas de dispersión de pobres» en Roberto Bergalli e Iñaki Rivera Beiras (coords.): *Emergencias urbanas*, Anthropos, Barcelona, 2006.
- De Mattos, Carlos A.: «Gestión territorial y urbana: de la planeación a la governance» en *Ciudades* Nº 66, 4-6/2005.
- Fix, Mariana: *São Paulo Cidade Global*, Boitempo, San Pablo, 2007.
- Grupo de Acción Financiera sobre Blanqueo de Capitales (GAFI): *Rapport 1997-1998 sur les typologies du blanchiment de l'argent*, 1998, en <www.fatf.-gafi.org/dataoecd/32/13/35396712.pdf>.
- Grafmeyer, Yves: *Sociologie urbaine*, Armand Colin, París, 2005.
- Hamnett, Chris: *Unequal City. London in the Global Arena*, Routledge, Londres, 2003.
- Harvey, David: «From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism» en *Geografiska Annaler* vol. 71 Nº 1, 1989.
- Harvey, David: «Mundos urbanos posibles» en Ángel Martín Ramos (ed.): *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*, UPC, Barcelona, 2004.
- Huerta Moreno, María Guadalupe: «El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario» en *Política y Cultura*, otoño de 2005.
- LeVine, Steve y Christine Haughney: «La fiebre inmobiliaria llega a los distintos mercados emergentes» en *El Mercurio*, 27/2/2006, Santiago.
- Lora, Eduardo y Ugo Panizza: «Globalización y reformas estructurales en América Latina: lo que funcionó y lo que no» en *Revista Asturiana de Economía* Nº 24, 2002.
- Malezieux, Jacques: «L'urbanisation du capital: l'évolution récente de l'immobilier d'entreprise en France» en *Futur Antérieur* Nº 30-31-32, 1995.
- Michalet, Charles-Albert: *Mondialisation, la grande rupture*, La Decouverte, París, 2007.
- Peyrelevade, Jean: *Le capitalisme total*, Éditions du Seuil, París, 2005.
- Pihon, Dominique: *Le nouveau capitalisme*, Flammarion, París, 2001.
- Przeworski, Adam: *The State and the Economy under Capitalism*, Harwood Academic Publishing, Londres, 1990.
- Remy, Jean: «Ville visible, ville invisible. Un réseau aréolaire?» en *A+C - Arquitectura y Cultura* Nº 1, 2001.
- Sassen, Saskia: *Una sociología de la globalización*, Katz, Buenos Aires, 2007.
- Silva, Adriana Bernardes da y Ricardo Castillo: «Dinámicas metropolitanas en la era de la globalización: la promoción inmobiliaria en la Ciudad de São Paulo, Brasil» en *EURE* Nº 98, 4/2007.
- Strange, Susan: *Dinero loco. El descontrol del sistema financiero global*, Paidós Ibérica, Barcelona, 1999.
- Topalov, Christian: *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*, Edicol, México, 1979.
- UN-Hábitat: *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements 2003*, Earthscan, Londres, 2003.
- Williamson, John: «A Short History of the Washington Consensus», 2004, <www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>.



REVISTA DE CULTURA Y CIENCIAS SOCIALES

2007

Gijón

Nº 41

ESPECIAL 20 AÑOS
LA IMAGEN COMO DOCUMENTO SOCIAL

SUSCRIPCIONES

Suscripción personal: 27 euros

Suscripción bibliotecas e instituciones: 43 euros

Suscripción internacional: Europa - 60 euros (incluye gastos de envío)

Resto del mundo - 80 euros (incluye gastos de envío)

Ábaco es una publicación de CICEES, C/ La Muralla, 3 entlo. 33202 Gijón, España. Apartado de correos 202. Tel./Fax: (34 985) 31.9385. Correo electrónico: <revabaco@arrakis.es>, <revabaco@telecable.es>. Página web: <www.revista-abaco.com>.

Metrópolis brasileñas: ¿cómo gobernar la *urbs* sin *civitas*?

El fenómeno urbano está marcado por la disociación entre *urbs* (la forma espacial y arquitectónica de la ciudad) y *civitas* (las relaciones humanas y políticas que se generan en ellas). Pero en las metrópolis brasileñas, cuya población total se ha incrementado como consecuencia de la desruralización y la industrialización, ambas condiciones parecen imposibles de conciliar. La expansión del trabajo informal, la concentración de habitantes en favelas y barrios periféricos cercanos o de fácil acceso a las zonas más ricas y el incremento de la violencia han generado un marcado proceso de segregación territorial que hace que las grandes ciudades brasileñas sean cada vez más ingobernables.

**LUIZ CÉSAR
QUEIROZ RIBEIRO**

■ Introducción

El destino de las grandes ciudades está en el centro de los dilemas contemporáneos. Las transformaciones socioeconómicas, en especial las producidas por la globalización y la reestructuración socioproductiva, profundizan la disociación entre progreso material y urbanización, economía y territorio, Nación y Estado. Se estima que en 2015 habrá en el mundo 33 conglomerados urbanos con porte de megalópolis, de los cuales 27 estarán localizados en países en desarrollo: Tokio será la única gran ciudad del Primer Mundo. Mientras que las metrópolis del Hemisferio Sur continuarán creciendo a tasas explosivas, las ciudades ubicadas en el Norte, que concentran la dirección y

Luiz César Queiroz Ribeiro: profesor titular del Instituto de Investigación y Planeamiento Urbano y Regional (Ippur) de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ) y coordinador del Observatorio de las Metrópolis.

Palabras claves: ciudades, informalidad, violencia, favelas, segregación territorial, Brasil.

Nota: traducción de Mario Cámara. La versión original de este artículo en portugués puede consultarse en <www.nuso.org>.

la coordinación de los flujos económicos mundiales, disminuirán su tamaño relativo. Tendremos entonces dos condiciones urbanas. Una, generada por la vertiginosa concentración de la población en las áreas urbanas de aquellos países que están en pleno proceso de desruralización; y otra, la condición urbana generada por la concentración del capital, del poder y de los recursos de bienestar social en las naciones desarrolladas.

Pero la línea demarcatoria no es solo norte/sur. La disociación se reproduce a escala intraurbana. Incluso en las ciudades del mundo desarrollado están surgiendo territorios excluidos de los beneficios del crecimiento, guetos y periferias, cuyas marcas son la precariedad del hábitat, el aislamiento del centro de la sociedad, la violencia y la desertificación cívica. Espacios en los que se concentra la «miseria del mundo» (Bourdieu).

La urbanización generalizada ha borroneado las fronteras de las ciudades. Mike Davis (2006) propone la imagen del «planeta de las ciudades miseria»: la explosión demográfica provocada por la desruralización ha generado ciudades precarias en las proximidades de las megalópolis. Este espacio socioterritorial unifica lo rural y lo urbano, lo regional y lo urbano, y es resultado de la expansión del capitalismo internacional y del paso del modelo de «red de ciudades» al de «ciudad en red». Adrián Aguilar y Peter Ward (2003) acuñaron la expresión «urbanización basada en regiones» para dar cuenta de un proceso de urbanización sin delimitación clara de las ciudades. Para estos autores, este modelo se vincula a la necesidad de reproducción del trabajo excedente concentrado en las megalópolis, que solamente tendría lugar en los espacios periurbanos, caracterizados por el hábitat precario, donde se ejercen actividades rurales y urbanas integradas a los circuitos económicos mundializados.

La principal consecuencia de todo esto es política. El fenómeno urbano está atravesado por la disociación entre *urbs* (la forma espacial y arquitectónica de la ciudad) y *civitas* (las relaciones humanas y políticas que se generan en ellas)¹. Fueron estas dos dimensiones de la condición urbana las que emanciparon a los individuos, tanto por la ruptura de los lazos de dependencia que los ligaban a los señores (de la tierra, de la guerra o del Estado), como por el surgimiento de nuevos patrones de interacción social basados en la tolerancia y el reconocimiento de la diferencia.

1. La distinción entre *urbs* y *civitas* fue formulada por Fustel de Coulanges (2001). Por otro lado, la hipótesis del surgimiento de las dos condiciones urbanas en el mundo de la urbanización generalizada fue desarrollada por Mongin (2005).

La relación entre *urbs* y *civitas* generada por las transformaciones de las metrópolis de la gran industria fue también la base del Estado de Bienestar. En efecto, como demostraron algunos sociólogos (Topalov), las reformas urbanas de fines del siglo XIX y comienzos del XX jugaron un papel importante en la construcción de la moderna sociedad del salario (*salarariat*). La transformación de la fuerza de trabajo en mercancía necesitó de la desmercantilización parcial de la ciudad a través de la regulación del uso del suelo, las primeras políticas de vivienda social y un sistema público de transportes.

Hoy hay dudas acerca de las posibilidades de la experiencia urbana para contener estos impulsos civilizatorios. Las narraciones contemporáneas sobre las grandes ciudades están crecientemente marcadas por imágenes antiurbanas y describen por lo general un mundo social anómico, regresivo e inseguro, de individuos atomizados ligados solo por relaciones instrumentales.

Vivimos una aparente paradoja. Pese a la asimetría de las dinámicas urbanas generadas por la urbanización y las políticas neoliberales, las grandes ciudades son cada vez más importantes para el desarrollo, como

demonstraron Jane Jacobs (1969) y Pierre Veltz (1996). Esto significa que el crecimiento depende hoy más que nunca de proyectos urbanos que articulen las fuerzas económicas y sociales mediante acciones cooperativas. Las políticas macroeconómicas manejadas por los Estados centrales perdieron buena parte de su capacidad para lograr el crecimiento. Para ser eficaces, las estrategias nacionales de desarrollo deben articularse en diversas escalas e inducir la cooperación con y de las fuerzas regionales y locales: ese es el único camino para reterritorializar la economía e impedir la profundización de la disyunción entre Estado y Nación.

Pero, al mismo tiempo, la tendencia a la urbanización difusa parece bloquear los proyectos políticos en ese sentido, ya que la unidad política de la ciudad ha explotado, lo que complica las posibilidades de gobernar su territorio y a su población. Las políticas urbanas orientadas exclusivamente a incrementar la competitividad de las ciudades y a atraer flujos de capitales no son suficientes.

Las narraciones contemporáneas sobre las grandes ciudades están crecientemente marcadas por imágenes antiurbanas y describen por lo general un mundo social anómico, regresivo e inseguro, de individuos atomizados ligados solo por relaciones instrumentales ■

Para que las metrópolis sean más que una mera plataforma de atracción de capitales y constituyan territorios de anclaje duradero de los circuitos económicos es necesario que contengan los elementos requeridos por la nueva economía de aglomeración de la fase posfordista: innovación, confianza y cooperación. La reducción de los costos por distancia y de las externalidades, producto de la revolución de los medios de transporte y de comunicación, cuenta hoy menos que los efectos positivos derivados de la densificación de las relaciones sociales, intelectuales y culturales (Veltz 1996 y 2002). Para que una metrópoli sea competitiva en el sistema urbano global, debe promover la cohesión social.

En este marco, debemos reflexionar sobre las tendencias de la organización socioterritorial de las metrópolis brasileñas. En menos de 50 años, bajo el impulso de la industrialización y la desruralización, Brasil se transformó en un inmenso territorio articulado por un complejo sistema urbano-metropolitano. Hoy, cerca de 80% de su población vive en ciudades. Según una investigación del Observatorio de las Metrópolis², existe en Brasil una red de 15 conglomerados urbanos con funciones metropolitanas³.

Este proceso de urbanización tiene su correlato institucional. En 2001 se sancionó una ley nacional de desarrollo urbano, conocida como «Estatuto de la Ciudad», que provee a los gobiernos locales de un conjunto de instrumentos legales, urbanísticos y fiscal-financieros para implementar políticas reguladoras, redistributivas y de democratización de la propiedad urbana y el acceso a los servicios públicos.

Estos avances ocurren en un momento de transformación de la naturaleza y la escala de la cuestión urbana. En efecto, las políticas neoliberales de los 90 y la inserción defensiva de Brasil en la economía globalizada exacerbaron los procesos de dualización, polarización y fragmentación social, cuyo epicentro son las metrópolis. Las metrópolis brasileñas atraviesan un periodo de transición en el cual las consecuencias de la ausencia de un sistema de gobernabilidad urbana y la desestructuración del régimen de bienestar social pueden profundizar el riesgo de disgregación.

2. Observatorio de las Metrópolis: «Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Relatório da Atividade 1: Identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias». El trabajo fue realizado a pedido del Ministerio de las Ciudades y fue coordinado por Luiz César de Queiroz Ribeiro.
3. Para elaborar la lista de conglomerados se utilizaron los siguientes indicadores: población, número de entidades bancarias, nivel de renta personal, volumen de transacciones financieras, localización de la sede de las 500 empresas más grandes, número de pasajeros que utilizan el transporte aéreo.

■ Polarización y segmentación socioterritorial

El análisis de los 15 conglomerados metropolitanos identificados en el trabajo mencionado confirma la tendencia a la concentración del modelo de organización socioterritorial brasileño. En estas ciudades, el incremento poblacional es superior a la media nacional. En números, los 15 conglomerados urbanos reúnen una población total de 100.817.000 personas y registran una tendencia al aumento: cada año se incorpora al conjunto metropolitano el equivalente a una nueva ciudad de un millón de habitantes. Dentro de los espacios metropolitanos, la tendencia a la concentración es todavía mayor. Los municipios más grandes dentro de los 15 principales conglomerados urbanos metropolitanos reúnen a más de 90% del total de la población de esos territorios.

Los 15 conglomerados urbanos reúnen una población total de 100.817.000 personas y registran una tendencia al aumento: cada año se incorpora al conjunto metropolitano el equivalente a una nueva ciudad de un millón de habitantes ■

El proceso de absorción de población en los diversos espacios metropolitanos viene ganando contornos diferenciados a lo largo del tiempo. Los polos dentro de cada espacio metropolitano, que en 1991 absorbían 60% de la población, han perdido participación a través de los años y en 2006 concentraban 55% de la población. Como contrapartida, los municipios del entorno inmediato al polo y muy integrados a él absorben la mayor parte del incremento poblacional de las regiones metropolitanas: 50% del total en el periodo 1991-2000 y 48% en 2000-2006. Su participación en el total de la población metropolitana pasó de 33,4% en 1991 a 37,4% en 2006.

En cuanto al resto de los municipios ubicados en áreas metropolitanas, más de 50% del total se encuentra al margen del proceso de concentración poblacional: son 166 municipios que vienen absorbiendo apenas 10% del incremento poblacional ocurrido en esas áreas. No se puede afirmar, por lo tanto, que existan tendencias nítidas a la dispersión metropolitana. En efecto, el crecimiento en las zonas de los conglomerados metropolitanos que podríamos identificar como periurbanas implica volúmenes poblacionales todavía muy pequeños.

Al mismo tiempo, algunas investigaciones indican una tendencia a la relativa desconcentración de las actividades económicas, tanto de la industria

como de los servicios, hacia los municipios ubicados en las proximidades de los antiguos polos productivos (Acca; Diniz; Domingues et al.). Las empresas buscan allí, en especial cerca de los municipios de San Pablo y de la subregión ABCD, condiciones sociales e institucionales más propicias para los nuevos modelos de organización socioproductiva basados en la flexibilización del trabajo. Sin embargo, se trata de una tendencia que no altera el modelo de organización productiva del territorio y que produce apenas una dispersión relativa.

Los datos analizados demuestran, en verdad, una creciente segmentación socioterritorial generada por la combinación de tres procesos: la segmentación del mercado de trabajo; la crisis de la movilidad urbana, que afecta sobre todo a los trabajadores informales⁴, y la crisis del sistema de provisión de viviendas.

Las transformaciones del mundo del trabajo se explican por los cambios provocados por la globalización. El rasgo principal es que hoy las empresas más dinámicas seleccionan a sus trabajadores de acuerdo con su capacitación, a diferencia de lo que ocurría durante la vigencia del modelo de sustitución de importaciones, cuando el trabajador asalariado se formaba en la fábrica. Como consecuencia de este cambio, se genera un contingente considerable de trabajadores con ocupaciones precarias, informales y transitorias, especialmente en el sector de servicios domésticos y personales.

La informalidad genera lazos inestables con el mercado laboral, lo que a su vez produce vulnerabilidad e incertidumbre y debilita el papel socializador del trabajo, especialmente entre los jóvenes. Otro efecto es la disminución de las expectativas de movilidad social ascendente. Los análisis que comparan el empleo actual de una persona de 45 años de edad con su primer empleo encontraron avances significativos en base a fuertes cortes en la estructura social⁵: de rural a urbano, de ocupación manual a ocupación no manual, de ocupación de calificación media a ocupación de calificación superior, y de empleado a empleador. Esto demuestra que el modelo de sustitución de importaciones generó una dinámica de movilidad social ascendente.

4. En este trabajo utilizamos la expresión «trabajador informal» en el sentido adoptado por Francisco de Oliveira (2003).

5. Ribeiro y Valle Silva (2003) y Valle Silva (2004). Sobre la base de estas informaciones se aplicó el modelo de cruzamiento o de barreras, mediante el cual se busca cuantificar la distancia que separa la trayectoria de movilidad social ascendente de las personas en la estructura de posiciones sociales, lo que permite evaluar los límites entre las categorías socioocupacionales. Fueron consideradas en este estudio las personas que tenían 45 años y la relación entre su primera ocupación y la ocupación actual en la época del relevamiento.

La segmentación socioterritorial de Brasil no solo está condicionada por las transformaciones en el mundo del trabajo, sino también por el aumento de la importancia de los lazos con el territorio como condición que define la inserción social del trabajador y su derecho a la ciudad, tanto en términos de la integración de redes sociales como de acceso a oportunidades de ocupación e ingresos. Este hecho se contradice con el creciente proceso de inmovilización territorial

del trabajador comprobado por diferentes estudios sobre el transporte urbano en las grandes metrópolis. Alexandre Gomide de Ávila (2003) demostró la disociación entre la evolución de las tarifas públicas de transportes colectivos y los ingresos del trabajo en el periodo 1995-2002. Las tarifas aumentaron como consecuencia del poder de las empresas concesionarias frente a las autoridades estatales y municipales, mientras que la renta real del trabajo disminuyó, como consecuencia del desempleo y de la pérdida de poder de los sindicatos. Se estima que durante la vigencia del Plan Real, desde julio de 1994 hasta agosto de 2003, la inflación acumulada fue de 155%, mientras que la renta de los sectores de bajos ingresos aumentó 131%. Al mismo tiempo, la tarifa media de ómnibus en las diez regiones metropolitanas más grandes se incrementó 242%. Los datos de las investigaciones realizadas por el Instituto de Desarrollo e Información sobre Transportes confirman la relación entre la crisis de movilidad en las áreas metropolitanas y la creación de bolsones de pobreza. El sector más humilde de la población es el que tiene mayores dificultades para trasladarse. Este segmento corresponde a casi 45% de la población total de las metrópolis, pero representa menos de 30% de los usuarios de ómnibus urbanos. Es también el sector que más depende del tren urbano, lo cual indica que debe recorrer largas distancias.

Esto genera la inmovilidad de los trabajadores concentrados en las metrópolis brasileñas y bloquea su acceso a los territorios donde se encuentran las oportunidades de ocupación e ingresos. Y también ha propiciado el desarrollo de un sector ilegal de transporte colectivo operado por un nuevo tipo de proletariado que, aunque propietario formal de sus medios de producción (autos familiares, vans, combis, motocicletas), está sometido a formas de

La segmentación socioterritorial de Brasil no solo está condicionada por las transformaciones en el mundo del trabajo, sino también por el aumento de la importancia de los lazos con el territorio como condición que define la inserción social del trabajador y su derecho a la ciudad ■

expoliación económica sustentadas en métodos violentos (y a veces mafiosos) de control del territorio, en los que la policía juega un rol relevante.

La combinación de los cambios en el mercado de trabajo con la inmovilidad urbana, sumada a la ausencia de políticas efectivas y masivas de provisión de viviendas, genera la segmentación socioterritorial de las metrópolis. La evidencia más fuerte de estos fenómenos es la presión por la ocupación de las áreas centrales, verdaderos polos de riqueza e ingresos, en los que los trabajadores precarizados tratan de ingresar. La consecuencia socioterritorial es la expansión del hábitat precario justamente en aquellos lugares en los que se concentran las capas de mayor renta.

El crecimiento de las favelas es la expresión de la solución perversa de las necesidades habitacionales. Se trata de un fenómeno esencialmente metropolitano, como señaló Suzana Taschner Pasternak (2007, p. 234): según el censo de 2000, existían en Brasil 1.650.000 viviendas localizadas en favelas, 86,3% de las cuales se concentraba en los 26 principales aglomerados urbanos del país. Esto indica un importante crecimiento de este tipo de vivienda precaria en el periodo de crisis del modelo de desarrollo por sustitución de importaciones.

Las favelas se instalan en las áreas centrales de las metrópolis, donde están concentrados los sectores de mayor renta y donde, por lo tanto, están las oportunidades de trabajo, sobre todo en servicios personales y domésticos. El mecanismo es perverso por dos razones: por un lado, la ausencia de una política habitacional permitió que un importante sector de la población se asentara en tierras poco apropiadas para vivir. Las características de estos asentamientos son la ilegalidad, la irregularidad, la construcción en tierras poco propicias, el hacinamiento y, en muchos casos, el fuerte ahogo de la renta ante la necesidad de pagar el alquiler. Por otro lado, la expansión de las favelas es perversa porque institucionaliza un modo de integración marginal a la ciudad.

Se ha consolidado así una línea divisoria en la organización interna de las metrópolis brasileñas que genera altos costos y actúa como un mecanismo de exclusión. Esto es consecuencia de la combinación de la urbanización organizada por el *laissez-faire* y la política de tolerancia total hacia todas las formas de apropiación de la ciudad (la utilización de la ciudad como política social perversa).

Pero las favelas no están presentes en forma homogénea en todas las metrópolis, ya que dependen de la historia de las formas de producción de la vivienda

popular y del régimen urbano⁶ prevaleciente en cada ciudad. En San Pablo, por ejemplo, se asientan en terrenos más precarios y alejados de las zonas centrales del área metropolitana. Erminia Maricato (1996, p. 58) estima que 49,3% de las favelas de la ciudad de San Pablo están localizadas a la orilla del arroyo, 32,2% en terrenos sujetos a inundaciones, 29,3% fueron construidas en terrenos con declive acentuado y 24,2% en terrenos sujetos a la erosión. Los mapas de localización de las favelas de San Pablo demuestran que en general se ubican lejos del núcleo social y económico, pero en áreas que permiten un fácil acceso. En la región metropolitana de Río de Janeiro el régimen urbano configuró un modelo distinto, de mayor proximidad entre las favelas y los barrios que concentran las viviendas de los más ricos (Ribeiro/Lago; Ribeiro/Valle Silva).

La segmentación socioterritorial, además de generar una presión en la ocupación de las áreas centrales de las metrópolis, produce efectos regresivos en la renta debido a la discriminación social y simbólica derivada del hecho de vivir en una favela. Se estima que los trabajadores de baja escolaridad (con hasta cuatro años de estudios) que viven en favelas obtienen una renta inferior a la que perciben los trabajadores de igual condición social que habitan en barrios no considerados como favelas. El porcentaje es 14% menor en Río de Janeiro, 19% en San Pablo y 21% en Belo Horizonte. Esta diferencia negativa se repite cuando se comparan otros atributos que inciden en la determinación de la renta, lo que indica que la población que habita las favelas es objeto de prácticas discriminatorias en el mercado de trabajo.

Se estima que los trabajadores de baja escolaridad que viven en favelas obtienen una renta inferior a la que perciben los trabajadores de igual condición social que habitan en barrios no considerados como favelas ■

La segregación residencial se expresa también en la existencia de distintos regímenes jurisdiccionales de propiedad inmobiliaria: el de la propiedad

6. Por «régimen urbano» entendemos las condiciones y los formatos institucionales que en cada ciudad dieron forma al proceso de incorporación de los sectores populares al núcleo urbano comandado por las elites políticas locales y las fuerzas de la acumulación urbana. Es importante señalar que la eficacia de los regímenes urbanos de cada ciudad tuvo como fundamento el mantenimiento en el plano nacional de un régimen político caracterizado por gobiernos autoritarios y dictatoriales, que permitieron la instauración de un proceso controlado de negociación de la incorporación de las masas urbanas en el sistema político y en los beneficios del crecimiento económico acelerado. Santos (1987) ofrece una clave teórica para la comprensión de este proceso mediante el concepto de «ciudadanía negociada». Al mismo tiempo, el régimen urbano se fundó también en la existencia de una matriz sociocultural que legitimó un orden social a la vez competitivo y estatal, como demostró históricamente Florestan Fernandes.

plena, legalmente asegurada, que permite su plena transacción en el mercado, y el de la posesión precaria, asegurada solo por convenciones sociales locales, sin capacidad de vincularse con el mercado. Los trabajadores que viven en las favelas, por ejemplo, no pueden usar sus recursos del Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio (GTS) para financiar la compra o la mejora de sus viviendas.

■ Segregación urbana y desvalorización del capital social

Los regímenes de bienestar aseguran la protección de los individuos contra los riesgos que los amenazan (Castel). El objetivo de estos regímenes es asegurar la gestión colectiva de los riesgos de la reproducción social y, al mismo tiempo, garantizar la legitimidad de las relaciones sociales capitalistas. Cuando las sociedades capitalistas mercantilizan totalmente la fuerza de trabajo y ceden al mercado la función de reproducción social, los riesgos son altos. Por eso, en todas las sociedades capitalistas es necesario un sistema no mercantil de gestión del riesgo en convivencia con el mercado, pues los individuos aislados no son capaces de administrar las contingencias sociales.

En Brasil, pese a la intensa industrialización ocurrida desde 1930, prevaleció un régimen de bienestar social dual que aseguró la gestión del riesgo de la reproducción social, basado en la variante «familiar-mercantil» (Esping-Anderson), aunque para algunos segmentos profesionalizados y sindicalizados se creó un *welfare* social incompleto y selectivo. En efecto, se desarrolló un capitalismo que dejó inacabado el proceso de salarización de la fuerza de trabajo y que no contempla la reproducción del trabajador como uno de los costos inherentes a la acumulación de capital. La reproducción social, entonces, estuvo históricamente sustentada en una combinación entre el mercado-familia y un reducido Estado de Bienestar selectivo. De hecho, se transfirió a las familias (y a las comunidades) la gestión de los riesgos de la reproducción social.

A partir de estos presupuestos, y considerando las particularidades históricas del desarrollo del capitalismo en Brasil, podemos decir que las grandes metrópolis atraviesan una crisis social como consecuencia del debilitamiento de este régimen dual de bienestar social, afectado por las transformaciones del mundo del trabajo ya mencionadas y por los mecanismos de segregación territorial y la fragilización de las estructuras sociales en la familia y el barrio⁷.

7. Tomamos aquí la palabra «barrio» como metáfora de la comunidad que se organiza de acuerdo con lazos de vecindad.

La fragilización territorial de las estructuras familiar-comunitarias⁸ es resultado de la acción combinada de tres mecanismos: la creciente incorporación de los territorios populares al orden mercantil, que alcanza no solamente a la vivienda (mediante la compraventa y el alquiler), sino también a un conjunto de economías locales que funcionan con bases institucionales paralelas a las hegemónicas; la difusión de una «sociabilidad violenta»⁹ (Machado 2004a y 2004b) y sus consecuencias en la vida colectiva en estos territorios; y, como sustrato material de esta sociabilidad, las tendencias a la concentración territorial de los segmentos que viven relaciones inestables con el mercado de trabajo y sus consecuencias en términos de aislamiento sociocultural del conjunto de la ciudad.

Los tres mecanismos se refuerzan mutuamente y transforman la segregación residencial en una de las marcas del actual orden urbano metropolitano. En nuestros estudios hemos observado señales en esa dirección. Además de la ya conocida tendencia al autoaislamiento de los sectores más ricos en ciudades fortificadas y condominios cerrados, verificamos procesos de vulnerabilización social que generan una reproducción de la pobreza y la desigualdad: en los barrios periféricos y en las favelas viven personas que mantienen lazos inestables con el mercado de trabajo y que se encuentran inmersas en familias frágiles, donde se genera una especie de «capital social negativo»¹⁰ que se articula de diferentes modos con la violencia.

En los barrios periféricos y en las favelas viven personas que mantienen lazos inestables con el mercado de trabajo y que se encuentran inmersas en familias frágiles, donde se genera una especie de «capital social negativo» ■

8. La fragilización de las estructuras familiares en el mundo urbano brasileño tiene otros complejos fundamentos además de los aquí tratados. Diversos estudios brasileños han señalado cambios en el universo familiar, como efecto de la transición demográfica en curso en los últimos 20 años, asociados a transformaciones económicas y sociales del periodo. La primera tendencia es la disminución del tamaño de las familias debido a la caída de la fecundidad. La segunda es la disminución de la proporción de hogares multigeneracionales y el aumento correlativo de las familias monoparentales y unifamiliares (Hasenbalg 2003, pp. 61-62). Otro cambio importante es el aumento de las familias inestables. Estos dos modelos familiares –familias monoparentales e inestables– son los que nos interesan por su impacto en la socialización de los niños y jóvenes. Entre 1981 y 1999, se produjo un aumento de las unidades familiares de casi 28 millones a 46 millones. La participación relativa de las familias mononucleares –modelo tradicional y predominante– viene disminuyendo. En compensación, aumentan las variantes de pareja sin hijos, unidades unipersonales y, especialmente, los modelos monoparentales de madres sin cónyuges con hijos, con o sin la presencia de otros parientes (Hasenbalg 2003, p. 63).

9. «(...) puede presentarse como característica más esencial de la sociabilidad violenta la transformación de la fuerza de medio de obtención de intereses en principio específico de regulación de las relaciones sociales establecidas.» (Machado 2004b, p. 39.)

10. Loïc Wacquant (1998).

**En los barrios periféricos
y en las favelas viven personas
que mantienen lazos inestables
con el mercado de trabajo
y que se encuentran inmersas
en familias frágiles, donde
se genera una especie
de «capital social negativo» ■**

Por supuesto, en los barrios populares siempre estuvo presente la violencia, pero en el pasado no producía los efectos desorganizadores que hoy genera la violencia asociada al tráfico de drogas y de armas. Esta crea un clima social y una cultura que conspiran contra las prácticas y las relaciones de solidaridad, especialmente entre los jóvenes. El alarmante número de muertes de hombres jóvenes genera

un acortamiento de sus horizontes temporales que produce actitudes poco propicias para la aceptación de los valores de la sociedad. Se difunden valores bélicos ligados a la lealtad, la honra y el coraje, propios de una sociedad feudalizada, en detrimento de los valores del universalismo democrático y ciudadano, el respeto a las reglas y la racionalidad estratégicamente orientada. Esto genera un cuadro social de faccionalismo fratricida. La destrucción de las estructuras familiares y de la dinámica de la reproducción cultural invierte las relaciones de autoridad intergeneracionales y funda los lazos sociales en el poder militarizado. El resultado es una disputa permanente en los barrios populares en torno de la supremacía moral de dos estructuras tradicionales: la familiar y la del tráfico.

Por otro lado, la presencia de la violencia asociada al tráfico de drogas y de armas en los barrios populares estimula percepciones colectivas estigmatizadoras y segregadoras de los trabajadores pobres y de sus territorios y promueve imágenes negativas de estas comunidades, que pasan a ser vistas como fuentes de desorden urbano¹¹.

El tercer mecanismo por el cual se fragilizan las estructuras familiar-comunitarias, además del avance del mercado en los territorios populares y el incremento de la violencia, es la concentración territorial de los trabajadores que mantienen lazos inestables con el mercado de trabajo. Esto se explica por la imposibilidad de establecer lazos con personas de otras categorías sociales (y, por lo tanto, acceder a activos diferentes de los que prevalecen en su entorno) y las dificultades para tomar contacto con los mecanismos de ascenso social, ya que los pobres que no tienen contacto con otros grupos sociales pierden referencias respecto a las posibilidades de movilidad social. También contribuye a esta

11. A partir de los resultados de las investigaciones de L. Wacquant (2001) sobre los guetos negros de Chicago y las periferias pobres de París, sabemos que el estigma termina siendo incorporado por los propios estigmatizados, lo que los lleva a comportamientos orientados a disociarse de estos lugares.

situación la percepción, falsa pero muy extendida, de que los problemas que aquejan a las favelas y periferias tienen que ver con las características propias de estos lugares y no con la organización general de la ciudad.

Todo esto, en suma, genera dificultades para experimentar una sociabilidad urbana más amplia, por la cual el conjunto de la población y las instituciones de la ciudad podrían percibir las dimensiones *urbs*, *civitas* y *polis* inevitablemente implicadas en los problemas urbanos. Es decir, la necesidad de compartir colectivamente los desafíos de la gobernabilidad de la metrópoli.

■ **Metrópolis: ¿*urbs* sin *civitas*?**

Los efectos de la combinación entre la expansión del trabajo informal, el hábitat precario y la segregación complican la plena vigencia del derecho a la ciudad prometida por el programa de reforma urbana contenido en el Estatuto de la Ciudad. Este presupone la politización de los problemas de la ciudad y una sociabilidad que, reconociendo las diferencias y las desigualdades, consolide el espacio de la ciudadanía. Se basaba en la idea de que el Estado debía reconocer los derechos de los trabajadores y las necesidades colectivas inherentes al modo de vida generado por la industrialización. Esta fue la base teórica que instituyó en Brasil, y en muchos otros países de América Latina, un programa político que ligaba la lucha en la fábrica con las reivindicaciones por las mejoras urbanas como una «nueva modalidad del conflicto de clases» (Oliveira 1978).

La reducción del trabajo asalariado y el incremento de la informalidad, junto con la creciente precarización del hábitat urbano y la destrucción de los mecanismos del Estado de Bienestar, han creado un ejército de personas vulnerables sin capacidad para politizar la ciudad. En otras palabras, aunque los derechos están formalmente asegurados, la organización social del territorio de las metrópolis parece desconectar la condición urbana de la ciudadanía.

Podemos afirmar, con Celso Furtado (1992)¹², que en las metrópolis se concentran los procesos que interrumpen nuestra construcción como nación. Si

12. «En medio milenio de historia, partiendo de una constelación de factorías, de poblaciones indígenas desgarradas, de esclavos transplantados de otro continente, de aventureros europeos y asiáticos en busca de un destino mejor, llegamos a un pueblo de extraordinaria polivalencia cultural, un país sin paralelo por el vasto territorio y la homogeneidad lingüística y religiosa. Pero nos falta la experiencia de pruebas cruciales, como las conocieron otros pueblos cuya supervivencia llegó a estar amenazada. Y nos falta también un verdadero conocimiento de nuestras posibilidades, y principalmente de nuestras debilidades. Pero no ignoramos que el tiempo histórico se acelera, y que el conteo de ese tiempo se hace en nuestra contra. Se trata de saber si tenemos un futuro como nación que cuenta en la construcción del porvenir humano, o si prevalecerán las fuerzas que se empeñan en interrumpir nuestro proceso histórico de formación de un Estado-nación.» (Furtado 1992, p. 35.)

enfrentar la cuestión social es, además de un imperativo moral, una necesidad a la vez social y económica, ¿por qué se ha hecho tan poco al respecto hasta ahora? ¿Por qué la cuestión metropolitana ha sido ignorada por la política? ¿Es posible conciliar el proceso de democratización con estas desigualdades sociales? Los países que disfrutaron de largos periodos de democracia encararon simultáneamente profundos procesos de homogeneización social. ¿Cuándo ocurrirá lo mismo en Brasil? □

Bibliografía

- Acca, Rogério dos Santos: «A Dinâmica Produtiva Recente da Metrôpole Paulista: Das Perspectivas Pós-industriais à Consolidação do Espaço Industrial de Serviços» en *Revista Ados* vol. 49 Nº 1, 2006.
- Aguilar, Adrián y Peter Ward: «Globalization, Regional Development and Mega-city Expansion in Latin America: Analysing Mexico City's Peri-Urban Hinterland» en *Cities* vol. 20 Nº 1, 2003.
- Bourdieu, Pierre: «Efeitos do Lugar» en P. Bourdieu (ed.): *A Miséria do Mundo*, Vozes, Rio de Janeiro, 1997. [Hay edición en español: *La miseria del mundo*, Akal, Madrid, 1993.]
- Castel, Robert: *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?*, Seuil, Paris, 2003. [Hay edición en español: *La inseguridad social*, Manantial, Buenos Aires, 2004.]
- Davis, Mike: *Planeta Favela*, Boitempo, San Pablo, 2006.
- Diniz, Clelio C.: «Polygonized Development in Brazil: Neither Decentralization nor Continued Polarization» en *International Journal of Urban and Regional Research* vol. 18 Nº 2, 1994.
- Domingues, Edson P., Ricardo Machado Ruiz, Sueli Moro y Mauro Borges Lemos: «Organização Territorial dos Serviços no Brasil: Polarização com Frágil Dispersão» en João Alberto de Negri y Luis Claudio Kubota: *Estrutura e Dinâmica do Setor de Serviços no Brasil*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2006, disponible en <www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/estruturadinamica/Apresentacao.pdf>.
- Esping-Anderson, Gøsta: «O Futuro do Welfare State na Nova Ordem Mundial» en *Lua Nova. Revista de Cultura e Política* Nº 35, 1995.
- Furtado, Celso: *O Brasil Pós-«Milagre»*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1981.
- Furtado, Celso: *Brasil: A Construção Interrompida*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1992.
- Fustel de Coulanges, Numa Denis: *Cidade Antiga* [1864], Martin Claret, San Pablo, 2001. [Hay edición en español: *La ciudad antigua*, Edaf, Madrid, 1982.]
- Gomide, Alexandre de Ávila: «Transporte Urbano e Inclusão Social: Elementos para Políticas Públicas», Texto para Discussão Interna Nº 960, IPEA, Brasília, 2003.
- Hasenbalg, Carlos: *Discriminação e Desigualdades Raciais no Brasil*, Graal, Rio de Janeiro, 1979.
- Hasenbalg, Carlos: «A Distribuição dos Recursos Familiares» en C. Hasenbalg y Nelson do Valle Silva (eds.): *Origens e Destinos. Desigualdades Sociais ao Longo da Vida*, Tobook / Iuperj / Faperj, Rio de Janeiro, 2003.
- Jacobs, Jane: *La economía de las ciudades*, Península, Barcelona, 1969.
- Machado, Luiz A.: «Sociabilidade Violenta: Por uma Interpretação da Criminalidade Contemporânea no Brasil Urbano» en Luiz César de Queiroz Ribeiro (ed.): *Metrôpoles. Entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e Conflito*, Revan / Observatório das Metrôpoles / FASE, Rio de Janeiro, 2004a.
- Machado, Luiz A.: «Sociabilidade Violenta: Uma Dificuldade a Mais para a Ação Coletiva nas Favelas» en Itamar Silva (ed.): *Rio. A Democracia Vista de Baixo*, Ibase, Rio de Janeiro, 2004b.
- Maricato, Ermínia: *Metrôpole na Periferia do Capitalismo*, Hucitec, San Pablo, 1996.
- Mongin, Olivier: *La condition urbaine. La ville de la mondialisation*, Seuil, Paris, 2005. [Hay edición en español: *La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización*, Paidós, Buenos Aires, 2006.]
- Observatório das Metrôpoles: «Índice de Carência Habitacional», Observatório das Metrôpoles / Metrodata / Ippur / UFRJ / FASE, disponible en <www.ippur.ufrj.br/observatorio/metrodata/ich/index.html>. Fecha de consulta: 11/2004.
- Observatório das Metrôpoles: «Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Relatório da Atividade 2: Tipologia Social e Identificação das Areas Vulneráveis», Convênio Ministério das Cidades / Observatório das Metrôpoles / FASE / Ipardes, Brasília, 2005, disponible en <www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/produtos/produto_mc_2.pdf>.

- Observatório das Metrôpoles: «Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Relatório da Atividade 1: Identificação dos Espaços Metropolitanos e Construção de Tipologias», Convênio Ministério das Cidades / Observatório das Metrôpoles / FASE / Iparde, Brasília, 2005, disponible en <www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/produtos/produto_mc_1.pdf>.
- Oliveira, Francisco de: «Acumulação Monopolista, Estado e Urbanização: A Nova Qualidade do Conflito de Classes» en José A. Moisés et al.: *Contradições Urbanas e Movimentos Sociais*, Cedec / Paz e Terra, San Pablo, 1978.
- Oliveira, Francisco de: «O Ornitorrinco» en *Crítica à Razão Dualista. O Ornitorrinco*, Boitempo, San Pablo, 2003.
- Ribeiro, Luiz César de Queiroz y Luciana Corrêa do Lago: «The Favela/(Formal) Neighborhood Contrast in the Social Space of Rio de Janeiro» en DISP Nº 147, 4/2001.
- Ribeiro, Luiz César de Queiroz y Nelson do Valle Silva: «Estrutura Social e Mobilidade Intra-Generacional nas Metrôpoles Brasileiras», Río de Janeiro, 2003, mimeo.
- Santos, Wanderley Guilherme dos: *Cidadania e Justiça: A Política Social na Orden Brasileira*, Campus, Río de Janeiro, 1987.
- Taschner Pasternak, Suzana: «Brasil e Suas Favelas» en Pedro Abramo: *Cidade da Informalidade. O Desafio das Cidades Latino-americanas*, Sete Letras / Faperj, Río de Janeiro, 2003.
- Taschner Pasternak, Suzana: «Análise Comparativa da Questão da Habitação nas Metrôpoles» en Luiz César de Queiroz Ribeiro y Orlando Alves dos Santos Junior (eds.): *As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira*, Revan / Observatório das Metrôpoles, Río de Janeiro, 2007.
- Taschner Pasternak, Suzana y Lúcia M. Machado Bogus: «A Cidade dos Anéis» en Luiz César de Queiroz Ribeiro (ed.): *Metrôpoles. Entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e Conflito*, Revan / Observatório das Metrôpoles / FASE, Río de Janeiro, 2004.
- Topalov, Christian: *La naissance du chômage. 1880-1910*, Albin Michel, París, 1994.
- Valle Silva, Nelson do: *Cambios sociales y estratificación en el Brasil contemporáneo (1945-1999)*, Serie Políticas Sociales, Cepal, Santiago de Chile, 2004.
- Veltz, Pierre: *Mondialisation. Villes et territoires. L'économie d'archipel*, PUF, París, 1996. [Hay edición en español: *Mundialización, ciudades y territorios: la economía de archipiélago*, Ariel, Barcelona, 1999.]
- Veltz, Pierre: «Firmes et territoires. Je t'aime moi non plus», Seminario «Entrepreneurs, Villes et Territoires», École de Paris du Management, París, 2002, disponible en <www.ecole.org/seminaires/FS4/EV_03/EV_090102.pdf>.
- Wacquant, Loïc: «Negative Social Capital. State Breakdown and Social Destitution in America's Urban Core» en *Journal of Housing and Building Environment* vol. 13 Nº 1, 3/1998.
- Wacquant, Loïc: *Os Condenados da Cidade*, Revan / Observatório das Metrôpoles, Río de Janeiro, 2001. [Hay edición en español: *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2007.]

AMÉRICA LATINA HOY Revista de Ciencias Sociales

Diciembre de 2007

Salamanca

Nº 47

ENSAYOS SOBRE CULTURA, INTELECTUALES Y PODER: **Carlos Monsiváis**, De los intelectuales en América Latina. **Rafael Rojas**, Anatomía del entusiasmo: la revolución como espectáculo de ideas. **Camila Segura**, Violencia y melodrama en la novela colombiana contemporánea. **Ángel Palou**, Intelectuales y poder en México. **Fernando Aínsa**, La utopía de la democracia en Uruguay. Entre la nostalgia del pasado y el desmentido. VARIA: **Luisa Béjar**, La representación parlamentaria en América Latina: las comisiones permanentes y los partidos en el Congreso. **Santiago Alles**, ¿Hacia la consolidación política? Cambios en la «estructura de oportunidades electorales» de las mujeres en Argentina. NOTICIAS DE LIBROS.

América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales es una publicación cuatrimestral del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica con Ediciones Universidad de Salamanca. Correo electrónico: <latin hoy@usal.es>. Página web: <www.usal.es/~iberoame/americalatinahoy/index.htm>.

Una respuesta latinoamericana a la pesadilla del tránsito

Los buses sobre vías segregadas

El tránsito, uno de los grandes problemas de la vida urbana, perjudica sobre todo a los sectores más pobres, que carecen de autos particulares y se ven obligados a utilizar el transporte público. Las vías segregadas para buses, que no se inventaron en América Latina pero que se popularizaron y perfeccionaron en la región, constituyen la respuesta de muchos gobiernos locales a este problema, y hoy funcionan con relativo éxito en varias ciudades brasileñas, en Quito, Lima y Bogotá. La principal ventaja de este sistema es que permite trasladar a una gran cantidad de personas en poco tiempo y a un costo de infraestructura mucho más bajo que el de un metro. Sin embargo, para que funcione adecuadamente, debe diseñarse junto con una reorganización general del sistema de buses.

IAN THOMSON N.

La congestión de tránsito es causada principalmente por los automovilistas. En condiciones típicas de las horas de mayor demanda en las ciudades de América Latina, cada ocupante de un automóvil es responsable de una congestión 12 veces mayor que la que produce quien se desplaza en un bus. Entonces, puesto que los pasajeros de los buses no son responsables de la congestión, sería justo mantenerlos fuera de ella, asignándoles un espacio vial propio a los vehículos que los transportan. No hacerlo implica tolerar una situación en la cual los ciudadanos más acaudalados, que manejan autos,

Ian Thomson N.: economista chileno especializado en temas de transporte. Fue jefe del área de transporte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y actualmente es consultor en transporte urbano y ferroviario.

Palabras claves: ciudades, tránsito, buses sobre vías segregadas, América Latina.

quitan bienestar a las personas de menores ingresos, que se trasladan en buses. En Santiago de Chile, solo 15% de los viajes efectuados por las familias de las comunas más ricas se realizan en transporte público, mientras que en los municipios más pobres apenas 15% de los traslados se concretan en transporte privado.

Este tipo de consideración nos conduce directamente al concepto de las vías segregadas para buses, por donde los buses circulan en forma exclusiva, sin interrupción de vehículos particulares. Aunque no se trata de un invento latinoamericano, es en esta región donde más se han desarrollado, con frecuencia como parte de una reorganización más amplia del transporte público de superficie que también suele incluir un reordenamiento general de las líneas de buses, muchas veces sobre el principio de rutas troncales atendidas por líneas locales de alimentación y distribución. Estos sistemas también suelen incluir una integración tarifaria para que los usuarios puedan efectuar trasbordos entre líneas con un costo bajo o nulo y una asignación de vehículos de mayor capacidad en las rutas troncales.

Con estas medidas, se ha logrado transformar el humilde bus en un sistema de transporte masivo que, por razones de capacidad y velocidad, ha logrado quitarle al tranvía la mayor parte –y quizás todo– de su espacio en el mercado en América Latina.

■ El punto de partida: Curitiba, hace más de 30 años

El transporte masivo mediante buses tiene una historia de más de 30 años. Comenzó en Curitiba, en 1974, con la aplicación del plan regulador de la capital paranaense sancionado en 1966. Se trató de un plan visionario, que buscaba contener la expansión horizontal de la ciudad y orientar su desarrollo alrededor de ejes estructurales lineales que pudieran ser atendidos por el transporte público. En 1969, se propuso que el transporte se realizara a través de líneas de buses de alta capacidad sobre vías segregadas. Esas líneas, una por cada vía exclusiva, se integrarían, física y tarifariamente, con las líneas locales.

La experiencia de Curitiba fue muy exitosa, pero difícilmente hubiera podido concretarse sin la contribución de dos factores importantes, el segundo de los cuales fue totalmente fortuito. Si estos dos factores no se hubiesen registrado, el transporte masivo por buses seguramente existiría, pero no habría encontrado el grado de aceptación que hoy ha alcanzado. El primer factor fue

político: el arquitecto Jaime Lerner, impulsor del sistema, fue elegido por tres periodos como alcalde de la ciudad, lo que garantizó una fuerte continuidad en el desarrollo progresivo del sistema. El segundo factor es la crisis del petróleo de 1973, que elevó el precio del barril a alturas inimaginadas y que llevó al gobierno militar brasileño a adoptar medidas drásticas para reducir la dependencia del petróleo importado. La más importante de ellas fue el programa de producción de alcohol a base de caña de azúcar como combustible para automóviles, pero el transporte masivo mediante buses también formó parte de la reacción ante la crisis. En ese sentido, resulta significativo que el entonces presidente de facto, el general Ernesto Geisel, acompañara a Jaime Lerner en la inauguración del pionero Bus Rapid Transit (BRT) de Curitiba.

En distintas ocasiones se ha propuesto en Curitiba el reemplazo de los buses de alta capacidad por tranvías o metro, pero hasta el momento esto no ha ocurrido. La respuesta de las autoridades a tales propuestas fue el bus biarticulado, producido por la planta de Volvo en la propia ciudad de Curitiba, con una capacidad máxima de 300 personas. El uso de esos vehículos ha permitido trasladar volúmenes de 14.000 pasajeros por hora, sentido y pista, con una capacidad de hasta 18.000. Su velocidad comercial, paraderos incluidos, es de unos 19 kilómetros por hora, unos 10 kilómetros por hora menos que un metro típico, cuyas estaciones suelen encontrarse más espaciadas entre sí que los paraderos de los buses de Curitiba, lo cual le permite al metro cubrir mayo-

Aunque el magnífico modelo curitibano de integración entre desarrollo urbano y transporte masivo por buses no fue adoptado exactamente igual en ninguna parte, el componente BRT –es decir, los buses de gran capacidad que circulan por vías exclusivas– sí se aplicó en otras ciudades brasileñas, como Goiânia, San Pablo, Recife y Porto Alegre ■

res distancias a velocidad de crucero. Las diferencias de costos son enormes. La construcción de la infraestructura de un metro fluctúa entre 40 y 200 millones de dólares por kilómetro, mientras que las vías para buses de Curitiba no superaron los dos millones. Los buses biarticulados cuestan unos 400.000 dólares cada uno, lo cual es caro, pero mucho menos que los carros del metro, que nunca bajan del millón de dólares.

Aunque el magnífico modelo curitibano de integración entre desarrollo urbano y transporte masivo por bu-

ses no fue adoptado exactamente igual en ninguna parte, el componente BRT –es decir, los buses de gran capacidad que circulan por vías exclusivas– sí se

aplicó en otras ciudades brasileñas, como Goiânia, San Pablo, Recife y Porto Alegre. Cada una lo adaptó a sus necesidades. Por ejemplo, en Porto Alegre y San Pablo los buses corren sobre vías segregadas en convoyes ordenados por zona de destino, lo cual permite un aumento importante de la capacidad de transporte. Estos buses, además, no terminan sus recorridos en estaciones donde los pasajeros deben abordar otros buses locales, sino que, una vez finalizado el recorrido, salen de la vía segregada para dejar a los usuarios cerca de sus destinos finales: el resultado es una reducción en la necesidad de transbordar, lo cual constituye un alivio importante para los pasajeros. La productividad del sistema de buses ordenados en convoyes que circulan sobre una vía exclusiva ha permitido transportar a más de 20.000 personas por hora a una velocidad de 20 kilómetros por hora, detenciones incluidas.

Al igual que en Curitiba, los costos de la infraestructura de esos sistemas raras veces superaron los dos millones de dólares por kilómetro, puesto que los canales ocupados por los buses eran vías antes utilizadas por el tránsito en general. A veces los autores de estudios e investigaciones sobre el tema agregan el costo de los propios buses, lo cual puede ser una confusión, ya que, si las vías segregadas no existieran, los buses circularían más lentamente y sería necesario contar con una mayor cantidad de ellos para atender la demanda. Desde luego, si en lugar de convertir en vías segregadas las calles ya existentes hubiera que construirlas, los costos subirían mucho.

■ Algunos casos latinoamericanos

Las experiencias, generalmente exitosas y siempre interesantes, de las ciudades brasileñas se divulgaron a través de congresos de especialistas y de los medios de comunicación. Sin embargo, durante muchos años la única aplicación de esta tecnología fuera de Brasil fue la de la Vía Expresa para buses en el espacio central del Paseo de la República de Lima. Se inauguró en 1974 y nada debe a la experiencia brasileña, ya que fue concebida debido a las dificultades de la ciudad para financiar la construcción de un metro que iba a ocupar el mismo espacio. Trasladaba unos 8.200 pasajeros por hora y sentido y puede llevar hasta 14.000, a una velocidad de unos 35 kilómetros por hora, mayor a la de muchos metros, debido básicamente a la distancia bastante extensa entre las estaciones. La idea es que la Vía Expresa se incorpore a un sistema más amplio.

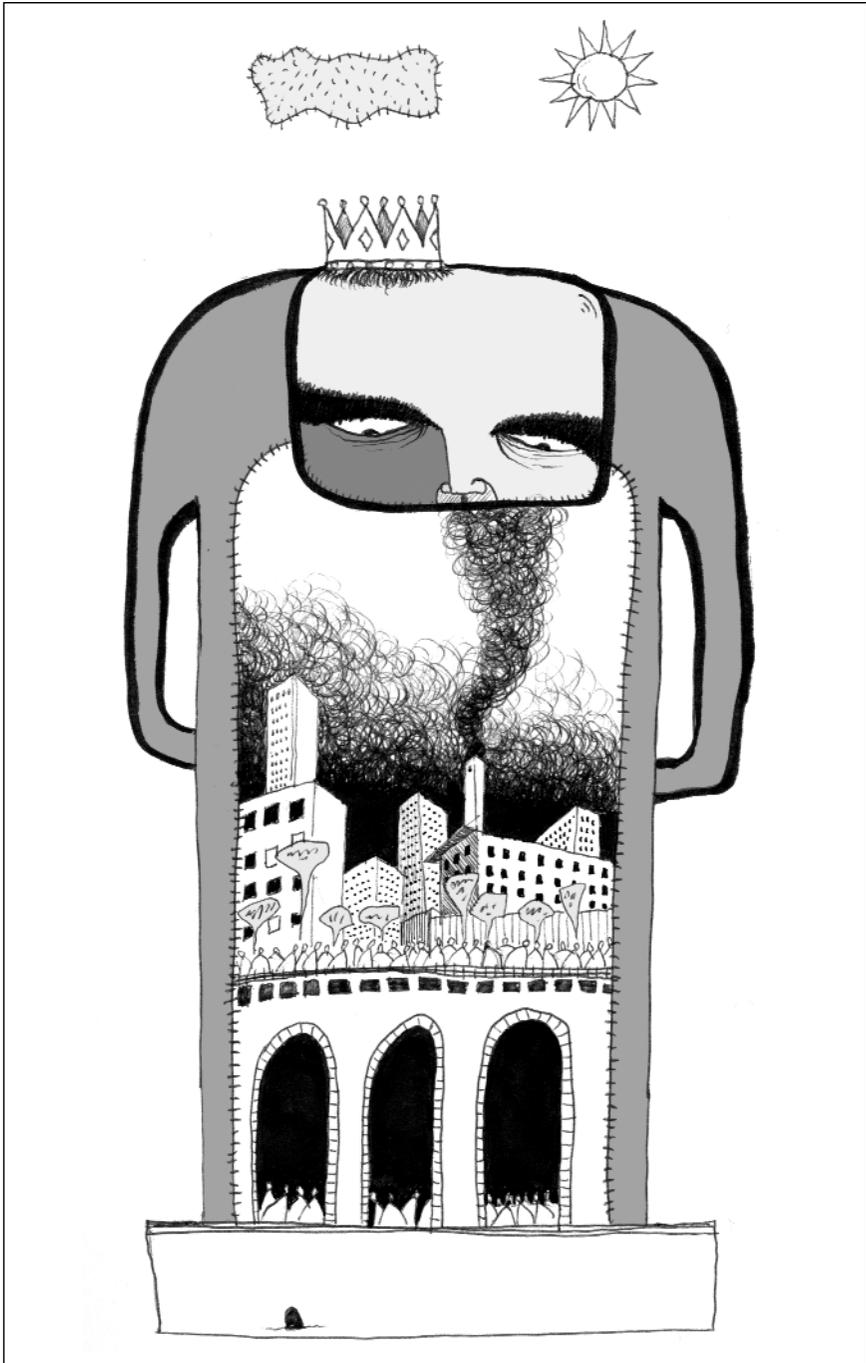
El primer sistema de transporte de este tipo elaborado fuera de Brasil con asesoramiento brasileño fue la Troncal Caracas, que consistió en una vía segregada

de dos pistas por sentido instalada en Bogotá en 1989. La experiencia no fue exitosa, pues no contemplaba, en su primera fase, una reestructuración general del sistema de transporte público, a lo que se sumaron diferentes problemas operacionales: el sistema simplemente consistía en que los buses podían circular por una vía, de dos pistas por sentido, en principio de uso exclusivo, aunque a veces otros vehículos las invadían.

En 1995 se inauguró el trolebús de Quito, sobre una vía de unos 17 kilómetros de largo, principalmente segregada, por donde corre una línea de troles integrada con servicios de alimentación en terminales de transbordo. A diferencia de la primera etapa del sistema de Bogotá, el de Quito sí dio buenos resultados y se amplió posteriormente sobre otros ejes, con buses a diesel, y además inspiró la adopción del mismo esquema en Guayaquil. El volumen de pasajeros por hora y sentido fluctúa entre 4.000 y 8.000, con lo que alcanza para atender la demanda.

Los trolebuses articulados son caros: entre 650.000 y 750.000 dólares cada uno. Por eso, en las ampliaciones del trolebús de Quito se emplearon vehículos a diesel. En principio, los trolebuses son especialmente indicados para sistemas que contemplan vías segregadas, estaciones de transbordo y redes de líneas troncales con alimentadoras. Explico por qué: la inversión en infraestructura que requiere una línea de troles es alta y sólo se justificaría en las avenidas principales. En el caso de las redes convencionales de líneas, las personas tendrían que llegar a una estación de trole tras caminar distancias importantes o en un bus convencional, por lo que muchas veces prefieren simplemente olvidarse del trole y realizar todo el viaje en bus. Sin embargo, si la red se rediseñara con troncales y alimentadoras, tendrían de todos modos que acceder a la troncal caminando o mediante líneas alimentadoras, sea la troncal operada a diesel o mediante trolebuses. Por eso, para la línea troncal, el trole pierde sus desventajas y resulta más adecuado.

La siguiente etapa en la evolución del sistema de buses sobre vías exclusivas en Sudamérica fue el ampliamente conocido Transmilenio de Bogotá, diseñado en base a la experiencia brasileña por la gestión de Enrique Peñalosa, elegido alcalde de la ciudad en 1997. Aunque su mandato duró solo tres años, fue suficiente para que pudiera cortar la cinta del primer tramo antes de abandonar el cargo. El Transmilenio era parte del plan que tenía Peñalosa de humanizar la capital colombiana. En el largo plazo, la idea era que la red del Transmilenio cubriera toda la ciudad. Aunque quizás la publicidad que ha recibido supere los alcances reales de sus indudables beneficios, lo cierto es que



ha sido exitoso y que ha contado con el impulso del sucesor de Peñalosa, Antanas Mockus.

Como ya señalamos, el primer paso del Transmilenio fue la Troncal Caracas, con sus dos pistas por sentido, operadas en forma desordenada. Luego, con Peñalosa y Mockus, la infraestructura se reconstruyó y la red de rutas se rediseñó. Las líneas troncales se licitaron, se instaló un moderno sistema de pago de pasajes y las estaciones de intercambio permitieron articular esas líneas con los servicios de buses locales. Se agregaron, además, nuevos buses articulados para las troncales. Como resultado de todo eso, se obtuvo una capacidad de transporte por hora y sentido (sobre dos pistas en cada sentido) de unas 35.000 personas, a una velocidad de 26 kilómetros por hora.

En esta fase, el Transmilenio se ubicó cerca del metro tanto en capacidad como en velocidad, a un costo de infraestructura de menos de seis millones de dólares por kilómetro, una cifra relativamente alta en comparación con los sistemas de otras ciudades pero baja en relación con lo que demandaría la construcción de un metro. La segunda fase insumió un costo aún más elevado –14 millones de dólares por kilómetro– puesto que el punto de partida no fue una vía para buses ya existente, sino avenidas corrientes, que hubo que transformar y, en algunos casos, ensanchar.

Luego surgieron planes y proyectos en otras ciudades latinoamericanas, como México, Lima, Santiago y varias en Colombia. La aplicación más ambiciosa fue el Transantiago, inaugurado en febrero de 2007, un sistema que habría logrado mayor éxito si las vías segregadas contempladas en su planificación hubiesen estado listas en el momento de su inauguración.

■ **Conclusión: ventajas y desventajas**

Los sistemas de buses sobre vías segregadas tienen una serie de ventajas, entre las cuales se destacan:

- La separación de los buses de la congestión provocada por los automóviles permite que los primeros circulen más rápidamente que antes y, de este modo, logren mayores índices de productividad.
- Los costos de implantación son relativamente bajos.
- En principio, hay menor necesidad de hacer transbordos durante los viajes (en comparación, por ejemplo, con los metros), puesto que los buses que circulan sobre vías segregadas lo pueden hacer también sobre las demás vías de la ciudad.

- El sistema permite que los microempresarios que operan las líneas de buses se reagrupen y sigan prestando servicios en el marco del nuevo régimen.
- Finalmente, salvo con una demanda muy alta, los buses sobre vías segregadas permiten minimizar los costos de transporte por pasajero.

Sin embargo, los sistemas de este tipo no constituyen una panacea e implican, también, una serie de problemas:

- Al formar parte de una reorganización de las líneas de buses de acuerdo con el concepto de troncales y alimentadoras, aumenta el número de transbordos, que no son convenientes para los usuarios.
- Los costos de infraestructura suben dramáticamente si es necesario construir vías nuevas en lugar de transformar las existentes.
- Aunque los buses puedan circular a velocidades bastante altas sobre la vía segregada, en las intersecciones con las calles transversales ocurren demoras que se pueden aliviar, pero no evitar, mediante métodos sofisticados de control de tránsito.
- Las vías exclusivas crean dificultades para el tráfico general que quiere virar hacia la izquierda o derecha cruzando la vía segregada.
- Finalmente, la aplicación de estos sistemas exige una revisión en la estructura de la red de líneas existente, a la cual los usuarios suelen estar muy acostumbrados, muchas veces a lo largo de varias décadas de uso.

Para optimizar sus resultados, las vías segregadas para buses deben diseñarse junto con una reorganización general de la red de líneas, sin la cual es difícil ordenar la circulación y aprovechar las bondades potenciales de este sistema. En ciudades que no cuentan con fondos suficientes para invertir en opciones como el metro, estos sistemas están destinados a perdurar, ya que permiten cubrir la demanda que en las ciudades europeas a menudo satisfacen el tranvía o el metro. Aunque su éxito es relativo y no siempre está asegurado, por una simple cuestión económica las vías segregadas para buses están destinadas a seguir formando parte del paisaje urbano de América Latina, al menos en el mediano plazo. ☐

El trampolín de Tabaré

La gestión del Frente Amplio en Montevideo como ensayo general para el gobierno nacional

ADOLFO GARCÉ

La gestión de Tabaré Vázquez como intendente de Montevideo le permitió a la izquierda uruguaya dejar su sello: el impulso a la descentralización, un énfasis inédito en las políticas sociales y una activa estrategia internacional demostraron que era capaz de gobernar igual o mejor que los partidos tradicionales. Sus sucesores profundizaron y agregaron nuevos matices a la administración municipal, que se convirtió en un trampolín para el triunfo del Frente Amplio en las elecciones nacionales de 2004. El artículo identifica y explica por qué la gestión municipal sirvió como ensayo general para el gobierno nacional.

■ Introducción

Durante 1971, dos años antes del quiebre de la democracia por el golpe de Estado y luego de muchos años de división, los principales partidos de la izquierda uruguaya (el Partido Comunista, el Partido Socialista y el Partido Demócrata Cristiano), junto con sectores escindidos de los dos partidos tradicionales, el Nacional y el Colorado, así como con personalidades de izquierda independiente y simpatizantes de la guerrilla urbana pertenecientes al Movimiento 26 de Marzo, conformaron el Frente Amplio (FA).

En noviembre de 1989, a pesar de haber sufrido el desgajamiento de dos grupos que habían sido protagonistas en su fundación, el FA ganó la elección municipal

Adolfo Garcé: licenciado y magíster en Ciencia Política (Universidad de la República). Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Palabras claves: gobierno, izquierda, descentralización, políticas sociales, Tabaré Vázquez, Montevideo.

Nota: el autor agradece a Pedro Apesteguía, Mariano Arana, Willan Masdeu, Gonzalo Reboledo, Miriam Rodríguez y Elbio Scarone, quienes aportaron variados insumos (enfoques, datos, materiales programáticos) para este artículo, y a Daniel Chasquetti y Jaime Yaffé, que revisaron el primer borrador. Desde luego, como es de estilo, no se les deberá imputar a ellos lo dicho aquí.

de Montevideo y Tabaré Vázquez asumió como intendente. Esta victoria marcó un hito en la vida política del país, entre otras razones porque Montevideo es la ciudad uruguaya más importante en términos demográficos (allí reside casi la mitad de la población), políticos (es la capital del país, la sede del Poder Ejecutivo y del Parlamento), económicos (concentra la mayor parte de las actividades comerciales, financieras e industriales) y culturales.

El triunfo en las elecciones municipales tuvo, entonces, un valor simbólico singular, y es por ello que algunos investigadores usaron el concepto de «cohabitación» para referirse a la curiosa circunstancia que se dio entre 1990 y 2004, cuando los intendentes frenteamplistas de Montevideo convivieron con presidentes pertenecientes a alguno de los otros dos grandes partidos (Moreira/Veneziano). La elección presidencial de 2004 puso fin a esta situación: el FA retuvo el gobierno municipal y obtuvo, por primera vez en la historia, el gobierno nacional y una mayoría absoluta en el Parlamento.

El propósito de este artículo es examinar la relación entre los dos procesos políticos a los que se acaba de hacer referencia: el ciclo de gobiernos del FA en la capital y su salto al gobierno nacional. Para ello, en la primera sección se presentan los rasgos más sobresalientes de las gestiones frenteamplistas en el municipio y las principales diferencias con las de los demás partidos. En la segunda sección se intenta responder a la siguiente pregunta: ¿de qué modo contribuyó el gobierno municipal del FA al triunfo en las elecciones presidenciales y, después, a la gestión nacional? Finalmente, en la conclusión, se presentan algunos de los más obvios puntos de contacto entre las dos gestiones de Vázquez, como intendente de Montevideo, entre 1990 y 1994, y como presidente de Uruguay, a partir de marzo de 2005.

■ El sello de la izquierda

A partir de 1990, cuando Vázquez fue elegido intendente de Montevideo, la izquierda debió ocuparse de atender las tareas clásicas de los gobiernos municipales: mantenimiento y extensión del alumbrado público, regulación del tránsito y del transporte colectivo, desarrollo del saneamiento, tratamiento de residuos, cuidado de parques y plazas. También se ocupó de modernizar y calificar al aparato burocrático. A todas estas tareas dedicó esfuerzos importantes.

Sin embargo, fue más allá. No se limitó a tratar de hacer una buena administración. Desde el primer día, el FA gobernó Montevideo pensando en transformar

su gestión en un trampolín hacia el gobierno nacional. Por eso incorporó nuevas tareas, entre las que se destacan tres: la creación de mecanismos de descentralización, el fortalecimiento de las políticas sociales y el desarrollo de las relaciones internacionales¹.

Desde el primer día, el FA gobernó Montevideo pensando en transformar su gestión en un trampolín hacia el gobierno nacional. Por eso, incorporó nuevas tareas, entre las que se destacan tres: la creación de mecanismos de descentralización, el fortalecimiento de las políticas sociales y el desarrollo de las relaciones internacionales ■

Desde luego, la diferencia con los gobiernos anteriores y con las gestiones municipales de los partidos tradicionales es menos visible en las tareas clásicas que en las nuevas. Sin embargo, como veremos a continuación, en general la gestión de la izquierda en Montevideo estuvo presidida por una concepción ideológica anclada en sus valores

centrales –igualdad y libertad– y enunciada claramente en su programa de campaña: «El objetivo central de la gestión del Frente Amplio es el de promover una profunda democratización de la vida social, política y económica del Departamento de Montevideo» (Frente Amplio, p. 3)².

Esto implicaba, en primer lugar, contribuir al proceso general de consolidación y profundización de la democracia. Para el FA, este era el objetivo principal del movimiento popular desde el final de la dictadura, en marzo de 1985. En segundo lugar, democratizar la vida política en Montevideo implicaba crear mecanismos que hicieran posible una participación activa de los vecinos en la gestión de los asuntos locales. En otras palabras, pasar del «vecino como contribuyente» al «vecino como ciudadano». Esta concepción es el fundamento del proceso de descentralización iniciado por Vázquez desde el comienzo de su gestión y continuado luego por sus sucesores, Mariano Arana (1995-1999 y 2000-2004) y Ricardo Ehrlich (desde 2005 hasta hoy).

1. El FA también jerarquizó otros temas de los que no es posible dar cuenta cabalmente aquí. Uno de ellos es la política cultural. Durante estos años, la intendencia ha impulsado diversas iniciativas en esa materia. Enumero, a continuación, algunos ejemplos: en 1992 se reestructuró la orquesta municipal, que pasó a llamarse Orquesta Filarmónica de Montevideo; se adquirieron nuevas salas de teatro, como la Sala Alfredo Zitarrosa, y se remodeló el Teatro Solís; se puso en marcha un canal de TV de cable con fuerte contenido cultural (TV Ciudad); en 1995, el gobierno municipal participó en la creación del Fondo Nacional Audiovisual (FONA).

2. Entre 1985 y 1989, el FA hizo un gran esfuerzo por generar un programa de gobierno para Montevideo fundamentado y consistente. Este trabajo fue liderado por el arquitecto Mariano Arana desde el Plenario Departamental de Montevideo del FA.

Finalmente, profundizar la vida democrática implicaba «restituirle a la democracia su contenido sustancial, dirigido a que todos los integrantes de la sociedad convivan en forma digna y decorosa, creando condiciones para que puedan acceder al goce efectivo de los derechos fundamentales» (Frente Amplio, p. 6). Este énfasis en la igualdad, típico rasgo identitario de los partidos de izquierda (Bobbio), constituyó la base doctrinaria para el impulso de medidas muy diferentes: desde el desarrollo del saneamiento hasta las políticas sociales, pasando por la revitalización de los espacios públicos como parques y plazas.

■ Las tareas clásicas

Tradicionalmente, los gobiernos municipales se han ocupado de una larga serie de tareas, entre ellas la provisión de servicios públicos como el alumbrado, el cuidado del pavimento y de los espacios públicos, la recolección de residuos, el transporte colectivo, el saneamiento, etc.

A la hora de manejar estos temas, los intendentes frenteamplistas han fijado diferentes prioridades. Vázquez le otorgó mucha importancia al transporte colectivo: redujo el precio del boleto mediante un subsidio a las empresas y renovó la flota. Durante la primera intendencia de Arana, en cambio, el énfasis estuvo puesto en el ordenamiento territorial: en setiembre de 1998 se aprobó el Plan de Ordenamiento Territorial, elaborado con el apoyo de la Facultad de Arquitectura³. Como parte de esta iniciativa, se trabajó en la remodelación de los espacios públicos y en la revitalización del casco antiguo de la ciudad. Durante la tercera administración frenteamplista, a cargo de Arana, hubo poco espacio para sutilezas, pues coincidió con una severísima crisis económica y social: el PIB se desplomó, la pobreza superó el 30% y la desocupación trepó casi hasta 20%. La caída de la recaudación de la administración municipal empantanó el plan de obras previsto. Pero de todos modos Arana logró dejar su huella en la ciudad e implementó un nuevo sistema de recolección de residuos mediante contenedores. Por su parte, el actual intendente, Ricardo Ehrlich, ha puesto el énfasis en el transporte colectivo y ha anunciado la creación de un Sistema de Transporte Metropolitano.

Pero más allá de los matices, hay que señalar algunas continuidades. En ese sentido, es imprescindible subrayar que, desde el comienzo, la cuestión de los recursos humanos ocupó un lugar importante en la agenda de los intendentes frenteamplistas. Según el programa departamental del FA, la gestión de

3. La información sobre el «Plan Montevideo» puede consultarse en <www.montevideo.gub.uy/pot/>.

Montevideo debía apoyarse en tres pilares, uno de los cuales era el de los trabajadores municipales⁴. Las sucesivas administraciones hicieron un esfuerzo por modernizar la burocracia: así, se redujo gradualmente la plantilla (que pasó de 13.000 a 8.400 personas), se estableció el ingreso por concurso, se puso

Desde el comienzo, la cuestión de los recursos humanos ocupó un lugar importante en la agenda de los intendentes frenteamplistas ■

en práctica un Sistema Informático de Recursos Humanos y se implementó un Sistema Integrado de Carreras y Remuneraciones. También se procuró mejorar el salario real de los trabajadores, calificarlos y cambiar el esquema de incentivos. Tabaré Vázquez, por ejemplo, optó por reducir la jornada laboral, que pasó de ocho a seis horas entre los empleados administrativos y de seis a cuatro horas entre los profesionales. Durante las dos gestiones de Arana, se buscó reorganizar la estructura y modificar el sistema de ascensos, mientras que actualmente se prioriza la capacitación continua y el fortalecimiento de la comunicación interna (Rodríguez). A pesar de todo, a partir de 2000, como consecuencia de la crisis económica, la relación entre el gobierno municipal y el sindicato de trabajadores se deterioró sensiblemente.

Otro de los grandes temas que atraviesan longitudinalmente la gestión del FA desde 1990 hasta ahora es el del saneamiento. Se trata de un asunto de la mayor importancia, tanto por la inversión que requiere como por su impacto social y ambiental. Desde la restauración de la democracia, en 1985, se han efectuado tres planes de saneamiento urbano (PSU 1, PSU 2 y PSU 3) y hoy 86% de la población de Montevideo está conectada a la red pública. El objetivo es alcanzar la cobertura total en 2022, cuando concluya el PSU 6.

■ Los nuevos objetivos

El FA gobernó Montevideo intentando demostrar que podía ser tan responsable como los otros partidos, pero más sensible a las demandas y preferencias de los vecinos. Por eso, además de esforzarse por cumplir con las funciones básicas, los intendentes frenteamplistas han tratado de subrayar las diferencias a través del impulso sistemático de algunas políticas. Hay que destacar, en ese sentido, tres grandes orientaciones: la descentralización, las políticas sociales y las relaciones internacionales entre ciudades.

4. Según el «Documento 6», la gestión municipal debía apoyarse en una correcta definición y distribución de roles entre el elenco político del gobierno, los trabajadores municipales y los vecinos de Montevideo (Frente Amplio, p. 6).

Descentralización. Fue la principal novedad introducida por el FA desde 1990, su principal emblema y, por eso mismo, el blanco de las críticas más duras. Para la concepción frenteamplista, la descentralización es mucho más que un instrumento: según los documentos programáticos, no es «una mera cuestión técnica de organización, ni un procedimiento de reforma del Estado contra la telaraña burocrática», sino «un proceso complejo de constitución del pueblo como sujeto de un proceso nacional». Esto implica «abrir nuevas trincheras de lucha político-ideológicas para un proyecto popular», «constituir un foro de discusión de los grandes problemas nacionales», alentar «procesos autogestionarios en la perspectiva de una democracia directa» y favorecer «la posibilidad real del autogobierno como sistema» (Frente Amplio, p. 10).

Para alcanzar estos objetivos, el FA había previsto originalmente construir un complejo sistema apoyado en la representación de las organizaciones sociales (y no de los individuos). La idea era constituir asambleas deliberantes «con participación de las organizaciones sociales fehacientemente representativas». El proyecto preveía también otras instituciones: juntas locales, integradas por representantes de los partidos, y concejos delegados, conformados por delegados de las organizaciones sociales.

Esta lógica de representación propuesta por el FA fue resistida por los demás partidos, con el argumento de que el sujeto de la transferencia de poder debían ser los vecinos y no los grupos sociales organizados. Luego de tres años de negociaciones, finalmente la Junta Departamental aprobó la normativa básica del esquema de descentralización (Veneziano). El diseño implicó la división del departamento de Montevideo en 18 zonas, en cada una de las cuales funciona una instancia descentralizada compuesta por cuatro elementos. El primero, de carácter administrativo, es el Centro Comunal Zonal: se trata de la oficina de la intendencia en cada zona, el lugar en el que los vecinos pueden hacer sus trámites sin necesidad de desplazarse hasta la sede central. El segundo elemento es ejecutivo: la Junta Local, de la cual participan los representantes político-partidarios de la zona. Está integrada por cinco miembros, tres del partido que ganó la elección y dos de la oposición. El tercer elemento, deliberativo, es el Concejo Vecinal, integrado por un grupo de personas, entre 25 y 40, elegidas cada dos o tres años. El secretario, designado por el intendente, es el responsable del buen funcionamiento de esta estructura.

A pesar de estos esfuerzos, la participación de los vecinos en las instancias de descentralización está lejos de ser espectacular. En la elección de concejos vecinales

A pesar de estos esfuerzos, la participación de los vecinos en las instancias de descentralización está lejos de ser espectacular. En la elección de concejos vecinales de 2006 participó solamente 7,5% de los electores habilitados ■

de 2006 participó solamente 7,5% de los electores habilitados (IMM). Se trata de un problema intensamente debatido en las gestiones municipales y en el FA, especialmente cuando se celebraron los 10 años de la primera elección. Para explicar la baja tasa de participación de los vecinos se han manejado diversos argumentos, desde la in-

fluencia del marco general de debilitamiento del tejido asociativo hasta la falta de suficientes incentivos para la participación⁵.

Políticas sociales. El FA hizo un esfuerzo muy visible por atender distintos problemas sociales mediante una amplia batería de políticas. Durante la gestión de Vázquez se crearon varias comisiones orientadas a desarrollar políticas específicas, como la Comisión de Juventud y la Comisión de la Mujer, y se impulsó fuertemente la política de salud, para lo cual se multiplicó el número de policlínicas municipales en los barrios y se crearon planes sanitarios especiales dirigidos a sectores vulnerables de la población (adolescentes, niños, mujeres y ancianos). En 2001, cuando se divulgaron informes acerca de la pobreza infantil en Uruguay, se creó la Comisión de Infancia⁶. Para comunicar la prioridad asignada a las políticas sociales, por aquellos años Tabaré Vázquez solía decir: «Si tengo que elegir entre tapar un pozo de la calle y darle un litro de leche a un niño, elijo darle de comer al niño».

Para llevar adelante la política social el FA apeló, cada vez más, a los convenios con organizaciones no gubernamentales. Esto permitió concretar, por otra vía, el proyecto de apoyar la gestión municipal en la trama de organizaciones de la sociedad civil, que se había frustrado al institucionalizarse un mecanismo de descentralización focalizado en el vecino. Desde luego, en esta sociedad no han faltado las tensiones y los desencuentros. Una de las críticas formuladas por algunas ONG (y también por el sindicato de empleados municipales, Adeom) es que el gobierno municipal ha utilizado los convenios educativo-laborales como forma de mejorar la productividad, la eficiencia y la eficacia en la prestación de algunos servicios. De acuerdo con este argumento, a través de estos convenios se ha procurado obtener mano de obra más barata,

5. Los mejores documentos de descripción, análisis y debate de la experiencia de descentralización en Montevideo pueden consultarse en el sitio <www.chasque.apc.org/vecinet/idsemi0.htm>.

6. Las comisiones mencionadas fueron rebautizadas como «secretarías» durante la gestión de Ehrlich.

más joven y menos problemática que la disponible dentro de la estructura burocrática de la Intendencia.

Aunque algunas evaluaciones confirman que, efectivamente, la utilización de los convenios fue impulsada con estos objetivos (Garcé/Salas), esto no debe hacer perder de vista que el énfasis en las políticas sociales es un mandato normativo, un corolario inevitable del sitio preferencial que la búsqueda de la igualdad ocupa en la doctrina de los partidos de izquierda. Abel Oroño (2004) demostró que el único gobierno municipal que no restringió el gasto social durante la crisis 2000-2002 fue la intendencia de Montevideo. En el resto de las gestiones municipales, a cargo de políticos blancos y colorados, el gasto social sufrió una caída en 2001. La decisión de no recortar el gasto social en un contexto de restricciones económicas y demandas crecientes es un buen indicador de las diferentes preferencias de los partidos políticos.

Relaciones internacionales. Fue un tema priorizado desde el comienzo, como parte de la estrategia del FA de demostrar que no quería simplemente administrar Montevideo, sino exhibir un modelo de gestión para el país.

Sin embargo, fue Arana quien desarrolló una política de relaciones internacionales más sistemática y ambiciosa. Prueba de ello son las dos importantes giras de carácter promocional (la primera en 1995 por Europa y la segunda en 1998 por Estados Unidos y Canadá) realizadas por una delegación encabezada por el intendente. La prioridad otorgada a las relaciones internacionales quedó, además, plasmada en el organigrama municipal, con la creación del Servicio de Cooperación y Relaciones Internacionales⁷. Esta oficina promovió activamente la vinculación con las ciudades del Mercosur. Junto con Asunción y Porto Alegre, Montevideo fue una de las ciudades fundadoras de la Red Mercociudades. Estos esfuerzos estuvieron dirigidos a fortalecer el proceso de integración regional. En el mismo sentido, Arana promovió, desde 1995, la propuesta de convertir a Montevideo en la capital del Mercosur, objetivo logrado con la instalación de la Secretaría y la Comisión de Representantes Permanentes (Schelotto).

Asimismo, a lo largo de todos estos años, la intendencia de Montevideo desarrolló una política muy activa tendente a identificar y aprovechar las oportunidades ofrecidas por la cooperación internacional, en un contexto de debilitamiento

7. En 2000, al crearse el Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional, este servicio pasó a depender de esta nueva área y a llamarse División de Relaciones Internacionales y Cooperación.

del flujo de fondos disponibles para países como Uruguay. La Intendencia hizo especial hincapié en la vinculación con la Unión Europea a través del Programa Urbal, el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina y otros mecanismos.

■ De Montevideo a Uruguay

Quince años después de haber ganado su primera elección municipal, el FA logró conquistar la Presidencia. Existen muchos aspectos comunes entre ambas experiencias. El primer gran aporte de la gestión municipal al triunfo electoral de 2004 fue el lanzamiento a la escena política nacional de Vázquez. A comienzos de 1989, Vázquez era prácticamente desconocido para la mayoría de los uruguayos, pero una serie de acontecimientos fortuitos lo pusieron en carrera. El primero fue la decisión de Arana, en 1989, de no aceptar la candidatura a la Intendencia, consecuencia del trauma provocado en el FA por la escisión del Partido por el Gobierno del Pueblo y del Partido Demócrata Cristiano. Fue justamente Arana uno de los dirigentes que sugirió el nombre de Tabaré Vázquez como posible candidato⁸.

Y Vázquez no desaprovechó la oportunidad. Rápidamente se transformó en una de las figuras más populares de la izquierda uruguaya. La rebaja del precio del boleto de colectivo, la modificación de la tasación de las viviendas para generar un sistema de contribuciones inmobiliarias más justo y la apuesta a la descentralización y a la participación crearon una intensa corriente de simpatía. Ya durante el tercer año de su gestión, algunos sectores de izquierda comenzaron a buscar la forma de construir, en torno de Vázquez, una coalición aún más amplia que el FA. El esfuerzo llegó a buen puerto dos años después, en julio de 1994, cuando se creó el Encuentro Progresista. Ese año Vázquez se presentó por primera vez como candidato a presidente y obtuvo 30% de los votos. El Partido Colorado ganó la elección con apenas 32%. Y ya en la siguiente elección nacional Vázquez obtuvo más votos que los otros dos grandes partidos, aunque fue derrotado en el *ballottage*.

8. En 1989, además de tener una trayectoria consolidada en el campo de la oncología, Tabaré Vázquez era dirigente de un club de fútbol, miembro del Comité Central del Partido Socialista y tesorero de la Comisión que organizó el Referéndum contra la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado (ley de amnistía a los integrantes del gobierno militar). Discutiendo con otros dirigentes acerca de eventuales candidatos a la Intendencia, Arana señaló un reportaje a Tabaré Vázquez en la contratapa del semanario del Partido Socialista y dijo: «Precisamos un tipo como este, con esa pinta, un tipo de fútbol, de barrio» (testimonio de Mariano Arana en entrevista del autor). José Díaz, dirigente del Partido Socialista, también venía manejando insistentemente el nombre de Vázquez. Un relato pormenorizado de estos hechos puede leerse en Tulbovitz y Lanza (2004).

La experiencia de Montevideo, además, permitió que la ciudadanía comprobara que la izquierda podía asumir responsabilidades importantes sin que se desataran conflictos graves. No hubo ninguna catástrofe. La administración municipal siguió funcionando. Los servicios básicos no se interrumpieron. La vida en Montevideo siguió transcurriendo normalmente durante los gobiernos frenteamplistas. Y, contra las sospechas iniciales, la gestión municipal, especialmente la de Tabaré Vázquez, se mostró sorprendentemente severa en algunos temas de alto impacto público, como el ordenamiento de la venta callejera. La nueva reglamentación, aunque resistida por los vendedores ambulantes, fue sostenida por el gobierno municipal, que los desalojó por la fuerza de ciertas zonas. El mensaje emitido por Vázquez, antes que por cualquiera de los demás intendentes frenteamplistas, estaba muy claro y era absolutamente razonable en términos de estrategia electoral: izquierda y desorden no necesariamente van juntos.

La gestión municipal obligó a la izquierda a lidiar con los problemas cotidianos y la administración de recursos escasos y la tornó más pragmática y menos ideológica. Y, en ese sentido, coadyuvó al proceso de moderación ideológica y programática ■

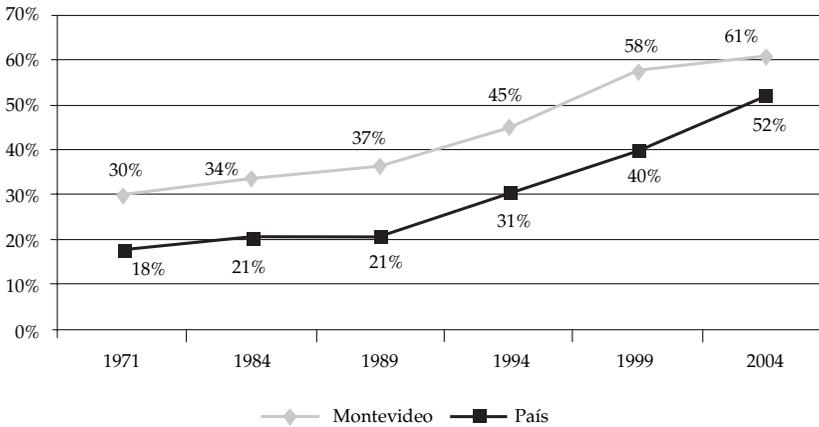
En tercer lugar, la gestión municipal obligó a la izquierda a lidiar con los problemas cotidianos y la administración de recursos escasos y la tornó más pragmática y menos ideológica. Y, en ese sentido, coadyuvó al proceso de moderación ideológica y programática que el FA inició desde la implosión del campo socialista y el espectacular derrumbe del Partido Comunista del Uruguay (Garcé/Yaffé). Fue así, por la fuerza de los hechos, que el FA empezó a considerar la posibilidad de adoptar a veces soluciones *a priori* incompatibles con su tradición ideológica, como la concesión a empresas privadas de la recolección de residuos, del sistema de estacionamiento tarifado o de la explotación del Hotel Casino Carrasco.

Para terminar este análisis, es preciso considerar una hipótesis adicional. Es posible que el ejercicio del gobierno municipal le haya permitido o facilitado al FA su crecimiento en los barrios socialmente más castigados. Entre 1984 y 2004 el electorado del FA experimentó una transformación significativa. En las elecciones de 1984 y 1989, el FA logró su mayor porcentaje de adhesión en las áreas de ingreso medio y medio alto y en algunos barrios obreros. En cambio, a partir de 1999 la izquierda obtuvo más votos en los barrios más pobres (Luna, pp. 212-217). Téngase en cuenta que los gobiernos municipales del

FA hicieron, como se argumentó líneas arriba, un gran esfuerzo por atender la problemática social. Esta vocación se mantuvo incluso con restricciones presupuestales.

Gráfico

Evolución del porcentaje de votos para el FA a la Presidencia y a la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), 1971-2004



Fuente: Banco de Datos de Política y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

El gráfico precedente muestra el crecimiento de los votos a favor del FA entre 1971 y 2004, tanto en las elecciones nacionales como para la Intendencia. El análisis debe tener en cuenta que recién a partir de la reforma constitucional de 1997 se desvincularon las elecciones municipales de las nacionales. Hasta entonces, los electores no podían votar a un partido diferente para cada nivel de gobierno. Por eso, solo los datos de las últimas dos elecciones permiten establecer una comparación. Y, como puede verse, tanto en 2000 como en 2004 el apoyo en Montevideo superó al obtenido en todo el país.

■ Aportes de gestión

Pero la gestión en Montevideo no solamente fue, tal como se habían imaginado algunos dirigentes del FA en el final de la dictadura, un trampolín hacia el gobierno nacional. También constituyó una experiencia fundamental en el aprendizaje de algunas claves de gestión pública y en la formación de cuadros de gobierno.

Este segundo tema es especialmente llamativo. Cuando se compara el elenco de gobierno del FA en Montevideo entre 1990 y 2004 con los integrantes del gabinete nacional, se comprueba la continuidad. De los 14 ministros del actual gabinete de Vázquez, cuatro ocuparon cargos en la estructura municipal: Mariano Arana, María Julia Muñoz, Azucena Berruti y Víctor Rossi. También aparecen muchos ex-funcionarios municipales que hoy ocupan subsecretarías, como Miguel Fernández Galeano, Ana Olivera, Lilián Kechichián, Martín Ponce de León, Luis Lazo y Jaime Igorra. Esta pauta se repite en los demás niveles de la administración central y en los directorios de algunas empresas públicas. Para todos ellos, la experiencia acumulada en Montevideo fue muy importante. Desde luego, este argumento vale también para Vázquez.

Por otro lado, el relativamente extenso periodo de aprendizaje en el gobierno municipal le permitió al FA descubrir algunas claves para relacionarse con actores sociales relevantes. Entre ellos, los funcionarios y sus sindicatos, un tema que no ha sido sencillo. En este aspecto, el FA parece tener dificultades para asimilar un concepto fundamental: los sindicatos no son, al menos en Uruguay, una simple correa de transmisión de las orientaciones y estrategias de los partidos. Aunque históricamente ha existido una relación de cooperación y de coordinación entre la izquierda y los sindicatos (Yaffé), también se ha consolidado una tradición de «independencia de clase», esto es, de autonomía de las estructuras sindicales respecto de las organizaciones partidarias. Esta tradición de independencia se expresó en el sindicato de funcionarios municipales y se manifiesta también en otros gremios. Los mismos dirigentes sindicales que votan a la izquierda se muestran poco dispuestos, en general, a complacer al gobierno si esto implica sacrificar la defensa de los derechos de los trabajadores que representan.

En la misma línea, tampoco le ha resultado fácil aprender a entender y atender el mundo empresarial. Aquí, a diferencia de lo que ocurría con los sindicatos, la tradición operaba en contra. Sin embargo, la gestión municipal le permitió al FA establecer, por primera vez, un contacto sistemático con los empresarios. En líneas generales, el balance positivo y fueron escasos los episodios de enfrentamiento con corporaciones empresariales (Schelotto).

Otra de las zonas de conflicto durante las gestiones municipales ha sido la relación con la oposición. Aquí, más que aprendizajes, se constata la reproducción de una pauta de funcionamiento adversarial que deja poco espacio para la negociación. El Partido Nacional y el Partido Colorado se han comportado de forma muy dura con los gobiernos frenteamplistas de Montevideo.

Mientras fue intendente, y pese a sus evidentes diferencias ideológicas, Vázquez mantuvo una relación cordial con el entonces presidente Luis Alberto Lacalle (Moreira/Veneziano). Sin embargo, blancos y colorados lograron obstaculizar la propuesta de descentralización inicial y vetar la realización del nuevo catastro para el cálculo de la contribución inmobiliaria, el instrumento básico para la reforma del sistema de recaudación de impuestos municipales⁹. Durante los gobiernos de Arana, los partidos tradicionales siguieron oponiéndose fuertemente a las principales políticas municipales. El punto neurálgico ha sido la financiación de los planes de saneamiento. Durante la presidencia de Lacalle se había acordado que el gobierno nacional y el municipal aportarían el mismo porcentaje. Sin embargo, los gobiernos nacionales que siguieron dispusieron que la Intendencia asumiera la totalidad del costo de estas obras.

■ A modo de conclusión: Tabaré Vázquez, de ayer a hoy

A lo largo de este artículo se identificaron algunos puntos de contacto entre la experiencia de Montevideo y la del gobierno nacional. La conexión es aún mayor cuando se limita la comparación a las gestiones de Vázquez. En su desempeño como presidente, en efecto, resurgieron algunos de los rasgos más típicos de su modo de gobierno¹⁰.

El primero es que, luego de asumir, tanto en la Intendencia como en el gobierno nacional, Vázquez se desplazó hacia el centro: así como ayer procuró ser el intendente de «todos los montevideanos», hoy intenta ser el «presidente de todos los uruguayos». En segundo lugar, en ambos gobiernos la plataforma electoral permite anticipar sus principales decisiones. En ese sentido, Vázquez tuvo y sigue teniendo como política rendir cuentas públicamente del cumplimiento del programa comprometido frente a la ciudadanía. En tercer lugar, ambas gestiones han tenido énfasis similares: descentralización (a comienzos de 2007, el presidente Vázquez anunció un ambicioso proyecto de descentralización nacional a través de la creación de juntas locales en todo el país); políticas sociales (una de las primeras medidas del gobierno de Vázquez, en 2005, fue la creación del Ministerio de Desarrollo Social y la implementación de un Plan de Emergencia); relaciones internacionales (en

9. En 1991, gracias a un convenio con la Universidad de la República, la Intendencia de Montevideo llevó a cabo la retasación a valores de mercado de las aproximadamente 420.000 viviendas de la ciudad. Sobre la base de estos valores se calcularía la contribución inmobiliaria. La oposición derogó esta iniciativa en el Parlamento. A partir de ese momento, la contribución inmobiliaria se ha calculado por zonas. Finalmente, la vieja propuesta de 1991 se puso en práctica en el año 2004. La oposición ya no tiene mayoría parlamentaria y no pudo obstaculizarla.

10. Debo el señalamiento de este punto a Jorge Lanzaro.

1990, el intendente Tabaré Vázquez entregó las llaves de la ciudad a George Bush padre; en marzo de 2007, recibió a George Bush hijo); justicia tributaria (en 1991, intentó sin éxito modificar el sistema tributario municipal; en 2006 estableció el Impuesto a la Renta). Finalmente, en ambos casos Vázquez ha apelado a un estilo de gobierno similar, que concede un amplio margen de maniobra a sus principales funcionarios y que procura mantener la autonomía respecto de la estructura partidaria.

El gobierno de Vázquez en Montevideo abrió un largo ciclo de gestiones de izquierda en la ciudad. Tomando en cuenta las simetrías señaladas, cabe preguntarse si pasará lo mismo en el orden nacional. Como hemos argumentado en otros trabajos (Garcé/Yaffé), existen buenas razones para pensar que así será. ☐

Bibliografía

- Bobbio, Norberto: *Izquierda y derecha: razones y significados de una distinción política*, Taurus, Madrid, 1995.
- Frente Amplio: «Documento 6: Bases Programáticas para el Gobierno Departamental», Plenario Departamental de Montevideo, 1989.
- Garcé, Adolfo y Fernando Salas: «Convenios educativos-laborales de la IMM», IMM-ICP / FCS, Montevideo, 2003.
- Garcé, Adolfo y Jaime Yaffé: *La era progresista. El gobierno de izquierda en Uruguay: de las ideas a las políticas*, Fin de Siglo, Montevideo, 2005.
- Instituto de Investigación y Desarrollo (IDES): «A diez años de la descentralización: una mirada hacia adelante», 2003, en <www.chasque.apc.org/vecinet/ides1.htm>.
- Intendencia Municipal de Montevideo (IMM): *Elección de concejos vecinales año 2006. Datos básicos*, Unidad de Planificación y Participación Descentralizada, Departamento de Descentralización, IMM, Montevideo, 2006.
- Lanzaro, Jorge: «La izquierda se acerca a los uruguayos y los uruguayos se acercan a la izquierda» en J. Lanzaro (coord.): *La izquierda uruguaya: entre la oposición y el gobierno*, Fin de Siglo / Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 2004.
- Luna, Juan Pablo: «¿Entre la espada y la pared? La transformación de las bases sociales del FA y sus implicaciones de cara a un eventual gobierno progresista» en J. Lanzaro (coord.): *La izquierda uruguaya: entre la oposición y el gobierno*, Fin de Siglo / Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 2004.
- Moreira, Constanza y Alicia Veneziano: «Cohabitación y conflicto: relaciones entre el gobierno de Montevideo y el gobierno nacional (1990-1991)» en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Fundación de Cultura Universitaria / Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 1991.
- Oroño, Abel: «Las políticas sociales en los gobiernos departamentales. Un estudio comparado de las ejecuciones presupuestales 1989-2001», Documento de Trabajo N° 42, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, 2004.
- Rodríguez, Hyara: «La experiencia de modernización en la gestión de los RRHH en la Intendencia Municipal de Montevideo», ponencia, 2004.
- Schelotto, Salvador: «Por el ojo de una cerradura. Una mirada sobre la experiencia de gobierno municipal de la izquierda en Montevideo (1990-2004)» en J. Lanzaro (coord.): *La izquierda uruguaya: entre la oposición y el gobierno*, Fin de Siglo / Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 2004.
- Tulbovitz, Ernesto y Edison Lanza: *Tabaré Vázquez. Misterios de un liderazgo que cambió la historia*, Al Cierre Ediciones, Montevideo, 2004.
- Veneziano, Alicia: «Descentralización y participación: elecciones locales en Montevideo» en María E. Lurnaga (coord.): *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*, Instituto de Ciencia Política / Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2001.
- Yaffé, Jaime: *Al centro y adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*, Linardi y Risso, Montevideo, 2005.

Guayaquil: diario de una ecología privatizada

Suele mencionarse Guayaquil como un ejemplo de buena gestión municipal, como un sinónimo de gobernabilidad, eficiencia y progreso. Sin embargo, la utopía modernizadora en esta ciudad ecuatoriana esconde los efectos perversos de un proceso de renovación urbana que restringe el espacio público y privatiza las funciones municipales, con consecuencias sociológicas problemáticas. El recorrido etnográfico en que se basa este artículo parte de la experiencia cotidiana y revela algunos aspectos silenciados que se ocultan tras los paisajes y las propagandas de la ciudad de tarjeta postal.

X. ANDRADE

A inicios del siglo XXI, Guayaquil ha emergido como un referente de gobernabilidad local para otros países de la región gracias a la magia privatizadora del espacio público. Siendo la urbe más grande de Ecuador (con aproximadamente 2.300.000 habitantes) y el puerto de exportación más importante sobre la costa del Pacífico, la ciudad es representada por las elites políticas como una suerte de Ave Fénix: de la decadencia de los gobiernos populistas de los 80 al despegue iniciado en los tempranos 90 bajo el mando de dos líderes del ultraconservador Partido Social Cristiano: León Febres Cordero, ex-presidente y alcalde entre 1992 y 2000, y Jaime Nebot (de 2000 al presente), su varias veces fracasado delfín en la carrera por la Presidencia y su sucesor en la Alcaldía, quien eligió el eslogan «Más ciudad» para promocionar las transformaciones emprendidas. El diario etnográfico que ensambla este artículo, a manera de viñetas sobre la vida cotidiana en Guayaquil, releva el otro lado de la medalla del proceso de renovación urbana: la construcción

X. Andrade: antropólogo especializado en temas de renovación urbana y economías visuales. Profesor asociado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Ecuador.

Palabras claves: ciudad, seguridad, espacio público, paisaje urbano, renovación urbana, Guayaquil.

Nota: este artículo se basa en editoriales emitidos semanalmente por Radio Tropicana desde agosto de 2006.

de «menos ciudadanía». Esta tensión pone sobre el tapete una pregunta frecuentemente borrada del lenguaje de la gobernabilidad local, discurso que domina hoy el debate sobre los destinos de la ciudad y que oculta los sentidos restringidos de ciudadanía que se van imponiendo como correlato de las modificaciones arquitectónicas y administrativas, obliterando los efectos autocráticos de estas sobre sus habitantes.

Propagandizado como la «cuarta revolución» de Guayaquil, el modelo de renovación urbana sigue las recetas conocidas: transformación de las zonas renovadas en pasarelas turísticas que demandan hipervigilancia y sobre las cuales se construye una imagen de ciudad postal, imagen cuyo éxito se mide por el grado de limpieza sociológica logrado frente a diferentes grupos, desde vendedores ambulantes hasta poblaciones marginales y jóvenes sospechosos. El gobierno local opera mediante el establecimiento de un aparato paramunicipal de fundaciones privadas con licencia de un siglo para el arbitrario manejo del espacio público. Por ejemplo, el antiguo puerto a lo largo del cual se tejió el tramado urbano original ha sido rebautizado con una marca, «Malecón 2000», y el ingreso está limitado por reglas de admisión que son aplicadas arbitrariamente por un ejército de guardianes privados con un nivel de educación comunitaria nulo. El tránsito por parte de los visitantes obedece a la lógica comercial que organiza este espacio: de los *shopping malls* a los jardines ornamentales, una mirada de vitrina de la ciudad ha sido cuidadosamente construida. Así, los ciudadanos se convierten en meros visitantes o consumidores en espacios que norman hasta el manejo de sus cuerpos: no parecer pandilleros, no besarse, no sentarse con los pies sobre las bancas, no vestirse como un estudiante, no ser travesti, no airear homosexualidad, no ser vagabundo. El malecón sirve como paradigma del paisaje deseado y creado como metástasis en otras áreas (la metáfora es oficial), paradigma que convierte a la ciudad en un espacio controlado y privatizado.

Las gestiones socialcristianas han gozado de estabilidad política en un país donde se han turnado una decena de presidentes en pocos años, uno de los cuales fue desplazado por «incapacidad mental». Esto da cuenta de la hegemonía alcanzada por este proyecto, la misma que se expresa en la degeneración de una esfera pública donde prácticamente todo tinte crítico ha sido debidamente domesticado, y en la proliferación mediática de nociones de «autoestima» que han servido para apuntalarlo hábilmente y generar consensos. A falta de oportunidades de discusión sobre el devenir de una ciudad en la que los macroproyectos son develados uno tras otro sin previa consulta ni participación democrática, mientras muchas necesidades básicas continúan

desatendidas (uno de cada cuatro habitantes no tiene acceso a alcantarillado), aquí ofrezco algunas miradas propias al día a día de las ruinas del espacio y la esfera pública. Estas entradas han sido catalogadas en relación con tres ejes que se van intersectando –paisaje urbano, seguridad pública y ciudadanía– y buscan provocar un reflejo, actual o futuro, en la morfología política de muchas otras urbes latinoamericanas, contextos donde, gradualmente, las esquinas, las calles y las plazas se vuelven intercambiables.

■ Paisaje

Agosto 16, 2004: la muerte del centro. Vivo al pie del malecón, en la frontera norte de la zona renovada. Un caminante que goza regularmente de las bondades del nuevo centro y que, no obstante, atestigua en sus erranzas su paulatina muerte. De los trabajadores ambulantes de mi zona, uno de los pocos sobrevivientes es un septuagenario lustrador de zapatos quien, gracias a la bondad de los dueños de la casa bajo cuyo portal se ampara, continúa peleando su supervivencia a la vuelta de la misma esquina donde lo hizo durante

**Aunque el gobierno municipal
había prometido respetar a los
vendedores tradicionales
–quienes ofrecían pescado frito,
encebollado y jugos de fruta–,
el panorama resultante es
bastante anodino. Las comidas
uniformes son otra forma de
homogenización del espacio ■**

50 años y de donde fue desplazado. El quiosco ubicado al frente, famoso por sus platos de pescado encocado, fue reemplazado por una pequeña cafetería *gourmet*. Aunque el gobierno municipal había prometido respetar a los vendedores tradicionales –quienes ofrecían pescado frito, encebollado y jugos de fruta–, el panorama resultante de los nuevos patrones de distribución comercial que favorecen a empresarios medianos es bastante anodino. Las comidas

uniformes son otra forma de homogenización del espacio. En el proceso, muchos pequeños empresarios sin capital han sido condenados a los márgenes y han sido convertidos gradualmente en vendedores ambulantes o, directamente, en miserables.

Siguiendo la frontera, a cuatro cuadras, se halla Alberto, discapacitado y en sus cincuentas, quien solía vender la lotería y rentar un teléfono en la esquina del principal bulevar de la ciudad. Como los vendedores de lotería fueron confinados, los discapacitados invisibilizados y la telefonía globalizada, Alberto ahora vende antenas de televisión o cualquier otro cachivache mientras

sortea a la Policía Municipal cada vez que intenta volver al territorio donde el fluir humano antes le garantizaba un mínimo ingreso diario. Cerca, los cuidadores de autos, también desplazados, disputan las propinas con nuevos actores: los guardianes privados que vigilan espacios cada vez menos públicos. Las armas de estos últimos prevalecen momentáneamente, pero al caer de la tarde regresan los indeseables, locos, pordioseros y desprotegidos, a ocupar los portales desolados. De hecho, toman fragmentos de bloques enteros durante los fines de semana, cuando el sol se aleja del paisaje de propaganda.

Las propias calles de la nueva ciudad mueren. Los rótulos de tiendas y establecimientos se ven ahora uniformes, gigantografías o placas iluminadas reemplazan a la riqueza tipográfica que se veía antes, en rótulos pintados manualmente y con diseños y cromáticas no estandarizados. Ellos han sido borrados, como las decoraciones de los buses. La contaminación sensorial está en otros lados. Saturación visual, en los paisajes sobreiluminados de los nuevos paseos y plazas, en la desoladora neutralidad de los lotes de parqueo que empiezan a dominar el espacio al norte de la avenida principal, en el exceso de puestos comerciales, monumentos y juegos de alquiler en el malecón. Contaminación olfativa, en el fuerte aroma a frituras de las cadenas de comida chatarra que invade la atmósfera. Y contaminación auditiva, en el escándalo de algunos bares del simbólico cerro que mortifican cotidianamente a sus habitantes, así como lo hace el muzak, a todo volumen, en malecones y parques.

Pregunto al lustrador de zapatos, que dejará su oficio para siempre cuando lo vuelvan a empujar a las nuevas fronteras, si sabe si las palmeras, alguna vez y en algún lugar, brindaron sombra. En un entorno de humedad y soles tropicales, con cada vez menos portales y árboles oxigenantes, las palmeras, que han sido colocadas masivamente por la administración socialcristiana, se han convertido en el símbolo del carácter contraambientalista de este contexto urbano y, junto con la marginación social, la uniformización del espacio público y la vigilancia de los ciudadanos, constituirán legados mayores de la renovación de la ciudad. En la nueva ecología, la sombra es un derecho perdido para el anciano trabajador con su sabiduría de medio siglo al servicio de la vida en las calles.

Marzo 14, 2007: ruinas de Disneylandia. El actual gobierno municipal de Guayaquil no ha dudado en invertir simbólicamente a la ciudad con una arqueología de su legado. Esta no nos remite solamente al pasado: refiere también al presente, a esa cualidad viva que se impregna en el devenir del día a día sobre la materialidad de las cosas. Así, cada poste y cada banca en las zonas

renovadas incluyen el nombre del alcalde, y las placas que adornan algunas esquinas están igualmente destinadas a perennizar en la mentalidad de los habitantes la herencia de su patriarcado.

Aquella arqueología oficial, además de violar la prohibición legal de hacer propaganda política mediante la obra pública, añade al deterioro cotidiano el de los propios materiales utilizados para la renovación. De esta manera, el otro sentido de la arqueología, las ruinas, aparece con fuerza para formular sus propios comentarios sobre el presente. El lado oscuro del porcelanato es quizás el más dramático. Basta caminar por cualquiera de las veredas de alguna zona renovada para constatar la dinámica de una historia que en su momento fue definida por un editorialista como una «lotería ganada de por vida» por las empresas de mantenimiento y reposición. El alma de maquillaje que inspira la renovación es revelada por los pedazos y fragmentos en los que inevitablemente se convierten las baldosas. La destrucción se explica, por supuesto, por el uso de un material probablemente diseñado para la levedad de los interiores y no para el peso del espacio público.

El alcalde declaró en una entrevista en televisión que –sonrisas más, palabras menos– aspiraba para el país el modelo democrático de Disneylandia ■

Al calor del cuestionamiento del gobierno central sobre las fuerzas que respaldan este tipo de proyectos, el alcalde declaró en una entrevista en televisión que –sonrisas más, palabras menos– aspiraba para el país el modelo democrático de Disneylandia. El

Mundo de Disney, por supuesto, construye espacios bajo la lógica del simulacro. Es una máquina autocrática de producción de felicidad simulada, que asume la falsedad como principio de diversión de los paseantes. La histeria detonada por la discusión acerca de la verdadera representatividad política de las, así llamadas, «fuerzas vivas» responde a que estas son creaciones acrílicas de ciertos medios masivos para justificar las configuraciones de poder que históricamente han controlado la esfera pública en Guayas. El efecto político de ello es la inmovilización de los ciudadanos para exigir rendición de cuentas respecto de la obra pública.

Al reflexionar, entonces, sobre el deterioro de las baldosas y los modelos que inspiran la gestión pública, uno no puede dejar de pensar en los referentes simbólicos de aquellos que pretenciosamente han definido el modelo de desarrollo urbano de Guayaquil como una «ciudad-Estado». El detalle que generalmente olvidan quienes defienden la obra municipal es que,

en Disneylandia, lo que se construye no es ciudadanía, sino apenas visitantes, que los principios democráticos, en Guayaquil y en Disneylandia, terminan cuando se acaba el dinero en el bolsillo. Nadie debe reflexionar sobre ello, solo divertirse.

Septiembre 1, 2005: hasta la vista, peatones. En las zonas renovadas las esquinas reservan ingratas sorpresas para el transeúnte. Estas a veces provienen de la propia disposición del nuevo sistema de semáforos. En otros casos, jardinerías, macetas u otros dispositivos se han convertido en obstáculos para el caminante. Pero los riesgos que enfrentan los peatones no derivan tanto de los detalles del diseño como de una concepción espacial que tiende a la gradual aniquilación del espacio público. En el nuevo orden de la ciudad, los derechos de los peatones han sido supeditados a los del tráfico vehicular o directamente eliminados.

La presencia y la ausencia de ciertos dispositivos llaman a preguntarse por la suerte de los caminantes. A lo largo de la avenida principal, a pocos centímetros de la vía vehicular, fueron instaladas algunas bancas. El peligro de su cercanía a los autos se exagera por el hecho de que la vereda se encuentra prácticamente al mismo nivel que el tráfico. En oposición, la ausencia total de bancas en amplias secciones de las veredas renovadas da cuenta del patrón dominante, que piensa la ciudad en términos de habitantes que caminan pero que no deben descansar, ni siquiera en las paradas de los buses, para evitar la apropiación de espacios.

A pesar del gran acierto que constituyen las señales auditivas para discapacitados visuales, el sistema de semáforos, supuesto modelo de sofisticación tecnológica, radicaliza la discriminación de los peatones. En muchas esquinas el caminante carece de señal alguna para orientar su proceder. Además, salvo excepciones, los semáforos están programados para facilitar el fluir ininterrumpido de vehículos sin contemplar el tiempo necesario para el cruce de los transeúntes. Finalmente, la zona de paso destinada a estos últimos está señalizada de manera caprichosa, confusa, con la clásica línea de cebra interrumpida por adoquines en la mitad de la vía que debería demarcar. Cruzar o no cruzar, ese es el dilema.

Las jardinerías y macetas, tan necesitadas, han sido dispuestas como ornamentos que muchas veces funcionan como apéndices de proyectos que privilegian el diseño estético o los intereses privados y complican el libre flujo peatonal. Esto ocurre, por ejemplo, cuando son colocadas como un adorno que elimina

abruptamente la vereda y la bloquea por completo. En esos casos, los peatones se ven obligados a caminar directamente por la calle. En otras ocasiones, la vereda se ve supeditada a los intereses privados: las jardineras, colocadas frente a ciertos negocios, interrumpen la calzada, que a veces también queda anulada por el parqueadero de una empresa o un negocio. Los ejemplos sugieren que en el Guayaquil regenerado la vida peatonal ha resultado sistemáticamente degenerada.

■ Seguridad

Junio 4, 2006: del peso relativo de las almas. Dos balazos a niños son el motivo de esta historia. El primero, un infante trabajador asesinado a sangre fría y a quemarropa por un guardián privado. La segunda, una escolar muerta accidentalmente tras un tiroteo entre asaltantes y policías. Ambas historias reflejan a distintos actores del drama de la seguridad pública en el Guayaquil amurallado y hablan de los diferentes espacios y grados de importancia que la violencia adquiere en la imaginación mediática.

El primer asesinato es de un salvajismo que debería haber generado el cuestionamiento de una política municipal fundamental: la creciente privatización de la seguridad en manos de criminales despiadados en potencia. El niño, Ruben Darío, abandonado por su padre, mantenía a su familia trabajando como reciclador de basura en las calles de un barrio marginal. Jugando con sus amigos, robó la chompa de un guardia de una empresa cercana. Al ser descubierto, imploró perdón por su travesura y devolvió la prenda, pero el guardia clamó venganza como un espectáculo machista y una lección represiva a ser disfrutada por el resto de sus colegas y, frente a los traumatizados amigos del niño, lo mató de un tiro. El caso desapareció de la prensa en un par de semanas.

La segunda muerte fue producto del azar y no del cálculo deliberado. Un comercio atracado por delincuentes. Una bala cruzada entre el tiroteo y la persecución. Un bus escolar parqueado en las inmediaciones. Una niña de clase media, Nathalia, sentada en el lugar y en el momento equivocados. El lugar erróneo, eso parece ser lo más importante: demasiado cerca de la utopía separatista de las elites. La diferencia clave en el tratamiento de los medios radica precisamente en el locus de la violencia: Samborondón, territorio reclamado por las clases altas en su repliegue hacia espacios supervigilados y ciudadelas fortaleza. Este caso ha desatado la preocupación de los medios, para ser más precisos, su agenda más represiva.

Articulistas consternados, cartas de opinión, primeras planas en la prensa escrita, arengas a través de la radio. Velas encendidas en los *sets* de los noticieros televisivos para convocar a una marcha pública. Vela tras vela, sus palestras son ahora verdaderos altares al negocio de la

violencia. Anuncian con sangre fría el desfile de las estrellas de la farándula, aunadas esta vez a la familia afectada gracias al cinismo que caracteriza el tratamiento mediático. Esta es la segunda marcha pública realizada en tiempos recientes como resultado de la politización del problema de la seguridad pública, orquestada con la venia de las autoridades municipales. En esta ciudad, donde el dolor de quienes son afectados por la delincuencia suele ser explotado eficazmente, hasta las almas de los niños pesan diferente, igual que los despliegues periodísticos que las iluminan o las hacen desaparecer.

En esta ciudad, donde el dolor de quienes son afectados por la delincuencia suele ser explotado eficazmente, hasta las almas de los niños pesan diferente, igual que los despliegues periodísticos que las iluminan o las hacen desaparecer ■

Junio 9, 2006: peces fuera del agua. La así llamada «marcha blanca» del 7 de junio en reclamo de seguridad dio cabida a múltiples manifestaciones y comentarios públicos. Una lectura plana, la mediática, seguirá las líneas del cansancio frente a una delincuencia incontrolada y el avance de las demandas a las autoridades. Hablará de la civilidad guayaquileña, de lo pacífico de la marcha, de su carácter «no político». Pero la ausencia de figuras políticas no significa que detrás de las etiquetas de la «guayaquileñidad», el «pacifismo» y lo «no político» haya una coincidencia de intereses o de visiones sobre el destino fortificado de la ciudad. Si la marcha revela algo, un dato casi exótico en el Guayaquil contemporáneo, es la existencia, aunque eventual y efímera, de una esfera pública no «regenerada». Lejos de presentar una imagen monocromática, la heterogeneidad de agendas es precisamente lo que más se destaca en la marcha de las velas del 7 de junio de 2006.

Los Latin King, único grupo juvenil no dependiente de una ONG o de una institución educativa presente en la marcha, hicieron un despliegue sobrio de sus emblemáticos símbolos transnacionales. No por su número, más bien un puñado de pandilleros, sino por su corporalidad: en una ciudad acostumbrada a las imágenes de blanqueamiento, buena parte de los que desfilaron eran jóvenes de tez oscura que no estaban vestidos con el código de etiqueta blanco de la marcha. Su bandera representa un castillo dorado rodeado por dos leones, quizás una alegoría de su propia ubicación en la marcha: flanqueados por

policías, fueron los últimos en desfilar. Su presencia era inquietante no solo para los curiosos, sino para ellos mismos: intentaban ocultar sus rostros frente a mi cámara, como si estuvieran incómodos por la atención recibida.

«Vamos por buen camino, Sancho, porque los perros ladran.» Un anciano vestido con un pantalón de baño y gafas para natación. Un pez *hippy* fuera del agua, pintado su cuerpo con las consignas de amor y paz. Y con megáfono, vociferando todo lo que al discurso represivo de los medios y de la municipalidad se le ha olvidado: que la violencia no es un problema de la delincuencia sino de la falta de empleo y de la corrupción rampante, que una ciudad no es tal mientras sigan expandiéndose las murallas. Un hombre que marchaba solo, un iconoclasta en la tierra del horizonte autoritario.

Las mujeres se encargaron de devolver el tema a la vida cotidiana, a su carácter procesal y no episódico. Su sola presencia revelaba una demanda para quitarle al asunto su carácter de espectáculo político y retomarlo como un hecho que obedece también a las condiciones de género dominantes. Dos mujeres con cartelones hechos a mano: una adolescente con un cartel cuya consigna subvertía la alegoría oficial de la ciudad, la figura de la estrella de las pancartas oficiales del municipio que, coquetamente, tiende a infantilizar a los ciudadanos, esta vez se veía maniatada por un billete de un dólar y condecorada con la consigna «Más inseguridad», revirtiendo así la propaganda oficial. La otra portaba un cartel donde podía leerse una pregunta esencial: «Sr. alcalde, ¿de qué sirvió poner seguridad privada si cada día aumenta la delincuencia?». Todas ellas rebasan el silencio que caracteriza a la esfera pública guayaquileña, donde preguntarse por políticas no represivas tiende a ser visto como algo impensable. El hecho de que hayan sido dos mujeres quienes se animaron a formular estos planteos hace mucho más importante su crítica al discurso machista que se solapa en las estrategias de guerra contra la delincuencia común.

La histeria nacionalista del mundial de fútbol también fue hábilmente criticada por una agrupación de jóvenes de camisetas negras bajo la consigna: «Ratas en el hospital, ratas en el mundial». El Estado y la selección ubicados en el mismo plano: el escándalo de la venta de visas que envolvió a dirigentes del equipo nacional y la negligencia sistemática en un hospital público que les costó la vida a decenas de infantes pobres. Dos grandes vergüenzas aunadas por una masa juvenil que, marginada de la democracia y del sistema de partidos, busca en sus propias agrupaciones la forma de dejar su impronta.

Y, claro, no faltaron los empleados municipales y las asociaciones de turismo. Después de todo, estos dos sectores son probablemente los más preocupados, puesto que su gestión político-empresarial depende del maquillaje renovador y de la boyante economía turística de la ciudad. Cerrando la marcha, el barrendero con su uniforme celeste y blanco, los colores de la bandera de Guayaquil, marcado con el nombre de una prisión tercerizada por la magia de las fundaciones paramunicipales, «Limpieza Sector 9 de Octubre». Con su imagen, se borraron los vestigios de una ciudadanía diversa y no autoritaria que apareció durante la marcha.

No faltaron los empleados municipales y las asociaciones de turismo. Después de todo, estos dos sectores son probablemente los más preocupados, puesto que su gestión político-empresarial depende del maquillaje renovador y de la boyante economía turística de la ciudad ■

Agosto 16, 2006: seguridad ciega. El ciego gira sobre sí mismo sin que los pasantes se inmuten. Solo lo miran. El hombre, de mediana edad, dice querer llegar a la avenida principal, pero no encuentra la ayuda necesaria para descubrir una clave que le permita guiar su destino. No posee un bastón que facilite su propósito. De repente, un guardia privado, de aquellos que pululan por las calles renovadas, se acerca a la escena y se convierte en un simple curioso más. Mi esperanza se transforma en ira al comprobar que el ciego no encuentra ayuda entre aquellos cuyos sueldos han sido pagados con mis impuestos. En cuanto al resto, no me extraña su desdén. Después de todo, la regeneración ha servido para marcar fronteras y etiquetas: los desempleados, los pordioseros, los vagabundos, los informales, todos ellos han sido estigmatizados en el intento de apuntalar la lógica turística de la renovación urbana. La palabra clave que no se conjuga en el limitado vocabulario oficial es, precisamente, exclusión.

Tomo al ciego de un brazo, después de que mi reclamo al guardia por su impavidez fuera recibido con silencio, como si su lengua hubiese sido tragada por su silbato. No entiendo: pago para «proteger» las calles a personas sin educación y sin sentido común. Pagan los ciudadanos por las perversiones de la seguridad pública: por la burla, la desidia, la ignorancia y los abusos que constituyen el día a día del espacio público privatizado. Paso a paso, mientras cruzamos la calle, el hombre ciego me cuenta su desventura. Vive de la caridad de los transeúntes y diariamente se traslada a lugares ahora prohibidos

para los más necesitados. Su bastón había desaparecido minutos antes por arte y magia de los propios guardianes, que se lo arrebataron en tono de broma para obstaculizar su tránsito.

Casi al llegar a la avenida principal, a sabiendas de que otra vez podrá ser maltratado salvajemente, privado de la única ayuda con la que contaba para moverse en este mundo, una mano amiga surge desde el parque. Ella, su conocida, le brinda algo de sosiego en medio de un desamparo que corroe hasta lo más profundo un espectáculo renovador que siempre se verá contaminado por estos fantasmas. Allí dejó al ciego, paliando con una pizca de solidaridad la locura que le provoca su hambre, la de seres de carne y hueso condenados por una visión sobre la ciudad que privilegia las fronteras y no los puentes entre los ciudadanos.

■ Ciudadanía

Julio 9, 2006: negro esperanza. Guayaquil, domingo, 07.00 hs. Los límites entre lo público y lo privado son la enseñanza de hoy en el programa de educación a distancia *Aprendamos*, que es emitido semanalmente por televisión en señal abierta. El curso se titula: «Ciudadanía: una oportunidad para todos». Una pareja de vecinos, marcados como diferentes por su rostro oscurecido por el maquillaje, ha decidido pintar la vereda frente a su casa. Pero nuestros héroes, otra pareja llamada Justo y Progreso, deciden civilizar a estos dos extraños impidiéndoles que atenten contra el nuevo orden urbano. Para ello, Progreso acude a la puerta de la casa de los infractores. La lección se desarrolla con pupilos cuyas diferencias radican en su piel, en su estilo de hablar y de vestir y en su origen migrante.

Las caras pintadas desnudan el lenguaje racial de la ciudad ficticia de Puerto Esperanza, metáfora didáctica sobre la ciudad de carne y hueso. En los textos que fundamentan este curso, el racismo institucionalizado es suplantado por personajes en distintos tonos de celeste y blanco. Para obviar la referencia a conflictos reales, no hay negros ni indios. Pero este recurso, sencillo de representar en el estilo de las tiras cómicas del libro que sirve de instrumento pedagógico, se ve muy diferente en la televisión, donde el maquillaje traiciona el espíritu neutral y el tono ascético de los materiales textuales.

La *performance* de la diferencia requiere subrayados adicionales cuando se traduce al lenguaje audiovisual, que, mediante el ejercicio de una antropología costumbrista, destaca las diferencias a través del gesto corporal, el lenguaje

verbal y la vestimenta. La gestualidad animal y el tono chabacano de hombres y mujeres, y el uso de pañuelos en la cabeza como una referencia directa a la población trabajadora migrante dan cuenta de una estética derivada del estilo de las series y comedias de televisión racistas. Lo oscuro, lo negro, lo indio, lo cholo, lo montubio, conjurados por los artefactos de la ignorancia y el mal gusto. Justo y Progreso, en cambio, son una pareja mestiza y de clase media, a pesar del toquecito gay en sus nombres que podría traicionar el espíritu esencialmente heterosexual de estas historias. A diferencia de los sin nombre, ellos son los naturales e inescrutables portavoces de la nueva racionalidad ciudadana.

Bien dicen sus personajes principales al referirse al espacio público: «Hay un adentro y un afuera en Puerto Esperanza». El «adentro» y el «afuera» de quienes piensan que la ciudadanía es solo una cuestión de valores individuales, de ejercicio doméstico, curso de autoayuda dictado por «esperanceños» de pura cepa, revolución interna que debe ocurrir «adentro», en el alma de campesinos y pobres. Una práctica ciudadana limitada a discutir las mejoras del barrio y no a preguntarse acerca del destino de la ciudad, destino dictado por las elites políticas que han hecho de estas ficciones un instrumento para infantilizar efectivamente a los ciudadanos del Guayaquil contemporáneo, aquellos que pagan sus impuestos para que estos materiales didácticos lleguen gratuitamente, y con el aplauso del Estado, a sus manos.

Agosto 22, 2007: a sangre fría. Es fácil prometer «morir por Guayaquil» como ejercicio melodramático para las masas en tiempos de celebraciones populares y elecciones. Es cínico hacerlo mientras se promueve una consulta en la que, tras haber flirteado con la pena de muerte, finalmente se han contentado con la cadena perpetua. Es decisivo saber que detrás de ella están, entre otros, el Partido Social Cristiano y la Iglesia católica. Cristiano más católico significa, en estos

días de infatigable trabajo por frenar todo intento de cambio, por simbólico que este fuere, más condenas y más muerte. La propuesta de consulta que ha sido encabezada por el alcalde Nebot en su intento por consolidar un frente de oposición al gobierno de Rafael Correa se ha puesto en marcha, ahora, con el apoyo de varios municipios filiales.

Es fácil prometer «morir por Guayaquil» como ejercicio melodramático para las masas en tiempos de celebraciones populares y elecciones. Es cínico hacerlo mientras se promueve una consulta en la que, tras haber flirteado con la pena de muerte, finalmente se han contentado con la cadena perpetua ■

Que el Arzobispado de Guayaquil, léase el Opus Dei, esté detrás de todo esto no sorprende. Después de todo, Guayaquil ha sido el bastión de las marchas colegiales contra el aborto y la píldora del día después. Como la Iglesia católica ha ido perdiendo espacio frente a otras religiones, hoy se encuentra de campaña de puerta en puerta en busca de fieles. Parece evidente que parte de las deserciones del campamento católico se explican por la constante alineación de sus máximas autoridades eclesiales con las fuerzas elitarias que se encuentran detrás de la renovación urbana.

La campaña liderada por el alcalde Nebot tiene, entre otros, tres componentes centrales: la ampliación de condenas, la prohibición del aborto y la defensa de la dolarización. La primera se construye en base a la manipulación política del miedo ciudadano a la inseguridad. Una y otra vez, durante los últimos años, Nebot ha politizado el tema, llevándolo al punto de capitalizar algunas manifestaciones callejeras con la finalidad de avanzar una agenda más represiva en Guayaquil. Acostumbrado a sentar al presidente de turno para hacerlo firmar las iniciativas más descabelladas, como la concesión del control de calles públicas a compañías privadas de seguridad, la consecuencia más clara de la manipulación del miedo y la desgracia ciudadana por parte de su tienda política es la inclusión como candidato a la Asamblea Constituyente de una víctima, el padre de una niña asesinada cuyo único pensamiento político es el clamor por la pena de muerte.

La prohibición del aborto es un tema persistente a pesar de las cifras devastadoras de embarazos no deseados, especialmente entre mujeres adolescentes. La Iglesia, y sobre todo algunos sectores del Opus Dei con conexiones con el Partido Social Cristiano, que son los primeros en abogar por una menor presencia del Estado en la vida social, encuentran un límite a su ideología cuando del cuerpo de las mujeres se trata. Pregonan la más pura ignorancia como receta mágica justamente en la provincia que registra los mayores niveles de sida. La prohibición del aborto equivale, en estas condiciones, a una mayor descomposición familiar por la falta de educación anticonceptiva y, dada la expansión epidémica del sida, a más muerte.

La propuesta de consulta popular cuya cabeza parlante es el propio alcalde juega también con el miedo a la desdolarización. El dólar es la bandera que mejor aún sus intereses y la que cobija a los sectores industriales y comerciales que están detrás de esta iniciativa. Una historia de la dolarización en Ecuador nos lleva también a la muerte como su punto de origen: la de los defraudados que literalmente se suicidaron, la de las esperanzas de los depositantes

comunes y corrientes, la de la soberanía monetaria de un país, la de un sistema judicial que se ha probado hasta ahora incapaz de juzgar a sus responsables principales. La consulta popular que promueven Nebot y su rebaño, cuyo principal móvil fue intentar tergiversar el sentido de las elecciones para la Asamblea Constituyente y lograr obtener votos con el engaño, continúa pues subida al tren de la muerte.

Para utilizar el lenguaje de la Alcaldía: más consultas, más manipulación política, más represión, más miedo, más abortos ilegales, más ignorancia sobre la sexualidad, más sida... a sangre fría y por un voto.

■ Escape

El cielo del Salón de Honor, la sala principal del Palacio Municipal, se halla decorado desde 2004 con una pintura que cita «La creación del hombre», la obra de Miguel Ángel. Pero hay una variación crucial, junto a otras innovaciones. En los extremos de Dios y el Hombre se encuentran León Febres Cordero y Jaime Nebot, los dos alcaldes y patriarcas a los que aludí al inicio de este diario, gestores de los espacios públicos con derechos de admisión, de los materiales didácticos racistas que diferencian entre ciudadanos de primera y de segunda, creadores de las fundaciones paramunicipales y de los museos navales con piratas de parche y pata de palo y damitas y caballeros sacados de las páginas del Manual de Carreño. El mural fue un sentido homenaje al alcalde Nebot por parte de las cámaras empresariales y las juntas cívicas, un eufemismo para denominar a grupos de elite de raigambre aristocrática que utilizan el nombre del bien común para avanzar la agenda edilicia y oponerse al gobierno central. Verdadero monumento *kitsch*, el mural da cuenta cabal de las artes y la magia de la privatización: allí, en el salón máximo, la cúpula ha sido reducida a una escena idólatra entre gobernantes locales que entendieron que, una vez aniquilada la esfera pública, solamente les restaba admirarse el uno al otro. Como si sus miradas se perdieran en un tiempo que no es necesariamente eterno, a la manera que lo quiere el espejo de su preferencia. ☒

San Pablo: la búsqueda de una ciudad justa, democrática y sustentable

Con casi 18 millones de habitantes, la Región Metropolitana de San Pablo combina pujanza económica con altos índices de pobreza, en un contexto marcado por la precariedad urbana y los riesgos socioambientales. En una ciudad segmentada, los déficits de infraestructura y servicios se combinan con una distribución desigual de la población, que tiende a concentrarse en la periferia y a generar un despoblamiento del cuadrante sudoeste, donde se ubican las oportunidades laborales, la infraestructura y los servicios. La gestión municipal de Marta Suplicy hizo algunos avances en la solución de estos problemas mediante la elaboración de un plan rector y la implementación de diferentes mecanismos para mejorar la situación de las zonas más relegadas, pero es mucho lo que aún resta por hacer.

KAZUO NAKANO

■ Introducción

En 2008, la mitad de la población mundial vivirá en conglomerados urbanos¹. Esto coloca el espacio urbano en el centro de la atención de numerosos actores políticos, instituciones e investigadores. En muchos países, sobre todo en los más pobres del Hemisferio Sur, la creciente urbanización de la vida social ocurre junto con graves procesos de degradación de los recursos naturales y

Kazuo Nakano: arquitecto urbanista, investigador del Instituto de Estudios, Formación y Asesoría en Políticas Sociales (Polis) de Brasil.

Palabras claves: ciudad, infraestructura, urbanización desigual, participación, San Pablo.

Nota: traducción de Mario Cámara. La versión original de este artículo en portugués puede consultarse en <www.nuso.org>.

1. Según datos del Worldwatch Institute.

con la producción –y reproducción– de pésimas condiciones de vida que afectan a millones de habitantes de asentamientos precarios, desprovistos de servicios y de la infraestructura urbana más básica.

La discusión sobre la sustentabilidad socioambiental del planeta no puede cerrar los ojos a lo que sucede en los conglomerados urbanos. En las ciudades, la imbricación entre artefactos humanos y naturaleza hace necesario superar la visión antagonica que contrapone, de modo simplificado, la urbanización a las cuestiones ambientales. Los territorios de las ciudades deben verse como sistemas complejos en los cuales interactúan procesos naturales y artificiales. La producción del espacio urbano y las dinámicas socioeconómicas transforman profundamente el medio ambiente y este, a su vez, interfiere y afecta los patrones de urbanización.

La Segunda Conferencia del Hábitat, organizada por las Naciones Unidas en Estambul en 1996, consideró la interdependencia entre el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección ambiental como un factor indispensable para el desarrollo sustentable. Sin embargo, de acuerdo con David Satterwaite, es errónea «la suposición de que la preocupación por la calidad ambiental en las ciudades es el único factor que es preciso atender en relación con el ambiente en las metas de desarrollo sustentable»². Para este autor, tales metas exigen algo más que eso: entre otras cosas, señala «el control de enfermedades contagiosas y parasitarias, la reducción de peligros químicos y físicos en el hogar, en el lugar de trabajo y en la ciudad en general, la universalización de un ambiente urbano de buena calidad para todos, la minimización de la transferencia de costos ambientales hacia los habitantes y ecosistemas en el entorno de la ciudad y el incentivo al consumo sustentable»³.

El informe de 2007 sobre el cambio climático elaborado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) confirma la responsabilidad humana en la emisión de gases de efecto invernadero que provocan el calentamiento global. Esta conclusión refuerza la importancia de analizar el papel de las ciudades en la construcción de la sustentabilidad socioambiental, con una mirada que vaya más allá de la simple protección de los recursos naturales. Las ciudades deben impulsar transformaciones de las formas de producción, los patrones de consumo y los estilos de vida, que hagan frente a los grandes desafíos del calentamiento global.

2. David Satterwaite: «Como as Cidades podem Contribuir para o Desenvolvimento Sustentável» en Rualdo Menegat y Gerson Almeida (eds.): *Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental nas Cidades: Estratégias a partir de Porto Alegre*, UFRGS, Porto Alegre, 2004, pp. 129-169.

3. *Ibid.*, p. 136.

La Región Metropolitana de San Pablo está integrada por 39 municipios, donde se evidencian los déficits de sustentabilidad urbana y socioambiental que son resultado de una urbanización desigual, clientelar y de riesgo ■

Con casi 18 millones de habitantes distribuidos en aproximadamente 1.500 kilómetros cuadrados de áreas urbanizadas, la Región Metropolitana de San Pablo (RMSP)⁴ es una megaciudad que combina pujanza económica, altos índices de pobreza, precariedad urbana y serios riesgos socioambientales. La RMSP está integrada por 39 municipios, donde se evidencian los déficits de sustentabilidad urbana y socioambiental que son resultado de una urbanización desigual, clientelar y de riesgo. El propósito de este artículo es, en la primera parte, analizar las marcas de esa urbanización en la RMSP y en la segunda, reflexionar sobre las innovaciones introducidas por la gestión de Marta Suplicy, del Partido de los Trabajadores (PT), entre 2001 y 2004, cuando ocupó el cargo de intendente (prefecta) de San Pablo. Estas innovaciones, directa e indirectamente, intentaron lidiar con algunos problemas urbanos estructurales.

■ **La urbanización desigual**

La urbanización desigual que estructura el territorio de la RSMP se relaciona estrechamente con los patrones excluyentes de distribución de la renta y la riqueza que prevalecen tanto en el ámbito local como en el nacional. Las desigualdades socioterritoriales que caracterizan a esta gran metrópoli son resultado de los procesos de concentración y creciente desigualdad en la distribución de la renta y el poder. Por un lado, existen grupos con privilegios y riquezas, que habitan los mejores espacios, los más valorizados y de interés para el capital inmobiliario⁵; y, por otro lado, sectores que viven en situaciones de pobreza y miseria, en espacios con pésimas condiciones habitacionales y con escaso o ningún acceso a buenos servicios de salud, educación, cultura y transporte, entre otros.

4. Brasil es una federación con tres niveles de gobierno distribuidos del siguiente modo: el gobierno federal, 27 gobiernos estatales, un gobierno del Distrito Federal y 5.563 gobiernos municipales. Cada una de estas instancias cuenta con poderes ejecutivos y legislativos. Luego de la aprobación de la Constitución Federal de 1988, los gobiernos estatales pudieron definir Regiones Metropolitanas a partir de la «conurbación» de áreas urbanas de diferentes municipios contiguos, unidos por relaciones socioeconómicas estrechas. No obstante eso, no existen estructuras de gobierno para esas agregaciones metropolitanas de municipios, como veremos en las líneas siguientes.

5. San Pablo, junto con Río de Janeiro, Brasilia y Belo Horizonte, concentra 80% de las familias más ricas del país. Ver Márcio Pochmann: «O País dos Desiguais» en *Le Monde diplomatique Brasil* año 1 N° 3, 10/2007.

Los patrones desiguales de urbanización generan situaciones tensas y conflictivas como consecuencia de la convivencia de favelas, loteos clandestinos, conjuntos habitacionales populares, edificios, centros empresariales modernos y vigilados, hoteles de lujo, condominios residenciales autosegregados, barrios exclusivos de mansiones, *shopping centers* destinados a diferentes grupos de consumidores, áreas comerciales y de servicios sofisticados, áreas de comercio y servicios populares, terrenos industriales abandonados, industrias nuevas de alta tecnología, casas y edificios de departamentos ocupados por habitantes de clase media, etc.

En este contexto, buena parte de las áreas periféricas, donde en general se concentra la población de menores ingresos, se han desarrollado a partir de cuatro factores: ocupación de terrenos vacíos por sectores pobres; loteos irregulares e ilegales; conjuntos habitacionales para la población de bajos ingresos construidos por el Estado, y favelas. El abastecimiento insuficiente de agua y la falta de desagües sanitarios e infraestructura comunitaria de educación, salud y esparcimiento son el rasgo común de estos espacios, que no fueron pensados con una concepción de ciudad en el sentido material, político y civilizatorio de la palabra.

La mayor parte de las viviendas ubicadas en estas zonas fueron construidas por sus propios habitantes, con poca o ninguna asistencia técnica, de ahí su estado inacabado permanente. Estas viviendas informales sufren ampliaciones y arreglos en función de las necesidades familiares, que cambian de acuerdo con los ciclos de vida de sus miembros: cuando los hijos y las hijas se casan, por ejemplo, es común que las familias agranden las viviendas para dar lugar a la nueva pareja, y esas ampliaciones a menudo perjudican la ventilación y la luminosidad y generan situaciones insalubres que provocan enfermedades respiratorias.

Además de la adaptación a las necesidades de cada familia, el crecimiento urbanístico en la periferia ha generado todo tipo de pequeñas actividades comerciales, productivas y de servicios, predominantemente informales, y ha ido consolidando una infraestructura urbana básica que en general depende de relaciones clientelares con los candidatos municipales. Para darse una idea del nivel de ampliación de la infraestructura básica en la RMSP, conviene observar los datos de la encuesta del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) de 2005⁶: de las 5.599.624 viviendas urbanas, 8,7% estaba instalado

6. Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE): *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. PNAD 2005.

en terrenos inadecuados⁷; 6,8% albergaba a familias hacinadas (es decir, con más de tres personas por habitación); 0,5% no poseía baño, y 7,9% presentaba carencias de infraestructura, como energía eléctrica, abastecimiento de agua, desagües cloacales y recolección de basura⁸.

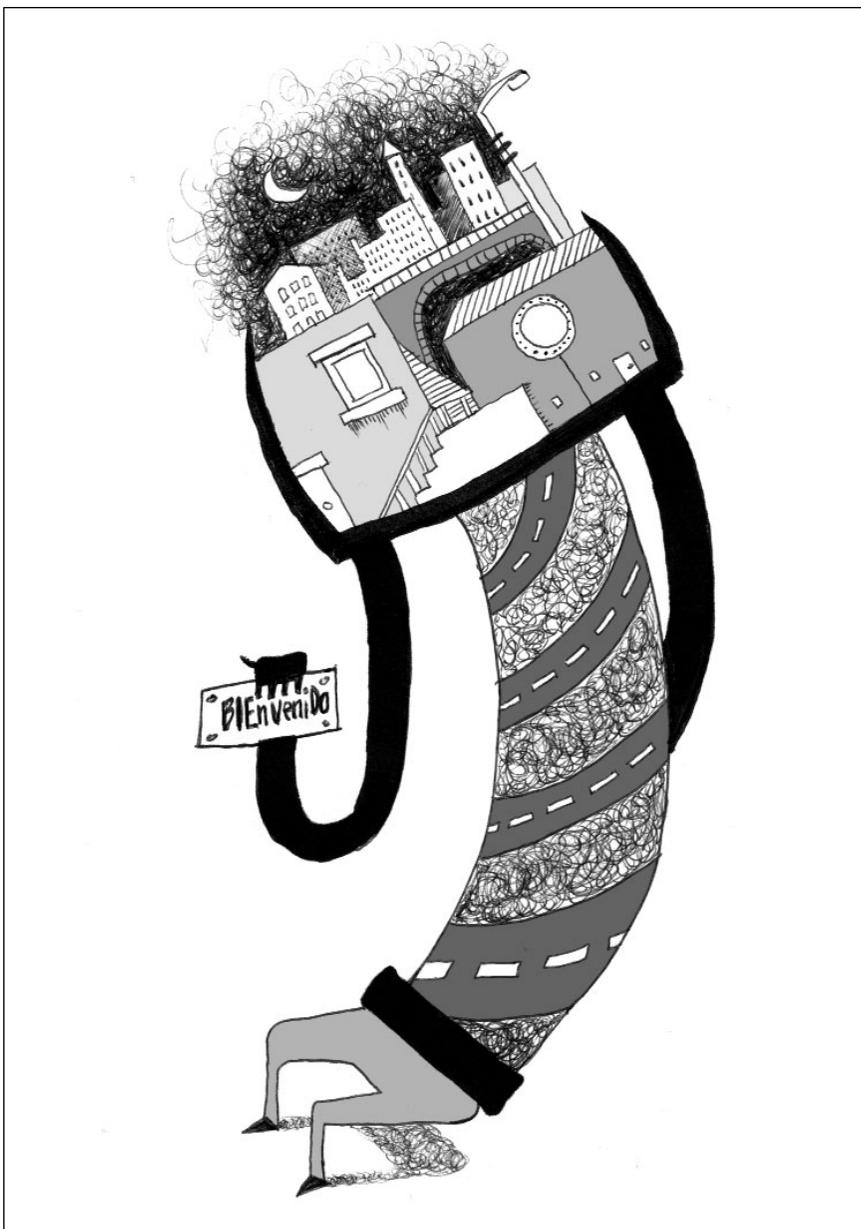
Aunque casi todas las viviendas están conectadas a la red general de agua, se trata de un sistema ineficiente, que genera desperdicio, baja reutilización y altos gastos. Este problema se agrava por el bajo porcentaje de tratamiento cloacal: solo 5% del total es tratado adecuadamente, pues muchas redes cloacales no están conectadas a los troncos colectores de las estaciones de tratamiento, es decir que se limitan a retirar los efluentes líquidos domiciliarios e industriales y lanzarlos, sin ningún tratamiento previo y en grandes cantidades, a los cauces de agua de la metrópoli, inclusive a aquellos usados para el abastecimiento. Algo similar ocurre con la basura. Aunque no hay grandes problemas en la recolección, el porcentaje de reciclado es bajo. El punto crítico está en el destino de toneladas de basura recolectadas diariamente que van a parar a terrenos sanitarios muy colmados.

La informalidad produce una expansión de la periferia, con un rápido crecimiento poblacional de los municipios localizados al este, oeste, noroeste y sudeste del Municipio de San Pablo. Dentro de este último, la población se concentra en el extremo norte, sur y este (ver mapa). Uno de los problemas centrales es que buena parte de esta expansión ocurre justamente en las áreas de interés ambiental, junto a los ríos y arroyos y en las áreas de protección a los manantiales hídricos. Allí hay una gran cantidad de nacientes y dos grandes reservorios de agua formados por las represas Billings y Guarapiranga. En la década del 90, en las márgenes de esas represas se construyeron favelas y se realizaron loteos clandestinos, y hoy cerca de dos millones de personas viven en esos asentamientos precarios. En los meses de lluvias intensas, son comunes las inundaciones y los deslizamientos de tierra, acompañados muchas veces por la destrucción de viviendas e incluso por víctimas fatales.

El proceso de expansión y densificación de las áreas periféricas contrasta con la despoblación de 53 distritos del Municipio de San Pablo sobre un total de 96 (señalados en tonos claros en el mapa). Esos distritos, ubicados en el cuadrante

7. Este porcentaje está en realidad muy subdimensionado a causa de diversas dificultades en la recolección de datos, ya que muchas veces los habitantes no conocen con precisión la situación del terreno de su propia vivienda.

8. Ministerio de las Ciudades, Secretaría Nacional de Habitación y Fundación João Pinheiro: *Déficit Habitacional en Brasil 2005*, Fundación João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

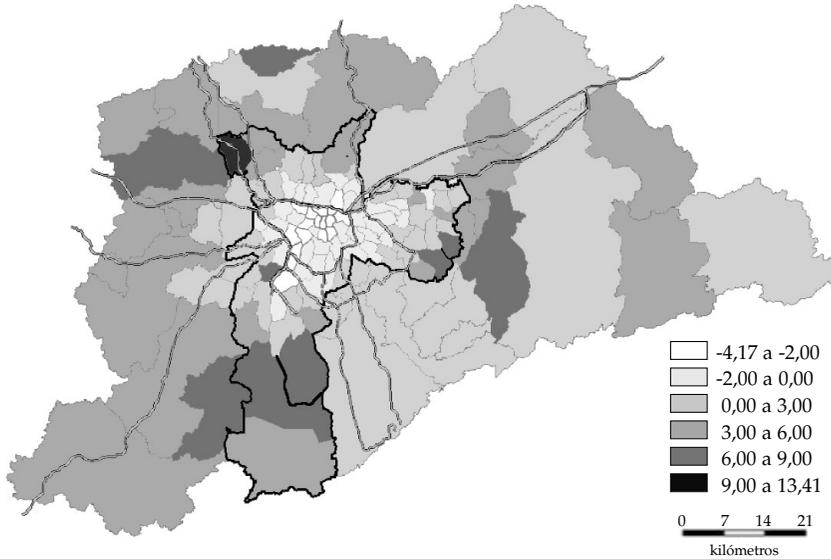


© Nueva Sociedad / Mauricio Barriga 2007

Mauricio Barriga nació en el campamento minero Sewell en 1973. Estudió diseño gráfico en la Universidad de Valparaíso. Ha participado en proyectos editoriales en Chile y el extranjero. Actualmente está desarrollando su propio proyecto editorial junto con otros ilustradores. Página web: <<http://muchosmonos.blogspot.com>>.

Mapa

**Región Metropolitana de San Pablo, tasa geométrica de crecimiento poblacional,
1991-2000 (en porcentaje)**



Fuente: elaboración del autor a partir de datos de los censos de población del IBGE, 1991 y 2000.

sudoeste, cerca del centro, cuentan con mejores servicios e infraestructura. Allí se concentra buena parte de los empleos en el comercio y los servicios, que absorben casi toda la mano de obra formal. Son, naturalmente, los que recibieron más inversiones y donde se realizaron construcciones de categoría en edificios de departamentos, que se mezclan con oficinas y lugares de consumo. Este despoblamiento implica un desperdicio de inversiones públicas; la reducción del número de viviendas hace que la densidad poblacional diurna sea mayor que la nocturna. Cuando millones de personas se encuentran en sus lugares de trabajo, hay un aprovechamiento intenso de los espacios urbanos. Al final del día, cuando la mayor parte de esas personas regresa a sus casas en la periferia, esos espacios quedan subutilizados.

Las causas del despoblamiento son complejas y exigen estudios más profundos. Sin embargo, cabe preguntarse si este no es provocado por la salida de los habitantes de ingresos medios y altos, que buscan otros lugares para vivir, mejor vigilados y protegidos, y más tranquilos. Otra posibilidad es que sea

resultado de las dificultades de los sectores de renta baja para enfrentar los costos de vivir en esas áreas. En cualquier caso, sea cual fuere la causa, lo central es que este despoblamiento contrasta con el déficit habitacional metropolitano que, en 2005, era de 715.400 viviendas demandadas por familias que hoy habitan en condiciones precarias, muchas veces con más de una familia cohabitando en una misma vivienda⁹, y que deben afrontar gastos excesivos de alquiler. Este déficit habitacional contrasta con 642.078 viviendas vacías, de las cuales 87,6% se encuentran en condiciones de ser ocupadas¹⁰, lo que implica un desperdicio de servicios, equipamientos e infraestructura.

La concentración de oportunidades económicas y urbanísticas en el cuadrante sudoeste, sumada a los problemas de la periferia, genera grandes presiones sobre el sistema de transporte. Todos los días, millones de personas salen de las áreas periféricas y se dirigen allí para trabajar, consumir y utilizar los diversos servicios, lo cual genera congestiones de tránsito que a veces llegan a más de 100 kilómetros.

Antes de pasar al análisis de la gestión municipal, es necesario aclarar que la formación de la periferia metropolitana de San Pablo es un subproducto del crecimiento económico registrado en Brasil entre el 30 y el 70, basado sobre todo en la industrialización de las áreas adyacentes a las líneas ferroviarias y las rutas. Los problemas urbanos mencionados fueron heredados de las décadas de urbanización desigual y excluyente. El deterioro de las condiciones de vida es uno de sus principales efectos, pero el debilitamiento de la ciudadanía y la falta de estímulo para la participación social son igualmente graves, ya que generan obstáculos para llegar a acuerdos y trazar planes, determinar responsabilidades compartidas y tomar decisiones en forma colectiva.

■ La gestión municipal en San Pablo

Todos los problemas urbanos del Municipio de San Pablo generan impactos en los 39 municipios vecinos, y viceversa. La ausencia de una instancia de gobierno de la metrópoli –es decir, del Municipio de San Pablo y los municipios que lo rodean– es uno de los principales límites a la planificación, gestión y regulación territoriales y complica la resolución de problemas estructurales. El desgobierno metropolitano no permite implementar soluciones articuladas

9. No toda cohabitación familiar implica una necesidad de nuevas viviendas. Las investigaciones utilizadas en el cálculo del déficit habitacional no permiten identificar a las familias que cohabitan en la misma unidad domiciliaria debido a que no poseen alternativas de vivienda o por otras razones.

10. Ministerio de las Ciudades, Secretaría Nacional de Habitación y Fundación João Pinheiro: ob. cit.

para la provisión habitacional, el control del uso y la ocupación del suelo, la protección ambiental, la gestión de residuos sólidos, el tratamiento de los efluentes líquidos y el transporte colectivo, entre otras cuestiones. Por eso es necesario revisar el pacto federativo que establece las divisiones político-administrativas. El problema es que, según la Constitución Federal, es una cláusula pétrea, no modificable por medio de enmiendas constitucionales.

Un ejemplo de este problema es la regulación del mercado inmobiliario, que no se constituyó sobre bases sólidas que garanticen la aplicación plena de reglas para el ordenamiento del territorio y para la acción de los agentes involucrados. Hasta 2002 (cuando se creó uno nuevo), el Plan Rector del Municipio de San Pablo era el de 1971 y la Ley de Uso, Ocupación y Loteo del Suelo era de 1972. Esta legislación, obviamente desfasada de la realidad urbana, no fue capaz de contener el crecimiento desordenado de los asentamientos informales de la periferia. El Plan Rector de 1971 nunca fue puesto en práctica, y la ley destinada a regular la ocupación del suelo sufrió alteraciones y se modificaron los límites de las zonas, las normas, los índices y los parámetros urbanísticos para favorecer intereses privados específicos. La disociación entre planificación y gestión territorial transformó al Plan Rector de 1971 en un documento inocuo y a la mencionada Ley de Uso en un instrumento de intercambio político y profundización de las desigualdades socioterritoriales. Con las sucesivas alteraciones, esta ley se convirtió en un libro de más de mil artículos de difícil aplicación práctica. En ese contexto, es natural que la urbanización avanzara de modo descontrolado.

Durante la gestión de Marta Suplicy, entre 2001 y 2004, se crearon nuevas bases para la planificación y la gestión territorial. En 2002 se aprobó el nuevo Plan Rector Estratégico ■

Durante la gestión de Marta Suplicy, entre 2001 y 2004, se crearon nuevas bases para la planificación y la gestión territorial. En 2002 se aprobó el nuevo Plan Rector Estratégico (PRE), uno de los primeros en ajustarse a la ley federal conocida como Estatuto de la Ciudad, que reglamenta el capítulo sobre la política urbana de la Constitución Federal de 1988.

El Estatuto de la Ciudad apunta a fortalecer la función social de las ciudades y las propiedades urbanas, para ordenar su crecimiento y desarrollo. El PRE «es el instrumento básico de la política de desarrollo y expansión urbana»¹¹. Su elaboración debe basarse en procesos participativos que incluyan «la

11. Ley Federal 10.257/2001, artículo 40.

promoción de audiencias públicas y debates con la participación de la población y de asociaciones representativas de los diversos segmentos de la comunidad», «la publicidad de los documentos e informaciones producidas» y «el acceso de cualquier interesado a los documentos e informaciones producidas».

La elaboración del PRE del Municipio de San Pablo cumplió con estos requisitos y, pese a las grandes dificultades de movilización y participación social efectiva, puede decirse que el proceso no quedó restringido a los sectores técnicos de la intendencia y a los profesionales especializados. Diferentes grupos de interés intervinieron en los debates y presentaron sus propuestas, aunque tampoco puede afirmarse que la mayor parte de la sociedad se haya involucrado activamente. Del mismo modo, el trámite de sanción del PRE en la Cámara Municipal, que permitió convertirlo en ley, también generó discusiones en diferentes sectores¹². Durante el debate surgieron denuncias que mostraban el intento de algunos concejales de incluir enmiendas que favorecían a ciertos propietarios de inmuebles, y que provocaron tensiones en la relación entre la Intendencia y la Cámara Municipal pero finalmente no lograron alterar profundamente el proyecto de ley.

La cuestión inmobiliaria. La ley municipal que estableció el PRE definió los principales objetivos de la política urbana de acuerdo con las grandes problemáticas del municipio: la recuperación para la comunidad de la valorización inmobiliaria resultante de la acción del poder público; la racionalización del uso de la infraestructura instalada, incluido el sistema vial y de transportes; la regularización inmobiliaria y la urbanización de las áreas ocupadas por la población de bajos ingresos; la mejora en la conexión entre la vivienda y el trabajo, el abastecimiento, la educación y el esparcimiento; la incorporación de la iniciativa privada en el financiamiento de los costos de urbanización y ampliación y transformación de los espacios públicos de la ciudad, cuando fuera de interés público y subordinado a las funciones sociales de la ciudad; y la preservación, protección y recuperación del medio ambiente y el paisaje urbano.

Los empresarios inmobiliarios participaron activamente en las discusiones sobre los índices y parámetros de uso y ocupación del suelo y las reglas e instrumentos que pudieran afectar sus intereses. Si se tiene en cuenta el dinamismo y la alta rentabilidad del mercado inmobiliario de San Pablo, es lógico que los empresarios defendieran instrumentos que impulsaran un aumento de la oferta de terrenos urbanos y la consecuente reducción de los precios.

12. Durante la tramitación del proyecto de ley en la Cámara Municipal, se realizaron 26 audiencias públicas para debatir las propuestas y enmiendas.

Además, desde luego, presionaron para obtener más potencialidad para construir en cada lote, en particular en las áreas más caras, y para que se flexibilice la aplicación de algunos mecanismos de planificación urbana.

Mereció especial atención por parte de los empresarios la definición de aquellas áreas en las cuales se realizarían operaciones urbanas asociadas –es decir, que implican cooperación entre el sector privado y el público– destinadas a reestructurar y mejorar el espacio urbano. Estas operaciones se concretan a partir de la intervención del gobierno municipal, que obtiene financiamiento parcial de las iniciativas mediante la venta en remates públicos a empresarios de Certificados de Potencial Adicional de Construcción (Cepac). Para que estos remates atraigan compradores, es necesario que las áreas de operaciones urbanas resulten atractivas para el capital inmobiliario. En el Municipio de San Pablo, tales atractivos fueron creados a partir de inversión pública. En Faria Lima, Água Espraiada y Água Branca se abrieron avenidas, se construyeron puentes y se mejoró la infraestructura de iluminación pública, saneamiento básico, telecomunicaciones y provisión de energía eléctrica.

Los recursos obtenidos por el gobierno municipal en estos remates deben ser aplicados dentro de los perímetros de las operaciones urbanas asociadas, de acuerdo con una ley específica basada en el PRE. El resultado es la revalorización inmobiliaria dentro de esos perímetros, promovida por inversiones públicas pero que beneficia a inversores privados. Pero, más allá de este punto, lo central es que esta revalorización expulsa a los habitantes de bajos ingresos de esas áreas, sobre todo si no se cumplen las normas relativas a la provisión de viviendas sociales. Es lo que ocurre en Água Espraiada: dentro del perímetro definido para realizar la operación existe una antigua favela que sufre amenazas permanentes de remoción debido a su localización privilegiada. En ese contexto, las operaciones urbanas asociadas han generado muchas controversias por su falta de sentido redistributivo.

Otro aspecto central es el potencial de construcción. Según el Estatuto de la Ciudad, los recursos obtenidos del cobro de un gravamen por el derecho a construir deben ser usados para construir viviendas de interés social, proveer infraestructura comunitaria y promover la regularización inmobiliaria de los asentamientos precarios, entre otros objetivos. Sin embargo, la aplicación de gravámenes por el derecho a construir es objeto de disputas de intereses, particularmente con el capital inmobiliario, que ve en ese instrumento un incremento del costo de producción inmobiliaria. En Brasil no hay tradición en el cobro del uso de potenciales de construcción en los lotes urbanos. Esto hace

que la separación entre el derecho de propiedad y el derecho de construir, una gran innovación introducida por el Estatuto de la Ciudad, no sea aceptable para el sentido común, que entiende el derecho a construir como inherente al derecho de propiedad del inmueble.

La desigualdad socioterritorial. Teniendo en cuenta los datos enumerados al comienzo de este artículo, las desigualdades socioterritoriales del Municipio de San Pablo exigen la implementación de políticas redistributivas, sobre todo en las zonas especiales de interés social (ZEIS), áreas que concentran viviendas precarias e informales. El PRE, elaborado durante la gestión de Suplicy, definió cuatro tipos de ZEIS, la mayoría de ellas

Las desigualdades socioterritoriales del Municipio de San Pablo exigen la implementación de políticas redistributivas, sobre todo en las zonas especiales de interés social (ZEIS), áreas que concentran viviendas precarias e informales ■

señaladas como tales por los movimientos de lucha por la vivienda. La primera está compuesta por favelas, loteos clandestinos precarios y conjuntos habitacionales ocupados por la población de bajos ingresos. Estas áreas deben ser el centro de un plan de urbanización y regularización inmobiliaria orientado a la recuperación habitacional y urbanística. La segunda ZEIS abarca terrenos no edificados o subutilizados dentro de espacios adecuados desde el punto de vista urbanístico que, por lo tanto, deben ser utilizados en la producción de viviendas de interés social y para el mercado popular¹³. La tercera ZEIS alcanza terrenos y edificaciones subutilizados localizados en áreas centrales de la ciudad, donde se encuentran las oportunidades laborales, con buena infraestructura y servicios, y que deben aprovecharse para la construcción de viviendas de interés social y para el mercado popular. La última área abarca terrenos baldíos y no edificados adecuados para la urbanización, localizados en áreas de protección de los manantiales o ambiental.

Pero lo central, más allá de las clasificaciones, es que la mayor parte de las ZEIS se ubican en la periferia y solo unas pocas en las áreas centrales del Municipio de San Pablo. Esto implica que la definición de estas áreas, en el marco del PRE, contribuye a consolidar la herencia de urbanización precaria e informal y

13. La «vivienda de interés social» debe estar destinada a familias con ingresos de hasta seis salarios mínimos, tener un área útil de hasta 50 m², poseer baño y lugar para estacionamiento. La vivienda para el «mercado popular» debe orientarse a familias con ingresos de hasta 16 salarios mínimos, tener un área útil de hasta 70 m², poseer hasta dos sanitarios y un lugar para estacionamiento.

no ayuda a invertir el padrón desigual de acceso a la tierra. Sin embargo, es preciso reconocer que se trata de un avance importante, a pesar de que pocas ZEIS han sido implementadas hasta el momento. La regularización inmobiliaria de asentamientos localizados en áreas públicas municipales –es decir, el primer tipo– fue lo que más avanzó: miles de concesiones de derecho real de uso fueron distribuidas entre los habitantes de esos asentamientos. En el futuro, se espera que las inversiones en la urbanización de favelas anunciadas por el gobierno federal como parte del Programa de Aceleración del Crecimiento impulsen más desarrollos en las ZEIS.

Otro aspecto interesante es que el desarrollo del tercer tipo de ZEIS, que alcanza terrenos y edificaciones subutilizados en las áreas centrales de la ciudad, puede generar un repoblamiento de estas zonas, y de este modo revertir la tendencia a la expansión y densificación de la periferia. Esto puede contribuir también a mejorar las condiciones de movilidad urbana y reducir los traslados en automóvil: en San Pablo hay cerca de cinco millones de vehículos. Esta alta tasa de motorización muestra la hegemonía del automóvil, resultado de la apuesta por las autopistas en detrimento del transporte colectivo sobre rieles. Pese a las inversiones públicas en la mejora y ampliación de las líneas de trenes y metro, no hay forma de deconstruir la matriz de autopistas en el mediano plazo. Esta matriz es la responsable por los miles de accidentes de tránsito y por la contaminación con dióxido de carbono.

San Pablo es uno de los conglomerados urbanos con mayor polución del planeta. Esa condición degrada el medio ambiente y perjudica la salud de la población que sufre enfermedades respiratorias, principalmente en los meses fríos, cuando hay poca dispersión de los contaminantes. Como una respuesta inmediata al problema, además de las inversiones en metro y trenes, se han establecido vías exclusivas para ómnibus. Se puede afirmar que ese es el único esfuerzo posible, en el corto plazo, para optimizar el uso del sistema vial, reducir el número de automóviles en las calles y minimizar los problemas de tránsito. Pero se ha avanzado poco: hasta el momento, excluyendo los dos corredores que ya existían antes de la aprobación del PRE, se ha implementado solo uno.

La descentralización. A través de subintendencias (subprefecturas), el PRE buscó descentralizar la administración municipal y la planificación territorial. Las 31 subintendencias fueron creadas en 2003 mediante una ley municipal. Poseen presupuesto propio y deben cubrir sus responsabilidades relativas al mantenimiento urbano, la fiscalización general, la articulación de servicios

básicos de diferentes secretarías municipales y el otorgamiento de licencias para pequeñas reformas y edificaciones nuevas, entre otras atribuciones. El PRE previó la elaboración participativa de planes rectores para cada subprefectura, discutidos con la sociedad y aprobados en la Cámara Municipal en 2004.

Pero aún hay tareas pendientes. Falta instituir los consejos de representantes en cada una de las subintendencias para democratizar la planificación y la gestión local, lo cual ha generado controversias en la Cámara Municipal, pues los concejales ven ese instrumento con reticencias ya que puede amenazar su dominio electoral. Pero es necesario concretar los consejos de representantes, instancias de participación que pueden resultar fundamentales como complementos del Consejo Municipal de Política Urbana (CMPU). Es que, pese a que el CMPU se presenta como un canal importante de participación, aún tiene dos desafíos pendientes: en primer lugar, es necesario articular la elección de los consejeros con la realización regular de conferencias municipales que discutan la implementación del PRE y los rumbos de la política urbana. Y es necesario, también, que el CMPU disponga de poder sobre los recursos del Fondo Municipal de Política Urbana, cuya gestión hoy es poco transparente.

■ Palabras finales

Concluyo este texto analizando los canales de participación como una forma de resaltar la importancia y la necesidad de fortalecerlos, pues ellos crean responsabilidades compartidas entre el gobierno y la sociedad en la planificación y gestión de la ciudad, democratizan los procesos de toma de decisiones, proveen mayor transparencia a las acciones de gobierno y ayudan a construir bases sociales para acuerdos en torno de proyectos y propuestas para el futuro. En definitiva, contribuyen al avance concreto del proceso democrático.

Es necesario que las instancias de participación funcionen efectivamente como espacios de distribución de poderes y de decisiones conjuntas. La ciudad es una construcción colectiva que se hace todos los días con el trabajo, la energía y las inversiones de todos los ciudadanos, y por eso es lógico que su planificación y gestión incluyan a todos. La búsqueda de una ciudad justa, democrática y sustentable es una tarea conjunta. ☒

El Olvido

*Un itinerario urbano
en México DF*

Ciudad fragmentada, rota, discontinua, México DF resulta ya imposible de representar por entero. Sin embargo, las síntesis caprichosas pueden transmitir algo de su esencia: las instalaciones involuntarias que ornamentan las calles, desde un par de zapatos colgados de un cable de luz hasta el tronco de un árbol tapizado de chicles, o los recuerdos fragmentados de una ciudad en permanente deconstrucción, en la que el pasado puede funcionar como un mapa tan bueno como cualquier otro.

JUAN VILLORO

Son muchas las estrategias para entender una ciudad. En el primer trecho del siglo xx, Walter Benjamin aconsejaba perderse en ella de manera propositiva, como si se paseara por un bosque. Esto requería de talento, pero también de aprendizaje; el paisaje urbano aún tenía signos de referencia que impedían el extravío absoluto.

Las megalópolis llegaron para alterar la noción de espacio y descentrar a sus habitantes. Hoy en día, moverse por Tokio, Calcuta, San Pablo o la ciudad de México es un ejercicio que se asocia más con el tiempo que con el espacio. No hay un mapa definido para esos traslados sin fin, donde el medio de transporte resulta más significativo que el entorno.

En su novela *Mao II*, Don DeLillo comenta que Nueva York se caracteriza por que nadie quiere estar más de diez minutos en el mismo sitio. Esta ansiedad de movimiento define el tono crispado de la ciudad.

Juan Villoro: escritor mexicano, autor de novelas, cuentos, crónicas y ensayos. Su novela *El testigo* (Anagrama, Barcelona, 2004) obtuvo el Premio Herralde. Su último libro es *Llamadas de Ámsterdam* (Interzona, Buenos Aires, 2007).

Palabras claves: ciudad, caos, pasado, recuerdos, México DF.

La mayoría de las grandes urbes dependen del deseo de pasar de un lugar a otro; sin embargo, trasladarse es un desafío tan severo que las obras públicas se conciben con frecuencia como una metáfora de la vialidad y no como forma real de desplazamiento.

En la ciudad de México las travesías se articulan más como una ruta de evacuación que como un paseo. La idea benjaminiana de conocer las calles a través de un recorrido sin destino preciso no puede ser una meta deseable, porque es el inevitable punto de partida de cualquiera que se ponga en marcha.

Hace poco, una amiga pasó por mi hija de siete años para llevarla a una fiesta infantil. Me sorprendió que en el asiento trasero llevara una almohada. «Es para que duerma un rato: vamos muy lejos.» La única manera de volver tolerable un recorrido agotador consiste en suponer que el auto no es un medio de transporte sino una vivienda.

Surcar el DF es, en el mejor de los casos, una actividad para niñas dormidas. Por desgracia, la mayoría de los viajeros dormitan en la forzada convivencia del microbús o el vagón del metro, y el resto lucha por un trozo de ciudad a bordo de un coche. Dos tribus inmensas se desplazan a diario, los sonámbulos y los insomnes: cinco millones de pasajeros van aletargados en el metro y cinco millones sufren ataques de nervios en los automóviles.

En estas circunstancias, resulta casi imposible tener una representación de conjunto de la ciudad. La idea de orden o de traza urbana unitaria es ajena a un sitio que opera como una asamblea de ciudades. El barrio de Santa Fe, donde se concentra el gran capital, podría ser un suburbio de Houston, en la misma medida en que la zona de Chalco podría integrar una degradada periferia de Pakistán.

Una prueba decisiva de la percepción de una ciudad es la manera en que es captada por la mirada infantil. Mi padre nació en Barcelona y vivió ahí hasta los nueve años. Ochenta años después, mi hija pasó tres años en la ciudad condal; llegó de uno y partió de cuatro. A pesar del vasto arco de tiempo y las transformaciones traídas por la Guerra Civil y la reordenación urbana ejecutada a partir de las Olimpiadas de 1992, la impronta barcelonesa de un niño de los años 20 del siglo pasado no es muy distinta a la de la primera generación del siglo XXI. Comprobé esto cuando mi hija me mostró un dibujo.

Estábamos en la playa, compartiendo uno de esos atardeceres en que los adultos demoramos la tertulia, y mi hija se aburría. Le sugerí que hiciera un dibujo y me pidió un tema. Propuse que pintara algo llamado «Max en la ciudad» (Max es su peluche favorito). Al cabo de un rato llegó con el resultado: vi el barrio gótico, el parque de la Ciudadela, el puerto, el acuario, el Paseo San Juan, la tienda de la señora Milagros donde comprábamos juguetes, el *chiquipark*. Salvo un par de detalles, la ciudad era idéntica a la que mi padre evocaba desde el exilio. Había una notable persistencia de la memoria en los sitios emblemáticos de Barcelona. La república, la dictadura y el nacionalismo catalán no han alterado en lo esencial el relato con que la ciudad se narra a sí misma.

Me pregunté si mi hija hubiera podido trazar un mapa, no digamos amplio, sino siquiera aproximado de la ciudad de México, donde ha vivido en los últimos tres años. En modo alguno. Su vida se estructura en torno a espacios cerrados y medios de transporte.

Esta visión fragmentada, rota, discontinua, es común a los millones de capitalinos que se desconciertan al abandonar su ruta acostumbrada. Hace mucho que la figura del *flâneur* que pasea con intenciones de perderse en pos de una sorpresa fue sustituida por la del deportado que ansía volver a casa. En Chilangópolis, la Odisea es la aventura de lo diario; ningún desafío supera al de volver a salvo al punto de partida.

La mayoría de las ciudades crece en torno a una naturaleza definida: un monte, un lago, un río, una ladera entre el mar y la montaña. ¿Cómo orientarse en un sitio sin señas de referencia? ■

La mayoría de las ciudades crece en torno a una naturaleza definida: un monte, un lago, un río, una ladera entre el mar y la montaña. ¿Cómo orientarse en un sitio sin señas de referencia? El aire capitalino es recorrido por helicópteros que informan de la situación vial y

los muchos lugares por los que resulta imposible avanzar. Para quienes se desplazan en coche la cartografía es un paisaje conjetural que llega a través de la radio. Si en Tokio Roland Barthes percibió una ciudad desestructurada, carente de centro, hecha de orillas sucesivas, el testigo de la ciudad de México percibe una marea detenida e intransitable, donde un helicóptero hace las veces de faro extraviado en las alturas y aconseja usar «vías alternas», nombre que otorgamos a la realidad paralela a la que no podremos acceder.

La ciudad conserva algunas zonas habitables (Tlalpan, San Ángel, Coyoacán), derivadas de la imaginación renacentista, barrios que confluyen en plazas y fueron pensados para peatones más o menos intrépidos, dispuestos a sortear empedrados y banquetas desiguales. El siglo XVIII vio la consolidación de una ciudad española que se proponía civilizar por medio del espacio y se postulaba como una ética en piedra. Inspirado en la utopía de Moro, el virrey de Mendoza quiso organizar la traza de la ciudad como una retícula perfecta. Otras ideas urbanas fueron menos conscientes del mensaje que transmitían pero siguieron la idea renacentista de que la plaza pública adiestra a sus usuarios.

Borges dejó una parábola perfecta sobre la forma en que la ciudad edifica a sus habitantes. En «Historia del guerrero y de la cautiva» narra el drama de Droctulft, un bárbaro que llega a destruir Ravena en una época incierta («ni siquiera sé en qué tiempo ocurrió», escribe Borges, «si al promediar el siglo VI, cuando los longobardos desolaron las llanuras de Italia; si en el VIII, antes de la rendición de Ravena»). Durante varios siglos el mensaje simbólico de la ciudad se mantuvo estable.

Droctulft forma parte de una horda que solo conoce las estepas y los pantanos sin fin. Antes de la batalla decide recorrer el sitio que ha llegado a destruir. Contempla escalinatas, plazas, balaustradas, torres, arcos, balcones, terrazas, piedras que responden a un propósito que desconoce pero que sin duda lo excede. La ciudad se extiende en un discurso indescifrable para su burdo intelecto, pero claramente superior. Entre esas calles, el advenedizo se siente disminuido, como un perro o un niño indefenso, y comienza, secretamente, a admirarlas. Droctulft se sabe incapaz de destruir Ravena, cambia de bando y muere en defensa de ese sitio. Borges comenta que no se trata de un traidor sino de un converso, un guerrero civilizado por el entorno.

El sentido ético de la ciudad renacentista, organizado en torno a espacios públicos y edificios religiosos, resulta difícil de percibir en el mundo contemporáneo. Hay un momento en que la desmesura asfixia el orden anterior o lo reduce a una reserva del pasado, un remanente digno de prestigio pretérito, una «zona turística». Rem Koolhaas ha trabajado el tema de la escala de las ciudades, los momentos en que la densidad de la población estimula la arquitectura o la rechaza. Hacer ciudad depende de un diálogo entre espacio y demografía. Pasar de la talla S a la XL conlleva severos cambios de comportamiento urbano. En la ciudad de México el pasado virreinal y el *Art Nouveau* de la colonia Condesa existen como resto histórico, un patrimonio que, en el

mejor de los casos, se preserva, pero que no define la estructura de la ciudad ni su modelo de crecimiento.

Aunque de modo menos caótico, las urbanizaciones europeas suelen disolverse en suburbios anodinos y polígonos industriales. En sitios donde el centro está sobrecargado de historia, la periferia se resiste a ser interpretada, parece existir contra la caracterización particular. Peter Handke ha alterado la convención de esos espacios surgidos para no ser descritos. Su narrativa dota de peculiar sentido a esas indiferenciadas geografías. *Mi año en la Bahía de Nadie* registra la vida secreta de una ciudad dormitorio en las afueras de París; busca el alfabeto de un ecosistema estándar, hecho para pasar por ahí y no recordar nada. El virtuosismo del narrador consiste en encontrar una naturaleza singular en un espacio deshumanizado que, paradoja de paradojas, resulta típico, idéntico a los muchos sitios donde la gente vive como si no existiera.

¿Qué sentido de la estética dimana de un amasijo como la ciudad de México, donde solo unos cuantos barrios antiguos conservan un diseño habitable para la vida común? La representación más común y eficaz de este territorio es la del caos ■

¿Qué sentido de la estética dimana de un amasijo como la ciudad de México, donde solo unos cuantos barrios antiguos conservan un diseño habitable para la vida común? La representación más común y eficaz de este territorio es la del caos. Fue ahí donde Carlos Monsiváis encontró que la vida se articulaba en «rituales del caos» y donde Serge Gruzinski se refirió a la prolife-

ración de lo multitudinario como «caos de dobles». Pero la descripción de la ciudad como caótica no implica por fuerza una crítica ni un lamento desesperado. Se trata, más bien, de un retrato de su peculiar condición operativa.

■ **Caos y ornato**

A pesar del desconcierto, la megalópolis suele ser tocada por la estética. En la mayoría de los casos, no se trata de proyectos de artistas ni de iniciativas de gobierno. Los habitantes hacen suya la calle en la medida en que la alteran y dejan ahí su huella. Rara vez estos gestos se inscriben en una estética codificada por el arte moderno. Su principio rector consiste en hacer acto de presencia: «estuve aquí», dejar una impronta, como las manos rojas en las ciudades mayas o las huellas de pies en los códices prehispánicos, testimonio de que el inconmensurable espacio pudo ser atravesado.

La noción que articula estas espontáneas muestras estéticas es la de «instalación adicional». Con ese nombre, el fotógrafo Francisco Mata Rosas ha captado objetos que el habitante anónimo organiza con un sentido más hedónico que utilitario.

Lo primero que veo al salir de mi casa es, precisamente, una instalación accidental: un cable de luz del que cuelga un par de zapatos. En la siguiente calle, un rectángulo de césped ha sido cubierto por botellas de agua que lo protegen de las intenciones escatológicas de los perros; un poco más allá, el tronco de un árbol está tapizado de chicles. Resulta imposible recorrer la ciudad sin encontrar muestras de una extraña pasión decorativa.

«Viena está siendo demolida en gran ciudad», escribió Karl Kraus. La urbe crece contra sí misma y no pocas veces se ha visto en la literatura como emblema de deterioro y perversión moral: el laberinto que desorienta y confunde a sus habitantes. A pesar de la queja de Kraus, Viena es hasta la fecha una ciudad burguesa bastante conservadora, o al menos lo es en comparación con otros sitios que han cambiado de contorno como las arenas del desierto.

Territorio del desgaste, edificado sobre ruinas para producir más ruinas, la ciudad de México no acaba de ser demolida en gran ciudad. En todas partes surge el estruendo del taladro o la picota; la mayoría de las veces, resulta imposible saber si se edifica o se destruye. En el aire vuelan corpúsculos de cal, trozos leves de lo que fueron casas, columnas, vecindades.

En la capital de México no es necesario moverse para mudar de escenario. La ciudad migra hacia sí misma, se desplaza, adquiere otra piel, un rostro que es siempre una máscara en espera de otra máscara.

En este teatro de las transfiguraciones el gusto combate lo provisional (que aquí es sinónimo de la norma) para rescatar algo, imponer una voluntad en la marea de los desechos. La pieza suelta, desprendida de su uso original, adquiere la segunda vida del adorno. Ninguna artesanía se practica tanto en Chilangópolis como el reciclaje.

De pronto, en un estacionamiento descubres una lavadora llena de cabezas de muñecos. Alguien decidió que se veía mejor así. Si la pieza se exhibiera en Documenta o en la Bienal de Venecia, pertenecería por contexto al arte conceptual. En la ciudad de México tiene otro sentido; entre otras cosas porque la ciudad entera se parece mucho a esa instalación.

La abigarrada reunión de restos es una constante en la urbe hiperactiva y precaria donde todo se destruye pero nada se tira. El simple gesto de juntar objetos revela el placer de intervenir en el orden de las cosas. A propósito de la pasión por colocar piedras de modo caprichoso, comenta John Berger: «En todas partes una piedra toca otra piedra. Y aquí, en este suelo cruel, uno se acerca a la cosa más delicada: una manera de colocar una piedra sobre otra que irrefutablemente anuncia un acto humano como distinto del azar natural». Marcar un sitio con una piedra es una forma de nombrar y de decir: «Estoy aquí». Escoger una piedra es usar la primera sílaba en la gramática del mundo.

Las instalaciones espontáneas dependen menos de una vocación artística que de un afán de expresar identidad. Aunque alguien decide que eso se ve bien (o «bonito»), su motivación esencial no es mostrar una destreza sino resignificar la basura por medio de un arreglo donde la estética no es un fin expresivo sino un medio de conservación. Como el embalsamador o el taxidermista, el instalador accidental requiere de un desperdicio para ponerle punto final y sustraerlo al trabajo demoleedor del tiempo. Ante los saldos de la vida diaria, el habitante inventa objetos mixtos, desordena en forma personal el caos y así se expresa.

¿Qué sentido del gusto se pone en juego? El chilango afecto a lanzar zapatos a los cables de luz no piensa en la belleza intrínseca de sus materiales; se acerca, por un lado, al artista barroco que odia el vacío y distorsiona lo existente hasta sus últimas posibilidades, y por otro, al posmoderno que incorpora citas del pasado (lo que fue de otra manera vuelve como fragmento, extemporáneo ensamblaje de piezas dispersas).

Esta cultura del ornato no depende de tradición estética alguna ni puede someterse a la crítica en curso: pone en juego las posibilidades de perdurar de lo imperfecto. En la ciudad donde todo se destruye alguien decide que lo inservible, lo que no da para más, se transforme en seña, presencia que acompaña, talismán tribal.

El avasallante deterioro urbano ha traído así un placer compensatorio: si algo se descompone, puede servir de adorno. Como todo sucumbirá, nada más atesorable que lo ya demolido.

Uno de los temas más fascinantes de estas instalaciones es que logran por vía del azar uno de los propósitos centrales del arte: el objeto único. Los coches y las ropas de lujo crean un espejismo de singularidad. Se proponen como

«exclusivos» y rara vez lo son. Al respecto comenta Juan José Saer: «La minuciosidad obsesiva de ingenieros y diseñadores pretende en vano crear la ilusión del modelo exclusivo, llegando apenas a concebir ligeras variantes del prototipo». En cambio, a fuerza de desgastarse, los vehículos y las ropas comunes se revisten de curiosa personalidad: «Un viejo camión de la llanura adquiere, por las vicisitudes de su propia evolución, ese estatuto de objeto único que es la finalidad principal del arte». Las abolladuras, las calcomanías, los letreros, el volante forrado de peluche, las cuentas de plástico en los rines, la cola de castor en la antena y, sobre todo, las heridas del tiempo en la carrocería, cargan de significado al viejo camión. Por el contrario, el bruñido modelo que se exhibe en un aparador carece de otras señas de identidad que las planeadas por el diseñador: un producto de catálogo, incapaz de peculiaridad, afiliado a la serie (aunque se trate de una edición limitada para coleccionistas).

Galería de galerías, la ciudad de México se alza sobre basamentos prehispánicos y practica a diario la arqueología exprés de la chatarra: lo que se rompió ayer alcanza hoy la eternidad, se sustrae a la cronología porque está al margen del uso y solo cumple la función

Galería de galerías, la ciudad de México se alza sobre basamentos prehispánicos y practica a diario la arqueología exprés de la chatarra: lo que se rompió ayer alcanza hoy la eternidad ■

de ser visto. En su condición de resto, las instalaciones espontáneas dicen mucho más de lo que dijeron en su versión original: «Un televisor recién salido de la fábrica resume el conformismo servil de nuestra época», escribe Saer, «pero uno hecho pedazos junto a un tarro de basura revela la vacuidad irrisoria del mundo». El instalador accidental convierte la basura en un retablo duradero que comenta la fugacidad del entorno.

Cuando el artista mexicano Gabriel Orozco coloca un burro de planchar en una azotea europea, desestabiliza en forma deliberada el trazo urbano, incrusta un comentario vanguardista en la tradición. Algo distinto ocurre con las instalaciones accidentales captadas por la cámara de Francisco Mata Rosas. Sus anónimos autores no pretenden violentar la tradición sino afianzarla. Anticuarios del instante, saben que la única costumbre perdurable en una ciudad que todo lo aniquila es el residuo. De este modo la inventiva se pone al servicio del rescate y la conservación.

Vista desde las alturas, la ciudad de México es una mancha urbana; vista desde la cercanía más próxima, es un muestrario de destrozos. Ciudad sin forma,

encuentra sentido en la deformación del uso. Alguien deja una marca, una herida elocuente: el aparato descompuesto, el cristal resquebrajado, la piedra pintada de amarillo, la fila de botellas vacías encajadas en varillas de azotea, los detritus que adornan.

Los zapatos en los cables de luz ofrecen otra parábola del tránsito. Como en las calles no hay salida, los últimos pasos deben darse en las alturas. Los zapatos muertos van al más allá. En la ciudad intransitable, el paraíso del paseante consiste en pisar el cielo ■

en las calles no hay salida, los últimos pasos deben darse en las alturas. Los zapatos muertos van al más allá. En la ciudad intransitable, el paraíso del paseante consiste en pisar el cielo.

Las calles de la ciudad son un estacionamiento que a veces se mueve. Nada más lógico que ahí un cementerio de automóviles parezca una unidad habitacional. En una instalación accidental captada por Mata Rosas, los coches se encaraman unos sobre otros como metáfora de los barrios que vendrán.

Los zapatos en los cables de luz ofrecen otra parábola del tránsito. Como

■ La pérdida de las regiones

¿A qué pertenencia aspira el capitalino? La idea de lujo es hoy la de aislamiento, la *gated community*, la ciudadela autosuficiente e inexpugnable, sitiada por los bárbaros. La inseguridad y la desurbanización han producido esa extraña alternativa donde el bienestar significa estar al margen. Aunque el enclaustramiento se opone al principio mismo de la ciudad, cada vez son más frecuentes los proyectos que pretenden sustraerse a la experiencia urbana compartida.

Si la Ravena del cuento de Borges afecta incluso a quien ignora el vocabulario elemental de las piedras, la ciudad de México puede confundir al más curtido de los hermeneutas.

En mi infancia, la idea de orden era representada por el mapa de París «a vuelo de pájaro» que teníamos en la pared, una cartografía donde los edificios aparecían dibujados como escenario de cuento de hadas. Ese espacio sigue dominando en lo fundamental la vida simbólica de la capital francesa. Desde hace siglos los personajes literarios toman las mismas calles parisinas:

D'Artagnan avanza por la Rue de la Huchette por la que mucho tiempo después Horacio Oliveira avanzará en *Rayuela*.

Acaso para enaltecer los privilegios de un espacio caminable, París tiene pocos taxis nocturnos. En sus madrugadas, el transporte no es un servicio sino una anécdota. Se cuenta que alguien, alguna vez, detuvo un taxi providencial. Hace unos años salí de un reunión a una hora inclemente y fracasé en conseguir transporte. Llovía y yo debía recorrer el casco histórico de punta a punta. Aunque los demógrafos insisten en que esa ya es una parte minoritaria de la ciudad, de cualquier forma se trata de un territorio bastante extenso. Y más a las tres de la mañana y bajo la lluvia.

No me quedó más remedio que regresar por mi cuenta. Conocía las coordenadas básicas de mi ruta –hacia el este, al otro lado del río–, pero ignoraba el modo de atravesar los profusos bulevares. Además, quería hallar la ruta más corta. ¿Qué dispositivo ponía a mi alcance un entorno que vive para la aventura del orden? Afuera de cada estación de metro hay un mapa del barrio y otro, aún más preciso, de las calles aledañas. Avancé de estación en estación, de un mapa fragmentario a otro, recomponiendo mentalmente la cuadrícula urbana; al cabo de hora y media llegué al otro extremo sin sentir por un momento que no sabía adónde avanzaba.

Esta experiencia me remite a la forma en que procuro entender la ciudad de México y que, por supuesto, carece de ejes cartesianos. El ecocidio ha devastado el espacio pero también el tiempo. Para quienes llevamos medio siglo en la ciudad, las transformaciones nos confunden por partida doble porque recordamos lo que estuvo antes. La ciudad actual se superpone a las ciudades de la memoria.

Nací en 1956, cuando la capital tenía cuatro millones de habitantes, el escenario que Carlos Fuentes aún pudo captar como un todo en su novela *La región más transparente*, publicada dos años después. La megalópolis que hoy tratamos de atravesar alberga entre 16 y 18 millones de habitantes (el margen de error, la imprecisa zona que cambia en los sondeos, es del tamaño de Barcelona). La experiencia de vivir en un sitio en incesante de-construcción tiene que ver con alteraciones físicas pero también con una reconfiguración de la memoria. Muchos rincones que fueron emblemáticos han dejado de existir. Pensemos, tan solo, en lo que se destruyó en el terremoto de 1985. Dependiendo de cada biografía, la ciudad virtual, alimentada por el recuerdo, puede ser más intensa y decisiva que la transfigurada ciudad que nos consta a diario.

Evocar la ciudad perdida puede ser atributo de la nostalgia, pero no siempre es así. Muchas de las zonas devastadas eran tan espantosas como las que las sustituyeron y algunas transformaciones implican mejorías. Al final de *Las batallas en el desierto*, que recupera la colonia Roma de hace unas décadas, José Emilio Pacheco escribe: «De ese horror quién puede tener nostalgia». No siempre el trabajo memorioso está animado por la búsqueda de una arcadia.

Desde un punto de vista operativo, para el capitalino el pasado existe como una orientación posible, una elaboración de sentido. El referente de lo que estuvo ahí hace habitable la ciudad. En un territorio mutable, el ciudadano construye capas de significado, crea una geografía paralela, hecha de evocaciones que no siempre son nostálgicas; se trata, sencillamente, de resistir el caos articulándolo en una historia. Saber que una vía rápida llevó el nombre de soltera de Eugenia y estuvo recorrida por palmeras mejora poco la situación actual pero facilita la noción de pertenencia. En *Sobre la historia natural de la destrucción*, Sebald observa que la derrota alemana en la Segunda Guerra Mundial llevó a una posterior derrota cultural. El sentido de culpa ante la ignominia cometida privó a los alemanes de reconocerse, también ellos, como víctimas de la destrucción. Ante los escombros, el chilango se siente menos culpable, no desvía la mirada como los alemanes de posguerra (Sebald comenta que en un tren de 1946 o 1947 era posible distinguir a los extranjeros porque eran los únicos que se atrevían a ver por las ventanas); sin embargo, también él requiere de un mecanismo compensatorio para sobrellevar la destrucción, y uno de los más eficaces es la memoria, que establece un vínculo con la ciudad oculta por el presente que aún significa algo para quienes la conocieron.

La operación literaria de buscar el esqueleto urbano, el paisaje fosilizado bajo las apariencias, ha sido común a escritores de mi generación de distintas latitudes. Antonio López Ortega creció en un pueblo de Venezuela que fue anegado para construir una presa. Todos sus recuerdos de infancia quedaron sumergidos. En tiempos de sequía, cuando el agua pierde su nivel habitual, se vuelve a ver el campanario de la iglesia. Desde hace décadas, López Ortega vive en Caracas, otra ciudad edificada en base a la demolición. Ante los incesantes cambios del espacio urbano, el escritor ha experimentado lo mismo que en su pueblo de origen: una invisible inundación ha cubierto lo que estuvo ahí. En consecuencia, su trabajo literario apela a la memoria, a bajar el nivel del agua en los recuerdos para que asome la torre y suene la campana. Es la construcción de sentido que busca la literatura: recuperar lo desaparecido, fijar lo que pronto será inundado por otros signos.

¿A qué otra estrategia podemos acudir para narrar un espacio evanescente? El primer método de conocimiento que tuve de la ciudad de México significó una moral que tardé mucho en entender. A los 10 o 12 años expandí mi conocimiento de las calles. La invitación al viaje llegó en la forma de un camión repartidor de leche. Eran tiempos en que la leche se vendía en botellas y se llevaba a domicilio. Los encargados de la tarea tenían un confuso prestigio erótico: iban de casa en casa y en apariencia a veces tardaban demasiado en salir; de varios vecinos se afirmaba que eran «hijos del lechero».

La reputación de los libertinos en tránsito me interesó menos que el hecho esencial de que repartieran mi bebida favorita. Uno de los camiones pertenecía a una compañía llamada El Olvido. Aquel nombre, apropiado para una pequeña rancharía, desapareció del mercado y nunca llegué a probar sus productos. Me intrigaba el tamaño más bien pequeño del camión del que bajaba un hombre con un par de canastillas llenas de botellas. En ese momento, un amigo y yo subíamos al camión y nos ocultábamos detrás de las botellas. La parte trasera se iba vaciando con las entregas, o llenando de cascos vacíos, semitransparentes, que dificultaban el escondite, hasta que el repartidor nos descubría y nos bajaba del camión.

Nos encontrábamos de pronto en cualquier parte de la ciudad. El juego consistía en volver a casa, de polizones en un tranvía o un camión urbano, pues no llevábamos dinero. Aunque nunca llegamos a la terminal, a veces tardábamos dos horas en volver a casa. Conocí la ciudad de entonces de manera inconexa. La ida era un camino ciego y el regreso un rodeo abigarrado. Había que movilizar el conocimiento para perderse y comprobar la eficacia de ese conocimiento para regresar. Esta forma fragmentaria de articular la ciudad se parece mucho al entendimiento posterior que tuve de ella.

En su libro de memorias *Pelando la cebolla*, Günter Grass observa: «Como a los niños, al recuerdo le gusta jugar al escondite». La relación entre el pasado y el secreto es esencial

a la literatura. Muchas veces lo que buscamos en ese país extraño debe ser deducido, investigado, perseguido con denuedo. A la distancia, me parece significativo haber estado oculto en ese camión que recorría la ciudad como si

Günter Grass observa: «Como a los niños, al recuerdo le gusta jugar al escondite». La relación entre el pasado y el secreto es esencial a la literatura. Muchas veces lo que buscamos en ese país extraño debe ser deducido, investigado, perseguido ■

me adiestrara para el ejercicio posterior de buscar recuerdos proclives, también ellos, a esconderse.

Los desplazamientos a bordo de El Olvido me prepararon para imaginar y suponer una ciudad que nunca conoceré del todo y articular ahí zonas dispersas. Con el tiempo, el nombre del camión cobró el significado opuesto.

Aprendí a valorar aquel medio de transporte muchos años después cuando me convertí a la cultura del café. Quedaba poco de mi afición por la leche y buscaba espacios más bien sedentarios, ruidosas zonas de conversación. Sin embargo, el chorro de leche en el café cortado llegaba como un telegrama de otro tiempo.

En *Poética del café*, Antoni Martí Monterde resalta el papel de un cuento de Edgar Allan Poe, «El hombre de la multitud», para entender al sujeto contemporáneo, que pasa de la singularidad a la condición de masa. La trama comienza y termina en el entorno singularizado del café, observatorio protegido de la procelosa marea callejera.

El café ofrece una encrucijada donde la vida se mezcla. No es casual que muchos escritores hayan tenido ahí sus miradores sociales: Ramón Gómez de la Serna en el Pombo de Madrid, Claudio Magris en el San Marco de Trieste, Karl Kraus en el Central de Viena, Jean-Paul Sartre en el Deux Magots de París, Fernando Pessoa en el Martinho da Arcadas de Lisboa, Juan Rulfo en el Ágora de la ciudad de México. Tampoco, que numerosos grupos literarios hayan surgido de tertulias de café. ¿Hay otra forma de conocer la ciudad en clave sedentaria? Si el paseante entiende el territorio por lo que mira, el hombre de café entiende la época por lo que escucha.

Cuando supe que una colonia de la ciudad de México se llamaba Lechería, pensé que se trataba de la última frontera posible, el sitio donde finalmente reposaban los camiones exploratorios de mi infancia. Otro nombre que me cautivaba era el de Niño Perdido. Que una de las principales avenidas de la ciudad se llamara así era amenazante para una infancia donde el extravío podía ser definitivo. Por otra parte, el sitio establecía un contacto misterioso con los lecheros, que según la leyenda urbana tenían hijos perdidos por todas partes. Aquella avenida se hubiera podido llamar por igual Hijo del Lechero.

La leche representaba para mí la errancia y el extravío; el café, el impulso de fijeza. Toda ciudad está atravesada por tensiones nómadas y sedentarias. Sus

chismes más eficaces suelen ser propagados por dos discursos de muy distinta circulación: el movedizo de los taxistas y el fijo de los peluqueros. El café cortado es la metáfora que funde ambos sistemas; el brebaje del sedentario afectado por lo que viene de lejos.

Resulta ya imposible representar la ciudad de México por entero; sin embargo, las síntesis caprichosas pueden transmitir algo de su esencia. Al menos eso piensa quien descubrió la estética del fragmento a bordo de un camión repartidor de leche y solo conoció los barrios donde era descubierto.

Estar en la ciudad sin ser absorbido por ella, ver a los otros en el momento en que se sustraen a su codificada conducta habitual, son los ejercicios que permite la cafetería. El uso urbano esencial a ese recinto es la conversación, cuyo método ignora las conclusiones y solo aspira a la progresión.

Lo infinito requiere de estrategias para volverse próximo. La ciudad de México es agotable de un modo provisional. Como una taza de café cortado. ☐

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Mayo de 2007

Quito

Nº 28

EL MUNDO RURAL EN LOS ANDES: **Liisa North** y **Luciano Martínez**, Presentación del dossier. **Tanya Korovkin** y **Olga Sanmiguel**, Estándares del trabajo e iniciativas no estatales en las industrias florícolas de Colombia y Ecuador. **Cristóbal Kay**, Algunas reflexiones de estudios rurales. **Luciano Martínez**, ¿Puede ser la pobreza rural ser abordada a partir de lo local? **Elizabeth Jiménez**, La diversificación de los ingresos rurales en Bolivia. **Francisco García**, ¿Un nuevo modelo rural en el Ecuador? Cambios y permanencias en los espacios rurales en la era de la globalización. **Victor Bretón**, A vueltas con el neo-indigenismo etnófago: La experiencia propepina a los límites del multiculturalismo neoliberal. TEMAS: **John Antón**, Museos, memoria e identidad afroecuatoriana. ENSAYO GRÁFICO: **Alonso Azocar** (fotos) y **Luciano Martínez** (investigación): Ferias campesinas. RESEÑAS.

Íconos es una publicación cuatrimestral de Flacso-Ecuador, La Pradera E7-174 y Av. Almagro, Quito, Ecuador. Tel.: (593 2) 3238888. Correo electrónico: <revistaiconos@flacso.org.ec>. Página web: <www.flacso.org.ec>. Pedidos y suscripciones: <clalibreria@flacso.org.ec>.