

# Ciudades, gobernanza y democracia en América latina\*

Alfredo Rodríguez  
Lucy Winchester  
SUR, Profesionales Consultores

## ¿POR QUÉ SON IMPORTANTES LAS CIUDADES EN AMÉRICA LATINA?

La ciudad, además de constituir el espacio físico en que vive la mayor parte de la población de América latina, es una matriz física y simbólica de la modernización de nuestras ciudades. En la ciudad se expresan y entretienen los fenómenos globales (globalización, democratización y consumo de imágenes globales), los fenómenos nacionales (ajuste estructural, reforma del Estado y la especificidad del desarrollo histórico de cada Estado-Nación), y los resultados “locales” (desintegración social, violencia, pobreza y la reconstitución de los actores colectivos de la sociedad). Más aún, se ha demostrado que, en América latina, los sectores más dinámicos de la economía se concentran en las ciudades grandes (ECLAC 1995). Sin embargo, en este ámbito no sólo las ciudades grandes son importantes en América latina. También en las medianas y pequeñas se expresan y entretienen, en uno u otro grado, estos fenómenos y sus resultados.

La ciudad latinoamericana es una *ciudad globalizada*: tenemos a São Paulo y Ciudad de México como enormes megaciudades; tenemos otras ciudades centrales de la región que constituyen ejes estratégicos en la producción y consumo; y eslabones desterritorializados de producción y consumo globalizados. Y al mismo tiempo, la ciudad latinoamericana es una *ciudad localizada*: en enormes áreas metropolitanas, en ciudades provincianas secundarias y en pequeños centros urbanos, se encuentran sectores que preservan la especificidad cultural de pueblos y barrios. Finalmente, como tercer rasgo importante de esta caracterización, la ciudad latinoamericana es una *ciudad empobrecida*.

En la América latina de los años noventa, los pobres —personas con ingresos por debajo de la línea de la pobreza— se concentran en las ciudades. Se trata de un fenómeno que ha venido ocurriendo tan sólo en los últimos veinte años, pero con una intensidad creciente. Aunque el aumento en el porcentaje total de pobres de la región ha sido leve, en el período entre 1970 y 1990 la población *urbana* pobre pasó de 29 a 39 por ciento, mientras la población *rural* pobre disminuía de 67 a 61 por ciento (ECLAC 1994:157). Así, hoy en día las mayores concentraciones de pobreza están en las áreas urbanas. Es una situación que prácticamente revierte la anterior: si en 1970, 63 por ciento de los pobres de América latina se encontraba en las áreas rurales, en la actualidad 59 por ciento de ellos vive en áreas urbanas (Cuadro 1). En términos absolutos, esto significa un aumento de los pobres urbanos de 44 millones a 115 millones de personas (ECLAC 1994:157). Además de lo que estas cifras implican en sí, esta concentración de la pobreza en áreas urbanas crea nuevas y crecientes demandas por suelo, infraestructura y servicios urbanos.

---

\* Este artículo se basa en anteriores trabajos de Rodríguez y Winchester: “Cities, democracy and governance in Latin America”, *International Social Science Journal* 147 (1996):72–83; y “Fuerzas globales, expresiones locales. Desafíos para el gobierno de la ciudad en América Latina”, en A. Rodríguez y L. Winchester, eds., *Ciudades y gobernabilidad en América Latina* (Santiago: Ediciones SUR, Colección Estudios Urbanos, 1997).

Cuadro 1. América latina: Cambios en la distribución urbana/rural de la población pobre, 1970–1990

Año	Pobres (miles de personas) (a)			Pobres (porcentaje)		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
1970	44.200	75.600	119.800	37	63	100
1980	62.900	73.000	135.900	46	54	100
1986	94.400	75.800	170.200	55	45	100
1990 (b)	115.500	80.400	195.900	59	41	100

(a) Personas con ingresos bajo la línea de pobreza. Incluye indigentes.

(b) Estimaciones para 19 países de la región.

Fuente: ECLAC (1994), Cuadro 21, p. 157.

Junto a estas diferencias cuantitativas, la pobreza en las áreas urbanas constituye una situación social más compleja que la de sectores rurales: es de carácter más heterogéneo, y producto de factores diversos y cambiantes; al mismo tiempo, en las ciudades la desigualdad en la distribución del ingreso es mayor que en el ámbito rural.<sup>1</sup> Así, la concentración de pobreza en las ciudades ha cambiado la geografía urbana, agudizando la tradicional segregación espacial hasta el punto en que “es difícil seguir hablando de sólo una ciudad, ahora que los grupos segregados tienen vidas diferentes, confinados —por opción o por la fuerza— en diferentes límites espaciales” (Portes 1989:108).

Sumado a la concentración de pobres en la ciudad y al aumento de las desigualdades de ingresos (debidas a las condiciones laborales) de los habitantes urbanos, la ciudad misma se ha empobrecido a lo largo de las dos últimas décadas (Herzer 1992; Prates y Diniz 1997). Este empobrecimiento se expresa en la reducción de la capacidad de las ciudades para mantener adecuadamente los servicios públicos y la infraestructura física y, en casos extremos, para preservar la seguridad pública. Hay una crisis en la dotación de bienes y servicios colectivos, que se manifiesta en el deterioro de los servicios públicos —incluidos los de educación y salud básica— y por crisis fiscales en los niveles locales.

En este nuevo contexto urbano, el Estado ha restringido sus actividades en tanto agente redistribuidor y en el ámbito de las políticas sociales. En consecuencia, los grupos sociales que antes basaban su reproducción en las políticas e iniciativas estatales se han visto obligados a buscar mecanismos de autoayuda para satisfacer sus necesidades, y a generar estrategias de sobrevivencia y auto-producción de los servicios esenciales (Herzer 1992).

A los rasgos anteriores, debe añadirse que la ciudad latinoamericana es también una ciudad violenta. Colombia tiene la más alta tasa de homicidios del mundo, seguida por Brasil, Panamá y México (Cuadro 2) (F. Carrión 1994). Algunos investigadores piensan que el origen de la violencia en las ciudades se relaciona con una crisis de integración (Vanderschueren 1994, Martínez 1995). En este sentido, los cambios económicos y sociales que están ocurriendo en América latina implicarían una transición desde sistemas de movilidad social colectiva a otros de movilidad social individual.

Al respecto, no cabe duda de que los valores de una clase urbana popular, en la que prevalecía una cultura de clase propia del mundo de los trabajadores, comienzan a desaparecer. La desmaterialización de la producción industrial y el ajuste estructural han modificado el mercado laboral, reduciendo el número de empleos permanentes y elevando los requisitos de calificación de la fuerza laboral. Esto ha tenido dos consecuencias: un mercado informal donde “los pobres urbanos están educados técnica e ideológicamente”; y un descenso en la importancia del papel jugado por sindicatos y partidos políticos, que en décadas anteriores “constituían escuelas de formación de los trabajadores y sus familias” (Vanderschueren 1994). Estos cambios son importantes en el comportamiento de los habitantes de la ciudad. Por una parte, producen atomización social: “el individualismo, angustia, inseguridad y marginalización” de los más pobres conspiran contra la creación de las identidades colectivas necesarias para la constitución de ciudadanía. Por otra, generan atomización espacial: el miedo y la inseguridad

<sup>1</sup> ECLAC (1994:35–45) señala que esta tendencia se ha mantenido incluso en los casos donde se ha producido una recuperación, dado que los sectores sociales de bajos ingresos han aumentado su participación en el mercado laboral en ocupaciones de muy bajos salarios, mientras los sectores profesionales y técnicos han logrado comparativamente mayores aumentos en sus salarios reales.

tienen como su contraparte espacial urbana la pérdida de los espacios públicos y la creación de guetos residenciales cerrados (F. Carrión 1994).

Cuadro 2. Tasas de homicidio en algunos países, 1986–1989

País	Homicidios	Población (millones)	Tasa por cada cien mil
Asia y Sudeste Asiático	19.902	1.504,1	1,3
Europa, EE UU y Canadá	31.509	676,0	4,7
América latina (excluida Colombia)	58.226	344,9	19,8
Colombia	25.030	32,3	77,5
Brasil	37.279	151,6	24,6
Panamá	573	2,5	22,9
México	17.804	86,3	20,6
Uruguay	137	3,1	4,4

Fuente: Basado en Cuadro 1, en F. Carrión (1994:29).

A nuestro parecer, el desarrollo sustentable de las ciudades de América latina, y las posibilidades de enfrentar el malestar que se expresa en ellas, dependen de una gestión urbana efectiva; y ello, a su vez, depende del proceso y forma en que se las gobierna.

## CIUDAD Y GOBERNANZA

En los últimos años, las ciudades latinoamericanas han sido testigos de masivas demostraciones de descontento social: Caracas 1989; Buenos Aires 1989; Córdoba 1993; Chiapas. Interpretados en términos de gobernabilidad, estos estallidos pueden ser leídos como signos de una “ingobernabilidad democrática” o de una *ciudad ingobernable*. Vistos desde el ángulo de la gobernanza, se trata de conflictos que se desatan cuando los cambios que tienen lugar en las estructuras económicas y sociales se enfrentan a la inercia de las estructuras políticas y sociales tradicionales. De esta forma, no los causa la incapacidad del sistema democrático para satisfacer demandas excesivas. No es la gobernabilidad la que está en cuestión. Más bien, ellos son la consecuencia de la forma en que se gobierna a las ciudades: son asunto de gobernanza.

El Banco Mundial (1993:2) define el término “gobernanza” como “la manera en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales para el desarrollo”, haciendo referencia al poder de los gobiernos para definir y acordar políticas relacionadas con el desarrollo. Para nosotros, se trata de un concepto más amplio: consideramos el ejercicio del poder, la gobernanza, no como un atributo exclusivo de los gobiernos, sino también perteneciente a la sociedad y al mercado. Por tanto, la manera en que el sistema resuelve conflictos sociales y la subsiguiente distribución de sus costos y beneficios, dependen tanto del régimen político como del proceso de toma de decisiones y de la capacidad de ese régimen para implementar y ejecutar las decisiones. Esto implica que la distribución final de los costos y beneficios entre los actores del mercado, el Estado y la sociedad civil depende de cómo gobernamos, y de la distribución del poder entre esas tres esferas.

La noción de gobernanza releva las dimensiones políticas del gobierno por sobre las administrativas y técnicas. Incluye los modos de coordinación entre los actores sociales y políticos (Prates y Diniz 1997). En este sentido, muestra que las decisiones de gobierno no son atributo exclusivo de sus departamentos administrativos, sino que deben incorporar a las organizaciones y grupos cuyo intereses se ven afectados por esas decisiones (Naciones Unidas 1995:1).

## ¿CÓMO PODEMOS GOBERNAR DEMOCRÁTICAMENTE?

Los estallidos de descontento social ocurridos en los últimos años en las ciudades de la región reflejan los nuevos conflictos y demandas sociales que brotan de la interdependencia e interpenetración

entre el mercado, el Estado y la sociedad civil. La resolución de estos conflictos depende de la forma en que estos actores ejercen el poder, o, en otras palabras, de la forma y proceso de gobernanza.

La ciudad, una importante esfera en el desarrollo de la sociedad, contempla hoy fundamentales cambios en sus estructuras políticas, sociales y económicas: globalización y la apertura de las economías del mundo en desarrollo; la reforma del Estado latinoamericano y la subsiguiente presión por descentralización y modernización; el ajuste estructural y nuevos modelos de políticas sociales; la atomización de la sociedad civil y la caída de los actores sociales colectivos clásicos. La ciudad vive una situación de cambio y extremada incertidumbre.

Un importante rasgo de este proceso es el renovado énfasis dado al contexto local comparado con el gobierno central y el contexto nacional. Es en el nivel local que se expresan los conflictos relativos a la pobreza urbana y los problemas sociales —desigualdad, informalización del trabajo y empobrecimiento de la ciudad—, y es allí donde se buscan las soluciones. Estos problemas representan demandas insatisfechas y conflictos no resueltos, originados en el choque de intereses económicos, sociales y políticos en el entorno urbano.

De esta forma, una condición clave para la supervivencia de la ciudad es su capacidad de reconciliar las diferentes demandas originadas en el mercado, en la sociedad civil y en el Estado, y distribuir los costos y beneficios sin poner en jaque la estabilidad y desarrollo ininterrumpido de la sociedad. Creemos importante estudiar cuáles serían las estrategias de resolución de conflictos que podrían funcionar en nuestras ciudades, y cuáles serían sus implicaciones en lo que respecta a asegurar una respuesta adecuada a las demandas de los diversos sectores sociales.

### *¿Cómo se incorporan los pobres a la ciudad?*

Ello ocurre de dos maneras fundamentales: a través de la integración formal o política, en el caso de las estrategias democráticas; o a través de la represión y la exclusión territorial, en el caso de las estrategias autoritarias. Estas estrategias se refieren no sólo a la incorporación de “los pobres”, sino también a los sectores sociales afectados por otros problemas sociales.

Las estrategias democráticas de gobierno tienden a intentar experimentos basados en alguna forma de integración: representación política, representación simbólica, clientelismo político y/o participación.

Los casos de efectiva participación de sectores populares en el gobierno local son escasos. En su examen de diversos experimentos de participación popular en América latina, Herzer y Pérez, dos investigadores argentinos, identifican dos condiciones necesarias para que tal participación ocurra: la existencia de organizaciones de base con un cierto peso en el nivel local; y que los cargos municipales de responsabilidad estén ocupados por partidos o individuos propicios a la participación popular. Concluyen planteando que, de estas dos condiciones, la segunda es la más importante: para que exista participación debe haber una actitud favorable a ella en el gobierno local; y en particular, considerando el centralismo del Estado latinoamericano, en la alcaldía. A nuestro juicio, se trata de una conclusión relevante porque muestra, en términos más amplios, que la naturaleza de la relación entre la sociedad civil y el Estado no es dicotómica, sino más bien de mutuo fortalecimiento. Esto es, el Estado y la sociedad civil están directamente vinculados: la sociedad civil (en cuanto ciudadanía) no puede existir sin un Estado que la acepte y la promueva.

La identificación de dos modalidades de incorporación de los sectores sociales en la ciudad — democrática y autoritaria— no implica que sólo una de ellas opere o que no se combinen. La ciudad, con sus procesos económicos, sociales y políticos, tiende a ir y venir entre la ilegalidad y la legalidad, y entre la confrontación y el consenso político.

### *¿Y las políticas sociales?*

Las políticas de ajuste estructural reducen los salarios y los beneficios sociales y aumentan el desempleo. Hoy en día, a menudo se considera la pobreza, de manera simplista, como un problema económico, un caso de disfunción temporal que debe ser corregido para que el mercado pueda seguir operando de manera adecuada. Esta perspectiva afecta fuertemente el diseño e implementación de políticas sociales. En la actualidad, las políticas sociales forman parte de las estrategias de gasto público y se tiende a limitarlas al problema de la pobreza. Desde el punto de vista pro-desarrollo, las políticas sociales solían formar parte de un contrato social entre el Estado y la sociedad civil, y eran consideradas parte de “los derechos de los ciudadanos”.

Cuando la política frente a la pobreza consiste en realizar inversiones orientadas a aliviarla, el supuesto es que se puede definir la pobreza en términos absolutos: los pobres son un estrato socioeconómico definible mediante criterios objetivos (ingreso o insatisfacción de ciertas necesidades). Ese enfoque de la pobreza enmascara el hecho de que los pobres son una categoría social que sólo puede ser definida en relación a otras categorías sociales. Por ejemplo, la informalización del mercado laboral para ciertas categorías sociales comparadas con otras, y la subsiguiente mayor vulnerabilidad de estas categorías sociales; o la caída de los servicios públicos básicos (agua potable, electricidad) en algunas partes de la ciudad y no en otras.

Corolario de este enfoque de la pobreza y de las políticas sociales diseñadas para enfrentarla, es que no toman en cuenta la vulnerabilidad de algunos sectores sociales comparada con la (in)vulnerabilidad de otros. Y, en consecuencia, no contemplan solución alguna para los conflictos sociales resultantes.

A nuestro parecer, esta perspectiva en el enfoque de la pobreza y de las políticas sociales se debe a la no inclusión de las condiciones de gobernanza —las condiciones de democracia y los derechos— en el estudio de la pobreza y de las materias relacionadas con ella. Existe una contradicción entre, por una parte, los objetivos de muchos de los proyectos de descentralización y fortalecimiento de la esfera local formulados como búsqueda de identidad local o ciudadanía; y por otra, los fundamentos intelectuales de la actual tendencia de las políticas sociales a dejar de lado los derechos civiles de la ciudadanía y preocuparse solamente del gasto social.

No existe propuesta alguna en torno al significado de las políticas sociales en el marco de la democracia. Las nuevas políticas sociales para enfrentar la pobreza tienden a requerir la participación y organización de sus beneficiarios. No obstante, como dijimos, no toman en cuenta la situación relativa de “los pobres” comparados con otros sectores sociales. Un esquema democrático debería requerir y promover, en el marco de la concepción de ciudadanía, el ejercicio pleno de los derechos civiles y la participación de la ciudadanía en la formulación y diseño de las políticas públicas.

## EL GOBIERNO DE LA CIUDAD

Enfrentados a la cuestión de cómo resolver los conflictos de los sectores sociales en este nuevo contexto urbano, nuestra primera respuesta es decir que ellos son responsabilidad de las autoridades de la ciudad. Si consideramos las ciudades latinoamericanas en particular, nos encontramos con pocos casos de ‘gobierno de la ciudad’ —un real gobierno metropolitano—. Sin embargo, son muchos los que ven la institución de la municipalidad como una forma de gobierno de la ciudad, con la capacidad de reconciliar y combinar las diferentes demandas originadas en la sociedad civil, el mercado y el Estado. Asignan así al municipio un rol directivo en el desarrollo sostenible de las ciudades latinoamericanas.

Es cierto que las municipalidades han comenzado a detentar una mayor importancia política en los últimos diez a quince años, y que seguirán teniéndola en el futuro. La renovada importancia de la municipalidad es resultado, entre otros factores, del proceso de democratización llevado a cabo en los años ochenta; de las reformas del Estado, la descentralización y desconcentración administrativas, y de la aplicación de políticas sociales compensatorias dirigidas a aliviar la pobreza.

No obstante lo anterior, la municipalidad latinoamericana no ha alcanzado todavía una posición fuerte, y se encuentra en un proceso de cambio institucional. Aunque la descentralización ha fortalecido sus aspectos administrativos, el resultante traspaso de responsabilidades muchas veces no ha estado acompañado ni por la correspondiente delegación de efectiva autoridad, ni por el acceso a adecuado financiamiento. El proceso de democratización también ha significado el comienzo de la creación de mecanismos de participación política, ciudadana y comunitaria, pero es aún escasa la capacidad de responder a las necesidades de la comunidad. En general, las municipalidades son instituciones débiles, con poco poder económico, político e ideológico, y limitada autonomía, autoridad, legitimidad y capacidad de gestión. A ello se suma que, en ocasiones, su papel en la vida política local de la ciudad no es totalmente claro. Los estallidos de descontento social ocurridos en diversas ciudades latinoamericanas así lo demuestran. Pero aunque la realidad actual de la municipalidad latinoamericana pueda parecer sombría, es en esta institución que también se observa innovación, creatividad y potencial en la estructura del Estado latinoamericano.

La perspectiva de gobernanza muestra que el gobierno de la ciudad no es asunto exclusivo de la institución de gobierno local. Coaliciones de diferentes actores sociales, el sector privado, otros organismos gubernamentales nacionales e internacionales y sus instituciones, influyen sobre la forma en

que se gobierna a la ciudad, y a veces de manera decisiva. La distribución final de costos y beneficios ocasionada por la resolución de conflictos sociales depende de las capacidades de estas coaliciones e instituciones para ejercer influencia y actuar en la esfera pública de la ciudad.

Entonces, ¿cómo gobernar para enfrentar de manera efectiva las demandas sociales emergentes en la ciudad? Difícil interrogante, para la cual puede no haber respuesta que no incluya la construcción de poder en los ciudadanos y un correspondiente cambio y consolidación institucional. Un aspecto clave en ello es la comprensión de la vida política local, que asegure que tanto los cambios como los fortalecimientos tomen en cuenta los peculiares rasgos culturales y modalidades de operación de la sociedad local. Desconocerlos o no tomarlos en consideración es mala gobernanza, y crea problemas de gobernabilidad.

## REFERENCIAS

- Carrión, Fernando. 1994. "De la violencia urbana a la convivencia ciudadana". *Pretextos*. 94(6):27-48.
- ECLAC. 1994. *Panorama Social de América Latina*. Santiago: United Nations/ECLAC.
- ECLAC, Department of Human Settlements. 1995. Documento preparado para Habitat II. Mimeo.
- Herzer, Hilda. 1992. "Ajuste, medio ambiente e investigación. A propósito de la ciudad de Buenos Aires". *Habitat y cambio social*. Salvador: FUNDASAL.
- Herzer, Hilda y Pedro Pérez. 1988. "Vida política local y construcción de la ciudad en América Latina". *Estudios Sociales Centroamericanos* 52.
- Martínez, Javier y Margarita Palacios. 1996. *Informe sobre la decencia. La diferenciación estamental de la pobreza y los subsidios públicos*. Santiago: Ediciones SUR, Colección Estudios Urbanos.
- Portes, Alejandro. 1989. "La urbanización de América Latina en los años de crisis". En: *Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Prates Coelho, Magda y Eli Diniz. 1997. "Gobernabilidad, gobierno local y pobreza en Brasil". En: Alfredo Rodríguez y Lucy Winchester, eds., *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*. Santiago: Ediciones SUR.
- United Nations. 1995. "Metropolitan Governance: Patterns and Leadership". Documento presentado al Encuentro Interregional de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Gobernanza Metropolitana: Modelos y Liderazgo, Quito, abril 18-20.
- Vanderschueren, Franz. 1994. "La violencia urbana, los pobres de la ciudad y la justicia." En: Alberto Concha Eastman, Fernando Carrión y Germán Cobo, eds., *Ciudad y violencia en América Latina*. Quito: Programa de Gestión Urbana, Naciones Unidas.
- World Bank. 1993. *Governance: The World Bank Experience*. Washington: World Bank.