

Gobernar las ciudades

El movimiento mundial en favor de la descentralización de las autoridades territoriales ha dado una importancia creciente a los gobiernos de las ciudades. Pero los factores determinantes de la eficacia de la gestión local son indisociables de la cultura política propia de cada ciudad.

La cuestión del gobierno de las ciudades está actualmente en la agenda internacional, puesto que las colectividades locales han sido, durante el último decenio, reconocidas por las instituciones internacionales y los proveedores de fondos de desarrollo como los actores insoslayables del desarrollo económico, social y como el primer lugar de expresión de la democracia.

Este rol presupone que las autoridades locales sean representativas, legítimas y eficientes en la dirección del desarrollo urbano -tales cualidades son producto de tres lógicas: la cultura y las instituciones políticas locales; las relaciones entre la escala local y el gobierno central; las presiones exteriores.

Participar en el presupuesto



Una reunión municipal en Belém (Brasil).

En 1988 el Partido de los Trabajadores (PT) puso en funcionamiento un instrumento de cogestión del presupuesto en Porto Alegre (Brasil). Gracias a una pirámide participativa, los habitantes pueden atribuir de 3 a 15% del presupuesto municipal: el primer peldaño, organizado por inmuebles o calles, delega al segundo, que determina los barrios y los sectores prioritarios, participando a su vez del Consejo de Presupuesto participativo con la administración y los actores sociales.

Alrededor de 200 ciudades han implementado esa experiencia. Con variantes: Rio Grande do Sul puso en funcionamiento un presupuesto participativo a nivel del Estado; Belem amplió su dispositivo en un Congreso de la ciudad; Belo Horizonte introdujo un presupuesto participativo de alojamiento social. Fuera de Brasil, encontramos acciones equivalentes en Perú, en Ecuador y en Bolivia.





Cultura urbana y política

La cultura política local es específica de cada tradición, de cada región, hasta de cada ciudad, y las instituciones territoriales -en su organización, sus poderes y su funcionamiento- dan testimonio de esta diversidad. La solidez de la cultura política y de las instituciones es un producto de la historia, como lo muestra el papel central de los alcaldes en América Latina. En otras regiones, la idea misma de autoridad local es a veces aún demasiado reciente para que su papel sea determinado o reconocido.

Tampoco la misma idea de ciudadanía local es universal y la sociedad civil no está en todas partes constituida a niveles comparables. Si bien en América Latina, existen verdaderas expresiones de la sociedad civil que permiten asociar las poblaciones a los procesos de toma de decisión, en el continente africano esas expresiones se asocian más a la necesidad de situarse por fuera de las decisiones de regímenes autocráticos.

En tales condiciones comprender el modo de funcionamiento de una ciudad exige una aprehensión fina de las relaciones entre el territorio administrado, las apuestas de desarrollo urbano y la cultura política local. Las



Campaña por las elecciones municipales en Caracas (Venezuela).

La Constelación Humana, una obra que simboliza "los campos modernos del diálogo y del intercambio fraternal entre los pueblos", según su autor Chen Zen.

Agua publica pese a todo

El rechazo de la delegación de la gestión municipal del agua por la población de Cochabamba (Bolivia) en 2000 se transformó en un símbolo internacional de resistencia a la privatización de los servicios. Tras un año de forcejeos, las sociedades prestatarias debieron retirarse con pérdidas estimadas en 50 millones de dólares. Actualmente la provisión del agua de la ciudad está asegurada por una empresa pública, SEMAPA, donde 3 de los 7 administradores son representantes de la población. Gracias a varios proveedores de fondos, la sociedad ha logrado extender su red y proponer tarifas sociales. Los dos prestatarios han renunciado a reclamar daños y perjuicios en enero de 2006 al término de una mediación del gobierno boliviano.

grandes infraestructuras, el aprovisionamiento de agua potable o el saneamiento exigen a menudo otros niveles de administración -el equivalente de los organismos de administración de estanques para el aprovisionamiento de agua o de las comunidades de aglomeraciones para el transporte urbano. El reagrupamiento de autoridades para una mejor administración del territorio es de ese modo observable en numerosas grandes aglomeraciones. La ciudad de Bangkok ha elaborado, desde los años 1980, una estrategia de gestión territorial a escala de su aglomeración. Desde 2004, Bombay y la nueva ciudad de Navi Mumbai disponen de un recinto común de gestión de los asuntos de desarrollo de la aglomeración.

La emergencia generalizada de ciudades marcadas por la segregación de las comunidades y el despliegue urbano aparece a menudo como resultado de una dificultad para formular una visión directiva del desarrollo. Actualmente, ciertas aglomeraciones intentan reaccionar contra esta evolución y proponen dividir el territorio urbano en varias entidades en las cuales resultaría más fácil definir una idea de ciudad y establecer una estrategia de desarrollo susceptible de orientar la intervención del conjunto de los actores. Esta tendencia es especialmente observable en Brasil, que dispone de una larga experiencia ahora en la construcción de modos descentralizados de gobierno urbano.

Al final de las crisis – catástrofes naturales, guerras – las autoridades locales se encuentran en primera línea para responder a las necesidades inmediatas de las poblaciones y construir el porvenir. En la mayor parte de los casos, las lógicas de urgencia (reconstrucciones rápidas, realojamiento, problemas sanitarios; etc.) superan a las inversiones para un proyecto de ciudad a largo plazo. En este sentido, Sudáfrica ha sido capaz de elaborar una visión de la ciudad post-apartheid, una ciudad compacta. La idea es restablecer el tejido urbano, acercando los trozos de ciudad creados por el apartheid, organizando la circulación, redistribuyendo el terreno urbano y reorganizando las actividades en el sentido de una mayor mixtura, con un proyecto de densificación.

La descentralización y el gobierno local puestos a prueba

Desde hace una quincena de años, un amplio proceso de descentralización política, fiscal y administrativa se ha puesto en práctica en una gran mayoría de países. Corresponde esto al deseo de hacer más eficientes a los gobiernos en el tratamiento de los asuntos locales asociando sectores públicos, sectores privados y asociaciones de habitantes. Las relaciones entre autoridades locales y Estado



Consejos Municipales de las ciudades de Papudo (Chile) y Praia Grande (Brasil).



central tienden sin embargo actualmente a organizarse por todas partes según ese modelo.

Allí donde las políticas de ajuste estructural han preconizado la reducción del papel del Estado al de simple regulador, privado de sus medios financieros, las políticas de descentralización pueden representar un oportunidad para los gobiernos centrales de descargar una parte de sus deberes en las autoridades locales. En el continente africano especialmente, la necesaria transferencia de recursos para

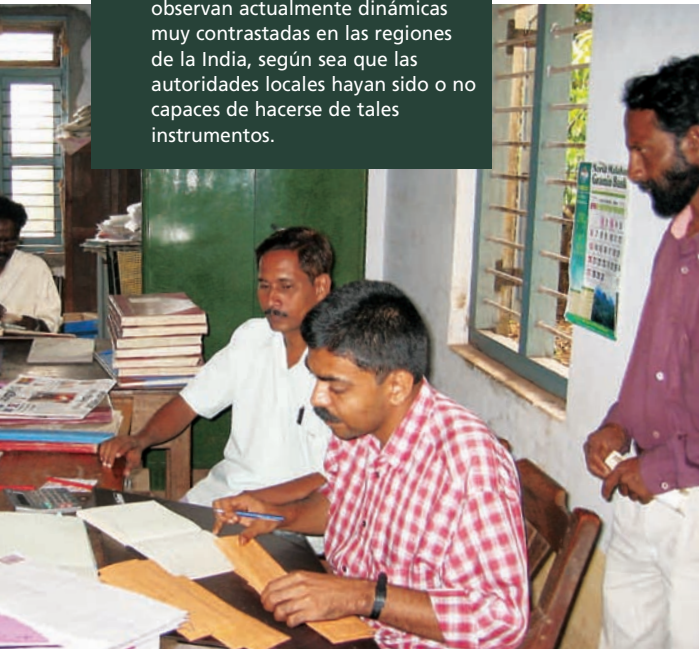
hacer frente a sus atribuciones no siempre ha tenido lugar. Es así como responsables políticos locales se encuentran privados de las capacidades de manejo de obras y de negociación con proveedores de fondos.

Las capacidades de intervención de las colectividades territoriales son aún muy limitadas y completamente insuficientes en relación a las competencias que les son acordadas en el marco de los procesos de descentralización. Esto es debido en particular a los medios limitados de los que disponen a la vez en recursos humanos propios pero igualmente ante los servicios descentralizados del Estado y los servicios públicos locales. Esta necesidad de competencia concierne en prioridad a la gestión de los servicios en gestión directa, pero igualmente la conducta de los servicios concedidos. Formar responsables locales constituye, pues, una condición necesaria para un eficaz gobierno de las ciudades.

El reconocimiento de las ciudades como actores centrales del desarrollo, no ha sido suficiente para crear en todas partes las condiciones de su autonomía política. Sus nuevas atribuciones las sitúan sin embargo en una posición de actores inevitables en todos los dispositivos locales de desarrollo y de cooperación. ■

Descentralización a la manera de la India

Las ciudades de la India acogen solamente un tercio de la población del país pero contribuyen con un 60% de la renta nacional. Este papel motor ha sido reconocido por el gobierno nacional a partir de los años ochenta. En 1992, la constitución fue reformada, haciendo de las autoridades locales, tanto rurales como urbanas, el tercer apoyo del gobierno. Los consejos elegidos, en los cuales un tercio de los lugares son destinados a las mujeres, están encargados no sólo de la gestión de la organización urbana, sino de su financiamiento -la transferencia de responsabilidades va acompañada de una reducción de las subvenciones del Estado. Se observan actualmente dinámicas muy contrastadas en las regiones de la India, según sea que las autoridades locales hayan sido o no capaces de hacerse de tales instrumentos.



El panchayat (consejo comunal) de Bidar (abajo) y el de Kasaragod (al costado), en la India.



Webografía

Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos – ONU-Habitat
www.unhabitat.org/
 Página del Banco Mundial dedicado a la gobernabilidad y al sector público
www.worldbank.org/pub/licsector

Ciudades y Gobiernos locales unidos - CGLU
 Observatorio mundial de la democracia local y de la descentralización GOLD, según el acrónimo inglés, es un portal Internet lanzado por CGLU para informar a los actores locales sobre la situación de la descentralización y de los gobiernos locales a través del mundo.
www.cities-localgovernments.org/gold

Cities Alliance
 Partenariado entre el Banco Mundial, organizaciones internacionales, agentes de cooperación de diferentes países y ciudades, la Alianza ha sido creada para luchar contra los barrios precarios y la pobreza urbana.

www.citiesalliance.org/
World Local Authorities – WLA
 ALM-WLA es una base de datos que ofrece a los representantes locales, a quienes tienen capacidad de decisión, universitarios y empresas, fichas de información muy breves sobre los gobiernos locales en diferentes países del mundo.
www.almwla.org/

Grupo de interés científico para el estudio de la globalización y del desarrollo - GEMDEV
www.gemdeb.org/

Asociación para el desarrollo municipal – PDM
www.pdm-net.org/

Asociación Internacional de Intendentes de habla francesa – AIMF
www.aimf.asso.fr/

Webografía en línea
www.villesenevenir.org