

División político-administrativa y representación política en el gobierno de ciudad. Un análisis histórico-territorial comparativo de Londres, Medellín y Río de Janeiro*

Political-administrative Division and Political Representation in the City Government. A Comparative, Historical and Territorial Analysis of London, Medellín and Río de Janeiro

Divisão político-administrativa e representação política no governo de cidade. Uma análise histórica-territorial comparativa de Londres, Medellín e Rio de Janeiro

Omar Alonso Urán Arenas**

Recibido: 16 de septiembre de 2014

Aceptado: 1 de abril de 2015

Doi: [dx.doi.org/10.12804/territ33.2015.06](https://doi.org/10.12804/territ33.2015.06)

Para citar este artículo:

Urán, A. O. A. (2015). División político-administrativa y representación política en el gobierno de ciudad. Un Análisis histórico-territorial comparativo de Londres, Medellín y Río de Janeiro. *Territorios*, 33, 123-156. Doi: [dx.doi.org/10.12804/territ33.2015.06](https://doi.org/10.12804/territ33.2015.06)

* Este trabajo es parte de la investigación "División político-administrativa del territorio urbano, representación y participación ciudadana en el gobierno de ciudad", investigación apoyada por el CODI de la Universidad de Antioquia y que sirvió de base para la tesis de doctorado con el mismo nombre en el IPPUR de la Universidad Federal de Río de Janeiro.

** Sociólogo. Magíster y Doctor en Planeación Urbana y Regional. Profesor de Planeación y Sociología Urbana, Departamento de Sociología, Universidad de Antioquia. Correo electrónico: uranomar@gmail.com

Palabras clave

*Gobierno urbano, división
político-administrativa,
representación política,
administración
municipal, participación
ciudadana, territorio.*

Keywords

*Urban governance,
political-administrative
division, political
representation, municipal
administration, citizen
participation, territory.*

Palavras-chave

*Governo urbano, divisão
político-administrativa,
representação política,
administração municipal,
participação cidadã,
território.*

territorios 33

124

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es mostrar cómo se despliega la relación entre la configuración territorial municipal y la representación política en tres ciudades —Londres, Medellín y Río de Janeiro—. Se tiene como propósito explorar cuáles han sido las condiciones y procesos histórico-territoriales que han posibilitado o inhibido la descentralización político-administrativa y la participación ciudadana, tanto en el gobierno municipal como en sus respectivas unidades territoriales submunicipales, llámense estas comunas, *boroughs* o regiones administrativas. Se parte de problematizar las nociones de descentralización político-administrativa y participación ciudadana bajo la perspectiva de comunidad política territorial (*polity*), categoría donde se integran aportes y discusiones de autores tales como Dahl, Castoriadis, Raffestin, Habermas, Lefebvre y Harvey. Luego de ello, se muestra la disposición actual de la división político-administrativa de cada ciudad y se compara cómo estas configuran o no ámbitos de participación y representación política ciudadana. Dadas las grandes diferencias observadas, el trabajo avanza en una indagación histórica y territorial de los contextos político-normativos nacionales y los procesos territoriales en la constitución del espacio político urbano y municipal de cada ciudad, a la vez que se examina la existencia o no de matrices históricas de construcción territorial y participación política que ayuden a explicar tales diferencias.

ABSTRACT

The aim of this work is to show how get unfolded the relationship between municipal territorial configuration and politic representation in three cities —London, Rio de Janeiro and Medellin—, with the purpose to explore the conditions and historical-territorial processes that have enabled or inhibited political and administrative decentralization and citizen participation in the municipal government and in their respective sub-municipal territorial units, call them *comunas*, *boroughs* or Administrative Regions. We start problematizing the notions of political and administrative decentralization and citizen participation from the perspective of territorial political community (*polity*), category where we integrate contributions and discussions of authors such as Dahl, Castoriadis, Raffestin, Habermas, Lefebvre and Harvey. After that we show the current disposition of the political-administrative division of each city, comparing how are or not shaped areas of citizen participation and political representation into their jurisdictions. Given the large differences observed, the work proceeds in a historical and territorial examination of the political-regulatory national contexts and territorial processes in the formation of urban and municipal political space in each city, examining the existence or not of historical matrices of territorial production and political participation that helps to explain these differences.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é mostrar como se desenvolve a relação entre configuração territorial municipal e representação política em três cidades —Londres, Medellín e Rio de Janeiro—, tendo como propósito explorar quais têm sido as condições e processos histórico territoriais que têm possibilitado ou inibido a descentralização político-administrativa e a participação cidadã tanto no governo municipal como em suas respectivas unidades territoriais submunicipais, sejam chamadas *comunas*, *boroughs* ou Regiões Administrativas. Partimos de problematizar as noções de descen-

tralização político-administrativa e participação cidadã sob a perspectiva de comunidade política territorial (polity), categoria onde integramos aportes e discussões de autores tais como Dahl, Castoriadis, Raffestin, Habermas, Lefebvre e Harvey. Após isso, mostramos a disposição atual da divisão político administrativa de cada cidade, comparando como as mesmas configuram ou não âmbitos de participação e representação política cidadã. Dadas as grandes diferenças observadas, o trabalho avança em uma indagação histórica e territorial dos contextos político-normativos nacionais e os processos territoriais na constituição do espaço político urbano e municipal de cada cidade, examinando a existência ou não de matrizes históricas de construção territorial e participação política que ajudem a explicar tais diferenças.

1. Descentralización: territorio y proceso político

Para este trabajo, se asume que las divisiones político-administrativas (*divipol*) urbanas y metropolitanas no obedecen exclusivamente a una racionalidad técnico-administrativa, sino que también dan cuenta de procesos histórico-espaciales que llevan a preguntarse (a) cómo han sido los procesos de formación y transformación territorial de estas unidades espaciales; (b) cuáles han sido las dinámicas de representación de estos territorios, bien sea por los propios actores que los habitan o por agentes externos con algún tipo de interés en ellos; (c) cómo se han dado los principales procesos y dinámicas de constitución interna de los actores y sujetos de estos territorios; y, en especial, (d) cómo y cuáles han sido las lógicas y dinámicas recíprocas, procesos de cooperación y conflicto, que articulan estos espacios y territorialidades submunicipales a los procesos más generales de gobierno y conducción política de la municipalidad o ciudad, en cuanto coherencia social y unidad política en un espacio-tiempo definido (Urán, 2013).

Se tiene que la literatura científica y académica dominante sobre el gobierno y la organización político-administrativa de la ciudad se ha centrado, fundamentalmente, en un modo de reflexión y pesquisa sobre la descentralización de los territorios que pocas veces aborda la cuestión sub-municipal¹ y que, en la mayoría de los casos, aborda la relación entre lo local y los centros políticos institucionales desde una perspectiva formalista y jurídico-administrativa y desde el desempeño fiscal, preguntándose poco sobre los procesos políticos y dinámicas territoriales que subyacen a su descentralización.

Esto lo confirma una lectura de los estados del arte elaborado para el caso latinoamericano (Mascareño, 2009) y para los ámbitos de la producción en lengua inglesa (Cohen & Peterson, 1996; Gavena & Barrett, 2010). Mascareño (2009), al hacer una interesante síntesis de las investigaciones recientes y los debates sobre la descentralización, la participación y la democracia en América Latina, llama la atención sobre la falta de investigación empírica que dé cuenta de la cultura política local y su relación con los procesos de descentralización y la democracia, sobre todo delante

¹ *Un poco la excepción en el caso latinoamericano lo ha venido constituyendo la profesora María Helena Botero con una serie de investigaciones en 2010 sobre descentralización submunicipal en algunas metrópolis Hispanoamericanas.*

de prácticas consideradas negativas para la democracia como el clientelismo, corporativismo y el patrimonialismo. Ello implica, el no quedarse solo con el mapa/imagen presente del espacio político-administrativo municipal, sino que conlleva, como sostiene Heras (2004), a “hurgar en el bagaje de significados, tradiciones e instituciones políticas que todo pueblo construye, mantiene y cambia a lo largo de su historia”, lo que, para el caso de América Latina, supone el reconocimiento de su herencia ibérica y, para el caso Inglés, el reconocimiento de su legado normando y anglosajón.

Cohen y Peterson (1996) señalan que los estudios sobre descentralización, entre otras cosas, sufren de un uso confuso y descuidado de la noción de descentralización, pues la confunden con tres elementos que la pueden expresar de modo diferente: desconcentración, devolución y delegación; ingenuidad o romanticismo sobre los procesos de descentralización y dificultad para reconocer la variabilidad y diferencia de los contextos históricos. Con respecto de este último punto indican:

‘Public administration archeology’ must be carried out for history has left very complex relations and residues in most late developing countries, many of which are neglected or unrecognized in studies... the fact is that general frameworks can be useful in identifying issues and suggesting strategies (Cohen & Paterson, 1996).

Gaventa y Barrett (2010), por otro lado, —en una sistematización tipo meta-

caso de cien estudios particulares sobre participación ciudadana en veinte países del norte y del sur, realizados en los inmediatos diez años anteriores, y después de verificar que sí hay evidencia empírica con la cual relacionar la participación ciudadana (democracia) con la construcción estatal y el desarrollo (eficacia), pero sin abordar directamente la cuestión territorial— afirman que es tiempo de formularse nuevas preguntas en cuanto a la calidad y diferencia de los procesos de participación y cómo estos se sostienen en el tiempo. Por último, Lissidini (2011), en un balance general sobre los estudios en torno a la democracia directa, con foco particular en América Latina, muestra cómo la mayoría de estos estudios se concentran en mecanismos de participación tipo referéndum y, básicamente, en términos de control a la representación política ejercida por los partidos políticos, pero la relación entre mecanismos de democracia directa e historia territorial no se plantea de manera evidente.

Como se desprende de la lectura de estos estados del arte, las preguntas por el proceso histórico-territorial y por el proceso político, cuando de descentralización y división político-administrativa del espacio urbano y municipal se trata, están casi que ausentes, lo que constituye un vacío bastante recurrente con este respecto. Y es en este aparte que parece importante y necesario vincular las reflexiones sobre los procesos decisionales, los procedimientos e instituciones democráticas, como las realizadas por Bobbio, Dahl, Habermas, Castoriadis, con las reflexiones y aportes sobre las ca-

tegorías de espacio y territorio realizadas por otros autores como Simmel, Lefebvre y Raffestin, con foco especial en los ámbitos urbanos, para intentar superar el formalismo normativo y vacío histórico-espacial que subyace a la mayoría de estudios sobre participación ciudadana y descentralización político-administrativa.

Y, aunque se retoma a Bobbio (2007), Dahl (1993), Habermas (1990) y Castoriadis (1996), en cuanto a mantener presente como asunto central para esta indagación, la tesis de que los procedimientos políticos, en especial los procedimientos democráticos, no son mero adorno o parafernalia accesorio, sino que constituyen parte sustantiva de la democracia,² tanto de sus condiciones de legitimidad como de reproducción misma, se toma una distancia de estos, con excepción de Dahl, en tanto que para estos autores la democracia se da en una espacialidad pública no territorializada que hace abstracción de problemas y condicionamientos de escalas y límites al interior del propio Estado. Esta dificultad, en particular, se deja ver en Habermas (1990) cuando, respecto de la soberanía popular como auto-producción de la sociedad, afirma:

Un espacio político no distorsionado es la propia meta de una formación democrática de la voluntad. Con esto, el espacio público se tematiza continuamente así mismo en su función [...]. Este modo de una reproducción auto-referida del espacio público revela el lugar que reúne la expectativa de una

auto-organización soberana de la sociedad (Habermas, 1990).

Espacio político que aparece desvinculado de espacialidad concreta alguna y aparece meramente relacionado con la noción más plana y abstracta del espacio, que, si bien, se puede hacer el esfuerzo de comprender como espacio relacional —en el sentido de Harvey (2006), en tanto permite la formación de una voluntad política, asumida esta como la síntesis de múltiples relaciones sociales que comportan relaciones materiales y subjetivas con los espacios absoluto y relativo que ocupan y producen— no se vincula de hecho a la territorialidad que toda acción político-administrativa encierra.

Por su parte, la noción de *polity*, entendida como asociación o comunidad política, empleada por Dahl, que implica de suyo la tensión entre tamaño y procedimiento, posibilita establecer un puente más claro con respecto a nociones y conceptos con una raigambre más espacial como las de territorio y territorialidad. Para Dahl (1993), el proceso político se inicia con el hecho de constituir y darle forma a la asociación política (*polity*) en un espacio-tiempo determinado y continúa su existencia y configuración a partir del modo en que se construyen y toman las decisiones obligatorias para la colectividad política. De esta manera, tanto la acción y los procedimientos políticos no solo se efectúan en una abstracta espacialidad de la opinión pública, sino que guardan una íntima relación con la producción, representación y experiencia

² Para Bobbio la democracia procedimental es una forma de gobierno “caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”, siendo sus principios fundamentales la libertad de asociación y libertad de opinión, y teniendo la publicidad (visibilidad pública) como la regla de los actos políticos y administrativos (Bobbio, 2007, p. 26, 82 y 97).

de las formas socio-espaciales. De esta manera, haciendo explícita la cuestión espacial en la constitución de la comunidad u organización política, se puede avanzar en la superación de algunos de los vacíos de los estudios arriba indicados. Cuestión espacial que no se reduce a incorporar la noción de espacio como neutro, sino que implica concebirlo en su relación de producción y transformación conjunta con las formas y relaciones sociales que contiene, lo producen y representan. En este particular aparte, es conveniente traer a colación los planteamientos de dos autores que ayudan, fuertemente, a superar las visiones reduccionistas o unilaterales sobre el espacio y a establecer vínculos dialécticos entre las formas espaciales y los procesos socio-políticos. Se hace referencia, en particular, a Lefebvre (1991) y Harvey (2006).

Contra la idea de un espacio absoluto, homogéneo e isotrópicamente cartesiano y falto de contenido, en el cual transcurrirían los procesos políticos de planeación, descentralización y división administrativa del territorio, Lefebvre propone entender el espacio como una triada simultáneamente integrada por prácticas espaciales, representaciones del espacio y espacios representacionales (Lefebvre, 1991). Igual, advierte, desde un punto de vista lógico e histórico, que antes de una lectura o representación abstracta o cartográfica del espacio, está su producción a partir de la acción concreta de individuos y grupos sociales, quienes, antes de ser cosas u objetos leídos o representados en el espacio, son actores que viven y pueden ser en el espacio (Lefebvre, 1991).

Se retoman sus énfasis en indicar que las formas y procesos sociales, entre ellos la política, no acontecen en espacios homogéneos e isotrópicos, sino que las propias formaciones sociales, en su transcurrir histórico, van configurando espacialidades y relaciones con el espacio que las diferencia de otras formaciones sociales y que dificultan o impiden pensar los procedimientos político-democráticos dándose de manera igual o semejante en cada territorio particular, a lo cual se suma que, aunque aplicadas con lógicas semejantes, las fuerzas de la homogeneización y la centralidad encuentran resistencias y externalidades que evitan una normalización plena del espacio y la sociedad (Lefebvre, 1991).

Harvey (2006), en concordancia fundamental con Lefebvre y contra la idea de un espacio reducido al mero a priori o precondition kantiana, neutral en relación al tiempo, propone un concepto de espacio-tiempo que debe ser analizado de modo dialéctico y simultáneamente tratado como espacio absoluto (“cosa-en-sí”, con existencia independiente), espacio relativo (en tanto objetos o sujetos relacionadas entre sí) y espacio relacional (que se contiene y representa a sí mismo en relación con otros espacios de objetos y sujetos) (Harvey, 2006). Desde esta perspectiva, no existe espacio fuera del tiempo, ni tiempo fuera del espacio, por lo que la distinción entre geografía e historia desaparecen “todo lo que tenemos es geografía histórica o historia geográfica, en la cual, la dialéctica de los cambios socio-ambientales están centralmente implicados” (Harvey, 2007).

Lo que, para este caso, quiere decir que la lectura de los procesos políticos en un espacio o territorio determinado no puede desconocer la historia que le antecede, ni que su propia historia política se realice por fuera de procesos y dinámicas espaciales y territoriales. La cuestión central que se plantea Harvey no es el tiempo-espacio en sí-mismo, si no “¿cómo es que diferentes prácticas humanas crean y hacen uso de diferentes conceptualizaciones del espacio?” (Harvey, 2006, p. 126).

Clave en esta interacción, en estas diferentes prácticas humanas socio-espaciales que crean, transforman, configuran y re-configuran los espacios y territorios de participación y re-presentación política es la categoría propuesta por Raffestin (1993) de “actores sintagmáticos”,³ en tanto actores constructores y portadores de sentido que, por medio de su acción, delimitan el y los espacios generando demarcaciones de poder. En línea con Lefebvre, Raffestin (1993) diferencia espacio de territorio y señala que “el territorio es el espacio donde se proyectó un trabajo [...] y que, por consecuencia, revela relaciones marcadas por el poder” (p. 144). Las acciones de demarcación de límites y divisiones político-administrativas, además de constituir un trabajo realizado y de no hacerse sobre o en espacios neutros isotrópicos, tampoco son ingenuas o neutras de sentidos e intereses. Las divisiones político-administrativas devienen mapas y representaciones cartográficas, que en tanto imágenes territoriales:

[...] revelan las relaciones de producción y, en consecuencia, las relaciones de poder, y es descifrándolas que se llega la estructura más profunda de él. Del Estado a el individuo, pasando por todas las organizaciones, grandes o pequeñas, se encuentran actores sintagmáticos que producen el territorio (Raffestin, 1993, p. 152).

2. Breve historia territorial y configuración del gobierno local en las ciudades de estudio

Comparando la urbe europea frente la latinoamericana, lo primero que destaca es el carácter de exogeneidad espacial, de cierta artificialidad en la fundación y construcción de los primeros núcleos urbanos en Latinoamérica, hecho que, a pesar de remoto en el tiempo, aún marca fuerte la constitución política y social de la ciudad latinoamericana, en especial, en el sentido que los *towns* y *burghs* británicos medievales (entre ellos la *City of London*) se constituyeron en su gran mayoría a partir de circuitos económicos regionales y como lugares de mercado que conectaban *manors* (grandes haciendas feudales), parroquias y abadías que ya empezaban a intercambiar bienes manufacturados, mucho antes de que las corporaciones públicas e instituciones políticas emergieran como una necesidad para regular el comercio y los problemas de la cotidiana urbana (Borsay & Proudfoot, 2002). En América Latina, por el contrario, y de alguna manera similar al proceso de creación de urbes y municipalidades por parte de los Romanos en su fase imperial, la estructura político-es-

³ Dice el autor: “Es esencial comprender bien que el espacio es anterior al territorio. El territorio se forma a partir del espacio, es el resultado de una acción conducida por un actor sintagmático (actor que realiza un programa) en cualquier nivel. Al apropiarse de un espacio, concreta o abstractamente [...] el actor ‘territorializa’ el espacio” (Raffestin, 1993, p. 143).

tatal y burocrática (que no auto-institución política, en el sentido de Castoriadis) antecedió la conformación social y económica de un conglomerado urbano orientado, en gran parte de sus inicios, a la explotación de recursos naturales para el mercado externo y, en cierta medida, con un alto grado de provisionalidad y con poca memoria política, cuestión esta que repercutirá fuertemente en la idea o percepción negativa que del Estado y la política tiene hoy en día la mayoría de la población latinoamericana (Zovatto, 2002, 2005). Todo lo anterior va en contravía de la idea del Estado y las instituciones políticas como surgidas a partir de relaciones sociales y económicas endógenas, cuestión esta que remite a un segundo punto, el de la ausencia o extrema debilidad de la comunidad cívica y política en la urbe latinoamericana, en comparación con la urbe inglesa (Howlett, 2008).

En segundo lugar, en la Inglaterra y Europa medieval, que dio origen al circuito moderno de ciudades, lo urbano era el encuentro y producto de lo rural, en América Latina, por lo contrario, lo rural se organizó desde sus inicios a partir de lo urbano. Incluso, una experiencia tan rural, *nómada* y tribal, como la de la *bandeira* en el Brasil, se organizó a partir de lo urbano-municipal, siendo, en la mayoría de los casos, los concejales (*vereadores*) sus líderes, llegándose a denominar como “ciudad en marcha”, (Cassiano, 1956, p. 483). Algo con sentido similar a esto puede decirse con respecto de la minería, actividad en torno a la que se ordenó gran parte del territorio colombiano, en especial el departamento

de Antioquia (Jaramillo, 2007). Pero luego, lo rural sobrevino a lo urbano mismo, bien fuera bajo la forma de la intromisión armada de los señores hacendados que pretendían orientar la política en su favor o como oleadas no controladas de contingentes de inmigrantes y desplazados a la fuerza, tanto en épocas de guerra civil como en los periodos de expansión del capital y conformación de la industria agropecuaria extensiva e intensiva (Romero, 2001). Se despliega así una dialéctica en la que la urbe pierde el control de sí misma y pasa a ser co-modificada por las oleadas e impulsos rurales, especialmente en lo que respecta a su expansión no planificada ni controlada, lo cual da surgimiento a una nueva forma urbana periférica, en la cual, incluso, la retícula española se pierde y difumina y las relaciones económicas informales que llegan devienen la alternativa dominante para la nueva población. Si la ciudad latinoamericana nunca tuvo una matriz cívica-comunitaria fuerte, estas sucesivas oleadas desde lo rural van a dificultar esta construcción de una personalidad política municipal y urbana propia, reforzando el carácter individualista, escéptico, oportunista y aventurero que rige el comportamiento y cultura política de la mayor parte de la población, confirmado en sucesivos latino-barómetros, donde la institución más reconocida es la iglesia católica y la menos reconocida es la de los partidos políticos y el Congreso de la República (Zovatto, 2005), comportamiento que de suyo facilita y co-legítima el patrimonialismo y la conformación de gobiernos locales alejados de la ciudadanía

y de cualquier control político, asunto este de cultura política, que, a pesar del enfoque democrático y pro-ciudadanía de las constituciones de Brasil y Colombia, es algo que no cambia rápidamente y permanece como factor que retroalimenta el régimen político de facto, no jurídico, que gobierna estos países.

3. Proceso histórico y régimen político nacional en la constitución y definición del territorio y la política local - municipal

Se pudiera afirmar que el Municipio, por estar elevado a categoría de ente federal en el Brasil, contaría con autonomías similares a las de los Estados y a la propia unión, por lo menos en lo que respecta al carácter y a la conformación de su estructura y modo de gobierno local, es decir, el cómo se elige o designa el poder ejecutivo municipal y las tareas que se le atribuyen. Así, el cómo se elige y a quiénes representan (individuos y territorios) los concejales o *vereadores* en el concejo o cámara municipal. Pero no es así, y de manera parecida a lo que sucede en Colombia, que se define como una república unitaria y descentralizada, las funciones y modelo del gobierno local vienen constitucionalmente predeterminadas. Caso diferente sucede en Gran Bretaña, donde, a pesar de existir un régimen reconocidamente centralista, existe la posibilidad de que las localidades (entre ellas los *boroughs* y distritos metropolitanos) elijan su propio modelo de gobierno local.

Se tiene así, que el modelo, constitucionalmente obligatorio, para los municipios de Brasil⁴ y Colombia⁵ es de elección directa del ejecutivo (alcalde o *prefeito*) y concejo municipal (Cámara de *Vereadores*). El alcalde tiene autonomía de formar su equipo de gobierno y el concejo es electo sin la existencia de circunscripciones (*constituencies*) territoriales submunicipales, es decir, sin zonas o distritos específicos de representación política electoral de las y los ciudadanos, y sin poder directo sobre el alcalde. Por su parte, en Gran Bretaña, además de este modelo de Alcalde y Concejo Municipal elegidos directamente, los *boroughs* o *polities* locales tienen la posibilidad, mediante referéndum, de cambiar o mantener el modelo de gobierno⁶ (Chandler, 2009; Wilson & Game, 2006), siendo el modelo más tradicional y ampliamente dominante el de elección directa del concejo e indirecta del ejecutivo. Es decir, las y los concejales eligen de su interior una persona que pasará a ser líder de gabinete, conforman un equipo de gobierno con otros concejales y pueden, en cualquier momento, si el concejo en pleno así lo considera, revocar el mandato del líder y sustituirlo. Trátase, en el primer caso, de un modelo inspirado en el presidencialismo o ejecutivismo y, en el segundo, de un modelo que hunde sus raíces en el parlamentarismo mismo.⁷

Este punto, relativo a la descentralización —no solo de funciones administrativas sino también con respecto de la posibilidad de que los municipios o comunidades políticas locales (*polities*) puedan pensar y

⁴ *Constituição da República Federativa do Brasil. Capítulo IV - Dos Municípios: Art. 29 - Art. 31.*

⁵ *Constitución Política de Colombia. Régimen municipal: Art. 311 - Art. 321.*

⁶ *Local Government Act 2000 (Part II: Arrangements with respect to executives). Local Government Act 2007 (Part II: Electoral arrangements. Chapter 1: Power of district councils in England to change electoral scheme).*

⁷ *Además de estos dos modelos básicos y dominantes, existen, en Gran Bretaña, otros modelos de gobierno local que son menos frecuentes, entre los que se destacan (a) la elección directa de alcalde, concejo municipal y miembros del gabinete y (b) la elección directa del concejo municipal y la contratación, de un gerente que no le rinde cuenta a las y los ciudadanos sino al concejo que lo contrata, modelo este muy difundido en los Estados Unidos (Chandler, 2009; Wilson & Game, 2006).*

⁸ Cf. Local Government Act 2000 & Local Government Act 2007. *Ejemplo de esta discrecionalidad de la autoridad en cuanto a la participación ciudadana se observa en la LGA 2000, Parte I (promoción del bienestar económico, social y ambiental), numeral 4, cuando afirma: “... In preparing or modifying their community strategy, a local authority [sic] must consult and seek the participation of such persons as they consider appropriate” [El subrayado me pertenece].*

⁹ Ver en especial los Artículos 40, 103, 152, 270 de la Constitución Política Nacional.

¹⁰ Cf. Artículos 330 y 342 de la Constitución Política de Colombia y Ley 70 de 1993.

modificar su proceso político interno, en cuanto cómo se definen, por un lado, sus formas y espacio-tiempos de representación y participación política, y, por otro lado, los modos de ejecución y control de las políticas públicas— es algo que incide fuertemente en las posibilidades reales que tengan las y los ciudadanos de intervenir en la vida política local y en la manera como se representa y gobierna el territorio. En este sentido, puede afirmarse, que las posibilidades estructurales para la descentralización del gobierno local, desde el punto de vista jurídico-formal, están más abiertas en Gran Bretaña que en Brasil y Colombia, lo que de hecho se refleja en la pluralidad de formas de gobierno local en este Estado.

Sin embargo, las posibilidades del gobierno local no son lo mismo que las posibilidades de participación ciudadana, en especial cuando esta se da por fuera de los mecanismos formales de representación política. Esto es particularmente evidente cuando se revisan las normas y leyes estatutarias sobre gobernanza y gobierno local en Gran Bretaña, en donde, se puede afirmar, predomina una concepción de la participación ciudadana que la circunscribe, casi que exclusivamente, a ser un actor electoral subsidiario y a la zaga de los partidos políticos y de las convocatorias a referéndum organizadas por los Concejos Locales o el Parlamento.⁸ Por el contrario, en la Constitución Política de Colombia, la participación ciudadana constituye un elemento central y definitivo de esta,⁹ no reducida a lo electoral y por fuera de los partidos políticos. En este sentido, se destacan figuras y

procedimientos que legitiman y apelan a la participación ciudadana, tales como tener iniciativa en las corporaciones públicas, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa, las veedurías y auditorías ciudadanas e, incluso, la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores; además de ello, la constitución hace obligatoria la consulta ciudadana en la planeación del ordenamiento territorial y en los planes de desarrollo municipal, reconociendo el derecho que le asiste a las comunidades indígenas y negras de tener propiedad colectiva y ser autoridad en sus territorios.¹⁰

El caso de Brasil resulta, a este respecto, un poco más difícil de definir o clasificar, pudiéndose afirmar que es una especie de intermedio entre los casos de Gran Bretaña y Colombia, pues, constitucionalmente, la participación ciudadana no se limita a la interacción y elección de las corporaciones públicas y tampoco tiene un respaldo legal tan amplio y explícito en cuanto a las diversas formas que reconoce y puede adoptar. En lo que respecta al concepto de participación ciudadana en la constitución política de Brasil, este, en sí mismo, no es formulado de manera explícita, resaltándose en lo principal, la garantía que se da a trabajadores y empresarios de participar en las negociaciones colectivas y en los “*colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação*” (CRFB Art. 10), así como el derecho que asiste a los usuarios—no se habla de ciudadanos—de reclamar, vigilar y evaluar la calidad de los servicios (CRFB Art. 22). La iniciativa popular legis-

lativa (CRFB Artículos 14, 29 y 61) y la acción popular (CRFB Art. 22, numeral LXXIII) contra actos lesivos al patrimonio público son las otras dos formas —instrumentos de participación política ciudadana— que, sin embargo, presuponen largos trámites y procedimientos para su ejecución, lo que las hace ser formas más extraordinarias que cotidianas de participación ciudadana.

En este sentido, se verifica en la *Constitución Política de Brasil* un predominio de las formas corporativas de representación y participación sobre otras más estrictamente ciudadanas y comunitarias, sean de base individual o territorial. Espíritu o tendencia que no es superada del todo en una ley de trascendental importancia política para la vida y gestión democrática urbana, como lo es el *Estatuto da Cidade* (*Lei N.º 10.257, de 10 de Julho de 2001*), en la medida en que (a) la participación continúa bajo un enfoque altamente electoral (referéndum y plebiscito); (b) el poder de convocatoria —a debates, consultas y audiencias públicas— queda básicamente en manos del ejecutivo; (c) los temas de participación circunscritos al *Plano Diretor* (Plan de Ordenamiento Territorial, en Colombia; *Land-Use Plan*, en Gran Bretaña); y (d) los órganos colegiados, tales como los *Conselhos da Cidade* o de Política Urbana, limitados a ser órganos de carácter consultivo-deliberativo no decisional (Santos 2011), que, como afirma Azevedo (2008), terminaron, en gran parte, siendo *alcaldizados* o *prefeiturados*, es decir, funcionalizados por el poder ejecutivo municipal en su afán de cumplir con una directiva nacional. Teniendo en cuenta

que Brasil es federal, la cuestión pudiera mudar a nivel de las constituciones estaduais, sin embargo, observando el caso de la Constitución Federal de Río de Janeiro, la cuestión no es muy diferente, en general, esta retoma lo planteado en la Constitución de la Unión Federal y el Estatuto de la Ciudad, introduciendo una novedad al respecto, en cuanto a la elección directa y secreta de los rectores de las universidades públicas estaduais, con participación de toda la comunidad universitaria (Art. 310).

En síntesis, se puede afirmar que en Gran Bretaña la configuración político-constitucional, con gran raigambre en la tradición y en derechos locales-territoriales adquiridos en el pasado, posibilita un abanico posibilidades configurativas de los regímenes y estructuras del gobierno local, mientras que en Colombia y Brasil esta configuración básica está dada por las constituciones nacionales mismas, y a pesar de ser Brasil una república federativa, se verifica que en Colombia, siendo una república unitaria, las posibilidades y garantías jurídicas de incidencia de la ciudadanía en el gobierno municipal son mayores.

4. Breves consideraciones sobre la matriz político-espacial de cada ciudad

4.1. Londres

Un rápido recorrido por la historia territorial y político-administrativa de Londres permite afirmar que su configuración y funcionamiento actual se encuentra fuer-

temente marcada por la dialéctica conflicto-cooperación que ha existido entre la burguesía afincada en la City of London y la nobleza afincada en Westminster, lo cual ha llevado a que, desde sus primeros años, Londres posea claramente dos tipos de centralidades, una comercial y financiera, otra política y cultural, que, a pesar de los diversos cambios en el modo de producción, continúan conservándose como hitos de demarcación político-territorial de estas clases y sus intereses. Dinámica que terminó marcando la forma del crecimiento espacial y administración territorial de lo que hoy se conoce como el *Great London*, en tanto posibilitó la emergencia, primero, de *Parish* (Parroquias) y, luego, de *boroughs* político-administrativamente autónomos, con sus propios órganos de representación política y gestión territorial, en tanto ni la City ni Westminster se mostraron interesados en expandir sus fronteras territoriales y sus instituciones políticas a los nuevos espacios urbanos y con-urbanizados que empezaron a formarse desde finales del siglo XVIII. Cuestión esta que solo a inicios de 2000 es retomada de manera amplia y profunda, cuando se crea la primera autoridad del *Great Londres* y con ella la figura de Mayor (Alcalde), pero, aun así, manteniendo gran parte de las instituciones de los *boroughs* y sus concejos locales.

4.2. Río de Janeiro

Lo primero que se percibe de este repaso y descripción de la configuración histórica de la representación ciudadana y las divisiones

político-administrativas en Río de Janeiro es la gran variedad de estatus jurídicos y políticos que ha tenido, pasando por ser capital de la provincia, a ser capital neutra del Imperio Brasil, en el periodo prerepublicano, a ser distrito federal, Ciudad-Estado y, simplemente, municipio, durante el periodo republicano. Como la gran mayoría de ciudades latinoamericanas, la formación temprana de Río de Janeiro obedeció a un proceso de conquista y colonización por medio del cual se borraron culturas e instituciones preexistentes y se instaló un nuevo orden, de carácter imperial, que traía de antemano el programa y el diseño básico de las formas físicas y políticas de las nuevas urbes. Hasta muy avanzado el siglo XVII la Cámara Municipal de Río de Janeiro era un espacio de actuación privilegiado de los hombres “buenos” y nobles de la tierra, en general grandes *seismeros* y propietarios de tierras que excluían grandes capas de la población. En este tiempo y entorno, las capillas y las *freguesias* aparecen como avanzadas en la pose y urbanización del territorio, pero más que espacios de construcción de la identidad política de sus pobladores, aparecen como formas de control y territorialización de los nobles de la tierra sobre otras categorías sociales subalternas, muchas de las cuales son obligadas a vivir en las afueras, en esa expandible periferia de *aldeias*, *casebres* y *mucambos*, que prefiguran en gran manera la forma y lógica de la actual favela. En lo que se ha podido observar, gran parte del poder político y las riquezas que se han ido concentrando en Río de Janeiro han ayudado a que en la confusión

de la imagen de Río con Brasil, el Río de Janeiro (municipio - ciudad) se piense menos políticamente a sí misma, en términos de la diversidad territorial y poblacional que la integra, y se sostenga casi siempre con una imagen general y totalizante de ciudad maravilla que fácilmente termina por borrar o invisibilizar en los mapas, tanto de consumo interno como para turistas, aquellas áreas del espacio urbano-geográfico que se consideran periféricas, no-nobles o favelas.

Por otro lado, una cuasi constante en la historia del siglo XX de Río de Janeiro han sido sus mudanzas normativas, en especial en lo referido a sus divisiones político administrativas y sus planes urbanísticos (Rezende 1998; Sampaio 2008), que, aún en muchos casos, reconociendo la historicidad de estas divisiones y las comunidades sociales que las comportan, terminan desconociendo, vía un zoneamiento tecnocrático, su potencialidad política, bajo premisas de desarrollo urbano y económico, lo que legitima su invisibilización y posible desplazamiento (o remoción). A partir de 1960 se han producido unas veinte leyes y decretos que crean Regiones Administrativas o modifican sus límites geográficos, y de 1993 a la fecha seis modificaciones con respecto al radio de acción de la *subprefeitura*. Esto es un indicador de varias cosas, entre ellas, (a) la no existencia de comunidades políticas locales fuertes que, desde su condición de localidad, contiendan ante la administración municipal su propia configuración territorial y, a contramano; (b) es el indicador de un poder político municipal altamente centralizado que, por medio de la articula-

ción de estrategias políticas clientelistas (caso de las subprefeituras), de instrumentos socio-técnicos (las innúmeras divisiones de las unidades de planeamiento) y de acciones represivas focalizadas (las unidades policiales de pacificación) dificulta la organización político-territorial de la población, teniendo como base legitimadora un discurso técnico-social y urbanista que se dice descentralista y portador de ciudadanía, pero que, en realidad, tiene en la fragmentación socio-espacial una estrategia de control territorial y hegemonía política, lo que aporta muy poco a una mayor eficiencia y eficacia al aparato público-burocrático, ya que, como señala Lameirão (2007), muchas de estas divisiones dan lugar a nichos burocrático-clientelistas de los parlamentares que son más lo que piensan en su propia reproducción política que trabajar con las comunidades locales y encontrar soluciones conjuntas para sus diversas problemáticas.

Por último, se señala cómo, a pesar de tener una legislación federal y estadual bastante generosa con la municipalidad, en tanto permite que esta pueda crear leyes propias y específicas en relación con la división político-administrativa y electoral del territorio, la legislación permanece estancada en el siglo XIX, en términos de que sus criterios básicos no tienen en cuenta que la población municipal ha crecido enormemente: de 926 035 habitantes en 1900 a 6 305 279 en 2010, lo que hace bastante complicado, electoralmente —y en términos de representación política bastante inequitativo—, continuar con una sola circunscripción electoral para todo

¹¹ Denominación dada a las divisiones territoriales de la villa, que incluían a los actuales corregimientos y municipios del Valle del Aburrá.

el municipio; igual que no reconoce las regiones administrativas, fuera de tener su historia local, han crecido bastante en términos demográficos, ameritando tener sus propios espacios locales de representación política desde los cuales puedan interactuar, negociar, concertar o confrontar con la administración municipal el establecimiento de las prioridades y las políticas regionales.

4.3. Medellín

Medellín es una urbe que fue tomando importancia a partir de mediados del siglo XIX muy a pesar de la insignificancia política y económica de sus orígenes como aldea en 1616. Más de dos siglos pasarían para que Medellín fuera tomada como punto de referencia en el contexto nacional. Minería y café fueron cruciales en este despegue, donde la actividad comercial y la búsqueda de conocimientos técnicos formarían gran parte de la subjetividad de las elites dominantes, muy en especial en cuanto a cómo asumir la administración y gobierno de la, ya para el año 1826, capital de la Provincia de Antioquia. El no ser una “ciudad hidalga”, pero tampoco una ciudad-enclave minero, facilitó que muchos hombres y mujeres sin pedigrí hispánico, mestizos y mulatos, se instalaran en este valle, en la periferia de la villa y trabajaran estas tierras, las que con el tiempo resultarían siendo el centro de acopio y distribución de mercancías para la región. Ni virreyes u otros altos funcionarios de la corona tenían su asentamiento en esta villa, hecho que facilitó la emergencia y generación de formas de trato y pensamiento

poco nobles o hidalgos, muchos más coloquiales e informales, que constituyen gran parte de lo que se puede llamar la cultura o carácter del medellinense.

Este carácter, poco noble de la villa y sus alrededores, obligó a sus gentes a trabajar más fuerte que sus coprovincianos de otras villas y ciudades, instalando en ellas una actitud más pragmática que ceremonial, con un alto sentido de autonomía política y económica que se puede observar en el gran número de sitios y partidos¹¹ ya existentes para mediados del siglo XVIII y que demandaron la instalación de figuras políticas para su administración descentralizada como fueron los Alcaldes Pedáneos. Todo lo cual indica que Medellín no nació y creció como una única y concéntrica mancha urbana, sino que obedeció, en gran medida, a una alta poli-centralidad económica y de pequeñas urbes existentes en el Valle de Aburrá; valle que en su totalidad fue su primera circunscripción política y que hoy coincide con el área metropolitana del mismo nombre, conformada políticamente a partir del desmembramiento de parroquias y partidos que luego pasaron a formar municipalidades diferentes. Lo importante de observar aquí es que la villa, a finales del siglo XVIII ya se encontraba claramente sectorizada en 14 divisiones político-administrativas: 12 partidos rural-urbanos y dos barrios en la cabecera urbana de la villa (San Benito y La Candelaria).

Es de resaltar también los múltiples nombres que han tenido las divisiones político administrativas en Medellín y el Valle de Aburrá, tales como poblado, sitio, corre-

gimimiento, parroquia, fracción y barrio, solo estabilizadas a inicios del siglo XX con la categoría urbana de barrio y de corregimiento para las áreas rurales periféricas con un núcleo urbano desarrollado. El corregimiento actual ha heredado en su estructura administrativa la figura del Alcalde Pedáneo, hoy renombrado con el nombre de Corregidor, dando cuenta de la importancia histórica que ha tenido para el municipio la descentralización político-administrativa de estos lugares, y que hoy constituye un legado y capital simbólico para los actuales procesos de participación ciudadana y descentralización política que se adelantan en estos territorios, tales como el programa de planeación local y presupuesto participativo. Sin embargo, es importante subrayar que la centralidad política territorial pivote estuvo basada, hasta finales del siglo XIX, en la categoría de parroquia, categoría que, política y eclesialmente, se constituye en el primer paso para que cualquier comunidad de pobladores logre identidad política territorial, sea villa, sea ciudad.

Es importante resaltar cómo la movilización social que da origen a la constitución de 1991 revive una tradición que se creía sepultada por la constitución de 1886, se hace referencia a la noción de Cabildo Abierto, figura que es retomada y usada ampliamente por la ciudadanía para abrir el debate y deliberación sobre temas que se consideran estratégicos o neurálgicos, tanto para el municipio como para sus comunas y corregimiento, pero igual, esta movilización ciudadana es la matriz de donde nacerán iniciativas como la de planeación

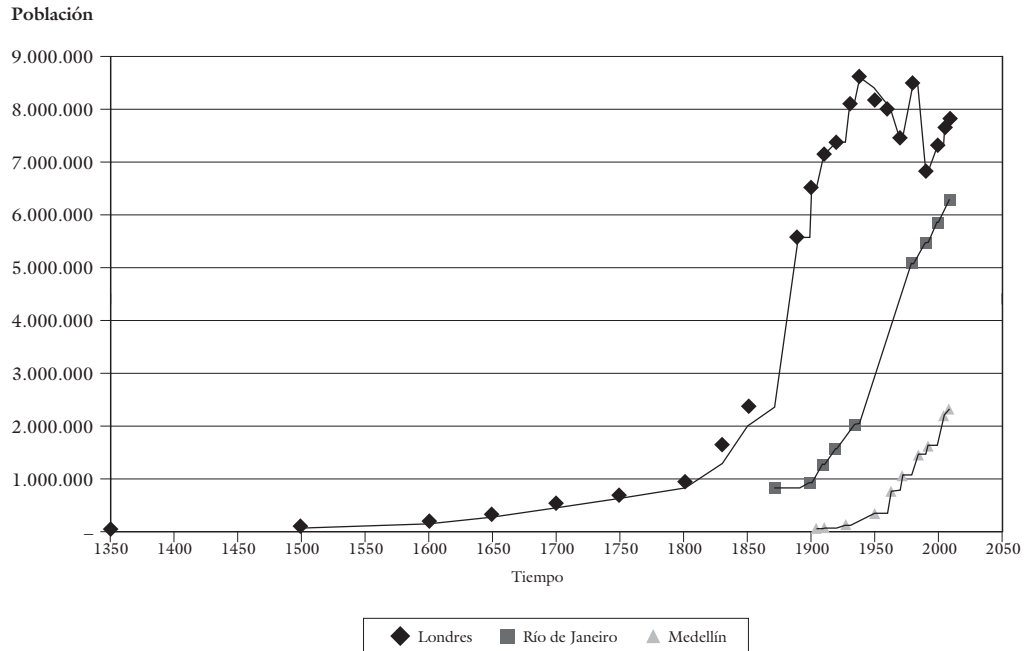
zonal participativa y presupuesto participativo para las comunas y corregimientos. Sin embargo, la inadecuación de los sistemas electorales dictados nacionalmente y las formas de representación política del territorio hace que la población, a pesar de la amplia participación ciudadana en los escenarios habilitados para ello, principalmente mediante en el Presupuesto Participativo y los procesos de planeación local, se perciba sin representación política y desconectada de la administración municipal.

5. División político-administrativa y representación político-electoral de la territorialidad submunicipal en Londres, Río de Janeiro y Medellín¹²

Como se puede observar en la figura 1, Londres tiene una historia y una espacialidad mucho más remota que Medellín y Río de Janeiro. Londres —a pesar de haber sido fundada como *Londinium* por los romanos cerca del año 43 d.C. y gobernada por ellos hasta el 410 d.C.— empieza a tener una vida política y administrativa más propia y autónoma a partir del año 1067, año en el cual el rey normando William I (El Conquistador) le da a la *City of London* una carta de derechos y libertades conocida como la *London Charter* (Tames, 2007). Por su parte, Río de Janeiro, fundada por portugueses en el año 1556 d.C, cuenta desde entonces con una historia político-administrativa ininterrumpida. En tanto, Medellín, fundada por españoles en 1616 d.C., solo se erige oficialmente como Villa

¹² Para una mejor comprensión del texto se sugiere ver los mapas anexos al final.

Figura 1. Evolución histórica general de la población en las tres ciudades de estudio



Fuente: elaboración propia con base en datos de Greater London Authority (2014a), Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (2014), Alcaldía de Medellín, DANE (2013).

(municipio) en el año 1675, periodo en el cual empieza a tener una institucionalidad política propia y a gozar de ciertas autonomías político-administrativas municipales.

Cuando se observan, rápidamente, los patrones espaciales de la *divipol* en estas tres ciudades y su relación más general con el proceso de representación política en el gobierno de la ciudad (tabla 1, figuras 2 y 3) se encuentra que, en términos absolutos, Londres es la ciudad con mayor número de divisiones político-administrativas menores —649, comprendidas estas como barrios (*wards*), frente a 159 de Río de Janeiro y 301 de Medellín—. Sin embargo,

en términos relativos, Londres y Medellín tienden a converger en cuanto al número promedio de barrios por división político-administrativa submunicipal (19,7 y 14,3, respectivamente). Por su parte, Río de Janeiro presenta un patrón de distribución bastante diferente, en cuanto el número promedio de barrios por división político-administrativa submunicipal, este es menor (4,8) y su desviación estándar (3,9) es bastante considerable, lo que significa que el número de barrios por Región Administrativa es heterogéneo, es decir, puede variar significativamente de una región a otra, y que, en general, los barrios en Río

de Janeiro tienden a ser de mayor extensión espacial que Londres y Medellín (en kilómetros cuadrados).

La situación de Río de Janeiro se explica, en gran medida, porque de sus treinta y cuatro Regiones Administrativas solo ocho tienen un barrio o, en otras palabras, ocho barrios y regiones administrativas coinciden perfectamente, es decir, son la misma cosa. Esta situación no se presenta en Medellín ni en Londres, donde la comuna con menos barrios tiene siete y el *borough* con menos *wards* tiene dieciséis, respectivamente, lo que presenta implicaciones para la representación territorial y la gestión política de la ciudad. Esto se hace de un modo más visible en Río de Janeiro, donde las Regiones Administrativas no tienen función ni capacidad de representación política de sus habitantes, teniendo a cambio una figura político-territorial que le compete, como las *subprefeituras*, regidas por un *subprefeito* que, nombrado por el *Prefeito*, hace las veces de agente e intermediario político de este ante la población. La situación es un poco más compleja en Londres y Medellín, donde los *boroughs* y *comunas* han desarrollado su propia representación política territorial a partir de variadas formas y procesos desde la escala o ámbito barrial. En el caso de Londres, se observa cómo todos los barrios (*wards*) tienen derechos a elegir tres personas como representantes (*Local Councillors*) ante el Concejo Local del su respectivo *borough*, estando conformados estos por un número variable de Concejeros Locales en función del número de barrios que lo integran.

Tomando como referente la información sintetizada en la tabla 1, se nota que Río de Janeiro es el municipio que más concejales tiene y es el que menos representa, en términos de delegación política directa y responsable (*accountable*) a las *Divipol* (Divisiones Político-Administrativas) locales, entendidas, para el caso de Río de Janeiro, como *Regiões Administrativas*. Mientras que Londres contabiliza un total de 1986 y Medellín 147 representantes electos en el ámbito local (*borough* o comuna), Río de Janeiro no posee ninguno, en tanto no asume al momento las *Regiões Administrativas* como espacios geográficos e instancias institucionales de representación y acción política local, subsumiendo toda la representación y acción política en el ámbito municipal de la *Câmara de Vereadores*.

Sin embargo, cuando se observa en esta instancia el número total de representantes (Concejales o *Vereadores*), Río de Janeiro es el municipio que más representantes tiene (50 contra 25 de Londres y 21 de Medellín) y, si a esto se le suma el hecho de tener el promedio más bajo de electores por *divipol* entre las tres ciudades, indicaría una teoría de mayor capacidad de representación política individual de la *Câmara de Vereadores* de Río de Janeiro con respecto a sus similares de Medellín y Londres. Sin embargo, cuando se contrasta este dato con el hecho de que en Londres y en Medellín existen espacios locales submunicipales de representación política (como los *Local Councils* y las Juntas Administradoras Locales), este indicador de representación política individual cambia ostensiblemente

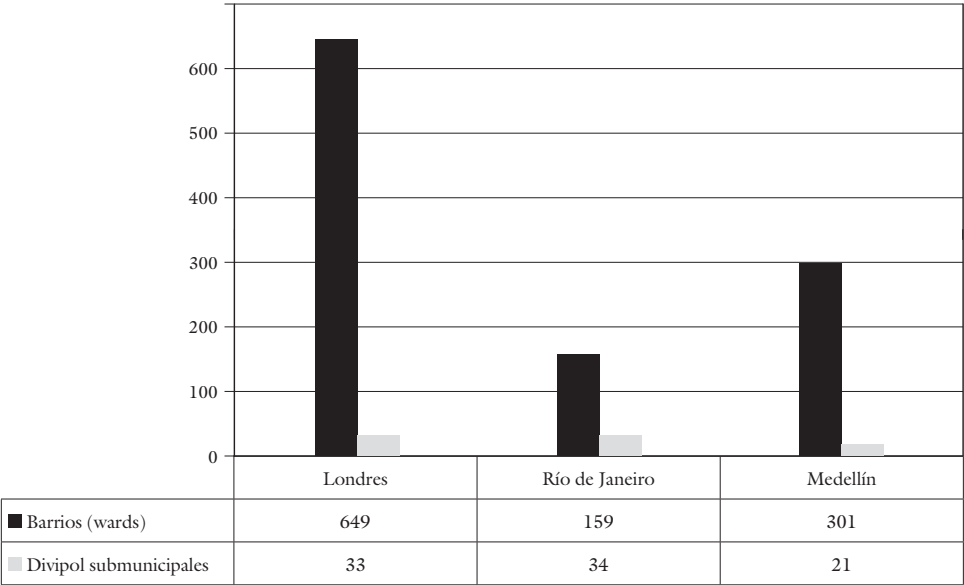
Tabla 1. Características generales de las ciudades estudiadas

	Londres	Río de Janeiro	Medellín
Fundación	Año 043 d.C., por los romanos. Con continuidad político-administrativa desde el año 1067.	Año 1.556 d.C., por portugueses. Con continuidad político-administrativa desde entonces.	Año 1616, por españoles. Erigida en Villa en el año de 1675 d. C.
Área (Km²)	1541,6	1221,3	380,6
Población	7 825 177	6 305 279	2 343 049
Densidad (habitantes/Km²)	5076,1	5162,6	6155,6
Barrios (<i>wards</i>)	649	159	301
Divisiones político-administrativas Submunicipales (Divipol)	33 (32 <i>Boroughs</i> + <i>The City</i>)	33 Regiones administrativas	21 (16 comunas + 5 corregimientos rurales)
Promedio de habitantes por divipol*	237 127	191 523	111 574
Desviación estándar habitantes por divipol	61 784	142 488	51 646
Barrios por divipol (promedio)	19,7	4,8	14,3
Desviación estándar de barrios por divipol	2,3	3,9	4,6
Zonas o distritos electorales	33	97 (agrupadas en 32 barrios)	21
Concejales (<i>vereadores</i>) por Municipio	25 (Elegidos en dos circunscripciones electorales: 14 por los <i>boroughs</i> y 11 por el Gran Londres)	50 (Elegidos en una sola y exclusiva circunscripción electoral municipal)	21 (Elegidos en una sola y exclusiva circunscripción electoral municipal)
Total de representantes locales (de <i>boroughs</i> , <i>regiões administrativas</i> o comunas)	1986 (<i>Local Councillors</i>)	0	147 (Ediles)
Promedio de representantes divipol	58	0	7

* Este promedio y su desviación estándar son con referencia al total. Cuando del caso de Medellín se retiran los corregimientos (área rural) y de Londres se retira La City (área fundamentalmente de negocios financieros) las cifras cambian significativamente, lo que aumenta el promedio de habitantes y reduce su desviación. Así: Londres (prom. = 243366; desv. = 47943), Medellín (prom. = 134886; desv. = 31354).

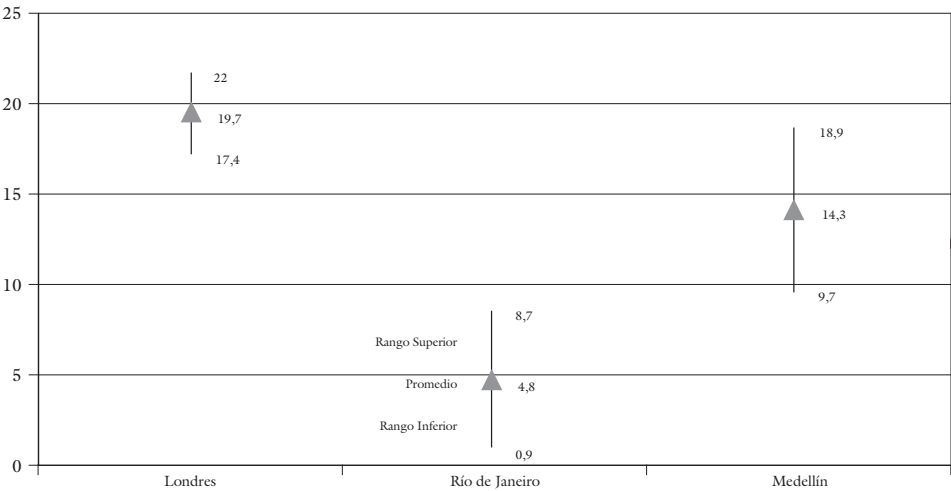
Fuente: elaboración propia con base en Río de Janeiro (2011, *Lei Complementar* N.º 111), Tribunal Superior Eleitoral do Rio de Janeiro (2013), Greater London Authority (2014a; 2014b), Registraduría Nacional de Colombia (2014).

Figura 2. Divisiones político administrativas por ciudad



Fuente: elaboración propia con base en la información de la tabla 2.

Figura 3. Concentración barrial por unidad político-administrativa submunicipal (Promedio +/- desviación estándar)



Fuente: elaboración propia con base en información de la tabla 2.

en contra de esta primera percepción. Es así que, si se toma el total del electorado o censo electoral a nivel municipal y se lo divide por el total de representantes existentes a nivel local, esto arroja una cifra significativa de referencia de 2945 individuos representados por Concejero Local, en el caso de Londres, y de 8038 por Edil, en el caso de Medellín. Como Río de Janeiro carece de esta institucionalidad política local, la representación política individual se observa seriamente disminuida en relación con las otras dos ciudades, en especial, en términos de no tener espacios o instancias

institucionales intermedias donde los individuos puedan hacer valer o ejercer su capacidad de control político o *accountability* con respecto, tanto a los representantes en las corporaciones públicas como con respecto al ejecutivo municipal. Estos datos también indican que, con respecto a Medellín, Londres tiene una aproximación más profunda, desde la democracia representativa, a los territorios y ámbitos locales submunicipales, cuestión esta que, en la ciudad de Medellín, se ha tratado de superar por medio de la dinámica representativa del presupuesto participativo, mediante

Tabla 2. División político-electoral y representatividad local

	Londres	Río de Janeiro	Medellín
Divisiones político-administrativas Submunicipales	33	34	21
Zonas o distritos electorales	33	97	21
Electorado a 2012	5 849 665	4 719 607	1 181 581
Representantes del ámbito municipal (Concejales o <i>vereadores</i>)	25	50	21
Total de representantes locales (<i>boroughs</i> , <i>regiões administrativas</i> o comunas)	1986	-	147
Promedio de electores por División político administrativa (<i>borough</i> , comuna o región administrativa)	77 263	48 656	56 266
Promedio de representantes por divisiones político-administrativas submunicipal (Sin la <i>City</i>)	58	-	7
Representación individual por Concejal o <i>Vereador</i> Municipal (total del electorado el número de Concejales o <i>Vereadores</i> municipales)	33 987	94 392	56 266
Representación individual por Concejero o Edil local (promedio del electorado por <i>divipol</i> dividido el número de promedio de Concejales o <i>Vereadores</i> locales)	3056	-	8038
Representación individual municipal desde el total de Concejeros o Ediles locales (total del electorado dividido el total de representantes locales de <i>boroughs</i> o Comunas)	2945	-	8038

Fuente: elaboración propia.

el cual se han institucionalizado espacios de representación y participación ciudadana en el ámbito local como los Consejos Comunales y Corregimentales, conformados a partir de representantes no partidistas de barrios, veredas y organizaciones sociales (Urán, 2010).

Con respecto de la figura de distritos o circunscripciones electorales, los datos y cifras consolidadas permiten hacer tres afirmaciones:

Primero, para las elecciones al Concejo Municipal, en Medellín, o la *Câmara de Vereadores*, en Río de Janeiro, el municipio, en su extensión, funciona como único y exclusivo distrito electoral, es decir, no se eligen concejales o *vereadores* que representen el ámbito local sub-municipal (comunidades y *regiões*). Asunto que es bien diferente para el actual caso de Londres, donde las 25 personas que conforman la *London Assembly* son electas en función de dos tipos de representación territorial, que dan paso a dos tipos de circunscripción electoral: una municipal y otra sub-municipal. Por un lado, once miembros son elegidos en función de la ciudad, como un todo, y catorce son elegidos en función de igual número de *constituencies* en las que se integran los 32 *boroughs* y la *City* del Gran Londres, que son las mismas usadas para la elección de los Miembros del Parlamento (MP) de la Cámara Baja del Parlamento del Reino Unido en representación de Londres.

Segundo, mientras en Río de Janeiro y Medellín cada elector puede votar por un solo candidato a la corporación pública municipal (*Câmara de Vereadores* o Con-

cejo Municipal), en Londres, cada elector puede votar por dos candidatos, uno en representación de la *constituency*, en la que se encuentra su *borough*, y otro en representación de toda la ciudad. Cuestión esta que, como se verá más adelante, incide fuertemente en la composición política partidista de la corporación pública municipal, en tanto que da oportunidades distintas a partidos y políticos, bien sea con arraigo local-territorial o con amplia presencia en la opinión pública de la ciudad; y en la forma en que las tensiones y la dialéctica entre lo municipal y lo local-submunicipal se manifiestan y son tratadas, lo que da más preeminencia a lo local-submunicipal en la configuración de las políticas de ciudad, en el caso de Londres, frente a la casi total ausencia de una representación política local-submunicipal institucionalizada, en el caso de Medellín y Río de Janeiro.

Tercero, a pesar de las *constituencies* o distritos electorales para la conformación de la *London Assembly*, los límites de los *boroughs* aparecen como los contenedores oficiales en los cuales se inscriben y votan los electores, esto en razón de que los *boroughs* elijen de manera amplia entre sus ciudadanos su propia corporación pública submunicipal, el *Local Council*. De tal suerte que, al comparar el electorado submunicipal, son los *boroughs* y no las *constituencies* para la *London Assembly* las que cobran mayor relevancia. En esta dirección, con los datos de la tabla 4 se puede observar (figura 4) cómo el número de electores por *divipol* presenta una baja heterogeneidad estructural para el caso de Medellín (sin los

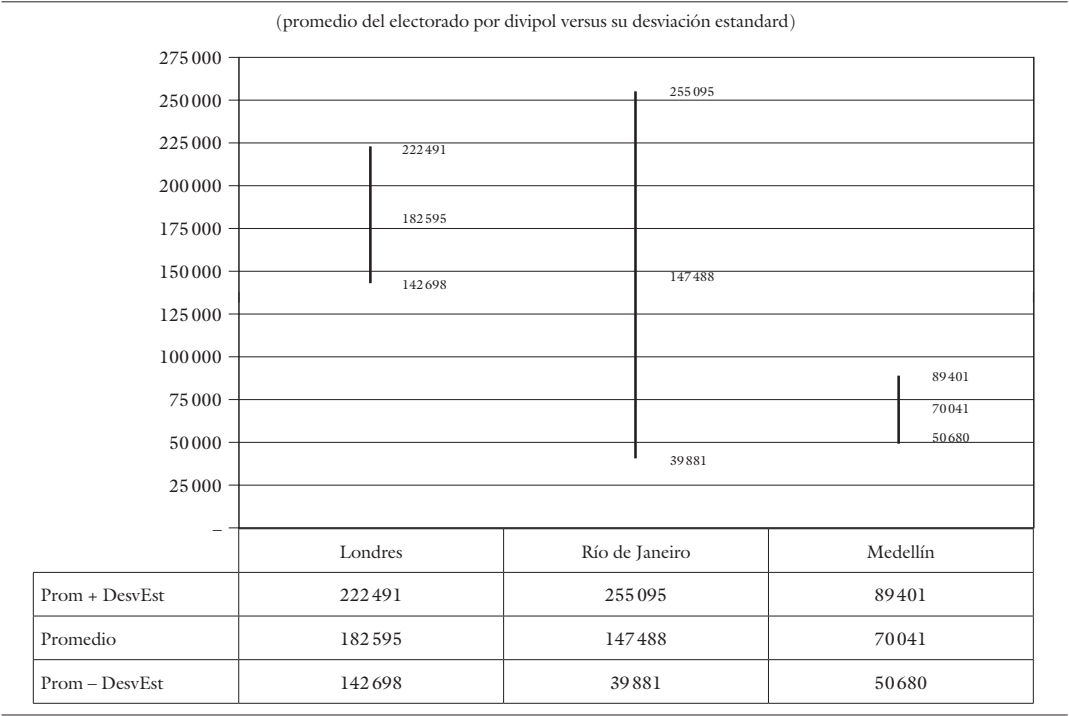
¹² Exclusión en razón de su condición de ruralidad.

corregimientos)¹² y Londres (excluyendo la *City*) y, por el contrario, una muy alta heterogeneidad estructural para el caso de Río de Janeiro, lo cual indica que en Río de Janeiro hay unos barrios que, coincidentes con varias zonas electorales, concentran un gran número del electorado frente a otros barrios y zonas electorales que presentan un electorado muy bajo.

Dado lo anterior, se puede afirmar que: Londres presenta (a) procesos de elección y representación política arraigados en el ámbito local submunicipal. Cada *borough*

posee su propio concejo local (*Local Council*) a partir de elecciones y representantes barriales (dos o tres por barrio o *ward*); (b) una alta homogeneidad estructural en su división político-administrativa, tanto en términos de población como en términos de su tamaño en kilómetros cuadrados; (c) una espacialidad político-electoral doble para elegir, tanto su ejecutivo como su corporación pública representativa, articulando representatividad municipal (una circunscripción electoral municipal) con representatividad territorial sub-municipal

Figura 4. Heterogeneidad estructural del electorado por ciudad



(Promedio del electorado por *divipol* frente a su desviación estándar)

Fuente: elaboración propia con base en datos de la tabla 4.

Nota: No se incluye la *City of London*.

(14 *constituencies* o circunscripciones electorales formadas a partir de los *boroughs*); y (d) la mayor representación político-electoral individual de las tres ciudades, integrando los procesos electorales municipales con los sub-municipales.

Río de Janeiro presenta (a) ausencia de espacios de representación política sub-municipal (comunal o regional), tipo consejos, juntas o asambleas permanentes; (b) el mayor número de distritos electorales (97, frente a 33 de Londres y 21 de Medellín), que, sin embargo, no están articulados a ningún proceso electoral submunicipal (barrial o regional); (c) el mayor número total, absoluto y relativo de representantes municipales (*vereadores* o concejales), 50, frente a 25 de Londres y 21 de Medellín; (d) el tamaño más heterogéneo, tanto poblacional como espacial, entre las divisiones político-administrativas de las ciudades estudiadas; y (e) una gran dispersión y heterogeneidad en la distribución y localización de electorado.

Medellín presenta (a) una alta homogeneidad estructural en su división político-administrativa, excluyendo su ámbito rural (corregimientos) tanto en términos de población como en términos de su tamaño en kilómetros cuadrados; (b) una división político-administrativa submunicipal reciente (desde el año 1986) con instituciones políticas locales propias como las Juntas Administradoras Locales, en representación de partidos y movimientos políticos comunales o corregimentales, a lo que se le suma la emergencia de procesos representativos sociales y territoriales no-partidistas, como

los Consejos Comunales del presupuesto participativo a partir de 2004; (c) una espacialidad o circunscripción única municipal para la elección de los candidatos al Concejo Municipal, disociando el proceso político representativo municipal de las dinámicas de representación y responsabilidad política sub-municipal (comunal y corregimental).

6. Notas finales: descentralización y división político administrativa como síntesis presente de la experiencia histórico-geográfica de la ciudad

Todo el ejercicio anterior, tanto el rastreo histórico como el análisis espacial y electoral de las subdivisiones municipales, indican que existe una alta correlación entre los modos de territorialización y las formas en las que se configura el poder socio-político en el territorio; y entre esta configuración del poder socio-político, la organización territorial político-administrativa de los municipios y la estructura urbana.

El hecho primordial de haber sido una ciudad generada a partir de la organización política de los propios pobladores ante un poder externo (el caso de Londres frente a los reyes normandos) marca una distinción fundamental con respecto a Río de Janeiro y Medellín, producto de una acción externa de la conquista ibérica sobre tierras amerindias y, aun así, al ser Río de Janeiro un asentamiento urbano que desde temprano se transformó en ciudad clave para los intereses de la corona portuguesa, marca una fuerte diferencia con respecto a

Medellín, que solo, muy tardíamente, vino a tener importancia política en la medida que devino cruce de caminos y centro de comercio regional.

Londres desarrolló, desde muy temprano, una personalidad política y territorial propia que hunde su historia institucional hasta los tiempos de la primera carta real de derechos a la *City of London* en 1067 y la construcción, unos pocos años después, de la Abadía de Westminster, pocos kilómetros al occidente de la *City*, la cual, con el tiempo, se convertiría en el centro político de la Corona y del parlamento. Dos formas de poder, dos centralidades políticas, muchas veces en conflicto entre sí, van a marcar tendencias y parámetros en el espacio urbano londinense, en especial cuando la *City of London* decide mantener sus límites históricos y no extender sus poderes político-administrativos, hecho que va a favorecer la emergencia de otras territorialidades alrededor de ambas centralidades, y que, en general, va a obedecer a la transformación de antiguas *manor* (haciendas) en parroquias, *liberties* y *hundreds*, con sus respectivos *vestries* o concejos, responsables de su propia administración física y social, así estuviesen adscritas a divisiones territoriales mayores como los *counties* y que constituyen los antecedentes históricos de la mayoría de los actuales *boroughs*. Es importante señalar que ambos actores sintagmáticos, los gremios (*guilds*) burgueses articulados en torno a la *City of London Corporation* y la corona, a pesar de tener un espacio de acción geográfica mucho más amplio, siguen manteniendo sus terri-

torialidad en estos lugares, demarcándolos periódicamente con actos rituales y protocolarios y sosteniendo allí la sede de diversas instituciones culturales, económicas y políticas que constantemente recuerdan la historicidad del lugar.

En el caso de Río de Janeiro se encuentra que los actores territoriales sintagmáticos, hidalgos o nobles en su origen y colonialistas en su proceder, procuraron definir una clara y única centralidad política en la que el gobierno de la urbe se confundía con el gobierno de la provincia. Posteriormente, se fue haciendo más clara y notoria la diferencia entre el gobierno de la ciudad (de la urbe y su entorno rural) con respecto al gobierno más amplio de la provincia. En este proceso de diferenciación política y espacial, la figura de las *freguesias* (parroquias) cumplió un papel central como unidad de ordenamiento urbano y disciplinamiento social, la cual, en los casos observados, no contaba con estructuras colectivas o colegiadas de administración o gobierno local, estando en la mayoría de casos bajo la tutela de la iglesia católica y la supervisión de un inspector de obras delegado por la Cámara Municipal. Y si bien, hasta inicios del siglo xx las clases dominantes habitaban o tenían sede en *freguesias* localizadas en el centro histórico, lo cierto es que, con la acumulación de capitales, inicia un proceso de construcción de vías e inversión en medios de transporte que, aparejado a un naciente mercado inmobiliario de carácter especulativo, va a provocar el abandono de la centralidad histórica por parte de las clases dominantes, preferen-

temente hacia los entonces suburbios del sur, en una acción de diferenciación socio-espacial que hasta ahora se muestra casi que irreversible, lo cual provocará no solo que otros actores se apropien de estos lugares y los resignifiquen, sino que estas propias clases dominantes extravíen sus referentes espaciales y simbólicos que las ligan a la historia territorial de la ciudad.

El caso de Medellín es un poco diferente, bien se pudiera decir que se trata, inicialmente, de un asentamiento poblacional disperso que, —por cuestiones del descubrimiento de nuevas minas en su entorno y el desarrollo de nuevos caminos que comunicaban la región con el centro del país y los mercados internacionales— devino centro económico que compitió su centralidad política con las, para entonces, más importantes e hidalgas ciudades de Santa Fe de Antioquia y Santiago de Armas de Rionegro. No tuvo, pues, Medellín en sus orígenes, unos actores territoriales sintagmáticos fuertes, ellos se formaron y llegaron fundamentalmente después de la independencia política nacional, a mediados del siglo xx, cuando hubo una acumulación de capital, producto de la minería y la recién instalada actividad cafetera, que permitió transformar el centro histórico para instalar allí los cuarteles administrativos de las crecientes empresas comerciales y financieras, mientras la floreciente burguesía construía sus residencias en la periferia del área urbana, y para la cual el centro de la Villa de Medellín (después ciudad) no había sido su mayor centro de referencia político o económico, más aún si se tiene

en cuenta que hasta buena parte del siglo xix e inicios del siglo xx, la ciudad contaba con otras centralidades urbanas, denominadas parroquias y *partidos*, que como Envigado, Bello e Itagüí, articulaban gran parte de la vida social y política del Valle de Aburrá y que, con el proceso de industrialización, concentraron un capital económico tal que les permitió efectuar su independencia político-administrativa frente al municipio matriz de Medellín. Lo cierto es que Medellín, a diferencia de Londres y de Río de Janeiro, no tiene un gran o reconocido mito fundacional, y, de modo similar a Río de Janeiro, vive con la expansión vial hacia la periferia un abandono de las áreas centrales y una relocalización espacial de las clases dominantes, que desvanece su protagonismo en la cotidianidad político administrativa de la ciudad.

Se puede observar cómo la centralización o descentralización de las divisiones político-administrativas submunicipales aparece en gran parte como función del modo o proceso del crecimiento urbano, pero también como consecuencia de la tradición político-normativa de cada país. Por un lado, en el caso de la constitución de los *boroughs* de Londres, se observa cómo su gran autonomía está altamente determinada por cierta renuencia de los poderes locales constituidos históricamente a abrirse o expandirse más allá de sus límites tradicionales y asumir la administración de otros espacios. Esto, en gran medida, obliga a que la expansión de la mancha urbana y la constitución de nuevos núcleos urbanos en torno a la urbe histórica deban constituir

sus propio órganos de gobierno y administración y explica, en gran medida, por qué la constitución de Londres como una gran municipalidad es algo relativamente tardío. Posible a partir de 1899, cuando la construcción de grandes obras de infraestructura urbana obligó a una mayor colaboración y coordinación política entre los *boroughs* y la *City*, en un proceso de disputa y *bargaining* entre las autoridades locales que tiene en 1963 y 1999 sus momentos más significativos de integración de la autoridad política municipal, conocida como la *Greater London Authority*. En sentido estricto, más que hablar de un proceso de descentralización o desconcentración político-administrativa del territorio *top-down*, que parte de un único espacio pre-existente y de una autoridad exclusiva, cabe hablar aquí de un modo de integración política y espacial multinivel en la que las autoridades locales preexistentes, especialmente los concejos locales, buscan preservar sus derechos y libertades previas de autogobierno, las cuales consideran sumamente amenazadas por la integración de un único y centralizado gobierno municipal o metropolitano que se pretende justificar bajo criterios de eficacia administrativa y economías de escala. En este sentido, la descentralización actualmente existente es producto de una tradición previa de instituciones locales de gobierno y representación política que se resiste permanentemente a su disolución en espacios generales de representación política y gobierno metropolitano.

Por otro lado, y casi que al extremo del caso anterior, está el Municipio de Río de

Janeiro, el cual, desde sus inicios, aparece como espacialidad política centralizada, exclusiva y expansiva, sin territorialidades locales internas que disputen o reclamen competencias de gobierno o poder político-administrativo. La autoridad política municipal responde históricamente a una matriz patrimonialista que, de a poco, se va abriendo a otros actores sociales y políticos, más diversos y populares, pero sin otorgar poderes o competencias reales a las diferentes categorías con las que designa su división político-administrativa, en especial las denominadas regiones-administrativas. Se trata de una integración política, simbólica y general, mediante partidos políticos y por arriba —vía Cámara Municipal y cargos políticos de la Prefeitura— que poco consulta o se esfuerza por configurar autoridades o espacios de representación política local. En este sentido, es dicente la persistencia en los últimos años, a partir de la constitución de 1988, de un discurso público que habla mucho de ciudadanía, de participación, de descentralización política, pero que solo ha tenido en figuras como los *subprefeitos* o coordinadores de las regiones administrativas —personas nombradas por y dependientes del *Prefeito*— su acercamiento más claro y persistente a la descentralización administrativa, que no política, del gobierno local. Es decir, a pesar de su gran tamaño poblacional y geográfico, de su gran diversidad cultural y socio-espacial, Río de Janeiro no ha construido, o no se ha visto obligada política o normativamente a construir, espacios y procesos políticos locales, realmente descentralizados, con

poderes y competencias propios para la administración y cogobierno de sus regiones administrativas o áreas de planeamiento. Ausencia de autoridades locales democráticas y debilitamiento de los procesos de movilización y representación política local, que ha terminado favoreciendo la emergencia y consolidación de redes urbanas y organizaciones locales no democráticas, tipo tráfico y milicias, que fundan su poder en la acumulación criminal de lucros y en su capacidad articulada de infundir temor entre la población y servir de mediación política para el logro u obtención de algunos servicios y derechos sociales. Trátase, de facto, de un poder por fuera de la administración municipal, que en ningún caso puede considerarse como una estrategia de descentralización política de esta, a pesar de las denuncias de tolerancia y las múltiples mediaciones políticas que pudieran vincular a los actores en el gobierno municipal con traficantes y milicias. Lo importante de indicar aquí, es que, a pesar de su existencia fáctica y de que muchos de sus miembros son habitantes del territorio, se trata de poderes no legitimados democráticamente por la población local, lo que igual aplica para la estrategia policial desconcentrada que busca controlarlos mediante las llamadas Unidades Policiales de Pacificación, las cuales llegan como poder externo a la población local, construyendo dentro las regiones administrativas unas territorialidades de enclave y excepcionalidad normativa, que afirman llevar ciudadanía a las favelas y regiones administrativas pero que no incluyen ni potencian políticamente la

población local en la gestión de su territorio (Trindade *et al.*, 2012). Consecuentemente, se encuentra, en Río de Janeiro, un poder político-institucional altamente centralizado que, al no garantizar los derechos políticos de la ciudadanía y al no tener la capacidad plena para administrar eficientemente sus demandas, ha terminado de facto deviniendo en un régimen de poderes territoriales altamente desconcentrados, sin autorización democrática y consecuentemente sin responsabilidad política.

El caso de Medellín se encuentra en una suerte de intermedio entre los casos de Río de Janeiro y Londres. Si, por un lado, la tradición jurídica y política lo sitúa del lado ibérico, por el otro, su particular evolución político-territorial, a partir de ser un espacio largamente marginal en la colonia —que se desarrolló tardíamente a partir de la actividad comercial de sus habitantes— y estar conformado por una red más o menos amplia de pequeños asentamientos urbanos, le otorgó a Medellín desde temprano un carácter pragmático y descentralista en cuanto a cierta personalidad política de los partidos y corregimientos que lo conformaran, espíritu que de alguna manera revive fuertemente a partir del acto legislativo nacional 01 de 1986 que obliga la elección popular de alcaldes y autoriza dividir el municipio en unidades político administrativas llamadas comunas y corregimientos, cada una con un concejo o Junta Administradora Local (JAL), elegida mediante voto popular, acto legislativo que fue en gran parte resultado de la presión y movilización política ciudadana a nivel nacional y que tuvo en el Valle

Tabla 4. Electorado por distritos o circunscripciones electorales (de mayor a menor)

Londrés		Río de Janeiro			Medellín	
Borough + City = 33	Electorado 2012	Zonas Electorales = 97	Barrio	Electorado 2012	Comunas + Corregimientos = 21	Electorado 2011
Bromley	271 285	11	Bangu	458 417	Comuna 16 Belén	124 224
Croydon	259 405	6	Santa Cruz	352 271	Comuna 10 La Candelaria	94 955
Barnet	242 440	4	Barra	332 651	Comuna 01 Popular	82 331
Ealing	236 893	6	Olaria	310 758	Comuna 04 Aranjuez	80 275
Wandsworth	230 292	5	Campo Grande	301 721	Comuna 06 Doce de Octubre	77 615
Lambeth	220 129	6	Jardim Botânico	263 041	Comuna 05 Castilla	71 743
Brent	213 134	4	Taquara	238 717	Comuna 09 Buenos Aires	69 725
Enfield	211 145	5	Cascadura	221 970	Comuna 12 La América	68 445
Redbridge	205 537	5	Copacabana	179 039	Comuna 03 Manrique	67 805
Newham	204 614	4	Maracanã	163 040	Comuna 11 Laureles Estadio	65 835
Southwark	202 852	3	Irajá	156 936	Comuna 07 Robledo	61 846
Hillingdon	202 256	4	Saude	153 629	Comuna 08 Villa Hermosa	57 774
Lewisham	188 462	3	Meier	140 386	Comuna 14 El Poblado	55 504
Havering	184 277	3	Marechal Hermes	137 941	Comuna 13 San Javier	55 296
Hounslow	183 518	3	Laranjeiras	124 870	Comuna 02 Santa Cruz	49 075
Waltham Forest	179 906	2	Guadalupe	121 570	Comuna 15 Guayabal	38 206
Harrow	176 599	3	Del Castilho	121 116	Corregimiento 18 San Antonio	28 662
Besley	176 180	2	Tijuca	113 777	Corregimiento 20 San Cristóbal	20 751
Haringey	172 478	2	Ilha do Governador	103 607	Corregimiento 17 Altavista	5 325
Greenwich (Royal)	171 280	3	Todos Os Santos	95 955	Corregimiento 21 Santa Elena	4 105
Tower Hamlets	170 967	2	Deodoro	87 946	Corregimiento 19 Palmitas	2 084
Hackney	166 938	1	Portuguesa	63 766		
Camden	155 768	1	Jacarepaguá	57 939		
Islington	152 574	1	Estácio	57 730		
Merton	146 073	1	Piedade	52 796		
Westminster	146 041	1	Higienópolis	51 186		
Barking and Dagenham	141 790	1	Engenho Novo	49 654		
Sutton	140 707	1	Parada de Lucas	47 920		
Richmond upon Thames	136 948	1	Catete	45 652		
Hammersmith and Fulham	126 654	1	Vila da Penha	45 225		
Kingston upon Thames	117 479	1	Vila Isabel	36 649		
Kensington and Chelsea	108 406	1	Ramos	31 732		
City of London (City)	6 638					
Total Londres	5 849 665	Total Río de Janeiro	32 barrios en los que se localizan 97 zonas electorales	4 719 607	Total Medellín	1 181 581
Promedio	177 263	Promedio		147 488	Promedio barrios por comuna y corregimientos	56 266
Desviación estándar	49 531	Desviación estándar		107 607	Desviación barrios por comuna y corregimientos	30 322
Promedio (menos The City)	182 595				Promedio barrios por comuna sin corregimientos	70 041
Desviación estándar (menos The City)	39 897				Desviación barrios por comuna sin corregimientos	19 361

Fuente: elaboración propia con base en Río de Janeiro (2011, *Lei Complementar* N.º 111), Tribunal Superior Eleitoral do Río de Janeiro (2013), Greater London Authority (2014a; 2014b), Registraduría Nacional de Colombia (2014).

de Aburrá uno de sus grandes escenarios. Se quiere indicar con ello que el proceso de descentralización político-administrativo dado a partir de la fecha no es para la población algo impuesto desde arriba sino, en gran parte, resultado de su propia acción colectiva. Esta cumplió un papel importante en 1996, cuando se creó, mediante acuerdo, el sistema municipal de planeación, que para 2007 incorporó la planeación local y el Presupuesto Participativo. Se puede observar que no solo se trata de un proceso de desconcentración administrativa sino también de la incorporación de una lógica de descentralización política por parte la población local y sus organizaciones.

En este orden, a partir de los casos de Medellín y Londres, se puede verificar cómo la constitución de unidades político-administrativas locales descentralizadas, a modo de *polities*, implica la auto-constitución conflictiva y reflexiva de los pobladores locales en cuanto sujetos territoriales, sujetos portadores de un programa territorial mínimo con el cual puedan establecerse o plantearse en diálogo disputa con los actores que representan o agencian poderes centrales o externos.

Referencias

Alcaldía de Medellín, DANE (2012). Observatorio de políticas públicas. Sistema de indicadores estratégicos de Medellín - SIEM. Proyecciones de población 1993, 2005 - 2015. Recuperado de <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?Navigati>

onTarget=navurl://a2d20c19c9fa-69168cea30d571b3110f

Azevedo, S. de (2008). El presupuesto participativo como instrumento democrático de los gobiernos locales en Brasil: ¿realidad o mito? *Cuaderno Urbano*, VII(7), 7-34.

Bobbio, N. (2007). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Borsay, P., & Proudfoot, L. (2002). The English and Irish urban experience, 1500-1800: change, convergence and divergence. In P. Borsay (Ed.), *Provincial Towns in Early Modern England and Ireland* (pp. 1-28). New York: British Academy y Oxford University Press.

Brasil, Río de Janeiro. Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro. Lei Complementar N.º 111 de 2011.

Cassiano, R. (1956). *La marcha hacia el oeste: La influencia de la "bandeira" en la formación social y política del Brasil*. Colección Tierra Firme, Vol. 62. México: Fondo de Cultura Económica.

Castoriadis, C. (1996). La democracia como procedimiento y como régimen. Jueces para la democracia. Madrid: Jueces para la democracia.

Chandler, J. A. (2009). *Local Government Today*. Manchester: Manchester University Press.

Cohen, J., & Peterson, S. B. (1996). Methodological Issues in the Analysis of Decentralization. *Development Discussion Paper 555*. Cambridge: Harvard Institute for International Development.

- Dahl, R. (1993). *La Democracia y sus Críticos* 2.^a ed. Buenos Aires: Paidós.
- Dahl, R. (1973). *Size and Democracy* 1.^a ed. Standford: Standford University Press.
- Gaventa, J., & Barrett, G. (2010). *So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Greater London Authority (2014a). *LSOA Atlas (Lower Super Output Area in Greater London)*. *London Datastore*. Recuperado de <http://data.london.gov.uk/dataset/lsoa-atlas>.
- Greater London Authority (2014b). *London elections results 2012*. Recuperado de <http://data.london.gov.uk/datastore/package/london-elections-results-2012-wards-boroughs-constituency>
- Habermas, J. (1990). Soberanía popular como procedimiento. *Novos Estudos*, 26, 100-113.
- Harvey, D. (2006). Space as a key word. In: Spaces of Global Capitalism – towards a theory of uneven geographical development. (pp. 117-145) London-New York: Verso.
- Harvey, D. (2007). The kantians roots of Foucault's dilemmas. En J. W. Crampton, & S. Elden, (Eds.), *Space, Knowledge and Power: Foucault and Geography*, (pp. 41-48). Hampshire: Ashgate Publishing, Ltd.
- Howlett, S. (2008). Lending a hand to lending a hand: the role and development of volunteer centers as infrastructure to develop volunteering in England. Paper prepared for the "Volunteering infrastructure and civil society Conference". Aalsmeer, The Netherlands.
- Jaramillo, R. M. (2007). *El desarrollo económico en Antioquia entre 1760 y 1830: la formación de una ciudad como centro económico y como capital* (Tesis de grado en Economía, Universidad EAFIT, Medellín, Colombia).
- Lameirão, C. R. (2007). *Estratégias Políticas e Gestão Local: as subprefeituras do município do Rio de Janeiro*. Niterói: Universidade Federal Fluminense.
- Lefebvre, H. (1991). *The production of space*. [Original: Production de l'espace, 1974]. Donald Nicholson-Smith (Trad.). Oxford: Blackwell Publishing.
- Lissidini, A. (2011). Democracia directa en Latinoamérica entre la delegación y la participación. Buenos Aires: Clacso.
- Mascareño, C. (2009). Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Revisión conceptual del estado del arte. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 45, 65-98.
- Medellín (2006). *Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín*. Acuerdo Municipal 046 de 2006.
- Oliveira, V. V. (2013). *Planejamento Estratégico e Evolução do Modelo de Gestão da Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas.
- Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. (2014). Bairros Cariocas - Armazém de Dados. Recuperado de http://portalgeo.rio.rj.gov.br/bairros Cariocas/index_cidade.htm
- Raffestin, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática.

- Registraduría Nacional de Colombia (2014). Información del Censo Electoral. Recuperado de http://www.registraduria.gov.co/Informacion/censo_ques.htm
- Rezende, V. L. (1998). Evolução da produção urbanística na cidade do Rio de Janeiro (1900-1950-1965). *Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*, 5(3). Disponible en: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/view/592/568>
- Romero, J. L. (2001). *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Sampaio, A. da R. (2008). Normas urbanísticas e transformações espaciais no Rio de Janeiro: breve trajetória histórica. *Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*, 10(2). Disponible en: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/view/592/568>
- Santos, M. R. dos. (2011). O sistema de participação democrática nos planos diretores brasileiros. En J. O. Alves dos Santos, & D. Todtmann (Orgs.), *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade* (pp. 255-280). Río de Janeiro: Observatorio das Metrópoles e Letra Capital.
- Sweet, R. (2002). Provincial culture and urban histories in England and Ireland during the long eighteen century. En P. Borsay, & L. Proudfoot (Dato), *The English and Irish urban experience, 1500-1800: change, convergence and divergence* (pp. 223-240). Oxford; New York: British Academy y Oxford University Press.
- Tames, R. (2007). *Political London. A capital history*. London: Historical Publications.
- Tribunal Superior Eleitoral do Rio de Janeiro (2013). Zonas Eleitorais. Recuperado de <http://www.tse.jus.br/eleitor/zonas-eleitorais/zonas-eleitorais/pesquisa-a-zonas-eleitorais>.
- Trindade, C., Borges, D., Ribeiro, E., & Rocha, L. (2012). Os Donos do Morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades De Polícia Pacificadora (UPPs). Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Laboratório de Análise da Violência (LAV-UERJ).
- Urán, O. (2010). Medellín: Participatory Creativity in a Conflictive City. En J. Pearce J (Coord.), *Participation and Democracy in the 21st century city* (pp. 127-153). Medellín: Palgrave-Macmillan.
- Urán, O. (2013). Urbe y ciudad: la necesaria distinción. En . M. A. Vélez (Coord.) *Enfoques y Perspectivas Sociológicas*. Vélez (pp. 145-188). Medellín: Imprenta Universidad de Antioquia.
- Wilson, D., & Game C. (2006). *Local government in the United Kingdom* 4.th ed. Hampshire: Palgrave-Macmillan.
- Zovatto, D. (2005). Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada entre la región Andina: 1996-2004. En K. Sample, & D. Zovatto, (Eds.), *La democracia en la Región Andina, los telones de fondo* (pp. 185-212). Estocolmo: IDEA.

Mapa 1. División Político-Administrativa del Greater London Authority. Sinopsis histórica

Del London County (1889–1965) al Greater London (1965) y la Greater London Authority (2000)

Una historia político-institucional continua que inicia desde el año de 1067 con la carta de libertades dada a la City por William I. Actualmente el "Gran Londres" contiene 32 Boroughs, mas la City of London, la cual es administrada y cogobernada por la City of London Corporation, y que en su totalidad integran 649 wards (barrios).

La "London Government Act 1963", abolió El London County, dividido en 28 metropolitan boroughs mas la City of London, y creo la figura del Greater London., que empezó a funcionar en 1965 con una reorganización territorial del mapa político-administrativo de 32 London boroughs y un Greater London Council (GLC) que reemplazara al London County Council (LCC) creado en 1889 como parte de la Local Government Act 1888.

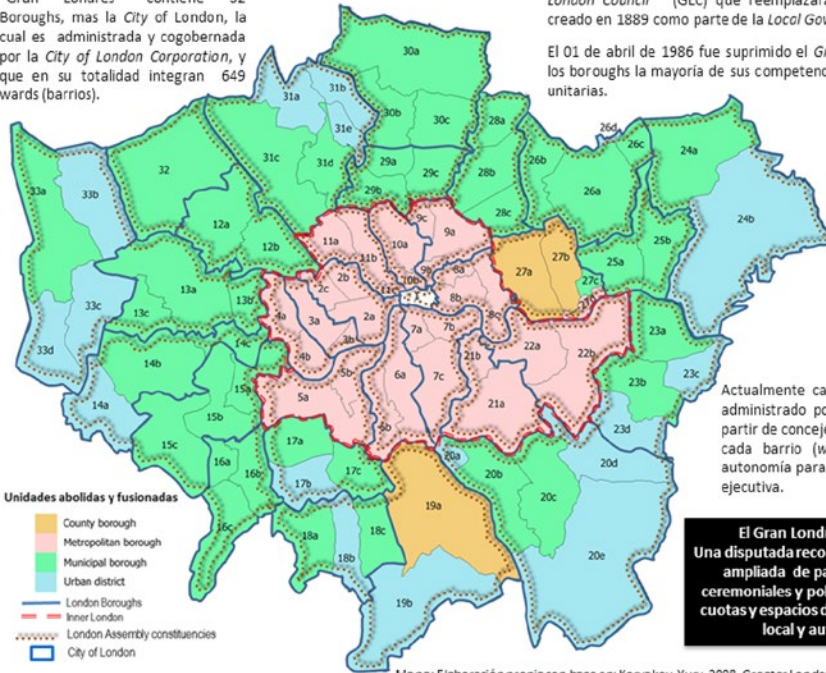
El 01 de abril de 1986 fue suprimido el Greater London Council, asumiendo los boroughs la mayoría de sus competencias, siendo de hecho autoridades unitarias.

En el año 2000 se crea para el mismo territorio la Greater London Authority – GLA, que comprende un alcalde - Mayor - y una Asamblea Metropolitana – London Assembly, de 25 miembros (elegidos en dos tipos de constituciones o distritos electorales: uno municipal (que elige 9) y otros 14 formados a partir de los boroughs. Es decir, cada elector puede votar por dos candidatos

Actualmente cada Borough esta representado y administrado por un Local Council, conformado a partir de concejeras o concejeros que representan cada barrio (ward) que lo integran, y tienen autonomía para decidir la forma de su autoridad ejecutiva.

Unidades abolidas y fusionadas

- County borough
- Metropolitan borough
- Municipal borough
- Urban district
- London Boroughs
- Inner London
- London Assembly constituencies
- City of London



El Gran Londres y sus Boroughs actuales:
Una disputada reconfiguración Político-Administrativa ampliada de pasadas unidades territoriales, ceremoniales y políticas, reconociendo y otorgando cuotas y espacios de poder y representación política local y autonomía administrativa.

Mapa: Elaboración propia con base en: Koryakov, Yuri. 2008. Greater London composite parts. <http://en.wikipedia.org>

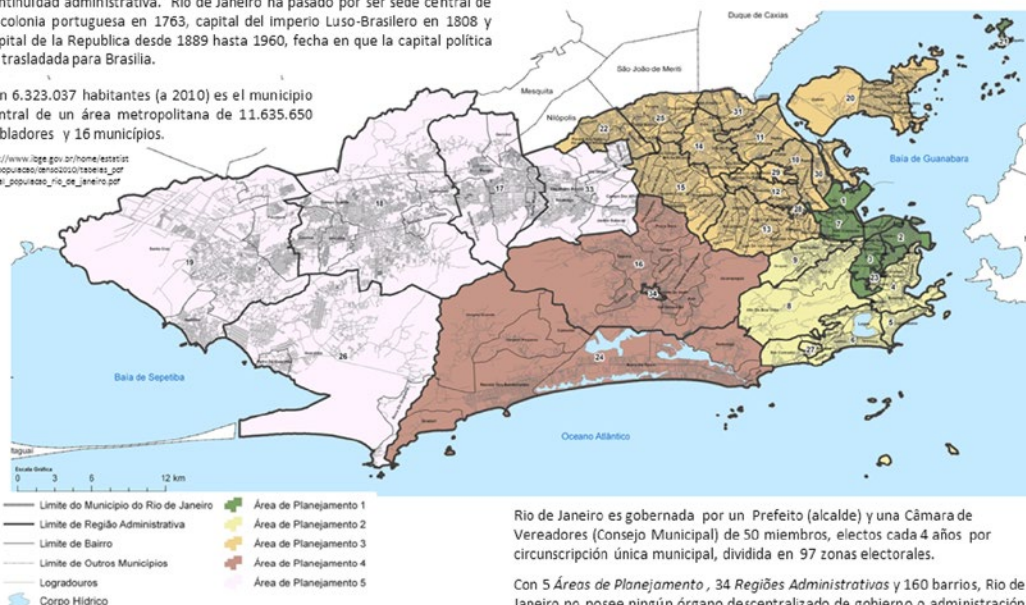
Mapa 2. División Político-Administrativa del Municipio de Río de Janeiro. Sinopsis histórica

Rio de Janeiro: Áreas de *Planejamento* y *Regiões Administrativas* - 2013

Fundada en el año 1.556 d.C., ha tenido desde entonces importancia política y continuidad administrativa. Río de Janeiro ha pasado por ser sede central de la colonia portuguesa en 1763, capital del Imperio Luso-Brasileño en 1808 y capital de la República desde 1889 hasta 1960, fecha en que la capital política es trasladada para Brasilia.

Con 6.323.037 habitantes (a 2010) es el municipio central de un área metropolitana de 11.635.650 pobladores y 16 municipios.

http://www.rjge.gov.br/home/estatist/ida/populacao/demograficos/tabelas_por/total_populacao_rio_de_janeiro.pdf



A pesar de su tamaño poblacional y extensión geográfica Río de Janeiro presenta un muy bajo índice de descentralización político-administrativa y muy escasos procesos de participación ciudadana en la administración y gobierno de la Regiones Administrativas, concentrando el prefeito casi todos los poderes de planeación y gestión del territorio.

Río de Janeiro es gobernada por un Prefeito (alcalde) y una Câmara de Vereadores (Consejo Municipal) de 50 miembros, electos cada 4 años por circunscripción única municipal, dividida en 97 zonas electorales.

Con 5 Áreas de Planejamento, 34 Regiões Administrativas y 160 barrios, Río de Janeiro no posee ningún órgano descentralizado de gobierno o administración local. Con base en las regiones administrativas el Municipio es dividido y administrado políticamente en *subprefeituras* en función de los intereses del prefeito (el número de *subprefeituras* es variable y a discreción del prefeito de turno. Cuando fueron creadas en 1993 en el gobierno de Cesar Maia eran 5, actualmente son 19). No ha contado hasta el momento con procesos, a escala municipal, de participación ciudadana.

Mapa 3. División político-administrativa del Municipio de Medellín. Sinopsis histórica

Fundada en **1616** como resguardo indígena y adscrita a la Ciudad de Santa Fe de Antioquia. Erigida en **1675** como Villa de Nuestra Señora de la Candelaria de Medellín y elevada en **1826** a la categoría de capital de la provincia de Antioquia

El municipio es gobernado por un alcalde y un Consejo Municipal de 21 miembros, electos cada 4 años, ambos por circunscripción única municipal.

Cada Comuna y Corregimiento elige una Junta Administradora Local (JAL) *ad-honorem*, de 7 miembros, mediante circunscripción única y la cual debe ser consultada en la administración territorial local.

Más de 100 mil delegados y delegadas de barrios y organizaciones sociales participan de los Consejos Comunales y Corregimentales del sistema municipal de planeación local y presupuesto participativo creado mediante el acuerdo 043 de 2007, ampliando con ello el sentido de la representación política local y entrando en conflicto con el sentido de representatividad de las JALs.

