
La gobernanza democrática: un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos y regionales

Coordina:

América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC)

Josep M^a Pascual Esteve

Amelia Fernández Paricio



JUNTA DE ANDALUCÍA

CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN
Dirección General de Administración Local

**La gobernanza democrática:
un nuevo enfoque para los grandes retos
urbanos y regionales**

Coordina:
América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC)
Josep M^a Pascual Esteve
Amelia Fernández Paricio

Edita:

Maquetación: RRM - Ruiz Melgarejo

Imprime: Coria Gráfica, S. L.

Dep. Legal: SE-0000-07

PRESENTACIÓN	13
D ^a . Evangelina Naranjo	
PRÓLOGO:	
POLÍTICA LOCAL Y DESARROLLO TERRITORIAL.....	15
D. Juan R. Osuna	
CAPÍTULO I.	
LAS CIUDADES Y LA GOBERNANZA: LA REINVENCIÓN DE LA POLÍTICA.....	17
AS CIDADES E A GOVERNANÇA – A REINVENÇÃO DE POLÍTICA	19
D. JOAO VITOR GARCÍA	
CAPÍTULO II.	
DIEZ TESIS SOBRE GOBERNANZA LOCAL:	
LOS AYUNTAMIENTOS SON LA CLAVE DE LA MODERNIZACIÓN	
DE LAS CIUDADES, LAS REGIONES Y LOS PAÍSES	29
10 TESIS SOBRE GOBERNANZA LOCAL:	
LOS AYUNTAMIENTOS SON LA CLAVE DE LA MODERNIZACIÓN DE LAS CIUDADES,	
LAS REGIONES Y LOS PAÍSES	31
D. Josep Maria Pascual Esteve	
Introducción.....	31
1. La eficacia de la gestión local es la proximidad.....	32
2. Las Ciudades y los Ayuntamientos son las claves para la riqueza de las regiones y las ciudades.....	33
3. El Ayuntamientos más que administración deben actuar como gobierno: Nada de lo que acontece a la ciudadanía le es indiferente.....	35
4. El Ayuntamiento más que como un gestor de recursos ha de actuar como un organizador colectivo.....	36
5. La Gestión del Gobierno Local debe entenderse como Gestión Relacional..	37
6. El Desarrollo Urbano se debe a la mejora de la Capacidad de Organización y Acción de una Ciudad: La Gestión Relacional es su principal instrumento.	39
7. La política local importa: Los gobiernos locales son el capital político del desarrollo Urbano.	43
8. El político local electo debe ejercer un nuevo tipo de liderazgo democrático: El liderazgo relacional o habilitador.	44
9. Los Ayuntamientos, como gobiernos de la ciudad, tendrán un mayor protagonismo en la sociedad red.....	47
10. Los gobiernos locales deben insertar sus estrategias urbanas en el contexto metropolitano y regional.....	48

CAPÍTULO III.

LOS GOBIERNOS LOCALES COMO PROMOTORES DEL DESARROLLO

INTEGRAL DE LA CIUDAD Y DE LA REGIÓN.....	53
JALISCO EN MOVIMIENTO. LAS REGIONES Y CIUDADES COMO BASE DE SU DESARROLLO.....	55
D. Claudio Sainz	
1. Enfoque a la planeación en Jalisco	55
2. Jalisco en 2005	57
3. El territorio de Jalisco.....	58
4. Jalisco y la sustentabilidad.....	60
5. Jalisco y sus potencialidades / la región como herramienta de desarrollo ..	62
6. Concepto de desarrollo regional	65
7. Región y ciudad en Jalisco.....	67
8. Jalisco y la región metropolitana	72
9. Guadalajara / ciudad – región	73
10. Guadalajara / ciudad de ciudades.....	74
11. La planeación urbana y la economía.....	77
12. Guadalajara / ciudad futura	79
13. Guadalajara y sus redes de interconexión territorial.....	80
14. Gobernabilidad	83
EXPERIENCIA DE GESTIÓN EN CAGUAS.....	85
D. William Miranda Marín	
MEDELLÍN UNA CIUDAD QUE SE TRANSFORMA	92
D ^a . Clara Inés Restrepo	
1. <u>Definir claramente el objetivo: el desarrollo humano</u>	92
2. La educación: principal proyecto estratégico de la ciudad.....	93
3. Las intervenciones integrales en los territorios	95
4. Cultura E: la generación de ingresos y empleo	96
5. Convivencia y seguridad ciudadana	97
6. Corresponsabilidad y Participación Ciudadana:	98
INTEGRACIÓN REGIONAL: LA APUESTA DE BOGOTÁ, CUNDINAMARCA, BOYACÁ, TOLIMA Y META POR LA SOSTENIBILIDAD DE SUS TERRITORIOS	100
D ^a . Catalina Velasco Campuzano	
1. Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca.....	101
2. Región central	104
3. Redes internacionales.....	105

CAPÍTULO IV.

RESPONSABILIDAD CIUDADANA Y COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA:

COHESIÓN SOCIAL	107
RESPONSABILIDAD CIUDADANA, COLABORACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA: COHESIÓN SOCIAL	109
D. José Luis Álvarez	
1. La globalización y las redes.....	109
2. El cambio social en la sociedad en red.....	110
3. La política y los proyectos.....	111
4. Para finalizar.....	112
COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN MÁLAGA. PARTICIPACIÓN CIUDADANA, DESARROLLO DE PROYECTOS Y COOPERACIÓN METROPOLITANA.....	113
D. José Estrada	
1. Las bases del proceso dinamizador de la cooperación	115
2. La concertación como vía para agilizar el desarrollo de proyectos	116
3. La Cooperación metropolitana.....	118
4. El Éxito del Foro.....	119
COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN BOGOTÁ: EL EJEMPLO DE BOGOTÁ EMPRENDE Y DE LAS UNIDADES LOCALES DE DESARROLLO EMPRESARIAL	122
D. Juan Carlos Ortega Bermúdez	
EXPERIENCIAS DE APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL A LA GESTIÓN DEL DESARROLLO URBANO EN EL MUNICIPIO DE GUADALAJARA JALISCO MÉXICO ...	122
D. Luis Alonso Martínez	
1. Introducción	122
2. El proceso de gestión de la recuperación del Corredor Urbano Pedro Loza	123
3. La capitación ciudadana en el proceso de Revisión del Programa Municipal de Desarrollo Urbano del Municipio de Guadalajara y sus planes parciales	125
4. El proyecto de Plan Maestro de renovación del corredor Chapultepec.....	127
CONSEJO REGIONAL DE COMPETITIVIDAD DE BOGOTÁ-CUNDINAMARCA.....	129
D. Saúl Pineda	
1. El enfoque de la Ciudad Región Global.....	129
1.1. El nuevo regionalismo: contexto del enfoque.....	129
1. 2. Ciudad región y Ciudad región global.....	133
1. 3. Ciudades región globales: una perspectiva comparada	135
2. Bogotá Cundinamarca como ciudad región global.....	137

CAPÍTULO V.

GOBERNANZA TERRITORIAL Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL 143

LA FIIAPP COMO INSTRUMENTO DE GOBERNANZA EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL 145
D^a. María Luisa Álvarez Durante

LA UNIÓN IBEROAMERICANA DE MUNICIPALISTAS 150
D. Victor Reyes Morris

CAPÍTULO VI.

GOBERNANZA Y SOCIEDAD POLIÉDRICA:

EL GOBIERNO DE LA COMPLEJIDAD Y DIVERSIDAD SOCIAL 155

LAS CIUDADES ESCENARIOS DE CULTURA CIUDADANA: LA VOCACIÓN MULTICULTURAL DE BOGOTÁ... 157
D^a. Ligia Galvis

1. La Cultura Ciudadana de Antanas Mockus 158
2. La Estética de la Ciudad como Elemento de Cultura Ciudadana 160
3. La Cultura Ciudadana en la Perspectiva de los Derechos 160
4. Frentes de acción de la Cultura para la Ciudadanía Activa 162
5. El trabajo con poblaciones 162
 - 5.1. Trabajo con la diversidad sexual 162
 - 5.2. Trabajo con Habitantes de Calle 163
 - 5.3. Trabajo con la Población Carcelaria 163
6. Talleres de Gestión de Cambio con Poblaciones Étnicas,
Poblacionales y de Cultura Festiva 164
7. El Concierto Interinstitucional 164

POLÍTICA MUNICIPAL DE INCLUSIÓN SOCIAL Y GOBERNANZA 166
D. Xavier Godàs

1. La exclusión social en el marco de la gobernanza 166
2. Bienestar Social: una política de alianzas ciudadanas 169
 - 2.1. El Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva 170
3. A modo de conclusión 173

EL GOBIERNO DE LA COMPLEJIDAD Y LA DIVERSIDAD: LOS LIDERAZGOS NECESARIOS 174
D^a Marta Tarragona Gorgorió

1. El liderazgo territorial: dimensión clave de la gobernanza 174
2. El Perfil Político para el Liderazgo Representativo en Gobernanza:
Valores, habilidades y atributos 175
 - 2.1. Los valores propios de las sociedades abiertas y
del republicanismo político, sustentan el liderazgo representativo. 175
 - 2.2. Habilidades o capacidades del perfil político necesarias para la
práctica de la gobernanza. 178
 - 2.3. Principales atributos para la práctica política en gobernanza 180

CAPÍTULO VII.

GOBERNANZA REGIONAL Y METROPOLITANA:

EL SISTEMA REGIONAL DE CIUDADES.....	183
GOBERNANZA REGIONAL Y METROPOLITANA: EL SISTEMA REGIONAL DE CIUDADES.....	185
D. Eladio Garzón	
1. Presentación.....	185
2. Idea de reflexión para la mesa.....	185
3. La experiencia de Andalucía.....	186
4. La relación territorio-planificación.....	187
5. La relación planificación-gobierno.....	188
CIUDADES Y REDES URBANAS EN LA GESTIÓN REGIONAL DEL CENTRO-OCCIDENTE DE MÉXICO.....	189
D. Esteban Wario	
1. Introducción.....	189
2. Los rasgos de la Región Centro-Occidente.....	189
3. La estructura urbano-regional en Centro-Occidente.....	192
4. La iniciativa de gestión regional: el Programa de la Región Centro-occidente.....	194
5. La gestión local e interurbana dentro de la gestión regional de Centro-Occidente.....	197
6. Reflexiones y propuestas sobre la gestión urbano-regional en el futuro próximo.....	200
EXPERIENCIA DE SISTEMA NACIONAL DE CIUDADES.	
TRANSICIÓN POLÍTICA Y GOBERNANZA TERRITORIAL EN MÉXICO.....	203
D. Alfonso Iracheta	
1. La reforma del Estado Mexicano y el liberalismo económico.....	203
1.1. Nota crítica a la historia reciente.....	203
1.2. ¿Hacia dónde dirigir la Reforma del Estado?.....	207
2. La lucha por la democracia (1980-2006).....	211
3. Los impactos en la configuración territorial de México.....	214
3.1. Los grandes impactos territoriales.....	214
3.2. Los problemas de las grandes conurbaciones.....	216
4. Centralización territorial del poder.....	218
4.1. La democracia en la capital nacional.....	218
4.2. Metrópoli y centralización.....	219
5. Los esfuerzos de concertación metropolitana en el Valle de México.....	223
6. Conclusión.....	226

EXPERIENCIAS DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL ENTRE EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y EL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – COLOMBIA	229
D. Silvio Andrés López	
1. Generalidades.....	229
2. Mesa de planificación Bogotá- Cundinamarca	230
2.1. Imagen Institucional.....	230
2.2. Origen.....	230
2.3. Misión	230
2.4. Visión	230
2.5. Objetivos	231
2.6. Estructura de la Mesa	231
2.7. Fases de Desarrollo de la Mesa.....	231
2.8. Resultados de la Mesa por Fases	232
2.9. Actividades a desarrollar durante el periodo 2006 - 2008.....	237
3. Región Central.....	237
3.1. Imagen Institucional.....	237
3.2. Origen.....	237
3.3. Misión	238
3.4. Visión	238
3.5. Objetivos	238
3.6. Estructura.....	238
3.7. Etapas de desarrollo	239
3.8. Resultados del proceso	239
3.9. Actividades a desarrollar durante el periodo 2006 – 2008.....	241

CAPÍTULO VIII.

CONCLUSIONES	243
1. Conclusiones presentadas para el debate.....	245
1.1. Gobernanza Local y Desarrollo Humano	245
1.2. La calidad de la democracia: Principio y finalidad del desarrollo de la Sociedad Red.	246
1.3. Gobernanza metropolitana	250
1.4. Gobernanza y cooperación internacional	251
2. Debate y priorización de conclusiones y resultados de la conferencia	251
2.1. Debate en los grupos de trabajo.....	251
2.2. Principales resultados de la priorización de las conclusiones	259
2.3. Enmiendas y aportaciones	266

CAPÍTULO IX.

AUTORES CAPÍTULOS: REFERENCIAS BIOGRÁFICAS 269

EVANGELINA NARANJO.....	271
JUAN R.OSUNA.....	271
JOAO VICTOR GARCÍA.....	271
JOSEP M. PASCUAL ESTEVE	272
CLAUDIO SAINZ	274
WILLIAM MIRANDA MARÍN	275
CLARA INÉS RESTREPO	276
CATALINA VESLASCO.....	276
JOSE LUIS ÁLVAREZ	277
JOSÉ ESTRADA.....	278
JUAN CARLOS ORTEGA BERMÚDEZ	278
LUIS ALONSO MARTÍNEZ	278
SAÚL PINEDA.....	279
MARÍA LUISA ÁLVAREZ DURANTE.....	280
VÍCTOR REYES MORRIS.....	280
LIGIA GALVIS ORTIZ	281
XAVIER GODÀS	281
MARTA TARAGONA GORGORIÓ	282
ELADIO GARZÓN	282
ESTEBAN WARIO.....	282
ALFONSO IRACHETA.....	283
SILVIO LÓPEZ	284

Presentación

D^a. Evangelina Naranjo.

Consejera de Gobernación de la Junta de Andalucía

Vicepresidenta de honor del Movimiento América Europa de Regiones y Ciudades (AERYC)

El Movimiento América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC) para promover y fortalecer la gobernanza democrática territorial, se ha convertido en un referente tanto del nuevo arte de gobernar los territorios, como de la necesaria gestión de las relaciones entre gobiernos regionales y locales, y entre el sector público y la iniciativa privada y ciudadana.

AERYC fue promovido inicialmente por la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía y el Gobierno del Estado de Jalisco en México, que tuvieron desde el principio el soporte técnico de la Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno. Desde sus inicios, en un seminario organizado por la Consejería de Gobernación en Sevilla hace cuatro años, hasta la 4ª Conferencia del Movimiento celebrada en Bogotá y cuyas principales ponencias y conclusiones publicamos en este ejemplar, AERYC no ha dejado de generar ideas, métodos y técnicas y nuevas propuestas de liderazgo político e institucional, para hacer avanzar una nueva manera de gestionar los territorios y las relaciones entre gobiernos y actores públicos y la iniciativa social y empresarial.

Hoy AERYC acoge a electos locales, altos profesionales y directivos de más de 70 gobiernos regionales y locales de América y Europa. En mi opinión, la consolidación de AERYC como movimiento teórico y práctico es debida al mayor reconocimiento que tienen sus pilares estratégicos iniciales y que son ampliamente desarrollados por los expertos reunidos en Bogotá y recogidos en esta publicación.

El primer pilar es que los gobiernos locales creativos, que saben identificar los retos más sentidos por la ciudadanía y logran articular un proyecto estratégico compartido con los principales actores económicos y sociales, son capaces de hacer avanzar de manera estable las ciudades, aún en condiciones de entorno muy precarias, como es el caso de las ciudades colombianas y brasileñas. En la publicación se recoge no sólo el planteamiento teórico y estratégico de esta tesis sino que es ampliamente ilustrada con buenas prácticas, que dan razón de su certeza.

El segundo pilar consiste en el protagonismo creciente que se atribuye a las relaciones entre gobierno regional y gobiernos locales en la denominada sociedad del conocimiento o sociedad red. Esto es entender la gestión regional como gestión de las complejas y

diversas redes de ciudades y municipios que se forman en función de las diferentes estrategias regionales: desarrollo tecnológico, turismo, energía, movilidad regional, etc. Así, por ejemplo, la misma Comisión Europea ha adelantado que en la nueva ampliación de los programas Urb-AL dirigidos a la cooperación entre ciudades americanas y europeas, priorizará aquellos en los que se concrete la cooperación entre regiones y ciudades para afrontar los grandes retos urbanos, metropolitanos y territoriales en general.

El tercer pilar, muy ligado a las anteriores, es que el Movimiento AERYC entiende la gobernanza como el modo de gobernar en democracia más adecuado en las sociedades contemporáneas. Un modo de gobernar que se basa en el desarrollo de la capacidad de representación de la sociedad por parte del político electo, y que tiene como principal instrumento la gestión de las interdependencias e interacciones sociales.

En definitiva, se opta por dar una centralidad a la política democrática en el progreso humano, lo que obviamente constituye hoy una importante singularidad y atractivo. Este sin duda es un camino por el que debemos seguir.

Prólogo:

Política Local y Desarrollo Territorial

D. Juan R. Osuna

Director General de Administración Local de la Junta de Andalucía

Vicepresidente de honor del Movimiento América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC)

El IV Congreso del Movimiento América-Europa de Regiones Y Ciudades (AERYC), fundado por el gobierno de Andalucía y de Jalisco en el año 2003 y que tiene por finalidad el impulso de la gobernanza democrática territorial, tuvo un gran éxito tanto de contenidos como de interés por parte de la sociedad colombiana al asistir al mismo más de 500 personas representativas de los diferentes sectores profesionales, empresariales, académicos y sociales de Colombia, y en especial de Bogotá y de su región Cundinamarca.

La gobernanza democrática emergió a través de ejemplos concretos; como es el caso de las ciudades de Bogotá, Caguas (Puerto Rico), Medellín (Colombia), Guadalajara y el Estado de Jalisco (México) de la que es capital, entre otras; así como de las ciudades españolas de Barcelona, Málaga, Sevilla, Valencia y de la propia Comunidad Autónoma de Andalucía. Experiencias que definen la gobernanza democrática como un nuevo arte de gobernar emergente que, sin duda, está cosechando éxitos espectaculares en donde se aplica. Así, el caso de la ciudad de Bogotá que, incluso en una situación de grandes dificultades económicas y sociales como es el que un país esté inmerso en una situación de guerra, pueda convertirse en ejemplo de desarrollo para América pero también para Europa.

De todos modos, y sin quitar ningún mérito a los métodos y técnicas de la gestión relacional o de redes, estoy convencido que el éxito de las ciudades que utilizan un nuevo modo de gobernar es debido en gran medida al éxito del liderazgo político democrático de unos hombres y mujeres que representan a su ciudadanía y están comprometidos con ella. Sólo así, a través del compromiso ético con la ciudadanía, unos políticos democráticos inventan nuevas formas de gestionar y dinamizar las ciudades y las regiones. Hoy, denominamos gobernanza democrática territorial, e identificamos unos instrumentos para desarrollarla, lo que unos gobiernos territoriales aplicaron con anterioridad sin llamarlo, por supuesto, de este modo.

La revalorización de la política, y muy concretamente del político como persona, es sin duda un factor clave del desarrollo humano de las ciudades y las regiones. En este sentido la gobernanza democrática, por un lado, posibilita y, por otro, exige una nueva puesta en valor de la política democrática.

En efecto, la legitimidad política es la que le da un valor protagonista en los procesos de negociación relacional, mediación y búsqueda de acuerdos.

La valoración de la política importa para que el electo pueda incidir en la coordinación y mediación de las relaciones entre los distintos actores.

En definitiva, la legitimidad importa para que el papel del electo pueda ser el de organizador colectivo. Además debe tenerse en cuenta que asumir este nuevo papel también es fuente de legitimidad. ¿Qué es entonces lo más importante o lo que tiene un papel determinante ahora: disponer de una legitimidad previa o iniciar el trabajo político para conseguirla mediante éxitos económicos y sociales en el territorio?.

Sin duda ambos procesos interactúan, pero el papel determinante hoy es que, por parte de la clase política, se asuma el cambio de papel del electo: de gestor de recursos a constructor colectivo del desarrollo humano y del interés general del conjunto del territorio, o de un sector de actividad. Y hacerlo significa crear o disponer de las habilidades específicas y de las técnicas contrastadas que, sin duda, propiciarán la revaloración y reconocimiento de la política de representación.

La revalorización de la política es un instrumento para el desarrollo humano, pero también es un resultado, porque la democracia es una finalidad en sí misma. Es el medio por el que efectivamente pueden expresarse todos los retos y necesidades de los distintos sectores de la sociedad, y sin duda su ejercicio debe aparecer con claridad como un factor clave de calidad de vida para las personas y sociedades del conocimiento, libres y responsables.

Capítulo I.

Las ciudades y la gobernanza:

La reinención de la política

As Cidades e a Governança

A reinvenção de política

D. Joao Vitor García

Presidente del Instituto Ciudadanía y Buen Gobierno de Juiz de Fora (Brasil)

A elaboração teórica e as experiências práticas em torno da gestão urbana realizadas ao longo dos últimos anos – particularmente na década de 90 e início deste século – têm representado avanços importantes no entendimento do papel das cidades e regiões no processo de globalização. Mas também têm lançado luz sobre a natureza de processos sociais complexos, que transcendem a maneira de organizar e gerir o Estado, de que são exemplos os temas relativos à democracia e ao desenvolvimento ou à necessidade da construção de uma nova cultura política diante das grandes transformações em curso no mundo.

Hoje não só temos uma pauta organizada e razoavelmente trabalhada de grandes problemas a considerar e indicações a seguir, como também temos questões ainda abertas sobre as quais ainda há muito a avançar. Uma dessas questões é a democracia representativa e mais especificamente a crise dos partidos políticos, sobre os quais gostaria de chamar atenção sem pretender, contudo, oferecer não mais que alguns pontos para reflexão. Como aponta Paul Hilder em recente artigo para OpenDemocracy¹, o partido político tradicional está morrendo e a pergunta que fica é se ele será capaz de reinventar-se para acompanhar as transformações da sociedade, da tecnologia e o crescente processo de individualização da sociedade².

Falar sobre governança e o desenvolvimento dos territórios tendo em conta as relações entre governo local e regional e também as relações público-privadas implica falar da ubiquidade da política numa sociedade democrática, caracterizada pela crescente complexidade, pelo pluralismo, pelo confronto e relações entre identidades, valores e interesses diversos. Significa considerar a política como espaço da participação na gestão dos negócios públicos. Mas, sobretudo, requer apontar as transformações por que passa a participação – a começar pelo fato de que os partidos políticos não hegemonomizam mais o espaço da política. Hoje as formas não convencionais de participação – nas mais variadas estruturas associativas - crescem enquanto as convencionais, institucionalizadas, e especialmente as que passam

1 Paul Hilder. Open parties? A map of 21st century democracy. 19 de janeiro de 2005. Publicado no site openDemocracy.

2 Veja in Josep Maria Pascual Esteve, La Gestión Estratégica de las Ciudades – Un instrumento para gobernar las ciudades en la era info-global, Andalucía, Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía, 2002, pág. 50: “Individualización significa, por un lado, un proceso de desvinculación de las instituciones y grandes organizaciones sociales y, por otro, un proceso de nueva vinculación a unas formas de vida social en que los individuos adquieren un mayor protagonismo en el desarrollo de sus propias biografías. El florecimiento de las O.N.G. en las ciudades lo podemos relacionar con la labor de intermediación que ejercen entre la persona y la sociedad. Es decir, una intermediación más flexible a las particularidades o singularidades personales, de carácter más voluntario y menos coercitivo que las grandes organizaciones tradicionales, partidos, sindicatos e iglesias. La ciudad es cada vez menos un sistema basado en grandes organizaciones y más un conjunto de redes de actores institucionales y personales que se forman en los ámbitos de la economía, la cultura, la política y la acción comunitaria.”

pelos partidos, marcam passo. Por outro lado, significa considerar também que a pluralidade da participação não é a rejeição dos partidos, não é a antipolítica, mas um novo modo de interlocução com as forças políticas e com os partidos³.

Afinal, estamos assistindo, por um lado, ao surgimento e afirmação de novos atores sociais, às demandas de fortalecimento da sociedade civil, de novos desenhos institucionais, do aperfeiçoamento da representação e de partidos políticos de novo tipo. Por outro, não há mais quem deixe de reconhecer as limitações do Estado como instrumento de mudança e a necessidade de uma rearticulação entre Estado, mercado e sociedade para que possam ser geradas contribuições concretas para o avanço da democracia. Sabemos que desafios dessa ordem só poderão ser enfrentados através de condições que facilitem e estimulem o processo de discussão entre os atores sociais e a construção de alternativas suficientemente elaboradas, inovadoras e capazes de promover ações fortalecedoras de uma visão de democracia e de desenvolvimento centrada na sociedade civil.

O marco geral em que essas novas exigências teóricas e desafios políticos estão inseridos é, sem dúvida, o dos impactos da passagem da sociedade industrial para a sociedade da informação - em cuja base se encontram os avanços científicos e tecnológicos que forjam a nova economia e a nova sociedade. Daí deriva o requisito de que sejam todos eles enfrentados em escala global. A começar pelo estabelecimento de condições que permitam combater as disparidades sociais e as forças destrutivas incorporadas no processo de globalização e que, ao mesmo tempo, possibilitem a liberação das potencialidades que ela traz em seu bojo para criar riqueza, promover a equidade e a democracia. Estamos aqui enfatizando a necessidade da criação e do fortalecimento de mecanismos de governança global democráticos, da necessidade moral de submeter as questões que extrapolam ao âmbito dos Estados nacionais a foros dotados de legitimidade internacional e sujeitos à democratização progressiva, inclusive as Nações Unidas e seu Conselho de Segurança.

Visto ainda sob a ótica global, o esforço de construção teórica ao qual nos referimos tem permitido estabelecer novas referências conceituais – um conjunto de idéias-força – cujo poder explicativo e transformador vem se impondo à medida em as organizações e redes da sociedade civil dão voz a novos atores, promovem experimentação e inovação, geram conhecimentos e mobilizam recursos.⁴ Dentre esses avanços merecem destaque, pelo nível de consenso alcançado, os seguintes pontos:

- A governança democrática é o modo de governar específico da Sociedade do Conhecimento, ao se basear na organização e gestão de redes. Isso significa a necessidade de investir nas redes sociais, alterar o velho padrão de relação entre

3 Francesca Marinaro, in *Il partito tra società e progetto. Convegno sulla politica organizzata*. Bologna 11-12 settembre, 2003. *Democratici di Sinistra*. Pág. 64.

4 As contribuições em diferentes textos e conferências de Josep Maria Pascual Esteve, Joan Prats e Augusto de Franco são a base dos pontos enumerados a seguir

Estado e sociedade. As novas condições de governo exigem transparência e responsabilização; exigem cidadania ativa e vigilância. Bom governo exige cidadãos virtuosos, ética republicana; depende de capacidade de interação com vários atores interdependentes, o que é diferente de gerência pública.

Em economia, trata-se da organização e gestão de qualidade dos clusters, da articulação nos setores produtivos das funções de P&D, produção, formação, distribuição e consumo – os arranjos produtivos locais; em estratégias territoriais é a articulação da multilateralidade e dos diferentes níveis de poder; e em sociedade, do fortalecimento do capital social e educativo.

- Nesse contexto, o que importa são os conteúdos das políticas públicas – aplicadas e não *in vitro* – e o conteúdo depende do jogo dos atores. Isso significa dizer que democracia e liberdade são ingredientes básicos para o progresso humano e que, em última instância, o desenvolvimento está diretamente relacionado à geração e fortalecimento de capacidades pessoais e sociais. Por sua vez, a democracia – processo de construção coletiva e obra sempre inacabada – se alicerça em uma sociedade civil informada, participante e responsável.
- A reforma política que se impõe para a implantação do novo paradigma de governo requer o fortalecimento do Poder Local através do deslocamento de poderes e responsabilidades da esfera nacional para os diversos planos locais - onde os cidadãos vivem, participam, decidem e fiscalizam. Em 2006, pela primeira vez na história, mais da metade da população mundial estará vivendo em áreas urbanas. As cidades que crescem hoje mais rapidamente estão nas áreas mais pobres do mundo. Em 2015, 4/5 das cidades com mais de cinco milhões de habitantes estarão nos países em desenvolvimento. Apenas se as instâncias representativas locais assumirem novo protagonismo – maiores poderes e responsabilidades – governos municipais e cidadãos poderão dar efetivo combate ao desemprego e à pobreza e promover a prosperidade.
- A agenda de mudanças deve estar centrada na reforma democrática do Estado – em todas as esferas e níveis de poder -, garantindo que ele seja aberto à participação, livre de interesses privados restritos, submetido ao controle da sociedade civil e estruturado para atuar com agilidade, transparência e capacidade de enfrentar os desafios da contemporaneidade. Importante nesse sentido é a criação de espaços institucionais e ambientes sociais favoráveis em que distintos atores e forças sociais com interesses diferentes possam estabelecer relações de novo tipo – isto é, parcerias apoiadas em forte sentimento de identidade e autoconfiança, valorização dos ativos que toda a comunidade possui e mobilização de suas potencialidades existentes em estado latente.
- A reforma democrática do Estado implica também a eliminação de toda forma de discriminação, a defesa da equidade social, a afirmação de políticas de distribuição de renda, propriedade, conhecimento e poder; e a importância da política de desenvolvimento científico e tecnológico.

- Desenvolvimento não se resume à economia. Engloba as dimensões social, cultural, ambiental e físico-territorial, político-institucional e científico-tecnológica. Fenômeno complexo, o desenvolvimento deve emergir da participação cidadã, do empreendedorismo coletivo, das parcerias amplas entre Estado, mercado e sociedade civil em que a participação não seja meramente protocolar ou delegativa. Enfim, deve resultar de uma sociedade radicalmente democrática, de um movimento endógeno - de dentro para fora, de baixo para cima - com base nas capacidades das pessoas e nos recursos das comunidades, em que a sociedade civil tenha um papel estratégico.
- É necessário que essa concepção do desenvolvimento esteja marcado pela maior consciência da importância de colocar o emprego como o ponto principal da formulação de políticas públicas. A inserção laboral é a primeira política social dentre todas. Dados da OIT confirmam que a redução da pobreza só pode ser alcançada através da criação de mais e melhores empregos. O desemprego no mundo aumentou em 2005, evidenciando que o forte crescimento econômico não pode compensar o aumento na quantidade de pessoas que procuram trabalho, sobretudo entre o grupo cada vez mais numeroso de jovens desempregados - quase metade dos desempregados são jovens entre 15 e 24 anos. O maior incremento do desemprego foi registrado na América Latina e no Caribe, onde também diminuiu o percentual de mulheres ativas no mercado de trabalho. Elas constituem hoje cerca de 40% da força de trabalho no mundo, mas a disparidade entre mulheres e homens no emprego pouco se alterou na última década e continua expressiva.
- Também devem ser buscadas alternativas para que seja alcançado um maior equilíbrio territorial do desenvolvimento. Uma região ou estado com grande número de municípios e acentuada heterogeneidade deve priorizar ações que estimulem o crescimento endógeno e a formação de arranjos produtivos locais, principalmente aqueles intensivos em mão-de-obra, mas também os de base tecnológica.
- As regiões não podem ser tratadas como territórios passivos a serem dotados de infra-estruturas e serviços. Devem ser considerados como um ativo da economia, do bem-estar social, da sustentabilidade ambiental e da democracia e, portanto, devem valorizar-se e desenvolver suas próprias estratégias. É no território que as populações têm a possibilidade de construir ao longo de sua história uma identidade com significado positivo e forte simbologia. E é esse sentimento de identidade que permite às suas atuais gerações atuarem com personalidade própria no mundo globalizado, fator chave para o seu progresso econômico e social, pois dessa característica decorre a autoconfiança para ampliar horizontes, incorporar novos elementos culturais e tecnológicos e aceitar novos desafios. Esses são ingredientes fundamentais para a construção coletiva do desenvolvimento humano: um sentimento de identidade aberto e pluralista.
- Para caminhar na direção da construção da governança democrática, são necessários partidos e governantes com um perfil político aberto, gerador de idéias, negociador, participativo, comunicador, capaz de anteciparse ao impacto que os fatos vão ter

nas emoções e sentimentos das pessoas. É preciso, como diziam os republicanos clássicos, eleger os mais virtuosos, entendida a virtude cívica não como santidade, mas como capacidade para saber governar e construir consensos. Precisa de espaços deliberativos para aprendizagem e construção dos interesses gerais (públicos), que não existem em estado puro e nem podem ser impostos, mas se compõem a partir das interações de interesses privados.

Tais concepções têm servido como referência para iniciativas, programas e experiências inovadoras de promoção do desenvolvimento e fortalecimento da democracia – porque ampliam os espaços dos cidadãos nos processos de tomada de decisão em todos os aspectos da vida social. Iniciativas que procuram articular diferentes interesses em projetos complexos de desenvolvimento tendo como fundamento a concepção de que numa sociedade cada vez mais interdependente cabe ao governo democrático promover e fortalecer sua capacidade de organização e ação. Em síntese, a democracia em si mesma é fator chave para o desenvolvimento em uma sociedade caracterizada crescentemente pela interdependência.

Se assim é, contudo, não há como deixar de ampliar a pauta que estamos tratando até aqui e nela incluir de forma explícita a discussão sobre a crise de legitimidade por que passam as instituições políticas em nível global, especialmente os partidos políticos. Afinal, a outra face dos avanços que vimos discutindo na maneira de organizar e gerir o Estado - para que ele possa viabilizar aquilo que é pactuado na política - é a necessidade de reconstruir a cultura política, ou seja, a necessidade de mudar o paradigma da relação entre partidos, governos e sociedade. Até que ponto a democracia é tributária dos partidos políticos - já que o seu nascimento e desenvolvimento estão ligados ao problema da participação nas decisões políticas?

O filósofo Jürgen Habermas estabelece uma diferença entre política como formação da opinião e da vontade e política como administração.⁵ Para ele, os partidos políticos tornaram-se estatizados e sua substância democrática corroída. Passaram a agir na perspectiva do poder administrativo, deixando para desempenhar a sua função primordial de articular a formação da opinião e da vontade política apenas como campanha publicitária. Penetram de fora a esfera pública política, ao invés de atuarem a partir de seu centro. Habermas defende os partidos mais como co-atores do processo de formação da vontade política – e portanto afastados da ação como órgãos de estado -, e seus líderes como representantes populares e não chefes administrativos potenciais ou em exercício. Medidas institucionais com esta finalidade deveriam ser implementadas em todos os níveis, contrapondo-se assim à profissionalização da política, ao crescente fosso entre representantes e representados e à comercialização das campanhas eleitorais.

5 Jürgen Habermas, “Uma conversa sobre questões da Teoria Política – entrevista a Mikael Carlehedem e René Gabriels”, in *Novos Estudos – CEBRAP*, número 47, março, 1977.

Já no contexto latino-americano – e mais especificamente sobre o Brasil – além observações acima, analistas também registram a crescente separação entre governo – constituído por políticos eleitos – e administração, constituída por funcionários estáveis.⁶ Dada a fragilidade ou ausência de estratégias de governo, vem da boa administração grande parte do que interessa ao cidadão, que são exatamente os benefícios que ele pode receber do Estado, tornando a representação política cada vez menos relevante. Daí a importância que a democracia direta vem alcançando através das ong's e outras formas de participação nos processos de decisão política. Afinal, ao desacreditar do jogo partidário e eleitoral e buscar as organizações comunitárias (associações de bairros ou de vizinhos, comitês em escolas, hospitais, etc.) o cidadão está dizendo que não abre mão de participar da vida pública. O que também pode ser interpretado como uma reação ao fechamento do mundo político, à persistência das oligarquias e das desigualdades sociais, ao fracasso em controlar o poder financeiro e a corrupção.

Na verdade, a descrença na política é generalizada. Paul Hilder chama atenção para o fato de que, na maioria dos países ocidentais, os partidos políticos respondem cada vez menos às expectativas dos cidadãos e o número dos seus filiados diminui mais rapidamente ainda que a participação nas eleições. Também diminui a influência dos militantes sobre a linha política e a escolha de candidatos. E pergunta: como os partidos podem renovar o papel crucial que desempenharam no aparecimento da democracia de massas como intermediários entre o povo e o poder? Qual a capacidade de os partidos políticos proporem verdadeiras escolhas políticas a seus eleitores – além dos profissionais da política e das celebridades?

Sabemos que a gênese dos partidos está localizada naqueles países em que a forma de governo representativo foi adotada, promovendo a democratização e a inclusão de setores mais amplos da sociedade no sistema político. E a demanda de participação sempre fica mais intensa quando as transformações econômicas e sociais abalam a ordem tradicional da sociedade e ameaçam modificar as relações de poder. Dessa situação é que nascem as propostas de ampliação da gestão do poder político a setores da sociedade até então excluídos ou propostas de uma estruturação política e social diferente da própria sociedade. Não reside aí a crise atual dos partidos? Exatamente na sua incapacidade de articular propostas que ampliem a participação no quadro das transformações atuais?

Se o sistema representativo e a forma-partido tradicional não correspondem mais às expectativas da sociedade contemporânea e às dinâmicas emergentes - expansão e o aprofundamento da democracia no cotidiano dos cidadãos -, então novos desenhos institucionais precisam ser desenvolvidos para promover não somente o aperfeiçoamento da representação, mas também para criar partidos de novo tipo e mecanismos de manifestação direta dos eleitores. Neste sentido, é útil recorrer uma vez mais ao trabalho

⁶ Esta é a visão do jurista e político brasileiro Célio Borja em entrevista ao jornal O Estado de São Paulo, 16/07/2006.

de Paul Hilder,⁷ cujas observações apontam para inovações necessárias em seis grandes áreas relativas aos partidos políticos e ao processo eleitoral hoje vigente:

- **financiamento** – na medida em que os custos de campanha eleitorais crescem cada vez mais, dando margem à corrupção e à queda na credibilidade, é preciso buscar formas criativas de financiamento dos partidos - tipo contrapartida estatal para contribuições individuais ou contribuição estatal a partir de indicação do partido por parte do eleitor ou contribuinte. A subvenção pública em função de resultados eleitorais prévios deveria ser repensada, uma vez que tende a aprofundar a separação dos partidos de seus militantes e reforçar, assim, a inércia política. Pequenas contribuições individuais, por outro lado, poderiam dar aos partidos raízes mais amplas e profundas.
- **seleção de candidatos** – os profissionais da política e as celebridades têm a preferência dos dirigentes partidários no processo de designação de candidaturas. Esse fato e o sistema de financiamento de campanha limitam o número de candidatos e conseqüentemente reduz as opções políticas oferecidas aos eleitores. Além de mudanças na forma de financiamento é preciso criar mecanismos que permitam a outros candidatos se apresentarem na cena política.
- **envolvimento dos cidadãos nos partidos** – desde que os partidos se disponham a ouvir e compartilhar decisões, as organizações comunitárias podem representar uma renovação de baixo para cima. De fato, as lideranças comunitárias podem ter um papel importante na mobilização dos partidos e no seu relacionamento com a sociedade, uma vez que são os mais acessíveis na hierarquia do poder. Por outro lado, existem os movimentos sociais que, à margem dos partidos, assumem posições políticas – mobilizam e apresentam plataformas políticas -, ocupando o espaço vazio junto à sociedade deixado pelos partidos em sua trajetória de aproximação do Estado.
- **políticas públicas e governança** – quanto mais as pessoas acreditarem que os mecanismos de consulta em processos de formulação de políticas públicas terão seus resultados respeitados, mais elas confiarão nos partidos e em seus líderes e mais envolvidas elas se sentirão. É necessário, contudo, que as consultas internas aos partidos sejam bem estruturadas e baseadas em debates verdadeiros, sem o que a democracia direta corre o risco de reduzir a política à decisão de uma multidão. Um referendun organizado de modo adequado, por outro lado, pode ser um bom caminho para a renovação da democracia no partido. É preciso, contudo, que exista uma abertura e uma renovação, isto é, mais sensibilidade em relação ao que acontece na sociedade, pois sabemos que seus manifestos programáticos são quase sempre peças de campanha rapidamente esquecidas e seus mecanismos de consulta e workshops se ressentem de transparência e são em geral dominados por tecnocratas. Há na verdade uma tensão entre o processo de consulta popular

7 Op. cit

e o poder da direção partidária, agravado pelo fato de a militância em geral não ser representativa da população. Exemplo disso é a lentidão dos partidos em desenvolver campanhas e redes de influência internacionais, espaço hoje ocupado pelas ong's e empresas. É preciso que os partidos sejam mais abertos e ousados para ir além da sua militância e envolver ao máximo as organizações de base comunitária na definição de políticas públicas. Esse envolvimento comunitário, contudo, parece funcionar melhor no nível local do que em outras esferas de governo.

- **representando e comunicando com os cidadãos** – em partidos abertos, representação e comunicação convergirão para um diálogo permanente. Não basta mais os candidatos dizerem quem são e o que farão. É preciso que mantenham contato estreito com seus eleitores e, principalmente, escutem. Os meios para que isso ocorra são muitos e a internet é um dos principais. Mas aqui também cabe registrar a tensão entre a disciplina e a coesão partidárias e a liberdade do representante votar de acordo com a sua consciência ou em harmonia com os seus eleitores.
- **definindo e respondendo a valores e prioridades contemporâneos** – a política do século vinte se apoiava em grupos de interesse e sobre identidades relativamente estáveis. Os partidos sabiam quem representavam e podiam se dirigir a seus eleitores como uma massa relativamente homogênea. Hoje, ao contrário, interesses e identidades são extremamente diversificados. Esta tendência leva a partidos abertos, que devem lidar com a diferença no seu interior e dela se fortalecer. As ideologias do passado estariam cedendo lugar a “valores”, com significados diferentes para contextos distintos... identidade, raça ou religião, ou nostalgia por tradições. Vivem nas instituições da sociedade e na esperança das pessoas e no seu conjunto podem ser contraditórios – segurança versus direitos humanos, e.g. - podem ser progressistas ou conservadores, ou os dois ao mesmo tempo. Seriam, assim, a base de uma estrutura política mais maleável para uma época muito complexa, permitindo aos partidos perceber rapidamente mudanças para se adaptar e, ao mesmo tempo, influenciá-las. Nasceriam, assim, cada vez mais iniciativas partidárias sobre temas pontuais, mais partidos de protesto e mais “partidos de momento” com base no carisma e poder dos seus líderes. Ou seja, uma política super-reativa dotada de um potencial cínico e populista, assim como cívico e popular, em que o carisma teria grande relevância e a autocracia se colocaria como uma possibilidade real.

Em resumo, estamos diante de mudanças profundas dos espaços e modos da participação política: a perda do horizonte ideológico – que coloca o problema da motivação para participar -, os avanços tecnológicos dos meios de comunicação – que possibilitam às lideranças eliminar os níveis de interação intermediários – e, finalmente, o processo de individualização, que aponta na direção da auto-representação da sociedade como sociedade dos indivíduos. Nessa linha de raciocínio, o ato político não deveria ficar confinado a partidos

e a entidades ou a líderes comunitários e de classes, nem ser exclusivo a parlamentares profissionais. Com a sociedade cada vez mais atenta, atuante e reivindicadora, o ato político deveria ser entendido como responsabilidade de cada cidadão que o exerce diariamente, não somente na cabine de votação.

Evidentemente, estas questões dizem respeito mais diretamente aos velhos partidos de massa e sua relação com a sociedade. Concretamente, têm a ver com o desafio que atualmente enfrentam de se abrirem para o mundo exterior e despertar o interesse de uma cidadania cada vez mais autônoma e informada – que rejeita estruturas centralizadas e condiciona o seu interesse e a sua participação na política à possibilidade de influir verdadeiramente nas decisões.

Mas também não deixam de ter um significado para o tema da governança democrática na medida em que tanto a representação como a participação política exigem nova governabilidade centrada em governos locais fortalecidos e com mais poder de decisão.⁸ Precisamos de instituições que organizem a política, sejam elas partidos ou movimentos. É esta a reinvenção que se impõe.

8 “Fortalecer unos gobiernos locales es ... desarrollar la democracia en la era de la información, en la sociedad del conocimiento en la que se produce una emergencia y una mayor autonomía del individuo con respecto a las organizaciones, en la que la ciudadanía es más culta y reflexiva que en ninguna otra época y dispone de la misma información que los dirigentes políticos y, en consecuencia, se adapta mal a la estructura de mando centralizado de los partidos políticos. Una ciudadanía más autónoma, culta e informada exige dejar a un lado las “cosas de la política” y centrarse en la “política de las cosas”: sanidad, educación, cultura, seguridad, etc. Su interés por la política, por la participación democrática, por su implicación y responsabilización social, debe acompañarse necesariamente de la mejora de las condiciones de representatividad de los electos y, por tanto, de la influencia ciudadana en las decisiones políticas. Esto sólo se puede garantizar dotando de mayor poder a los gobiernos locales, descentralizando el poder de decisión. La consolidación de la democracia, tanto en su faceta de representatividad como de participación, exige la nueva gobernabilidad que tiene en los gobiernos locales su máximo exponente.” En Josep Maria Pascual Esteve, *La Gestión Estratégica de las Ciudades – Un instrumento para gobernar las ciudades en la era info-global*, Andalucía, Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía, 2002, pág. 75

Capítulo II.

Diez tesis sobre Gobernanza Local:

Los ayuntamientos son la clave de la modernización de las ciudades, las regiones y los países

10 tesis sobre Gobernanza Local:

Los ayuntamientos son la clave de la modernización de las ciudades, las regiones y los países

D. Josep Maria Pascual Esteve

Presidente de la Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno

Director de Estrategias de Calidad Urbana

Introducción

En este capítulo se presentan una serie de nuevas conclusiones que fueron debatidas en el congreso de AERYC (Movimiento América-Europa de Regiones y Ciudades para el desarrollo de la gobernanza territorial) en Bogotá. En cada congreso se aportan nuevas conclusiones sobre la gobernanza democrática territorial, que en caso de ser aceptadas y priorizadas se incorporan al fondo de conocimientos del Movimiento.

En este caso se aportan tesis sobre el importante papel que juegan y sobre todo pueden jugar los gobiernos locales en el desarrollo económico, social y humano en general de las ciudades, pero también de las regiones y de los países. Éste era un tema adecuado en el marco de la ciudad en que se celebró el congreso. Una ciudad que es ejemplo del importante papel que puede tener un ayuntamiento que, desarrollando una acción de gobierno que se inscribe claramente en el concepto de gobernanza democrática por la implicación de los actores urbanos y los principales sectores de la ciudadanía en las políticas de la ciudad, pueda poner en marcha a una ciudad en un entorno de guerra, y en unas condiciones políticas en que el alcalde o alcaldesa no puede presentarse para un segundo mandato, a menos que transcurra un mandato intermedio.

Las tesis se refieren al papel que el gobierno local tiene en la mejora de la capacidad de organización y acción de una ciudad, y el impacto de ésta en el desarrollo urbano. Para construir colectivamente la respuesta a los retos que una ciudad tiene planteados, el ayuntamiento debe poner en marcha un nuevo tipo de gestión que hemos denominado relacional o gestión de las interdependencias (redes), que constituye el tipo de gestión que caracteriza al nuevo modo de gobernar: la gobernanza democrática.

La gobernanza democrática territorial, es decir, la que desarrollan los llamados gobiernos territoriales: locales y regionales, fue definida en el año 2005 en el congreso de AERYC en Valencia de la siguiente manera:

“Gobernanza democrática territorial es un nuevo arte de gobernar los territorios, cuyo objeto es la capacidad de organización y acción de la sociedad, su medio es la gestión relacional o de redes, y su finalidad es el desarrollo humano”

Las tesis que se presentan a continuación son nuevas a excepción de la 6 y la 10 que las hemos incorporado para dar una mayor coherencia al texto.

1. La eficacia de la gestión local es la proximidad.

Hace muchas décadas que se conocen, en Europa, los factores de éxito de un gobierno local; las mismas que los otros niveles de gobierno se empeñan en no reconocérselos.

En 1986, en plena emergencia del modelo gerencial de gobernación, M. Thatcher encargó un estudio sobre la eficacia de los gobiernos locales británicos en la gestión de servicios de bienestar social. La finalidad de la ilustre gobernante era poder demostrar que la fragmentación municipal era un inconveniente a superar, y una mayor eficacia en la gestión justificaría una centralización de dichos servicios. Con estos propósitos encarga el informe a un reconocido gestor de centros comerciales, Sir Roy Griffiths.

El informe Griffiths, al contrario de lo que se suponía, recomendó reforzar la gestión de los gobiernos locales. Los gobiernos locales, se consideró en el informe, eran el nivel más adecuado para gestionar los servicios sociales. Las razones que expuso el informe no podían ser más emblemáticas:

- Los gobiernos locales, por ser los más próximos al entorno en el que viven las personas, son los que mejor pueden identificar sus necesidades. Nótese que no es proximidad física, sino que son las relaciones entre las personas y comunidades con su entorno social y territorial.
- También pueden desarrollar una acción más integral, coordinando diferentes tipos de servicios, para satisfacer dichas necesidades y retos de la ciudadanía.
- Por otra parte, desde el nivel local se puede organizar el voluntariado e incidir en una respuesta social más amplia a las necesidades y retos.
- Desde los gobiernos locales es más fácil coordinar los servicios y equipamientos financiados con fondos públicos con los privados y, de este modo, desarrollar una acción integral.

Las ventajas comparativas de los gobiernos locales en servicios de bienestar social son fácilmente extensibles al conjunto de servicios de la ciudad financiados con fondos públicos. Todas las ventajas señaladas tienen un denominador común: la proximidad. Pero no se trata de una proximidad física a menor distancia de la ciudadanía que lo hace más

accesible, sino de proximidad a las relaciones sociales, que permite un mayor conocimiento de las relaciones entre las personas y las comunidades con su entorno social y territorial.

Éstas son, sin duda, las ventajas de los gobiernos locales para gestionar los servicios públicos en las ciudades, y en general en los municipios mayores de 20.000 habitantes. Pero el papel más importante de los ayuntamientos, que está emergiendo con mayor fuerza en las sociedades denominadas sociedad-red o del conocimiento, es el de articulador de la capacidad de respuesta de la propia ciudad.

2. Las Ciudades y los Ayuntamientos son las claves para la riqueza de las regiones y las ciudades.

En la actualidad, después de los estudios de J. Jacobs, S. Sassen, M.Castells y tantos otros -incluidos los informes del Banco Mundial-, parece ya establecido que las ciudades son la riqueza de las naciones, y que la era info-global se asienta en el sistema mundial de ciudades. Los flujos de información, mercancías y personas, que han vuelto al planeta más interdependiente, se producen, organizan y distribuyen en las ciudades y regiones metropolitanas.

Lo que hoy debe asentarse es un paso más hacia estas tesis y afirmar claramente que es de los gobiernos locales, municipales e intermunicipales, de los que fundamentalmente depende el desarrollo de los territorios y la calidad de vida de las personas. Su papel de organizadores colectivos de las redes e interacciones sociales en el territorio es su dimensión más singular e influyente en el desarrollo económico, social y humano en general.

La modernización de España es sin duda la modernización de sus ciudades⁹. El cambio económico y social producido en España desde la década de los 80 ha sido protagonizado por las ciudades. La transformación de las ciudades españolas, y el importante papel que han tenido los ayuntamientos, se debe en buena medida a que los gobiernos locales de las ciudades han asumido la mayoría de las reivindicaciones y demandas ciudadanas más sentidas, independientemente de sus competencias propias.

En efecto, aquellas ciudades en las que sus ayuntamientos han adoptado una política de sociedad abierta y relacional con las empresas y los sectores de la ciudadanía -implicándolos en el desarrollo de la ciudad- son las que han tenido un desarrollo más importante. Unos ayuntamientos que han sido capaces de emerger por encima de sus competencias y recursos, organizando una gran acción societaria para responder a los retos y necesidades expresados por los ciudadanos han sido la clave del desarrollo urbano.

⁹ Clark, G. en "La gobernanza territorial: un nuevo arte de gobernar" (Sevilla, Junta de Andalucía, 2007).

Es cierto que el porcentaje de los recursos públicos en manos de los ayuntamientos no llega al 13% del gasto público total y es el mismo que en los inicios de la democracia; pero en España, el papel de los ayuntamientos en la transformación de las ciudades ha venido dado por el papel relacional que han adoptado con la ciudadanía y no por el volumen de recursos gestionados.

Comparándolos con ayuntamientos como los británicos, franceses y alemanes, los ayuntamientos españoles tienen una disposición de gasto público -en términos absolutos y porcentuales- notablemente inferior. Si los comparamos con países sin estructura federal o departamental, como en el caso de los países nórdicos, en que el gasto público a disposición local supera el 30%, la inferioridad de los recursos de los gobiernos locales españoles en relación a los europeos no puede ser más palpable¹⁰.

Por otro lado, si bien las competencias obligatorias de los ayuntamientos son prácticamente las mismas desde los inicios de la democracia actual en España, al final de los 70 los ayuntamientos pueden desarrollar un muy amplio abanico de competencias voluntarias superior al de la gran mayoría de las administraciones locales europeas¹¹. Los ayuntamientos españoles pueden asumir todas las competencias que no son exclusivas de las administraciones públicas del Estado y las autonomías, a condición de que consigan los recursos económicos para poderlas financiar.

Esta amplitud de competencias en relación a los recursos es, lógicamente, lo que motiva la permanente reclamación de los ayuntamientos españoles al resto de las administraciones. Pero esta contradicción es la que ha llevado a que los ayuntamientos españoles hayan tenido este papel protagonista en la modernización de las ciudades. Hoy, los gobiernos locales son los más avanzados en el nuevo tipo de gobierno que está emergiendo: el gobierno relacional. Con ello no pretendo decir que la contradicción señalada no haya que solucionarla. Al contrario, la innovación urbana y el desarrollo de las ciudades y regiones españolas a buen seguro serían mayores dotando a los ayuntamientos de nuevas y más amplias formas de financiación. Lo que estoy poniendo en evidencia, una vez más, es la premisa del pensamiento estratégico de que detrás de toda crisis se encuentra una oportunidad. Ahora bien:

¿Que es lo que ha acontecido en España para que se desarrollara esta oportunidad?

Los ciudadanos, han acudido a los gobiernos locales democráticos¹² con sus

10 Ver N. Bosch **La Financiación Local en España**. Federación Catalana de Municipios. 2000.

11 Ver Vilalta, M. (coord.). "La despesa no obligatòria dels Ajuntaments de Catalunya" (Barcelona, Diputació de Barcelona, 2003).

12 El papel de los ayuntamientos es en buena medida heredero del movimiento democrático anti-franquista. En las últimas etapas del franquismo se desarrolló en España un amplio movimiento vecinal que tenía a su vez una clara finalidad política con el restablecimiento de la democracia. El movimiento vecinal dirigió sus reivindicaciones a los ayuntamientos, más como la administración más próxima y débil del estado franquista, que como administración competencial y con recursos. Las reivindicaciones vecinales en democracia continuaron con sus demandas a la administración municipal, y los dirigentes

reivindicaciones y demandas. Éstos, al no disponer de los recursos, no han podido responder directamente -a las mismas- a través de prestaciones y servicios municipales. La falta de respuesta hubiera llevado a los gobiernos locales a su deslegitimación, pero buena parte de ellos han respondido iniciando actuaciones destinadas a organizar una amplia acción en el conjunto de la ciudad para que ésta pudiera alcanzar los retos cada vez más complejos que se planteaba. En esta perspectiva, se han lanzado iniciativas desde los ayuntamientos para desarrollar, como son los planes estratégicos de ciudad compartidos con los principales actores económicos, sociales e institucionales, y también los planes sectoriales de bienestar social, educación, deportes y salud o agendas 21, con los mismos propósitos pero a nivel sectorial. También han desarrollado múltiples experiencias de participación e implicación ciudadana, procesos de cooperación público-privada etc., que sin conceptualizarlos de este modo han servido para mejorar la capacidad de respuesta ciudadana e iniciar lo que hoy se ha convenido en gobernanza democrática.

Uno de los instrumentos utilizados por los gobiernos locales para desarrollar esta política han sido los planes estratégicos territoriales. De hecho las ciudades que han tenido una mayor transformación económica y social han dispuesto de un Plan Estratégico. Este es el caso de: Barcelona, Bilbao, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza. En este escrito se señala que las evaluaciones sobre planificación estratégica urbana han puesto de relieve que la incidencia de los planes estratégicos ha sido mayor en la capacidad de organización y acción de una ciudad para que ésta pueda responder colectivamente a los retos planteados, que en la realización de los proyectos estructurantes. En este sentido, la planificación estratégica debidamente reformulada, es decir, claramente orientada a fortalecer la capacidad de organización -o si se prefiere el capital social- se convierte en uno de los principales instrumentos del nuevo arte de gobernar emergente que estamos conviniendo en llamar gobernanza territorial.

3. El Ayuntamiento más que administración deben actuar como gobierno: Nada de lo que acontece a la ciudadanía le es indiferente.

El papel jugado por los ayuntamientos en la transformación de las ciudades muestra que, efectivamente, éstos no han actuado simplemente como administración sino que lo han hecho como gobierno.

Los ayuntamientos que han transformado su ciudad, no han actuado como un nivel de administración centrado en administrar una normativa y unas competencias ligadas a unos recursos, sino que han asumido la responsabilidad sobre el presente y el futuro del territorio aunque no dispusieran de las competencias y sobre todo de los recursos para ello. Han asumido los retos ciudadanos porque han considerado que nada de lo que acontezca en su ciudad les es ajeno.

políticos democráticos asumieron este papel para no deslegitimar a los ayuntamientos democráticos.

Han asumido los retos ciudadanos y, como gobierno representativo, los han canalizado de manera que fueran asumibles. Han reivindicado y negociado con otros niveles de administración y, sobre todo, han organizado las acciones de colaboración y compromiso institucional y ciudadano necesarias para que el conjunto de la ciudad y sus actores asumieran colectivamente los retos de su municipio.

4. El Ayuntamiento más que como un gestor de recursos ha de actuar como un organizador colectivo.

El papel de los ayuntamientos que han transformado sus ciudades ha sido un papel relacional. Han actuado como organizadores colectivos para que la ciudad asumiera colectivamente sus retos y necesidades más importantes. Este papel, y también esta función relacional, será mucho mayor en el futuro, a medida que avancemos en la sociedad red o sociedad del conocimiento.

Al igual que el que hablaba en prosa sin saberlo, el gran papel jugado por los ayuntamientos en la modernización de las ciudades ha sido un papel relacional, de organizadores colectivos. Pero, así como el conocer las reglas y las técnicas de la prosa ayuda a hablar y a hacerse comprender mejor, identificar con claridad el papel de los ayuntamientos y disponer de las metodologías de trabajo e instrumentos técnicos de la gestión relacional sin duda permitirá un mayor impacto de los mismos en el progreso de los territorios y el bienestar de la ciudadanía y fortalecerá el prestigio de los ayuntamientos como gobierno de los ciudadanos.

Los ayuntamientos democráticos se han visto a sí mismos como prestadores de recursos y servicios. Aún hoy éste es el enfoque mayoritario, pero es un enfoque en crisis y que reclama su cambio. El gobierno local como proveedor y gestor de recursos se inscribe en el paradigma propio del Estado protector o del bienestar que se desarrolló en Europa a partir de la finalización de la II guerra mundial. Entonces el papel de los gobiernos era intervenir en el desarrollo económico y en los procesos de equidad social, proporcionando a través del gasto público prestaciones y servicios que aseguraran el acceso de toda la población a unos objetivos de bienestar -atención sanitaria, enseñanza, servicios sociales, protección social etc.- que se consideraban deseables y posibles.

Sin duda este enfoque, más que el planteamiento anterior de “Estado mínimo” o Estado normativo y legal, contribuyó a una mejora de la calidad de vida de los sectores más populares y a una mayor estabilidad social. Pero al alcanzar el gasto público cerca del 50% del P.I.B., como acontece en no pocos países de la U.E. y por supuesto en España, e incrementarse progresivamente las necesidades y retos sociales así como su complejidad y diversidad, el enfoque del gobierno como proveedor y gestor de servicios ha entrado en una crisis estructural.

Ante este crecimiento de las necesidades muy superior al incremento del gasto público caben tres posiciones. La primera es limitar el crecimiento de estas necesidades. Esto, a parte de su difícil logro, significaría el abandonar la vía del progreso en una sociedad, puesto que éstas han avanzado respondiendo a los retos y necesidades sociales. La segunda es que el gobierno se desentienda de las nuevas necesidades ciudadanas y éstas sean satisfechas por mecanismos al margen de la intervención pública. Ello conllevaría una deslegitimación del papel del gobierno que afectaría a la base misma de la democracia política. La tercera es cambiar el papel del gobierno y que éste asuma el liderazgo democrático para organizar la respuesta adecuada del conjunto de la sociedad. Esta actividad del gobierno, y en especial del gobierno local, de mejorar las capacidades de organización social implica también la tarea de proveer y gestionar directa e indirectamente servicios. Pero la gran diferencia consiste en que la eficacia del servicio no se mesura por sí mismo, sino en función del impacto que tiene éste en el conjunto de servicios de la ciudad, y en particular, en el efecto sinérgico que pueda proporcionar a la capacidad de respuesta colectiva ante un conjunto de retos y necesidades ciudadanas.

5. La Gestión del Gobierno Local debe entenderse como Gestión Relacional.

La ciudad se define fundamentalmente por la densidad de relaciones humanas que se establecen en el espacio urbano. Lo esencial de una ciudad no es el número de habitantes que tiene, sino su densidad de población puesto que ésta es la que permite un mayor número de interacciones entre personas e instituciones. El conocimiento y la innovación, como es obvio, no son productos espaciales sino humanos, y se producen a través del intercambio de información y de conocimientos, mediante el diálogo y el debate racional y abierto. La densidad humana es la base en la que se asientan los espacios de encuentro y deliberación que generan conocimiento e innovación.

La densidad humana produce interacción, y cuanto mayor calidad, complejidad y diversidad tengan las ciudades más posibilidades de que las interacciones generen innovación y progreso. Por tanto, gestionar una ciudad es fundamentalmente gestionar sus relaciones, sus redes sociales, para orientarlas hacia el progreso humano.

La gestión relacional es el tipo de gestión pública que, en nuestro caso, llevan a cabo los gobiernos locales para incrementar la intensidad, calidad y diversidad de las interacciones entre los actores económicos, sociales e institucionales y los distintos sectores de la ciudadanía para mejorar la creatividad, la confianza, la colaboración y la cultura emprendedora y de acción cívica del conjunto de la ciudadanía, para conseguir colectivamente y de manera compartida y cooperadora un mayor desarrollo humano.

Es decir, la gestión relacional o de redes es la adecuada para que un gobierno local

-de manera consciente- asuma la mejora de la capacidad de organización y acción de una sociedad para que ésta pueda asumir los retos que se plantea.

La gestión relacional es la propia de lo que se ha denominado sociedades inteligentes, es decir, aquellas que -según palabras de A. Marina¹³- incrementan las capacidades creativas y de interacción de los ciudadanos.

Lógicamente, la pretensión no es gestionar todas las relaciones sociales -esto sería un absurdo totalitario- sino tan solo aquellas que tienen que ver con la construcción compartida del desarrollo humano. Los ámbitos privilegiados de gestión relacional entre los gobiernos territoriales y la sociedad civil son:

- Por un lado, las relaciones con los agentes con mayor capacidad de transformación del territorio, ya sea por sus recursos y competencias o por su legitimación social en conocimientos y moral. En este grupo encontramos las relaciones intergubernamentales, las relaciones con grandes instituciones, las relaciones con agentes sociales y profesionales y las relaciones con el sector económico privado.
- Por otro, relaciones destinadas a articular un entramado social y fortalecer el capital social del territorio. Éstas incluyen las relaciones con las entidades sociales y vecinales y las relaciones directas con los ciudadanos entre periodos de elecciones.

Podemos preguntarnos, si la sociedad es una configuración de relaciones sociales y siempre han existido redes sociales, ¿por qué hablamos de la gestión relacional como una novedad?. En primer lugar porque, si bien siempre han existido redes, éstas estaban circunscritas al ámbito privado y en general a actividades no claves. Además, nunca como en la era infoglobal -en especial a través del uso de Internet- se les ha posibilitado desplegar toda su flexibilidad y capacidad de adaptación de la que se desprende su idoneidad y eficacia para gestionar situaciones complejas y entornos de gran interdependencia, como los propios de la sociedad del conocimiento. Por otra parte, la gestión predominante en la historia ha sido la burocrática y vertical porque, como supone M. Castells¹⁴, a un determinado nivel de complejidad social y con un nivel tecnológico pre-electrónico las organizaciones centralizadas resultan más eficientes. Pero cuando incrementa el nivel de complejidad e interdependencia a partir de cierto umbral, y se dispone de las tecnologías electrónicas, la gestión relacional no es sólo posible, sino que resulta la más adecuada y eficiente.

13 Ver Marina, A. **La inteligencia fracasada**. (Barcelona, ed. Anagrama, 2005) Pág.144

14 Ver Castells, M. **La Sociedad Red: Una Visión Global** (Madrid, Alianza Ed. 2006), pag.28 a 30.

6. El Desarrollo Urbano se debe a la mejora de la Capacidad de Organización y Acción de una Ciudad: La Gestión Relacional es su principal instrumento.

La gestión relacional o de las interacciones e interdependencias incide directamente en el desarrollo humano de las ciudades, dado que su finalidad es la mejora de la capacidad de organización y acción de la sociedad, es decir, es un instrumento para la construcción colectiva del progreso. Veamos el tema más detenidamente:

En la actualidad, con la emergencia de la sociedad red, se ha constatado que no son las infraestructuras ni las tecnologías -ni siquiera las de la información y comunicación- el motor del desarrollo de las ciudades y los territorios. Éstas -las tecnologías de la información- impactan en la sociedad generando productividad y alto valor añadido si se insertan en la organización de redes sociales y de empresas. Este nuevo enfoque ha servido para demostrar la caducidad del anterior, y se ha podido mostrar que lo fundamental y prioritario es conseguir una mejora de la cohesión social, entendida como capacidad de organización y acción. Ésta es la que es capaz -ya sea por sí sola o sabiendo utilizar los recursos físicos y humanos a disposición- de generar no sólo un mayor crecimiento de la productividad y en consecuencia de la renta y los servicios públicos, sino del desarrollo humano en general, ya que cohesionar socialmente una sociedad exige democracia y, por supuesto, sostenibilidad. Es decir, capacidad de regeneración de recursos del entorno territorial.

La mejora de la capacidad de organización es un intangible con el mayor de los impactos en el desarrollo humano.

Por desarrollo humano (económico, social, cultural, sostenible y democrático) de un territorio, en la actualidad, se entiende, sobre todo, el alcanzar un diferencial entre lo que una sociedad hace y lo que es capaz de hacer con relación a su medio y entorno económico y social. Se puede objetar que esta definición también es válida para otros períodos históricos, lo que es absolutamente cierto. Pero el predominio del enfoque de pensamiento de la sociedad industrial y de los gobiernos gestores y proveedores que atribuía el desarrollo económico a las infraestructuras y los equipamientos restaba importancia o dificultaba la visualización de otros factores que en la actualidad podemos identificar. Con los anteojos de la antigua concepción del desarrollo no se podía observar la amplitud de los factores de desarrollo y, en especial, la importancia de la capacidad de transformación de la propia sociedad. Como diría A. Einstein, es preciso un nuevo enfoque para conseguir un avance en ciencias, en este caso, en la teoría del desarrollo.

Las infraestructuras y las tecnologías, digámoslo con claridad, son importantes para el desarrollo económico, pero no son estrictamente necesarias ni en absoluto son suficientes. El desarrollo depende de la capacidad de organización y acción de una sociedad. Es decir, de

la capacidad de articular su potencial humano y el capital físico hacia finalidades y objetivos de progreso ampliamente compartidos. En tanto existe una capacidad de organización adecuada, es posible identificar los proyectos de capital físico adecuados para mejorar su competencia y la generación de valor. El esquema es el siguiente¹⁵:

Ahora bien ¿Cuáles son los factores estructurantes de la capacidad de organización y acción o, lo que es lo mismo, de la construcción colectiva del desarrollo humano?. A mi entender hoy ya podemos identificar los siguientes factores¹⁶:

DESARROLLO TERRITORIAL

CAPITAL FÍSICO Y HUMANO

CAPACIDAD DE ORGANIZACIÓN

- Existencia de una estrategia compartida entre los principales actores. Una estrategia integral e integradora con claros compromisos de acción en permanente actualización, centrada en el bienestar de las gentes y en base a los intereses de los principales actores.
- Un modelo de interacción social entre los principales actores que:
 - Sea adecuado a los retos y exigencias del desarrollo contemporáneo, que permita enfrentar los conflictos inevitables con flexibilidad y confianza en llegar a acuerdos de mutuo beneficio.
 - Sea adecuado a las correlaciones de fuerza o equilibrios de poder entre ellos.
 - Se asiente en configuraciones mentales o culturales que promuevan el respeto y el conocimiento mutuo, y se orienten a la acción a partir de compromisos mutuos.

El modelo de interacción entre los agentes económicos, sociales y políticos es clave para la determinación de la estructura productiva de cualquier región o país. La inflexibilidad del modelo y un cooperativismo entre pocos en el que se “somete” a la mayoría, produce inseguridad y con ello la ausencia de visión a medio y largo plazo, así como el uso de tecnologías que utilicen poco capital fijo. Un modelo abierto y flexible favorece la confianza y la apuesta empresarial y social que se traduce en un importante desarrollo económico y social.

15 Pascual Esteve, J.M. en **La Gestión Estratégica de las Ciudades: Un instrumento para Gobernar las Ciudades en la Era Infoglobal**. (Sevilla, Junta de Andalucía, 2002).

16 Para una mayor explicación ver Pascual Esteve, J.M. **La Estrategia Territorial como inicio de la Gobernanza Democrática**. (Barcelona, ed, Diputación de Barcelona (Área de Promoción Económica), 2007).

- La presencia de redes de actores para el desarrollo de proyectos clave y complejos. Los proyectos en red permiten articular esfuerzos de distintos actores públicos y privados al ser capaces de combinar los distintos intereses y retos de objetivos comunes y socialmente útiles.

La estrategia territorial exige el compromiso de acción por parte de los principales actores del territorio para desarrollarla. Pero desde una posición de actores entendidos como organizaciones coherentes en sí mismas, con relaciones entre ellas a menudo conflictivas, hasta llegar a compromisos de acción concretos se necesita un proceso de construcción de las redes, desde una situación de partida diferente en cada territorio, hasta situar las relaciones entre los ámbitos público y privado, entre Administración y sociedad en el terreno de la corresponsabilidad.

Este proceso de mejora relacional¹⁷ debe tener un tratamiento coordinado pero, lógicamente, diferenciado del proceso de definición de la estrategia territorial. El resultado del proceso es conseguir la identificación de una estrategia concreta con un compromiso claro de acción.

- Una cultura de acción y compromiso cívico alejada tanto de la cultura de la satisfacción como de la queja, como del burocratismo y del nihilismo. La cultura de acción debe proporcionar:
 - Un sentimiento de pertenencia e identificación con la ciudad o región. Disponer de un sentido colectivo abierto, no cerrado.
 - Actitud abierta, tanto a la innovación como a la integración social y cultural de nuevas gentes y a la inserción en estrategias territoriales más amplias que el propio municipio, la propia región y nación.
 - Ilusión realista en el futuro, que permita ver más allá de las realidades si éstas son negativas (“Queremos promesas, no más realidades” decían en Argentina en la última crisis económico-financiera) y que genere expectativas racionales a la inversión de capitales y en esfuerzo humano.
 - Legitimación y reconocimiento social a la figura de la persona e institución promotora.
 - Respeto y confianza en la actuación de los otros actores que es la base para la generación del capital social.
- El soporte social y la participación ciudadana. Las estrategias y los principales proyectos estructurantes deben disponer de un importante soporte social, y éste será más efectivo si se impulsa y garantiza la participación ciudadana entendida en dos sentidos: como garantía de que son templados sus principales retos y expectativas en las estrategias, y como condición para su responsabilización e implicación social productora de capital social.
- La existencia de liderazgos formales e informales entre los actores institucionales clave, capaces de aglutinar y representar a la mayoría de los intereses, con capacidad

17 Ver al respecto Mendoza, X. “Las transformaciones del sector público en las sociedades avanzadas: Del Estado del Bienestar al Estado Relacional”. Papeles de Formación de la Diputación de Barcelona (1996) y Vernis, A. “La relación público-privada en la provisión de servicios sociales”. Papeles de Formación. Ob. cit. (1995)

de pacto y de respeto institucional a sus decisiones. El liderazgo principal debe corresponder, como hemos señalado, a la institución más democrática, es decir, la escogida por toda la ciudadanía, de lo contrario nos encontraríamos con un liderazgo corporativo. A partir del mal no es posible construir el interés general, puesto que se reduce el corporativo. Como señala J. Subirats, “el grado de liderazgo de las instituciones representativas en el proceso de gobernanza de las comunidades, derivará de su capacidad para implicar al resto de actores, agentes y personas presentes en la sociedad en la construcción de un modelo de futuro compartido”¹⁸.

- La articulación de políticas regionales y locales. Se trata de concebir la región como sistema de ciudades y municipios, con la capacidad de:
 - Combinar las políticas regionales y locales con objetivos e instrumentos en el conjunto del territorio, con las estrategias locales capaces de dar especificidad e integridad al conjunto de acciones, fortaleciendo la cooperación pública y la colaboración ciudadana.
 - Articular los municipios no a partir de una organización territorial fija, sino de manera flexible y adaptable en función del proyecto-red. Es decir, de los territorios que abarca el desarrollo del proyecto.
 - Disponer de reglas de juego formales e informales que pautan la interacción entre administración regional y las municipales, así como las intermunicipales.
- La habilidad de una ciudad para posicionarse hacia el Futuro. Es decir, la capacidad de anticiparse a los nuevos retos, renovando permanentemente la estrategia, generando nuevos proyectos y dando nuevos enfoques a temas sociales.

El gobierno local tiene dos vías para generar un entorno que favorezca la calidad en la gestión de las relaciones sociales e incidir así en la mejora de la capacidad de organización y acción. Una, mediante el contenido de sus políticas en la ciudad. Y la otra, a través de técnicas específicas de gestión relacional o de redes.

Los contenidos de las políticas públicas que favorezcan la compactación o densificación del suelo urbano, espacios públicos de encuentro ciudadano, polivalencia de funciones (residencial, comercial, negocios, deportivo, cultural, etc.) en todo el territorio de la ciudad, la complejidad de las funciones urbanas y diversidad social en los barrios, las políticas de respeto y equidad social, el deporte y la cultura para todos, la seguridad en el espacio público, etc., sin duda favorecen la densidad y la calidad de intercambios.

Las técnicas de gestión relacional más importantes son: la planificación estratégica, la gestión en red de proyectos, las técnicas de planificación y gestión en red de proyectos, las técnicas de participación ciudadana que tienen por objetivo la implicación y responsabilidad de la ciudadanía, las técnicas de negociación relacional y las de mediación, gestión de

18 Subirats, J. “¿Qué gestión pública para qué sociedad?. Una mirada retrospectiva sobre el ejercicio de la gestión pública, en la sociedades europeas actuales” en Instituto de Gobierno y Políticas Públicas. UAB.

cultura ciudadana y del patrimonio intangible, entre otras¹⁹.

7. La política local importa: Los gobiernos locales son el capital político del desarrollo Urbano.

En el desarrollo de una ciudad se han identificado cinco tipos de capitales: el capital físico, el económico, el humano, el social y recientemente se añade también el capital ético²⁰.

Por capital físico se entienden las infraestructuras, la calidad del medio ambiente, la configuración física del territorio y la ordenación del espacio urbano. El capital económico denomina la capacidad de generar y atraer inversiones de un territorio, la competitividad de sus sectores productivos, las dotaciones en tecnologías. Por capital humano se entienden la formación de los recursos humanos y la capacidad de emprender e innovar de los mismos. El capital social se relaciona con la capacidad de relacionarse con confianza, de asociarse para fines de bien común. Por capital ético se entienden los valores y actitudes que deben presidir una sociedad para que se generen unas interacciones intensas y de calidad entre la ciudadanía y los actores sociales.

Estas distinciones sobre los capitales del desarrollo territorial y urbano tienen un interés analítico y deben ser entendidos de manera interactiva entre ellos. Una visión fragmentada es sencillamente inadecuada por irreal. El capital ético está estrechamente relacionado con el capital social puesto que las relaciones se establecen en base a intereses y se sustentan en valores y actitudes. Éste, el capital social, en la perspectiva de la sociedad red, es el fundamental porque las relaciones entre los agentes sociales y económicos son el factor determinante de la competitividad de las empresas y de los sectores económicos.

La concepción de la capacidad de organización y acción arriba expuesta es diferente aunque compatible con la de los capitales. La capacidad de acción nos remite a la acción societaria consciente para que un territorio sea capaz de organizar mejor sus factores dados, físicos y humanos, para generar un mayor valor añadido. La clave es la gestión relacional para generar capital social o relacional. Pero es obvio que las relaciones se establecen en un medio físico y humano que condiciona, aunque no determina el resultado en términos de progreso.

La capacidad de organización, por otra parte, depende, como se ha señalado, de un liderazgo. Es decir, de la existencia de un actor o actores que asumen incrementar las capacidades sociales para responder a los retos urbanos y territoriales en general. Desde una perspectiva democrática es deseable que el liderazgo lo asuma la entidad política más representativa de los ciudadanos, en tanto que ciudadanos (no como empresarios,

19 Ver Pascual Esteve, JM. 12 Tesis sobre Gobernanza en **El nuevo arte de gobernar las ciudades y las regiones** (Sevilla, Junta de Andalucía, 2007).

20 Ver La Estrategia de Valencia 2007-2015. www.ceyd.org

trabajadores, universitarios etc.): el ayuntamiento. De lo contrario nos encontraríamos con un liderazgo corporativo.

Que el ayuntamiento asuma este liderazgo no es sólo deseable. Ya se ha señalado que en las ciudades españolas en que lo ha asumido, el resultado no ha sido únicamente su desarrollo económico y social sino también, en gran medida, la modernización del conjunto de España.

En definitiva, la política importa y mucho para el desarrollo urbano y territorial. Expresado en términos de capitales para el desarrollo, debemos añadir un nuevo capital fundamental: el capital político. Un capital político que, puesto al servicio de los ciudadanos, es capaz de mejorar la capacidad de organización y acción e incidir en el desarrollo urbano y territorial.

En conclusión, el ayuntamiento, en su papel de organizador colectivo, es el capital político necesario para el desarrollo humano de una ciudad.

8. El político local electo debe ejercer un nuevo tipo de liderazgo democrático: El liderazgo relacional o habilitador.

La mejora de la capacidad de organización, es decir, la construcción colectiva del desarrollo urbano, requiere que el político local -y particularmente el alcalde- ejerza a fondo su papel de representante de la ciudad. Construir de manera compartida la ciudad requiere que una amplia mayoría de la sociedad se sienta efectivamente representada por el electo local. El electo debe construir el interés general a partir del reconocimiento y la articulación de los intereses legítimos de los diferentes sectores sociales²¹. El liderazgo representativo preciso para que el gobierno local actúe como capital político y catalizador del desarrollo es un liderazgo relacional y habilitador, que busca fortalecer las densidades de interacción entre los distintos actores. No busca, en absoluto, sustituir a la sociedad con su liderazgo y hacerla dependiente de sus propuestas y planes de acción.

El interés del líder relacional será influir en las personas para que éstas afronten sus problemas. Los líderes, en lugar de ofrecer soluciones, plantean interrogantes y, más que solucionar conflictos, su principal tarea es plantear retos colectivos.

Se ha señalado que el liderazgo relacional construye propuestas compartidas a partir de la identificación de intereses y no aspira a proporcionar programas electorales para agradar a un electorado pasivo, que elige entre productos en un mercado en el que no interviene como productor. Una oferta de productos que no se base en el conocimiento profundo de intereses, necesidades y deseos de la ciudadanía, convierte la dinámica política en

²¹ Justamente su carácter democrático y representativo vendrá dado por su capacidad de representar a más sectores sociales y muy en especial a los sectores sociales que se encuentran en situación de exclusión social.

crecimiento desmesurado e imposible de propuestas que no “satisfacen” a nadie y que, en una época de pocos recursos, deslegitiman la política electoral. El crecimiento por el crecimiento, como señala F.Capra²², es el crecimiento cancerígeno (también en términos de propuestas electorales) que mata a la propia clase política y, con ella, a la democracia.

Un símil deportivo puede servir para ilustrarlo. El liderazgo habilitador es el jugador que construye el juego de su equipo para que todos los jugadores saquen el máximo rendimiento de si mismos. En cambio, el dominador es aquel jugador que todo el equipo juega para él, para que sea decisivo. Por ello, el liderazgo dominador cree que los miembros de su equipo tienen poca valía y necesita que todos se pongan a su servicio, aunque sea por el fin colectivo de ganar.

A menudo se ha entendido el liderazgo como aquella situación en la que una persona tiene la capacidad de expresar las necesidades y sentimientos de la colectividad, hacer propuestas, diseñar el futuro de la colectividad y asumir todo el riesgo de su realización, y de este modo la ciudadanía sigue confiando en ella. Es la figura del líder “caudillista”. En situaciones de crisis aguda este liderazgo puede ser posible, pero en absoluto es deseable por sus connotaciones autoritarias y porque implica una situación de desorganización social o comunitaria. Por otra parte, en una sociedad que avanza en la era de las redes y del conocimiento, este tipo de liderazgo es del todo inadecuado, produce graves fracturas en el sistema de relaciones sociales y dificulta la constitución de redes.

El líder representativo también necesita expresar los retos, emociones y sentimientos de la ciudad, pero lo hace a partir de la interrogación de la consulta, es decir, de la construcción colectiva. Entiéndase bien. En la búsqueda del diálogo, la consulta, la participación, sin disponer de ideas y generar emociones y sentimientos.

Su liderazgo consistirá en saber identificar la visión de futuro y saber convencer y conmovir a la ciudadanía, pero estas características, propias del liderazgo, las obtendrá, al contrario del líder “caudillista”, del diálogo y la consulta. Será una construcción colectiva en la que ha jugado un papel facilitador, pero que sin duda él es capaz de representar esta visión y generar sentimientos y acciones colectivas. De lo contrario no podrá liderar dicha colectividad.

La buena actuación de un líder representativo se mide en función de que una vez finalizada la acción haya incrementado el nivel de organización e implicación ciudadana. Al contrario, un liderazgo dominador evaluará su acción en función del aumento de su influencia y dominio entre la ciudadanía.

Para el líder electo relacional, como hemos señalado, nada de lo que acontece en su ciudad

22 Capra, F. **La trama de la vida** (Barcelona, Ed. Anagrama, 1998).

le es ajeno. Está claro que, en la mayoría de los casos, los retos que preocupan a la ciudadanía no serán una competencia municipal obligatoria y el ayuntamiento no dispondrá de recursos para afrontarlos. Pero sí puede actuar de interlocutor de su ciudad frente a otras administraciones, facilitar la implicación de actores privados y de amplios sectores de ciudadanos interesados y organizar la respuesta ciudadana para obtener los resultados esperados.

El líder representativo construye consensos y forja pactos y alianzas. Y obtiene el soporte e implicación ciudadana a partir de lograr la expresión de las necesidades y retos de la ciudadanía y asumirlas como su representante electo.

El liderazgo político en gobernanza persigue una ciudadanía activa. La principal finalidad de su actuación es mejorar las capacidades de actuación.

Fijará los objetivos políticos de tal modo que sus resultados impliquen al conjunto de la ciudad. No sólo se fijará en las competencias legales o en la disponibilidad de recursos municipales, sino en objetivos de desarrollo humano en los que todos los sectores ciudadanos tengan responsabilidades.

Su éxito político consistirá en presentar los avances conseguidos en el municipio, más que en el cumplimiento de unas propuestas electorales que nadie controla.

Siguiendo con el ejemplo deportivo, el líder representativo fijará el éxito en la posición que obtenga su equipo en la tabla clasificatoria. Mientras que el dominador/sustituidor sólo se fijará en sus resultados personales -goles, encestes, tiempos, etc.- ya que el resultado del equipo es menos importante al depender de sus resultados personales.

El liderazgo representativo, es decir, relacional y habilitador, tiene en su haber el hecho de que el ciudadano atribuye al alcalde o alcaldesa todo lo que acontece en la ciudad. Sea positivo o negativo. Sea de competencia municipal o no. La ciudadanía atribuye al alcalde o alcaldesa las responsabilidades por acción u omisión. Para la ciudadanía es de difícil identificación el proveedor de un equipamiento o servicio público en el entramado competencial existente. Es más fácil que muestre su satisfacción en función de temáticas generales de ciudad: movilidad, medio ambiente, espacios públicos, empleo, práctica deportiva y oferta cultural. Todos aspectos importantes de la vida cotidiana con gran capacidad de producir bienestar, pero en cuya producción están implicados muchos actores. Justamente la tarea del gobierno local es gestionar sus interdependencias para organizar colectivamente dicha producción de bienestar.

9. Los Ayuntamientos, como gobiernos de la ciudad, tendrán un mayor protagonismo en la sociedad red.

Los Ayuntamientos, por su incidencia en el desarrollo humano de las ciudades y los países, sin duda pueden ganar un mayor protagonismo como nivel de gobierno. Pero además, la gestión relacional o de redes es la propia de la sociedad red o sociedad info-global.

Los ayuntamientos son el gobierno que dispone de mayores facilidades y oportunidades para desarrollar la gestión relacional de la sociedad. En primer lugar porque, como hemos visto, ya lo ha estado realizando aunque sin saberlo. Por otro lado, está su proximidad al entorno en el que se configuran las relaciones e interacciones sociales que le permite un mejor conocimiento de las mismas y una mayor facilidad y eficacia en la intervención. Los gobiernos locales, además, son los más transparentes y controlables por la ciudadanía, lo que, si se hace bien, facilita la generación de confianza en la promoción de las acciones societarias.

Que los gobiernos locales asuman este protagonismo depende de su capacidad para mostrar los resultados y de su capacidad de hacer valer sus intereses y las posibilidades de su reconocimiento institucional y de las mayores competencias y recursos que logren poner a su disposición.

Es cierto que unas mayores competencias y recursos, y un mayor reconocimiento institucional, posibilitan una mayor incidencia de los ayuntamientos en sus ciudades, además de una mayor legitimidad y reconocimiento por parte de los distintos sectores de la ciudadanía. Todo ello ayuda al liderazgo político local y a su contribución al desarrollo humano. Ahora bien ¿Qué es primero, el reconocimiento institucional o el desarrollo de la gestión relacional por parte del ayuntamiento?. Sin duda hay que inclinarse porque los ayuntamientos, en las condiciones más o menos favorables en las que se encuentren, deben optar por la gestión relacional. Deben asomarse por encima de sus competencias y recursos, visionar el conjunto de la ciudad e intentar poner en marcha la gestión relacional para mejorar la capacidad de su ciudad para responder a los retos de futuro. Sólo de este modo, y siendo capaces de dinamizar las ciudades, podrán hacer valer su importante papel en el desarrollo humano en el contexto de la sociedad red. Lo contrario significa una actitud reivindicativa en el vacío que no aporta pruebas de su potencial como nivel de gobierno.

A menudo se llega a lo que en lógica se denomina una falacia. Es decir, se plantea que los ayuntamientos no tienen reconocimiento social para realizar la gestión de redes o de las interdependencias sociales por la falta de competencias y recursos, y se sigue que la ausencia de reconocimiento de su papel en la sociedad es lo que más dificulta la obtención de reconocimiento institucional y mayores competencias y recursos. La falacia debe romperse por el lado de iniciar la gestión relacional o de las interdependencias. Los

alcaldes y alcaldesas deben tener claro que el papel del ayuntamiento como catalizador del desarrollo urbano siempre existe. Lo que cambian son las circunstancias en las que tiene que ejercer este papel, el cómo está condicionado, el que es intrínseco al papel del gobierno local en una sociedad de redes.

10. Los gobiernos locales deben insertar sus estrategias urbanas en el contexto metropolitano y regional.

En la perspectiva de la gestión de las interdependencias de los actores en el territorio, es de gran importancia el insertar la estrategia local en el marco del sistema regional de ciudades y municipios. A su vez la definición del marco estratégico regional a partir de las estrategias urbanas, buscando su complementariedad y sinergia es, sin duda, la situación deseable y también posible. El hecho de que encontremos pocos ejemplos de esta relación entre las estrategias regionales y urbanas se debe, fundamentalmente, a que entre los gobiernos territoriales ha prevalecido el esquema de centralización-descentralización de competencias y recursos. Este esquema, propio del modelo de gobierno proveedor y gestor, provoca un conflicto de ganar-perder entre gobiernos que dificulta su colaboración.

En un enfoque de gobernanza lo importante es la realización de los objetivos de desarrollo humano que se sitúan en el conjunto del territorio. La articulación de las estrategias de los actores, a partir de sus responsabilidades competenciales y recursos para conseguirlos, adquiere prioridad sobre la distribución de las mismas entre administraciones en un momento dado. El dominio de perspectiva de la gestión de las interdependencias para la realización de objetivos, por encima de la distribución de competencias, favorece situar lo que une a los gobiernos por encima de lo que les separa, de ahí que se den avances sustanciales en la colaboración en los lugares en los que se practica.

Las razones por las que es no sólo conveniente sino necesario integrar las estrategias de desarrollo urbano de los gobiernos locales en el sistema regional de ciudades son las siguientes:

- El mayor protagonismo económico de las políticas de los gobiernos regionales: infraestructuras y servicios, de promoción económica, empleo, formativas, culturales y sociales propias, Las políticas regionales emergen como resultado del proceso de coordinación y sobre todo de homogeneización progresiva en el ámbito internacional (Unión Europea, MERCOSUR, pero también a través de las políticas financieras del F.M.I o del Banco Mundial, o arancelarias de la O.M.C, etc.) de las políticas macroeconómicas que están en manos de los gobiernos del estado-nación. De este modo éstos pierden su principal instrumento económico y, con ello, importancia relativa tanto ante los gobiernos supranacionales como ante los regionales.

- La ciudad competitiva, en el sentido de competente propiamente dicho, en la era de la info-**globalización es la “ciudad región”**. O mejor dicho, “las ciudades región”, es decir, las redes de ciudades y municipios que se configuran en el ámbito territorial de la región. Los actores de las cadenas productivas, de los “clusters”, de los sectores claves o emergentes de una economía local no se localizan de manera habitual en un solo municipio -o incluso metrópolis- sino que se localizan en ámbitos espaciales regionales. Constituyen una constelación de actores públicos y privados y de territorios a los que hay que dotar de una siempre renovada capacidad de organización y acción para producir riqueza.

Por otra parte, las características del desarrollo económico contemporáneo implican la especialización flexible de las empresas en un segmento del proceso productivo, para así poder innovar permanentemente y adaptarse a las exigencias cambiantes de la demanda. Este proceso de especialización conlleva la externalización de funciones productivas en el entorno, tanto de otros segmentos productivos como de servicios avanzados: Marketing, asesorías fiscales y financieras, comunicación, etc. La competitividad de cada empresa depende de la calidad de empresas de producción y servicios y de administraciones de su entorno.

Las empresas, las organizaciones y las instituciones que intervienen en una cadena productiva se localizan en enclaves geográficos diferentes y se entrelazan atravesando territorios, en ocasiones a nivel internacional pero sobre todo a nivel regional, y sectores productivos con clasificación distinta como actividad económica.

Ello implica, además, a nivel del conjunto de la cadena productiva o rama de actividad, la necesidad de una coordinación y búsqueda de efectos sinérgicos de las funciones de investigación, tecnología, formación y producción que ejercen diferentes actores desde municipios distintos.

Una estrategia de competitividad económica, consecuentemente, tendrá como finalidad el fortalecer la capacidad de organización e innovación de esta red regional de actores y ciudades.

- El gobierno regional es el más capacitado para gestionar la interdependencia de ciudades y municipios que aseguran en un futuro la calidad de vida de la población. Las ciudades, en tanto nodos de innovación, formación, cultura y logística, son las que producen, distribuyen y organizan los flujos económicos y sociales entre territorios cada vez más alejados, que es lo que constituye la globalización. Las ciudades son la riqueza de las naciones, efectivamente, pero, como se ha señalado, no la producen solas de manera autárquica, sino a través de la interacción con otras ciudades y otros municipios, en no pocas ocasiones, relativamente próximos en el territorio. En este sentido, la proximidad relacional más adecuada para dar un carácter consciente y sinérgico a las redes de ciudades es, sin duda, el gobierno regional, por ello es el principal depositario de la responsabilidad de intentarlo.

Las ciudades se relacionan en diferentes ramas de actividad en el territorio regional y nacional y entran, en no pocos casos, en relaciones de complementariedad y competencia con otras ciudades a nivel macrorregional e internacional; se trata de promover el intercambio de información entre las distintas ciudades y diferentes actores y fomentar la innovación en el conjunto de la red y articular una estrategia compartida, complementaria y sinérgica, haciendo posible que los medianos y pequeños municipios se vinculen mejor con las ciudades con mayor capacidad direccional.

Lejos de intentar controlar a los actores, y en especial a los ayuntamientos, los gobiernos regionales con planteamientos horizontales y respetuosos de la autonomía municipal, en base a una estrategia de negociación relacional basada en el “yo gano, tú ganas” y en el “yo hago, tú haces”, deben abrirse a los ayuntamientos y a los distintos actores que actúan en el territorio para que formen una red. Una red articulada de ciudades y municipios multifuncionales instaurada en la autonomía, en la toma de decisiones responsables. Las decisiones responsables son propias de unas ciudades y municipios que han analizado su entorno y han identificado con objetividad los intereses propios en la configuración de la constelación de intereses de los actores. De este modo, es habitual que la colaboración aparezca como la principal ventaja competitiva de los actores públicos y privados de la red. Todo lleva a una gestión más avanzada del territorio.

Los gobiernos regionales son, en definitiva, los que con mayor facilidad y legitimidad pueden crear el marco para que las ciudades y municipios -en función de los flujos existentes y posibles- encuentren las complementariedades y establezcan una sólida cooperación para desarrollar proyectos estructurantes de interés mutuo.

A su vez, un gobierno regional debe gestionar sus proyectos competenciales en la perspectiva de fortalecer los sistemas de ciudades de la región. En este sentido, los principales objetivos que persigue un gobierno regional son:

- Garantizar el acceso externo con respecto a los principales centros económicos, sociales y políticos del entorno macro-regional en el que se encuentra.
- Aumentar la movilidad interna sostenible, en especial a través del transporte público.
- Preservar la calidad ambiental de una manera integral que asegure un desarrollo sostenible.
- Promover la igualdad de oportunidades sociales, educativas y de empleo a toda la población sin discriminaciones.
- Fortalecer la capacidad de gobierno de las ciudades y municipios en general.
- Promover una estrategia de ordenación y articulación de los sistemas de ciudades y áreas metropolitanas.
- Facilitar una oferta de vivienda asequible, así como de servicios de salud, sociales, culturales y educativos que permitan garantizar los derechos sociales de la ciudadanía y el valor de uso de la ciudad para toda la ciudadanía

- Fomentar las inversiones en las economías locales y las medidas de promoción de empleo, para aumentar la generación de valor añadido de manera equitativa y sostenible.
 - Reducir los costos del suelo o frenar los procesos de especulación del valor del suelo por escasez relativa en el nodo central promoviendo la construcción de vivienda en la región, a través de la promoción de una estrategia de localización de la población en la región.
- El territorio con mayor simbolismo para la ciudadanía acostumbra a ser la región. Señalaba que el territorio no puede entenderse como un espacio pasivo, sino como un activo. Ahora es necesario añadir una propiedad más: el territorio es un lugar²³. El espacio, según la célebre expresión de M. Castells, hay que concebirlo como espacio de flujos y de lugares. Entenderemos por lugar aquel territorio que tiene una significación positiva para los ciudadanos que lo habitan. Un territorio en que la ciudadanía, a lo largo de la historia, ha construido una simbología propia que genera un sentimiento de pertenencia e identidad a la población contemporánea. El territorio es una entidad inclusiva, es decir, es el soporte físico de las relaciones sociales; precisamente por ello se integra en ellas, en el todo social, participando de la economía, de la simbología, de la educación y la cultura de una colectividad. Disponer de una identidad local, y en especial de un territorio-identidad, permite a la ciudadanía de dicho territorio actuar con personalidad propia, en la globalización. M. Castells²⁴ ha analizado magistralmente la correlación entre la globalización y la emergencia de sentimientos identitarios. Por otra parte, un sentimiento de pertenencia e identidad abierto es un factor clave del progreso económico y social²⁵, al conseguir, entre otros efectivos, el sustentar y legitimar los esfuerzos colectivos para poner en marcha las ciudades o las regiones. En este sentido, debemos tener en cuenta que las regiones constituyen no sólo una referencia identitaria de primer nivel, sino que en muchos países son el principal factor identitario (Andalucía, Asturias, Cataluña, etc...., en España; Jalisco, Oaxaca, Yucatán, ..., en México; Escocia, Irlanda..., en Gran Bretaña; etc.).
- Es imprescindible, sin embargo, que dicho sentimiento de arraigo comunitario sea abierto, de lo contrario el territorio se cierra en sí mismo y no genera las interacciones de sinergia y complementariedad con otros territorios. Una identidad cerrada, es decir, no entendida como una manera singular de estar en el mundo, acostumbra a desarrollar un sentimiento de autocomplacencia que desprecia al otro y consecuentemente dificulta la innovación y la identificación de nuevos retos, que, sin duda, alejan a la región del camino del progreso²⁶.

23 Ver Borja, J. **La ciudad conquistada** (Madrid, Alianza, 2004).

24 Ver Castells, M. **La era de la información. Vol. II: El poder de la identidad**. (Madrid, Ed. Alianza, 2002)

25 Ver Castells, M. y Himanen, P. **El Estado del Bienestar y la Sociedad de la Información: El modelo de Finlandia** (Madrid, Ed. Alianza, 2003). Ver también "Cultura de acción y compromiso de la ciudadanía" del Centro de Estrategias y Desarrollo de Valencia (<http://www.ceyd.org>)

26 Landen, S. **Riqueza y pobreza de las naciones** (Barcelona, Ed. Crítica, 2004)

Por otra parte, sólo un sentimiento pluralista es capaz de avanzar y ampliar sus horizontes, integrando nuevos elementos culturales y tecnológicos. Sólo un posicionamiento pluralista es capaz de visionar el territorio regional desde una perspectiva no homogeneizadora, y así poder reconocer la importancia asimétrica de sus municipios y ciudades e identificar las redes de ciudades de las que depende su desarrollo regional.

En definitiva, la región constituye el lugar idóneo para desarrollar de una manera consciente la construcción colectiva del desarrollo humano, al disponer de uno de sus ingredientes fundamentales: El medio socio-geográfico de fortalecimiento de un sentimiento identitario abierto y pluralista.

Capítulo III.

Los gobiernos locales como promotores del desarrollo integral de la ciudad y de la región

Jalisco en Movimiento. Las Regiones y Ciudades como base de su desarrollo

D. Claudio Sainz²⁷

Secretario de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco (México)

1. Enfoque a la planeación en Jalisco

El presente trabajo tiene como objetivo mostrar un panorama del enfoque al desarrollo de Jalisco, a partir del trabajo que se realiza en las doce regiones del estado y del balance que se procura de la Región Metropolitana de Guadalajara, respecto a las demás regiones, siguiendo tres líneas de política pública: Desarrollo Regional Equilibrado y Sustentable, Oportunidades para todos y un Gobierno Cercano y Transparente. Todo ello basado en las características y potencialidades del territorio y utilizando herramientas financieras participativas, tales como el Fondo para el Desarrollo Regional (FONDEREG), el Fondo 3x1 para iniciativas de los migrantes, el PACE, programa de Acción Comunitaria Estatal y el Fondo Metropolitano, entre otros²⁸. Regiones y ciudades es un enfoque desde el territorio y desde la comunidad.

El crecimiento de Guadalajara como capital del estado de Jalisco ha venido generando problemas cada vez más complejos, no sólo estrictamente urbanos, sino sociales, políticos, económicos y ambientales. Toda reflexión sobre el tema obliga a plantear si se continuará con un crecimiento sin control, sin abordar los problemas en su conjunto, aplicando paliativos a veces tardíos, o medidas que lejos de atenuar el problema lo llegan a complicar. Por lo tanto, diseñar un plan es realizar una propuesta capaz de dar solución a cuestiones actuales y reales, basadas en la participación de los tres ámbitos de Gobierno y de la sociedad.

¿Aún es tiempo de reorientar y establecer un control del crecimiento de la ciudad? ¿Es posible establecer el carácter humano del asentamiento? ¿Se puede alcanzar el derecho pleno la ciudad? Guadalajara ha perdido un poco la calidad de vida que hace algunas décadas ofrecía a sus habitantes y en afán de crecimiento ha formado iniciativas e inversiones en demérito de otras regiones de Jalisco. Por tanto, se requiere una política de impulso a la ciudad y de balance al desarrollo de las regiones. Planificar es, formular un conjunto de actividades y de políticas públicas que aspiren a diseñar una ciudad para el disfrute de los que ahí habitan. Validar el derecho del ciudadano de poder participar realmente de las decisiones, en la evaluación de los resultados y en la elección de gobernantes en función

²⁷ Texto elaborado por el Arq. Claudio Antonio Sainz David con la colaboración de la Mtra. Patricia Elizabeth Padilla Etienne, Guadalajara, Jalisco, México. Octubre del año 2006.

²⁸ Otros programas participativos son: Núcleos de Desarrollo Comunitario, FISE, Rellenos Sanitarios, Casas de Cultura. A los que se suman programas de infraestructura como el de Módulos de Maquinaria para Caminos Rurales o el de Pavimentación de Caminos locales.

de logros obtenidos en la gestión. En consecuencia, la planeación urbana se enfocará en enunciar los puntos necesarios para lograr el desarrollo equilibrado de la ciudad y de sus pobladores.

Esto se puede entender, partir de las raíces grecolatinas, la palabra “pólis” generalmente la traducimos erróneamente como ciudad-estado, puesto que la pólis era mucho más que un estado. Es la estructura política común que se dedica a hacer comunidad, a tomarla en cuenta ante cualquier decisión del estado. Es la parte social de la ciudad. Por su parte, la palabra “urbis” referente a lo urbano, denota la parte física de la ciudad, existiendo una relación directa entre “gobernar” (dictar políticas), “planificar” (proponer soluciones) “el urbanismo” y “la ciudad”.

Frente a la realidad confusa del crecimiento de la ciudad, se han llevado a cabo distintos intentos de planeación, desde la elaboración de los planos reguladores hasta planes de desarrollo urbano en el último sexenio, enmarcados en el Plan Estatal de Desarrollo. Este tipo de documentos han corrido la misma suerte de la planeación indicativa, la cual, por cierto, con la política neoliberal tiende a su fin. Resultan extraordinarias declaraciones de objetivos, principios y acciones, cuya aplicación ha sido muy limitada. Se puede entender que la planeación no es un ejercicio solamente tecnocrático-demagógico, por lo que es necesario considerar cuáles son los requisitos para su elaboración y aplicación.

Existe consenso en la necesidad de la existencia de los planes de desarrollo urbano entre investigadores y urbanistas, en función de los resultados obtenidos hasta la fecha. El Prof. Jean Bastie de La Sorbona ha expresado que: “La planeación de las grandes metrópolis es una necesidad absoluta y constituye uno de los mayores retos que enfrenta el hombre en el fin de siglo XX. El espacio urbano debe, a toda costa, ser organizado y su crecimiento debe ser regulado.”

No son los mecanismos del mercado los que deben prevalecer en el proceso de planeación, ya que sólo tendrían acceso al bienestar urbano aquellos que más recursos posean y terminaría por imponerse el modelo norteamericano de ciudad, en el que se supone “que a todo el mundo le pertenece un coche, pero nuestros sistemas de transporte público son inapropiados y se deterioran cada día más. Mientras se gastan enormes cantidades de dinero en la mejora de las calles del centro y de los suburbios prósperos.” Este tipo de modelo trata de privilegiar el uso del automóvil y el peatón no tiene ninguna prioridad, no cuenta con áreas para caminar de forma segura y disfrutando la caminata. Alguien ha mencionado: las calles y los automóviles han destruido las ciudades.

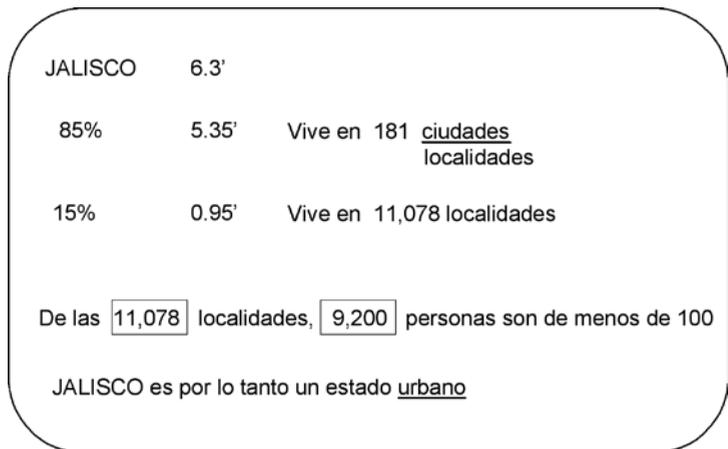
Dada la complejidad de los problemas en la planificación urbana, el pensamiento utópico es una bendición y no una enfermedad, con tal de que sea sobre la base de las necesidades humanas válidas. Con este principio hacemos nuestros los postulados de la planeación,

no la declarativa, sino la que deba hacerse realidad, definidos por el Dr. Enrique Peñaloza, representante de la ONU en el Congreso de Planeación de Grandes Ciudades en 1981, cuya ponencia señala que, el objetivo primordial de la sociedad es proporcionar niveles mínimos para todos y una calidad de vida aceptable para la sociedad en conjunto. Es necesario eliminar las grandes diferencias que existen en cuanto a ingresos y modos de vida, en términos tanto de clases sociales como de religiones. Y finalmente, la sociedad debe poner los requerimientos y derechos del pueblo en general por encima de los intereses egoístas de ciertos individuos.

2. Jalisco en 2005

En Jalisco el patrón de distribución territorial de la población continúa siendo polarizado: por un lado, se mantiene una alta concentración de población en un número reducido de localidades urbanas, y por el otro, presenta una gran dispersión de la población en localidades rurales. En el año 2000 en Jalisco había 6,322,002 habitantes, de los cuales el 72.7 por ciento vivía en 91 localidades urbanas, es decir 4,595,707 personas conforman la población urbana; en cambio, el 27.3 por ciento de la población total residía en 11,168 localidades menores de 15,000 habitantes (INEGI, censo 2000).

En Jalisco se encuentra la segunda zona metropolitana por tamaño del país: la Zona Metropolitana de Guadalajara; también tiene cinco ciudades medias y 27 localidades mayores de 15,000 habitantes. Jalisco es, por lo tanto, un estado urbano ya que de los 6.3 millones de habitantes, aproximadamente.



El total de la población rural es de 1'726,295 habitantes que vive en 129 localidades de transición rural-urbana (entre 2,500 y 14,999 habitantes) y en 11,039 localidades menores de 2,500 habitantes. Es decir, más de la mitad de la población rural, el 56.3 por ciento, reside en las localidades más pequeñas. Sin embargo, el crecimiento de las principales ciudades del estado ha experimentado cambios importantes, entre los que destacan la desaceleración del crecimiento de las ciudades más grandes y la reorientación de los flujos migratorios hacia las ciudades medias y pequeñas.

La población urbana de Jalisco vive principalmente en la Zona Metropolitana de Guadalajara, su capital, la cual concentra 3'476,924 personas que son el 75.7 por ciento; 466,346 habitantes viven en las otras 5 localidades mayores de 50 mil habitantes, denominadas ciudades medias que concentran el 10.1 por ciento de la población urbana y, 652,437 personas residen en 27 localidades mayores de 15 mil y menores de 50 mil habitantes que representan el 14.2 por ciento de la población urbana. El 6 por ciento son personas en grado de marginación (378 000 jaliscienses marginados) y la mayoría reside en áreas indígenas.

3. El territorio de Jalisco

No cabe duda de que el campo y la ciudad son realidades cada vez más próximas e interdependientes. En los espacios rurales se asiste al retorno de la población que busca una mayor calidad de vida, generando un nuevo concepto denominado: el urbanismo rural.

El territorio, en esta primera aproximación, deja de ser un apelativo propio de los espacios rurales, para constituir una unidad global de intervención, un espacio continuo campo-ciudad, vinculado con las redes de la misma con estado y su región. Se da así paso a una situación abierta con mutuas influencias, en las que parece consolidarse un armazón completamente nuevo. Entonces, el territorio es, el espacio que acoge y en cuyo seno se desarrolla la vida social, la actividad económica, la organización política... el presente y el futuro de una comunidad social.

Se gobierna en un territorio específico



En el Manifiesto de Figaredo²⁹, “se señalaba que más allá de una simple delimitación geográfica, el espacio rural hace referencia a todo un tejido económico y social que comprende un conjunto de personas, territorios, culturas y actividades diversas”. El territorio se presenta, por tanto, como un **sistema activo en continua evolución** y, como tal, es la **referencia primera para el desarrollo**.

Jalisco es uno de los estados de mayor importancia en la República Mexicana, tanto por la riqueza y fertilidad de sus tierras, como por su importancia histórica. Es la entidad

29 El Manifiesto de Figaredo es un documento consenso suscrito por los departamentos de Geografía de 15 universidades españolas, en relación al desarrollo rural.

federativa que se localiza en la parte occidental de la República Mexicana y sus 80,137 kilómetros cuadrados de extensión territorial representan el 4.1% de la superficie del territorio nacional.

El Estado como institución es lo que se considera Gobierno y éste se administra en un territorio específico, el cual alberga aspectos naturales; geografía física, límites, clima, características específicas, potencialidades y recursos; aspectos humanos; la sociedad, su organización y sus necesidades; y aspectos culturales que son el producto de la sociedad que habita la ciudad y lo que en el presente la misma está produciendo. Todas estas variantes afectan en forma particular el desarrollo de las características físicas, culturales y socioeconómicas del territorio, asimismo proporcionan condiciones favorables para el aprovechamiento de una gran variedad de recursos y su desarrollo.

En consecuencia por lo anterior, en el territorio se gestionan las políticas públicas, las cuales son el producto de las propuestas de gobierno, establecidas dentro de un plan previamente consolidado.

Sin embargo, no existe una política territorial ni ambiental explícita para la nación y con ello se han exacerbado los reclamos en las regiones y ciudades. No se ha comprendido que el territorio es hoy, el factor que tenderá a decidir el futuro de las sociedades; territorios ordenados con recursos preservados y ambiente cuidado, serán mucho más estables y podrán reducir las desigualdades sociales y la pobreza, ofreciendo más posibilidades que los proyectos macroeconómicos, hoy vigentes, que carecen de capacidad para entender las necesidades sociales y para involucrar a la población; que no aportan al ordenamiento territorial y no son sustentables.

Debería ser claro entonces, que el hilo conductor de las políticas públicas tiene que ser el enfoque espacial del desarrollo, es decir, el ámbito regional/ambiental, pues la reestructuración territorial es capaz de incorporar las visiones sectoriales y los paradigmas centrados en la economía hacia la definición de un “territorio-proyecto” formulado desde acuerdos multinivel entre actores privados y públicos con un factor de desarrollo regional.

El territorio de Jalisco cuenta con dos herramientas de trabajo. La primera es El Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial, dirigido por la Secretaría del Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable en julio de 1997, el cual señala que el ordenamiento territorial, solamente será posible a través de un análisis interdisciplinario que permita tener una visión integral de las estructuras y procesos que definen la dinámica territorial y a partir de la puesta en marcha de un proceso de gestión que incorpore los intereses y necesidades de los pobladores y de los sectores con presencia en la región, a fin de resolver, prevenir y minimizar conflictos ambientales. Al mismo tiempo el Ordenamiento Territorial deberá de considerar criterios de vulnerabilidad, estabilidad y sustentabilidad, siendo el Ordenamiento

de Jalisco el primer ordenamiento es esta perspectiva, lo que le da un valor adicional a este proyecto: probar una metodología con un enfoque de interacción de los tres sistemas: natural, social y productivo.

Por otra parte, El Ordenamiento Ecológico dentro del marco del desarrollo sustentable deberá entenderse como: El instrumento de la Política Ambiental cuyo objetivo es inducir y regular el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos, como base de la Política de Desarrollo Regional, donde se integren procesos de planeación participativa, con el fin de lograr la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos naturales, minimizando su deterioro a través de la selección de sistemas productivos adecuados, en un marco de equidad y justicia social.

La segunda herramienta está compuesta por los Doce Planes de Desarrollo Regional realizados por el Comité de Planeación para el desarrollo del Estado de Jalisco en 1997, el cual responde a la organización del estado en regiones y que tiene la finalidad de hacer frente a las desigualdades regionales, aprovechando las ventajas de la globalización económica e impulsando una gestión integral del Estado.

4. Jalisco y la sustentabilidad

La sustentabilidad para una sociedad, significa la existencia de condiciones económicas, ecológicas, sociales y políticas, que permitan su funcionamiento en forma armónica en el tiempo y en el espacio. En el tiempo, la armonía debe darse entre esta generación y las venideras; en el espacio, la armonía debe tratarse entre los diferentes sectores sociales, entre mujeres y hombres y entre la población con su ambiente.

La naturaleza por su parte, ha sabido integrar el comportamiento biológico de millones de especies de flora y fauna, en un todo coherente; lo que le ha permitido garantizar su permanencia por miles de millones de años. Con el advenimiento del ser humano los impactos en la naturaleza ya no surgen únicamente a partir de necesidades biológicas, sino que abarcan toda una serie de instancias que surgen e influyen en la sociedad; por lo tanto la sustentabilidad debe abarcar tanto aspectos naturales como sociales.



No puede haber sustentabilidad en una sociedad cuando se están destruyendo o terminando los bienes de la naturaleza, o cuando la riqueza de un sector se logra a costa de la pobreza de otro, o cuando unos grupos reprimen a otros, o con la destrucción de culturas o razas, o cuando el hombre ejerce diversos grados de explotación, violencia y marginación (CESTA, 2006)³⁰.

La sustentabilidad debe ser global, regional, local e individual y en los campos ecológico, económico, social y político, es decir que tiene un objetivo principal: el bien común. Este es el resultado de la interacción de un conjunto de factores, tales como, lo natural, lo social, lo político y lo cultural, en un territorio determinado.

La sustentabilidad exige que el uso de los bienes naturales ocurra según la lógica de la naturaleza, o sea, hay que trabajar con ella y no en su contra. Si la naturaleza se merma la sustentabilidad se pone en riesgo. De igual manera, si la sociedad sufre con los problemas de desempleo, marginación, pobreza, inseguridad, violencia, entre otras, la sustentabilidad corre peligro. Finalmente, si el Estado es autoritario, corrupto o no es promotor del desarrollo provoca que la sustentabilidad sea inviable.

Para entender el desarrollo urbano sustentable en México y en Jalisco es necesario acordar una Política de Estado en las tres instancias de gobierno que sea integral, incluyente y de largo plazo, capaz de ofrecer respuestas inmediatas a los problemas y poner en valor los potenciales que ofrecen las ciudades mexicanas y sus entornos regionales; es decir, una nueva forma de hacer planeación que se caracterice por su acento en la participación corresponsable de los actores sociales y la acción que impacta favorablemente la calidad de vida de los ciudadanos. Iracheta (2005) afirma que “los fenómenos y problemas urbanos son multifacéticos y se encuentran vinculados; la realidad no es sectorial, exigiendo enfoques integrados y comprensivos”.

Dicha política exige un compromiso decidido del gobierno mexicano para hacer de la sustentabilidad urbana un objetivo nacional; un compromiso de las organizaciones sociales, las empresas privadas, las instituciones académicas y los ciudadanos para reconocer que, por encima del interés personal o grupal, está el interés general de la sociedad, por lo que la preservación y mejoramiento de las condiciones de vida de la población y del ambiente, natural y construido, son hoy asuntos estratégicos de interés y seguridad nacional (Iracheta, 2005).

Exige una adecuación de la legislación a fin de integrar los tres sistemas de planeación; federal, estatal y municipal. Reclama de recursos de toda naturaleza hasta ahora

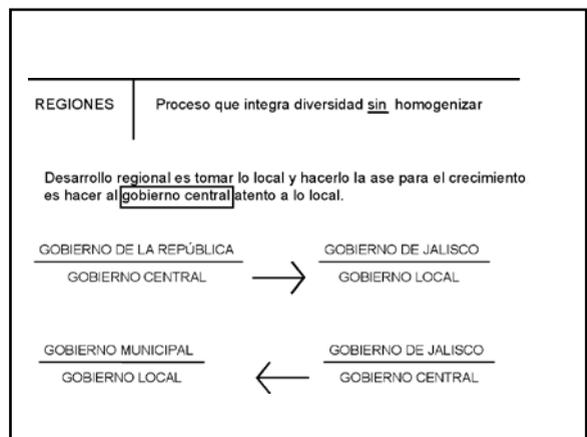
30 CESTA Amigos de la Tierra / El Salvador, 2006 / <http://www.cesta-foe.org>. es una organización no gubernamental sin motivo de lucro. Nuestra Misión es contribuir a la sustentabilidad de El Salvador mediante la promoción e implementación de movimientos, programas, proyectos y acciones ambientales que contribuirán también a crear un mundo sustentable.

insuficientemente dotados especialmente por la esfera municipal. Requiere información actualizada, oportuna y de calidad, que garantice el acceso al conocimiento real de los fenómenos por atender. Exige también, financiamiento suficiente para poner en valor los bienes públicos ambientales, desarrollar la economía de las ciudades y dignificar las condiciones de vida de sus habitantes más pobres. Demanda instrumentos claros, eficaces, compartidos y realistas para convertir en acciones cotidianas las ideas y los compromisos asumidos. Y por último exige una estructura en la que participen todos aquellos comprometidos con un proyecto sustentable para México y sus ciudades que, a manera de red, facilite la comunicación y la toma de dediciones con democracia y flexibilidad.

5. Jalisco y sus potencialidades / la región como herramienta de desarrollo

Jalisco tiene una rica y variada geografía física y humana. En el año de 1998, se instituyó la “Regionalización administrativa” para promover el progreso de la entidad, congregándose los 124 municipios en 12 regiones, cada una asumiendo a un municipio sede, que hace la función de “capital” de la región. Estas regiones son el proceso que integra la diversidad sin homogeneizarla.

Las regiones de Jalisco son, la región Norte, Altos Norte, Altos Sur, Ciénega, Sureste, Sur, Sierra de Amula, Costa Sur, Costa Norte, Sierra Occidental, Valles y Centro.



Región Norte

Esta región se localiza al norte de Jalisco y es una de las regiones más aisladas del Estado. Tiene una superficie de 10.305 kilómetros cuadrados y comprende el 12,8% del territorio de la entidad, con una población de 69,932 habitantes. La conforman los municipios de: Bolaños, Colotlán, Chimaltítan, Huejucar, Huejuquilla el Alto, Mezquitic, San Martín de Bolaños, Santa María de los Ángeles, Totatiche y Villa Guerrero. La sede de la región es Colotlán. En varios municipios de esta región

hay comunidades huicholas. En la región predominan los climas secos y templados y los relieves son escarpados conformados por muchas sierras. La explotación forestal es una actividad muy importante debido a la presencia de grandes bosques de pino y encino. La minería es una actividad sobresaliente en la producción de oro, plata, plomo y cobre, actualmente la explotación ha disminuido. Se desarrolla también la agricultura la ganadería y la artesanía.

Región Altos Norte

La región Altos Norte cubre 8.882 kilómetros cuadrados que representa el 11% del territorio del estado con una población de 311,539 habitantes. Los municipios en la región son los siguientes: encarnación De Díaz, Lagos de Moreno. Ojuelos de Jalisco, San Diego de Alejandría, San Juan de los Lagos, Totatiche, Unión de san Antonio y Villa Hidalgo. El municipio sede es Lagos de Moreno. En esta región se desarrollan fábricas de ropa, muebles, calzado, artículos metálicos, dulces y mermeladas.

Región Altos Sur

La Región Altos Sur cuenta con 6.667 kilómetros cuadrados que es el 5% de la superficie del estado con una población de 350,694 habitantes. Los municipios de esta región son los siguientes: Acatic, Arandas, Cañadas de Obregón, Jalostotitlán, Jesús María, Mexxicacán, San Julián, San Miguel el Alto, Valle de Guadalupe, Yahualica de González Gallo, San Ignacio Cerro Gordo y Capilla de Guadalupe. El municipio sede es Tepatitlán de Morelos. En esta región se desarrolla la industria del vestido y se realizan artesanías. Además en esta región se encuentran los dos municipios más recientes del Estado, San Ignacio Cerro Gordo y Capilla de Guadalupe, que se separaron de Arandas y Tepatitlán, respectivamente. En forma general la región cuenta con la producción de tequila y el desarrollo de ganado.

Región Ciénega

Localizada al este de la entidad, tiene una extensión de 4.892 kilómetros cuadrados que equivale al 6% del estado con una población de 435,759 habitantes.

Esta conformada por los municipios de: Atotonilco el Alto, Ayotlán, La Barca, Chapala, Degollado, Jamay, Jocotepec, Ocotlán, Poncitlán, Tizapán el Alto, Tototlán, Tuxcueca y Zapotlán del Rey. La sede es el municipio de Ocotlán, el municipio de Atotonilco el Alto administrativamente pertenece a esta región, pero cultural y tradicionalmente pertenece a los Altos. En esta región se favorece mucho la agricultura por la cercanía del lago de Chapala, aparte del ganado. La actividad industrial se desarrolla principalmente en los municipios que están en el norte, se elaboran artesanías y el turismo se concentra al lago de Chapala.

Región Sureste

Como lo indica su nombre se localiza al sureste del estado, tiene una extensión de

7.124 Kilómetros cuadrados que es el 9% del total de la entidad con una población de 109,166 habitantes. Esta conformada por los municipios de: Concepción de Buenos Aires, Jilotlán de los Dolores, Santa María del Oro, La Manzanilla de Paz, Mazamitla, Pihuamo, Quitupan, Tamazula de Gordiano, Tecalitlán, Valle de Juárez. Su sede es el municipio de Tamazula de Gordiano, es una región donde se desarrollan la explotación forestal y la minería, el turismo se desarrolla en Mazamitla. Las actividades menores son la agricultura y uno que otro de ganadería.

Región Sur

Esta región se localiza al sur del estado, justo debajo de la región centro. Su tamaño es de 5.650 kilómetros cuadrados equivalente al 5% de la entidad con una población de 317,962 habitantes. Sus municipios son: Amacueca, Atemajac de Brizuela, Atoyac, Gómez Farías, San Gabriel, Sayula, Tapalpa, Techaluta de Montenegro, Teocuitatlán de Corona, Tolimán, Tonila, Tuxpan, Zacoalco de Torres, Zapotiltic, Zapotitlán de Vadillo, Zapotlán el Grande. El municipio sede es Zapotlán el Grande aunque es más conocido por el nombre de su cabecera municipal **Ciudad Guzmán**, esta región se destaca por el nevado y volcán de Colima, ambos en territorio jalisciense, además de que tiene sierras cubiertas de bosque donde se desarrollan todas las actividades de alpinismo y una que otra laguna llena en el norte. En los valles del sur se desarrolla la agricultura, en las zonas boscosas se desarrolla la industria maderera y la del papel, en Atenquique hay una fabrica de papel, además se practica la minería y la artesanía.

Región Sierra de Amula

Se localiza al oeste de la región sur, cubre 4.240 kilómetros cuadrados y equivale al 5% del estado con una población de 88,912 habitantes. Está conformado por los siguientes municipios: Atengo, Chiquilistlán, Ejutla, El Grullo, Juchitlán, El Limón, Tecolotlán, Tenamaxtlán, Tonaya, Tuxcacuesco y Unión de Tula. Su sede es el municipio de El Grullo. Se desarrolla la agricultura y la ganadería aparte de realizarse la explotación forestal y la minería.

Región Costa Sur

Se ubica en la parte sureste de la entidad y está conformado por los municipios de: Autlán de Navarro, Casimiro Castillo, Cihuatlán, Cuautitlán de García Barragán, La Huerta, Villa Purificación. Donde el principal municipio es Autlán de Navarro, con una población de 149,967 habitabtes. Al interior de la región se desarrolla la agricultura, minería y explotación forestal. En la costa se desarrolla el turismo y la pesca. El turismo se desarrolla en las playas como Melaque, Cuastecomate o Barra de Navidad. La industria azucarera se desarrolla en Autlán de Navarro.

Región Costa Norte

Se localiza en la punta oeste del estado, y la conforman solo tres municipios: Cabo Corrientes, Puerto Vallarta, Tomatlán, con una población de 261,200 habitantes. El municipio sede es Puerto Vallarta. En la costa se desarrolla el turismo y la pesca concentrados en su mayoría en Puerto Vallarta.

Región Sierra Occidental

Se localiza al este de la región costa norte y la conforman los siguientes municipios: Atenguillo, Ayutla, Cuautla, Guachinango, Mascota, Mixtlán, San Sebastián del Oeste, Talpa de Allende, con una población de 58,143 habitantes. La sede es el municipio de Mascota, la agricultura, la explotación forestal y la minería son sus principales actividades, el turismo se concentra en los municipios de Talpa, Mascota y San Sebastián del Oeste.

Región Valles

Se localiza en el centro-oeste del estado, sus municipios son los siguientes: Ahualulco de Mercado, Amatitán, Ameca, Antonio Escobedo, El Arenal, Cocula, Etzatlán, Hostotipaquillo, Magdalena, San Marcos, San Martín Hidalgo, Tala, Tequila, Teuchitlán, con una población de 304,188 habitantes. Donde el principal municipio es Ameca. Esta región es de gran importancia en el estado, ya que se llevan a cabo actividades de agricultura, ganadería, explotación forestal, cañera, apicultura y la industria tequilera; se destaca por las artesanías y la joyería.

Región Centro

Localizada justo en el centro del estado, sus municipios son los siguientes: Acatlán de Juárez, Cuquío, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Ixtlahuacán del Río, Juanacatlán, El Salto, San Cristóbal de la Barranca, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá, Villa Corona, Zapopan y Zapotlanejo, con una población de 3'085,291 habitantes. La sede es Guadalajara, que a la vez es la capital del estado. Sus actividades son la agricultura, ganadería, pesca, minería, artesanías, industria y turismo, estos dos últimos situados en la ZMG (ampliamente industrializada), conformada por los municipios de Zapopan, Guadalajara, Tlaquepaque y Tonalá.

6. Concepto de desarrollo regional

El desarrollo regional es concebido como un proceso Integral conjunto, en el cual distintos actores de la región participan en la definición, decisión e implementación del desarrollo más conveniente para las presentes generaciones sin afectar la capacidad de inversión económica y social, ni los activos ambientales de las futuras generaciones. Tomando en cuenta lo local y transformarlo en la base para el crecimiento, provocando que el Gobierno Central esté atento a los cambios locales.

Región, por consecuencia es, una zona del estado compuesta de municipios, que debido a su proximidad espacial tienen interacción e influencia mutua en el proceso del desarrollo económico y social.

Este enfoque de desarrollo regional comprende los distintos sectores que conforman la peculiar característica de desarrollo de cada región, los cuales se encuentran englobados en los siguientes sectores; económico, social, cultural, administrativo, de gestión, político, físico y ambiental

- Económicos; Crecimiento de la renta, ingreso, balanza comercial regional, producción, capacidad de endeudamiento, capital, movilización de recursos, capacidad de apalancamiento, articulación de mercados, cadenas de valor, eficiencia y geomarketing.
- Sociales; Reducción de la pobreza, aumento de la participación, democracia, cohesión, inclusión, género, diversidad, intangibles, educación, salud y nutrición.
- Culturales; Puesta en valor de centros históricos, rescate de áreas históricas y arqueológicas, conservación de la cultura regional, individualidad, tradición, y conocimientos ancestrales y populares.
- Administrativos; Cohesión, capacitación, funcionalidad, reingeniería, competitividad y fortalecimiento institucional.
- Gestión; Toma de decisiones, priorización, negociación, proyectos estratégicos.
- Políticos; Estabilidad, resolución de conflictos, minimización de impactos legales, fuero regional, participación en la definición de políticas nacionales, pensamiento estratégico, inteligencia, influencia y alianzas políticas para el desarrollo.
- Físicos; Infraestructura, equipamiento y servicios, ordenación del territorio, acondicionamiento espacial y sistemas de información geográfica.
- Ambientales; Conservación de áreas protegidas y zonas de influencia, aprovechamiento sostenible de recursos naturales, descontaminación de cuerpos de agua, monitoreo de la calidad ambiental y manejo de residuos sólidos.

En Jalisco existen dos organismos denominados FONDEREG y COPLADEREG, dedicados a fomentar la idea de pertenencia regional y entrar en la globalización, a alcanzar el manejo sustentable de los recursos, a inculcar la participación social, a Alcanzar un pleno equilibrio regional, a estimular la integración eficiente de los programas y proyectos, a fortalecer el crecimiento económico y a lograr un impulso de las potencialidades de cada región.

La idea de regionalización surge por las ventajas que atrae trabajar en conjunto. Algunas de estas son, tener una visión global y la internacionalización de las regiones del Estado de Jalisco, contar con una distribución racional de la inversión entre las regiones, que exista la adecuada relación entre proyectos de desarrollo y metas regionales, lograr la movilización de capital privado, mano de obra y autoayuda interna y obtener atracción de

inversión externa a la región. Así mismo, promover la integración de áreas periféricas al sistema económico, social y político del estado, mantener una relación estrecha entre los municipios vecinos para la solución de problemas comunes, agilizar la realización de trámites y gestiones regionales promoviendo la descentralización administrativa, promover la participación de la sociedad en la toma de decisiones e impulsar el incremento de la calidad de vida de la población.

En términos de territorialidad nos trasladamos al modelo centro – periferia donde el poder central localizado en el centro de la ciudad estará pendiente del poder local ubicado en la periferia de la misma. Lo que centrará a su vez las miradas de la visión general de ciudad; la macroeconomía, las políticas públicas, la coordinación, el gobierno central, así como de la visión local; los gobiernos locales (el barrio, la comunidad y las organizaciones no gubernamentales), el ciudadano, hacia un desarrollo sustentable.

7. Región y ciudad en Jalisco

Pues bien, la ciudad tal y como la conocemos hoy se extiende más allá de sí misma, a través de las redes de transportes, con el avance de las comunicaciones, haciendo converger lo urbano con la rural, creando ambientes rurbanos, que extienden en su complejidad los procesos urbanos, más allá del ámbito urbanizado, superando las hasta ahora limitaciones territoriales reconocibles para el urbanista. Y es, justamente, en este proceso de crecimiento y deslocalización, en donde encuentra sentido una necesaria aproximación a los procesos de ordenación territorial de la red de ciudades en la que estamos inmersos.

Por un lado, porque nuestra sociedad integra las sinergias de una globalidad en las comunicaciones y en los sistemas de transportes que relativizan la aplicación de los esquemas tradicionales de la planificación física. Por otro lado, porque la ordenación territorial se proyecta en las ciudades como realidad manifiesta.

No obstante, ambos procesos coexisten, con las inacabadas deficiencias de una ciudad imbuida en su propia dinámica, que la configuran internamente más o menos cohesionada. Deficiencias, que revelan de manera inmediata las carencias de una falta de coherencia en los esquemas de actuación públicos, cuando al atender a la resolución de problemas puntuales, desconocen la interacción de la malla urbana en su conjunto y su configuración como ciudad-red. Este es el contraste que pone de manifiesto el examen de un lado, de la dinámica de deslocalización de actividades y crecimiento de las redes de ciudades, respecto de la aplicación de los esquemas normativos que desde la legislación sectorial dan respuesta a todos los elementos que integran la red urbana.

Se mencionaba anteriormente, que el 85 por ciento de la población de Jalisco vive en el entrono urbano y 15 por ciento en lo rural. En el sistema de 181 ciudades de dicho estado

se aloja no solamente la población residente sino, un gran número de personas que residen de manera temporal, en su gran mayoría estudiantes y visitantes.

Donde el campo (lo rural) mantiene su nivel de población ya que el excedente y el crecimiento lo absorbe la ciudad.

El concepto de “ciudades en red” conforma el sistema de ciudades, el cual se organiza a partir de corredores productivos, siendo estos la base del desarrollo regional. Por lo tanto la red carretera es hoy en día la estructura primaria del sistema de ciudades. Manuel Castells, lo ha expresado con acierto, al calificar nuestra sociedad como una sociedad- red. Y ello, no por la incidencia de las redes de telecomunicaciones o de acceso a Internet, sino por la transformación social que lleva aparejada y que opera un cambio histórico.

Para ejemplificar la relación entre ciudad – región en Jalisco, se ha logrado definir desde el año 2002 a la fecha un total de 596 proyectos, mismo que ha sido financiados a través del Fondo Complementario para el Desarrollo Regional. Para consolidar este esfuerzo, en la actualidad se trabaja con las autoridades municipales en la integración de una cartea de proyectos que facilite y garantice la construcción de obras o el desarrollo de acciones encaminadas al progreso de cada una de las regiones. Hasta este año se han beneficiado a 99 municipios con 164 proyectos apoyados sobre todo en el fortalecimiento al sistema regional de enlaces carreteros y puentes para la integración económica, social y cultural de los municipios de la región.

De igual forma, al mejoramiento de los sistemas de infraestructura hidráulica, a la construcción de centros culturales regionales, infraestructura rural (rastros), al fortalecimiento de los sistemas de salud, educación, asistencia social y desarrollo turístico, al mejoramiento de imagen urbana e instalaciones de protección civil y a la conservación del medio ambiente y la sustentabilidad del desarrollo regional.

Algunos proyectos estratégicos son una apuesta de futuro que articula un conjunto de inversiones, acciones y actividades circunscritas dentro de un polígono de actuación. A partir de potencialidades de las regiones busca generar ventanas competitivas y comparativas en el marco de un modelo de desarrollo regional, a través de alianzas y redes estratégicas que estimulen el trabajo y la acción colectiva entre los diferentes actores gubernamentales y sociales, con la finalidad de ofrecer alternativas de solución y mejores oportunidades para el desarrollo socioeconómico de los jaliscienses, particularmente para los que viven en la región. Estos son:

- Zona arqueológica de los Guachimontones.

En Jalisco existen alrededor de 950 zonas arqueológicas que están bajo trabajos de investigación. No se trata sólo de lugares en los que se encuentran restos de grandes

ciudades o centros ceremoniales, sino que se considera como sitio arqueológico: “cualquier lugar donde haya quedado vestigio de la actividad humana”, así que podría ir desde un lugar donde antepasados se sentaron a descansar o comer y dejaron rastros de ello, a uno en el que haya una pirámide, tumbas o complejos habitacionales.

Los Guachimontones, localizados en el poblado de Teuchitlán, a sólo hora y media de Guadalajara, considerada por algunos investigadores, como una de las zonas arqueológicas más importante del occidente de nuestro país y para su reconstrucción se ha puesto en marcha un proyecto a veinte años, dirigido por



Phil C. Weigand. Este complejo fue construido por un grupo humano denominado Tradición Teuchitlán, que tiene su esplendor entre los años 200 y 400 d.C. y desaparece hacia el 900 d.C. Esta sería una de las zonas de mayor influencia en su tiempo y se calcula conservadoramente que tuvo alrededor de 40 mil habitantes en conjuntos habitacionales que cubrían 24 mil hectáreas³¹.

■ Paisaje agavero.

Existen imágenes que desbordan el sabor, la tradición, la esencia, la vida y costumbres de un pueblo, de una región o de una nación.

Este es el caso del Paisaje agavero y de las antiguas fábricas de tequila, por lo que para quienes constituimos el estado de Jalisco es un privilegio respaldar este legado, que el Instituto Nacional de Antropología e Historia, en colaboración con diversas instancias del gobierno estatal de Jalisco, a partir de este momento depositamos en las manos de todos aquellos cuya sensibilidad pueda exaltarse al adentrarse en el origen de la cultura del tequila, provocando su entendimiento, su admiración y respeto.

Desde la evocación en alguna canción de la música vernácula de nuestro país, la referencia indispensable en películas de antaño, en la pintura en la fotografía, en la extensa y variada gastronomía nacional, el tequila conlleva implícita la herencia de los

genuinos valores de México. Así, el paisaje agavero que envuelve cada una de las etapas de la producción del tequila, ha sido nombrado Patrimonio Mundial en el rubro de Paisaje Cultural. Los municipios en cuestión, son: Amatitlán, Arenal y Tequila (en el Valle de Tequila), Magdalena y Teuchitlán, zonas donde se asientan las más antiguas instalaciones tequileras en el país y en vastas extensiones de terreno agreste que le confiere a la región una identidad y características paisajísticas únicas.



31 El antiguo occidente de México. Arte y arqueología de un pasado desconocido. Instituto de Arte de Chicago, Secretaría de Cultura Gobierno de Jalisco, Tequila Sauza, S.A. de C.V., México, 2000, página 52

Lo que será un aliciente para la protección de los sistemas tradicionales de cultivo y la cultura del tequila, ya que se trata de una cuestión muy arraigada en el estado; es un reconocimiento mundial a estos procesos, además de que genera mecanismos de control para garantizar la calidad del producto y generar estímulos de promociones a los que se puede acceder.

El Paisaje Agavero y las antiguas instalaciones industriales del tequila están asociadas de manera directa con muchas manifestaciones culturales que pueden identificarse plenamente como una muestra de “lo mexicano”. Las tradiciones vinculadas con la elaboración y consumo del tequila tienen orígenes remotos y se mantienen vivas y en constante expansión en el mundo entero. Estas antiguas instalaciones contribuyen a mantener el carácter lúdico, festivo que define una parte de los valores universales del hombre.

■ Costa Alegre.

Esta región se puede recorrer a través de dos rutas bien definidas: la primera recorre la carretera 80 que va de Acatlán de Juárez a Barra de Navidad en dirección suroeste, pasando por pueblos y ciudades con atractivos turísticos asentados en las sierras de Quila, Ardillas, Manantlán y Perote, entre montañas, ríos, presas, manantiales de aguas termales y planicies. La segunda es recorrida por la carretera 200 que bordea toda la costa sur del estado tocando una fascinante variedad de playas y ricos paisajes tropicales.

Esta segunda etapa es la Costalegre propiamente dicha; abarca desde Barra de Navidad por el suroeste, hasta Playa Quémaro en el noroeste. La costa sur comprende principalmente las bahías de Melaque, Tenacatita, Careyes y Chamela, así como numerosas playas entre estas bahías. Esta etapa es la más alejada de la capital del estado pero también la de mayor atractivo.



Adentrarse por estos lugares es descubrir paisajes costeros de selva y aun de montaña entre caletas, playas, esteros, islas y múltiples variantes de una región eminentemente escénica que se caracteriza por una sucesión de bahías donde se funden montañas y planicies con accidentes geográficos de indescriptible hermosura. La vegetación de la zona es exuberante, se extiende por entre cerros y montañas, dando cobijo a una rica fauna de tigrillos, onzas, lobos y jaguares. Pero lo más sorprendente es la extensa variedad de aves.

Gobierno del Estado de Jalisco ha propuesto el aprovechamiento, la conservación y la protección de la región Costa del estado, al impulsar el turismo ecológico que aproveche el potencial costero de la región u los sitios de alto valor escénico, al

diversificar el aprovechamiento agrícola, forestal, pecuario y acuícola e integrar las actividades agroindustriales en el producto económico sectorial y al reordenar el desarrollo urbano elaborando planes y programas específicos que regulen el crecimiento de los polos turísticos. De igual manera, fortaleciendo centros regionales para la distribución y abasto en la región, integrando el desarrollo socioeconómico de las zonas costeras con las serranas, impulsando vías de comunicación adecuadas, que potencien la identificación de mercados alternos y rescatando corredores biológicos a través de áreas de conservación, así como protegiendo hábitats y ambientes de especies importantes para a región.

■ Sierra del Tigre.

El Tigre, comunidad enclavada en el corazón de la sierra de Jalisco y que da nombre al proyecto turístico corredor Sierra del Tigre, impulsado por la actual administración estatal, recibe apoyos para su desarrollo. A través de este proyecto estratégico, la



población quedará transformada, contará con una nueva fisonomía y las familias podrán vivir mejor; porque el Gobierno del Estado está interesado en que las comunidades ofrezcan a sus habitantes el entorno ideal para el desarrollo de sus capacidades y la obtención de más y mejores oportunidades

La comunidad del municipio de Valle de Juárez, el gobierno estatal realiza diversas obras de equipamiento e infraestructura, como son la rehabilitación del camino que conduce hacia la cabecera, revisión y reparación de las instalaciones hidráulicas, colocación de pisos de cemento en viviendas de escasos recursos, sustitución de los techos de vivienda en mal estado, manejo de desechos, atención a las necesidades de salud, instalación y operación de una tienda rural de abasto y la implementación de una granja integral alimentaria.

La acción principal es promover corredores turísticos-culturales que muestren a los visitantes y habitantes, un Jalisco desconocido hasta ahora, a través de exponer la amplia oferta cultural y turística de cada uno de los municipios acompañados de su belleza natural.

8. Jalisco y la región metropolitana

La Región Metropolitana se conforma por la Zona Conurbada, el mayor productor económico de Jalisco, que a su vez conforma una red de relaciones económicas y culturales, por ejemplo el área de la Ribera de Chapala o la Sierra del Tigre, que hacen a territorios relativamente alejados estar relacionados a la región. Por otra parte, Guadalajara tiene una región urbana, la cual engloba áreas con actividades específicas, industrial, de negocios, cultural, de servicios y de esparcimiento, conectadas directamente por vialidades que a la vez sirven de corredores comerciales.

Guadalajara es hoy una ciudad de ciudades, por territorio, por vocación y por el patrimonio diverso que contiene. Guadalajara, es una ciudad que se compone de diversas comunidades, tales como, los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Chapala, Jocotepec, Arenal y Tala.

De esta gran diversidad proviene una gran riqueza de recursos naturales, humanos y poblacionales, de recursos patrimoniales y económicos. Sin embargo, la conurbación presenta riesgos y problemas, pero también ofrece grandes potencialidades. Guadalajara puede ser la ciudad global de México, por la ubicación geográfica, el clima, el talante hospitalario de sus pobladores, las instituciones y por la proyección que está tomando en la región Centro Occidente del país; capital regional par un territorio que aloja al 24% de la población de México.

La función de la ciudad de Guadalajara de ayer, ahora y a futuro es, por esta precisa ubicación geográfica, es ser el enlace entre el centro del país y la costa del Pacífico, así como con el resto de México y en particular con la costa este de los Estados Unidos de América, Asia y América del Sur, teniendo como diferencia no solamente el horario sino también los adelantes tecnológicos. Formando parte de una red comercial y de servicios tanto de norte a sur como de pacífico a atlántico.

Existen retos para Guadalajara y su región metropolitana que son necesarios resolver de inmediato;

- **Medio Ambiente:** escurrimientos, cauces, cuerpos de agua, en su mayoría relacionados con la Cuenca de El Ahogado, Arroyo Seco y Arroyo de en Medio. Así mismo el cuidado y preservación del lago de Cajititlán y la creación de áreas arboladas y de cultivo, para obtener un cinturón verde que rodee la Región Metropolitana de Guadalajara.

- **Transporte y vialidad regional:** Existe una relación importante entre el centro y la zona occidente del país, donde retomar las distancias medias con transporte confinado

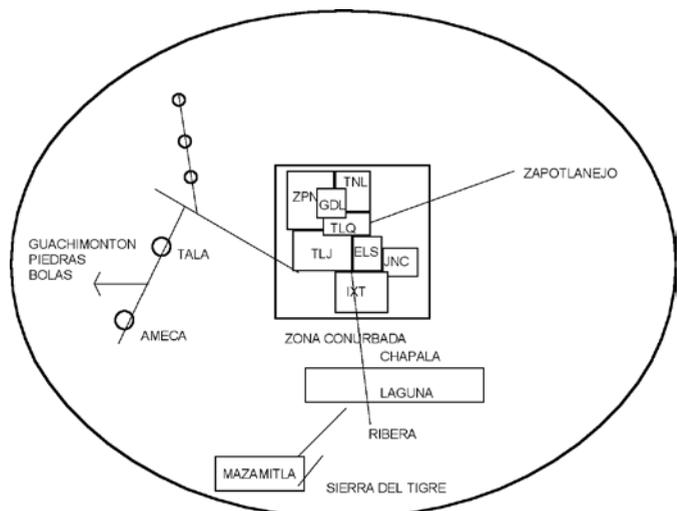
permitirá obtener una mayor movilidad urbana.

- **Reservas territoriales:** Tomar en cuenta el uso del suelo ejidal que en la actualidad generan asentamientos ilegales.
- **Participación de los entes municipales:** Que las soluciones propuestas por el Estado, puedan ser captadas por las personas que tiene poder de decisión en los niveles municipales.
- **Otros problemas:** Igualmente, se presentan problemas de índole social que al igual que los problemas técnicos afectan a la sociedad en general y traen déficit a la ciudad, tales como, inseguridad, desempleo, deficiencia en la educación, mal uso del tiempo libre, difícil acceso y derecho de contar con vivienda digna, etc.

Los actores de la sociedad que puede dar posibles soluciones a estos problemas no solamente son los técnicos (arquitectos, ingenieros, urbanistas, etc.), sino también, los economistas, sociólogos y sobre todo los políticos. Son los doce presidentes municipales de la Región Metropolitana de Guadalajara (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Chapala, Jocotepec, Tala y Arenal), quienes para dar resultados deben coordinarse entre sí y con las instituciones públicas, apegarse al Plan de Ordenamiento el cual beneficia directamente a la sociedad y generar organismos tales como las juntas de colonos y consejos en general, donde el objetivo principal es el de concientización.

9. Guadalajara / ciudad – región

La planeación de los procesos de urbanización ha evolucionado en las últimas tres décadas. Se ha entendido en forma tradicional la urbanización como un proceso físico de crecimiento de las ciudades mediante nuevas calles y avenidas, a través de la ocupación del territorio por familias que eligen la protección y oportunidades de una ciudad.



Hacia 1995 se entendió que el proceso de urbanización debía ser sustentable, es decir, considerara los requerimientos y capacidades del medio ambiente. En ese tiempo, el medio ambiente se tomaba en cuenta solamente como la parte natural o ecológica del entrono de la urbe. Poco a poco se ha entendido a la sustentabilidad en sus tres aspectos: sociedad, economía y territorio, que entrelazándolos generan una ciudad – región donde la economía es el resultado del buen aprovechamiento de los recursos naturales por el hombre.

De manera que, si una ciudad no utiliza bien su territorio, no organiza de manera correcta sus actividades y no es productiva, entonces, sus habitantes no tendrán calidad de vida y a largo plazo esa localidad no será viable o sustentable. Sin embargo, para lograr la organización y la productividad de las ciudades es necesario tener una herramienta o propuesta: un plan factible a largo plazo.

Entonces, una Ciudad Región requerirá de nuevas formas de asociación y de gobierno, sin menoscabo a las autonomías municipales, organismos metropolitanos deberán fundarse para operar el transporte, para manejar los residuos sólidos, las áreas verdes y de conservación natural, el agua y el saneamiento a nivel de región, incluso la cultura requerirá de redes de espacios y de asociaciones para

Si una ciudad no utiliza bien su territorio, no organiza bien sus actividades y no es productiva, entonces sus habitantes no tiene calidad de vida y al largo plazo esa ciudad no será viable (sustentable).

Utilizar bien el territorio, organizar bien las actividades, hacer la ciudad productiva requiere de una propuesta (plan) viable al largo plazo (sustentabilidad) ⇒ planificación urbana sustentable.

operar un verdadero proyecto de carácter metropolitano y regional. Municipios como Cuquío y San Cristóbal de la Barranca en su rezago contienen una enorme potencialidad, que con la visión de una Región Metropolitana se podrán asociar e incorporar a un modelo de desarrollo integral. Esta nueva manera de gobernar requiere también de planeación de gran visión y largo alcance, para mantener planes y proyectos a través de las administraciones, esto será posible a la creación de un Instituto de Planeación ciudadanizado que de manera permanente vele por la continuidad de la aplicación de los conceptos y de los proyectos de ciudad.

10. Guadalajara / ciudad de ciudades

En el horizonte futuro de nuestra ciudad se asoma con gran fortaleza el concepto metropolitano, como la idea rectora para organizarnos y para progresar. Guadalajara es hoy una ciudad de ciudades, por territorio, por vocación y por el patrimonio diverso que contiene. Guadalajara es una ciudad que se compone de diversas comunidades, de los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Arenal y Tala. De esta gran diversidad proviene una gran riqueza, de recursos naturales, humanos y poblacionales, de recursos patrimoniales y económicos.

Esta ciudad de ciudades es hoy una región metropolitana que requiere cuidar su patrimonio natural y paisajístico, sanear lo que ha contaminado, mantener las identidades locales y lograr una identidad metropolitana, promover oportunidades de empleo, incrementar la productividad de su economía, crear infraestructura urbana, cultural y productiva que la ponga en ruta a un futuro cierto.

Si regresamos en el tiempo con una mirada retrospectiva entenderemos porque a Guadalajara se le nombra “ciudad de ciudades. La ciudad original nace a la vera del Río San Juan de Dios entre premoniciones y arroyos. Desde el inicio es un lugar de intercambios. La ciudad itinerante de la fundación se torna en la sede de una ciudad que al tiempo se convierte en fundamental anclaje para el desarrollo del país, ciudad que al tiempo es capital de la Nueva Galicia, luego del Estado de Xalisco y hoy en día siendo la capital del Estado Libre y Soberano de Jalisco, es a la vez la capital regional para un territorio que aloja al 24% de la población de México.

La ciudad se funda definitivamente, luego de un recorrido de sus pobladores originales, no exento de heroísmos y de sinrazones, cuando ese grupo humano encabezado por Oñate y Hernández decide aquí quedarse, lo hace con la ley por delante, en cumplimiento al referente soberano de quien reconoce la autoridad como principio de actuación, aquellas palabras, hoy reconocidas como historia, cuando Beatriz Hernández pronuncia el Rey es mi gallo refleja no tan sólo arroyo, sino respeto. A la distancia que el tiempo actual otorga a la visión de sus primeras épocas, se reconoce en Guadalajara una ciudad de ley, esta ciudad ha sido así por el impulso y el talante de sus habitantes.

En Guadalajara, así como en algunas otras ciudades hispanoamericanas, la voluntad real de ordenamiento espacial, expresada a través de una serie de ordenanzas, no experimentó dificultades en el trazado fundacional ni en los primeros años de su vida. Incluso el desarrollo urbano posterior se inspiró y sustentó en el modelo de damero.

Es decir, una traza primitiva con sus calles orientadas de norte a sur y oriente-poniente y la ubicación de los solares para la plaza, la iglesia y las autoridades civiles como punto central (Vázquez, 1989), son las características de este modelo, que en su forma de organizar el espacio es soporte de una gradación centro-periferia de jerarquías sociales (López Moreno, 1992).

Fundada en 1542, Guadalajara contaba con una extensión de ochenta hectáreas aproximadamente, las que contenían a 63 vecinos. La actual Guadalajara se formó del crecimiento y unión de tres núcleos primitivos de población: Mezquitán, Analco y Mexicaltzingo, que en 1667 se anexaron a la ciudad, fenómeno importante para la posterior consolidación del municipio.

La mancha de la ciudad se expande de manera bastante uniforme en el siglo XVI y el crecimiento de la ciudad se reguló sin la necesidad de crear una legislación urbana especial a las Leyes de Indias. En 1732, la ciudad contaba ya con once mil habitantes y se respiraba un aire de pacificación. En estos años, Guadalajara se consolida como un centro urbano de importancia, las actividades principales que lo propician son esencialmente comerciales. La heterogeneidad de actividades: agrícolas, artesanales y principalmente administrativas y militares, hacen pensar que la ciudad nació con “vocación urbana” y funciones de capital. Y si bien en el siglo XVI no encuentra las condiciones propicias para desarrollarse, Guadalajara impone el papel de “ciudad puente entre la ciudad de México y Zacatecas” (Calvo, 1984).

Durante los próximos 50 años (1850), Guadalajara no observó modificaciones importantes en su traza a pesar de haber tenido un crecimiento urbano significativo: más del 25 por ciento de su superficie, que fue propiciado por las migraciones de refugiados de la guerra de independencia, provenientes de las zonas rurales del occidente del país, así como por la expansión de la producción y del comercio interregional. Con este tipo de comercio “la sociedad va a ampliar, no sólo sus funciones de distribución económica, sino también su superficie” (Riviere d’Arc, 1973). Con este impulso la ciudad va a extenderse casi uniformemente en todas las direcciones, con la característica de concentrarse en espacios urbanos definidos, como por ejemplo el Hospicio Cabañas al oriente. Sin embargo, a pesar del respeto general de leyes y normas, dentro de la cuadrícula existe una ocupación ilegal del espacio fuera de la traza urbana, en los ejidos circundantes.

Luego de la revolución de 1910 se genera un ensanche en la ciudad. A demás, de duplicarse en población. Cabe señalar que varias zonas de la urbe tapatía se encontraban en 1935 aún en proyecto, esto es, no todas las colonias en la periferia estaban totalmente urbanizadas ni mucho menos habitadas. En este periodo se crearon una serie de planos generales de la ciudad (1907, 1908, 1920, 1926 y 1935) la cual en términos globales, crecía en todas las direcciones, teniendo un eje preferencial de desarrollo: este-oeste y uno secundario al sur, ocasionado por la construcción de la colonia Ferrocarril (Vázquez, 1989) y por el intento de reglamentación de las nuevas colonias.

Se sucede la ciudad del orden urbano planificado de 1950 a 1960 con el organismo ciudadanizado denominado “Junta General de Planeación y Urbanización” junto con el organismo de colaboración que ha sido el Consejo de Colaboración Municipal. Continuó el crecimiento de colonias y fraccionamientos por toda la ciudad: surgieron aproximadamente 73 nuevos asentamientos, que provocaron que la mancha urbana rebasara los límites del municipio de Guadalajara y se extendiera a los de Zapopan y Tlaquepaque. En el siguiente decenio la ciudad se había ampliado de tal manera que llegó al municipio de Tonalá.

En seguida, viene la explosión demográfica y a la par con ella se sobreviene la política pública de no control de la expansión urbana, permitiendo a los ejidos la venta sin control

de sus parcelas. Generando el desorden urbano de 1970 a 1990, en donde la tendencia a la reducción de la tasa demográfica otorga un espacio significativo al crecimiento urbano.

Cuando el municipio original, Guadalajara, crece más allá de sus límites (15,000 hectáreas) surge la zona metropolitana y en 1989, se crea el Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara, como una instancia de coordinación y concertación para la gestión de las acciones de alcance intermunicipal en la Zona Metropolitana de Guadalajara. Las tareas prioritarias de este consejo son: Ordenar y regular el crecimiento urbano, buscar las fórmulas para operar y administrar con eficiencia los servicios públicos y acordar las formas más eficaces para ejecutar las Obras de Infraestructura y Equipamiento de gran magnitud. La Zona conurbada al abarcar ocho municipios, hace vigente el concepto de Guadalajara ciudad metropolitana, ciudad de ciudades y ciudad región.

11. La planeación urbana y la economía

La ciudad es creación de las personas que la habitan, es la obra más compleja y enriquecida del ingenio humano. Una sociedad sana, activa, organizada y con visión de futuro imprime a su ciudad un carácter progresista, donde la planeación es una parte importante porque permite proponer a los ciudadanos la forma en que deberá instaurarse su espacio habitable. “La ciudad es la gente” dice José María Pascual, para describir de manera simple la complejidad de la ciudad.

Hoy, la planeación urbana ha tomado un rumbo estratégico y los grandes proyectos producto de las mismas estrategias, tendrán que llevarse a base jurídica mediante los Planes de Centros de Planeación, instrumentos reguladores para la construcción de la ciudad. Estos planes y programas son la expresión del orden que debe prevalecer en la urbe y se refleja en la planeación urbana mediante la determinación de los usos del suelo, que por su parte deben responder al plan trazado a largo plazo con zonas para habitar, producir, recrear, trasladarse, etc.

Guadalajara al inicio del siglo XXI es una ciudad con múltiples agobios. El primero y principal es el de otorgar a todos los que la habitamos, el entorno amable y promotor al desarrollo de la vida. Para esto es que los tapatíos mantenemos como nuestra historia tierra estos confines de los Valles en que nuestra ciudad se desparrama. Por ello aquí vivimos, estudiamos, gozamos, amamos, trabajamos, nos esforzamos, sufrimos, creamos, en fin, desarrollamos día con día nuestra actividad personal y colectiva.

Para que esto sea así, los que habitamos en la ciudad usamos una serie de recursos, naturales y transformados, propios y compartidos. Haciendo esto, añadimos valor a los recursos, producimos, creamos riqueza, que de muchas maneras compartimos, una de estas formas de compartir es mediante los impuestos, lo que al pagarse, nos permiten

sostener servicios comunes, servicios que de manera individual cada ciudadano no se podrían otorgar. La producción económica formal, esto es, dentro de las normas legales y fiscales que la propia comunidad ha establecido, es la base económica del gobierno. No siempre las reglas son las adecuadas al criterio o forma de pensar y actuar de

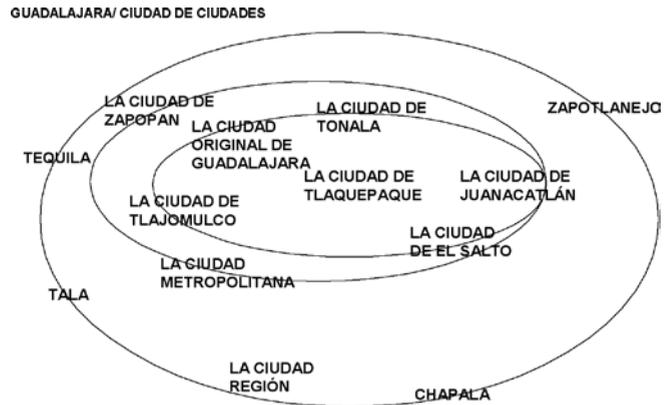
las sociedades, o al menos no siempre se perciben así, por ello surgen otras formas de producción, a las que llamamos informales, o incluso ilegales. A esto se refiere el comercio informal, el contrabando, los tianguis y toda suerte de actividades económicas que no tienen registro formal ante las autoridades o ante los organismos sociales empresariales.

Desde el inicio de su actividad, la ciudad se expresa en el espacio público. Sin duda la gestión del comercio, intercambio por excelencia, es fundamental a Guadalajara.

El espacio público es de todos, por ello no es de nadie en particular, no es espacio para privatizar actividades, es espacio para actividades comunitarias, que contribuyan o permitan el enriquecimiento social. En este orden de ideas, los vendedores de golosinas, de globos, de artículos estacionales o tradicionales, contribuyen a esos propósitos.

En las dos últimas décadas, por variados motivos, actividades económicas diversas, principalmente el comercio, ha venido invadiendo las calles y plazas, los rincones y banquetas de la ciudad, al hacerlo, se va privatizando el espacio público, la ciudad va perdiendo sus opciones para el intercambio social, para la lectura clara de su expresión física, en orden y en armonía. Algunas manifestaciones del desorden económico son:

- Invasión de los espacios públicos representativos: Plaza y andadores, etc.
- Crecimiento de la economía informal por invasión de emigrantes.
- Subversión del orden fiscal en la economía formal por usar de tácticas similares a las de la economía informal.
- Venta de mercancías robadas o de contrabando.
- Desuso del parque inmobiliario de la ciudad.
- Manejo discrecional de la normatividad municipal.
- Manejo creciente de alimentos en vía pública.



Existen también Potencialidades desaprovechadas., las cuales pueden un giro importante a la ciudad y su región:

- Los talleres familiares y la tradición artesanal.
- Las micro y pequeñas empresas como base de la economía de la ciudad.
- El uso de suelo como herramientas de promoción urbana.
- Las zonas industriales existentes.
- Las universidades y la producción de talento.
- Los centros históricos metropolitanos.
- La región de influencia y soporte, la región Centro Occidente.
- La producción de recursos al interior de las áreas urbanas.

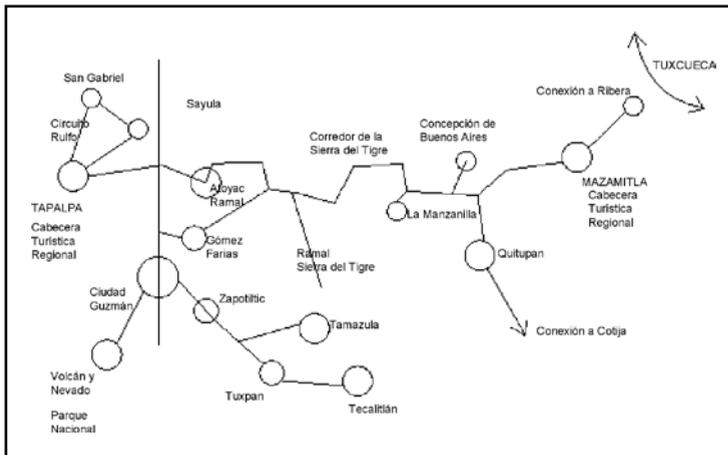
12. Guadalajara / ciudad futura

La ciudad futura debe ser competitiva, esto es, competente en todos aspectos, tecnológico, urbano, económico, político cultural y social. En otro sentido, se habla de la ciudad futura como un espacio global que tiene relación con un territorio real o virtual y con reacomodos sociales y económicos complejos y dinámicos que alteran las relaciones de poder, principalmente, aunque no de manera exclusiva de tipo financiero. Estas transformaciones a nivel global, en su proceso de conformación y apropiación, distorsionan o modifican los elementos tradicionales del Estado-nación y su razón de ser, en cuanto a territorio, fronteras y soberanías.

La esencia de la estrategia del modelo metropolitano consiste, en aprovechar las potencialidades de la región y atender sus necesidades en forma sustentable e integral, preparando la ocasión del territorio para que llegue a tener una estructura equilibrada y funcional.

Con base en los objetivos del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, los del Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente, y a partir de las políticas para un desarrollo regional equilibrado del Programa Estatal de Desarrollo Urbano 2002-2007 y las directrices del Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado de Jalisco en materia protección y aprovechamiento de los recursos naturales para un desarrollo urbano sustentable, la estrategia de ordenamiento propone la estructuración del territorio de la Región Metropolitana de Guadalajara con cinco componentes fundamentales: Las reservas de suelo urbanizable, las fuentes e infraestructura de abastecimiento del agua potable, el mejoramiento de la movilidad urbana y regional, el equipamiento regional asociado a la estructuración de la movilidad urbana y regional y el aprovechamiento del patrimonio histórico arquitectónico y urbano de la Región, así como el impulso de nuevos equipamientos de gran impacto metropolitano.

Una red de proyectos de infraestructura estratégica permitirá atender las necesidades



actuales y futuras; dar funcionalidad eficiente a la ciudad; estructurar la ocupación adecuada del territorio; y fortalecer una metrópoli competitiva. Entre estos destacan el macrolibramiento ferroviario y carretero, los nodos de equipamiento regional (central de carga, central de

abastos, centro pecuario y puerto interior), la ampliación del aeropuerto y la estación carga, creación de nuevos accesos regionales y mejoramiento de los actuales, la estructuración vial metropolitana, la creación de una red metropolitana de transporte público intermodal vinculada a un sistema trenes de cercanías y el tren de alta velocidad que unirá parte de la Región Centro Occidente con la ciudad de México.

13. Guadalajara y sus redes de interconexión territorial

Las ciudades exitosas en el mercado global se están cada vez más estructurando en polos regiones de alta competitividad, el estudio de las regiones de influencia inmediata de los grandes centros poblacionales, de los corredores que posicionan la economía de una región en los grandes mercados mundiales son temas substanciales para entender el futuro económico de las metrópolis.

En ese sentido este apartado trata de explicar el funcionamiento de Guadalajara en los distintos corredores económicos de los que participan y en los que se reconoce la localización estratégica que guarda la ciudad. Las escalas de análisis son la internacional, la mesoregional y la estatal. Finalmente se resaltan los trabajos resultantes de atender el territorio con una visión integral y de redes que se ha logrado estructurar en la región de Costalegre en Jalisco y la Región Metropolitana de Guadalajara.

La ubicación de Guadalajara a lo largo de su historia ha permitido su desarrollo económico y social. Hoy por hoy la ciudad es reconocida como el crisol de la cultura mexicana y eso también es resultado de un emplazamiento que permitió la conexión entre el centro y occidente del país, entre la costa del pacífico y el altiplano mexicano. Esta función histórica de la metrópoli ha jugado un papel tal que permite que Guadalajara sea reconocida como una de las economías más importantes de México y que en la medida que la economía de mercado se impone como modelo de convivencia mundial, se posiciones mejor por esta en uno de los corredores comerciales más destacados en México y por la tradición de trabajar

en redes comerciales que han llevado a constituirse en una ciudad región con una fuerte vocación global.

Sin duda Guadalajara es la ciudad región global por excelencia en México, hacia el pacífico se cuenta con un gran mercado en permanente crecimiento como es la Cuenca del Pacífico, con Japón, Singapur, Tokio, los llamados Tigres de Oriente y el enorme impulso que está imponiendo China a los mercados mundiales. La entrada natural de los flujos comerciales y de mercancía de este mercado tienen su entrada natural a México por el puerto de Manzanillo, que estando en el Estado de Colima se ha terminando de convertir comercial del puerto de Guadalajara.

En Jalisco se integrar un corredor logístico que posibilita la movilidad vía férrea y terrestre de contenedores que son desembarcados en Manzanillo, que se internan al estado por la Región Sur y llegar a la metrópoli para se canalizados a los diversos puntos cardinales del país. De manera particular, destaca la conexión de la metrópoli hacia la región de los altos, ya que por allí se continúa hasta el puerto de Altamira dentro del denominado corredor global del TLC que continúa. Prácticamente el segmento del puerto de Manzanillo al de Altamira se convierte en el canal seco más relevante en el país y en donde Guadalajara esta llamada a ser la principal ciudad dentro del mismo.

Se puede reconocer dos derroteros a partir de Altamira, uno que interconecta con la Comunidad Europea y concretizado en una red de puertos internacionales en el Mediterráneo, la costa norte de la comunidad y los puertos comerciales de Inglaterra. Esto permite colocar la mercancía producida o distribuida por la zona metropolitana de Guadalajara en un mercado muy selectivo y de alta competitividad por la calidad exigida en este mercado. Otra ruta es la que conecta hacia la porción este de Estados Unidos y que es uno de los mercados más importantes en el mundo. Adicionalmente, la competencia real en el mercado global se orienta hacia regiones que lograr estructurar un proyecto territorial y económico mejor que otras, las ciudades industriales que operan desarticuladas de su entorno, empiezan a perder mercado sobre las redes de ciudades plurifuncionales.

México como país funciona a través de cinco mesoregiones que compiten entre ellas: la norte, la noreste, la sureste, la centro y la centro occidente. En cada una de ellas se integran macroproyectos como el Plan Puebla-Panamá, el Corredor Interoceánico, la Escalera Náutica, el Corredor Logístico Manzanillo – Jalisco – León – San Luis Potosí – Tamaulipas, que buscan posicionar mejor a las redes de ciudades de cada región en mercados más amplios. Una de las redes de interconexión de la Zona Metropolitana de Guadalajara es precisamente la que se localiza en la Región Centro Occidental. Esta es una ventaja muy importante ya que Guadalajara es uno de los polos relevantes en esta región. Esta región integra a los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas, que han venido trabajando desde 1998 en torno

a un proyecto regional único, en el que el desarrollo de corredores y trabajos en redes de ciudades ha sido la política a seguir por todos.

Los grandes acuerdos hacen referencia al desarrollo ambiental equilibrado, a la generación de oportunidades para la región, la implementación de infraestructura regional en corredores de alta competitividad y la generación de condiciones para el abatimiento de desigualdades. Sin embargo el nivel de convivencia mayor que guarda Guadalajara es con los corredores internos del Estado, son de destacar el corredor del Tratado de Libre Comercio que vincula la costa del Pacífico con el altiplano mexicano y del cual se ha mencionado con anterioridad.

Sobre este corredor se están impulsando los trabajos para eficientizar la movilidad en la autopista Colima-Guadalajara en su tramo Sayula-Límite del Estado. Se trabaja en la gestión de infraestructura para el desarrollo económico como es el Gasoducto de Manzanillo a Guadalajara, la construcción del macrolibramiento para abatir el tiempo de recorrido de personas y mercancías con origen y destino regionales, la instalación del Puerto Seco, las mejoras de carreteras de entrada y salida de la ciudad, el rescate del proyecto de la Vía Corta El Salto-Encarnación de Díaz, el reposicionamiento de San Juan de los Lagos como centro regional y el impulso de la Ciénega como segunda región económica del Estado.

De forma coordinada con los estados que participan del corredor de la carretera federal 57, se trabaja uno de los primeros programas de ordenamiento territorial en forma de corredor, para generar proyectos específicos a lo largo del mismo. Otros dos corredores de carácter más local son los que se originan en la costa del Estado y en la interconexión de Nayarit y Aguascalientes pasando por la zona Huicol de Jalisco. Estos sectores internos se han venido formando de manera particular, a través del esfuerzo de la actual administración, con la visión de desarrollar regiones deprimidas donde se concentra el problema de la marginación y de la falta de conectividad importante. Es decir, el trabajo en corredores ha fortalecido la idea de abrir abatir la pobreza territorial regional mediante la construcción de acciones y obras encaminadas a atender ejes más que localidades.

Ante este reto se impulsaron acciones de infraestructura carretera que diera para alcanzar la conexión de los habitantes de la costa con el altiplano; se construyeron tres enlaces: el primero tenía que ver con lograr una nueva ruta de Guadalajara a Puerto Vallarta por la Sierra Occidental y con ello potencial el turismo ambiental y cultural en una región de la más olvidadas del estado, de manera particular el desarrollo producido por la carretera Mascota-Las Palmas, esta induciendo desarrollo en la red de ciudades y localidades de la región sobre todo en Mascota, San Sebastián del Oeste y Talpa de Allende.

Otra infraestructura carretera que se construye bajo el criterio de impulsar la red de localidades en las regiones es la de Talpa de Allende-Tomatlán, esta cruza la Sierra Madre

Occidental y conecta una serie de localidades con enorme potencial turístico y agrícola de la Costa Central con el Altiplano Jalisciense. Particularmente esta acción procura una salida más expedita a los productos agrícolas especializados de Tomatlán y pone en valor infraestructura subutilizada como la Presa del Cajón.

La tercera troncal es la que conecta el altiplano con la costa central, la sierra de Amula con Chamela. Esta carretera busca ofrecer un nuevo tipo de desarrollo en la porción más desconectada de la costa pero con los valores ambientales muy importantes. Sin embargo la sola construcción de infraestructura no es suficiente para contar con las condiciones materiales necesaria para el correcto desarrollo de la zona costera, acompañado a las carreteras se construyen una serie de equipamiento que tienen que ver con aspectos tan elementales como la salud, la cultura, el deporte, las conexión aéreas, los caminos locales, las obras de infraestructura hidráulicas, entre muchas otras, que en conjunto en verdad ofrecen condiciones inéditas en la región.

Otro ejemplo significativo en esta concepción de modificar las condiciones económico-sociales de los territorios basados redes de interconexión tiene que ver con la intervención integral que se hace en la Región Metropolitana de Guadalajara. Digamos que el primer anillo de atención de la metrópoli tiene que ver con la edificación de equipamiento y servicios que atienden las necesidades de la ciudad real, de la ciudad que actualmente vivimos los Tapatíos y que obedece a lograr una ciudad más competitiva que ofrezca mejores condiciones de vida y desarrollo personal y colectivo; pero existe un segundo anillo de atención que tiene que ver con la ciudad futura.

Este segundo anillo se da en un espacio periurbano con fuerte vocación agrícola y presión urbana sobre áreas productivas, y es precisamente el reto para todos el de lograr una convivencia armónica basada en el principio de desarrollo sustentable. Para el caso, se atienden prácticamente todas las entradas a la ciudad con intervenciones puntuales en segmentos de carreteras con problemas de saturación vehicular y con ello agilizar los movimientos y el abatimiento de la contaminación en la zona. Para ello se mejoran las conexiones entre Tonalá y Zapotlanejo en lo que es la carretera antigua; la carretera de con El Astillero y los diversos entronques que eviten los cruces a nivel, las condiciones de movilidad hacia las zonas industriales del mayor productividad, etc. Adicionalmente a ello se persigue potencial la movilidad multimodal de pasajeros y carga en la región, como son las gestiones para la ampliación del aeropuerto Guadalajara, los libramientos carreteros y ferroviarios y el sistema de trenes suburbanos.

14. Gobernabilidad

El tema de gobernabilidad en este trabajo es visto desde el punto de vista de la participación social. Ésta en Jalisco se da mediante un gobierno cercano, ya que los

proyectos se proponen y definen en las comunidades y en las regiones, todo ello con apoyo del Gobierno Estatal, a través de programas tales como; Los Lunes Comunitarios, Lunes Municipales. El Programa PACE, trabaja por escalas; sociedad, gobiernos municipal y estatal. El FONDEREG, tiene un fondo 1x1, es decir, que los municipios definen de base, que beneficiarán a dos o más municipios. Por ejemplo, el Programa de Imagen Urbana en poblados de la Rivera de Chapala, en los cuales se rehabilitaron los portales, banquetas y la plaza principal, teniendo como resultado la participación de la sociedad para mejorar otras áreas de su poblado.

El Programa 3x1, donde por cada peso ciudadano se ponen tres pesos gubernamental, uno del gobierno federal, otro del gobierno estatal y el último del gobierno municipal y en este caso los proyectos los define la población. Y el Consejo Metropolitano, que reúne a los representantes de los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara para hacer proyecto en beneficio de la urbe tapatía.

Finalmente la gobernabilidad es el conjunto de condiciones, distintas para cada región, que se traducen en un estado de armonía de trabajo conjunto de corresponsabilidad entre sociedad y gobierno, entre emprendedores y el territorio, entre las fuerzas económicas y las instituciones.

Experiencia de gestión en Caguas

D. William Miranda Marín

Alcalde de Caguas (Puerto Rico)

Deseo que mis primeras palabras sean de agradecimiento a los organizadores de esta importante conferencia. Gratitud por la invitación a sumarnos al Movimiento América-Europa de Regiones y Ciudades, y a asistir a este encuentro en la modélica ciudad de Bogotá, que me complace volver a visitar. Gratitud también por la invitación a dirigirme a ustedes, convite que recibo y acepto como una reafirmación del lugar de Puerto Rico en la comunidad iberoamericana de naciones. Pero ante todo, gratitud por la iniciativa de convocarnos a dialogar sobre el importante desafío de la gobernanza democrática y el desarrollo integral de nuestras regiones y ciudades.

Esta conferencia representa, sin duda, una oportunidad única de intercambio de experiencias y aprendizaje sobre los desafíos de la gobernanza local y sobre la calidad de las interdependencias en nuestras regiones y ciudades. Confío en que estas intensas jornadas produzcan reflexiones valiosas que nos ayuden a continuar enfrentando creativamente los retos urbanos y regionales a comienzos de este nuevo siglo.

Partiendo de la experiencia de gestión al frente del gobierno municipal autónomo de Caguas, deseo compartir algunas de las lecciones de una gestión basada en la colaboración intersectorial y el tejido de redes. En Caguas nos hemos propuesto, a lo largo ya de casi una década, enfrentar los desafíos socioeconómicos no por medio de la gestión solitaria del gobierno, sino por la vía de la construcción de capital social, el tendido de puentes y la participación ciudadana. Estos nos han permitido mejorar sustancialmente la calidad de las interdependencias, aumentar la cohesión social y crear las condiciones para catapultar ya las primeras iniciativas ciudadanas de desarrollo económico comunitario y autogestionado.

Guiados por el lema de que “si nos sumamos, solucionamos” en el Municipio Autónomo de Caguas propusimos la convivencia solidaria como el principio ético no sólo del servicio público municipal sino de las relaciones entre todos los grupos y sectores de nuestra ciudad. Compartir el espacio físico y psicológico de una urbe nos obliga al encuentro y al intercambio. En Caguas apostamos a que esos encuentros e intercambios no tenían que ser tensos o violentos. Por el contrario, podían ser cada vez más productivos y creativos para todos, en una ciudad que estaría acercándose continuamente a la visión perfecta que denominamos Caguas 2020. Esa visión guiaría nuestra labor de transformar el entorno urbano, proteger el ambiente y contribuir, como reza nuestra visión fruto de un proceso participativo de planificación estratégica, al desarrollo de una ciudad vibrante, segura, bella y ordenada, saludable, culta y moderna, tecnológicamente avanzada, solidaria en su convivencia, económicamente dinámica, competitiva y orgullosa de ser la mejor, Centro y corazón de Puerto Rico.

Pero más que la puesta en marcha de un programa de gobierno o el resultado de un esfuerzo participativo de planificación, la gestión que iniciamos en 1997 fue una respuesta a un momento histórico de cambio. La última década del siglo XX fue testigo de una transformación dramática del estado benefactor. El discurso de la reinención gubernamental y las estrategias de reducción de la burocracia del Estado implantadas por gobiernos en todo el orbe, exigieron una reconcepción del modo en que debían manejarse los asuntos públicos. Para muchos, el neoliberalismo guió la respuesta a esa coyuntura histórica de salida y distanciamiento del estado benefactor. La promoción de las privatizaciones y reducción del gasto público - sobre todo en asuntos socioeconómicos - fueron las claves con que muchos líderes y gobiernos se acercaron a recibir el nuevo siglo.

En nuestro Municipio Autónomo de Caguas, por el contrario, vimos esa coyuntura como una oportunidad para repensar y de paso transformar el modo en que el gobierno se relacionaba con los ciudadanos y viceversa. Cada día nos convencíamos más de que más allá de un cambio de estrategia en la administración pública, nos enfrentábamos a un momento histórico que exigía un cambio cultural y que el gobierno municipal podía impulsar dicha transformación.

El filósofo puertorriqueño Eugenio María de Hostos, advertía ya en el siglo XIX el rol indelegable de los gobiernos municipales y regionales. Explicaba que la razón fundamental de un estado nacional es el derecho de asociación, en virtud del cual todos mediante un pacto, constituimos un todo social y territorial. Advertía que: **“Con frecuencia los Estados absorben todas las atribuciones de la sociedad. De ese modo, el Estado se convierte en un representante activo de una sociedad pasiva que no conoce su poder, ni reclama sus derechos, ni cumple con sus deberes colectivos.”**

Proponía que el organismo social funcione de forma tal, que el estado sea **“el representante pasivo de una sociedad activa que no permite que se lleven a cabo más acciones que aquellas de carácter absolutamente colectivo, que en ninguna manera podría hacer efectiva por sí misma la propia sociedad.”**

En su visión de cómo debe organizarse la sociedad, Hostos nos plantea que: **“El Municipio es el segundo órgano de la vida de las sociedades humanas. Es un órgano tan natural, tan del orden natural, como la familia. En tal manera es así, que las sociedades no podrían vivir si ese órgano les faltara. Es más, el Municipio, en un momento de su evolución, resume en tal modo la vida general de la sociedad, que es por sí sólo la sociedad entera.”**

Hostos también señala que: **“Lo que se necesita es entregar al Estado municipal, libre y completa sus atribuciones, la sociedad que ha de gobernar. Lo primero, por tanto, es declarar y hacer efectiva en la vida práctica la completa autonomía**

de la sociedad municipal en todo y exclusivamente en lo que se refiere a la vida municipal.”

Cónsona con la visión de Hostos y con la tendencia latinoamericana y global hacia la municipalización, la ley puertorriqueña de Municipios Autónomos, aprobada en 1992 por el entonces gobernador Rafael Hernández Colón, otorgaba mayores poderes y responsabilidades a los gobiernos municipales a cambio del desarrollo e implantación de mecanismos efectivos de participación ciudadana en la toma de decisiones a nivel local.

De modo que en el inicio de nuestra gestión pública en 1997 nos inscribimos en esa nueva tradición de cambio y reforma social que buscaba promover la participación ciudadana y distanciarse de la lógica del estado benefactor. Sin embargo, enfrentábamos y todavía, aunque en menor grado, enfrentamos una realidad social: el estado benefactor había condenado a muchos puertorriqueños a una dependencia brutal. La cultura del trabajo, innovación, creatividad y sacrificio que había caracterizado la sociedad premoderna había cedido el paso a una en la que el gobierno se había convertido en el estado providencia. Más que trabajar duro para mejorar sus condiciones de vida, el ciudadano había sido convertido en un cliente dependiente de servicios y provisiones del estado. El reto, entonces, radicaba en promover la participación, la colaboración y la autogestión en un escenario en el que por décadas las claves organizadoras respondían a otra lógica política y social.

De ahí que nuestro discurso político tuviera que transformarse. La lógica política tradicional, que seguro reconocerán, era muy sencilla: “me das tu voto y a cambio te soluciono esto o aquello, te doy esto o aquello”. Distanciándonos de esa estrategia tan generadora de dependencia, nuestro discurso político comenzó a cambiar. En vez de hablar de gobernar para la gente comenzamos a hablar de gobernar con la gente.

Así pues, nuestro programa de gobierno desde 1997 se sostiene sobre la base de un modelo de colaboración y autogestión. Todas nuestras reuniones con las comunidades se estructuran bajo el principio de que el gobierno es un facilitador de oportunidades pero que los ciudadanos tienen que hacerse y responderse una pregunta fundamental: ¿Qué vamos a hacer nosotros para solucionar nuestros problemas y hacernos cargo de nuestras condiciones de vida?

La politóloga colombiana María Cristina Rojas entendió esto muy bien cuando precisó que la filantropía y la cooperación al desarrollo se han movido en tres grandes modelos. Primero el modelo asistencial surgido en la década del sesenta; el modelo desarrollista hacia los años ochenta; y el modelo del gobierno de lo público, a partir de la última década del siglo XX. Fue conforme a la lógica del modelo del gobierno de lo público que decidimos operar y es justamente ese modelo el que entiendo nos convoca en este Movimiento América Europa de Regiones y Ciudades.

Guiados justamente por esa perspectiva del gobierno de lo público, una de las primeras iniciativas que impulsamos al inicio de nuestro gobierno fue la creación del Departamento de Desarrollo Social y Autogestión Comunitaria. El equipo de promotores de desarrollo social que allí creamos ha sido responsable de la puesta en marcha del modelo colaborativo gobierno – ciudadanía. Han impulsado un esfuerzo sostenido de participación ciudadana, voluntariado y fortalecimiento de nuestro capital social que garantice el rol protagónico de los ciudadanos en la solución de sus problemas comunitarios y en la articulación de iniciativas orientadas a la autosuficiencia económica. Hoy, 152 de las 196 comunidades de nuestra ciudad, están organizadas y gestionan iniciativas de manera autónoma.

La organización comunitaria, que ha posibilitado ampliar los ámbitos de gobernanza democrática, ha ido incrementando los niveles de capital social. Capital social de enlace entre los miembros de cada comunidad en su particularidad; y capital social de puente, que hace posible el tejido de redes de confianza y la cohesión entre grupos y comunidades diferentes, tanto en la ciudad como en la entidad social mayor que es la región centro oriental del país.

Ese aumento en los niveles de capital social y esa sociedad red que va emergiendo de la gestión concertada entre grupos en nuestra ciudad y región, ha ido dando paso a la emergencia de iniciativas cada vez más sólidas de desarrollo económico comunitario. Unos quince emprendimientos sociales con capacidad para generar activos en la base comunitaria misma, están ya sentando cátedra y siendo ejemplo para comunidades y grupos comunitarios emergentes.

La cohesión social que se ha ido consolidando a lo largo de estos casi diez años no sólo ha posibilitado emprendimientos sociales impulsando el desarrollo económico comunitario. Sus efectos se han traducido en una convivencia social más sana y pacífica, registrándose una reducción significativa en todos los indicadores de violencia urbana y convirtiendo a Caguas en la ciudad más segura del país con una reducción cercana al 40 por ciento en los delitos tipo I.

Más aun, la convivencia solidaria ha comenzado, lentamente, a transformar la relación de los habitantes con el espacio público. De haber sido una ciudad sucia y desordenada, Caguas ha sido reconocida como la ciudad más limpia y por cuatro años consecutivos, premiada como la ciudad con mejor iniciativa ambiental.

Nuestros esfuerzos no han buscado prestar atención únicamente a iniciativas de desarrollo social y económico, sino que se han acercado al desafío del desarrollo desde una perspectiva integral. Así las cosas, el desarrollo del capital social y la infraestructura cívica ha buscado ir de la mano, por ejemplo, con esfuerzos para promover la salud integral de los habitantes de la ciudad con un enfoque preventivo, promoviendo el compromiso

intersectorial con el acceso a agua potable y con la promoción de estilos de vida saludables. También el desarrollo integral ha supuesto ampliar las oportunidades de acceso a un techo digno y un hogar apropiado para nuestras familias. Y lo que es todavía más importante, ha supuesto un compromiso sostenido por mejorar y mantener facilidades y oportunidades educativas dignas para nuestros niños y jóvenes, poniendo en perspectiva global los desafíos educativos de nuestras ciudades. Un compromiso con el desarrollo integral supone focalizar nuestros esfuerzos en educar para una economía del conocimiento, formando a las nuevas generaciones para ser emprendedores y creadores de nuevo conocimiento, no meros empleados y manufactureros de lo creado por otros.

Ese reto de fortalecer por la vía educativa nuestro capital humano y las posibilidades de ampliar y diversificar nuestro capital intelectual frente a las exigencias de la globalización, lo hemos enfrentado apostando al trabajo colaborativo con otros municipios en lo que es nuestra entidad social mayor, a saber, la región centro oriental de Puerto Rico. Como nos enseñó Eugenio María de Hostos, consideramos que el intercambio de capital, recursos humanos, tecnología, conocimientos, sistemas y procesos entre las organizaciones de nuestra región son parte del orden natural de nuestro funcionamiento social. Por eso, hace cuatro años, junto a otros siete municipios, universidades y centros académicos, y empresas privadas, creamos la Iniciativa Tecnológica Centro Oriental (INTECO), como estrategia para encarar los retos de la globalización y encaminarnos a organizar nuestra capacidad productiva en función del nuevo ciclo de la economía de la innovación.

Desde un enfoque regional lograremos la ordenación territorial a través de una Oficina Regional de Permisos, creada por los propios municipios, así como, nuestras propuestas de turismo sustentable. Cada municipio en INTECO contará con un Centro de Innovación Tecnológica para que nuestros jóvenes desarrollen pasión por las ciencias y la tecnología. Humacao contará también con un lugar para empresas incubadoras y Cayey, cuyo Alcalde nos acompaña, con un Parque Industrial Tecnológico.

En cuatro o cinco años nuestra región será una de las más sólidas y fuertes de nuestro País y un ejemplo a seguir por otras de nuestras regiones en la promoción concertada del desarrollo integral.

Claro está, no pretendemos decir que hemos sido 100% exitosos. Apenas estamos comenzando. Los cambios culturales, como ustedes saben muy bien, toman tiempo. Pero creo vamos por buen camino y estamos convencidos que este modelo colaborativo y la participación ciudadana que lo sustenta, son las claves que pueden mover a Puerto Rico hacia un desarrollo integral más allá de la lógica del estado benefactor y de lo que el sociólogo puertorriqueño Luis Nieves Falcón ha llamado la “patología social de la dependencia”. Es por esa ruta que podemos recuperar el sentido de dignidad y orgullo de nuestra gente. Y es esa ruta la que, como les decía al comienzo de mi intervención, nos puede ayudar a

enfrentar de manera renovada los desafíos y desequilibrios sociales que cotidianamente se nos presentan en nuestras ciudades y regiones.

Cabe señalar que el modelo colaborativo que hemos impulsado no contempla únicamente la vinculación entre el gobierno municipal y los ciudadanos, entre el municipio y las organizaciones de la sociedad civil, y entre distintos actores municipales en nuestra región centro oriental. Nuestro principio de convivencia solidaria ha exigido igualmente el tejido de redes con el sector empresarial. Estamos convencidos de que el logro de sólidas sinergias con el sector privado puede promover de manera más efectiva y duradera el desarrollo integral de la ciudad y sus comunidades.

Es en este punto donde nuestro modelo colaborativo y las nuevas tendencias de la responsabilidad social empresarial se entrecruzan. Y los esfuerzos colaborativos gobierno-sector privado-ciudadanía de los que hemos participado en los últimos años, confirman que se va consolidando una mentalidad que reconoce la responsabilidad compartida, la participación ciudadana y la convivencia solidaria como principios rectores de la construcción de una ciudad acogedora y beneficiosa para todos, así como de una región más próspera y pujante.

Desde esta óptica que nos ofrece el modelo colaborativo, los retos del desarrollo integral adquieren una dimensión diferente. Ya no se trata simplemente de las limitaciones presupuestarias que enfrenta el gobierno municipal o de su eficiencia y efectividad –o falta de éstas- en la atención a los desafíos socioeconómicos. Se trata de que éstos sean compromisos que competan a todos y frente a los cuales todos reconozcamos nuestro grado de responsabilidad. Y en ese “todos” no solo se incluyen los que tienen y que, en la vieja lógica caritativa, dan a aquellos que carecen. Sino que ese “todos” incluye tanto a los que solidariamente contribuyen al desarrollo socioeconómico de sus hermanos –el sector privado, las agencias públicas y las entidades del tercer sector, entre ellas-, como los necesitados y directamente afectados por los problemas que, guiados por su dignidad y voluntad de volverse autosuficientes, hacen su parte en la construcción participativa y autogestionaria de mejores condiciones de vida para ellos y sus familias. La lección que hemos aprendido es clara y el lema que nos guía lo comunica a viva voz: si nos sumamos, solucionamos.

Esa cultura de inversión y responsabilidad social que va naciendo, fruto del compromiso solidario de distintos actores y sectores, tiene que encontrarse, claro está, con líderes visionarios que tenga la voluntad política para mirar más allá de lo inmediato e inminente. La diferencia la explicó de manera elocuente y sencilla la psicoanalista española Carmen Gallano, durante una conferencia reciente en la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico: los políticos se preocupan por las próximas elecciones. Los hombres de estado se preocupan por las próximas generaciones.

Un ejemplo permite ilustrar esta diferencia de enfoque. En un viaje de intercambio cultural a La Habana hace unos años, Ricardo Alarcón me relataba cómo, temprano en la Revolución, tuvieron la visión de identificar un destatalado taller que se convertiría en el centro de investigación y desarrollo para su país. No podemos desconocer la visión que guió la decisión de dedicar una parte de los recursos limitados con que contaban para hacer una inversión sostenida en un centro de investigación y desarrollo que hizo posible que hoy Cuba sea la propietaria de numerosas patentes y responsable de importantes descubrimientos en el campo de la medicina, por ejemplo. Nos corresponde tener visión de futuro e invertir en lo que nos permita ser parte activa y no dependiente en la economía mundial. Solo así podremos evidenciar nuestro compromiso con las futuras generaciones.

Queridos colegas y amigos: He querido humildemente compartir con ustedes las lecciones aprendidas durante los últimos años de gestión compartida y colaborativa en el Municipio Autónomo de Caguas. Estas nos enseñan que los gobiernos tienen un rol indelegable en la promoción del desarrollo sustentable y la responsabilidad social. Pero al mismo tiempo nos dejan claro que los tiempos en que el gobierno actuaba de manera solitaria, conforme a la lógica del estado benefactor y generaba dependencias perniciosas para la psicología social de la ciudadanía han quedado atrás. Las consecuencias de insistir en ello serán sencillamente devastadoras. Además, no hay gobierno, a fin de cuentas, que tenga los recursos para, jugando a Superman, responder a todas las demandas sociales. De ahí que la promoción de los tres pilares del desarrollo sustentable - el crecimiento ordenado, la protección del ambiente y el desarrollo social - fundamentales para una perspectiva de desarrollo integral, tengan que darse bajo la lógica de la participación ciudadana estableciendo lazos de colaboración con la ciudadanía. Lazos donde ni el gobierno ni el sector privado asuman responsabilidades que únicamente pueden asumir las comunidades y los ciudadanos.

Nuestro rol como gobierno es y será cada vez más el de facilitar puntos de encuentro y oportunidades para crear alianzas y tejer redes de colaboración intersectorial y regional, donde la desconfianza y la sospecha vayan cediendo el paso a la colaboración, el respeto y la confianza, y donde el protagonismo sea de los ciudadanos y de la sociedad civil que conforman y fortalecen.

Medellín una ciudad que se transforma

D^a. Clara Inés Restrepo

Secretaria de Desarrollo Social de la Alcaldía de Medellín

En un entorno global altamente dinámico y lleno de incertidumbres, donde los estados nación han perdido protagonismo y capacidad para definir el rumbo de los países especialmente en materia económica, las ciudades y las regiones son hoy las grandes protagonistas del cambio y las llamadas a transformar situaciones históricas de exclusión y pobreza como las que vivimos, teniendo claro por supuesto las restricciones y límites que ellas encuentran en las decisiones de los gobiernos nacionales y en las relaciones internacionales.

Medellín, ciudad de paradojas, ciudad en proceso acelerado de transformación, ciudad que viene recuperando la esperanza, donde han mejorando los índices de convivencia y las condiciones para vivir, pero donde aún tenemos enormes retos y tareas. Qué estamos haciendo y para donde vamos.

1. Definir claramente el objetivo: el desarrollo humano

La actual Administración de Medellín que dirige el Alcalde Sergio Fajardo, ha orientado claramente sus acciones desde el Plan de Desarrollo, hacia temas fundamentales para el cambio social que requerimos, siendo el desarrollo humano integral el gran objetivo hacia el que apuntan todos los esfuerzos. La construcción de nuestro proyecto de ciudad tiene como eje y preocupación central el ser humano y su bienestar y no solamente el crecimiento económico. Es claro que este último debe estar en función del desarrollo humano y que cualquier avance en materia económica debe reflejarse a su vez en mejoras en el IDH y en el Índice de Calidad de Vida. Estos son en consecuencia los indicadores centrales con los cuales estamos midiendo el resultado de nuestra gestión.

Se trata de promover y potenciar la generación de capacidades, oportunidades y libertades para que todos y todas puedan desarrollar sus proyectos de vida. La remoción y superación de los múltiples obstáculos para el desarrollo humano como la violencia, la discriminación de género, racial o de etnia, la intolerancia y por supuesto la incapacidad de acceder a bienes meritorios como la educación, la salud y la nutrición, pero sobre todo la búsqueda de mecanismos para que las personas puedan generar sus propios ingresos y de esta manera atender de manera autónoma sus propias necesidades.

El Plan de Desarrollo a través de sus cinco líneas de acción apunta a construir una ciudad más gobernable y participativa, más incluyente, con mayores espacios para el encuentro ciudadano, una ciudad más productiva, competitiva y solidaria y una ciudad capaz de integrarse con la región y con el mundo de una manera diferente.

En la Figura se ilustra la manera como se aborda el Plan de Desarrollo desde la perspectiva del desarrollo Humano Integral

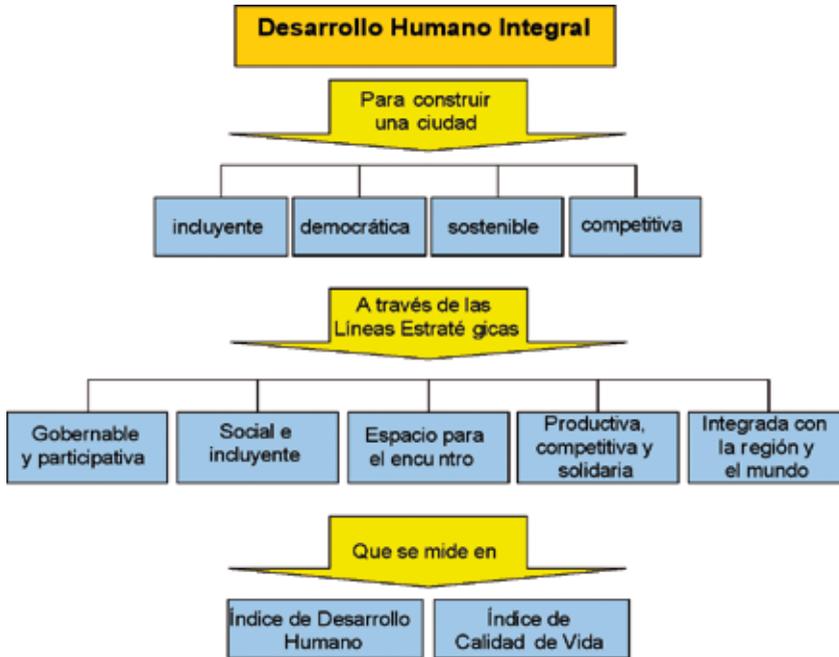


Figura I.2.1 Estructura del Modelo de Desarrollo Humano Integral en el Plan de Desarrollo

Dentro de estas 5 líneas, ocupa el primer lugar en inversión, la línea 2 Medellín Social e incluyente, la cual se orienta principalmente a la educación, la salud, la nutrición, la recreación y el deporte y programas para la inclusión y la equidad de poblaciones vulnerables o en desventaja.

2. La educación: principal proyecto estratégico de la ciudad

Para esta administración la educación es la pieza fundamental del cambio social. Tenemos claro que la inversión social no es un gasto sino la mejor inversión posible. La gran apuesta estratégica que esperamos sea sostenida por varias administraciones y que nos colocará en condiciones de enfrentar el siglo XXI, el siglo del conocimiento, es sin duda la educación.

Una educación de calidad, una educación pertinente, una educación con cobertura total para todos los niños y niñas de la ciudad, los mejores colegios y todos los esfuerzos para que todos y todas puedan iniciar en condiciones similares desde la primera infancia su competencia por la vida, complementada con una buena nutrición desde las madres gestantes, y durante todos los años en la escuela, una ambicioso plan de parques bibliotecas

con todos los servicios de la educación, la ciencia, la tecnología y las comunicaciones, ubicados precisamente en los sectores más excluidos, en esos territorios históricamente olvidados por la ciudad.

Estamos trabajando por hacer de Medellín la ciudad más educada, desarrollando programas para garantizar el Acceso y la Inclusión de todos y todas al sistema educativo, que ningún niño o niña se quede por fuera del sistema educativo, que los desertores regresen a él.

Medellín la más educada contiene toda una serie de programas y proyectos que se articulan desde distintas dependencias y tareas, todos ellos destinados a que los niños desde la primera infancia tengan un buen comienzo e inicien la carrera de la vida en igual de oportunidades, y por supuesto todo lo que tiene que ver con el acceso y la calidad de la educación para todos, incluidos los adultos y los jóvenes que han desertado del sistema.

Allí entonces encontramos programas como Buen Comienzo, Nadie por fuera, Mejores colegios, Maestros al Tablero, Camino a la educación superior, el tiquete estudiantil, los restaurantes escolares, la escuela saludable, Medellín también educa, además de un gran proceso de modernización y descentralización de la educación.

La inversión en educación representa el 35% de la inversión total de la ciudad, con más de 600 millones de dólares invertidos en los años 2004 y 2005.

Sumados a todos estos proyectos por la educación y como parte del gran programa Medellín la más educada, se están desarrollando otros proyectos estratégicos como el Plan de Parques Bibliotecas (5 Grandes Bibliotecas), la construcción del Museo Explora, el Jardín Botánico y los Centros de Navegación Comunitarios para brindar toda una serie de espacios para la cultura, la educación, la formación para el trabajo, la ciencia, la tecnología y la recreación y que nos permitirá producir una verdadera revolución en el campo educativo, posibilitando el acceso a los nuevos conocimientos y tecnologías a grupos de población de todas las edades, que de otra manera no la tendrían y ubicando además estas posibilidades en sus territorios.

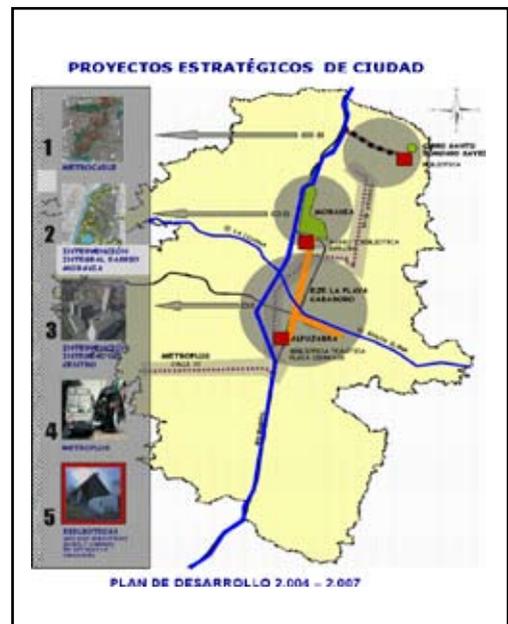
Así mismo estamos desarrollando el programa Jóvenes con Futuro para la formación para el trabajo a jóvenes bachilleres o con bachillerato incompleto para reiniciar su formación y dotarlos de las habilidades indispensables para la vida, y también para entrar al mundo laboral de hoy, recuperar su esperanza en el futuro, brindarles formación en tecnologías básicas, capacitación en un oficio con práctica laboral incluida, buscando que además al terminar sus cursos regresen al sistema educativo quienes lo han abandonado o sigan sus estudios superiores o técnicos los que han terminado el bachillerato.

3. Las intervenciones integrales en los territorios

Uno de los más novedosos e importantes aportes que hoy se está produciendo en la ciudad en materia de Desarrollo Social, son las intervenciones integrales en territorios históricamente excluidos, con graves procesos de deterioro físico y social, con altos niveles de pobreza y bajos indicadores de desarrollo humano, en los cuales se están produciendo profundas transformaciones urbanas, sumadas a todos los componentes del desarrollo como la educación, la salud, la nutrición, los programas de empleo e ingresos, la seguridad, para atacar allí simultáneamente todos los problemas de pobreza que los aquejan.

Las más importantes intervenciones en ese sentido se están produciendo en el área de influencia de Metrocable (en las comunas 1 y 2 que son las de más bajo IDH), La intervención integral en Moravia, La Revitalización del Centro de la Ciudad “EL Centro Vive”, y la intervención integral en las áreas de influencia de Metroplus además de las intervenciones con los parques bibliotecas.

El proyecto urbano Integral PUI de Metrocable que venimos desarrollando, parte de reconocer el cambio que produjo una obra detonante como la realizada por el Metro con el nuevo cable, y entender que si sumamos allí todos los esfuerzos de la Administración, en la generación de espacio público, parques, intervención en las quebradas, vías, pero también mejores colegios, escuelas saludables, restaurantes escolares, un gran parque biblioteca, un Centro de Desarrollo Zonal Empresarial para la formación para el trabajo y la generación de ingresos, mejoramientos de vivienda, vivienda nueva y legalización, lograremos mejorar los indicadores de calidad de vida y de desarrollo humano en pocos años.



Algo similar se desarrolla en Moravia, un territorio ubicado en el antiguo basurero, hoy parte del corazón de Medellín, con la densidad más alta de toda la ciudad, con todos los indicadores de pobreza, violencia,

Así mismo en el centro se ha iniciado la recuperación empezando por Carabobo con una transformación importante de esta vía eje estructurante de la ciudad.

4. Cultura E: la generación de ingresos y empleo

La debilidad de nuestro tejido empresarial y las altas tasas de desempleo son sin duda uno de los grandes flagelos que nos afectan e impiden salir de la pobreza. La capacidad de generar empresas, empleos y lograr que las personas tengan sus propios ingresos es el punto definitivo para que las personas y las familias puedan resolver muchas de sus necesidades y podamos superar el papel asistencialista del Estado.

El Programa de Cultura E pretende fortalecer a las empresas ya existentes, especialmente a las PYMES y las micros, así como crear nuevas empresas sostenibles, bien sea empresas de alta tecnología como también microempresas para grupos con menos formación.

La Cultura E se promueve desde los concursos Capital Semilla que realiza el Banco de las Oportunidades para microempresarios (con 150 premios por año) así como el concurso de Planes de Negocios (para jóvenes profesionales) que ofrecen recursos de capital, capacitación, asesoría a las nuevas empresas. Pero además ofrece otras posibilidades a quienes no son ganadores.

Cultura E viene desarrollando varios proyectos de envergadura entre los cuales se resalta la construcción del Parque E con el concurso de la Universidad de Antioquia, la construcción de los Centros de Desarrollo Empresarial CEDEZOS, ubicados en las zonas de menor desarrollo empresarial de la ciudad, el programa Medellín mi empresa donde se fortalecen las mipymes con padrinos empresariales y con diversos mecanismos de asociación, etc.

Así mismo se han definido con el concurso de la Cámara de Comercio y un trabajo de muchos años, los Cluster Estratégicos de la ciudad, de tal manera que se trata de canalizar muchas de las iniciativas hacia ellos, ubicando donde están los principales vacíos, de tal manera que por ejemplo el Concurso Planes de Negocios apunta concretamente hacia esos Cluster.

Con todo lo anterior se busca ampliar y mejorar el tejido empresarial de la ciudad y aumentar su densidad. Al mismo tiempo se están desarrollando programas con las PYMES para fortalecerlas con los PRODES, los encadenamientos, las ferias, los salones de proveedores, etc.

Se ha creado una Red de Micro crédito con todas las entidades que hoy prestan micro crédito en la ciudad, y con ellas el Banco de las Oportunidades realiza de manera permanente capacitación y asesoría para los creadores de empresas y para el fortalecimiento de las ya existentes, jornadas de las oportunidades en los barrios, llegando además a nichos de población diversos incluidos los que requieren prestamos menores de un salario mínimo, apoyándonos en entidades especializadas en este tipo de población.

Llevar a las personas que han tenido pocas oportunidades de educación o de inserción laboral a mejorar sus capacidades y habilidades bien sea para generar sus propios negocios o para vincularse al mundo laboral, es quizás el mayor reto en una política de lucha contra la pobreza y por la inclusión social. Una población más educada es a su vez la clave para aumentar la productividad general de la ciudad y la región.

Mejorar sustancialmente la educación desde la primera infancia es una tarea fundamental en esa dirección pero tiene impactos en el mediano y en el largo plazo. Por eso, venimos desarrollando también acciones concretas e inmediatas por mejorar las capacidades de los jóvenes, los adultos con bajos niveles de capacitación, las mujeres, es decir aquellos sectores donde se concentran los más altos niveles de desempleo.

Para estos se tienen programas y proyectos especiales dirigidos tanto a la formación para el trabajo como a la creación y consolidación de empresas. En cuanto a la formación se busca una capacitación rápida pero pertinente, con altos estándares de calidad, en lo posible certificada por el Sena, que les brinde formación humana, capacitación en tecnologías, experiencia laboral dentro del mismo proceso de formación, con subsidios para transporte y alimentación para evitar la deserción y complementado con capacitación en creación de empresas.

Y como articuladores de todos estos programas se han creado los Centros de Desarrollo Empresarial Zonal, CEDEZOS, ubicados en esos territorios más excluidos, donde se van a ofrecer todos los servicios para la generación de ingresos, desde la formación para el trabajo, la asesoría, el crédito, los servicios complementarios a los microempresarios, las salas de navegación para el emprendimiento, la incubación de algunas empresas por un tiempo limitado, generando además en esos lugares una nueva centralidad para el desarrollo local.

Se incluyen además programas de fomento a la economía solidaria con los cuales se busca que esta se articule a todos los programas anteriores, orientándola también hacia clusters estratégicos, con acompañamiento y asesoría permanente.

5. Convivencia y seguridad ciudadana

La mejora radical en los indicadores de violencia en la ciudad ha sido el resultado de un esfuerzo deliberado y sistemático por recuperar los espacios perdidos frente a los actores armados que no hace mucho sembraron de violencia y terror nuestra ciudad.

La coherencia y compromiso con el proceso de reinserción de las AUC asumido por la Administración, la construcción de un modelo de manejo de esta población y el control permanente a las violaciones a los acuerdos pactados, la preocupación permanente por la

seguridad de los ciudadanos, el trabajo constante con la policía nacional para mejorar su respuesta y su respeto a los derechos humanos, han permitido consolidar una tendencia a la baja de los índices de violencia que hoy nos colocan dentro del promedio latinoamericano, y como una ciudad que ha venido superando el miedo y recuperando la esperanza.

Ese ambiente de recuperación de la seguridad y la convivencia es a su vez un estímulo para la inversión, para la llegada de nuevos visitantes, eventos, ferias, que generan ingresos a la ciudad y permiten avizorar un futuro más promisorio.

Siendo aún este un factor muy sensible y más en el contexto de un país como el nuestro es un factor decisivo de la transformación que hemos vivido en los últimos años y debe ser un elemento al que se preste la mayor atención si se quieren mantener y mejorar los logros alcanzados hasta hoy.

6. Corresponsabilidad y Participación Ciudadana:

Ligado al modelo de ciudad que queremos construir y como condición para avanzar en él, está el modelo de gestión basado en la corresponsabilidad y en el desarrollo de la ciudadanía.

Partimos de reconocer que **La construcción de ciudad debe ser un compromiso de todos sus habitantes.** La posibilidad de transformar la ciudad y la ciudadanía no reside solamente en la Administración Pública, sino también en su capacidad para convocar a todas las organizaciones e instituciones, las empresas, las Universidades, las ONG y por supuesto los ciudadanos y ciudadanas para participar en dicha transformación. La participación de nuevos actores urbanos en el desarrollo social y la consolidación de pactos colectivos en diferentes aspectos, que busquen provocar el cambio en la dirección deseada es lo que permitirá esa transformación. Los ciudadanos y ciudadanas deben ser conscientes de que el derecho a la ciudad plantea la responsabilidad de ser gestores dinámicos y directos del proceso de su construcción y transformación.

Con ese enfoque el Alcalde ha convocado y ha logrado comprometer en todos los proyectos estratégicos y muy especialmente en Medellín la más educada, a una gran diversidad de actores empresariales, fundaciones, ONG, embajadas, artistas, cooperación internacional, ampliando las posibilidades de los proyectos y el alcance de cada uno de ellos.

Se logra así no sólo construir una nueva manera de gobernar e integrar a los actores en torno al Plan de Desarrollo, sino también una mayor eficiencia en la ejecución de acciones orientadas al bienestar colectivo, concentrando los esfuerzos alrededor de objetivos comunes, articulando las iniciativas dispersas, optimizando los recursos existentes, asimilando diferentes experiencias, recuperando el conocimiento acumulado y asegurando la conclusión de esfuerzos ya iniciados. El fortalecimiento de la sociedad civil con acción

inteligente del Estado se convierte en un factor decisivo para la sostenibilidad de los procesos iniciados. Asimismo, la búsqueda constante de una mejor capacidad institucional para gerenciar los programas sociales son una meta y una condición para el éxito.

En ejercicio de la participación y el fortalecimiento de la ciudadanía hemos promovido EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, la construcción colectiva del POT como pacto colectivo por el ordenamiento territorial, la construcción del Manual de Convivencia, ejercicios novedosos en la promoción de la cultura y el arte, la vinculación de los ciudadanos a los proyectos estratégicos en sus respectivos territorios, en fin, múltiples formas de promover una nueva cultura de la civilidad y una revaloración de lo público que produce a su vez la transformación de la mirada sobre la institucionalidad pública.

En PP hemos diseñado mecanismos de participación directa en los cuales las organizaciones reconocidas en cada comuna y en cada corregimiento, así como los ciudadanos elegidos desde sus barrios, deciden la forma como se realizará la inversión en sus territorios a partir de ejercicios de diagnóstico, debate público y concertación, hasta la decisión sobre las inversiones que allí se realizarán.

El presupuesto participativo ha generado nuevas relaciones entre las Juntas Administradoras Locales, las Juntas de Acción Comunal, y otra amplia gama de organizaciones de todo tipo con la Administración, superando las tradicionales listas de peticiones que ellas tramitaban, para producir ejercicios colectivos de diagnóstico, planeación y concertación que han sacudido toda la estructura organizacional de la ciudad.

La otra gran transformación que estamos produciendo tiene que ver con las organizaciones sociales y comunitarias de la ciudad, con las formas como estas se relacionan entre sí y con la Administración pública y como asumen su corresponsabilidad. El presupuesto participativo está produciendo un gran cambio en la forma de gestionar los asuntos públicos y el desarrollo local desde las comunidades y en el capital social que esas organizaciones representan.

En el presupuesto participativo se pone en manos de las organizaciones de base territorial cerca del 7% de la inversión de la ciudad, teniendo cada comuna y cada corregimiento un techo presupuestal asignado, de acuerdo a sus indicadores de población, índice de desarrollo humano y calidad de vida, de tal manera que desde este proyecto también se apunta a fortalecer la inversión en los territorios con mayores niveles de pobreza, y a partir del conocimiento directo que de ellos tienen sus pobladores.

El presupuesto participativo ha permitido no sólo ordenar la demanda de la comunidad y la inversión municipal que ella genera, sino también tramitar de una manera totalmente diferente los conflictos entre las organizaciones y con el municipio, modificando comportamientos tradicionales y generando nuevos liderazgos en la ciudad.

Integración regional: La apuesta de Bogotá, Cundinamarca, Boyacá, Tolima y meta por la sostenibilidad de sus territorios

D^a. Catalina Velasco Campuzano

Directora Departamento Administrativo de Planeación Distrital

“La ciudad se articulará desde las localidades hacia la región en el marco de la integración nacional, latinoamericana y la proyección internacional, con criterios de autonomía, solidaridad, cooperación, diversidad y participación para propiciar el crecimiento económico, la equidad social y ecológica así como el desarrollo sostenible.”

Actualmente la integración regional responde a procesos que buscan tener alcances más allá de los límites territoriales y administrativos, los que restringen las oportunidades y disminuyen la posibilidad de su sostenibilidad, y en esta dinámica se impone un nuevo rol de los territorios donde los intereses se concentran en redes de ciudades y regiones para el incremento en la productividad y la competitividad y en la calidad de vida. Es importante tener en cuenta varios factores que influyen en este proceso, como son: las dinámicas migratorias, las redes de transporte y comunicaciones, la infraestructura de impacto supramunicipal, la interacción rural-urbana y la globalización de las actividades económicas.

La actual administración distrital con el fin de consolidar su política integral de regionalización planteada en el Plan de Desarrollo, realiza actividades en los distintos ámbitos territoriales:

- Bogotá – Cundinamarca.
- Región Central (Boyacá, Cundinamarca, Meta, Tolima, Tunja, Bogotá, D.C., Villavicencio e Ibagué).
- Las redes internacionales de ciudades y regiones.



Las acciones del proceso

de integración regional de Bogotá están distribuidas así: Bogotá-Cundinamarca; Región Central del país; y en el ámbito internacional: Red Colombiana de Ciudades; Red Andina de Ciudades Región; Red de Cooperación Sur-Sur; Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano; Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas; Asociación América-

Europa de Regiones, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (AERYC) y Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

En otras palabras, el enorme crecimiento de la ciudad es insostenible en el tiempo. Los bienes, servicios y oportunidades que ofrece, hace que las regiones que le rodean se vuelquen hacia ella en busca de estas oportunidades de desarrollo. Este fenómeno trae un efecto de presión sobre la ciudad, que se ve en dificultades para responder a esta creciente exigencia; y también sobre la región que, a su vez, pierde el impulso del crecimiento porque la población está concentrada en la urbe y apartada de la región. El proceso de integración regional que lidera el distrito a distintos niveles tiene como propósito desconcentrar el desarrollo, jalonarlo conjuntamente en las regiones y acercarse así a un mejor nivel de calidad de vida para los habitantes de la ciudad y la región que nos permita posicionarnos no solo como una ciudad atractiva y sostenible si no también como una región competitiva en el contexto nacional e internacional.

1. Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca

La Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca (MPRBC) surge de la firma del Acuerdo de voluntades en febrero de 2001 por parte del gobernador del departamento de Cundinamarca, el Alcalde Mayor de Bogotá D.C. y el director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, como un espacio de concertación con el fin de aumentar tanto la productividad como la competitividad de sus territorios, procurar que el ingreso per cápita sea mayor y más equitativo, y proporcionar una amplitud en el acceso de la población a todos los servicios sociales necesarios para su bienestar y desarrollo.

La agenda de la Mesa incluye: desarrollar el potencial exportador, generar mayores oportunidades de empleo, asegurar que el desarrollo sea sostenible en términos ambientales, políticos, económicos y sociales, y la consolidación de una conexión social que ayude a mejorar la gobernabilidad, eliminar los factores del conflicto armado, respetar los derechos humanos y reducir sustancialmente la pobreza, las disparidades económicas y la inequidad social prestando especial atención a los grupos más vulnerables.

Una vez establecida la Mesa de Planificación Regional se suscribió con PNUD el convenio COL 01-030 cuyo objetivo es “apoyar a la Mesa de Planificación Regional en su proyecto de construcción de capacidad técnica e institucional para que las entidades públicas y privadas que actúan en el área de estudio trabajen en forma coordinada, con una visión compartida de futuro y una perspectiva regional que sirva como marco para desarrollar acciones y proyectos estratégicos”.

Específicamente la Mesa debe enfrentar situaciones como de extrema pobreza y desigualdad de oportunidades de sus habitantes; baja productividad y poca competitividad

en comparación con otras ciudades o regiones de América Latina; subutilización de grandes extensiones del territorio que se están despoblando; problemas ambientales agudos producidos por contaminación de recursos hídricos estratégicos, procesos de urbanización sin control como resultado del crecimiento de la población y de las migraciones concentradas en unos pocos lugares que no cuentan con las infraestructuras adecuadas ni los recursos para garantizar servicios para todos. Situación que se agrava con la presencia del conflicto armado por un largo período.

A partir de esta definición se logran establecer los espacios de concertación y los ejes temáticos por medio del fortalecimiento de las relaciones de entidades e instituciones de carácter público, y la Mesa de Planificación Regional Bogotá - Cundinamarca distribuye los asuntos estratégicos en mesas de turismo, mesa de movilidad, mesa ambiental, mesa aeropuerto, mesa de municipios de borde.

El proceso de integración regional Bogotá-Cundinamarca recibió además el impulso de la Nación con su participación en la Mesa y la expedición del documento 3256 del Consejo Nacional de Política Económica y Social- CONPES que define políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región con el fin de facilitar la coordinación y articulación de esfuerzos entre la Nación, las entidades territoriales y ambientales de Bogotá-Cundinamarca y entre todos ellos con el sector privado, así como la armonización de los instrumentos y procesos de planeación de los diferentes niveles de gobierno.

El sector privado empresarial en el proceso de integración regional se suma al proceso de integración regional en el Consejo Regional de Competitividad. El Plan Regional de Competitividad cuenta con 5 objetivos estratégicos que le apuntan a los temas que se trabajan desde el Consejo Regional de Competitividad. Estos son: el grupo Región Atractiva que pretende incrementar las exportaciones de Bogotá y Cundinamarca: posicionar a Bogotá y Cundinamarca como uno de los mejores destinos de inversión en Latinoamérica; fortalecer el desarrollo de la economía regional a través de la organización de las empresas en cadenas productivas u otras formas de agrupamiento empresarial. Ciencia, Tecnología e Innovación busca consolidar el desarrollo de la economía regional con recursos humanos, ciencia y tecnología como factores determinantes del desarrollo de la economía regional; construir la capacidad institucional para gestionar el territorio y la economía regional.

La Agenda Interna para la Productividad y Competitividad de Bogotá - Cundinamarca, como estrategia de desarrollo de corto, mediano y largo plazo moviliza recursos humanos, técnicos, institucionales y financieros, con el propósito de construir una región competitiva, sostenible, incluyente, solidaria y con sentido de pertenencia, según los principios de cooperación y confianza. Es importante destacar que "...para el caso de Bogotá-Cundinamarca, cuando hablamos de la ciudad-región no nos referimos a sumarle problemas a la capital ni a adicionarle presiones mayores a las que inercialmente ella tiene. En este sentido, la

integración tampoco significa trasladar las dificultades de Bogotá al resto del departamento. Esa no es la línea. Lo que buscamos es identificar y explicar tanto las fortalezas como el escenario que queremos. Frente a este reto no hay más alternativa que trabajar en equipo y así lo estamos haciendo. Trabajamos temas puntuales, para ilustrar, tres ejemplos: no hablamos sobre del medio ambiente, en general, sino que avanzamos en la reflexión en torno a las implicaciones que tendría para todos que el río Bogotá no tuviera hoy una prioridad en términos de inversión. También venimos consolidando, junto con el sector privado de la región, un Plan Regional de Competitividad. Estamos convencidos que este es el camino y así vamos a seguir procediendo”.

Algunos temas estratégicos de concertación:

Mesa de Aeropuerto. Se han abierto espacios de interlocución y concertación en los que han participado la Nación, el Departamento de Cundinamarca, el Distrito Capital, municipios de Cundinamarca y gremios de la región con el propósito de diseñar y llevar a cabo la planeación territorial de la zona de influencia del Aeropuerto El Dorado. Este proceso involucra al menos a los municipios de Funza, Mosquera, Madrid, Cota y Soacha. Y en una escala más amplia se consideraría otro anillo de influencia, que no tiene relaciones geográficas directas sino de carácter económico y social a escala regional, como otros municipios de Cundinamarca e incluso de la Región Central.

Mesa de articulación con municipios de primer anillo. Se consideran municipios de borde o primer anillo de influencia de Bogotá: Bojacá, Facatativa, Funza, Madrid, Mosquera, Sibaté, Soacha, Fusagasuga, Subachoque, El Rosal, Zipacón, Chía, Cajicá, Cota, Gachancipá, Sopó, Tabio, Tenjo Tocancipá, Zipaquirá, La Calera, Cogua y Nemocón.

Con este primer anillo, el Distrito sostiene relaciones de especial importancia, dado que son estos los que mayor presión experimentan por el desarrollo de la gran metrópoli, y a su vez también generan presiones sobre la ciudad: migración, búsqueda de plazas de empleo, cupos escolares, servicios públicos, etc. Desde la Secretaria Distrital de Planeación SDP se consideró relevante priorizar los temas e identificar acciones, de manera participativa entre las entidades distritales, los municipios de primer anillo, y la Gobernación de Cundinamarca, para definir una agenda y unas estrategias de articulación para ejecutar proyectos sobre temas concertados. A través de las Asociaciones de Municipios de la Sabana ASOCENTRO y del occidente, ASOCCIDENTE se han construido unos canales institucionales para la socialización y el acercamiento con la Gobernación de Cundinamarca y las entidades distritales a quienes compete llevar a cabo estas acciones..

Mesa Medioambiental. Entre las entidades competentes en materia ambiental, tanto de la Gobernación de Cundinamarca como del Distrito, se adelanta la identificación de programas, proyectos y acciones específicas en varios temas, que han quedado registrados en la Agenda

Ambiental Regional Bogotá - Cundinamarca, a saber: gestión integral de residuos, sistema regional de áreas protegidas, cuencas hidrográficas, minería, franjas de borde, gestión y prevención de riesgos ambientales y de seguridad de las personas y cooperación técnica.

Mesa de Movilidad. En la mesa de Planificación Regional se reconoce la prioridad de formular el Plan Maestro de Movilidad Regional. Se ha concertado con la Gobernación de Cundinamarca, la Secretaría de Tránsito y Transporte del Distrito y la Secretaria Distrital de Planeación, un Plan Maestro con este propósito que incluirá las prioridades de transporte para los 116 municipios de Cundinamarca y los articulará con los principales desarrollos de infraestructura vial de la ciudad capital.

2. Región central

En el “Acuerdo de Voluntades para la Cooperación regional hacia el Desarrollo Humano Sostenible” firmado en julio del 2004, por los Gobernadores de los Departamentos de Cundinamarca, Meta, Tolima y Boyacá y los Alcaldes de Bogotá D.C., Villavicencio, Ibagué y Tunja, es definitivo que el conjunto de esfuerzos giren alrededor de unos mejores niveles de productividad, competitividad, seguridad humana y desarrollo sostenible.

Los departamentos y municipios asociados en la Región Central, responden porque tienen una historia en común, aspectos culturales compartidos, sistemas y flujos migratorios que los acercan y actividades económicas que atraen su integración. En relación con la integración vale destacar que “...si los departamentos y municipios se asocian es porque desean obtener algo, una meta o un conjunto de metas que no obtendrían cada uno por separado. Las voluntades se renovarán en la medida en que se avance en la consecución de esos fines. Esta condición alude entonces a dos requisitos que el proceso debe cumplir, uno conceptual, el otro práctico: La Región debe elaborar una definición adecuada de lo que desea conseguir, en donde el requisito mayor es que sea un fin que cada miembro por separado no obtendría. Su definición no puede ser la mera suma de fines particulares previamente existentes, a menos que alguno de ellos sea inalcanzable aisladamente. La Región debe desarrollar procedimientos ágiles que permitan un acercamiento rápido y eficiente a los fines parciales, asociados con la consecución de los fines mayores debe garantizar resultados, debe dar muestras claras y contundentes de eficiencia y eficacia.”

Para que la alianza de los departamentos con sus ciudades capitales en la Región Central sea una realidad, es necesaria una cooperación regional dirigida hacia el desarrollo sostenible, por medio del establecimiento de cinco mesas de trabajo temático: turismo, competitividad y productividad, medio ambiente, hábitat y ordenamiento territorial. Como antecedente de la integración de la Región Central está el proceso de integración regional Bogotá – Cundinamarca, iniciado en el año 2001 que permitió evidenciar las fuertes relaciones existentes entre este territorio y los departamentos vecinos de Boyacá, Meta y Tolima.

Como instrumento de planificación y coordinación se constituye el Consejo Directivo conformado por los gobernadores y alcaldes de los ocho entes territoriales; el Comité Técnico de Región Central, conformado por las instancias de planeación de los ocho entes territoriales (cuatro gobernaciones y cuatro alcaldías), y una Secretaría Técnica ejercida por dos de sus integrantes, por períodos de seis meses alternados.

Mesa de Turismo. Los ocho entes territoriales avanzan en el diseño del Plan Turístico de la Región Central, incluyendo el diseño de productos y servicios, mercadeo y mejoramiento de los servicios existentes. Existe un gran potencial regional en cuanto al turismo se refiere. Para tal efecto, se busca consolidar una región turística diversa y especializada en su unidad regional, eje transversal para contribuir a la generación de bienestar social y económico y ambiental sostenible, mediante el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y la construcción de un multidestino competitivo. Es necesario impulsar el crecimiento y fortalecimiento de la cadena productiva del sector turístico y de la gestión institucional, así como crear y posicionar la marca Región Central, una imagen propia de la Región Central para su promoción y venta. Por un lado se detectaron como proyectos importantes la red vial regional, incluyendo la recuperación y uso de caminos, la activación de la navegación por el río Magdalena y el Meta, la recuperación y utilización de la red férrea, y la señalización turística; por otro lado se identificó la necesidad de diseñar e integrar la oferta turística de la región.

Mesa Ambiental. El trabajo de esta mesa está dirigido a establecer los lineamientos para el diseño y la implementación de acciones y políticas regionales que permitan integrar física, política y socialmente la oferta de recursos naturales de la región, particularmente lo relacionado con residuos sólidos, sistema regional de áreas protegidas y educación ambiental.

Mesa de Competitividad. Las acciones adelantadas en este sentido procuran la creación de condiciones para la productividad y competitividad de la Región Central y la vinculación de los mercados nacional e internacional. La agenda se centra en el perfil económico de la región y caracteriza las competencias productivas de cada departamento y aquellas que cobijan a las apuestas productivas regionales según proyectos, planes, programas regionales.

3. Redes internacionales

Desde hace algunos años la Administración Distrital ha venido desarrollando acciones para promover la inserción de la ciudad en el contexto internacional, en materia política, comercial, cultural e institucional, dando prioridad a los vínculos con las ciudades, regiones y países tanto de la región Andina, como de América y Europa.

El desarrollo de las estrategias de cooperación descentralizada se refleja en la participación activa en redes de gran importancia como son: la Unión de Ciudades Capitales de Iberoamérica

- UCCI, el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano - CIDEU, la Red Andina de Ciudades - RAC, el Movimiento América-Europa de Regiones, y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos - AERYC, la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales - FLACMA, entre otras.

La UCCI, Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas trabaja alrededor del fortalecimiento del desarrollo armónico y equilibrado de las ciudades desde la solidaridad y la cooperación entre ellas, a través de comités sectoriales agrupados en temas de cultura, desarrollo económico, descentralización, reforma administrativa y servicios públicos, finanzas municipales, tecnología, medio ambiente y promoción social.

Bogotá tiene la Secretaría permanente de la RAC, Red Andina de Ciudades y está impulsando la agenda de integración con otras ciudades andinas. Esta Red busca promover relaciones comerciales, mejorar la conectividad y propiciar el intercambio de experiencias exitosas entre las ciudades que la conforman.

El Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano -CIDEU- es una asociación de sesenta y nueve ciudades vinculadas por la planificación estratégica urbana –PEU-. Impulsa el desarrollo económico y social, promueve la reflexión en torno a las estrategias urbanas y facilita su circulación.

AERYC es la red de ciudades y regiones para favorecer la cooperación internacional en el ámbito latinoamericano y europeo. Su principal finalidad es impulsar la gobernanza territorial y democrática en ciudades y regiones, la gestión de calidad de las interdependencias entre actores y el fortalecimiento de la participación y la responsabilidad ciudadana. Favorece el intercambio de estrategias, políticas públicas, métodos, técnicas y buenas prácticas de gestión entre responsables políticos o gestores públicos.

En esta medida, para Bogotá participar en AERYC se constituye en una oportunidad para dar a conocer internacionalmente su proceso de regionalización y aprender de las experiencias que otras ciudades y/o regiones puedan tener al respecto.

Otra de las redes es Ciudades y Gobiernos locales Unidos –CGLU-, es la organización de gobiernos locales más grande del mundo y Bogotá participa a través de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones –FLACMA-.

Todas estas acciones, compromisos y responsabilidades ha hecho que Bogotá fortalezca su presencia en las redes internacionales y se concrete el proyecto “Bogotá Emprende” con el fin de permitir el desarrollo de iniciativas de emprendimiento y la creación de nuevas empresas.

Capítulo IV.

Responsabilidad ciudadana y cooperación público-privada: Cohesión Social

Responsabilidad ciudadana, colaboración pública y privada: cohesión social

D. José Luis Álvarez

Director del Servicio Público de Empleo de Asturias (España)

Cuando recibí la invitación para coordinar esta Mesa de trabajo e introducir el tema: “RESPONSABILIDAD CIUDADANA, COLABORACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA: COHESIÓN SOCIAL” me planteé cómo justificar la combinación de estos tres conceptos, y cómo hacerlo en un entorno de trabajo con responsables de territorios, locales y regionales, de América Latina y la Unión Europea.

El primer razonamiento, para encontrar coherencia, surgía de la lectura del título al revés: si queremos una sociedad cohesionada socialmente es necesaria la colaboración estrecha de la esfera pública y la privada, apelando a la participación y el compromiso de todos los ciudadanos implicados. También me surgían otras Ideas relacionadas con las anteriores: territorios municipales o regionales, trabajo por proyectos, liderazgo político, deslegitimación creciente, colaboración en redes, globalización, exclusión social, calidad de vida...

Para presentarles mi punto de vista acerca de la coherencia y pertinencia de la combinación del los conceptos que dan título a esta mesa de trabajo, utilizaré tres argumentos: en primer lugar, la globalización y la organización de la sociedad en redes, el segundo término todo lo relacionado con los cambios sociales en una sociedad en red y en tercer lugar el trabajo en proyectos en cada territorio regional o municipal.

1. La globalización y las redes

Todos los expertos y analistas de la economía global y de la sociedad de la información destacan como una de las características principales de la nueva economía es la organización en redes, tanto de las empresas como de la sociedad:

En REDES se organizan las empresas, cuando se relacionan con sus proveedores y clientes (en cualquier lugar del mundo), y cuando se estructuran internamente para ser más flexibles a los cambios del entorno. En REDES se organizan los territorios cuando se relacionan con otros territorios, con otras administraciones, o internamente en sus límites geográficos, cuando pretenden ser más rápidos y flexibles en sus procesos de adaptación. En REDES se relacionan los ciudadanos entre sí cuando intercambian información con otros, utilizando Internet, para fines privados o de trabajo.

Cuando hablamos de “Redes”, parece que todos tenemos en nuestra cabeza una imagen: la colaboración. Y así es. Pero, las redes tienen sus principios de funcionamiento. Y uno de los principales es que **la red mantiene conectados** a aquellos que aportan, que dan valor, **y desconecta**, excluye, a los que carecen o no aportan valor al conjunto.

La aplicación de este principio de funcionamiento tiene una consecuencia radical: LA EXCLUSIÓN. De la red pueden ser excluidas empresas, territorios y personas.

¿Podemos plantearnos un futuro de crecimiento y calidad de vida para nuestra sociedad, si nuestro territorio, o parte de él, queda fuera de las redes de progreso, o si sectores de actividad económica quedan excluidos, o si parte de nuestros ciudadanos quedan apartados por no responder a las nuevas exigencias?

Si la respuesta es negativa, surge otra nueva pregunta: ¿qué hacer? qué hacer ante las transformaciones de la sociedad global e informacional para evitar la exclusión de nuestros territorios, de nuestras empresas y/o de nuestros ciudadanos.

Quedar fuera de las redes de progreso lleva a un camino sin retorno, pues al estar desconectado se reducen las oportunidades de adquirir el valor que aportaban los demás.

Cuando esto ocurre con las personas, la “**desconexión**” tiene consecuencias en forma de desigualdades sociales, de renta, de polarización y de pobreza. En sus casos más extremos conducirá a **la exclusión social** de aquellos individuos que son menos valiosos para las redes del “capital informacional”. Entonces, estos deberán buscar formas de supervivencia que, en muchas ocasiones, las encontrarán estableciendo conexión con las redes de delincuencia social, que les aportarán los elementos de seguridad e identidad necesarios.

2. El cambio social en la sociedad en red

En muchos lugares del mundo hay una creciente preocupación por las consecuencias políticas del nuevo escenario global, en particular por la pérdida de parte de la soberanía de los estados (cada vez determinan menos las variables económicas y sociales) y, especialmente, por la paulatina disminución de su **legitimidad** ante los ciudadanos.

Estos cambios no afectan solo al estado, también están en transformación el papel de los demás elementos de la **arquitectura social** que procuraban el aumento de la cohesión social: los partidos políticos, los sindicatos, la iglesia... La familia tradicional, la patriarcal, también está en crisis y pierde peso como elemento de cohesión social al debilitarse su papel en la secuencia de transmisión de los códigos culturales de generación en generación y reduce la aportación de seguridad a las personas, que la buscan en nuevos modos de vida.

Los individuos han perdido hasta la referencia de la ideología, tan utilizada por la sociedad durante el siglo pasado, como elemento de aporte de **cohesión** y sentido social.

En este nuevo contexto social, las instituciones y organizaciones de la sociedad civil son cada vez menos capaces de relacionarse con las vidas y los valores de la gente. En estas circunstancias las personas construyen **nuevas identidades** (quizás de resistencia) basadas en las nuevas relaciones que establecen al poner en marcha **proyectos concretos**.

Las relaciones que se establecen en el marco de los nuevos proyectos, con los afines y los demás, permiten compartir intereses, construir valores y generar señas de identidad. Esto puede ocurrir en campos que aborden multitud de preocupaciones de la población, desde aspectos religiosos o étnicos hasta sexuales o ecológicos.

Estos proyectos se organizan en redes, en las que se hace algo más que compartir información: se generan códigos culturales. Se crean y desarrollan como fruto de **la interacción** entre los individuos: no es dirigido por un punto central que dicta las normas o consignas. Esta característica convierte a los propios proyectos en redes imprevisibles, para sus miembros y para el conjunto de la sociedad.

3. La política y los proyectos

En estos tiempos de mudanza, nadie ha negado el papel de **la política** ni la necesidad de tomar la iniciativa, por parte de las administraciones, para abordar los nuevos retos. Muchos especialistas afirman que las regiones y las ciudades deben implicarse decididamente en tres campos estratégicos: La educación, el funcionamiento de los servicios públicos y la calidad de vida de los ciudadanos. Por estas tres vías se pueden generar las capacidades, las oportunidades y las seguridades básicas que permitan a las personas llevar a cabo su proyecto de vida.

Para que un territorio tenga una mínima opción de futuro tiene que desarrollar ciudadanos con autonomía de pensamiento y capacidad de adquirir conocimientos durante toda su vida (autoaprendizaje). En esta dirección deben alinear sus sistemas de **educación**, formación y cultura.

Las cantidades económicas que contemplan los presupuestos públicos deben servir para aportar **servicios de calidad** a los ciudadanos. Para conseguirlo, en estos momentos, se cuenta con la oportunidad de internet y con la exigencia de los ciudadanos. Internet es más que una herramienta, su aparición provoca una oportunidad para **reformar las estructuras administrativas** de modo que estén más en concordancia con las ideas de la organización de redes más dinámicas. Los ciudadanos cada vez más libres y exigentes son, o pueden ser, el input imprescindible como “clientes” del sistema.

Contar con un entorno que asegure **la calidad de vida**, en sentido amplio, de los ciudadanos es cada vez más un factor clave para el desarrollo económico y social. Una sociedad que cultiva el civismo, potencia la cultura, respeta la diversidad, fomenta la innovación, potencia la calidad medioambiental y la democracia participativa de sus ciudadanos, responde a las aspiraciones de estos y es mucho más atractiva para atraer personas y empresas que aporten su talento.

Para desarrollar proyectos de futuro en cualquiera de estas vías (educación, mejora de los servicios públicos y calidad de vida) la gestión tradicional de la política se encuentra con facilidad con sus límites. Cada vez más, a los líderes políticos, se les exige que construyan marcos institucionales que fomenten el reconocimiento y la participación de los actores para que puedan expresar sus intereses y construir conjuntamente objetivos nuevos.

Es posible que los ciudadanos no quieran gobiernos fuertes que le “vendan” soluciones a sus problemas. En cambio, cada vez más, pueden preferir **participar**, tanto cuando se ven afectados por un nuevo proyecto como cuando tienen necesidad de abordar un problema. Esta nueva realidad obligará a los gobernantes **a crear las condiciones para que la sociedad pueda auto organizarse y avanzar e inventar el futuro.**

4. Para finalizar

La búsqueda de la respuesta abarca a todos. Implica a los líderes políticos, a los responsables de las entidades públicas y privadas y a todos los ciudadanos en general.

Así lo entiende la GOBERNANZA DEMOCRÁTICA. Ante los nuevos problemas (y los que vendrán), debemos reconocer que ninguna de las partes de la sociedad tiene ni la EXPERIENCIA, ni la INFORMACIÓN, ni el PODER suficiente para responder de forma aislada. Por esto es fundamental, ante los nuevos problemas o proyectos que surjan, poner en relación a los diferentes actores en pro de objetivos comunes.

La gobernanza democrática no pretende retirar al estado de su papel central, sino favorecer una manera de reconocer y hacer frente a los límites de las “viejas” formas de hacer gobierno para buscar una mayor eficacia, dando entrada a los ciudadanos: con sus intereses, conocimientos, expectativas e incertidumbres.

De esta capacidad de organizar y compaginar intereses y recursos, dependerá mucho nuestro futuro.

Cooperación público-privada en Málaga. Participación ciudadana, desarrollo de proyectos y cooperación metropolitana

D. José Estrada

Director de la Fundación CIEDES

1. Las bases del proceso dinamizador de la cooperación

El sistema moderno de ciudades ha posicionado a los entes locales en un lugar destacado dentro del panorama mundial. Los Ayuntamientos realizan una gestión cada vez más compleja que requiere instrumentos especializados para la gestión de nuevas iniciativas y proyectos diseñados para mejorar el desarrollo socioeconómico de la ciudad y la calidad de vida de los ciudadanos.

La sociedad moderna exige una continua y rápida toma de decisiones, así como la capacidad de adelantarse a los acontecimientos. Es necesario determinar el rumbo a seguir en un “entorno que cambia” y en un contexto marcado por la pluralidad, el consenso y la participación ciudadana en la toma de decisiones para el futuro de la ciudad.

Siguiendo estas pautas, Málaga ha sido una ciudad pionera en España, en poner en marcha su proceso de planificación estratégica, instrumento que ha permitido desde hace más de una década, pensar entre todos el futuro de la ciudad, diseñar proyectos y plantear una gestión eficaz y moderna.

El Ayuntamiento de Málaga inició en 1992 un proceso descentralizado, activo y orientado a informar, concienciar, y dinamizar al conjunto de agentes económicos y sociales en torno a un objetivo común: Impulsar el salto cualitativo de Málaga, en su desarrollo y su calidad de vida. Para alcanzar estos fines, y partiendo de una sociedad civil poco articulada, fue necesario generar durante las primeras etapas del proceso de planificación, la ilusión por la participación y el consenso entre los agentes que componen la realidad urbana.

El primer y gran logro del Plan Estratégico fue alcanzar un pacto político-institucional entre las principales administraciones, instituciones y organizaciones sociales de la ciudad, materializado en noviembre de 1994 en la constitución de la **Fundación CIEDES** (Centro de Investigaciones Estratégicas y de Desarrollo Económico y Social de Málaga)³²; con el objetivo

³² El Patronato de la Fundación CIEDES, presidido por el Ayuntamiento, está compuesto por: la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Málaga; la Confederación de Empresarios; la Junta de Andalucía a través de su Delegación de Gobierno en Málaga; la Diputación Provincial; la Federación Provincial de Asociaciones de Vecinos y Usuarios “Unidad”; la Subdelegación de Gobierno; el Parque Tecnológico de Andalucía; el Puerto de Málaga; Unicaja; la Unión Provincial de la Unión General de Trabajadores; la Unión Provincial de Comisiones Obreras y la Universidad de Málaga

de “(...) promover toda acción favorable para el desarrollo económico y social de Málaga (...)”, así como impulsar “(...) la presencia activa de la ciudad en todos los aspectos, en el ámbito provincial, regional, nacional e internacional (...)”. La Fundación CIEDES consiguió sentar las bases institucionales y políticas suficientes para que el proceso de planificación tuviera la continuidad necesaria y así asegurar la eficacia del mismo.

Por primera vez en la historia de la ciudad, doce instituciones de esta importancia decidían trabajar juntas para el desarrollo futuro de Málaga (la Autoridad Portuaria se integra en el Fundación en el año, 1997). La Fundación se convierte en un lugar de encuentro de la iniciativa pública y privada, que comienzan a trabajar juntas para diseñar un futuro mejor para la ciudad, en base a la planificación estratégica.

Tanto por la composición de su patronato como por los objetivos que la presiden, la Fundación CIEDES, es única en su género en España.

Su objetivo primordial es promover acciones encaminadas al desarrollo económico y social de la ciudad, siendo su principal proyecto la planificación estratégica en Málaga. En este sentido, la Fundación ha realizado y evaluado el Primer Plan Estratégico y en la actualidad trabaja en la ejecución del II Plan.

En 1996 vio la luz el primer Plan Estratégico de Málaga y, tras su evaluación (2001) en la que se constata que el grado de ejecución de proyectos alcanza el 70%, se inicia una nueva reflexión estratégica: los límites administrativos de la ciudad se han desdibujado al hablar de flujos económicos, sociales y culturales. Málaga ha adquirido un valor funcional metropolitano. El Patronato de CIEDES decide abrir el debate de un segundo Plan Estratégico en 2002. El proceso de planificación estratégica que se inició entonces llegó a su momento cumbre en julio de 2006 con la presentación de los proyectos estrella de la metrópoli asumidos por consenso de las principales administraciones y organizaciones ciudadanas.

El conocimiento, la cultura, el litoral y la revitalización urbana se han convertido en las piezas clave del puzzle metropolitano. El objetivo central es hacer de *Málaga una metrópoli que mira al mar; la Málaga de Picasso, cultural y atractiva, situada en la vanguardia de la nueva sociedad del conocimiento, y convertida en una ciudad renovada para sus ciudadanos y visitantes.*

El II Plan Estratégico de Málaga ha adaptado el modelo de ciudad surgido del primer Plan a los nuevos retos a los que se enfrenta la Málaga del siglo XXI, en una sociedad marcada por un entorno cambiante en el que la globalización y la aparición de las nuevas tecnologías, el incremento poblacional y la multiculturalidad, han cambiado las formas de vivir y trabajar y por ende la fisonomía social y económica de la ciudad. Málaga afronta nuevos retos que exigen la búsqueda de nuevas soluciones.

El II Plan Estratégico de Málaga define 10 proyectos estrella, que se consideran fundamentales para el desarrollo cualitativo y cuantitativo de la metrópoli en los próximos años: “Mar y Metrópoli, Puerto y fachada litoral integrada”; “Ágora Mediterráneo, la ciudad como espacio de cultura”; “Málaga Innov@”, una ciudad para el conocimiento y la innovación”; “Metrópolis Aeroportuaria, Málaga Vértice del transporte internacional”; “Integración Urbana del “Guadalmedina”. El nuevo espacio que une a los malagueños”; “Málaga Tur”. Capital de turismo cultural urbano; “Málaga y la movilidad metropolitana”; “Málaga, ciudad solidaria”; “Málaga, una ciudad que se enriquece con la diversidad cultural”; y “Málaga y la Gobernanza Local”.

Identificar estos diez proyectos ha sido el principal esfuerzo de este proceso. Aportan una amplia visión de Málaga en su conjunto, son transversales al conjunto del espacio metropolitano y tienen largo plazo y recorrido temporal. Se trata de proyectos con una gran capacidad de arrastre de otras iniciativas, que proporcionan en su conjunto la imagen del futuro de la metrópoli malagueña. El compromiso del Patronato de la Fundación CIEDES para hacer realidad los contenidos y propuestas del II Plan Estratégico de Málaga ha quedado explicitado en el amplio consenso logrado en la definición de los mismos, que ha requerido el uso de variadas herramientas para la cooperación y el diálogo público-privado.

2. La concertación como vía para agilizar el desarrollo de proyectos

El II Plan Estratégico de Málaga ha planteado desde su inicio la necesidad de generar un proceso orientado a su gestión posterior. Desde el primer momento, este hecho se compartió por los patronos de la Fundación CIEDES. Se diseña un proceso circular y retroalimentado, donde se produce un constante análisis de la realidad, el contraste de objetivos y la ejecución de proyectos impulsores y dinamizadores de la ciudad.

La experiencia ha demostrado que el éxito del Plan Estratégico depende, en gran medida, del nivel de implicación y coordinación del conjunto de agentes públicos y privados con incidencia significativa en la dinámica de la ciudad (los distintos niveles de administración pública, organizaciones sociales y empresariales, sindicatos, asociaciones de vecinos, etc.). La oportunidad de llevar a la práctica un proceso de tales características viene condicionada por la madurez de la estructura social y económica local, y por la capacidad de los agentes locales de liderar el proceso, aglutinando esfuerzos y movilizándolo a la población hacia los objetivos del desarrollo integral de la ciudad.

La intermediación de la Fundación CIEDES en la búsqueda de consenso entre los diferentes agentes y administraciones con competencias en la ejecución de proyectos ha facilitado el impulso de algunas actuaciones muy importantes para el desarrollo de Málaga y de su área metropolitana. Como ejemplo cabe destacar, el impulso dado al proyecto de **construcción de la segunda ronda de circunvalación** en el que participan los tres niveles de administración (nacional, regional y local).

Otra muestra de la intermediación de CIEDES es el proyecto **Integración urbana del “Guadalmedina”. El nuevo espacio que une a los malagueños**. Este proyecto supone una de las mayores transformaciones urbanas de la historia de la ciudad, ya que articula una gran franja urbana con vocación de convertirse en la bisagra de encuentro de la urbe. Por ello, el Patronato de la Fundación CIEDES ha acordado impulsarlo basando las actuaciones en el consenso de todas las administraciones públicas.

Otra de las herramientas con la que cuenta la ciudad de Málaga para la gestión de la acción pública local en materia de desarrollo urbano la representa la Empresa Municipal de Iniciativas y Actividades Empresariales de Málaga, S.A. (PROMÁLAGA).

PROMÁLAGA tiene como objetivo “la promoción y desarrollo de cualquier actividad de índole económico o social que potencie la generación de empleo, riqueza o bienestar social en la ciudad de Málaga y su entorno”. Con estas bases, esta empresa de titularidad cien por cien municipal, ha impulsado con gran éxito un elevado número de los proyectos más importantes de Málaga en la última década. En este sentido, cabe destacar la gestión y el desarrollo de proyecto de ciudad como el **Palacio de Ferias y Congresos**, el **Centro de Arte Contemporáneo**, la **Creación de una red de Museos Temáticos** en la ciudad, o el primer **Centro de Empresas Municipal**.

3. La Cooperación metropolitana

El II Plan Estratégico de Málaga aporta una visión metropolitana de la ciudad y su entorno. Los actuales escenarios locales, marcados por la competencia entre municipios y territorio, derivados entre otras causas de los procesos de globalización de la economía, obligan a “repensar la estrategia de ciudad”, dando un paso más hacia la cooperación y el consenso intermunicipal.

La variación en el modelo socioeconómico, ha provocado un cambio de hábitos en la población. En su vida diaria, los ciudadanos trascienden y desdibujan los límites administrativos de los municipios, y exigen respuestas a problemas cotidianos, (movilidad, gestión de recursos...) cuya solución, en ocasiones, no depende de un sólo ente municipal. Ello obliga a los Ayuntamientos a entablar una serie de nuevas relaciones, cimentadas en estrategias de cooperación, de la cual, se benefician todos.

Este nuevo prisma caló de lleno en el Patronato de la Fundación CIEDES, conscientes de la imposibilidad de puede pensar y proyectar la ciudad de Málaga de manera aislada de su entorno metropolitano llevó a plantear la constitución del Foro Metropolitano de Alcaldes como una herramienta de gestión metropolitana del Plan Estratégico.

Impulsado por la Fundación CIEDES en colaboración con la Asociación MADECA 10, responsable del Plan de Desarrollo Estratégico Provincial, El Foro Metropolitano de Alcaldes nace como un espacio de encuentro y debate, en el que participan los alcaldes de 14 ayuntamientos del espacio metropolitano. La constitución de un Foro de este tipo puede resultar una herramienta clave para dirigir y velar por el desarrollo sostenible de todo el territorio metropolitano.

Los objetivos propuestos para este Foro, aprobados por unanimidad en su primera sesión de trabajo, son:

- Constituirse como Consejo consultivo y de debate de las acciones estratégicas que tengan ámbito metropolitano, y puedan ser asumidas como compromisos reales por los municipios.
- Establecer una coordinación entre los gobiernos locales para aunar los esfuerzos que se realizan en la defensa de los intereses de Málaga en el conjunto andaluz y español.
- Trabajar como órgano impulsor de acciones e iniciativas metropolitanas que requieran coordinación y acuerdos entre municipios.
- Concertar anualmente un programa de acción metropolitano, que incluya algún proyecto de coordinación y alguno de impulsión.

La definición de estrategias cooperativas (“yo gano, tu ganas”) que creen redes de interés entre municipios, puede generar muchos más beneficios para los territorios que se organicen de esta manera frente a los que no lo hagan.

Se han puesto en marcha tres sesiones del Foro Metropolitano de Alcaldes: **Movilidad y accesibilidad**, el **Ciclo integral del Agua, e Infraestructuras de telecomunicaciones**. Cada uno de estos Foros se prepara a través de dos sesiones previas de expertos y técnicos municipales, con un documento borrador de base que analiza el modelo metropolitano existente en cada uno de estos ámbitos. Se convoca una Mesa de Expertos con profesionales y técnicos que trabajan en los sectores de debate y se repasa el modelo propuesto en el documento, destacando sus carencias y oportunidades de mejora. Posteriormente se trabaja con los técnicos de los municipios implicados, que han sido designados previamente por sus Alcaldes. Con ellos se analizan los estrangulamientos y propuestas concretas para la articulación de soluciones entre municipios y se incorporan al documento.

Para finalizar se celebra el Foro Metropolitano de Alcaldes teniendo como base un documento que resume el modelo metropolitano existente y el deseado en la materia en cuestión, destacando las posibles actuaciones a poner en marcha para corregir sus deficiencias y aprovechar al máximo las oportunidades.

4. El Éxito del Foro

Sentar en torno a una misma mesa a 14 presidentes de corporaciones locales, de diversos colores políticos, no es una tarea que resulte fácil. El éxito de esta iniciativa se basa en varios pilares fundamentales entre los que cabe destacar: el establecimiento de una relación entre iguales que comparten problemas comunes cuya solución beneficia a todos.

Independientemente del número de habitantes o de la importancia de cada uno de los municipios, el Foro de Alcaldes es una “mesa de iguales” en la que a todos los representantes municipales se les reconoce su soberanía, el mismo rango, capacidad y poder. Ello permite disipar los posibles perjuicios de algunos municipios que aún contemplan con recelo el concepto de espacio metropolitano, por las connotaciones negativas que tradicionalmente se han asimilado a este término (preponderancia de la capital en referencia a los municipios del entorno).

Por ello, la metodología de trabajo seguida ha sido escrupulosa en lo referente a representación de cada uno de los municipios implicados, recogiendo las aportaciones de todos los ayuntamientos (aportados en un principio en el transcurso de las reuniones técnicas) y las posteriormente expuesta por los primeros ediles en el transcurso del foro.

Los Alcaldes adquieren consciencia de gestionar un espacio urbano intrínsecamente relacionado con los municipios vecinos, encontrando en el Foro un instrumento útil para la búsqueda de soluciones compartida a problemas comunes.

En definitiva, hay que resaltar que la planificación estratégica es una concepción de la realidad que obliga a un cambio de mentalidad en todo tipo de agentes sociales, a una mente abierta, a planteamientos alternativos y sugerentes, a la comunicación y colaboración, a la imaginación, a lo nuevo, a lo diferente, a lo innovador... que permite dirigir con acierto los recursos escasos a proyectos e inversiones clave.

Todos estos retos, tanto los compartidos por todos los municipios de un mismo territorio como los específicos de cada ciudad, tienen en la *cooperación público-privada y en la búsqueda de estrategias cooperativas* la base del éxito de las iniciativas que se pongan en marcha. La movilización y colaboración de todos los agentes se convierte en piedra angular de este proceso, encaminando la ciudad hacia una mayor integración y articulación social.

Cooperación público-privada en bogotá: El ejemplo de Bogotá emprende y de las unidades locales de desarrollo empresarial

D. Juan Carlos Ortega Bermúdez

Subdirector Económico de Competitividad e Innovación. Departamento Administrativo de Planeación Distrital

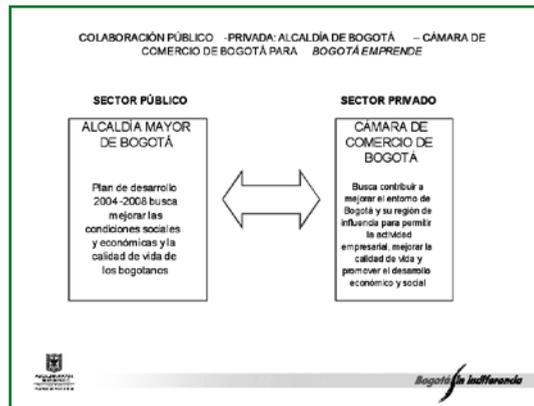
Desde el año 2004, la Alcaldía Mayor y la Cámara de Comercio de Bogotá, establecieron un convenio de colaboración institucional con el objetivo de aunar esfuerzos públicos y privados para el desarrollo de los programas del Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia” prioritarios para el desarrollo económico, social y cultural de la ciudad.

Paralelamente a este proceso, mediante un convenio de amistad y cooperación con el Ayuntamiento de Barcelona, la administración de Bogotá tuvo la oportunidad en el año 2004 de conocer la experiencia que se desarrolla en la ciudad catalana para promover y apoyar el emprendimiento, a través del centro Barcelona Activa. Esta exitosa experiencia avivó las aspiraciones de Bogotá para diseñar un proyecto con las mismas características pero adaptado a la situación y al contexto bogotano. Un centro de esta índole se convertiría en una de las herramientas principales para la generación de ingresos y empleo a largo plazo en Bogotá, así como un promotor de primera línea para lograr una ciudad más equitativa, productiva y competitiva.

Para efectuar este proyecto, la Alcaldía Mayor consideró que la Cámara de Comercio debía ser la socia privilegiada, en razón de su experiencia en el tema del emprendimiento y la promoción empresarial. Igualmente, esta sinergia permitiría seguir avanzando en la senda de la colaboración público-privada en Bogotá.

De esta forma se inició un trabajo en equipo entre el antiguo Departamento Administrativo de Planeación Distrital (actualmente Secretaría Distrital de Planeación) y la Cámara de Comercio de Bogotá; trabajo que culminó con la firma de un convenio de cooperación interinstitucional cuyo objetivo es poner en marcha el centro de emprendimiento para Bogotá, Bogotá Emprende.





Es así como cobijadas por dos convenios de cooperación, la administración Distrital y la Cámara de Comercio cristalizaron una serie de obligaciones que las comprometen a trabajar conjuntamente por la ciudad. Para Bogotá Emprende, la Cámara de Comercio se instituyó como la entidad encargada de realizar la adaptación de la metodología de Barcelona Activa a Bogotá y de operar el centro. Igualmente se estableció que las cargas en términos de recursos financieros son de 50% por parte de la Alcaldía Mayor y de 50% por parte de la Cámara de Comercio.

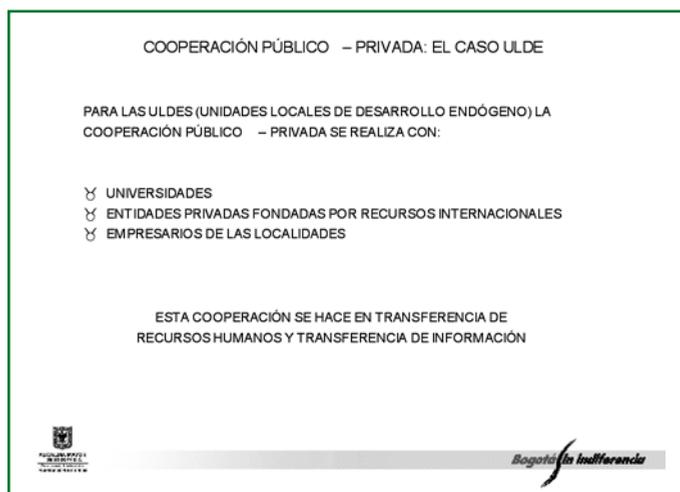


Así mismo, se llegó a algunos acuerdos como el asegurar la gratuidad para todos los usuarios que quieran acceder a los servicios de base del centro. Finalmente, Bogotá Emprende tendrá a su cargo el acompañamiento de varios proyectos que las entidades distritales venían desarrollando de manera fragmentada. La idea es que bajo la metodología de Bogotá Emprende, se asegure que los proyectos distritales que tienen un componente productivo sigan el mismo vector de formación y que ello conlleve a una mejor medición de su impacto en los años a venir.

Las puertas del centro abrieron el 20 de noviembre de 2006 con un objetivo muy claro: ser el referente institucional en emprendimiento tanto en Bogotá como en su región circundante; articulando políticas, programas y recursos públicos y privados.

En su primer mes de funcionamiento, Bogotá Emprende atendió un poco más de 3000 personas interesadas en utilizar sus servicios, de las cuales unas 2000 hicieron uso de las prestaciones de asesoría personalizada y de sesiones de aprendizaje.

Actualmente, es la Secretaría de Desarrollo Económico quién coordina el trabajo con Bogotá Emprende y adelanta la siguiente etapa de cooperación entre el Distrito Capital y la Cámara de Comercio de Bogotá. Esta segunda etapa se concentrará en articular el trabajo de Bogotá Emprende con la labor adelantada por las Unidades Locales de Desarrollo Empresarial en tres localidades de Bogotá.



Las Unidades Locales de Apoyo Empresarial (ULDE) se definen “como centros articuladores de la oferta y demanda de servicios de entidades públicas y privadas para el fortalecimiento y consolidación del tejido productivo” y se ubican en las localidades de Usaquén, Puente Aranda y próximamente Rafael Uribe Uribe de Bogotá.

La creación de las ULDE, está establecida como una de las metas del Plan de Desarrollo para Bogotá 2004 -2008 y considera también una sinergia entre el sector público y el sector privado. Es así como la dinámica de estos centros reposa en la colaboración de Universidades y fundaciones privadas para operar algunos de los programas ofrecidos y de los empresarios de las localidades para asegurar el éxito de los mismos.

Experiencias de aplicación de los principios de la Gobernanza territorial a la gestión del Desarrollo Urbano en el Municipio de Guadalajara Jalisco. México

D. Luis Alonso Martínez

Director de COPLAUR (Comisión de Planeación Urbana) del Ayuntamiento de Guadalajara (México)

Este documento busca presentar los aprendizajes derivados de las experiencias más significativas en la incorporación del enfoque de la gobernanza territorial al ámbito de la gestión del desarrollo urbano municipal, acciones impulsadas desde la Comisión de Planeación Urbana de Guadalajara en el periodo comprendido entre los años 2004 y 2007.

1. Introducción

Guadalajara es una ciudad que enfrenta una fuerte crisis en su modelo de gestión y planeación urbana, situación que ha sido propiciada por los cambios profundos en las estructuras social, económico, ambiental y político de la ciudad y su región, que ha dado por resultado una ciudad que se debate entre la atención de fuertes rezagos en infraestructura, servicios y satisfactores sociales básicos y su conflicto con las transformaciones para insertarse en las dinámicas económicas de la globalización. Este fenómeno que está caracterizado por un lado por un alto crecimiento demográfico, expansión urbana acelerada, deficiente cobertura y calidad de los servicios públicos, y por otro, por la deficiente integración de los actores e instrumentos para la orientación y ordenamiento de este crecimiento como son: la falta de un sistema eficiente de planeación urbana y ordenamiento territorial para la Zona Conturbada de Guadalajara, un débil modelo de coordinación intergubernamental y participación ciudadana a escala metropolitana, un marco legal y normativo obsoleto, por la falta de mecanismos para orientar la aplicación de recursos públicos para afrontar los retos de la segunda metrópoli más poblada de México.

De acuerdo con este contexto, y habiendo conocido las experiencias de ciudades que han tenido éxito en la tarea de gestionar su desarrollo como Barcelona, Valencia, y Mérida, entre otras, las cuales basan sus estrategias en procesos de inclusión y corresponsabilidad social que se enfocan a la construcción y gestión de redes de actores públicos y privados, así como en la construcción de objetivos y acciones comunes dirigidos a incrementar la

calidad de vida, la competitividad, es que se tomo la decisión de proponer incorporar los principios de la gobernanza territorial a la tarea de gestionar la planeación del desarrollo urbano del municipio central de Guadalajara.

Para esto, se busco iniciar procesos y acciones que tuvieran por característica común la de integrar redes de actores políticos, sociales, económicos, y académicos que impulsaran, planes y proyectos urbanos en Guadalajara.

De entre las experiencias más significativas en este sentido, se han escogido tres para presentarlas en este documento da tal manera que se identifiquen tres diferentes roles asumidos por la COPLAUR el primero como facilitador y coordinador de un proceso de planeación y gestión estratégica, la segunda como el promotor y receptor de un proceso de participación ciudadana de carácter reglamentario para el que se diseño una metodología novedosa en acuerdo con dos universidades, y el tercero como receptor e impulsor de una iniciativa de transformación urbana planteada por la universidad ITESO.

2. El proceso de gestión de la recuperación del Corredor Urbano Pedro Loza

El objetivo central del proyecto fue impulsar la reactivación económica y la renovación urbana sustentable del eje histórico comercial denominado “Corredor Urbano Colón-Pedro Loza”, ubicado en el llamado primer cuadro del Centro Histórico, que comprende desde el templo y Jardín del Barrio de Mexicaltzingo en su extremo sur, hasta el Jardín del Santuario al norte. Esta acción fue identificada como uno de los proyectos estratégicos detonantes y que forma parte de las acciones para recuperar la calidad urbana del Centro Histórico de Guadalajara, sus valores culturales, su arquitectura y su actividad económica. Para lo cual se busco propiciar la redensificación del mismo, generar un entorno urbano con alta calidad ambiental y patrimonial, aprovechando las fincas que poseen una vocación y potencial de uso cultural, mismas que puedan ser convertidas en proyectos detonadores que integren a la comunidad a su alrededor. La ubicación de estos proyectos se evidencia entonces como factor detonador de una actividad económica enfocada a sectores estratégicos como el turismo y la industria alta en tecnología. La intervención atendió a las siguientes premisas de acción.

1. La intervención sobre la imagen urbana fue solo la primera acción, el objetivo sin embargo es mucho más amplio y buscó la revitalización en los usos del suelo: comercios, industrias limpias y de alta tecnología, servicios, viviendas y fincas de valor patrimonial.

2. Lograr la formación de un corredor urbano en donde se promoviera y facilitara el desarrollo de actividades recreativas y culturales, privilegiando los espacios de encuentro, recreación y esparcimiento, propiciando el orgullo de la herencia cultural arquitectónica,

fomentando el lugar de identificación y encuentro comunitario, en donde se ofrezcan las condiciones necesarias de seguridad para promover la convivencia.

En su primera etapa del Corredor urbano, correspondiente a la Calle Pedro Loza, pretendió ser una primera aproximación a la implementación de la visión objetivo del modelo de desarrollo integral que fomente una mejor coordinación interinstitucional, al igual que con los actores del sector privado y organismos de la sociedad organizada, para fomentar las condiciones, mecanismos e instrumentos que generen puntos de atracción e interés a partir de una recuperación del patrimonio urbano arquitectónico-cultura y de una revitalización en los usos de suelo, fortaleciendo nuevas formas de gestión mediante el establecimiento de relaciones y mecanismos de cooperación intra municipal de los sectores público y privado, redes que generen una sinergia mayor que la suma de las partes, siendo este el valor agregado para la ciudad.

En este caso el Corredor Urbano Colón-Pedro Loza funciona como potencial eje vertebrador del desarrollo de un espacio. En torno al cual confluyen un número significativo de acciones de renovación consolidadas, proyectos ejecutivos y ante – proyectos, impulsados por diversos actores e instancias del sector público y privado. Los ejes vertebradores del desarrollo, como es el caso de Colón – Pedro Loza, permiten actuar en lo estratégico, identificar y capitalizar fortalezas y oportunidades (antecedentes históricos, emplazamientos urbanos, etc.) que estén claramente identificadas en la memoria colectiva ciudadana como símbolos e hitos urbanos geográficamente emplazados.

Se rescatan los siguientes aprendizajes del proyecto corredor urbano Colón - Pedro Loza en su primera etapa.

La posibilidad real de implementar programas interinstitucionales y multidisciplinarios bajo un modelo de desarrollo integral que fomente una mejor coordinación intra-municipal e interinstitucional, al igual que con los actores del sector privado y organismos de la sociedad organizada, para fomentar las condiciones y establecer mecanismos e instrumentos que generen puntos de atracción e interés a partir de una recuperación del patrimonio urbano arquitectónico-cultural y de una revitalización en los usos de suelo obteniendo:

El aprovechamiento combinado de recursos de programas diversos en acciones sinérgicas:

- La participación coordinada de las instancias involucradas, obteniendo el cumplimiento de las metas propuestas en el tiempo y la forma planeada.
- Partiendo de la premisa que los recursos son escasos, la necesidad y conveniencia de identificar, diseñar y desarrollar proyectos estratégicos como detonadores de desarrollo, creando una mayor correlación entre actores involucrados en el desarrollo

de la ciudad en su conjunto y proyectos específicos de diferentes ámbitos: urbanos, sociales y económicos que coincidan en territorios espacialmente delimitadas.

- Fortalecer nuevas formas de gestión mediante el establecimiento de relaciones y mecanismos de cooperación intra municipal y con los sectores público y privado, redes que generen una sinergia mayor que la suma de las partes, siendo este el valor agregado para la ciudad.

Involucrar a los ciudadanos residentes en la solución de sus propios problemas:

- La inscripción de los propietarios en el programa asumiendo los compromisos contemplados para ellos en el planteamiento general (costos financieros, promoción de programas, acciones en sus propiedades y participación en la creación de unidades productivas para sus predios).
- La ampliación de la base de información concertando a los diversos actores locales para asegurar que las políticas públicas y la toma de decisiones respondan a las necesidades ciudadanas.
- Consolidar mecanismos de organización y participación ciudadana, como herramienta fundamental para fortalecer las capacidades cívicas y así participar en la toma de decisiones satisfaciendo sus propias necesidades.

Plantear programas y proyectos que respondan a estrategias generales de desarrollo:

- Promoción de esquemas de cooperación e inversión público-privadas.
- Consolidar los comercios residentes asentados en la zona.
- Promover las inversiones de los no residentes en el corredor. Contribuyendo a la utilización de fincas en desuso o abandonadas y promoviendo la instalación de usos como: un hostel, el museo del rebozo y la incubadora de software.
- Una de las premisas fundamentales es la definición de proyectos detonadores que se conviertan en ejes vertebradores de desarrollo, que permitan actuar en lo estratégico, identificar fortalezas y oportunidades.
- El rescate y mejoramiento del patrimonio es fundamental para fortalecer y capitalizar las ventajas comparativas naturales con las que cuenta el Municipio de Guadalajara potenciándolas como competitivas.

3. La capacitación ciudadana en el proceso de Revisión del Programa Municipal de Desarrollo Urbano del Municipio de Guadalajara y sus planes parciales

Los objetivos del proceso en que se enmarca este ejercicio fueron: Contar con los instrumentos actualizados para la administración del desarrollo urbano municipal que contemplen proyectos estratégicos y detonadores de una transformación urbana ordenada

y proactiva generados en base a un proceso de participación social constructiva y de consensos. Así como dar cumplimiento a la obligación del ayuntamiento de formular, aprobar administrar y revisar sus instrumentos de desarrollo urbano. Lo anterior mediante la implementación de procesos de planeación estratégica y dinámica, acompañados de una real participación social prepositiva, evitando posturas apartadas del interés público.

Para alcanzar estos propósitos, se diseñaron una serie de instrumentos entre los cuales destaca el proceso de capacitación ciudadana, consistente en las Jornadas de capacitación vecinal.

La participación ciudadana en los procesos de planeación urbana en Jalisco está identificada como una de las acciones coordinadas e imprescindibles para garantizar que el ordenamiento, regulación y adecuación de los elementos físicos, económicos y sociales del ámbito urbano, respondan a las demandas y expectativas de calidad de vida de los ciudadanos.

La consulta pública en este ámbito, es una responsabilidad del Ayuntamiento, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de Desarrollo Urbano, el Reglamento de Gestión del Desarrollo Urbano del Municipio de Guadalajara en su artículo 123 y el acuerdo del Ayuntamiento tapatío del 20 de abril de 2005. La revisión de los planes municipales de desarrollo urbano dio inicio con las jornadas de capacitación vecinal enfocada a las agrupaciones de vecinos y aquellas asociaciones de otra naturaleza que cuentan con el reconocimiento del ayuntamiento, igualmente, se contempló la participación de propietarios de fincas y el público en general. Esto de acuerdo a la convocatoria publicada por la Dirección de Participación Ciudadana de la Dirección General de Desarrollo Social. Las jornadas de capacitación buscaron un nuevo y eficaz acercamiento con la ciudadanía, para lo cual se utilizó metodologías y lenguajes accesibles que facilitarían la apropiación y aplicación práctica de los contenidos de la capacitación.

En este ejercicio de capacitación, aparte de instancias municipales y del Consejo de Colaboración Municipal que es la instancia coordinadora de la participación ciudadana de acuerdo a la Ley de Desarrollo Urbano de Jalisco, se contó con la participación de dos instancias académicas, la Universidad de Guadalajara y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, que aceptaron la invitación para colaborar mediante el desarrollo y aplicación de la metodología que se utilizó en el ejercicio. Esta metodología consistió en dinámicas de grupo para el análisis, la reflexión, entendimiento y apropiación del tema, a partir de sus propias experiencias como elemento introductoria a cada temática.

Pláticas y exposiciones magisteriales para el entendimiento del marco teórico – contextual y la revisión de estudios de caso.

Ejercicios prácticos de aplicación y conocimiento.

Asesoría, seguimiento y evaluación del proceso y los resultados del aprendizaje.

Solución de casos y/o problemas propuestos su análisis y evaluación de forma colegiada.

El número total de participantes durante las jornadas de capacitación fue de 300 personas de los cuales 161 fueron representantes vecinales, 7 entre coordinadores y promotores de la oficina de Desarrollo Social y 132 habitantes de las diferentes colonias del municipio de Guadalajara.

Del total de 337 colonias registradas en el municipio de Guadalajara, asistieron a los cursos el 48%, es decir, 161 representaciones vecinales.

Participaron en la capacitación 10 catedráticos representando a la Universidad de Guadalajara y al ITESO, apoyados por 11 técnicos de la Comisión de Planeación Urbana.

Hubo un total de 16 cursos divididos de la siguiente forma: 3 en el distrito 1 “Centro Metropolitano”, 2 en el distrito 2 “Minerva”, 2 en el distrito 3 Huentitán”, 2 en el distrito 4 “ Oblatos”, 2 en el distrito 5 “Olímpica”, 2 en el distrito 6 “Tetlán” y 3 en el distrito 7 “Cruz del Sur.

En relación a la promoción de los cursos se colocaron 1,200 carteles en diferentes puntos de la ciudad, se entregaron 5,000 volantes y se publicito en 15 diferentes medios informativos.

4. El proyecto de Plan Maestro de renovación del corredor Chapultepec

Este ejercicio que constituye un alianza estratégica entre el Ayuntamiento de Guadalajara a través de la COPLAUR y la Universidad ITESO, quien inicio la gestión del proyecto y desarrollo la metodología de intervención constituye una experiencia de asociación exitosa en la que el ente público asume su papel de líder e impulsor pero no de protagonista en un ejercicio de interacciones interinstitucionales y sociales, para propiciar la participación espontánea de los ciudadanos y las construcción de acuerdos y propuestas con viabilidad técnica.

Entendemos que la mejor forma para hacer ciudadanía nace de la participación que se instrumenta sobre una población o una zona de estudio, a través y con sus redes sociales como las de la familia, los amigos, las laborales, las políticas, las culturales, las religiosas y las vecinales; es entonces de aquí donde se parte a desarrollar este “Plan

Maestro”, basado en la investigación - acción y el diseño participativo, en la búsqueda del desarrollo de un proyecto incluyente en donde se partió desde la perspectiva de integrar las observaciones y propuestas de los diferentes actores durante el diagnóstico desarrollado, las estrategias y las acciones para su implementación .

Los procesos que se realizaron para poder desarrollar las estrategias y acciones, en donde además la estrategia buscó no solo la consulta ciudadana sino su implicación en el desarrollo del proyecto con el propósito de ayudar a transitar hacia una apropiación, por tanto, a un compromiso hacia la fundamentación y al desarrollo de un plan maestro adecuado a sus expectativas dentro de su calidad de vida.

Los contenidos están estructurados en tres temas principalmente: Las estrategias, las acciones y las bases para su incorporación dentro de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano correspondientes al proyecto y su zona de impacto inmediato.

El ejercicio culmina con una propuesta de acciones encadenadas en el tiempo para su implementación, así como los procesos de gestión pública, social y económico financiera propuestos para su realización.

Los actores participantes en este ejercicio, 274 personas, se clasificaron en los siguientes segmentos: Habitantes y usuarios, los segmentos excluidos (3ª. Edad, niños, capacidades diferentes, etc.), los representantes públicos, los especialistas y los comerciantes y empresarios. Con los cuales se trabajo por separado con el propósito de entender las dinámicas y situación particulares de cada grupo para después encontrar las líneas conductoras concordantes entre estos, las cuales sirvieron para marcar pautas y lineamientos principales y secundarios para el desarrollo final del plan maestro estratégico “Chapultepec Incluyente”.

Consejo Regional de Competitividad de Bogotá-Cundinamarca

D. Saúl Pineda

Vicepresidente de Gestión Cívica y Social de la Cámara de Comercio de Bogotá

1. El enfoque de la Ciudad Región Global

1.1. El nuevo regionalismo: contexto del enfoque

El enfoque ciudad región global, responde a un nuevo contexto mundial que concibe a las regiones como actores económicos y políticos muy activos en la economía global (Storper, 1997; Scott, 1998; Keating, 1999).

Este “nuevo regionalismo” en un contexto de reconfiguración del papel de los Estados y de las comunidades locales, plantea que las regiones deben organizarse y desarrollarse a partir de iniciativas locales que respondan a los patrones de localización productiva vigentes y que además, respondan a construir ventajas que contribuyan a mitigar los impactos desestructurantes de la globalización. Este paradigma, se expresa en lo que hoy se conoce como la transición entre una economía fordista y la informacional, siendo esta última la que adopta el modelo ciudad - región global. El cuadro a continuación, resume en forma esquemática las diferencias entre una y otra.

<p>Economía Fordista: ciudad central</p> <ul style="list-style-type: none"> Producción en serie Trabajo rutinizado Economías de escala Sectores económicos Administración Operacional Partidos políticos Uso intensivo de recursos naturales Relaciones verticales Gran empresa Centralización Arreglos burocráticos Ciudades centrales 	<p>Economía Informacional: ciudad región-global</p> <ul style="list-style-type: none"> Especialización flexible Trabajo polivalente Economías de aglomeración Clusters Gestión estratégica Movimientos sociales Defensa del Medio ambiente Relaciones horizontales Empresa red Descentralización Consensos institucionales Ciudades – región globales
---	---

La “nueva economía informaciona” que se abrió paso en la década de los setenta y que hoy integra a las localidades y a las regiones en una red global de información y mercados, representa el advenimiento de un paradigma productivo fundamentado en las tecnologías de la información: la microelectrónica, la ingeniería genética, las telecomunicaciones, el Internet, entre otras, con grandes impactos en el desarrollo social, cultural, político, así como en la geografía mundial y subregional.

Son características básicas de este paradigma:

Primera, la flexibilidad de los procesos productivos. Es decir, hoy las empresas tienen que cambiar a la velocidad de los cambios en los patrones culturales de la demanda global y para ello, se ven necesitadas de incorporar frecuentes cambios en tecnologías y procesos.

La especialización flexible de la economía, ha configurado la tendencia a que ciertos tipos de actividades económicas – agrícolas, manufactureras y de servicios- se organicen en clusters productivos y cuyo mercado cubra territorios más amplios que los regionales, nacionales o de las áreas metropolitanas tradicionales. En este contexto, las fronteras entre lo urbano y lo rural y entre la producción de bienes agrícolas, industriales y de servicios, son cada día más difusas y las infraestructuras de conectividad densifican las redes urbanas regionales.

Segunda, la conformación cada vez mayor de redes son las formas como se organizan las firmas y los territorios constituyéndose en redes de producción, “management” y distribución, estimuladas por la conexión en tiempo real de las principales transacciones y procesos que hacen parte de la economía global;

Como consecuencia de los nuevos patrones de localización de las actividades productivas, los sistemas urbanos tienden a ser más abiertos y, por tanto, menos jerárquicos. En este contexto las relaciones entre las localidades o subregiones, según se les planee y administre, se estructuran sobre relaciones horizontales y de complementariedad

Tercera, la constitución de redes de innovación y competitividad fundamentadas en el conocimiento, que inducen rápidos cambios en el diseño de los bienes y servicios y, por lo tanto, permiten la diferenciación de los productos, así como de los sitios en los cuales se producen;

En efecto, el enfoque ciudad región global, estimula la organización de las empresas en aglomeraciones (clusters) como mecanismo para la mayor difusión del conocimiento y de la innovación y para que los productores reduzcan costos de transacción a través del intercambio de información –alrededor de tecnologías y mercados- y logren mayores niveles de cooperación alrededor de la innovación y las estrategias competitivas. De este modo, el “cluster” se convierte en un elemento estructurante del concepto de ciudad – región global y posibilita la orientación de las acciones institucionales en un vasto territorio.

Cuarta, la importancia creciente del recurso humano calificado o apropiado para la nueva empresa y el valor agregado de la micro, pequeña y mediana empresa en los sectores de la manufactura, los servicios y el comercio, a través de los procesos de subcontratación y su articulación en red, con las grandes empresas multinacionales.

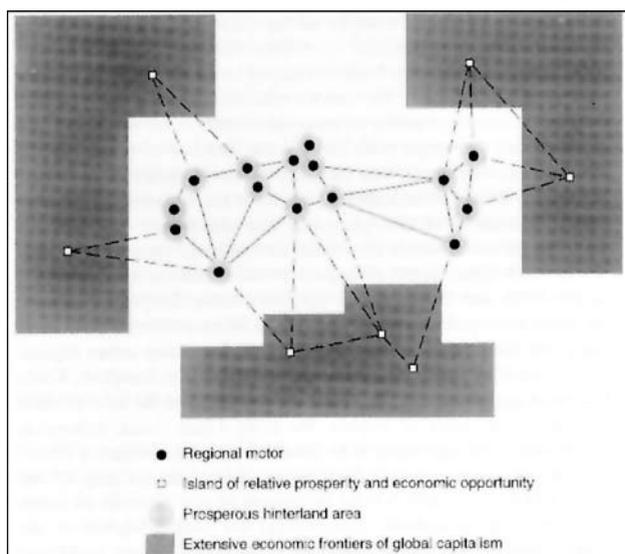
Quinta, uno de los cambios más notables ha sido el que las regiones se hayan convertido en los verdaderos motores de la economía informacional a lo largo y ancho de la geografía mundial, independientemente de su tamaño y jerarquía.

En consecuencia, aunque las regiones metropolitanas se fortalecen como consecuencia de su capacidad de concentración de servicios modernos y actividades de comando de la economía global (Tokio, Nueva York, Londres, París), el carácter flexible y descentralizado de la nueva organización empresarial, ha hecho posible la emergencia de nuevas estructuras urbano – regionales en diversas partes del mundo (Bangkok, Buenos Aires, Cairo, Jakarta, Lagos, Ciudad de México, Río de Janeiro, Shanghai, Teherán, la región de Randstad en Holanda o la región de Emilia Romagna en el Norte de Italia), y en la medida en que las nuevas relaciones ya no se realizan entre países, sino entre agentes económicos específicamente localizados, otras ciudades y regiones podrían cumplir un papel estratégico, a través de su conexión a redes dinámicas de la economía global.

A continuación, se presenta una visión esquemática de la geografía contemporánea a la luz de la economía informacional.

Los espacios territoriales se fortalecen en nodos urbano - regionales que integran y estructuran un vasto territorio e interactúan con otras regiones a través de las redes globales (Scott, 1998).

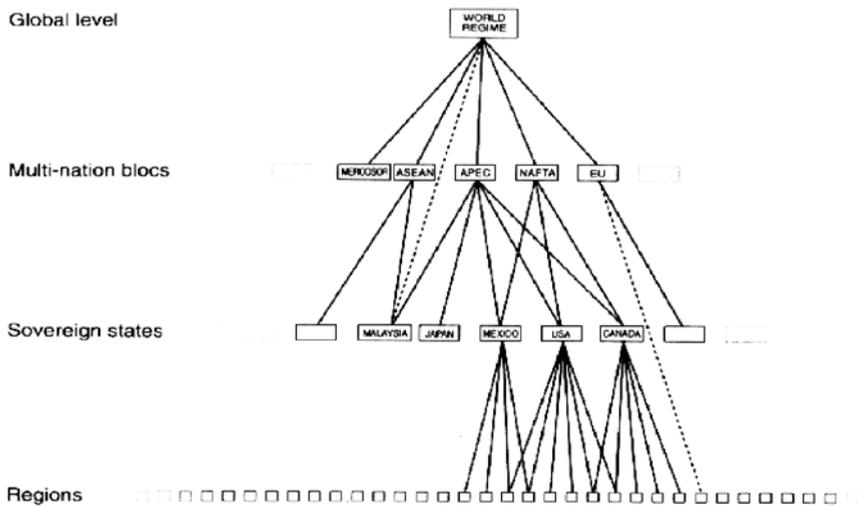
Ahora bien, esa flexibilidad de los procesos productivos ha llevado a una gran movilidad entre países y regiones y ha creado una nueva división del trabajo entre los diversos actores configurando a veces un modelo excluyente para países, regiones y grupos sociales sin acceso a las fuentes básicas de la productividad y de la competitividad. El destino de una región que no se organice para crear las ventajas competitivas que hoy demanda el mundo globalizado, es por supuesto su aislamiento, estancamiento y deterioro de la calidad de vida.



Ante ello, la región como espacio económico, es la alternativa deseable para responder eficazmente a las oportunidades y amenazas de la globalización. Al menos, tres razones lo

explican: Una, hay abundantes evidencias que demuestran que los casos regionales exitosos, son aquellos en los que ha sido posible el diseño de políticas y acciones institucionales concertadas entre diversos actores de la realidad regional. Dos, la emergencia de nuevos y estimulantes desarrollos teóricos provenientes de disciplinas diversas, coinciden en opinar que la proximidad geográfica o geo-cultural, es un factor importante para crear ventajas competitivas para las firmas y redes de empresas en términos de desarrollo de economías externas (externalidades), de “aglomeración” y de reducción de costos de transacción, entre otros. Tres, los estados nacionales han entrado en proceso de reconfiguración y aunque seguirán cumpliendo un importante papel en la creación de condiciones políticas y macroeconómicas para facilitar una exitosa incursión de sus empresas en los mercados internacionales, disminuyen su poder frente a los bloques multinacionales y lo ceden frente a sus propias regiones. Y esto es así porque resultan demasiado grandes para responder a las demandas ciudadanas y a los procesos de reestructuración de las actividades productivas locales.

A continuación se gráfica el Escenario emergente de jerarquías en la economía global (Scott, 1998):



En consecuencia, las regiones se han convertido en los espacios de la gobernabilidad económica y adquieren mayor vigencia cuando las decisiones involucran un número creciente de actores locales alrededor de políticas y estrategias que van más allá del Estado, para compartir las acciones públicas con el sector privado, con la sociedad civil, y, en muchos casos, con diferentes niveles territoriales (Rhodes, 1996).

En conclusión el enfoque ciudad región responde a las tendencias mundiales siguientes:

- Es la región la que se acomoda a unas tendencias económicas globales como las que señala la economía informacional. La región es un modelo en una red internacional o es una isla.
- La globalización abrió el espacio para que resurgiera el regionalismo liderado por quienes conciben la región como la organización económica primordial para articular las economías al contexto internacional.
- Las experiencias exitosas se enmarcan en un modelo en el que prevalece la concertación de diversos actores quienes bajo consensos en torno al futuro de la región, asumen roles y funciones complementarias. La concertación es una tendencia para garantizar el éxito en la construcción de la región.

1. 2. Ciudad región y Ciudad región global

Para comprender mejor el enfoque de ciudad región global es importante tener en cuenta que a lo largo del desarrollo de diversos enfoques regionales empezando por los desarrollados por muchos geógrafos y luego tratados por economistas o estudiosos de otras disciplinas, las regiones han tenido aproximaciones diferentes pero que con variaciones sutiles pueden diferenciarse en dos grandes corrientes: aquella que le confiere importancia determinante a los aspectos físico espaciales o político administrativos y la que le confiere importancia determinante a los modelos económicos de desarrollo. Sin pretender abordar en este documento los diversos enfoques que se han movido entre estas dos grandes corrientes, para el propósito que anima a este documento, conviene diferenciar dos enfoques conceptuales de región: el primero hace alusión al de ciudad región y el segundo se mueve en los de ciudad global y ciudad región global.

La diferencia entre ciudad región global y ciudad región resulta de gran magnitud. La ciudad región global es un enfoque menos limitado por las fronteras geográficas, más referido a las conexiones del territorio con las redes de la economía informacional y a los criterios del desarrollo sostenible.

La ciudad región se inscribe en la acepción más generalizada de “región” que la concibe como espacio geográfico en el cual sus fronteras son claramente delimitables a la luz de las características o tendencias que interese analizar. Este enfoque, permite definir “región económica” según la tendencia a la espacialización (concentración vs dispersión de las actividades en el territorio definido), “región ambiental” según el sistema y los subsistemas ambientales que se caractericen en el territorio definido, “región político - administrativa” según los niveles políticos administrativos que existan en el territorio definido o “región cultural” según el origen de las diversas culturas que se localicen en el territorio definido o región demográfica, según las tendencias de crecimiento y ocupación poblacional del territorio definido. Estas acepciones de ciudad región permiten mapear diferentes “escalas espaciales” que en algunos casos, pueden superar fronteras nacionales y hacen compleja su definición. (Sepúlveda, 2001).

La ciudad global privilegia las redes entre fronteras transterritoriales y la división especializada de funciones entre ciudades. En este caso, la ciudad global esta definida por sus relaciones de complementariedad y no de la competencia, en las redes a las que ella se integra. El concepto es propio de una categoría electrónica y virtual y por ello, es una región que no depende de estructuras regionales en las que la ciudad se inserte. Saskia Sassen (1991 y 2001). El sistema Financiero de New York por ejemplo, hace que esta se constituya en una ciudad global sin para ello, depender de su entorno regional inmediato.

La ciudad – región global, concepto desarrollado por diversos autores partió de la idea de ciudades mundiales expuesta por Hall (1966) y además de contemplar los elementos descritos sobre ciudad global tiene en cuenta elementos adicionales claves de la competitividad, las características del desarrollo endógeno y las características de la plataforma regional . Es decir, logra integrar los enfoques físico y económico en torno a los propósitos de competitividad manteniendo el criterio fundamental que las regiones ante todo, deben concebirse como “sistemas abiertos en constante proceso de definición” (Keating, 1998) porque es de esta manera que las políticas económicas y las estrategias de desarrollo económico local – en directa relación con los aspectos culturales, políticos y sociales – se constituyen en el elemento integrador de la “construcción social” en la cual diversos agentes económicos y sociales concertan y cooperan en torno a tres propósitos esenciales: crecimiento económico, calidad de vida y cohesión social.

Esta aproximación del enfoque ciudad región global permite entonces:

- Que la región se organice y proyecte económicamente articulada a espacios de diferente escala: nacional, regional, internacional.
- Se valoren los factores de su desarrollo endógeno, en función del desempeño de los factores dinámicos del crecimiento estimulando las relaciones entre agentes o fuentes localizados en el espacio en donde pueden surgir fuertes lazos entre las grandes empresas y las de menor tamaño y en donde regiones caracterizadas por aglomeraciones de PYMEs pueden llegar a ser altamente exitosas.
- Se orienten las infraestructuras regionales y los servicios estratégicos (transporte público, las vías de comunicación, etc) para proyectar la cobertura de la economía regional y lograr patrones de distribución espacial menos excluyentes.
- Otorga importancia al entorno institucional y al capital humano.

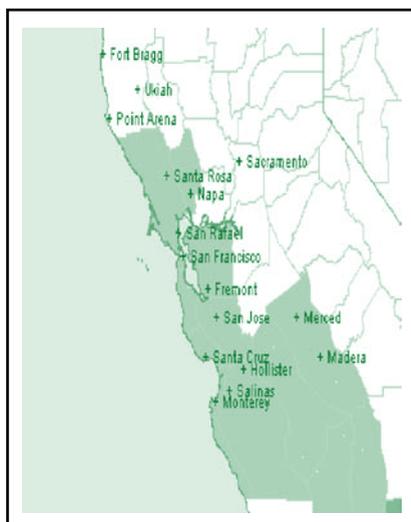
Estas razones, permiten decir que el enfoque ciudad región global se ajusta más a las necesidades de impulsar el desarrollo de una región en el contexto de la economía global y ofrece herramientas claves para desarrollar las interconexiones de la actividad económica de una región por la vía de las aglomeraciones económicas teniendo en cuenta las capacidades regionales en todas las demás dimensiones.

1. 3. Ciudades región globales: una perspectiva comparada

Las ciudades región global, comparten las características del enfoque aunque su modelo de organización espacial pueda ser distinto en virtud a la estrategia económica competitiva que se desarrolle y a las características endógenas del desarrollo de la región. Por estas razones, podremos encontrar desde aglomeraciones metropolitanas dominadas por una fuerte desarrollo de la ciudad central (Londres o el Distrito Federal de México) hasta unidades geográficas policéntricas (Randstad, Holanda, o Emilia-Romagna en el norte de Italia), todas caracterizadas por la conformación de densos “clusters” de empresas en el territorio, cuyos destinos se encuentran fuertemente atados a las redes locales y globales (Scott, Agnew, Soja, Storper, 2001).

En el primer caso, un ejemplo notable es el de la Bahía de San Francisco que hace parte de uno de los corredores más dinámicos de la economía Norteamericana. San Francisco, adoptó una estrategia competitiva, basada en el conocimiento y en los procesos informacionales, estrategia que la ha constituido en una de las ciudades región globales más vigorosas del mundo.

En el segundo caso, un ejemplo notable es el de la región Emilia Romagna, en el norte de Italia, cuya estrategia fue la de integrar pequeñas y medianas empresas como articuladoras de áreas urbanas policéntricas que configuran todo un gran sistema económico y social.



Los análisis comparados (ver documento técnico) se caracterizan por ser regiones que se encuentran en un proceso dinámico de interacción entre la ciudad y su entorno inmediato y por ser estructuras urbano regionales que pueden asimilarse a la categoría de “ciudades –región globales”, en tanto que han adoptado estrategias económicas competitivas orientadas a la construcción de habilidades institucionales para integrar la estrategia de



conexión a redes dinámicas en la economía informacional, con los esfuerzos locales en materia de sustentabilidad y cohesión social.

Aunque hay una serie de condiciones que se han dado en los casos de las ciudades regiones, lo primero que hay que advertir, es que no existe una ciudad región global que cumpla con todos los criterios de éxito. Dentro de las comparaciones realizadas se destacan (Area de la Bahía

de San Francisco, Barcelona, Curitiba, Portland-Oregon; y el Gran Toronto), siete criterios que contribuyen a explicar la “prominencia global” de estas regiones:

- a. Fuerte sentido de identidad en la cultura regional (Barcelona, Portland) que estimulan a las comunidades locales a crear alianzas productivas exitosas y a lograr acuerdos duraderos en torno a las prioridades del desarrollo.
- b. Superación de la fragmentación territorial (Portland, Toronto) resulta condición básica para obtener la cooperación entre las diversas localidades alrededor de aspectos de interés común, más allá de sus respectivas jurisdicciones y competencias.
- c. Estilo de gobierno sustentado en la comunicación y en la cooperación público – privada (Barcelona y Portland-Oregon).
- d. Instituciones regionales competitivas y gobiernos locales con capacidad de convocatoria (Curitiba, Portland, Toronto), constituyen un factor clave en la coordinación de las políticas y de las intervenciones.
- e. Soporte a la estrategia competitiva regional de los gobiernos regionales y local en los aspectos del entorno y financiero (Portland, Toronto, Curitiba). Gran parte del éxito en la planeación de algunas ciudades región globales se debe a la iniciativa y la asistencia ofrecida por el más alto nivel del gobierno regional.
- f. Compromiso con la estrategia de competitividad de las organizaciones políticas para darle continuidad. (Barcelona y Portland), cumple un papel de primer orden en la legitimidad social y en la continuidad de la estrategia regional.
- g. Elegir una estrategia competitiva que lidere el proyecto de ciudad región global (Area de la Bahía de San Francisco) tiene un fuerte poder catalizador para la construcción de una ciudad región global.

Una constante en los casos analizados, es que las ciudades - región globales funcionan como una plataforma vital de la ventaja competitiva y de generación de crecimiento y se constituyen una categoría robusta para el trabajo conjunto de las instituciones regionales con el propósito de sacar el máximo provecho de las oportunidades de la economía global, en el contexto del “nuevo regionalismo”.

2. Bogotá Cundinamarca como ciudad región global

- ¿Constituye la Ciudad Región Global, el enfoque más pertinente para construir las ventajas competitivas en la región de Bogotá y Cundinamarca?
- ¿Podrían Bogotá y Cundinamarca pensarse como ciudad región global?
- ¿Cuál es el alcance de una eventual ciudad región global Bogotá - Cundinamarca?
- ¿Qué condición y barreras tiene la región para aplicar el modelo de ciudad región global?
- ¿Cómo abordar las implicaciones de políticas públicas del concepto de ciudad región global, que logre integrar aspectos como la competitividad y el ordenamiento territorial?

La ciudad región global un enfoque pertinente para construir las ventajas competitivas que necesitan Bogotá – Cundinamarca como región a futuro.

La pertinencia de este enfoque para la región Bogotá- Cundinamarca se sustenta en varios aspectos a saber:

Primero, le define a la región los elementos estructurantes para articular internamente y hacia afuera su economía y otorgarle un desarrollo sustentable y sostenible para competir en el mercado interno y externo. Esos elementos están dados por la estructuración de las actividades a través de los clusters y el sistema de innovación, el sistema de valores que se impone en la nueva cultura de la globalización y la estructuración de una plataforma urbano regional e institucional acorde a la estrategia económica competitiva que se adopte para la región.

De esta manera, este enfoque deberá permitir la planificación conjunta entre Bogotá y Cundinamarca en aspectos tales como:

- a. Políticas económicas de crecimiento y productividad para una economía regional competitiva.
- b. Políticas de conectividad e integración para la eficiente movilidad de las personas, bienes y necesidades de información de las empresas y hogares que se localizan en la región.
- c. Políticas para desarrollar una nueva cultura regional orientada al logro y a la innovación tecnológica.
- d. Políticas institucionales para enfrentar la concertación publico privada y fortalecer el rol económico que deben desempeñar los agentes institucionales locales y regionales.

Las posibilidades y restricciones para adoptar desde el enfoque ciudad – región global, una estrategia económica competitiva para la región de Bogotá y Cundinamarca.

La primera posibilidad que hoy tiene esta región, es la de disponer actualmente de las mejores condiciones políticas e institucionales para definir una estrategia competitiva compartida que integre a Bogotá y a Cundinamarca en una región con una visión futura deseable. Ello, se expresa en la voluntad de los actores públicos regionales que han decidido liderar el Consejo Regional de Competitividad y la mesa de planificación regional.

A su vez, la primera restricción necesaria a resolver para que ello sea posible es la de definir la región deseable en función de la estrategia económica competitiva más recomendable para aprovechar las potencialidades de su desarrollo endógeno y las oportunidades de la economía internacional.

Hasta el presente, la región no cuenta con una estrategia económica competitiva sino que, su desarrollo ha respondido a las políticas y planes económicos de origen nacional o a la inercia o dinámica del desarrollo de los sectores económicos localizados en la región. Esta es una de las razones por las que los análisis predominantes son o de corte económico sectorial o de economía espacial o de ordenamiento territorial.

Los estudios de corte económico sectorial focalizan su atención al análisis del comportamiento de los diferentes sectores en el PIB y el empleo, sus tendencias cíclicas según sector y actividad económica, aspectos que se analizan independientemente de la articulación de la actividad económica a la organización regional y al sistema internacional. Los análisis de economía espacial regional, se limitan a observar la distribución y localización de las distintas actividades económicas en el espacio regional más no a observar sus relaciones dinámicas dentro del mercado regional, nacional e internacional. Por último, los de ordenamiento territorial, se focalizan en las relaciones espaciales funcionales existentes en aspectos como los de recursos naturales, infraestructura y servicios observados de las tendencias más que sus dinámicas.

En el primer caso, las políticas y estrategias que se recomiendan tienden a fijar metas de crecimiento sectorial; en el segundo a definir estrategias de desconcentración de la actividad económica y en el tercero a predefinir regiones espaciales en función de políticas de integración espacial.

La segunda posibilidad que hoy tiene esta región es la de definir una estrategia económica competitiva que posibilite una o varias alternativas de integración espacial que responda esencialmente a crear ventajas competitivas.

Esta segunda posibilidad advierte sobre la necesidad de superar otra restricción como es la de restringir sus alcances a la región metropolitana conformada por Bogotá y los municipios de la Sabana, e incorporar otros territorios que van más allá de estos límites territoriales

Si bien este tipo de aproximación podría aportar al desarrollo de la ciudad región global, su énfasis en el ordenamiento territorial, le resta posibilidades para derivar una estrategia económica competitiva que articule la región y la integre como un sistema abierto a la economía globalizada y competitiva.

Desde la perspectiva ciudad región global, se necesitaría que la región de Bogotá y Cundinamarca se analizara desde sus relaciones entre las diversas dinámicas de las economías regionales (clusters) que se mueven a su interior así como entre los diversos y numerosos municipios de Cundinamarca así como en sus relaciones con otras estructuras urbanas y regionales nacionales e internacionales. De acuerdo a ello, salta a la vista el hecho de que una posible ciudad región global podría comprender un territorio más amplio que el de la Sabana.

De hecho, como lo plantea Friedmann (2001), el espacio regional que atiende las necesidades de una ciudad - región global es, generalmente, muy grande; incluye ciudades satélites (tales como los nuevos poblados o las también llamadas “ciudades - borde”) o como lo plantea Scott (1998), integran y estructuran un vasto territorio e interactúan con otras regiones a través de las redes globales, porque sus fronteras no se agotan en el espacio geográfico, aunque por razones prácticas, sea necesario hacer una delimitación del ámbito de influencia territorial de una ciudad región global. El ámbito territorial, será resultado de la estrategia económica competitiva que se adopte.

La tercera posibilidad que hoy tiene la región es la de crear una institucionalidad en capacidad de ampliar su escala de intervención al ámbito regional y superar los ámbitos Distrital, departamental y municipal. Hay que entender que la dinámica de una estrategia económica competitiva, en este contexto, no admite circunscribirla a escalas de intervención político - administrativas pues la dinámica económica no reconoce ni puede circuncribirse a ellas.

Esta, es a su vez, la tercera restricción que se tendrá que superar al seguir el enfoque de ciudad región global y al adoptar una estrategia competitiva. Hoy, se mantienen las intervenciones aisladas de cada nivel territorial y son débiles los mecanismos de coordinación y de realización de políticas compartidas. De ahí la importancia de construir una visión regional compartida que le permita a la capital y al departamento pensar y actuar más allá de las limitaciones que imponen las fronteras geográficas y las visiones excesivamente localistas, originadas con frecuencia en las prácticas del clientelismo político tradicional.

Por lo tanto, si se aceptara como válido el enfoque propuesto resulta evidente la necesidad de estimular un mejor conocimiento de los ámbitos de posible actuación conjunta entre la ciudad capital y el departamento y de un marco normativo que regule estas relaciones.

La cuarta posibilidad que tiene la región es la de aprovechar su característica de ser una economía en la que predomina la micro empresa, para consolidar sectores industriales con capacidad de articularse en clusters y en redes con la gran empresa. Pero es también al mismo tiempo una limitación a las posibilidades de articulación global de la región en la medida en que en las microempresas predomina la divergencia tecnológica y de gestión, existe desconocimiento del mercado internacional y dificultades de acceso a los recursos financieros.

Por lo tanto si se aceptará el enfoque propuesto es evidente que la región tendrá que definir una política industrial que identifique las actividades que ofrecen opciones de articulación internacional a redes o de aprovechamiento de nichos en el mercado internacional para adecuar la oferta institucional de apoyo a las posibilidades y características de este tipo de empresas.

La quinta posibilidad que tiene la región es aprovechar su característica de tener una ciudad como Bogotá que es el centro de servicios de la nación, para posicionarse a nivel de la región andina como nodo de prestación de este tipo de servicios a las empresas. Pero también para incursionar en el contexto mundial como una de las regiones en América Latina que ofrece condiciones atractivas para que las empresas multinacionales puedan localizar o contratar actividades de su cadena global que corresponden a actividades de cerebro. Esta decisión le permitiría a la región sustentar los avances que tiene en la economía de los servicios y utilizarlos como punta de lanza para promover actividades en las que la región no tiene una estructura productiva consolidada, pero además le permitiría aprovechar la disponibilidad de su recurso humano.

Por tanto si se aceptara el enfoque propuesto la región tendrá que profundizar su conocimiento sobre las actividades de servicios que hacen parte de la red global y en las que la región tendría opciones de incursionar. Para lo cual será indispensable que la acometa las acciones para garantizar la infraestructura y los mecanismos que le aseguren su articulación a la red global: telecomunicaciones de calidad mundial, zonas francas de servicios, formación del recurso humano

La sexta posibilidad y al mismo tiempo restricción es la existencia de una cultura que no esta orientada al logro ni a la innovación. Falta por redactar

La posibilidad de adoptar una estrategia económica competitiva para la región Bogotá
- Cundinamarca

A nuestro juicio, es en la dimensión del desarrollo económico local y regional en la cual adquiere plena comprensión el enfoque de ciudad región global. En primer lugar, porque permite un mejor acercamiento a los propósitos de la competitividad regional. y en segundo lugar, porque estimula intervenciones no solamente físico espaciales sino económicas, culturales, institucionales y políticas. En función de los objetivos propios de la competitividad, es decir, de generar valor agregado económico y social. Por ultimo, porque estimula nuevas dinámicas para la gobernabilidad económica.

Hay que reconocer que particularmente en Bogotá, en los últimos años, se han desatado procesos de cambio que han introducido nuevas dinámicas y que han logrado reflejarse en transformaciones de diverso orden. Podrían destacarse los esfuerzos emprendidos desde el Plan Estratégico Bogotá 2000 y el Estudio Monitor de Competitividad, en la perspectiva de abordar las estrategias económicas más allá del perímetro urbano de la capital y más recientemente el plan estratégico exportador y la organización de algunos clusters promisorios que pueden llegar a definirle un futuro económico nuevo a la región.

No obstante, podría también decirse que sus mayores impactos parecen estar asociados a la consolidación de una área metropolitana conformada por Bogotá y los municipios de la Sabana pero altamente desarticulada del resto de la actividad del Departamento de Cundinamarca. De no adoptarse una estrategia económica competitiva regional como la que podría ofrecer el enfoque ciudad región global, se mantendrá la desestructuración de una región en el sentido más amplio que el de área metropolitana.

Pero para que Bogotá y Cundinamarca pueda constituirse como ciudad región global a partir de la estrategia económica competitiva que se adopte es necesario:

Uno, definir y adoptar con absoluta claridad, cual y como desarrollar la nueva cultura de valores orientada a su mayor competitividad. La diversidad de valores de la región solo se convertirá en una ventaja competitiva en la medida que popularice e internalicen valores orientados al logro de las personas, el estado y la empresa privada. Hoy, en la región se comparten y conviven patrones culturales endógenos asociados a comportamientos mediados por valores contrarios al logro y al sentido de pertenencia e identidad cultural y son marcadas sus diferencias entre lo rural y urbano y entre niveles de formación y conocimiento.

Dos, adoptar una estrategia basada en la difusión de la cooperación para la innovación organizando y consolidando las actividades económicas en “clusters” como ejes articuladores no solo de la actividad económica sino de la región. Seguramente, algunos de estos clusters tendrán el propósito de consolidar actividades económicas tradicionales mientras que otros, tendrán el propósito de crear nuevas actividades o actividades promisorias de cara a las tendencias mundiales. Para ello, un instrumento será el “mapeo”

de las actividades aglomeradas en la geografía regional y de sus múltiples relaciones regionales, nacionales y supranacionales. La adopción de clusters como instrumento de política, tendrá un gran impacto en la identificación de las acciones específicas de la estrategia económica competitiva y en la distribución de responsabilidades alrededor de asuntos como la creación y fortalecimiento de empresas, la promoción de exportaciones, la educación y el entrenamiento laboral, la promoción de la ciencia y la tecnología, el impulso a redes de innovación y la puesta en marcha de criterios de sostenibilidad ambiental y ordenamiento territorial en las intervenciones.

Tres, adoptar una estrategia que permita la articulación de las instituciones regionales alrededor de una estrategia económica competitiva orientada a crear las ventajas competitivas a la luz de un esquema de nueva gobernabilidad en la que sea factible compatibilizar acuerdos y compromisos de los sectores público y privados.

Cuarto, otros criterios de “prominencia global” que están en la base del éxito o el fracaso de la estrategia competitiva tampoco podrían omitirse. Entre los más urgentes conviene destacar: la superación de su fragmentación territorial, el desarrollo de capacidades significativas en sus agencias y funcionarios y empleados y el compromiso de coaliciones políticas locales y regionales.

En síntesis, Bogotá y Cundinamarca se vera obligada a elegir una estrategia económica competitiva a la luz de escenarios como los siguientes:

- a. Ser una ciudad global, que adopta estrategias de especialización funcional en asuntos asociados a los servicios modernos (banca, consultoría, logística, telecomunicaciones) y asegura la plataforma para la operación eficiente de esos servicios en la región y en el entorno nacional e internacional.
- b. Ser una ciudad región funcional, que resuelve los problemas de la conurbación, sin afrontar los temas estratégicos de la competitividad y el desarrollo sostenible.
- c. Ser una ciudad región global, con la adopción de una estrategia económica competitiva, que requiere de una nueva cultura y de sistemas para la innovación del desarrollo económico regional de cara a su articulación a la economía regional, nacional y mundial con parámetros de crecimiento y sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

Capítulo V.

Gobernanza Territorial y Cooperación Internacional

La FIIAPP como instrumento de gobernanza en la cooperación internacional

D^a. María Luisa Álvarez Durante

Secretaria General (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas) EUROsocial

Quiero transmitir mi agradecimiento por estar hoy aquí invitada, en primer lugar, a los organizadores AERYC, y también a la ciudad de Bogotá, al Consejo Regional de Competitividad, a la Cámara de Comercio en la cual es la segunda vez que tengo el honor de estar -ya estuve hace un año en otra reunión de otro tipo-, y a la Universidad Nacional, que también ha colaborado estrechamente en la organización de estas jornadas.

En este grupo de trabajo vamos a hablar, como Ustedes habrán visto en el título del mismo, de gobernanza territorial, en mi opinión, sentada la territorialidad fundamentalmente en lo local, y también, por supuesto, de cooperación internacional.

Desearía también explicarles qué es lo que hace la FIIAPP, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. La FIIAPP, efectivamente, se dedica a hacer, esto que discutimos hoy aquí; se dedica a la gobernanza. Debo tratar de contarles, por tanto, lo que hacemos en la FIIAPP. Pero me gustaría decir primero lo que consideramos gobernanza. Hay muchas opiniones de lo que es gobernanza; algunas se han planteado esta mañana, pero a mi me gusta decir que Gobernanza significa dotar a los gobiernos de asesoramiento y asistencia técnica para diseñar y fortalecer sus políticas dirigidas a desarrollar la capacidad de la organización y acción de los territorios.

La gobernanza es, pues, no sólo una visión estratégica de un nuevo arte de gobernar, sino que también es necesario aplicar todo tipo de metodologías e instrumentos para mejorar la capacidad de organización y acción social que se persigue; es decir, implica la capacidad de los gobiernos, para relacionarse y obtener resultados, así como también la capacidad de las sociedades, y de los ciudadanos para relacionarse, y esto es precisamente lo que hace la FIIAPP.

Nos dedicamos a poner en relación, a expertos en las distintas áreas de las administraciones públicas, es decir del gobierno central, de los gobiernos autonómicos y esperamos que también en breve de los gobiernos locales, para que puedan colaborar con aquellos otros gobiernos de los países que desean o necesitan ese tipo de asesoramiento.

¿Cómo definiríamos a la FIIAPP? La FIIAPP, es un organismo de naturaleza fundacional y de carácter instrumental para la Acción Exterior en gobernabilidad democrática. Como fundación que es, no es un organismo público pero sí es una fundación pública. Nosotros dependemos en

la totalidad de nuestro presupuesto, de financiación pública, proveniente por una parte de los presupuestos generales del Estado español, así como de otros presupuestos como veremos luego que son también de procedencia pública, pero en este caso de la Unión Europea fundamentalmente, así pues solo una parte de nuestra financiación está incluida en los presupuestos generales del Estado Español.

Es un actor del sector público que moviliza funcionarios públicos fundamentalmente y exporta las buenas prácticas de las Administraciones Públicas españolas. Como decía antes, movilizamos funcionarios, trabajamos con los gobiernos, con el gobierno central y con los gobiernos autónomos y es -como no podría ser de otra manera- uno de los entes ejecutores del Plan Director de la Cooperación Española.

Nuestro Plan Director de Cooperación Española ha sido aprobado, tiene una duración de cuatro años, del 2005 al 2008 y parte de unos planteamientos que tienen mucho que ver con lo que aquí se está hablando y, por tanto, uno de los instrumentos que ejecutan y realizan este plan es nuestra fundación.

Nuestra misión es, auxiliar a los Gobiernos y a las Administraciones Públicas de los países receptores de ayuda al desarrollo, en la promoción y consolidación de las instituciones públicas democráticas y hacerlas eficaces a los ciudadanos, mediante la formación, la investigación, la consultoría y la asistencia técnica, el diálogo y el intercambio de experiencias.

¿Cómo vemos la gobernanza en el ámbito de la FIIAPP? Para nosotros la gobernanza se refiere al conjunto de estructuras y procesos mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones públicas en los sistemas democráticos. La gobernanza es para nosotros también considerada, como objeto y condición necesaria del crecimiento, y del fomento del desarrollo humano para la erradicación de la pobreza.

El punto de partida en materia de cooperación en gobernanza pasa por entender que ésta es una construcción holística y progresiva, y no es una construcción que pueda hacerse desde afuera. En esto estamos de acuerdo con Kooiman y Vanberg para quienes el concepto de la gobernanza apunta a la creación de una estructura o un orden que no se puede imponer desde el exterior sino que es el común resultado de las relaciones entre una multiplicidad de agentes dotados de autoridad y que influyen los unos en los otros.

Esto quiere decir que entramos en una forma distinta de gobierno a la que ha habido hasta ahora y en la que hay que contar no solamente con lo público sino con instituciones privadas o con organizaciones no gubernamentales -como es el caso de nuestra fundación.

Cooperar en materia de gobernanza es fundamentalmente favorecer el establecimiento de

condiciones para que ésta pueda darse y eso es lo que facilitamos desde la FIIAPP, concibiendo la cooperación en gobernanza desde una visión multidimensional.

Tenemos que hablar también, de la revalorización del ámbito local que es lo que nos ha traído aquí fundamentalmente en concreto a este grupo de trabajo. La revalorización de lo local ha venido provocado -a mi juicio- principalmente por cuatro grandes fenómenos: el proceso de la globalización -pensar en global actuar en local, eso ha hecho que pasara a tener mucha más importancia que la que tenía anteriormente lo local-, el cambio del modelo económico y la articulación política y social, la tendencia a la urbanización mundial y la construcción de mega ciudades y los procesos de descentralización.

En España, en nuestros últimos veinticinco años de democracia hemos optado por un estado absolutamente descentralizado -quizá uno de los más descentralizados diría yo de la Unión Europea- aunque no se le pueda llamar federal, ya que su definición exacta es la de “estado autonómico” creo que tiene en muchos casos mayor autonomía que otros estados federales.

La visión de la FIIAPP en la aplicación de la gobernanza local en cooperación internacional entendemos que tiene dos posiciones: Cooperación a nivel político mediante el fortalecimiento de las instituciones del liderazgo político local -nosotros lo fomentamos- y el fortalecimiento de una cultura democrática a nivel local y, por otro lado, la cooperación a nivel de la gestión pública impulsando una nueva cultura de gestión pública brindada a los ciudadanos y fortaleciendo la institucionalidad local mediante asistencias técnicas. Es lo que fundamentalmente hacemos, capacitación, intercambio de experiencias, etc., y finalmente, promoviendo la participación y el acercamiento de los ciudadanos a la gestión pública.

Es decir, la gestión pública ahora, no es sólo algo que se hace para los ciudadanos. Tenemos que hacerlo para los ciudadanos y con los ciudadanos para lo cual, también los ciudadanos deben acercarse a la gestión pública y exigir y colaborar y decidir como desean que se haga.

A continuación les muestro algunos datos de lo que es la FIIAPP. Como pueden ver, en el 2005 teníamos diecisiete millones de euros y en 2006 veinte millones de euros. La mitad de este presupuesto actual proviene de los presupuestos generales del Estado, de la Agencia de Cooperación Internacional, que es quien nos indica mayoritariamente a qué lo debemos destinar, y que, en general, va destinado a actuaciones y programas a desarrollar en los países en los que tenemos más proyectos de cooperación, de acuerdo con las prioridades que marca nuestro Plan Director de Cooperación al desarrollo.

Actualmente somos sesenta y cuatro personas en plantilla, cincuenta y dos expertos destacados en proyectos que están contratados por nuestra fundación para realizar los proyectos que llevamos a cabo en los distintos países en los que trabajamos y doce personas que forman parte del programa de EUROsocial. En total somos ciento veintiocho personas,

pero lo importante es que esas ciento veintiocho personas en realidad movilizamos a unos mil doscientos funcionarios que viajan, trabajan en los distintos programas que realizamos en los distintos países del mundo.

Tenemos dos departamentos, uno de ellos que es el territorial con la extensión última que ven de unidad de consultoría pero que su división es territorial Europa, América Latina, Mediterráneo, África y Asia, y el departamento técnico que es el departamento intelectual, porque es el que se dedica a preparar seminarios, a hacer programas de liderazgo público, análisis e investigación aplicada y publicaciones.

Los programas estratégicos que tenemos son: el programa de Hermanamientos, el programa EUROsociAL, Migración y Desarrollo, Liderazgo Público y el programa de Descentralización y Fortalecimiento de las Instituciones Regionales y Municipales. Todos ellos con un enfoque de género transversal y con especial atención a la juventud.

Los llamados programas de hermanamientos o twinnings, son el instrumento que puso en marcha la Comisión Europea cuando estaban en situación de preadhesión los 27 últimos países que ya se han incorporado como países miembros. Se trataba de financiar proyectos para que aprendieran las formas de organización administrativa en los países que iban a adherirse a la unión europea y que se incorporara todo el acervo comunitario en el diario hacer y en la gestión pública de estos países. Es un eje para el establecimiento de relaciones entre las administraciones de los distintos países, y es un mecanismo de la cooperación española en materia de gobernabilidad democrática, fortalecimiento institucional y reforma de las administraciones públicas.

Los proyectos de hermanamientos que hemos gestionado durante el 2005, están terminando la mayoría de ellos en 2006 porque los países que más proyectos tenían, se han incorporado ya a la Unión Europea, salvando Rumania y Bulgaria que todavía no han entrado pero entraran en enero de 2007 y hay un tiempo en que tenemos proyectos en estos países. Ahora gestionamos hermanamientos con otros países como Rusia, Kazajstan, Macedonia, Servia y Montenegro.

Este programa europeo de hermanamientos se adjudica por la licitación pública pero limitado, porque no pueden concursar todas las consultoras privadas. En cada país hay autorizado una serie de organismos que son los que pueden gestionar estos proyectos en colaboración con las administraciones públicas -en caso de España es solo la FIIAPP- de ahí que en todos aquellos proyectos en los que participa España los gestiona la FIIAPP-, no obstante en unos casos competimos con otros países y en otros formamos un consorcio.

El gran programa que ahora tenemos en marcha es el programa EUROsociAL, Es un programa que también sacó a concurso público la Unión Europea, la Comisión, y que consta de cinco ejes para incidir en el desarrollo, habiendo sido adjudicado por partes y, se desarrolla en Latinoamérica, aunque desarrollándose en América Latina también participan los países europeos en los mismos

como transmisores de buenas prácticas en cada una de las áreas.

El eje de empleos lo gestiona la OIT, hay un consorcio en educación y otro en salud liderados los dos por Francia; tanto el área de justicia como la de fiscalidad lo llevamos desde España; y justicia y la coordinación general del programa, está adjudicado directamente a la FIIAPP.

La FIIAPP tiene la secretaría ejecutiva del comité conjunto en el que forman la comisión europea, el PNUD, la CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo.

En cuanto al programa de liderazgo público es el que realiza los estudios, prepara seminarios, organiza un master de estudios políticos aplicados. Allí tenemos, treinta personas procedentes de países latinoamericanos, que están becados por nosotros desde octubre hasta junio. Se trata de una maestría sobre temas de liderazgo político y de liderazgo público. En general forman parte de partidos políticos, o bien organizaciones no gubernamentales o de la administración. También en el programa de liderazgo público, tenemos una escuela de verano, una Escuela Iberoamericana de Gobierno y de Políticas Públicas (IBERGOP) y organizamos seminarios en los centros Iberoamericanos de formación de la Agencia de Cooperación Internacional.

Estamos desarrollando también un programa de descentralización en Gutamenala en colaboración con la Agencia de Cooperación alemana y con agentes locales, condición ésta que pone la Unión Europea con el fin de que los conocimientos que se adquieran queden en el país.

La FIIAPP funciona teniendo como ejes fundamentales estos que ven ustedes aquí, europeizando, movilizándolo con una visión instrumental, principalmente, y con una gran experiencia en consultoría y gestión de proyectos.

Queremos ser el punto de encuentro de instituciones públicas y queremos tener una gran capacidad de movilización de funcionarios públicos, y me gustaría terminar diciendo, simplemente, que en este mundo global en que todo está interrelacionado, las estructuras muy jerarquizadas y rígidas no tienen futuro, es un mundo de redes de equilibrio inestable y cambiante, por lo que podemos decir con el profesor Joan Prats, que no hay un modelo único de gobernanza porque, precisamente, la gobernanza no pretende ser un modelo organizativo y funcional de validez universal. Las estructuras de gobernanza deben diferir según el nivel de gobierno, es multifacética y plural busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error.

Es decir, es un proyecto de nuestro tiempo que debemos desarrollar entre todos y aplicarlo en función de las necesidades manteniendo, unos sólidos principios que son a mi juicio la democracia, la transparencia, la ética y el respeto de los derechos humanos y por terminar de una manera más poética “hacer camino al andar”, muchas gracias.

La Unión Iberoamericana de Municipalistas

D. Victor Reyes Morris

Consejero de Dirección y miembro de la Unión Iberoamericana de Municipalistas.

Director del Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia

La Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) es una organización de carácter internacional que me parece que en estos tiempos de globalización, el lograr contactos o conexión o formar parte de redes internacionales es fundamental para estar al tanto de la discusión, el análisis, las ideas, la circulación de ellas y tantas otras oportunidades. Inclusive el aspecto de los recursos, que a veces se convierte en la mirada única que se hace a la cooperación internacional.

La Unión Iberoamericana de Municipalistas fundamentalmente reúne a aquellas personas que se preocupan y participan de la idea del **Municipalismo**, entendiendo por ello, una concepción de estado, fundamentalmente descentralizadora y cercana al ciudadano.

Cuando uno habla de **Municipalismo**, está tomando, desde luego, una opción -digo yo y creo- si se quiere en la ortodoxia teórica y así estaría representando una idea de estado, que hace énfasis en el gobierno local. Si quisiéramos ser un poco más estrictos, podríamos citar a ese clásico de la democracia que es Alexis de Tocqueville que señalaba que lo que podía hacer el gobierno central debería ser aquello que el gobierno municipal no pudiera hacer. Una definición muy clara de competencias.

La Unión Iberoamericana de Municipalistas, es una iniciativa que surge, desde luego, con gente que tiene que ver con los municipios, desde distintas posiciones, desde quienes ocupan cargos en las administraciones municipales y territoriales y quienes simplemente son estudiosos o sienten compromiso con el tema.

En mi caso, fui concejal de Bogotá durante varios periodos y, desde esa posición, me interesé mucho por el tema de los municipios y fui invitado, precisamente, en 1989 a un seminario sobre gestión urbanista por parte de la cooperación española a Santa Cruz de la Sierra en Bolivia. Ahí con algunos expertos de diversos países de España y de América Latina planteamos la idea de crear una red, un encuentro permanente de toda la gente que en América Latina, en España -en lo que podría llamarse Iberoamérica-, estábamos interesados en el tema del municipalismo, para así encontrarnos con cierta frecuencia, intercambiar experiencias. Y es así como se plantea, como una de las conclusiones del seminario, la idea de crear esa red.

La idea crece alrededor de un centro que me parece, a mi juicio, juega un papel importante en el tema del municipalismo en España, que es el Centro de Estudios Municipales y

de Cooperación Interprovincial financiado por tres provincias en Andalucía (España) -la provincia de Granada, Almería y la de Jaén- Alrededor del CEMCI quienes hicimos cursos sobre el tema de la gestión territorial, nos fuimos enucleando y hacia al año noventa se crea entonces la Unión Iberoamericana de Municipalistas.

La idea es comunicarles a ustedes en qué consiste esta organización, qué servicios presta, cómo se puede acceder a ella. Y quiero decirles también, que estamos próximos a un congreso que se celebra cada dos años, el octavo congreso de la Unión Iberoamericana de Municipalistas que se va a celebrar precisamente en Guayaquil, Ecuador. En estos días en el periódico El Tiempo (de Bogotá) aparecía con gran detalle, el proceso de renovación que ha ocurrido en la alcaldía y en la ciudad de Guayaquil de manera que es un buen entorno para realizar este Congreso Iberoamericano de Municipalistas.

Vamos entonces a entrar en detalle en qué consiste la UIM para que ustedes reciban la información que se me ha solicitado.

La UIM es una asociación voluntaria -una ONG-. Pero es una ONG internacional porque involucra gente de distintos países. Se define como una sociedad internacional para el desarrollo, sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica propia de la nación española, y capacidad de obrar plena, constituida en el año noventa por iniciativa de responsables políticos y técnicos de municipalidades españolas e iberoamericanas.

La idea no era hacer otra asociación más, de las varias que existen que agrupan a municipios o entidades territoriales. Era simplemente hacer una red de personas -independientemente del rol que ocuparan, pero con un compromiso claro con el municipalismo- que pudieran enuclearse, no en función de cargos -que a veces son transitorios-, sino porque tenían un compromiso serio con la idea del municipalismo y con los procesos de descentralización.

De manera que reúne a responsables políticos, como pueden ser concejales, alcaldes y gobernadores. Hubo gobernadores de Colombia que hicieron parte de la UIM. Técnicos de los distintos niveles de la administración municipal y territorial, académica, y gente que se preocupa desde la academia por el tema de la descentralización y de los municipios y en general de la gestión territorial, investigadores, consultores y otros. De manera que implica una amplia gama aunque creo que una buena parte de la UIM ha tenido un cierto sesgo académico o mejor de reflexión sobre el tema municipalista sin que esto quiera señalar, ni circunscribir a la organización a un ámbito puramente académico o de cierta élite. En ese sentido, es una organización abierta que quiere fundamentalmente constituirse en un encuentro alrededor del tema del municipalismo-.

¿Cuáles son sus objetivos? Obviamente luchar por lo que es el compromiso fundamental, con un criterio que no en todos los países tienen suficiente desarrollo como es el tema

de la autonomía y el desarrollo local. En nuestro país, Colombia, se han dado importantes procesos de descentralización y de desarrollo local no suficientes todavía -como algunos piensan a veces se ha retrocedido-.

En este momento estamos, en Colombia, en una coyuntura de discusión de una nueva ley -o de una nueva norma constitucional, de lo que se llama sistema de participaciones o que se conocía como ley de transferencias-, que ha producido mucha polémica. Por parte, por ejemplo, de quienes representan a los municipios a través de la Federación Colombiana de Municipios han mostrado su oposición, pero es una discusión fundamentalmente alrededor de los recursos del estado -como se distribuyen esos recursos estatales en los diversos ámbitos de su administración-.

La UIM Promueve la autonomía y el desarrollo local en España y América mediante investigaciones y estudios. Ha sido muy rica la producción de publicaciones, libros, publicaciones periódicas y en este momento se disponen también en forma virtual. Algo interesante y permanente ha sido la actividad de recopilar bibliografía sobre temas municipales.

También asiste técnicamente a los gobiernos locales, se siguen realizando permanentemente cursos para responsables políticos y para distintos niveles de la administración municipal, tanto en España como en países de América Latina; desde luego estimular la participación ciudadana y vecinal en este ámbito municipal, y defender los intereses municipales ante los organismos -en el caso de la UIM es ya una entidad consultora de la Naciones Unidas, de la OEA-. En algo que también ha sido muy fuerte es, en formar y capacitar a los responsables de la gestión local.

La UIM tiene fundamentalmente una asamblea general -como toda organización- y un Congreso. La asamblea es anual, el congreso es bianual. El anterior congreso fue en Antigua Guatemala, en el 2004. Tiene un Consejo de Dirección que es elegido por la asamblea general, y ese Consejo elige un presidente, un vicepresidente, y un secretario general que es, digamos, la figura más importante en el ámbito de la UIM porque es un cargo casi permanente y de él dependen muchos de los organismos por los cuales trabaja la UIM.

Básicamente los tres grandes brazos que implican la actuación de la UIM son la Escuela Superior de Gobiernos Locales, el Instituto de Investigación Urbano y Territorial y la Agencia de Cooperación Técnica.

La Escuela Superior de Gobierno Local se encarga fundamentalmente de la capacitación. El Instituto de Investigación, tiene a su cargo las investigaciones y las publicaciones. La Agencia de Cooperación Técnica que actúa en apoyo de los distintos gobiernos locales y de la gestión de redes y de otros aspectos que ahora vamos a ver más en detalles.

La UIM en cifras. Dieciséis años al servicio de los municipalistas de Iberoamérica. Tenemos cerca de dos mil miembros en 25 países, hemos realizado 7 congresos iberoamericanos de municipalistas, 5 seminarios internacionales, 60.000 visitas anuales a la página web, 45 convenios con otras organizaciones y 3 reconocimientos internacionales de la UNESCO, de la Secretaría General (SEGI), de la Conferencia Iberoamericana o también más conocida como la Cumbre Iberoamericana y de la OEA, la escuela de gobierno local.

Desde su fundación la UIM ha hecho de su formación y capacitación de los altos directivos y funcionarios municipales de América Latina y España su eje principal de acción en el convencimiento que los cambios y las transformaciones en los gobiernos locales son el resultado en gran parte de la vocación de servicio y de calidad de las competencias profesionales de sus responsables. La misión de esta escuela es organizar y ejecutar todos los programas orientados, fundamentalmente, de capacitación a estos fines. Es muy interesante el hecho de que se están desarrollando muchos cursos de manera virtual, de manera que esto implica una concepción nueva y de fácil acceso. Hoy con todos los recursos que existen a través de la web yo creo que estaría llegando a muchísima gente a través de la Internet. Porque existe la dificultad, muchas veces, de concurrir a un centro de formación de parte de quienes son responsables o tienen interés en los temas municipales y de gestión local. Pueden acceder precisamente a la Escuela Superior de Gobierno local a través de la web y de los otros cursos virtuales que se están ofreciendo, inclusive a nivel de Maestrías.

Más de 750 actividades de formación han pasado por la escuela de gobierno local, más de 22.500 personas y han conseguido becas alrededor de 2.300. También se ha organizado un magíster en dirección y gestión pública local en convenio con universidades de América Latina y de España, más de 200 expertos cada año, más de 400 cursos de diplomados señalizados, y más de 100 participantes en acciones de alto nivel reflexivo.

Los programas en formación superior, como ya les decía, son la Maestría en Dirección y Gestión Pública Local, la maestría virtual en dirección y gestión local y diplomados en gestión pública. Igualmente, se ha iniciado con la universidad de Jaén en España, un doctorado en gestión local que se ha iniciado ahora. Todo esto en términos de capacitación. Tenemos el curso de estudios avanzados sobre gestión local, cursos y seminarios sobre gestión local en España, seminarios pensando en lo local, cursos de gobierno, gestión y políticas públicas locales, taller de gestión local en Stetson University (Florida, USA). También es posible en la UIM afiliarse organizaciones. En el caso de esta universidad de la Florida, la Stetson University es un socio de la UIM. Los cursos de gerencia política, son cursos hechos en Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, el curso de marketing público en el Centro de Formación que también tiene la cooperación española en nuestra ciudad de Cartagena.

También tenemos programas de intercambio. Los encuentros de autoridades locales son muy productivos para intercambiar experiencias, visitas de observación y estudios y la colaboración académica implica organización gestión de eventos y también la homologación para los cursos que se imparte desde el punto de vista académico.

El Instituto de Investigaciones Urbanas y Territoriales, promueve el conocimiento de la realidad urbana y local en Iberoamérica por medio de la investigación y producción científica sobre la realidad urbana y territorial en todas sus dimensiones. Ahí aparecen, pues, todos los servicios, y el doctorado, es fundamentalmente investigativo, por eso aparece adscrito al Instituto de Investigaciones Urbanas y Territoriales.

En cuanto a publicaciones -que son bastantes- tenemos los cuadernos de Documentación y Formación Municipal. Se han producido 24 números. Inclusive se producen de manera virtual, Estudios y Comentarios 9 números, Ediciones Electrónicas 16 números, Ediciones y Síntesis 32 números, monografías sobre gobiernos locales 5 números, Historia y Municipio 2 números, Declaraciones 7 números y tenemos suscriptores de estas publicaciones alrededor de 3.450 personas.

Brinda servicios también en cuanto a cooperación técnica, pueden interesar algunas misiones de asistencia técnica, porque como es una red, tiene un buen número de expertos adscritos que pueden facilitar esas misiones. Desarrolla proyectos de consultoría, feria de productos y servicios con ocasión de los congresos, visitas de observación y estudio y sobre todo una gestión de redes que es en el fondo lo que es la UIM.

Por último la dirección electrónica pues que creo que es lo mejor para acceder tal y finalmente yo creo que la UIM y tal vez el carácter de mi exposición no es tratar de motivar para que la gente se afilie a la UIM o algo parecido no es el entender que existe una organización que puede ser un contacto interesante y que tiene una experiencia y sobre todo que tiene una especificidad, que tal vez no se encuentra en otras organizaciones y es lo que señalaba de manera insistente: el Municipalismo.

Capítulo VI.

Gobernanza y sociedad poliédrica:

El gobierno de la complejidad y diversidad social.

Las ciudades escenarios de cultura ciudadana: La vocación multicultural de Bogotá

D^a. Ligia Galvis

Directora del Instituto Distrital de Cultura y Turismo de Bogotá

En otro foro relativo a las ciudades, afirmamos que desde que Gonzalo Jiménez de Quesada fundó su ciudad con carácter español al lado de Bacatá, la ciudad originaria de los muiscas, Bogotá supo que su verdadero carácter era dar paso a la diversidad mestiza y de esta manera vivir en un permanente torbellino de mezclas de razas, de modas, de colores, éxitos, añoranzas y desesperanzas. En esta ciudad se conjugan las expresiones estéticas plasmadas en danzas, pinturas, narrativa, poesía, cuentos, leyendas, y expresiones culinarias que representan el país, el continente y el planeta. La utopía de ciudad que hoy pretendemos alcanzar hunde sus raíces en la ciudad colonial y republicana que asumió con timidez y nostalgia el mestizaje pero que hoy muestra con orgullo a través de la diversidad de sus culturas, sus etnias, sus lenguajes y sus imaginarios y le otorga el don de saber captar la universalidad en la titularidad de los derechos de quienes la habitan o la visitan. La identidad de Bogotá se define no como paradoja sino como la correlación entre lo uno y lo diverso, lo privado y lo público y esa conjunción se percibe también en los elementos de la naturaleza que hacen que en esta ciudad vivamos la primavera, el verano y el otoño en un solo día.

Las recientes administraciones distritales entendieron que la ciudad necesitaba recuperar su estética para consolidar una ética de ciudad. Se tomaron medidas para asegurar la transparencia en la gestión de sus recursos, se moldearon los parques, se recuperaron los espacios públicos, la zona centro adquirió una imagen dinámica y hermosa con la recuperación de monumentos, restauración del patrimonio cultural y la apertura de sus salas de manera gratuita al público de todas las edades y condiciones. Pero la otra tarea pendiente fue sin duda la formación de ciudadanía a través de la formación de sujetos democráticos, la cultura ciudadana se erigió en política de estado distrital y con ella se pretendió hacer que la gente comprendiera y amara a su ciudad, y para ello se establecieron y desarrollaron programas con los cuales se fomentó el respeto por las normas de la ciudad, por la estética, por la pulcritud y el ambiente de la ciudad.

La Administración Garzón es la quinta en la sucesión de modelos de gestión fundados en la formación y consolidación de la ciudad como escenario de realización de las aspiraciones individuales en los escenarios públicos. Este camino se inicia en la administración de Jaime Castro, responsable de la reforma administrativa, continúa en la primera de Antanas Mockus quien entendió que la política de ciudad podía expresarse en una pedagogía para hacer

de Bogotá un aula de aprendizaje permanente cuyos alumnos debían ser sus habitantes como transeúntes, como conductores, empleados, políticos, comerciantes, profesionales, visitantes o simplemente observadores de la ciudad. Desde entonces la ciudad capital es una escuela de construcción de ciudadanía, es decir de modo de vivir en la ciudad y de construir y preservar la ciudad como lecho común de quienes en ella se establecen.

Esta aventura de construir ciudad con ciudadanos y ciudadanas activos y participantes tiene ya su historia que puede ser narrada en las etapas siguientes:

1. La Cultura Ciudadana de Antanas Mockus

En su plan de desarrollo, Mockus definió cultura ciudadana como “el conjunto de costumbres, comportamientos y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos” Con este planteamiento, se desarrollaron acciones públicas y privadas para incidir “directamente sobre la manera como los ciudadanos perciben, reconocen y usan los entornos sociales y urbanos y cómo se relacionan entre ellos en cada entorno”.

La política de cultura ciudadana de Mockus parte de la hipótesis de que los comportamientos violentos se derivaban de la segmentación entre lo que él considera “los tres sistemas reguladores del comportamiento humano: la ley, la moral y la cultura” , Con esta base se definieron ocho dimensiones con las cuales se pretendía incidir en las percepciones, usos y prácticas de los habitantes de Bogotá consideradas problemáticas por esa administración. Esas ocho dimensiones contemplaron aspectos concretos que se definieron de la siguiente manera:

- **Cultura de la legalidad:** organización de tránsito, del uso y apropiación del espacio público, así como lo relacionado con la tributación.
- **Acuerdos:** intervención en la concertación y cumplimiento de normas
- **Solidaridad:** fomento de la cooperación y ayuda entre ciudadanos y Estado
- **Tolerancia:** promoción del respeto de diferencias sociales, sexuales, de género y raciales.
- **Identidad y sentido de pertenencia:** definió la importancia de que los ciudadanos se apropien respetuosamente del patrimonio y la transformación de la imagen de la ciudad.
- **Confianza interpersonal y en las autoridades:** Promovió la modificación de las relaciones entre ciudadanos, y entre ciudadanos y autoridades.
- **Cultura política:** promovió el conocimiento y uso de las instancias de participación.
- **Seguridad ciudadana:** buscó atacar el problema de las violencias social e intrafamiliar.

Durante la segunda administración Mockus, el objetivo de la cultura ciudadana fue el fomento de la autorregulación de los individuos para apreciar el sentido de las normas y admirar lo bueno como elemento rector de la conducta. Se utilizaron elementos simbólicos como: la vida de las personas es sagrada, el erario público es sagrado, para mejorar la seguridad y la convivencia; para proteger la vida y desarrollar la “cultura tributaria”. Se diseñaron procedimientos para la toma de decisiones que estimularon el desarrollo de una “cultura democrática”; se promovió la organización social para influir y para aprender. La cultura, la recreación y el deporte se consolidaron como formas de comunicación e interacción, para “comunicar vida” y “jugar limpio”

Los medios utilizados para lograr tales fines, fueron la comunicación apreciativa y la comunicación simbólica; en la segunda administración, se creó el grupo Misión Bogotá cuya labor fue muy importante en la cristalización de la cultura ciudadana. La comunicación apreciativa se fundamenta en la idea de que el lenguaje con el que la gente se expresa determina el tipo de relaciones que establece, se buscaba que las personas aprendieran a ver las posibilidades y oportunidades en lugar de centrarse únicamente en las fallas y las carencias, y aprendieran a construir sobre lo que otras personas ya hubiesen edificado. Con ello, se pretendió que los ciudadanos y ciudadanas destacaran y reconocieran los aspectos positivos de la ciudad y de la gestión antes de descalificar la labor hecha por los demás.

A través de la comunicación simbólica se pusieron en circulación signos y expresiones artísticas y culturales que, desde una perspectiva pedagógica, ayudaran a cumplir con los objetivos propuestos.

Los guías de Misión Bogotá, desempeñaron la labor de reguladores cívicos y orientadores pedagógicos para que los habitantes de la ciudad se apropiaran de las normas, se autorregularan y se comprometieran en la defensa de los derechos de los demás ciudadanos.

El programa de cultura ciudadana tuvo un impacto considerable en Bogotá y en sus habitantes Especialmente en temas como el tránsito, la seguridad, la cultura tributaria, la cultura democrática y la apropiación de la ciudad. En tránsito se logró que los ciudadanos conocieran mejor las normas y se disminuyó la justificación de las transgresiones por parte de los infractores; la adopción de la ley zanahoria, el día sin carro, el pico y placa, la recuperación del espacio público y los avances en urbanismo fueron factores importantes en el desarrollo de la cultura ciudadana.

El eje de la cultura ciudadana Durante las dos administraciones de Antanas Mockus, fue la formación de sujetos democráticos respetuosos de las normas. Su propósito fue moldear sujetos normados y obedientes a la autoridad y a las reglas de convivencia.

2. La Estética de la Ciudad como Elemento de Cultura Ciudadana

Entre las dos administraciones Mockus, el período de gobierno Peñalosa centra sus esfuerzos en la renovación del paisaje urbano y la consideración de la estética urbana como elemento de la cultura ciudadana. Otra prioridad de esa administración, fue la racionalización de la movilidad urbana a través de la construcción de la red de transporte colectivo de transmilenio. Con la restauración de parques y escenarios públicos, la construcción de las grandes bibliotecas como la Virgilio Barco, el Tintal y el Tunal, la ciudad armoniza el ocre de sus ladrillos con los verdes de sus parques y cerros, y este paisaje se integra a la cultura. Bogotá es aula de formación y escenario de expresiones culturales al aire libre a los cuales acuden sus habitantes en búsqueda de la expansión, el solaz y el descanso que la ciudad ofrece a sus habitantes y visitantes.

Las bibliotecas han permitido descentralizar los centros de información e investigación para los jóvenes estudiantes, los adultos buscadores de conocimientos y los niños y las niñas que encuentran en los salones de literatura infantil el complemento lúdico necesario para asegurar su proceso de aprendizaje. Las Bibliotecas señaladas son espacio de formación, y de disfrute cultural y polos turísticos en los cuales los visitantes pueden admirar sus originales diseños arquitectónicos.

Con la puesta en marcha del transmilenio, se inicia la racionalización de la movilidad urbana y ésta tiene una incidencia en la cultura del cuidado de la ciudad y de su patrimonio colectivo. Igualmente, se extienden los kilómetros de cicloruta que invitan a la población a frecuentar más este medio alternativo de transporte.

En las pasadas administraciones se ha podido establecer la simbiosis entre el paisaje urbano y la cultura ciudadana. La amabilidad y la estética de los paisajes es un estímulo permanente para la consolidación de la conciencia ciudadana democrática y la responsabilidad ciudadana se convierte en un factor de preservación del patrimonio público de la ciudad.

3. La Cultura Ciudadana en la Perspectiva de los Derechos

En esta administración, la política pública sobre esta materia ha operado un salto cualitativo importante: pasamos de la cultura ciudadana fundada en los deberes y en la obediencia ciega a las normas, a la formación de sujetos titulares en ejercicio responsable de sus derechos y a la idea de ciudad como espacio para la reconciliación y la convivencia. Las ciudades en general, son territorios en donde se almacenan los conflictos que se manejan por las diversas formas de violencia con las cuales solo se logra la eliminación física o mental de quienes expresan sus divergencias y sus propias opiniones. Para garantizar la expresión de la diversidad es necesario que la ciudad con sus diferentes escenarios sea

un espacio de reconciliación para consolidar la convivencia fundada en el ejercicio pleno de los derechos de quienes la habitan y la visitan.

El programa de ciudadanía activa que se enmarca en el plan de desarrollo de la actual administración Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión, se sustenta en un enfoque de derechos y pretende que los y las habitantes de Bogotá participen en la construcción de lo público y modifiquen las relaciones entre la institucionalidad y la sociedad. La ciudadanía activa considera que el sujeto democrático se expresa en las dimensiones de lo íntimo, lo social y lo político. En la esfera pública se ejecutan acciones con una intención política orientada a la justicia y a la equidad. El espacio público es el escenario en donde se llevan a cabo las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, así como entre los distintos agentes que la conforman. En este orden de ideas, lo público es un espacio en el que se dan cita la diversidad cultural, la divergencia de posiciones, y el debate democrático respetuoso de los derechos de todos y de todas.

Estos principios permiten concebir la ciudadanía de forma activa y participativa, en donde ciudadanos y ciudadanas están en capacidad de exigir sus derechos y de construir poder ciudadano. La legitimidad del gobierno no se deriva de su capacidad para acumular poder, sino en su talento para “promover procesos de participación y de construcción de poder en los ámbitos local, sectorial y con grupos poblacionales definidos y a la articulación de esos procesos con miras a construcción de la ciudad con la ciudadanía.”

La cultura para la ciudadanía activa puede definirse como un escenario-estrategia de reconocimiento y visibilización de los procesos de representación que afectan el ejercicio de los derechos de individuos, colectivos de ciudadanos, de grupos étnicos y poblacionales. Es también un escenario de acompañamiento a las organizaciones en el desarrollo de estrategias políticas y de intervención cultural. Se aspira a que las personas y organizaciones incorporen en sus agendas políticas el factor cultural como un elemento fundamental en la transformación de relaciones y posiciones de poder vertical propio de las sociedades autoritarias para consolidar relaciones fundadas en la participación y el ejercicio pleno de los derechos. En este escenario, el tema de la representación cultural es una vía de transformación cultural.

La apuesta pretende que los grupos actúen en el ámbito de las representaciones para transformar los significados que están en la base de la construcción de diferencias y discriminaciones basadas en el género, la sexualidad, las características étnico-raciales y de clase, entre otras, con las cuales se sustentan relaciones de poder y las diferentes formas de dominación.

A través de este escenario-estrategia se quiere que ciudadanos y ciudadanas ejerzan sus derechos y participen en la construcción de lo público, mediante la concertación de

estrategias con el Estado. Esto supone replantear las relaciones entre la sociedad civil y las instituciones públicas, pues en este horizonte, el ciudadano deja de ser visto como un objeto de acciones y políticas, para convertirse en un agente y coautor en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas de la ciudad, la región y la nación.

4. Frentes de acción de la Cultura para la Ciudadanía Activa

En el marco del programa Cultura para la Ciudadanía Activa, el IDCT está trabajando en tres frentes puntuales: con sectores étnicos, con sectores poblacionales y con servidores del Instituto que tienen a su cargo estas poblaciones. El trabajo con los dos primeros grupos pretende resaltar la importancia que tiene la identificación de las representaciones culturales que afectan el ejercicio de la ciudadanía de estos sectores de población y a partir de esa toma de conciencia, estimular el diseño de estrategias propias de transformación cultural, que les permitan modificar las prácticas y relaciones actuales de exclusión para convertirlas en aspectos constitutivos esenciales de la cultura del país.

El trabajo con los servidores del IDCT tiene como objetivo fundamental propiciar una reflexión sobre la importancia de las representaciones personales y colectivas que se tienen de cada sector, determinan las relaciones interpersonales. Igualmente se trabaja la coherencia entre el discurso y la práctica individual e institucional de los derechos para fortalecer la titularidad de los derechos y la formación de los funcionarios y funcionarias como agentes del Estado garante de los derechos.

5. El trabajo con poblaciones

5.1. Trabajo con la diversidad sexual

Con el sector de la diversidad sexual se conformó una alianza en el marco de la cual se realizarán intervenciones académicas, artísticas y culturales en la ciudad, dirigidas a la ciudadanía en general para:

- Hacer visibles los modos de vida y la producción académica, artística y cultural de este sector de población.
- Propiciar espacios de reflexión sobre diversidad sexual y la exclusión en los que se involucre a la ciudadanía en general.
- Transformar los significados y representaciones que tiene la sociedad sobre estas personas, que afectan el ejercicio de sus derechos y de su ciudadanía plena.
- Fortalecer a las organizaciones del sector.

El IDCT financia y hace un acompañamiento técnico y conceptual al Observatorio de Medios de Comunicación que puso en práctica la organización Proyecto Colombia Diversa,

encargado de hacer el seguimiento que hacen los medios de comunicación nacionales a la población LGBT en la prensa escrita, la radio y la televisión, Esa información permite realizar acciones para modificar las representaciones que afectan el ejercicio de los derechos de estas personas.

Se resalta la participación que ha tenido el sector en el diseño de la campaña de comunicación de la Alcaldía Mayor, para ubicar el tema LGBT en la Ciudad. Se celebró la Semana por la Diversidad Sexual, en ella se realizaron y apoyaron eventos que promocionaron la producción artística y cultural del sector, como la muestra de cortometrajes colombianos de mujeres lesbianas y bisexuales llamado “Cine Diverso” a cargo del grupo DeGeneres-E y asesorado por la Cinemateca Distrital; y la Marcha por la Ciudadanía LGBT, apoya logísticamente por el IDCT y la Secretaría de Gobierno y organizada por la Mesa LGBT de Bogotá.

5.2. Trabajo con Habitantes de Calle

El IDCT participa en un convenio interinstitucional conformado por entidades de la Administración Distrital y la Cruz Roja, que tiene como objetivo desarrollar distintas acciones en el hogar de paso que funciona en la localidad de Los Mártires, financiado por el DABS y administrado por la Cruz Roja. Para esto, el IDCT ha contribuido en la implementación de una encuesta que pretende identificar la percepción de los habitantes del sector con relación al hogar de paso y a sus beneficiarios. Con el programa de Libro al Viento, se implementó un stand de libros al interior del hogar, con el objetivo de que los habitantes de calle tuvieran acceso a este material y lo circularan entre sí. También se conformó un club de lectura, en el que una persona de Asolectura se encarga de dinamizar esta actividad a través de talleres, reseñas y análisis de las obras leídas, entre otras actividades, generando un espacio de lúdica alrededor del libro.

Con esta población también se está trabajando en el proyecto cultural de carnaval. Los beneficiarios del hogar de paso de Los Mártires recibieron una mención de honor, que les permite participar en el carnaval con una comparsa. Las personas del hogar que quieran participar en esta actividad pueden vincularse y trabajar en una comparsa patrocinada por el DABS en la que participarán otros habitantes de calle de la ciudad.

5.3. Trabajo con la Población Carcelaria

En la Cárcel Distrital de Varones y el Anexo de Mujeres, también se está trabajando para implementar los programas de Libro al viento y Club de lectura, descritos en la sección anterior.

Por otro lado, se trabajará con los guardianes de la cárcel con el objetivo de transformar

las relaciones y representaciones sobre los internos. Con lo anterior se pretende que se reconozca a los internos como titulares de derechos y a que la cárcel deje de ser vista únicamente como un lugar en el que se paga una condena, ya que allí la gente se conoce, socializa y vive un período de su vida.

6. Talleres de Gestión de Cambio con Poblaciones Étnicas, Poblacionales y de Cultura Festiva

Con los sectores de mujeres, indígenas, afrocolombianos, raizales, Rom, personas en condición de discapacidad, jóvenes, campesinos, de diversidad sexual, artesanos, de cultura festiva y adulto mayor, el IDCT está realizando encuentros y talleres que tienen como objetivos fortalecerlos como sector; construir una visión colectiva de ciudad desde la perspectiva de lo cultural; así como definir propósitos comunes, agendas y metas concretas de corto y mediano plazo.

Para ello se llevó a cabo una primera etapa con representantes de todos los grupos para formular la visión conjunta y definir las líneas estratégicas de trabajo; y se está implementando una segunda etapa en la que se realizarán talleres de gestión de cambio con integrantes de cada uno de los grupos, para que cada sector formule proyectos y estrategias de transformación cultural.

7. El Concierto Interinstitucional

Para concluir la historia de la cultura ciudadana en el Distrito Capital de Bogotá es pertinente señalar el enfoque interinstitucional que exige el trabajo en la cultura para la ciudadanía activa. Este aspecto está orientado como es natural por principios que son inherentes a la perspectiva de los derechos como la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la perspectiva de género y la participación activa de las y los ciudadanos en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas en el orden distrital. El Instituto Distrital lidera el sector de la cultura para el desarrollo y garantía de los derechos culturales y trabaja activamente en los equipos interinstitucionales que se han establecido para la puesta en marcha de los ejes de la política de la gestión del Alcalde Lucho Garzón.

Como miembro activo del eje de política social, las propuestas de la cultura para la ciudadanía activa se inscriben en este sector y concitan el apoyo y colaboración de las entidades que conforman este eje. Pero también colabora de manera activa con el eje de reconciliación para la convivencia, espacio en el cual se afianzan, de manera específica, los resultados de esta labor y que se traducen en el mantenimiento de los índices de seguridad ciudadana, el descenso de otros y en general el mejoramiento del rostro de Bogotá como ciudad más amable y cordial con sus gentes y con quienes nos visitan.

Todo este esfuerzo sostenido que se ha venido desarrollando en Bogotá desde que la cultura para formar ciudadanos y ciudadanas activos en el ejercicio de sus derechos y agentes corresponsables en la gestión de la ciudad nos ha permitido demostrar como la cultura es agente fundamental en el desarrollo humano y sostenible. La cultura, afirma Kliksberg es el ámbito básico en donde la sociedad genera valores y los trasmite a través de las generaciones. En su estudio sobre capital social y cultura, claves olvidadas del desarrollo establece que “La movilización cultural puede ser de gran relevancia para la lucha contra la pobreza que hoy aflige, a través de diversas expresiones, a cerca de la mitad de la población de la región... Los grupos pobres no tienen riquezas materiales pero tienen un bagaje cultural, en oportunidades, como sucede con las poblaciones indígenas, de siglos y de milenios. El respeto profundo por su cultura creará condiciones favorables para la utilización, en el marco de los programas sociales, de saberes acumulados, tradiciones, modos de vincularse con la naturaleza, capacidades culturales naturales para la autoorganización, que pueden ser de alta utilidad”.

Al contrario de lo que piensan buena parte de los expertos de la economía, la cultura es un capital social inherente a los individuos y los pueblos que no se agota con el uso, al contrario con él crece y se desarrolla, una de las estrategias que hoy se reconocen para garantizar el desarrollo sostenible es su afianzamiento en los elementos culturales de los actores, así lo ha venido sosteniendo el nuevo premio nobel de la Paz, para quien. La cultura es factor de desarrollo y los derechos culturales el motor de la formación de las personas como agentes en el ejercicio de la cultura para la ciudadanía activa. Esta es el gran desafío que viene atendiendo la política de Estado distrital en la última década y cuyos frutos se observan en la ciudad con rostro humano, rostro amable que tenemos como capital de nuestro país.

Política municipal de inclusión social y gobernanza

D. Xavier Godàs

Asesor de la Concejalía de Bienestar Social del Ayuntamiento de Barcelona (España)

1. La exclusión social en el marco de la gobernanza

La experiencia nos muestra que desde hace más de tres décadas en nuestras ciudades vienen apareciendo dinámicas de exclusión que implican fracturas en los vínculos de integración social y comunitaria, no directamente vinculables a la variable insuficiencia de renta. Nos referimos a toda una miríada de mecanismos emergentes de desigualdad que el concepto tradicional de pobreza no es capaz de retener conceptualmente.

Efectivamente, hoy día la problemática social es un fenómeno mucho más poliédrico que en las viejas sociedades industriales, donde las desigualdades sociales presentaban una casuística esencialmente económica. Dicho sintéticamente, el eje de desigualdad básico de las sociedades capitalistas industriales radicaba en una estructura de clases muy vinculada a la propiedad de los medios de producción. Las polaridades sociales derivadas de ello se expresaban en la organización social y política, pero no llegaban a romper las bases de la integración social. Eso fue posible de acuerdo con el desarrollo histórico de los estados de bienestar de corte clásico, en que prima la seguridad laboral (entre los varones, siguiendo un modelo de división sexual del trabajo que recluía a las mujeres en los trabajos reproductivos domésticos), la expansión del consumo de masas y la redistribución estatal.

Ahora el concepto de exclusión nos permite tratar situaciones de desigualdad que trascienden la dimensión económica. Por ejemplo, un abuelo o una abuela dependientes pueden no tener problemas de renta y a la vez vivir solos y social y afectivamente aislados en un hogar sin ascensor; una persona discapacitada que viva en contextos inaccesibles ve seriamente afectada su capacidad de vivir en libertad; un o una inmigrante pueden sufrir acoso jurídico-político o racismo a pesar de disponer de liquidez económica. En todos los casos mencionados el riesgo de exclusión resulta evidente con independencia relativa de las respectivas capacidades económicas.

Así, una definición de exclusión social podría ser: **el proceso por el que determinadas personas y grupos ven sistemáticamente bloqueado su acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y los valores en un contexto dado.**³³

33 Castells, Manuel (1998), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. 3. Madrid: Alianza Editorial (ed. orig. 1997), pp. 97-99. Para una visión más exhaustiva: Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona (2003), *Un paso más hacia la Inclusión Social*, Madrid, Ed. Plataforma de ONGs de Acción Social; y Subirats, Joan (dir.) (2004), *Pobresa i exclusió social. Una anàlisi de la realitat espanyola i europea*, Barcelona, Fundació La Caixa

La definición muestra la realidad diversa, dinámica y procesal de la exclusión social. Las situaciones de exclusión pueden variar en función de la educación, características demográficas, prejuicios sociales, prácticas empresariales, políticas públicas, entre otras posibilidades. Contiene una gran diversidad de factores explicativos –sexo, edad, origen étnico, discapacidad, tipo de hogar, clase social- acordes con la mayor complejidad de la estructura social contemporánea. Se expresa, además, diversamente: fracaso escolar, precariedad laboral, debilidad de vínculos afectivos, infravivenda y sobreincidencia de enfermedades, por poner unos ejemplos, constituyen situaciones que tienden a acumularse en las biografías de las personas que las sufren. La definición, también, pone de relieve la crucial importancia de la acción social y política para conquistar sociedades cohesionadas y con bienestar.

Abordar la cuestión de la exclusión social nos remite a preguntarnos sobre qué vendría a ser una sociedad inclusiva. Podemos afirmar que el desarrollo de las personas pasa por su participación plena en tres ámbitos fundamentales de la dinámica social: uno, el **espacio económico y de la renta**, que supone vinculación a la ocupación y al conjunto de tareas generadoras de desarrollo económico, y ser sujeto de la redistribución llevada a término por los poderes públicos; dos, el **espacio político y de la ciudadanía**, que implica capacidad de participación política y acceso efectivo a los derechos sociales; tres, el **espacio relacional y de los vínculos**, estrechamente relacionado con el mundo de lo afectivo, así como con las relaciones de reciprocidad inherentes a la familia y las redes sociales de tipo comunitario. En síntesis, una sociedad inclusiva debe satisfacer tanto las exigencias materiales de existencia como las que se refieren al vínculo social, que confieren seguridad vital.

El carácter esencialmente complejo de los procesos de exclusión social exige que las políticas que los aborden se caractericen por la integralidad (derivada de una visión holística de los problemas sociales), la transversalidad en la articulación de las respuestas (rompiendo así con los compartimentos estancos entre los diversos agentes que trabajan con las personas, sean o no de la administración pública), y el criterio de la proximidad territorial como norma de actuación clave para ajustar con flexibilidad las respuestas a los problemas. Resulta igualmente importante trabajar desde la óptica de la prevención, en una acción de conjunto que beneficia a todas las personas por igual, más allá de si se encuentran o no en una situación de vulnerabilidad concreta. Finalmente, la participación de las personas beneficiarias, los diversos agentes sociales y los profesionales, debe presidir toda política de inclusión a fin de otorgar implicación ciudadana a los requisitos de una sociedad inclusiva. Esto es especialmente relevante si tenemos en cuenta que las

personas excluidas no constituyen un colectivo unificado con proyección política, es decir, que pueda movilizarse para reclamar toda suerte de bienes o derechos.

Lo dicho hasta aquí indica por qué el tránsito hacia sociedades inclusivas debe caminarse en el escenario de la gobernanza. **Entendemos por gobernanza la política de gestión relacional o gestión de las interdependencias para la construcción colectiva del desarrollo humano**³⁴.

En lo que sigue mostraré de qué instrumento se ha dotado la Concejalía de Bienestar Social del Ayuntamiento de Barcelona para dirigir la política de inclusión de acuerdo con una amplia alianza ciudadana. Pero antes quisiera argumentar la necesidad de establecer tal política en condiciones de gobernanza siguiendo la experiencia barcelonesa. Despuntan tres motivos fundamentales:

Primero, el incremento de la complejidad y diversidad de las necesidades, demandas y problemáticas sociales. La autoridad política legítima sería ineficaz e ineficiente si pretendiera dar respuesta a semejante contexto desestimando los acuerdos o apoyos de los mundos privado, asociativo y comunitario. Esos mundos también lidian con la complejidad contextual, a la vez que son fruto de ella. La correspondencia entre sus organizaciones y la administración pública en el momento de afrontar retos sociales multiplica la capacidad de impacto social de las políticas aplicadas. Eso por una parte, pero además hay que añadir las dificultades en la captación y la gestión de la información disponible. Efectivamente, la actual sociedad de la información denota un nuevo modelo de desarrollo fundamentado en la capacidad de traducir los ingentes montos de información en conocimiento. En consecuencia, gestionar las informaciones disponibles implica una necesidad estratégica contemporánea que ni los cuerpos técnicos de las administraciones ni los liderajes políticos democráticos pueden acometer en soledad. Por tanto, los procedimientos de la gobernanza también se ajustan a la necesidad de encontrar confluencias y sinergias entre diversos nodos de información relevante, según el objetivo de perfilar con mayor precisión las políticas.

Segundo, la autoridad política adquiere legitimidad si consigue organizar la sociedad civil para acometer la tarea general del desarrollo humano. El gobierno se ve en la necesidad de aunar capacidad relacional a una óptica estratégica flexible, adaptativa al cambio social. Un gobierno que cuide su dimensión relacional establece canales de participación efectiva funcional a la consecución de objetivos. La legitimidad está tanto en el proceso (pensar y actuar compartiendo) como en los resultados (en su existencia como fruto del curso de acción). De ello se deriva que, en condiciones de gobernanza, la clásica dicotomía entre

³⁴ La definición se extrae de textos de Josep Maria Pascual sobre el desarrollo estructural y político de la gobernanza, de próxima publicación. Debo agradecerle al autor la oportunidad de poderlos leer con anterioridad. Por otra parte, la revista electrónica *Gobernanza*, editada por el Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (www.iigov.org), ofrece un amplio abanico de artículos que dan buena cuenta del concepto. Especialmente recomendables son: (2004), "Gobernanza y sociedad del riesgo", nº 0; (2005), "Pero ¿qué es la gobernanza?", nº 17; (2006), "Racionalidad sustantiva y racionalidad procedimental", nº 26. Todos ellos elaborados por Joan Prats, director del Instituto. Ved, también, Blanco, Ismael y Gomà, Ricard (coords.), (2002), *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona, Ariel.

sociedad civil y política se difumine dando paso a un sistema político de relación en que la autoridad política lidera procesos de cambio sobre la base de un consenso ciudadano básico, tanto en lo conceptual (qué es a lo que se responde) como en aquello orientado a la acción (qué debe hacerse).

Tercero, **la gobernanza traduce el conflicto social en oportunidades creativas.**

Por lo general, el consenso que permite una acción concertada es sólido si parte de disensiones anteriores en la manera de enfocar y plantear uno o varios retos sociales. Estar de acuerdo en todo y antes que nada es el escaparate con el que se esconde una relación clientelar y fragmentada entre la administración pública y un conjunto indeterminado de operadores sociales. Las disputas conceptuales, las diferencias en el proceder, entre otras posibles discusiones, permiten encajar diversos intereses y proyectos hacia la acción común aunque no se esté de acuerdo en todo. El denominado “interés general” deja de ser producto específico de las instituciones políticas para ser el resultado de un proceso dinámico y compartido, fruto del conflicto a la par que del diálogo, que recorre tanto la formulación como la gestión de políticas públicas.

2. Bienestar Social: una política de alianzas ciudadanas

Que las políticas locales de inclusión se centren únicamente en lo que el Ayuntamiento puede ofrecer en materia de servicios públicos resulta a todas luces insuficiente, dada la importancia de los recursos sociales que existen en la ciudad. Visto lo cual, para Barcelona el despliegue de políticas de inclusión parte de la perspectiva que nos proporciona el conjunto de la ciudad, con sus diversos operadores que ejercen en el ámbito de bienestar social. A eso se aplica el Plan Municipal de Inclusión Social (2005-2010).

La participación y la transversalidad fueron características constitutivas del proceso de articulación del Plan. La transversalidad facilitó integrar las acciones que desde los diferentes sectores, distritos y espacios de participación del Ayuntamiento se impulsan para corregir las situaciones de exclusión.³⁵ La participación permitió incorporar las opiniones y las propuestas del conjunto de actores institucionales, asociativos y comunitarios que operan en el terreno de la inclusión. Efectivamente, en la elaboración del Plan estuvieron implicadas 9 áreas de gobierno –Bienestar Social, Cultura, Educación, Mujer, Salud, Derechos Civiles, Ocupación, Vivienda, Urbanismo-, los 10 distritos, y un buen número de entidades representadas en el Consejo Municipal de Bienestar Social, la Asociación Barcelona para la Acción Social, y la Mesa de Entidades del Tercer Sector, entre otras.

En lo que sigue nos centraremos en la relación con el tejido asociativo.

³⁵ Una buena lectura para entender el concepto de gobernanza o gobierno relacional está en Blanco, Ismael y Gomà, Ricard (coords.), (2002), *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona, Ariel.

2.1. El Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva

El Plan de Inclusión contiene una dimensión participativa muy potente, expresada en su quinta línea estratégica. En ella destaca la promoción de un Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva.

Una comisión específica de la Asociación Barcelona para la Acción Social³⁶ ha ido tejiendo este nuevo escenario de participación y acción. El punto culminante de este proceso llegó el pasado 5 de abril, cuando cerca de 350 entidades de diversa índole firmaron la constitución del Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva y un conjunto de compromisos derivados.

Definido sucintamente, el Acuerdo es un espacio de diálogo, intercambio y compromiso de trabajo compartido entre el Ayuntamiento y el conjunto de entidades, redes comunitarias y agentes económicos que operan en Barcelona en el marco de la inclusión. Dos son sus objetivos generales: por una parte generar sinergias y fortalecer las dinámicas de inclusión sobre la base de objetivos comunes; por otra, profundizar en la práctica de la democracia mediante una coalición ciudadana orientada a la superación de toda suerte de desigualdades.

El Acuerdo tiene la norma no escrita –aunque expresada y valorada en repetidas ocasiones por el conjunto de participantes- de variar las reglas de juego de la relación entre el Ayuntamiento y las entidades y demás operadores sociales, democratizándolas, haciéndolas más transparentes, centrándolas en las premisas de la codecisión y la acción concertada. Eso significa que existe suficiente consenso como para revisar algunas actuaciones refractarias al carácter esencialmente participativo del Acuerdo. Por lo pronto, desde el ámbito de Bienestar Social se está revisando la política de subvenciones para que dé cobertura sólo a aquellos casos que requieran de apoyo puntual y parcial a un proyecto o dinámica asociativa. Se desplazan de las subvenciones hacia los convenios a aquellos proyectos que requieren de una relación más sistemática y de compromiso con la administración. El trabajo conjunto enraíza mejor con fórmulas conveniadas de relación.

2.1.1. El modo de operar del Acuerdo

El Acuerdo Ciudadano se rige sobre la base de un proceso permanentemente abierto a nuevas incorporaciones de entidades y organizaciones sociales que manifiesten su voluntad de incorporarse en la red. Cada año se renovará el

³⁶ ABAS se constituye formalmente en 1999 con la voluntad de implicar a todas las instituciones y entidades sociales en la definición y ejecución de la estrategia barcelonesa en el ámbito de la acción social. Actualmente agrupa a un total de 62 instituciones y organizaciones de la ciudad. Estructura su actividad mediante la Asamblea y la Comisión Directiva, formada por los principales agentes sociales de la ciudad: administración pública, empresariado, sindicatos, universidades, colegios profesionales y entidades sociales de la ciudad. Los objetivos explicitados en los estatutos de la Asociación tienen el denominador común de lo que se entiende por gobernanza: a) Promover la reflexión y el debate sobre prioridades, criterios de actuación y proyectos estratégicos para la acción social y el sistema de servicios sociales de la ciudad; b) Impulsar compromisos de acción entre las instituciones y entidades públicas y privadas que actúan en la ciudad; c) Crear marcos operativos de participación para aprovechar todo el potencial de análisis y propuestas de los profesionales de la ciudad; d) Aportar posicionamientos y orientaciones en aquellos ámbitos de decisión que inciden en la acción y los servicios sociales.

compromiso, se detallarán los avances conquistados y se formularán nuevos retos.

El compromiso suscrito entre las diferentes entidades y el Ayuntamiento radica en desarrollar un trabajo conjunto según las diferentes capacidades de cada operador, de acuerdo con los principios establecidos en el Plan Municipal para la Inclusión Social. De modo general, los firmantes se comprometen a difundir los valores y principios que fundamentan el Acuerdo, dando visibilidad a las prácticas de construcción participativa de una ciudad inclusiva; dinamizar la red como espacio de aportación e intercambio de conocimiento, aprendizaje mutuo y concreción de compromisos comunes de acción; impulsar redes temáticas de acción (nucleadas en problemas específicos), según la finalidad de profundizar el trabajo compartido a la vez que direccionándolo hacia objetivos estratégicos y operativos comunes.

Para facilitar la relación la red del Acuerdo dispone de una página web que facilita la coordinación y la transmisión de información. Su contenido se define por un directorio de operadores, información relevante sobre temas clave, agenda de actividades, y exposición de proyectos e iniciativas de interés. Además, el portal tiene una función dinámica: recoger las propuestas o ideas que vayan surgiendo y proporcionarles orientación. Eso implica que identifique a los agentes implicados y facilite el intercambio entre ellos con el objetivo de darles el apoyo necesario en el proceso de elaboración de un plan operativo de desarrollo de un proyecto singular.

2.1.2. Las redes temáticas de acción

Hasta aquí hemos planteado los rasgos generales del Acuerdo y los mecanismos básicos de coordinación de actores. Pero las intenciones de la Concejalía de Bienestar Social no se agotan en ello: por lo pronto en el proceso de trabajo que se está llevando a cabo se incluye la vertebración de cuatro redes temáticas de acción con proyectos definidos de intervención. Hablamos de las redes de atención a las **personas sin techo, centros abiertos para infancia, inserción sociolaboral, e interculturalidad**. Se impulsarán a lo largo de 2006-2007 y tienen como objetivo convertirse en herramientas operativas para la mejora de los servicios que las entidades y el Ayuntamiento desarrollan en cada uno de los ámbitos temáticos.

La Red de Atención a las Personas sin Techo consta de 16 organizaciones participantes de diverso tamaño (barrio, distrito o ciudad) y diferentes líneas de intervención. Están desde grandes organizaciones como la Cruz Roja o Cáritas a pequeñas asociaciones de barrio como la Yaya Luisa, pasando por entidades

de gran experiencia como ASSIS, Fundació ARRELS, Obra Social Sta. Lluïsa de Marillach o Sant Joan de Déu.

La Red de Centros Abiertos consta de 13 centros. Éstos son servicios diurnos que realizan una tarea preventiva, fuera del horario escolar, de atención y educación de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social. Proporcionan apoyo, estimulan y potencian la estructuración y el desarrollo de la personalidad, la adquisición de habilidades básicas y la autorealización mediante el ocio.

La Red de Inserción Sociolaboral nace de la colaboración directa de la dirección de Bienestar Social con Barcelona Activa, área municipal responsable de las políticas de ocupación. En ella colaboran más de 40 entidades de diversa orientación: desde sindicatos como CC.OO. a asociaciones de mujeres orientadas a la inserción laboral como SURT, pasando por el Secretariado General Gitano o empresas orientadas a la inclusión como Raval Text. Su misión es propiciar un marco donde poder compartir, amplificar y reorientar la estrategia de inclusión sociolaboral contando con la participación del conjunto de actores más significativos y con experiencia en la inserción laboral de personas con especiales dificultades.

La Red de Interculturalidad responde a la necesidad de establecer procesos de acogida a las personas inmigrantes recién llegadas, muy centrados en el territorio y en la respuesta a necesidades básicas. También depara lo que en un futuro muy cercano van a ser las políticas de gestión de la diversidad cultural, toda vez que Barcelona ya es de hecho una ciudad multicultural.

Los compromisos generales adquiridos en el marco de las cuatro redes establecen: la realización de una diagnosis compartida de los servicios que ofrecen las entidades y el propio Ayuntamiento, cosa que permitirá saber con precisión el conjunto de posibilidades de atención en el marco de cada red temática; el hecho de compartir información sobre las actividades, teniendo a disposición un portal temático para cada una de las áreas objeto de acción; finalmente, la articulación de un catálogo de servicios compartido entre el Ayuntamiento y cada conjunto de operadores temáticos, que optimice los recursos y servicios a disposición de las personas que los requieran. Por su parte, el Ayuntamiento de Barcelona se compromete a establecer vínculos de carácter económico a través de convenios con cada una de las entidades que conforman las cuatro redes. Eso por lo pronto. Posteriormente, el compromiso radica en la financiación de las cuatro carteras de servicios, dado que la responsabilidad pública en la articulación global del conjunto de actuaciones y servicios recae sobre la administración local.

3. A modo de conclusión

Las políticas de inclusión social desarrolladas en el ámbito local van camino de convertirse en una de las referencias más importantes de actuación de los gobiernos desde la perspectiva de la gobernanza. La experiencia de Barcelona muestra que la acción concertada en este terreno debe contar con multitud de operadores sociales de diversa orientación temática, diverso tamaño e influencia, con diferentes grados de vinculación al territorio (barrios, distritos, ciudad), o con significativas diferencias en cuanto a las filosofías que sostienen tales actividades. A esta heterogeneidad de actores hay que sumarle la incorporación de organizaciones no directamente vinculadas a la intervención sobre los colectivos excluidos, como puedan ser las universidades, los centros de investigación o las empresas con líneas de intervención de responsabilidad social corporativa.

Tal conjunto sinérgico se gobierna mediante mucho diálogo, clarificación de las tareas a realizar y programación de las acciones. Como los movimientos sociales, se sostiene si se mantiene en movimiento y se producen resultados, aunque sean difíciles de medir. Por lo que necesita de dinamización constante por parte del gobierno local, una dinamización que no se fundamenta en la transferencia de recursos económicos, sino en la capacidad de establecer un marco de confianza sustentado en el cultivo de la relación. Así, la confianza, una confianza crítica y reflexiva que portan las personas que vinculan las organizaciones a los acuerdos, se erige en un valor político inestimable que no se puede desvincular de lo que entendemos por gobernanza.

El gobierno de la complejidad y la diversidad:

Los liderazgos necesarios

D^a Marta Tarragona Gorgorió

Patrona de la Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno

1. El liderazgo territorial: dimensión clave de la gobernanza.

La política, la calidad de la representación, más que nunca importa.

La importancia creciente del nivel local y regional constituye una de las consecuencias y una de las paradojas más importantes de la globalización.

El nivel local aparece, como el ámbito en el que deben dirimirse muchos de los retos que plantean las tendencias actuales: la revitalización de la democracia, la consecución de nuevas cotas de bienestar; la capacidad competitiva y de innovación -a partir de la vinculación entre el tejido productivo y los sistemas formativos-, la sostenibilidad del desarrollo...

En este contexto; la asunción del liderazgo, el fortalecimiento de la capacidad de gobierno a estos niveles territoriales se configura como factor clave de competitividad, cohesión social y calidad de vida.

Más allá de los roles tradicionales –regulación o la provisión de servicios, los gobiernos locales deben sobretodo, actuar, sobretodo como elementos dinamizadores, asumiendo el liderazgo territorial como parte consustancial a su misión.

La capacidad de implicar y movilizar a la ciudadanía entorno un proyecto común, de establecer relaciones de complicidad con los agentes clave del territorio, de conocer e integrar las perspectivas y las posiciones de los diferentes colectivos ciudadanos no son aspectos deseables de la acción de gobierno.

Son, en el contexto actual, la esencia de la función de gobierno.

Ejercer el liderazgo territorial implica un esfuerzo para,

Conectar

Conocer, escuchar y entender las aspiraciones, demandas, capacidades de los diferentes grupos, colectividades y comunidades del territorio

Intermediar

Identificar las posiciones e intereses, equilibrar fuerzas, crear alternativas para articular, constructivamente los intereses legítimos de los diferentes grupos:

Crear visión

Facilitar la creación de una visión de futuro compartida e integradora

Colaborar

Construir alianzas para impulsar los cambio

Convencer y conmover

Explicitar y comunicar valores, crear cultura,

El desarrollo de las habilidades y capacidades para el ejercicio de estos roles y funciones – de los que depende en gran parte la posibilidad de incidir y mejorar la capacidad de organización del territorio- depende del perfil y el bagaje personal y de aquellos que asumen el servicio de la acción de gobierno.

En la práctica, la formación dirigida a responsables públicos, en aquellos ámbitos en los que existe, se orienta fundamentalmente a dimensiones técnicas y gerenciales.

Desde este convencimiento, creemos necesario que AERYC pueda promover y acompañar espacios de intercambio y de formación para apoyar a las personas que asumen la responsabilidad de liderazgo, especialmente en la asunción de los nuevos roles y funciones.

2. El Perfil Político para el Liderazgo Representativo en Gobernanza: Valores, habilidades y atributos.

Entenderemos por perfil político, la suma integral de habilidades o capacidades, atributos y valores, más importantes para que una persona o un colectivo político electo, pueda ejercer de manera adecuada el liderazgo representativo en un gobierno relacional.

2.1. Los valores propios de las sociedades abiertas y del republicanismo político, sustentan el liderazgo representativo.

Los valores propios del liderazgo representativo en gobernanza son los propios de la discusión racional, es decir, de los valores y también las actitudes que favorecen, según Popper³⁷ el desarrollo científico. Éstos son la libertad en todas sus facetas y muy en especial la libertad de información y de circulación y debate de ideas, la tolerancia y el respeto al otro a sus opiniones y creencias, la humildad frente a las propias, es decir los valores de las sociedades abiertas.

³⁷ Popper, K. **La sociedad abierta y sus enemigos** (Barcelona, ed. Paidós, 2006).

La gobernanza democrática necesita, como modelo de gobernación, de técnicas para que pueda desarrollarse como arte de gobernar, pero aún necesita más de valores y virtudes o actitudes de la clase política, para dirigir la potencialidad de su teoría sobre el arte de gobernar. En este sentido Ortega y Gasset, mostró cómo el sentido y la propia causa de la técnica se encuentra fuera de ella, a saber: en el empleo que da el hombre a sus energías vacantes y liberadas por aquella; y señaló para su época que las crisis en los deseos, las ideas y los valores, son la causa de que toda la potencialidad de la técnica no sirviera de nada³⁸.

En la actualidad hay también una crisis de valores como en las primeras décadas del pasado siglo. En especial resalta un cuestionamiento generalizado de la clase política y de los valores éticos que deben presidir la actuación de la denominada clase política democrática. Ahora bien este lamento generalizado de quiebra moral y pérdida de valores no puede ser atribuido a casos concretos de corrupción política, sino y tal como señala D. Innerarity estas crisis de valores, ha acompañado siempre el proceso de modernización social y política³⁹. Hoy, cómo se ha señalado, estamos ante una necesidad de cambio en las formas de gobernar dado el agotamiento del anterior modelo de gobernar basado en la provisión y gestión de recursos, así como en una forma de hacer política propia de sociedades bien delimitadas territorialmente e integradas políticamente en el marco del estado – nación.

Las metodologías y técnicas de la gestión relacional se inspiran y sólo pueden desarrollarse en un entorno de valores y virtudes propios de las sociedades abiertas. De otro modo es muy difícil identificar estrategias compartidas, establecer la negociación relacional, o desarrollar el enfoque comprensivo en ciencias sociales, etc.

La gobernanza requiere dos condiciones para ser considerada como un nuevo enfoque en las ciencias sociales y políticas; y como un modelo apropiado de gobernación en la sociedad red: Que la verdad o falsedad de sus tesis principales, de las bases comprensivas y explicativas sean demostrables por lógica, y sus explicaciones se adapten a los hechos y sean, por lo tanto, susceptibles de prueba. Pero que un nuevo enfoque del arte de gobernar sea considerado objetivo o racional - científico no significa que este libre de valores; como ha recordado C. G. Hempel⁴⁰. Todo lo contrario, tal como hemos señalado, existen unos valores y unas condiciones sociales y económicas que permitan un mayor/menor desarrollo de esta teoría, tanto a nivel conceptual como práctico.

En este sentido, debe entenderse que las políticas están condicionadas por el entorno económico, social, tecnológico e institucional en el que se inscriben, pero condicionadas

38 Ver Ortega i Gasset, J. **Meditación sobre la técnica y otros ensayos**. (Madrid, Revista de Occidente/ Alianza ed., 2002), Pág. 53-55.

39 Innerarity, D. **El Nuevo Espacio Público**. (Madrid, ed. Espas Calpe, 2006) pag 188

40 "La adecuada solución a un problema no sólo exige el conocimiento de medios técnicos, sino también de patrones para evaluar los medios alternativos a nuestra disposición; y este segundo requisito plantea problemas reales." En **La explicación científica**. (Barcelona, Paidós ed., 2005), Pág. 118.

no quiere decir determinadas, puesto que las decisiones políticas son también fruto de la libertad y responsabilidad de los decidores políticos⁴¹.

La gobernanza democrática, como su nombre indica, necesita de las reglas y procedimientos democráticos, y se afianzará en la medida en que los valores y actitudes propias de la sociedad abierta y democrática sean interiorizados por la sociedad y sus líderes políticos sean su expresión práctica, y no sólo por el respeto de las reglas de juego democráticas. La organización actual de la sociedad red, basada en las interdependencias, requiere un marco democrático de responsabilidad que no puede ser asegurado de manera centralizada ni jerárquica por los gobiernos, sino que precisa de una responsabilidad cooperativa entre los actores y sectores ciudadanos, definida y organizada de forma plural⁴².

El razonamiento anterior también nos sirve para descartar que la gobernanza democrática sea una forma de gobernar propia de unas determinadas ideologías políticas o partidos políticos. En efecto, a partir de la aceptación de las reglas del juego democrático cualquier opción política puede desarrollar las metodologías de la gestión relacional o de las interdependencias puesto que, éstas, son objetivas. Las opciones políticas, por tanto, no se distinguen por el uso de las técnicas de gestión, ni por tanto por el modo de gobernar adoptado, sino por los valores que se persiguen con dicho modo de gobernar, y que se expresan por parte de los electos, y representantes políticos.

En el paradigma del gobierno como gestor del gasto público la distinción no se debía al tipo de gestión sino, sobre todo, a la finalidad del gasto; si era prioritariamente militar o social, y si la decisión del gasto respondía a mayor o menor proximidad con el ciudadano. En gobernanza la distinción se hará en función de la prioridad acerca de las finalidades del progreso humano ya sea ésta el desarrollo económico, la equidad o la cohesión social, la sostenibilidad o el desarrollo de la ética democrática o republicana. Todos ellos son valores compatibles e interdependientes pero también sujetos a orden de prelación, en especial si consideramos coyunturas concretas en las que es preciso optar por el que tiene un valor predominante. Dicho con toda rotundidad la construcción colectiva y consciente del progreso humano en los territorios se hará en función de unos valores u otros en función de las personas y grupos políticos que hayan resultado electos democráticamente.

41 Ver Prats, J. "Ética del oficio político" en **Instituciones y desarrollo**. Nº 14 y 15 Nov. 2003. Pág. 205 a 209.

42 Innerarity, D. ob.cit. Pág.199

2.2. Habilidades o capacidades del perfil político necesarias para la práctica de la gobernanza.

Las habilidades para el liderazgo en gobernanza no deben entenderse tanto como habilidades personales fruto de una personalidad y formación, sino cómo habilidades y capacidades colectivas. Es decir, capacidades construidas por el electo y el equipo o equipos técnicos que le dan soporte a su actividad democrática en el ayuntamiento.

Las principales habilidades o capacidades para ejercer este tipo de liderazgo son:

- Visión de futuro para el territorio.
- Iniciativa para la gestión del cambio: Definición de objetivos.
- Diseño de procesos y organizaciones: capacidad de adaptación.
- Comunicación y Motivación: Convencer y comover.
- Construcción de alianzas. (dominio de las interdependencias).

La visión de futuro o la capacidad de imaginar escenarios es fundamental para lograr una articulación de intereses. Es habitual que la confrontación entre actores se produzca en base a una situación o proyecto dado. Buscar el mayor acuerdo posible y necesario significa muy a menudo en articular los intereses y retos en escenarios de futuro a construir colectivamente, o bien en imaginar proyectos factibles en el que todos puedan ganar de manera equitativa al esfuerzo o inversión.

La gestión de las expectativas ciudadanas es una habilidad muy importante. Generar expectativas que no se realizan genera frustración ciudadana. Su consecuencia es la desmovilización de la misma y la generación de desconfianza política. Tan importante como la no realización efectiva de las expectativas es la percepción de que estas no se cumplen, los resultados son los mismos. Esta segunda modalidad es más frecuente en la realización de los proyectos estructurantes en una ciudad, puesto que su realización no es inmediata, un proyecto complejo transcurre necesariamente por diferentes etapas (formulación, estudio previo, diseño de proyecto ejecutivo, presupuestación, inicio de ejecución) que se despliegan en un tiempo que puede ser excesivo y puede ser no percibidos los avances. Es preciso no generar expectativas irrealizables pero también disponer de la política comunicativa adecuada para que se perciban los avances.

Existe una formulación que si bien no es exacta es preciso tener siempre en cuenta de manera referencial: satisfacción ciudadana es "igual" o similar, a la percepción ciudadana de las realizaciones menos las expectativas que se ha forjado la ciudadanía. Es decir cuantos mayores son las expectativas en relación a la percepción, menor será la satisfacción o mayor será la frustración.

De todos modos una ciudad para qué avance necesita de expectativas razonables y creíbles de lo contrario no se avanza. Recuérdese, el caso extremo del lema que apareció pintado en las calles de Buenos Aires cuando se hundió su moneda: “Queremos promesas, no más realidades”. A la realización de expectativas hay que responder inmediatamente con otras nuevas. Para gestionar expectativas es aconsejable tener en cuenta junto a la anterior formulación el caso de las carreras de galgos: cuando la liebre se encuentra muy lejos el galgo no corre, no avanza, pero si la liebre se coloca muy cerca el galgo la agarra enseguida y tampoco corre, es preciso situarla a una distancia adecuada para que el galgo crea “razonablemente” que la atrapará pero no logra alcanzarla del todo y sigue corriendo. El lector habrá adivinado que la liebre es la expectativa y el galgo la ciudad, y lo que importa es que la ciudad siempre corra, siempre avance.

Iniciativa para la gestión del cambio: Gestionar las expectativas bien significa disponer de la iniciativa para iniciar y proseguir el cambio. Es evidente que no sólo basta visionar, sino iniciar los procesos de cambio, para que a partir de la situación actual pase a la situación o escenario de futuro considerado posible y deseable. Para ello es preciso dotarse de una estrategia y ponerla en marcha. Es decir, debe identificar las fuerzas de transformación y definir objetivos compartidos de manera clara y factible, así como iniciar de manera ejemplar y visual la gestión del cambio.

El diseño de procesos para la participación ciudadana, y el alcance de acuerdos, es una capacidad necesaria para gestionar el cambio correctamente. La participación debe asegurar el conocimiento permanente de los retos y necesidades de los diferentes sectores ciudadanos, y, para lograr el soporte ciudadano si la estrategia y los proyectos adoptados asumen dichos retos y necesidades. Los procesos de cambio no siguen procesos fijos, el mismo avance introduce cambios en la situación de partida, lo que significa que la estrategia o proyecto identificado aparece con mayor claridad, y riqueza de matices que sin duda exigen, en no pocas ocasiones, a la reprogramación permanente. Los cambios en el entorno natural o económico, social y político, en que se mueve un municipio es otro factor que exige la reprogramación no sólo de los contenidos estratégicos, sino de los espacios organizativos en los que se canaliza la cooperación pública y privada, y la participación ciudadana.

La comunicación y motivación ciudadana⁴³ para conseguir desplegar con mayor plenitud la capacidad de acción de la colectividad. Comunicar unos objetivos sentidos por la población al responder a sus necesidades, que a su vez son posibles y necesarios sin duda convence. Pero la razón no basta para la acción. Es preciso, además, una concurrencia de sentimientos hacia una misma dirección. Por ello la

⁴³ Para el desarrollo de esta capacidad se recomienda el libro: .Puig, T. **La Comunicación Municipal Complice con los Ciudadanos.** (Barcelona, ed. Paidós, 2003).

posibilidad de conmovir es inseparable de la de convencer. Una sin la otra no logran implicar a la ciudadanía en su conjunto.

La construcción de alianzas es condición necesaria para la gobernanza. El identificar las interdependencias entre los actores es condición necesaria, pero lo realmente crítico es pasar de este reconocimiento a la construcción de alianzas, es decir, a la generación de compromisos de acción. A esta conducción que va desde la identificación de interdependencias al compromiso, es lo que denominamos gestión relacional. Dicha gestión debe partir del reconocimiento mutuo de los actores de sus interdependencias, promover o fortalecer la confianza mutua para poder llegar a sólidos compromisos de acción.

2.3. Principales atributos para la práctica política en gobernanza

Si bien las capacidades pueden, y es aconsejable que sean, construcciones compartidas entre las personas electas y sus equipos, los atributos son fundamentalmente personales del electo.

Los principales atributos, es decir, actitudes permanentes o instauradas del liderazgo que facilitan el desarrollo de las capacidades necesarias en gobernanza son⁴⁴:

- Saber escuchar: Para poder conocer el trasfondo de necesidades e intereses, pero también de las contradicciones de los que surgen los posicionamientos o reivindicaciones de los actores y sectores ciudadanos, es básica para poder entender las sensibilidades.
- Empatía: Es decir la habilidad para entender los problemas, retos, emociones y sentimientos de las personas, y también las actitudes y posicionamientos sabiendo ponerse en lugar de los demás.
- Imaginación: Atributo necesario para generar visiones de futuro del territorio y nuevos o reformados proyectos compartidos que gocen de un importante apoyo social.
- Innovación: La actitud de hacer cosas nuevas o las mismas cosas de manera diferente, facilita el inicio de una nueva gestión pública.
- Habilidad en el trato: Generar confianza significa un trato respetuoso y comprensivo con los demás, y saber incorporar todas las sensibilidades a los compromisos de acción.
- Curiosidad por conocer todos los puntos de vista, entenderlos a partir de los contextos y situaciones en los que se producen, son sin duda una condición importante para lograr su modificación a partir de la comprensión de los implicados, y lograr así su compatibilidad.
- Aprender de manera continuada. Es una actitud necesaria para disponer de los

44 Los atributos han sido especialmente seleccionados por el autor. Para un amplio abanico de los atributos del liderazgo se recomienda. Boyett, J. **Lo mejor de los gurús** (Barcelona, ed. Gestión 200, 2001). Y también Covey, S.R: **El 8º Hábito**, (Barcelona, ed. Paidós, 2005).

conocimientos necesarios para construir nuevos escenarios o proyectos que incorporen la gran mayoría de intereses y puntos de vista de los actores y sectores de la ciudadanía implicados.

Encontramos también atributos personales atributos personales para cualquier liderazgo: Atributos tales como integridad, serenidad, responsabilidad, proactividad, sentido del humor, preocupación por los demás etc., que innumerables autores han identificado como propios de los líderes. Sin duda ayudan al liderazgo representativo como a cualquier otra actividad en la vida en la que se aspire a ser feliz, pero no son específicos para el liderazgo propio de la gobernanza democrática. Aunque, hay que tener en cuenta que, demasiado a menudo, se confunden los libros sobre liderazgo con recetas de autoayuda con escasa rigurosidad profesional.

Capítulo VII.

Gobernanza Regional y Metropolitana:

El sistema regional de ciudades

Gobernanza regional y metropolitana: el sistema regional de ciudades

D. Eladio Garzón

Director de Investigación del Centro de Estudios Andaluces (Junta de Andalucía)

1. Presentación

En primer lugar, quiero comenzar resaltando el papel del Centro de Estudios Andaluces como “actor intelectual” en temas de buen gobierno. Lo cual se materializa en:

- El compromiso histórico con este tipo de temas (presencia personal en AERYC).
- Las actuaciones llevadas a cabo en lo que para nosotros es una creciente línea de trabajo:
- Ámbito de investigación en Gobernanza y ciudadanía.
- Actividades de análisis del territorio metropolitano en Andalucía.
- La creación del Observatorio metropolitano de la Gran Sevilla.
- Nuestra visión de las relaciones institucionales como una oportunidad para la generación de conocimiento compartido, tal como hemos desarrollado con el Estado de Jalisco y estamos desarrollando con el Gobierno de la provincia de Buenos Aires, a modo de ejemplos.

En segundo lugar, quiero subrayar el hecho de hablar tomando como referencia Andalucía: un escenario privilegiado para plantear este tipo de perspectivas.

- Un territorio con 9 aglomeraciones metropolitanas consolidadas con las consecuencias en términos de personas, mercancías, servicios e información que eso comporta.
- Un sistema regional de ciudades, metropolitanas y medias, muy articulado, lo cual no ha sido casual, sino producto de un decidido compromiso político.
- Un conjunto de políticas públicas conducentes a la integración territorial y, a la vez, a su proyección geoestratégica con especial incidencia en lo sectorial (comunicaciones, salud, educación y servicios sociales, básicamente).

2. Idea de reflexión para la mesa

¿Cuál propondría yo a los miembros de la mesa como idea central del debate? Sin duda, la necesidad de innovar en el gobierno del territorio atendiendo a una doble realidad:

- Por un lado, la articulación metropolitana como nueva definición de la ciudad.
- Por otro lado, la necesidad de subrayar los elementos de cooperación y coordinación intergubernamentales. A partir de su propia experiencia, es la idea en la que me gustaría que se centrasen, para beneficio de todos los participantes de este foro, presentes o que hayan de aprendernos.

3. La experiencia de Andalucía

Veámoslo desde la perspectiva de Andalucía: ¿Cuáles son las estrategias territoriales en Andalucía y cómo se proponen atender desde el gobierno regional? Les recuerdo que, a nivel europeo, la dimensión territorial, tal como es contemplada por la *Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT)*, persigue tres metas fundamentales: a) la cohesión económica y social; b) el desarrollo sostenible, y c) la competitividad del territorio europeo.

Por su parte, en Andalucía se buscan los siguientes *objetivos del Modelo para el Desarrollo Territorial de Andalucía (POTA)*:

- Consolidar Andalucía como un territorio articulado físicamente, integrado económicamente y cohesionado socialmente en el marco de la comunidad española y europea.
- Servir de referencia y favorecer un desarrollo económico solidario y territorialmente equilibrado, que contribuya al incremento de la calidad de vida, el bienestar social y el uso racional de los recursos naturales y culturales.
- Contribuir al desarrollo y aprovechamiento de las capacidades y valores propios del conjunto de la región y de cada una de sus partes, en la perspectiva de su plena integración en el territorio de las redes y de la sociedad de la información y el conocimiento a escala global.

Los principios orientadores del Modelo Territorial de Andalucía:

- La diversidad natural y cultural del territorio de Andalucía.
- El uso más sostenible de los recursos.
- La cohesión social y equilibrio territorial.
- La integración y cooperación territorial.

Los referentes territoriales del Modelo:

- Por una parte, el Sistema de Ciudades.

Este referente consta de tres niveles de redes urbanas que se corresponden con las estructuras territoriales a potenciar en Andalucía:

- *En primer lugar, el Sistema Polinuclear de Centros Regionales* constituido por las nueve áreas metropolitanas de Andalucía. El Sistema de Centros Regionales es el primer referente para la articulación de Andalucía tanto internamente como en el exterior.
- *En segundo lugar, las Redes de Ciudades Medias*, que constituyen el segundo nivel del Sistema de Ciudades, como elementos esenciales para garantizar un desarrollo equilibrado del territorio. Dentro de los cuales es necesario diferenciar dos ámbitos:
 - Las redes de ciudades medias del litoral.
 - Las redes de ciudades medias del interior.
- *Y, en tercer lugar, las Redes Urbanas en Áreas Rurales*, estructuradas en torno a asentamientos en los que recae la responsabilidad de organizar gran parte de las zonas de montaña de Andalucía y en las que predomina una base económica de carácter rural.
- Por otra parte, el Sistema Regional de Articulación del POT.

Este referente constituye el esquema básico de articulación regional para el desarrollo de las estrategias y políticas relativas a la construcción de los sistemas y redes de infraestructuras que han de interconectar el territorio internamente, identificando, a su vez, los ejes principales para la articulación exterior de Andalucía en la escala nacional e internacional.

4. La relación territorio-planificación

A la vista de lo anterior, y considerando mi propuesta de idea central de discusión para esta mesa, la pregunta que se deduce es: ¿Cómo los diferentes fenómenos territoriales demandan nuevos esquemas de planificación?

En primer lugar, atendiendo al hecho de que el desarrollo regional promueve la descentralización de funciones, responsabilidades y recursos del gobierno nacional, lo cual genera ventajas para las políticas regionales al conjugar dos binomios: por un lado, el formado por la población y el territorio; por otro, el constituido por el gobierno y la sociedad. Visto así, nos encontramos ante un tema de dimensión o escala: los modelos de centralización en el gobierno del territorio no son más eficientes en términos de bienestar.

En segundo lugar, la descentralización inducida por la regionalización tiene mucho potencial –político, administrativo, territorial, social, económico, medioambiental-, además de que genera espacios para la articulación de políticas. Visto así, nos encontramos ante un tema de definición de un buen escenario de relaciones intergubernamentales, donde las ventajas cooperativas se convierten en eje de la acción pública asumida por los diferentes niveles administrativos.

5. La relación planificación-gobierno

Y, finalmente, ¿cómo los esquemas de planificación exigen una nueva manera de gobernar y de hacer política en los territorios?

Si aceptamos los puntos anteriores, nos encontramos ante nuevos desafíos. Sin duda, el principal lo constituye la necesidad de un abordaje diferente del concepto de gobierno. Pero, también, la necesidad de un abordaje del propio concepto de territorio. ¿Por qué? Pues porque nos vemos abocados a dos realidades: por un lado, que estamos pasando de una geografía de puntos fijos a otra de flujos; y, por otro, que gobernar flujos requiere de otra inteligencia pública. Exige acciones gubernamentales de alta calidad, con visiones integradora y sistémica, con mecanismos apropiados de definición estratégica, de rendimiento de calidad, de evaluación y de rendición de cuentas, ... de aquí que la calidad de la gestión pública es esencial para mantener su legitimidad frente a una ciudadanía cada vez más relacionada –por vivir en redes-, cada vez más nómada –por vivir en flujos-, cada vez más exigente –por disponer, potencialmente, de más información- y cada vez más alejada de los patrones convencionales de la democracia representativa, pero no por ello menos politizada.

Ciudades y redes urbanas en la gestión regional del Centro-Occidente de México

D. Esteban Wario

Coordinador Red Centro Occidente

1. Introducción

Uno de los temas que debe estar presente en la reflexión a la que nos convoca AERYC en torno a las perspectivas del desarrollo regional, es sin duda el de la relación que guarda la gestión de las regiones con el desarrollo y el manejo de las ciudades.

El presente trabajo pretende aportar algunos elementos de análisis a esta reflexión a través de la presentación de la experiencia de gestión en el Centro-Occidente de México.

Esta experiencia resulta pertinente por varias razones. Primeramente porque una de las características más importantes de la región es la de contar con una estructura urbana relevante: con una quinta parte de la población nacional, aloja un tercio de las localidades urbanas del país, entre ellas diez zonas metropolitanas. Después, porque dentro de la precariedad institucional para la gestión del territorio que existe en nuestro país, en Centro Occidente se cuenta con instancias e instituciones para la gestión urbana con cierto grado de innovación y de consolidación. Entre ellas están varios institutos municipales de planeación, el Consejo Metropolitano de Guadalajara, el Observatorio Urbano-Regional de Centro-Occidente y el Nodo Regional de Ciudades adscrito a la Red Mexicana de Ciudades Hacia la Sustentabilidad. Y en la vertiente de la gestión regional, Centro-Occidente ha desarrollado la trayectoria más amplia de los últimos años y su experiencia ha servido como referente para el diseño de la política regional nacional que se sigue en la presente administración federal.

A partir de este contexto, tres son los objetivos de este trabajo: presentar el perfil de la región, enfatizando sus especificidades, entre las que se encuentra su dinámica interurbana; exponer la trayectoria de la gestión regional reciente, particularmente en el manejo de las ciudades y formular algunas reflexiones y propuestas sobre la gestión urbano-regional de los próximos años.

2. Los rasgos de la Región Centro-Occidente

La región centro-occidente del país está integrada por nueve entidades federativas: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis

Potosí y Zacatecas, que en conjunto tienen una población de 23 millones de habitantes y una superficie aproximada de 350 mil Km². Para no entrar en el campo irresoluble de la definición regional, se señala que esta demarcación tiene que ver con los acuerdos políticos signados por los nueve gobernadores de estas entidades en Septiembre de 2000 para crear una instancia básica de coordinación interestatal.

Desde el punto de vista físico este territorio presenta una de los mayores grados de diversidad en nuestro continente al comprender una veintena de micro regiones ecológicas, entre las que se encuentran los valles muy fértiles de las márgenes del Río Lerma, las áreas del centro-norte -mayoritariamente áridas-, las zonas costeras húmedas de Nayarit, Jalisco y Colima y la Sierra Madre Occidental, que va desde Nayarit hasta Michoacán.

Las mayores particularidades de esta región tienen que ver con su formación e identidad cultural en el contexto nacional, con la interacción entre la dinámica económica regional y la del país, con los temas ambientales, particularmente el relacionado con el manejo de la cuenca Lerma-Santiago, y con la estructuración de su red de ciudades.

La región fue esencialmente un lugar de paso de las tribus que provenientes del noroeste se asentaron en el México central durante la época precolonial y desde comienzos del siglo XVI fue conformando un sistema urbano-regional que tuvo como características esenciales la complementariedad económica y la subordinación a los dictados del medio y de los recursos naturales. Así se conformaron zonas mineras en Zacatecas y Guanajuato que interactuaban con zonas agrícolas, como el Bajío y la Tierra Caliente; ganaderas, como Los Altos y Aguascalientes, o artesanales, como la región tarasca o el centro de Jalisco. Demográficamente, la consecuencia sería una red bastante equilibrada de asentamientos urbanos, de entre los cuales apenas sobresalían las ciudades de Guanajuato, Guadalajara y Zacatecas.

De su evolución posterior, Luis González sintetiza: “ el centro-oeste de México... a poco andar fue el primer productor mundial de plata; el máximo contribuyente, dentro de la Nueva España, de artículos de piel, artesanías y caballos. Intentó emanciparse de España y de la Nueva España. Después de la Independencia, gestada en sus entrañas, se sucedieron cinco décadas de guerras que la dejaron sin sus glorias y producciones antiguas. El 80 % de las grandes batallas de la Reforma se dieron en el Occidente y en el último tercio del siglo XIX el auge económico y cultural se rehizo, llegando a ser ‘el granero de México’. Gracias al ferrocarril se articularon las distintas subregiones pero se minaron muchas manufacturas locales. En la Revolución poco participaron los centro-occidentales, pues este pueblo ‘místico, religiosos y católico’, hizo su rebelión propia, la Cristiada. De medio siglo a esta parte ha perdido importancia, independencia y singularidad. Sus costumbres fueron hasta hace poco el tema mayor de la cinematografía mexicana. Ahora ya no, a pesar de ser más rica y habitable que en sus épocas mejores”.

La transformación reciente de la región centro-occidental tiene mucho que ver con la evolución del modelo de desarrollo social y económico que ha sufrido el país a partir de la modernización posrevolucionaria. Aquí se pueden distinguir tres períodos.

El primero es la época de la sustitución de importaciones, cuando se construyó una gran infraestructura que fue de las carreteras a los grandes proyectos industriales de Salamanca y de Lázaro Cárdenas-Las Truchas. Dentro de la política de parques y ciudades industriales, en la región se construyeron 30 de los 130 proyectos que se desarrollaron en el país, casi siempre con los mismos resultados desafortunados en la promoción y ocupación manufacturera.

El experimento regional que fue la Comisión Lerma-Chapala-Santiago concluyó a mediados de los setentas con resultados pobres, debido principalmente a las limitadas facultades de este organismo.

En cambio, en escenarios más locales se generaron exitosamente algunos sistemas de planeación y promoción regional y urbana específicos de este contexto. Destacan aquí, en el ámbito empresarial la creación de bancos regionales, como el Banco de Zamora; en la gestión mixta o tripartita, la formación de organismos para la promoción de la vivienda popular en algunas entidades y los mecanismos llamados de colaboración y de plusvalía y el impulso a los proyectos regionales durante el gobierno de Lázaro Cárdenas en Michoacán.

El segundo período es el de la década de los ochenta, que se podría caracterizar como “la década perdida”. En ese período la economía nacional crece a menos del 1%, se interrumpe el milagro mexicano y se desacelera el ritmo de urbanización; sin embargo, la región resiente menos la crisis y aporta el 40% del crecimiento del PIB nacional.. Al mismo tiempo, durante esta época se desarrollan los actuales sistemas de gestión urbana y ambiental nacionales. También como parte de estos sistemas se desarrolla la planeación de los asentamientos humanos y el impulso de las ciudades medias.

En este decenio el crecimiento de la región se concentra en cuatro entidades: Guanajuato, Jalisco, Querétaro y San Luis Potosí, la cuales aportaron el 75 % del producto regional. En el otro extremo, las economías de Michoacán y sobretodo de Zacatecas, registran severas caídas, que incidirán en el agravamiento de los procesos de emigración. El efecto territorial más importante parece ser la inflexión del crecimiento urbano entre la Zona Metropolitana de Guadalajara, que registra tasas menores de crecimiento y un grupo importante de ciudades medias que crecen más aceleradamente, entre otras, Aguascalientes, León, Irapuato, Celaya y Manzanillo.

Desde el punto de vista de la gestión regional sobresalen en estos años el desmantelamiento de las fórmulas locales de desarrollo urbano que habían sido creadas

Destaca asimismo la declinación de la hegemonía de los sectores locales en la economía regional, tanto industrial como agrícola, ante el avance del capital nacional, principalmente del Distrito Federal y de Monterrey, pero sobretodo del capital extranjero.

Finalmente, después de 1990, la economía mexicana se ajusta al nuevo modelo de economía abierta, consolidado con la firma del TLC, la incorporación a la OCDE y los acuerdos con países de centro y sudamérica. El desarrollo urbano entra en una nueva fase motivada por la gran movilidad del capital y la difusión tecnológica. Las ciudades medias consolidan sus procesos de desarrollo y se crea una moderna infraestructura regional en materia de comunicaciones.

Sin embargo, la región mantiene en términos económicos prácticamente el mismo ritmo del período anterior, por lo que reduce su aportación al crecimiento nacional a sólo el 17%, reflejando un menor dinamismo que otras zonas del país, en particular las zonas petroleras y la frontera norte. No obstante, logra captar un importante flujo de inversiones foráneas, sobretodo en Guadalajara, León, Querétaro y Aguascalientes. Esto hace que las desigualdades regionales internas en el occidente se acrecienten, generándose una economía con dos velocidades: Guanajuato, Jalisco, Querétaro, Colima y Aguascalientes, en el ritmo acelerado, y Michoacán, San Luis Potosí, Nayarit y Zacatecas, con menos velocidad.

El análisis de la distribución por rama del valor agregado para la región Centro-Occidente y para el país, así como la aportación de la región al valor agregado de cada rama a nivel nacional en 1998; permite concluir que las ramas más importantes en cuanto a la producción de valor agregado en la región son: la Industria Automotriz con cerca del 9% del VA regional y el 36% del VA de la rama a nivel nacional; y el comercio de productos no alimenticios, que entre el mayoreo y menudeo aportan el 13.5% del VA regional y el 20% de cada rama a nivel nacional, siguiendo en orden de importancia el Comercio de Productos Alimenticios, Bebidas y Tabaco al por mayor, la Prestación de Servicios Profesionales y Técnicos, la Industria de las Bebidas, los Servicios de Instituciones Crediticias, Bancarias y Auxiliares de Crédito y el Comercio de Productos Alimenticios, Bebidas y Tabaco al por menor, cada una con entre el 3 y 4% del valor agregado en la región.

3. La estructura urbano-regional en Centro-Occidente

Los rasgos más importantes del poblamiento regional son la gran dispersión de un tercio de la población, el extraordinario éxodo rural, la emigración internacional y una estructura urbana con las siguientes localidades por población y por entidad:

Cuadro 1: Región Centro-Occidente

Número de localidades por entidad federativa de acuerdo a su población

ENTIDAD	TOTAL	1 a 99	100 a 999	1000 a 2499	2500 a 14,999	15,000 a 49,999	50,000 a 99,999	100,000 a 499,999	500,000 a 999,999	1,000,000 y más
Ags	1,808	1,497	251	43	12	4			1	
Colima	1,147	999	114	16	13	1	3	1		
Guanajuato	8,007	6,040	1,546	307	86	17	7	3	1	
Jalisco	12,016	9,923	1,730	201	133	23	4	1		1
Michoacán	9,665	6,945	2,257	288	152	14	6	2	1	
Nayarit	2,627	2,050	448	87	34	7		1		
Querétaro	2,112	1,232	719	113	44	2	1	1		
S.L.P.	7,193	5,017	1,991	131	46	4	1	2	1	
Zacatecas	5,141	3,758	1,176	148	49	7	2	1		
REGION	49,716	37,461	10,232	1,334	569	79	24	12	4	1
Localidad	100.00%	75.350%	20.581%	2.683%	1.145%	0.159%	0.048%	0.024%	0.008%	0.002%
Población	100%	7%	18%	8%	17%	9%	6%	13%	11%	11%

Fuente: XII Censo Nacional de Población y Vivienda.

El sistema de ciudades de la región se integra a partir de la zona metropolitana de Guadalajara, que con poco más de 3 millones de habitantes concentra al 11% de la población regional, 4 ciudades de entre 500 mil y un millón: León, San Luis Potosí, Morelia y Aguascalientes, 12 de entre 100 mil y 499 mil, 24 de entre 50 mil y 99 mil y 79 de entre 15 mil y 49 mil habitantes. El 50% de estas localidades se localizan en la región hidrológica Lerma-Chapala-Santiago y representan en conjunto cerca del 40% de la población regional

El sistema urbano equilibrado refleja la correspondencia entre el desarrollo agropecuario y el desarrollo industrial, que se ha caracterizado por el procesamiento de materias primas de origen local, acorde a la gran tradición agrícola y ganadera de la región, la cual orientó las inversiones industriales a la producción de alimentos, bebidas, grasa y aceites vegetales, textiles, vestido y calzado. Ultimamente ha sido destino de importantes flujos de inversión nacional y extranjera en las ramas metal-mecánica, automotriz y electrónica, y en el comercio, hoteles y servicios turísticos.

En la economía urbano-industrial destaca Guadalajara, León, Querétaro, San Luis Potosí y Aguascalientes; la actividad portuario-turística de Puerto Vallarta y Manzanillo, portuario-industrial de Lázaro Cárdenas y el turismo cultural de Guanajuato, Zacatecas y Morelia. Se advierte que el desarrollo urbano-industrial en la región se ha concentrado precisamente en los corredores ubicados en zonas agrícolas de riego. La intensificación y orientación hacia cultivos de alta demanda de agua, aunados a la contaminación de las aguas superficiales

y a subsidios en el costo de las aguas de primer uso, ha llevado a una sobredemanda de aguas subterráneas. La mayoría de los acuíferos se encuentra en veda rígida desde hace años sin que ello haya sido un freno efectivo para limitar los aprovechamientos, por lo que el abatimiento ya rebasa los 3 metros por año

Esta sobreexplotación de acuíferos se presenta principalmente en zonas en las que coinciden un alto dinamismo urbano-industrial y agricultura de riego. Sobresalen los corredores industriales Querétaro-San Juan del Río, Celaya-Salamanca-Irapuato-León y las ciudades de Guadalajara, San Luis Potosí y Aguascalientes en cuyas áreas de influencia compiten por el vital líquido los centros urbanos (11%), las zonas industriales (9%) y los distritos agropecuarios de riego (80%).

Respecto a las vinculaciones económicas intersectoriales conviene destacar la formación de algunas cadenas productivas en la región, como es el caso de los textiles, la industria del vestido y las fibras sintéticas en el centro-oriente de Jalisco; la industria automotriz y las ramas metal-mecánicas en Aguascalientes, o la interrelación entre las cuencas lecheras, las zonas agrícolas y la producción agroindustrial en el Bajío y la zona alteña de Jalisco.

En la región se localizan 10 de las 35 ciudades prioritarias para el INE por su potencial de afectación ambiental y 33 de las 100 ciudades que han formado parte del Programa de impulso a las ciudades medias.

4. La iniciativa de gestión regional: el Programa de la Región Centro-occidente

El Programa de Desarrollo de la Región Centro-Occidente es resultado de un proceso emprendido por los gobiernos de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas con el propósito de construir una visión regional compartida y definir una estrategia integral para el desarrollo regional que contribuya en la construcción del proyecto nacional.

El proceso de organización regional tuvo su origen a principios de 1999 por la iniciativa de los Secretarios de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de los estados de Centro Occidente que establecieron una serie de reuniones con el propósito inicial de intercambiar experiencias entre homólogos de estados vecinos, en materia de ordenamiento, infraestructura urbana, caminos y agua.

En los años recientes, esta iniciativa ha venido consolidándose y desde el inicio de esta administración federal ha sido respaldada por el Gobierno de la República. En 2003 se ha constituido el Fideicomiso para el Desarrollo de la Región Centro – Occidente (FIDERCO), el cual tiene como objetivos la promoción y realización de proyectos estratégicos para

el desarrollo de la región, así como la instrumentación y seguimiento del programa de desarrollo regional.

El modelo que se adoptó desde un inicio busca desarrollar el mecanismo de gestión regional a la par de los trabajos técnicos de planeación, así como la integración a través de un proceso de planeación participativa.

Este mecanismo se puede sintetizar en el siguiente diagrama:

La red de relaciones intergubernamentales propició el surgimiento de la región como un nuevo espacio de gestión. En este sentido, la integración de la región Centro Occidente es el resultado de un proceso originado de forma ascendente, el cual propicia el diseño y la operación de nuevos mecanismos de gestión entre las entidades federativas.



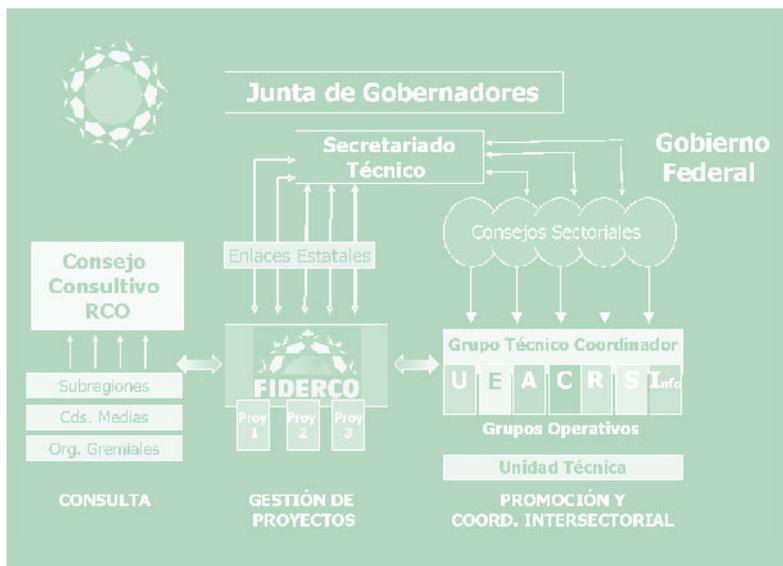
El propósito esencial de este programa regional es el de crear participativamente un marco de referencia para el desarrollo integral de la región, que sirviera para la promoción del trabajo conjunto entre los estados, entre estos y el Gobierno Federal, y para comprometer a los sectores sociales y de la iniciativa privada en este proyecto.

Las motivaciones básicas que subyacen esta iniciativa son las de conformar la cultura de gestión regional que exige el contexto actual e impulsar la competitividad de la región para superar los conflictos estructurales que comparten los nueve estados.

Una de las bases más importantes que han impulsado el proceso de gestión ha sido el acuerdo básico entre autoridades sectoriales de los distintos estados para conformar los grupos de trabajo sectorial. Con el tiempo, estos grupos sectoriales habrían de formalizarse para constituirse en consejos sectoriales en la región.

La creación de la Unidad de Desarrollo Regional en la presidencia de la República fomentó la articulación de los esfuerzos estatales vinculando el proceso con los organismos y dependencias del Gobierno Federal. La operatividad del Programa Regional requerirá establecer un mecanismo para la promoción del desarrollo regional donde la orientación de los trabajos es definida por la Junta de Gobernadores en conjunto con el Presidente de la República.

A partir de la creación del FIDERCO, el proceso de planeación regional en Centro Occidente se propuso crear participativamente un marco de referencia para el desarrollo integral de la región, que funcionara para promover programas, proyectos y acciones conjuntas entre los estados; entre éstos y la Federación y que que promoviera la coordinación y complementación intersectorial.



El proceso se desarrolló durante catorce meses a partir de diciembre de 2002 y contempló diversas fases, las cuales aportaron insumos para la integración del programa regional.

Éste definió la vocación territorial de la Región Centro Occidente la ubica como el enlace interoceánico entre el norte desarrollado y el sur en vías de desarrollo. Al mismo tiempo como una plataforma para la desconcentración del Valle de México, aprovechando su sistema de ciudades para generar un desarrollo más equilibrado.

El propio programa señala que la región Centro Occidente está llamada a seguir siendo el eslabón que articula territorialmente al país y a jugar un papel de igual a igual ante otras regiones del mundo, basándose en su localización, en sus fortalezas culturales, en los recursos naturales aún no aprovechados, en la diversidad de sus actividades productivas, en la potencialidad que la educación técnica y universitaria y el desarrollo tecnológico puede conferirles para modernizarse y competir.

Tomando en cuenta esta vocación, se definieron cinco estrategias integrales que esbozan el rumbo para el desarrollo de la región y constituyen el marco para la estructuración de la acción regional.

1. Impulso a la inserción global de la región

Revitalización del papel de la región en el proyecto nacional, a través de un impulso a la

inserción de la región en las dinámicas favorables de la globalización, a través de una mayor participación en la interdependencia con las ciudades globales, de su creciente importancia en los ejes de intercambio internacional y del aprovechamiento de los beneficios de la migración internacional.

2. Articulación productiva y social sustentada en la identidad regional

Integración de un sistema de organización económica y social que propicie la articulación de la planta productiva regional, fortalezca el mercado interno, que revalorice los recursos endógenos y sea el soporte del desarrollo social, que imprima vitalidad a los valores y tradiciones de la región y fortalezca la identidad regional.

3. Reestructuración territorial e intercomunicación eficiente

Reestructuración del territorio a partir de una organización que propicie el equilibrio del sistema urbano-regional, ampliando el sistema de enlaces y comunicación intermodal que afiance la complementariedad intra regional, la integración del litoral del Pacífico y el desarrollo de zonas con recursos no aprovechados, contemplando las potencialidades y los límites de las capacidades ambientales.

4. Reversión del deterioro ambiental y social

Abatimiento de las condiciones críticas y reversión de los procesos que amenazan las sustentabilidad regional, atendiendo prioritariamente el ordenamiento de la cuenca del Lerma, la integración de las micro regiones rezagadas, el mejoramiento de la seguridad ciudadana y la solvencia energética de la región en forma compatible con el uso adecuado y la preservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural.

5. Nueva institucionalidad para el desarrollo regional

Construcción de los mecanismos e instrumentos que fortalezcan la descentralización y el federalismo, a través de una promoción de la gestión del desarrollo regional, de la coordinación intersectorial, la participación social y la consolidación de una institucionalidad regional.

5. La gestión local e interurbana dentro de la gestión regional de Centro-Occidente

Las estrategias regionales definidas por el Programa regional buscan revertir la tendencia a la concentración metropolitana y lograr una distribución geográfica desconcentrada en corredores interestatales, el establecimiento de una red de ciudades prioritarias y la

definición de zonas marginadas interestatales de atención social prioritaria.

De lo anterior se desprende la importancia de lograr un esquema de asociación e intercambio entre las ciudades de la región y un mecanismo de operación de los proyectos interurbanos que es necesario poner en marcha.

Este esquema de asociación cuenta con importantes bases de gestión local. Entre ellas están El Instituto Municipal de Planeación de León, Guanajuato, El Consejo Metropolitano de Guadalajara, La red de ciudades de centro-occidente y una red académica interestatal, con un doctorado regional.

Institutos Municipales de Planeación

En 1994 se establece el Instituto Municipal de Planeación de la ciudad de León, Guanajuato, como un organismo público descentralizado del gobierno municipal y dirigido por un consejo ciudadano. Sus funciones han sido las de constituirse en un centro de investigación y planeación estratégica; ser asesores en materia de planeación y fungir como formadores de ciudadanía.

A partir de esta experiencia se ha formado una decena más de Institutos en la región y se ha establecido una red entre ellos.

Consejo Metropolitano de Guadalajara

Desde 1989 funciona el Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara como una instancia de coordinación intergubernamental. Está integrado por ocho municipios, el Gobierno del estado de Jalisco y varias dependencias federales. Las tareas prioritarias que atiende son las de buscar fórmulas para operar y administrar con eficiencia los servicios públicos y acordar las formas más eficaces para ejecutar las obras de infraestructura intermunicipales de gran magnitud.

Desde 1997 opera un fondo metropolitano que se integra con aportaciones del estado y de los municipios, cuya proporcionalidad atiende a la población y a las participaciones del estado y de la federación a los ayuntamientos.

Nodo Regional de Ciudades Centro-Occidente

El Nodo Regional Centro-Occidente forma parte de la Red Mexicana de Ciudades y se constituye simultáneamente en el Consejo Consultivo de Gobiernos Locales que forman parte del Consejo Promotor del Plan de la Región Centro-Occidente. En el siguiente esquema se grafica esta interrelación del Nodo con ambas esferas de gestión.

En él confluyen las autoridades locales y los funcionarios responsables del desarrollo urbano y la protección del ambiente, los expertos que radican y laboran en las ciudades, los académicos que estudian los fenómenos socio espaciales y ambientales y forman a los nuevos especialistas y los actores económicos y en general todos los ciudadanos comprometidos con la sustentabilidad de sus ciudades.

Se trata de una red de política pública. Como tal Busca facilitar la coordinación entre las personas y organizaciones de nivel local involucradas en el impulso de un desarrollo urbano sustentable en la Región .

La interacción entre los miembros de la red tiene como objeto el intercambio o la suma de recursos, autoridad, información y conocimientos así como y la negociación de propósitos compartidos.

El Nodo Regional tiene como propósitos particulares difundir los resultados de la red nacional de ciudades hacia la sustentabilidad, constituir el foro consultivo de gobiernos locales del Plan de la Región Centro-Occidente, proponer y promover proyectos entre las ciudades, establecer relaciones con el exterior e intercambiar las experiencias entre las ciudades.

El Nodo se constituyó a partir de los centros promotores de León (Implan) y la Zona Conurbada de Guadalajara (Consejo Metropolitano)

A partir de estas instancias, el Consejo de autoridades de Desarrollo Urbano Territorial (CODUT) ha promovido las siguientes acciones:

Proyectos de corredores interurbanos y de conurbaciones interestatales

Bajo los auspicios del consejo de Desarrollo Urbano-Territorial y con el apoyo económico del Programa HABITAT de SEDESOL se desarrollan los siguiente proyectos interurbanos:

- Corredor de la Carretera 45
- Corredor de la carretera 57
- Programa de Conurbación La Barca-Briseñas
- Programa de Conurbación Manzanillo-Barra de Navidad
- Programa de Conurbación de Bahía de Banderas

El observatorio Urbano-regional

El Observatorio Urbano de la Región Centro Occidente, establecido en el 2004, es un esfuerzo para dar seguimiento, a la sistematización y análisis de la información generada en la región, al desarrollo de indicadores, a aportar elementos para el diseño y gestión de políticas públicas, y a la difusión de parámetros sobre calidad de vida y gestión urbana.

El objetivo es el de establecer un mecanismo de carácter regional, que en coordinación con la SEDESOL, las instituciones académicas, las autoridades estatales en materia de desarrollo urbano y los gobiernos de las ciudades de la Región Centro Occidente, permita poner en operación un sistema para la generación de información, para el análisis de indicadores y difusión de parámetros sobre la gestión y calidad de vida urbana y del sistema urbano regional.

Los módulos con los que se inició la instalación del OUR son:

- “Plataforma Urbano-Territorial”, que opera desde el Departamento del Hábitat del ITESO.
- “Plataforma Urbano-Social”, operada desde la Coordinación de Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad de Guanajuato.
- “Plataforma de Movilidad y Urbano-Ambiental”, a cargo de la Facultad del Hábitat de la Universidad Autónoma de San Luís Potosí.

En 2005 el INDESOL otorgó recursos del Programa de Coinversión Social a las instituciones educativas que postularon estas tres plataformas. Dichos recursos fueron complementarios a las aportaciones realizadas por las entidades que conforman el CODUT y permitieron el inicio de los trabajos del OUR desde septiembre de 2005.

Las principales funciones que realiza el OURCO son, por una parte, generar información propia de la región, obteniendo valor agregado a partir de los insumos generados por los Observatorios Urbanos Locales y las instituciones estatales de información y desarrollo. Por otra, el desarrollo de capacidades en la región a través de indicadores creados por el OURCO en complemento con los indicadores de la Red Nacional de Observatorios.

6. Reflexiones y propuestas sobre la gestión urbano-regional en el futuro próximo

El país ha iniciado recientemente una nueva administración federal. Concluyó un sexenio que tuvo como principales logros la estabilidad macroeconómica, el énfasis en el combate a la pobreza urbana y la descentralización de recursos hacia estados y municipios.

En materia de gestión territorial, sin embargo, todavía se tiene una asignatura pendiente. En cuanto a las expectativas para la promoción del desarrollo regional, éstas han quedado en gran medida frustradas por la oscilación errática de las políticas, los cambios burocráticos en la dependencia encargada del tema y sobretodo la extrema precariedad de los fondos destinados expresamente a los proyectos regionales.

Pero es en el manejo de las ciudades donde ha quedado un saldo más amplio. Ciertamente se ha atendido uno de los problemas centrales del país como es el de la pobreza urbana, pero a costa de desatender la política urbano-territorial.

En este nuevo sexenio se tienen expectativas sobre las reformas de las leyes federales de Planeación y de Presupuesto, que conducirían a:

- Elevar a rango de Ley el modelo de coordinación intergubernamental de las regiones, incluyendo a las regiones metropolitanas.
- Constituir una Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Regional y Metropolitano.
- Crear en cada una de las regiones y de las regiones metropolitanas un organismo descentralizado denominado Agencia de Desarrollo Regional.
- Elaborar un plan de desarrollo integral de cada mesorregión y región metropolitana, con visión de mediano y largo plazo, que se traducirá en un Acuerdo para el Desarrollo de la Mesorregión ó de la Región Metropolitana.
- Establecer una cartera de proyectos estratégicos para cada mesorregión y región metropolitana que tendrá prioridad en el presupuesto de las dependencias federales.
- Crear en cada región un Consejo Social para el Desarrollo integrado con representantes de los organismos sociales relacionados con el desarrollo regional.

Existen otras iniciativas no gubernamentales. Entre ellas destaca la integración de la Red Mexicana de Ciudades Hacia la Sustentabilidad.

En este contexto y a partir de la experiencia tenida en la gestión urbano-regional en el Centro-Occidente de México, se formulan las siguientes líneas de propuesta:

- Retomar la política territorial, pero no sobre las premisas anteriores, es decir, manteniendo el ámbito urbano y el regional, cada uno por cada lado, sino integrándolos a partir de la misma visión y gestión. En este sentido tiene valor la reubicación de la Unidad de Desarrollo Regional dentro de la dependencia encargada de la política urbana del país. Cabría señalar que solo falta integrar el ordenamiento territorial derivado del enfoque ambiental.
- Se requiere una nueva visión del ordenamiento territorial. La región hoy no puede observarse sólo como un territorio a ordenar, a través de planes de ordenación territoriales. El territorio regional no puede considerarse como un elemento pasivo sobre el que dibujar las infraestructuras, los servicios o el soporte sobre el que colorear los distintos usos deseables del suelo. La región es un activo de la economía, del bienestar social, de la sostenibilidad ambiental, y de la democracia; y, como tal, debe ponerse en valor, debe posicionarse en el futuro y, por tanto, conocer e interpretar el pasado con ojos de futuro, es decir, precisa una estrategia.

- Capitalizar e integrar las experiencias locales en las regiones, no borrarlas del mapa. No se debe cometer el mismo error de hace treinta años, cuando se diluyeron las iniciativas locales, como los consejos de colaboración del Estado de México o los sistemas de plusvalía en el estado de Jalisco.
- Consolidar y apoyar las redes de ciudades. La ciudad competitiva, en el sentido de competente propiamente dicho, en la era de la info-globalización es la “ciudad región,” o mejor dicho “las ciudades región”, es decir, las redes de ciudades y municipios que se configuran en el ámbito territorial de la región. Los actores de las cadenas productivas, de los “clusters”, de los sectores claves o emergentes de una economía local no se localizan de manera habitual en un solo municipio, o incluso metrópolis, sino que se localizan en ámbitos espaciales regionales. Una constelación de actores públicos y privados y de territorios a los que hay que dotar de una siempre renovada capacidad de organización y acción para producir riqueza.
- Impulsar la creación y operación de los Observatorios Urbano-Regionales como fórmula para servir de correa de transmisión entre los proyectos regionales y las ciudades y redes de actores locales.

Experiencia de sistema nacional de ciudades.

Transición política y gobernanza territorial en México

D. Alfonso Iracheta

Coordinador Nacional de la red de ciudades sustentables de México

1. La reforma del Estado Mexicano y el liberalismo económico

1.1. Nota crítica a la historia reciente

Desde la década de 1980 y enfáticamente a lo largo de la de 1990, aparece el Estado como el centro de la atención pública y como objeto de reflexión desde las organizaciones sociales, la academia, los partidos políticos y los propios círculos del poder mexicanos. A partir de la crisis estructural que enfrentó la Nación, la discusión en torno a una reforma del Estado se generalizó, particularmente desde el final de la década de 1980. Desde las oposiciones políticas, los planteamientos se orientaron a la sustentación de análisis y de propuestas dirigidos a una reforma profunda de todas las instituciones que conforman el Estado Mexicano.

Desde el gobierno, se asumió la necesidad de reformas, especialmente en lo relativo a las funciones y dimensiones del Estado, ubicándose estas posiciones en las corrientes internacionales dominadas por el “neoliberalismo” en la economía. Como consecuencia, el gobierno mexicano concentró grandes esfuerzos en la reestructuración de la economía, buscando ampliar la libertad del mercado y el desarrollo de la empresa privada y, teniendo este proceso como hilo conductor, se embarcó en una actividad dirigida a su propia recomposición, por medio de la cual se transformó de un Estado “obeso”, participativo y propietario, en otro “delgado” y privatizador.

Esta tendencia mundial ha tenido en México uno de los ejemplos más decididos, especialmente en lo relativo al retiro estatal de su participación como ente productivo, con excepción de algunas ramas de la economía consideradas estratégicas, como la generación de energía eléctrica y la producción de petróleo, mismas que a partir de la segunda mitad de la década de 1990, han sido sujetas de fuertes presiones, para abrirlas a la inversión privada. El primer gobierno federal emanado del Partido Acción Nacional, puso el tema en la palestra y desde entonces, se pretende que la privatización o incorporación de capital privado en estas industrias, sea una línea de acción prioritaria al inicio del siglo XXI.

La fuente de estas políticas, han sido las recurrentes crisis económicas, de principios

de la década de 1980, la primera y de finales de 1994, la segunda. Obligaron, por una parte, a la revisión del papel del Estado y por la otra, terminaron de abrir las puertas a los organismos financieros internacionales, a quienes las crisis les otorgaron elementos de fuerza para imponer sus políticas de desarrollo.

Buena parte de los países de América Latina, han enfrentado estas crisis, en momentos distintos a lo largo de las últimas décadas, y casi todos ellos, replantearon sus procesos de desarrollo, en una primera etapa, a partir de la aplicación explícita de modelos económicos basados en una visión ortodoxa del papel del mercado, que se caracterizan por el retiro del Estado en el control y apropiación de empresas ubicadas en diversas ramas de la economía; en una segunda etapa y como producto de los malos resultados de las políticas neoliberales, diversos países han abierto la puerta a la recuperación de propuestas políticas más progresistas, que se convirtieron en gobierno a partir del año 2000 aproximadamente.

Dos elementos facilitaron la inserción de los modelos neoliberales: El primero, la caída del sistema socialista y la ‘toma del poder’ por los EUA, que se tradujo en la imposición de un modelo económico-político, que se caracteriza por liberar a las economías nacionales de las ‘ataduras’ gubernamentales, hacer del libre comercio ley motiv de la política económica y acceder a los procesos de globalización económica comandados por las grandes corporaciones internacionales. El segundo, fue la generalización de la crítica al Estado propietario y productor, que surgió de su interior básicamente, retomando los reclamos históricos del sector privado. La simbiosis entre ambos actores sociales, planteó una nueva forma de desarrollo económico. El Estado entrega a los empresarios el control y la propiedad de empresas públicas y les cede los espacios de inversión en áreas –muchas estratégicas como transportes o infraestructuras- antes reservadas al sector público, creando una nueva legitimidad del gobierno en turno ante estos grupos de poder económico.

En este contexto, los gobiernos se han asumido incapaces de producir y subsidiar, argumentando que no es su campo y que incluso es políticamente incorrecto controlar empresas que no son estratégicas y que no son adecuadamente administradas, además de distraerlos de sus funciones centrales de gobierno.

Impulsar el mercado y privatizar, han sido las nuevas formas de hacer política y crear alianzas y son, asimismo, fuente de las nuevas contradicciones. Su aplicación se ha dado, no obstante que en muchos casos ha implicado olvidar los viejos esquemas del Estado productor-asistencialista, que le permitían regular coyunturalmente precios y oferta de bienes y servicios en favor de los desposeídos (subsidios).

Existe un amplio reconocimiento que muchas de estas acciones se cobijaron bajo esquemas políticos populistas, en la medida en que sin tocar la estructura de las

desigualdades, se aplicaban políticas económicas que reducían la presión social y, por otro lado, incrementaban el desorden económico en los sectores bajo control estatal. Una medida de esto es el uso político de empresas industriales, comerciales y de servicios, fuera de toda racionalidad económica y del contexto de la economía de mercado en que se ubican.

También se reconoce, después de más de dos décadas de política económica neoliberal y de alejamiento del Estado de muchas necesidades sociales, que se requiere recuperar la intervención pública para reducir las disparidades que provocan los mercados, especialmente en la distribución de la riqueza y las oportunidades de desarrollo. En la práctica, desde el inicio de la década de 1990, el Estado Mexicano reconoció implícitamente esto y creó programas asistencialistas que persisten después de 25 años, aunque solo atienden algunas de las consecuencias de la desigualdad y pobreza. Es decir, como un bumerang, lo que se rechazó al final de la década de 1970, se recuperó desde la de 1990 y más enfáticamente, a partir de 2000.

Entre otros elementos, bajo la política neoliberal se ha argumentado que en manos privadas, las actividades económicas –y muchas no económicas- serán más eficientes y su mayor rentabilidad generará más empleo, elevará los ingresos promedio de los trabajadores y permitirá localizar las inversiones en el territorio de manera más eficaz.

La realidad de su aplicación, a lo largo de dos décadas y media, muestra resultados muy contradictorios, que podrían llevar a la conclusión de que no lo ha logrado. Los requerimientos de empleo simplemente se acumulan y el empleo generado es 60 por ciento informal; la localización de las inversiones físicas (infraestructuras, equipamientos, viviendas, edificios, etcétera) sigue respondiendo a los intereses de los inversionistas y no a un proyecto de ordenación territorial.

Si los empresarios habían vivido bajo esquemas de protección, lo que políticamente fue una manera de compartir con el Estado la economía, hoy que el país se abrió al mundo, imponiendo a los grupos privados mayor competitividad, a cambio, el propio Estado asume corresponsablemente los riesgos, ofreciéndoles las condiciones políticas, económicas y jurídicas más adecuadas, para acelerar su inserción en los mercados internacionales y para mejorar sus ganancias en el mercado nacional.

La integración económica y política entre ambos actores sociales, es un hecho caracterizado por la claridad. El Estado no produce y deja a los empresarios que lo hagan. Y para ello, les crea las condiciones más favorables para la producción, ya que de no hacerlo tendería a fracasar el modelo emprendido por el propio Estado. Por ello, primero de manera implícita (1988-2000) y luego de manera explícita (2000-2006), el gobierno mexicano se asumió, como ‘un gobierno de empresarios para empresarios’ (Fox dixit). Ahora que acceden con mayor claridad a los espacios que el Estado había utilizado para

hacer política, como son diversas empresas y organizaciones públicas, pareciera ser que se liberaliza la tendencia para ampliar la ganancia privada.

El argumento ha sido desde el inicio de la década de 1980, que la apertura mundial facilitaría en México la implantación de precios internacionales por la presión de las importaciones. Pero esto ha tenido poco que ver con los pobres, ya que aunque alcanzara el país una estructura de precios competitiva a nivel internacional, el problema sigue siendo la sobre-explotación de la mano de obra, el ingreso castigado y la injusta distribución de la riqueza y, por ello, la incapacidad económica de los grupos con menor ingreso, para acceder a bienes y servicios, sean éstos nacionales o extranjeros.

Y esta mano de obra barata, sigue siendo uno de los elementos básicos para el nuevo modelo. Más capital extranjero vendría atraído por ella, más exportaciones saldrían, supliendo insuficiencias con bajos salarios. El ejemplo más claro ha sido la maquila, que se ha desarrollado de manera muy dinámica en la frontera norte, teniendo como características distintivas su intensidad en mano de obra, la preferencia por el trabajo femenino y la mínima incorporación de componentes nacionales en el proceso productivo.

La realidad del nuevo milenio sin embargo, tiende a cambiar las perspectivas que se tuvieron en los ochenta, ya que aquellos países que han ofrecido como elemento de atracción de inversión extranjera directa, el bajo precio de su mano de obra, cada vez atraen menos recursos, ya que las diferencias de salario entre las regiones y países del mundo tiende a reducirse (Orozco, 1994:5) . En efecto, las condiciones de competencia internacional han puesto al sector maquilador en situaciones críticas. No es extraño, por ello, que el empleo en dicho sector sea inestable, con tendencia a la baja y que, durante 6 años (2000-2006), del orden de 3 millones de mexicanos emigraron a Norte América, en busca de mejores oportunidades económicas que no encontraron en sus lugares de origen y tampoco en las grandes maquiladoras.

En consecuencia, la lucha por los mercados internacionales tiende a librarse más en los campos de la innovación científica y tecnológica, la calidad y la eficiencia, que en ventajas comparativas absolutas, como se asumió en el pasado reciente.

El modelo económico desarrollado en México desde la década de 1980, plantea una serie de interrogantes sobre el futuro de aquellas áreas y sectores del desarrollo social que históricamente fueron asumidos por el Estado, debido al desinterés de los agentes productivos para desarrollarlos por su baja rentabilidad o lentitud en la circulación de capital. Tal es el caso de la educación, la salud, la cultura y la vivienda para estratos de bajo ingreso, entre otros.

El alejamiento gubernamental de políticas de desarrollo social, ha tenido como consecuencia concreta, por una parte, la privatización de muchos servicios que el sector público ofrecía directamente, por medio de su venta o bien de su concesión a empresas. También, la reducción en la oferta de bienes o servicios, especialmente cuando el Estado asume la posición de gestor y promotor, más que oferente directo. Por la otra, el diseño y operación de programas asistencialistas que, sin comprometer cambio alguno, en las estructuras de distribución económica de la riqueza, atienden las consecuencias más visibles de la desigualdad y la pobreza.

1.2. ¿Hacia dónde dirigir la Reforma del Estado?

La crisis del modelo neoliberal en México, ha puesto en jaque los procesos políticos. Por ello, no sorprende que la sociedad urbana se esté despolitizando y esté convirtiendo los procesos electorales, en manifestaciones de una sociedad de consumo y no de una sociedad política, como se evidenció especialmente en los procesos políticos a partir de 2000. Aquí también radica la privatización, en el sentido adicional de acelerar la desintegración de proyectos sociales, en favor del materialismo e individualismo que exige una sociedad de consumidores. En este contexto, el nuevo Estado Mexicano ha quedado al descubierto:

En él reside una parte del poder, pero sólo una parte. El poder lo tiene también la empresa privada y no otros actores de la sociedad. Cuando se examina la política pública, en países como México, no se sabe bien dónde terminan las corporaciones y dónde comienza el gobierno, ya que ambos se han desdibujado. Por tanto, cuando se habla de iniciativa privada la definición es cada vez menos clara; lo que es claro, es la posibilidad de utilizar para provecho empresarial, los medios comunes de producción creados por el Estado. (Santos, 1988:54 op cit).

Desde las oposiciones políticas, el planteamiento central de la reforma del Estado, intenta un tono más político y se ha dirigido primero, hacia las bases jurídicas y las instituciones vinculadas con los procesos electorales principalmente, como producto de las experiencias derivadas de las elecciones nacionales de 1988 y posteriormente de 2000, que exacerbaban la crisis del sistema político y elevaron al primer plano la cuestión de la democracia, al permitir después de 71 años que un partido político diferente accediera al Poder Ejecutivo Federal.

Sin embargo, el relativo fracaso de la alternancia partidista, medido por el crecimiento de la inseguridad y violencia en el país, el estancamiento relativo de la economía, que obligó a la masiva emigración de mexicanos, principalmente a EUA, y en general, la apreciación de que el país no avanza (en educación, ciencia, salud, protección ambiental, ordenamiento territorial, etcétera), ha confirmado y también reorientado los planteamientos de reforma del Estado.

Si se agrega la crisis política derivada de las dudas que ha dejado la elección presidencial de 2006, el panorama mexicano es claramente crítico, exigiendo de acciones de fondo en prácticamente todas las áreas del desarrollo nacional.

Tanto la perspectiva oficial como la planteada por las oposiciones políticas, han dejado de lado la idea de una reforma integral del Estado. Las coyunturas se han impuesto y se ha evidenciado que no existen espacios ni condiciones para enfrentar una posible reforma generalizada del régimen político, ni siquiera cuando el poder ha pasado a una fuerza política distinta –el Partido Acción Nacional (PAN)- que se había distinguido históricamente, por su independencia del poder dominado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El país no ha operado así. La institucionalización del gobierno a lo largo del siglo fue un producto incrementalista y gradualista que permitió al régimen ofrecer siempre algo a la sociedad y mantener la estabilidad y la paz social.

Sin embargo, el propio régimen agotó sus ofertas y algunas otras no las cumplió a cabalidad, especialmente el rescate de los pobres y el respeto al estado de derecho y por ello, a lo largo de las últimas dos décadas, se hizo evidente la limitación del sistema político para su recomposición profunda y en consecuencia se ha acelerado la necesidad de una reforma integral.

Dicha reforma debiera partir del reconocimiento que diversos conceptos, procedimientos y formas de hacer política –en todos los partidos- cayeron en la obsolescencia y en muchos casos en contradicción con los hechos y aspiraciones sociales, independientemente de la alternancia en el poder.

Los grandes conceptos trasladados del movimiento revolucionario de principios de siglo, fueron declarados oficialmente fuera de contexto y en consecuencia, abandonados por el gobierno. La “reforma de la Revolución” se asumió coyunturalmente como paradigma de la transformación de la economía y su consecuente reforma del Estado. Posteriormente, el ‘gobierno del cambio’, mostró en los hechos que todo había cambiado para no cambiar, dejando a la sociedad mexicana sumida en una especie de ‘gatopardismo’, del que no se aprecia salida.

La profundidad de los cambios económicos y las exigencias sociales de los cambios políticos evidenciaron otras obsolescencias, como la centralización y concentración del poder en el presidente de la República, con sus secuelas y réplicas en el resto de la estructura de poder nacional, especialmente en los gobiernos de las entidades federativas.

La necesidad de un gobierno con un ejecutivo fuerte fue trastocada a lo largo de décadas, llevando a excesos los niveles de concentración de poder. El problema no ha sido sólo el

llamado “presidencialismo”, sino la configuración de una forma de hacer política en México que se fundamenta en pequeños “presidencialismos” por doquier, ya sea en los niveles de gobierno estatal y municipal, o en los otros poderes, legislativo y judicial, o incluso en las altas esferas ejecutivas de empresas e instituciones públicas y privadas.

Quienes los encabezan, actúan teniendo mucho más poder que sus estructuras formales, sean éstas ejecutivas o colegiadas y con enfoques esencialmente patrimonialistas, en el sentido planteado por Octavio Paz , de asumir la cosa pública como patrimonio privado.

Sin duda que México requiere de un poder ejecutivo fuerte, pero sujeto a una división de poderes efectiva que lo modere y lo legitime permanentemente; de igual manera, el sistema político exige reglas que garanticen el respeto a los congresos locales, a los cabildos o a los órganos colegiados de gobierno, especialmente en cuanto a sus capacidades fiscalizadoras y de contrapeso político. Finalmente, exige de la concurrencia corresponsable de la sociedad y de visiones más integradas y de largo plazo, que permitan a la sociedad y su gobierno, diseñar un ‘proyecto de nación’.

La reforma del Estado exige también revisar los conceptos esenciales del progreso y el desarrollo. El discurso político y la acción gubernamental, en relación con el progreso social y el desarrollo, enfrentan dos problemas fundamentales:

Por una parte, los problemas de marginación y pobreza, el desequilibrio entre entidades y municipios, y la excesiva centralización, entre otros, darían la impresión que se han convertido en males permanentes, ante los cuales las políticas gubernamentales pareciera que han llegado a límites, más allá de los cuales se requieren nuevos conceptos y formas para resolverlos. Las presiones sociales que generan, son el producto del convencimiento generalizado de que se requieren cambios fundamentales en las instituciones sociales y gubernamentales que constituyen el régimen político.

Por la otra, las nuevas políticas de desarrollo, dependen estructuralmente del modelo económico y en consecuencia se enfocan hacia objetivos tales como la competitividad y eficiencia económicas o la productividad laboral, las que sin lugar a dudas, siendo esenciales en el proceso de modernización de la economía, se han sobrepuesto en los hechos a la equidad, la justicia social, la solidaridad y la sustentabilidad ambiental, como reclamos históricos de gran parte de la sociedad mexicana.

Finalmente, la reforma del Estado como exigencia social, debe asumir en México características que se podrían conceptualizar en lo siguiente:

- El Estado no es más el gran actor ni mucho menos el único con capacidad de transformar la sociedad. El crecimiento de las organizaciones sociales y su ascendente

papel en los procesos socio-políticos, muestran la necesidad de renovar el papel del gobierno como un agente social más, si bien importante, pero no omnipotente, responsable de entregar cuentas de sus actos y ser eficiente en el cumplimiento de su papel. Representa el ingreso a una gobernanza democrática que, además, deberá sustentarse en las bases territoriales de la población.

- El Estado requiere de nuevos paradigmas. La revisión de los conceptos esenciales que fundamentan su razón de ser, su estructura y su funcionamiento, permitirá “descubrir” la obsolescencia de muchos que ya no responden a lo que la sociedad mexicana necesita. Las preguntas esenciales deberán volver a lo básico: al ser humano como individuo y como miembro de una comunidad y un territorio, que son la esencia del ser y hacer del Estado; deberán volver también, a los conceptos fundamentales que orientan las acciones de todo el conglomerado social; al progreso y desarrollo redistributivo, a la soberanía para decidir dentro de un mundo global, al carácter de la República representativa, democrática y federal.
- México necesita un nuevo pacto social que transforme de raíz estructuras y formas de acción. Un nuevo sistema de seguridad ciudadana y procuración de justicia; la recomposición del sistema de partidos políticos y la consolidación de los procesos electorales; la reestructuración del pacto federal y la descentralización fundadas en el traslado de poder, funciones públicas y recursos a los niveles estatal y municipal de gobierno; la reevaluación de la democracia como acuerdo básico de respeto y tolerancia a diferentes posiciones políticas, sociales, culturales, raciales, religiosas, etc.
- La Nación mexicana debe definir bajo criterios democráticos el camino para su desarrollo. Ya no caben modelos ortodoxos que sólo atienden tendencias y presiones internacionales de la economía o aquellos que tienen como objetivo hacer un “pastel” para luego repartirlo. Décadas de crecimiento económico, con todas sus bondades, no han logrado repartir el ingreso en la proporción que se esperaría de un “capitalismo moral”. El modelo mexicano de desarrollo, requiere atender las necesidades de la población mayoritaria que vive en la pobreza, haciendo de la educación y el empleo sus motores.

De persistir las políticas de concentración de la riqueza y alejamiento socioeconómico y cultural entre los propietarios del capital y grupos medios altos, frente a las clases medias proletarizadas, los obreros, los desempleados, los campesinos y los indígenas, seguirá creciendo el riesgo de confrontación entre los varios Méxicos: el de los que poseen y se localizan en el circuito moderno de la economía y el de los desposeídos, que sobreviven de actividades tradicionales y de muy baja productividad que día a día, se aglomeran de manera creciente en las ciudades, ante la descomposición del medio rural.

2. La lucha por la democracia (1980-2006)

Desde la década de 1980, se han intensificado en México los debates en torno a grandes temas nacionales, entre los que destacan la democracia y el problema de la ciudad de México, como referente de la crisis territorial / ambiental del país, además de las permanentes discusiones relativas al modelo económico en que se ha embarcado el país a partir del inicio de los ochenta.

Académicos, escritores, periodistas y políticos, han puesto al país a debate y por primera vez en la historia política nacional, los políticos se han puesto a debatir entre ellos. Pareciera que en efecto, México enfrenta un cambio histórico que impacta su estructura y exige definiciones más allá de las que tradicionalmente los núcleos de poder han podido ofrecer.

Se está en busca del cambio, de la modernización, y aunque no existe suficiente claridad en los conceptos y mucho menos acuerdo, las evidencias muestran que este país es distinto al que se tenía al principio de la década de 1990.

Al igual que otros países, especialmente del este europeo, México alcanzó límites más allá de los cuales sólo quedaban dos caminos: la profundización de la crisis estructural de la vida nacional o la creación de nuevos espacios que sienten las bases de un cambio, de un nuevo rumbo, más acorde con la realidad mundial y con las exigencias acumuladas por la nación.

El producto, todavía incierto, del devenir nacional muestra indicios contradictorios de vitalidad y anquilosamiento, de cambio real y de aquél que se hace para que nada cambie, de discursos innovadores y de hechos que los contradicen.

En suma, el país ha ingresado a la frontera entre dos grandes momentos de su historia contemporánea: uno tradicional, caracterizado por un modelo desgastado en lo político y otro, que ofreciendo la promesa del cambio y la transformación, no muestran todavía las orientaciones a seguir. Lo que parece estar claro es que no hay vuelta atrás, puesto que los esquemas se están derrumbando y probablemente los que aspiran a la permanencia del status quo sean los verdaderos perdedores, porque más desigualdad socio-económica, deterioro ambiental y desorden territorial, no lleva más que a creciente ingobernabilidad.

El impacto que este proceso está teniendo en la configuración territorial del país es igualmente contradictorio y obliga a crear nuevas utopías y visiones, cuya realización depende más que nunca del resultado de las confrontaciones políticas y la emergencia de nuevas fórmulas más cercanas a la gobernanza y alejadas del autoritarismo.

¿Por qué la democracia y la ciudad de México se han ubicado en el núcleo de los debates y confrontaciones? y ¿Por qué consideramos que de su evolución se desprenden impactos importantes en la estructura territorial del país y de sus regiones?

El tema de la democracia es el que presenta no sólo el mayor debate, sino también signos de un cambio más profundo. La lucha por una democracia real y efectiva en todos los ámbitos de la vida nacional aparece como una lucha, todavía sesgada, hacia el respeto por el voto y la instauración de un régimen político pluripartidista, en el que impere la legalidad y desaparezca el abuso.

Esta focalización en los procesos electorales es lógica, en la medida que ha sido en este campo en el que se ha evidenciado de manera clara la crisis política y el deterioro en la credibilidad del sistema de partidos y en el propio régimen político. Independientemente de los avances por construir un país civilizado (tal y como se entiende este concepto en el desarrollo capitalista del presente siglo), que en algunos campos son innegables, también es cierto que en muchos casos, los costos sociales y políticos para lograrlos superan a los beneficios.

Evaluaciones de esta naturaleza han abierto el abanico político del país, al grado que la alternancia en el poder y el pluripartidismo, son fenómenos presentes en la realidad actual. Las evidencias de esta situación si bien aparecen en 1988, es durante los noventa que se inició su materialización: El acceso al poder ejecutivo de entidades federativas por parte de las oposiciones; la mayor presencia de la oposición en general en el poder legislativo federal y estatales y, especialmente, el acceso a la presidencia de la República por un partido distinto al PRI. La confrontación política menos desequilibrada entre varios partidos nacionales, deja clara la posibilidad real de una transformación en el panorama político del país, con la emergencia de alternativas hasta hace pocos años casi inimaginables. Un primer caso ha sido la toma del poder por la derecha y, por otro lado, la fuerza y capacidad de convocatoria mostrada por la izquierda moderada, durante las elecciones presidenciales de 2006.

Las luchas políticas desatadas desde el final de la década de 1980 hasta las elecciones de 2006, adquirieron más fuerza y equilibrio entre las posiciones contendientes, destacando algunos rasgos:

- El primero, fue el surgimiento de políticos “carismáticos”. En primer lugar, al inicio de la década de 1990, fueron Carlos Salinas de Gortari y por otra parte, Cuauhtémoc Cárdenas, hijo del último presidente que podría considerarse realmente carismático en la historia del Partido Revolucionario Institucional. Al inicio del tercer milenio, Vicente Fox, representando a la derecha tradicional y la ultraderecha y Andrés Manuel López Obrador a la izquierda moderada. Las consecuencias de la política carismática que se ha desarrollado en torno a estos personajes es variada: En primer lugar, a

lo largo del periodo gubernamental del presidente Salinas (1988-1994), destaca la pérdida de banderas partidistas en favor de estas personalidades, tal y como se mostró por el repunte en la popularidad que tuvieron entonces, inversamente proporcional a la de los partidos a que pertenecen. La culminación de esta tendencia al final de los noventa, ocurre con la elección presidencial de Vicente Fox del Partido Acción Nacional, bajo la bandera del cambio. La concentración de poder del “Foxismo” frente al partido que lo apoyó, fue una confirmación de esta pérdida de poder de los partidos, a favor de una personalidad carismática. Finalmente, desde su toma de posesión como jefe de gobierno del Distrito Federal y luego como candidato de la izquierda moderada a la presidencia de la República, López Obrador mostró la capacidad del personaje para alcanzar la máxima magistratura y la baja capacidad de su partido para lograrlo. La consecuencia de estos procesos, ha sido además, la descomposición de la política partidista, al grado de perder buena parte de su legitimidad ante los ciudadanos. También, por el lado de los carismáticos, se debe reconocer que han carecido de bases sociales organizadas, capaces de estructurar y defender un proyecto político de largo plazo y con la capacidad de organización para gobernar. Han sido coyunturales, lejanas –si no claramente divergentes- del partido que los postuló y concentradas en el hombre y no en el proyecto.

- El segundo, fue el ingreso del PRI a una contienda política más equilibrada, que lo llevó a replantear su modelo y estructura, difundiendo una imagen de cambio, dentro de un contexto de creciente incertidumbre y carente de los elementos que permitieran vislumbrarlo como real. Las evidencias más claras de ello, se dieron a lo largo de la campaña política de 1994 en pos de la presidencia de la República y la renovación del Congreso Nacional; posteriormente, en la campaña de 2000 y más grave aún en la de 2006, en la que se hizo evidente la crisis de credibilidad de este partido.
- El tercero, se refiere a la ganancia real de posiciones que han tenido el PAN (derecha formal) y el PRD (izquierda formal) en municipios, estados y el gobierno federal y el creciente costo que ha significado para todos los partidos en el poder, sostenerse en diversas regiones del país. Esta alternancia efectiva, ha confirmado el predominio de gobiernos divididos, en los que no tiene mayoría ningún partido, o si la tiene en un poder, no así en otro. Las cualidades y características que requieren las organizaciones políticas y los políticos, para hacer avanzar al país, no obstante esta circunstancia, simplemente no están, ni en el gobierno federal, ni en las entidades federativas. Es el costo que tiene que pagar una sociedad política que no logró madurar, porque hizo de los partidos políticos franquicias para distribuir y pagar favores y apoyos políticos y no formó a políticos a partir de proyectos de Nación.
- Finalmente, la incorporación creciente de grupos sociales organizados y ciudadanos en los procesos político-electorales, creando nuevos espacios de participación y gestión de la política en el país. Es el surgimiento de procesos de gobernanza, es decir, de intervención organizada y más corresponsable de la sociedad –por medio de

sus organizaciones- en la ‘cosa pública’, ocupando espacios que ha dejado el Estado y conformándose en un verdadero ‘tercer sector’ –además del político y el económico- que opina, participa, exige y propone, nuevos caminos de política pública.

A estos procesos de carácter político, debe agregarse la disrupción de la paz social después de 25 años de relativa tranquilidad en el país, con el alzamiento indígena de Chiapas a partir del inicio de 1994 y las amenazas de otros levantamientos en diversas áreas indígenas y campesinas de México (como es el caso, entre otros, de Oaxaca en 2006), cuyas consecuencias inmediatas no sólo fueron el “redescubrimiento” de la miseria indígena y campesina en el país, con los consecuentes impactos en la conciencia política nacional y en las acciones públicas para inyectar recursos en las regiones más contestatarias, aunque su materialización en políticas públicas, apenas alcanzó la creación de programas asistencialistas, desde Solidaridad en la década de 1990, hasta Oportunidades en los gobiernos del Partido Acción Nacional de 2000 en adelante.

El repunte de la crisis al inicio del gobierno de Ernesto Zedillo (1994), evidenció no sólo la profundidad de la ruptura política en el país, acelerada por diversos magnicidios, sino la fragilidad del modelo económico neoliberal, que puso nuevamente en el primer plano la pérdida creciente de credibilidad social en el gobierno y el partido en el poder, y también la carencia de líderes políticos capaces de recuperar la cultura mexicana, como base para una recomposición de la política y la economía, que volteen más hacia adentro que hacia el norte.

La generalización y profundidad de esta crisis al inicio del siglo XXI, no obstante los éxitos macroeconómicos logrados por el gobierno de Zedillo al controlarla, mostraron la incapacidad del sistema para renovar y cumplir las políticas sociales que le dieron fuerza por más de siete décadas, lo que culminó con la caída del régimen del PRI y la asunción de la derecha formal al poder. Debe notarse, que prácticamente no ha existido diferencia alguna, entre las políticas fundamentales –macro-economía, política social- desarrolladas por los gobiernos del PRI y del PAN, confirmando la tendencia de la política mexicana por el liberalismo en economía –la dictadura del mercado- y el desinterés por las causas económico-políticas de la desigualdad y la pobreza.

3. Los impactos en la configuración territorial de México

3.1. Los grandes impactos territoriales

El proceso brevemente reseñado, plantea importantes hipótesis relacionadas con la configuración territorial de México:

Por una parte, es claro que la excesiva concentración de población, actividades

económicas y poder en el centro del país, es producto directo de una inercia histórica, favorecida por el modelo político post-revolucionario. El poder se concentra en el líder del Poder Ejecutivo y se localiza en la Ciudad de México.

La preeminencia del ejecutivo federal (presidencialismo) por encima de los demás poderes nacionales y sobre los otros dos ámbitos de gobierno -estatal y municipal-, tuvo hasta el inicio del siglo XXI, como producto más visible, una dependencia muy alta en lo político y económico, hacia las determinaciones que emanaban de la presidencia de la República.

Ya sea que se viere por la selección de aspirantes a cargos de elección popular o por la forma en que se distribuían y controlaban los recursos públicos para desarrollar la infraestructura productiva y social, destacaba el predominio de la verticalidad en las decisiones y la reducción en la autonomía y margen de maniobra de los grupos políticos de base local.

A partir de la caída del PRI y la asunción de la derecha, la estructura y organización formal del Estado Mexicano no cambió, pero sí la distribución del poder. Manteniéndose el régimen presidencialista, un presidente débil, alejado del partido que lo postuló y sin proyecto político, puso en jaque el sistema. Los espacios que abandonó el Poder Ejecutivo Federal a partir de 2000, fueron llenados, sin acuerdo político previo, por la Cámara de Diputados y por los gobiernos estatales, provocando un nuevo desorden. Los diputados con la fuerza política real para decidir y sin la capacidad de proponer y menos de acordar entre las fracciones partidistas. Los gobernadores, liberados del control federal, se convirtieron, en su gran mayoría, en caciques, aumentando su control y usando de manera más abierta los recursos públicos a favor de los grupos que los apoyan.

Lo que destaca de ambos es, por una parte, la ausencia de un proyecto de Nación y por ende, la falta de congruencia que exige su aplicación y defensa y, por la otra, la profundización de los gobiernos divididos, no solo en el sentido estrictamente de reparto del poder formal entre formaciones político-partidistas, sino la baja capacidad de alcanzar acuerdos sustantivos, persistiendo la tendencia a que cada ámbito de gobierno y cada Poder –especialmente el Ejecutivo y el Legislativo- actúen de manera independiente, hasta donde los otros se los permiten, con lo cual, se hace prácticamente imposible acordar una política y una estrategia de desarrollo, integral y para el largo plazo.

Las repercusiones de estos procesos en el territorio nacional, resultan negativos para las regiones y las ciudades, porque persiste un gobierno nacional, cada vez con menos fuerza, que intenta orientar el papel que deben jugar estas, en el sostenimiento del pacto federal, sin aportarles los recursos, ni descentralizando poder y capacidad de decisión suficientes, con lo cual, crece la incertidumbre por falta de políticas congruentes para el desarrollo nacional y se reduce la eficacia en las políticas públicas federales.

La evidencia más contundente de esta afirmación, es la ausencia de una política de desarrollo para las regiones y más grave aún, para las más urbanizadas, quedando en manos de los diferentes mercados o en manos de gobiernos estatales, la promoción de proyectos e inversiones de muy alto impacto, que carecen de visión integrada de desarrollo y de la dimensión territorial / ambiental.

3.2. Los problemas de las grandes conurbaciones

Hoy, las grandes metrópolis del mundo subdesarrollado, y entre ellas la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), son espacios de segregación más que de interacción y desarrollo. La fragmentación metropolitana a nivel espacial y social, nos habla de un conglomerado heterogéneo de ciudades, pueblos y barrios, donde se aprecian varios fenómenos críticos:

Uno de ellos, es la baja movilidad de buena parte de su población por la ausencia de transporte público adecuado y suficiente o por los altos costos que involucra, lo que obliga a los pobres de la ciudad a resolver sus necesidades económicas, a través de actividades locales o cercanas a su barrio de residencia en condiciones por demás deplorables, además de acelerar la tendencia al abandono de estudios por parte de los jóvenes.

En México, el costo relativamente bajo de algunos transportes, facilita cierta movilidad; sin embargo, la desintegración de los sistemas y la preeminencia del transporte individual, terminan por hacer demasiado tortuosos y lentos los trayectos y, en muchos casos, altamente costosos, debido a los transbordos y a la necesidad de acudir al centro metropolitano para trabajar o a distritos industriales alejados de los habitacionales. Si se considera que ingresan al país anualmente, del orden de un millón de nuevos vehículos, con tasas de crecimiento que rebasan con mucho a las demográficas y de crecimiento de la economía y que se carece de políticas de transporte público masivo, es claro que el México urbano se está dirigiendo a la inmovilidad en la mayor parte de sus aglomeraciones.

Una segunda cuestión, es el empleo y los recursos que tienen los pobres de la metrópolis para trabajar y producir. Para una gran parte de la población metropolitana, no existe el empleo en el concepto europeo del término, es decir, asociado a una serie de garantías y beneficios, sino sólo el trabajo informal –en buena medida autoempleo- con alta inseguridad, baja productividad e ingreso y carencia de garantías suficientes en cuanto a estabilidad. Como afirma Santos (1988:54):

... no se puede afirmar que el trabajo es más abundante que el capital (...) el capital es un recurso escaso únicamente para los pobres y los pequeños empresarios. El capital es un recurso fácil de obtener. Los grandes empresarios y los grandes terratenientes consiguen del Estado, a muy bajo interés, los capitales que necesitan para transformar el territorio (Santos, 1988:54)

La crisis generalizada de la micro y pequeña industria en México, así como la financiera de los pequeños propietarios del campo -manifestada por el fenómeno del vencimiento masivo de carteras de crédito y el abandono de actividades agropecuarias- y la promoción y apoyo gubernamentales, para conformar en pocos años, grandes grupos empresariales con capacidad de acumulación a niveles internacionales, son consecuencias de lo anterior.

Ante estas condiciones sociales, la eventual privatización de los servicios y equipamientos de las ciudades y metrópolis y la tendencia a la desaparición de la concurrencia económica en favor de la corporativización de grupos empresariales, son elementos que han puesto en riesgo a los grupos sociales más necesitados, generando nuevas disparidades y desigualdades espaciales y sociales, que se manifiestan de manera muy extendida, en las políticas habitacionales, no obstante el gran esfuerzo por generar millones de créditos hipotecarios y nuevas viviendas en todas las ciudades del país.

Se está produciendo lo que Milton Santos denominó la ciudadanía mutilada, no sólo en el sentido de pérdida real de derechos ciudadanos a la vivienda, la alimentación, la salud y la seguridad, sino por el trastocamiento de los valores humanos más elementales.

Los grupos sociales medio-altos y altos, se han convertido en buscadores de privilegios y no de derechos y, por ello, carecen de motivación para luchar por los derechos de los demás. Estas clases sociales, especialmente en las grandes metrópolis, parece que se hubieran transformado en “consumidores perfectos” y no en ciudadanos. En este contexto, la publicidad y los medios masivos de comunicación, especialmente electrónicos, son los nuevos conductores del desarrollo social bajo la protección estatal.

Los grupos más pobres, por su parte, siguen creciendo a tasas superiores que los grupos de medio y alto ingreso, y se concentran de manera creciente en las ciudades. Si el mercado inmobiliario llamado formal y las políticas estatales, no les ofrecen un solo producto habitacional, sea un lote para vivienda con los servicios mínimos o una vivienda por sencilla que sea, tienen que asentarse donde la sociedad les deja espacio –lugares que no tienen atractivo para los mercados inmobiliarios- ocupando sitios con todo tipo de problemas físico-ambientales, de manera ilegal o informal y particularmente precaria y descapitalizada.

Con ello, se profundiza la fractura socio-espacial en la ciudad mexicana, porque prácticamente todas –del orden de 365 ciudades que conforman el Sistema Urbano Nacional- tienen periferias pobres con estas características.

4. Centralización territorial del poder

La acción del Estado Mexicano, ha acelerado diversas contradicciones del modelo de desarrollo nacional, entre las que es necesario destacar, la agudización de la problemática urbana-metropolitana, especialmente en el caso del Valle de México, al grado de hacer evidente la crisis territorial / ambiental que enfrenta México.

4.1. La democracia en la capital nacional

En el Distrito Federal, sede de la capital nacional, ha destacado la efervescencia política, al ponerse en discusión el régimen político y la elección directa de sus autoridades. Los avances en torno a este proceso, muestran la conformación de un régimen intermedio en el que se amplían las atribuciones legislativas de la Asamblea de Representantes para normar el desarrollo del Distrito Federal y en consecuencia la fracción de la metrópolis contenida en él, creándose las condiciones para una reestructuración política y administrativa de esta entidad, por la vía de la elección de consejeros ciudadanos y para la elección de sus autoridades, transformando la Regencia del Departamento por una Jefatura de Gobierno.

A la mitad de la década de 2000, ésta reforma política está incompleta, ya que nunca se formuló de manera integral y durante casi dos décadas, las decisiones se han limitado a pequeños cambios. Como se menciona en un texto realizado por el Fideicomiso de Estudios Estratégicos para la Ciudad de México:

... “Las reformas a la Constitución y al Estatuto de Gobierno aprobadas en 1993/1994, 1997 y 1999, a pesar de los innegables avances democráticos que representaron, no tuvieron el alcance necesario para otorgar a los ciudadanos del D.F. todos los derechos políticos de que disfrutaban los demás mexicanos, ni para homologar el régimen político de la capital de México al de las demás entidades federativas, ni para garantizar a sus ciudadanos e instituciones el ejercicio pleno de la soberanía popular. Al menos parcialmente, el D.F. sigue estando sometido, en su forma de gobierno, al “estatuto de excepción” que se le aplicó desde 1928; y siguen sin resolverse plenamente cuatro de los problemas sustantivos planteados por el Congreso Constituyente de 1824: la nueva localización territorial de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación; en su defecto, la delimitación precisa del territorio de la ciudad de México donde se asientan, en la medida que la delimitación del D.F. lo supera ampliamente; la creación del “Estado del Valle de México o de Anáhuac”, prevista desde entonces, y las formas de participación democrática plena de sus ciudadanos”.

En la práctica de la política, se ha considerado que el peso de esta entidad en el contexto nacional, como asiento de los poderes federales y como centro socioeconómico y cultural, no permite poner en riesgo su estabilidad con una transformación de fondo de sus estructuras.

De ahí que la recomposición de la democracia en México, tenga contradictoriamente su último bastión de resistencia, precisamente en el Distrito Federal, encontrándose el país en una especie de transición política que seguramente se acelerará conforme avance la reestructuración y modernización de la economía.

4.2. Metrópoli y centralización

Uno de los temas centrales del desarrollo reciente de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), es la tendencia contradictoria hacia la centralización del poder en su territorio, no obstante que no es más el único y gran imán para los migrantes y para las industrias y, no obstante, que los cambios políticos en el país, han permitido el resurgimiento de poderes políticos locales, especialmente estatales.

La hipótesis más aceptable, es que los procesos de globalización de mercados, exigen la concentración de economías y facilidades que sólo esta gran metrópoli puede ofrecer en el contexto nacional. Centralización del poder político asociado a las grandes decisiones de desarrollo; centralización de las élites económicas y culturales, de las actividades educativas y de investigación, de las instituciones financieras y de comercio internacional. Todo esto ya está ubicado en la gran ciudad de México y es probable que seguirá reforzándose este papel.

La ZMVM, anuda los principales hilos de la política y la economía, convirtiéndose en el lugar de las relaciones políticas y diplomáticas con el resto del orbe; por ello, es también el centro de los movimientos sociales reivindicativos que provienen de todo México.

Lo que concluye De Mattos respecto del fenómeno de hiper-concentración de sedes corporativas centrales de grandes empresas en el Área Metropolitana de Santiago en Chile, resulta válido para la capital nacional de México:

...“es aquí donde se desarrollan...(las)...funciones de dirección general, planificación y control y, por lo tanto, donde se sitúa el comando de la gestión y coordinación del proceso de acumulación y de las principales funciones de enlace y articulación de la economía nacional con la global” (1998:60).

La ZMVM, reúne características estructurales y ventajas comparativas que la colocan como el mayor centro del sistema urbano nacional, de la economía interna de México y las relaciones internacionales: Es la mayor concentración industrial, comercial y económica de México, no obstante que la participación de su industria, sobre todo la del Distrito Federal, en las exportaciones, es bastante menor a la que ostenta el total de la industria nacional, lo que indica...

...“un límite importante en su ubicación y papel en la economía abierta. Los más

importantes flujos de capital nacional e internacional circulan por su sector financiero y bancario, incluida la Bolsa de Valores, una de las tres más importantes de América Latina; aunque esos flujos no se manifiestan en su microeconomía. Concentra las sedes de más de la mitad de las 500 mayores empresas radicadas en México, en particular las transnacionales; pero las (fábricas) que las forman pueden ubicarse en cualquier parte del país y llevar a cabo allí su derrama económica directa” (Fideicomiso...op cit., p. 36).

Concentra también la mayor parte de las sedes de corporativos nacionales, además de las casas matrices de 2 empresas transnacionales de entre las 500 más importantes del mundo. Considérese en este sentido, que Río de Janeiro es sede de una y São Paulo y Buenos Aires de ninguna y que Tokio y Osaka concentran 132, Nueva York 22, Seúl 6 y Los Ángeles 2 (Iracheta, J., 1999, 105) .

Su mercado interno es el mayor y de más alto ingreso de México, siendo el principal destino, aunque decreciente, del mercado de importaciones, lo que da lugar a un déficit de la balanza comercial externa de la metrópoli.

“Es nodo dominante y de transferencia del sistema de comunicaciones y transportes; pero ello significa la saturación de su infraestructura y altos niveles de contaminación de su cuenca atmosférica. Tiene la mayor densidad de usuarios y equipos de cómputo del país” (Fideicomiso.. op cit, 36).

La razón de estos procesos de concentración, debe buscarse primordialmente en la instauración de políticas y estrategias de supervivencia empresarial, frente a los embates de la competencia descarnada y abierta, entre empresas, ciudades, naciones y bloques macro regionales; también se explica por la necesidad de estrategias más eficientes para generar externalidades y economías positivas, tanto para cada empresa, como para el conjunto metropolitano.

Por ello la tendencia a la concentración y centralización de los servicios en grandes ciudades es claramente observable en todas las grandes metrópolis donde los procesos de terciarización han avanzado.

Si se considera que la megalópolis del centro de México, que integra, además de la ZMVM, otras metrópolis regionales (ver mapa 1), ha elevado el grado de aglomeración, así como el efecto difusor de las ventajas comparativas hacia el conjunto, ampliando las posibilidades de localización de las inversiones, podría suponerse que es una ciudad global, lo que sin embargo, no se sostiene cuando se analiza el área de influencia internacional de la metrópolis, por una parte, y las contra-tendencias convertidas en desventajas comparativas, por la otra.

En el primer caso, por el análisis de los flujos internacionales de personas y mercancías que tienen origen y destino en la ZMVM, es decir en el aeropuerto internacional de la ciudad de México (AICM), es claro que sus relaciones con el resto del mundo, medidas por estos flujos, tienden a concentrarse fuertemente con los Estados Unidos, lo que hace evidente la importante interdependencia entre ambas naciones y las limitadas relaciones de México con el resto de las regiones y naciones del orbe.

En el segundo caso, las desventajas comparativas en la ZMVM, tienen dos grandes vertientes de análisis.

La primera, corresponde a las relaciones institucionales entre el Distrito Federal y el Estado de México, durante las últimas tres décadas, para enfrentar el fenómeno socio-espacial que les es común. Son una evidencia del centralismo y la soberanía estatal; del encuentro y el desencuentro; de la voluntad política para cooperar y el aislamiento de las determinaciones centralizadas; de la planeación institucional y la decisión personal. En síntesis, son el reflejo de la política mexicana y de la propia estructura socio-espacial de la ZMVM, ambas caracterizadas por la contradicción. Los problemas propios de ambas entidades, se han ido agudizando y haciendo más complejos, como producto del fenómeno de conurbación. Es claro que dicho fenómeno fue auspiciado por los gobiernos de las dos demarcaciones y por ello, no puede considerarse que una “afectó” a la otra.

La baja voluntad política para enfrentar las diferencias y problemas en la ZMVM, desde ambas entidades y desde el gobierno nacional, han creado condiciones de desarrollo metropolitano sumamente diferenciadas, siendo muy evidente la menor capacidad del Estado de México para enfrentar los problemas y necesidades de la urbanización acelerada.

Resulta sorprendente que durante más de cinco décadas, se hayan asentado población y actividades económicas en la ZMVM bajo condiciones sumamente desordenadas, creando, en buena parte de los municipios conurbados, un patrón de ocupación regresivo en todos los aspectos del bienestar social y sustentabilidad ambiental, y que no existan condiciones políticas para enfrentar el fenómeno como un asunto estratégico nacional y estatal.

El fenómeno continúa bajo los mismos patrones de configuración, ocupando cerros, barrancas, lechos de lagos y ríos, espacios agrícolas; siguiendo los mismos procedimientos y métodos observados desde la década de 1950, ya sea por medio de invasiones de terrenos, provocadas o auspiciadas por partidos políticos, personeros y funcionarios públicos; ventas irregulares o ilegales de todo tipo de terrenos (actualmente dominantes), sin el respeto mínimo que exigiría el asentamiento humano, y con una especulación en el mercado de suelo y edificios prácticamente ilimitada, ya que muy poco se ha hecho desde entonces para limitar u orientar dicho mercado.

Esto marca las diferencias mayores que se están gestando entre ambas entidades. Un Distrito Federal con un mercado inmobiliario caro, con una estructura urbana consolidada y con capacidades de reposición de infraestructura y equipamientos, frente a municipios conurbados en el Estado de México, con una estructura urbana siempre en construcción y expansión, con el asentamiento creciente de grupos sociales de menor ingreso y sin capacidad para construir siquiera la infraestructura esencial de servicios públicos que la población que se asienta cada año requiere, con la consecuente agudización de las necesidades de la población asentada.

La segunda vertiente, se relaciona con diversos problemas y limitaciones que enfrenta el desarrollo metropolitano, destacando:

- El desborde de sus límites en cuanto a disponibilidad de agua potable y evacuación de aguas servidas y pluviales, con un tratamiento y reuso del agua que apenas rebasa el 10 por ciento, así como crecientes niveles de contaminación de aire, suelo y agua que muestran una grave crisis ambiental.
- La saturación de la red vial y de transportes, tanto de personas como de mercancías; ausencia de una política clara a nivel metropolitano de transporte masivo y creciente incorporación de automóviles privados al parque vehicular metropolitano, estimada en aproximadamente 200 mil vehículos cada año, lo que asociado al crecimiento bajo de la infraestructura vial, conduce a esta aglomeración a situaciones de inmovilidad en cada vez más corredores de tráfico vehicular.
- La escasez de tierra urbanizada en general y especialmente la falta de oferta para los grupos de menor ingreso, con el consiguiente crecimiento de la irregularidad de la tenencia de la tierra.
- La pérdida de industria competitiva, moderna, de exportación, que se ha relocalizado en el norte del país; la fractura de sus cadenas productivas, al haber perdido una parte importante de industria pequeña y mediana, que cada vez se escinde más de la gran industria y no alcanza los niveles de productividad exigidos por el mercado; la industria restante, participa cada vez menos de las exportaciones nacionales, lo que indica poca adecuación a la apertura de los mercados, frente a una creciente importación de bienes; en suma su mercado interno se ha contraído.
- La creciente desigualdad social en el empleo, ingreso, accesibilidad a satisfactores esenciales y profundización de la brecha social en términos de apropiación científica y tecnológica, lo que afecta la productividad social y la competitividad de sectores económicos urbanos. La tendencia al empobrecimiento urbano y la proletarización, reduce el mercado interno y con ello la sustentación de la base económica de la metrópoli. También está provocando el crecimiento del comercio informal como compensación, redundando en mayor inseguridad pública y crecimiento de todo tipo de delitos. Se estima que 6 de cada 10 nuevos empleos son informales.
- El impacto de los problemas socioeconómicos en el ingreso público, provocando

tendencias a su reducción. Ni el Distrito Federal, ni el Estado de México o sus municipios, cuentan con los recursos necesarios para enfrentar sus necesidades de infraestructura, equipamiento y servicios. El intento por administrar y capturar las plusvalías que genera el mercado inmobiliario y que mayormente, son producidas por la acción pública (planificación, obra pública), sigue siendo apenas un propósito.

El papel hegemónico de la ZMVM no parecía tener competencia a nivel nacional hasta la aparición de las políticas económicas denominadas neoliberales, especialmente la maquila industrial en el norte (frontera con Estados Unidos) y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica.

Con ello, empieza a ganar terreno la denominada “megalópolis” del noreste, con centro en Monterrey, integrando una cantidad apreciable de ciudades fronterizas. Por otro lado, muchas ciudades de la frontera norte, se están integrando a su vez a la megalópolis de California (San Diego, Los Ángeles, San Francisco). El problema no es el surgimiento de polos competidores, sino la caída de la productividad y dinamismo de la región central y la falta de una política federal, que armonice los procesos, sin que la ZMVM siga perdiendo su base económica y calidad de vida (Fideicomiso...op cit, p. 37).

En síntesis, no obstante la tendencia a seguir concentrando poder y convertirse en la ‘ciudad global’ de México, la ZMVM enfrenta problemas de una envergadura tal, que exigen de acciones enérgicas no aplicadas hasta hoy. La mínima coordinación entre los gobiernos responsables de administrar esta aglomeración, y su limitado entendimiento del fenómeno metropolitano y su expansión megalopolitana, plantean un reto político que debe atenderse desde nuevas percepciones; una visión de gobernanza desde el territorio, abre la posibilidad de reorientar las tendencias hasta ahora generalmente desfavorables para un desarrollo justo y sustentable para la gran metrópoli nacional.

5. Los esfuerzos de concertación metropolitana en el Valle de México

En buena parte del mundo, los gobiernos nacionales han enfrentado la necesidad de crear fórmulas de atención al fenómeno de metropolización y conformación de grandes regiones urbanizadas en las que concurren una multitud de jurisdicciones locales. Esto se debe a que el crecimiento de la población y la expansión física de las ciudades, rebasó las demarcaciones locales (municipales) y la ampliación de las necesidades sociales y las posibilidades del desarrollo tecnológico, ampliaron los servicios y acciones de los gobiernos municipales a favor de la población. El resultado ha sido desde hace más de 5 décadas, que las autoridades locales han sido rebasadas por estas realidades.

Las respuestas han sido varias: desde el aumento o reducción del número de demarcaciones locales, el diseño de instrumentos que premian la coordinación intermunicipal, hasta la

creación –y luego desaparición- de administraciones e incluso gobiernos metropolitanos. Lo que es claro, es que independiente de las decisiones tomadas, en prácticamente todo el mundo, el fenómeno ha alcanzado carácter estratégico, especialmente cuando las grandes ciudades son capitales nacionales, como es el caso de la ZMVM, y conforme se urbanizan grandes territorios, creando regiones que se caracterizan por concentrar la producción y la población en conjuntos de ciudades y metrópolis integradas funcional e incluso físicamente.

La ZMVM no sólo es la más poblada del país y la de mayor concentración de recursos y poder, sino que es la única en la que...

...“se requiere de la concurrencia de los órganos Legislativo y Ejecutivo del gobierno de la Unión, del particular del Distrito Federal, de los correspondientes al gobierno del Estado...(de México)..y los de los municipios...(conurbados)... Esta situación es también particular en comparación con las grandes conurbaciones de otros países, donde sistemas centralizados permiten la asignación de responsabilidades a los gobiernos nacionales, que tienen una particular influencia en las conurbaciones metropolitanas, y dejan a acuerdos entre municipios, que mantienen el estatuto jurídico similar, la coordinación en algunos otros aspectos puntuales, mediante convenios de ‘igual a igual’. La excepción son la conurbación del Distrito de Columbia con los estados de Maryland y Virginia en la zona conurbada de Washington, USA, y la de Berlín-Brandenburgo en la recién reunificada República Federal de Alemania. (Asesoría Especial para Estudios de la Conurbación Metropolitana, 1994:85).

Cuando menos desde la década de 1970, los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México han intentado, con diversos niveles de voluntad y éxito, acordar medidas conjuntas para enfrentar el fenómeno de la metropolización de la ciudad de México.

En síntesis, estos esfuerzos, fundados en esquemas voluntaristas y contractuales, han culminado en las últimas dos décadas, por una parte, en la integración de órganos colegiados –comisiones metropolitanas- para diseñar, discutir y acordar medidas generalmente de orden sectorial. En la práctica de estas comisiones ha resultado lo siguiente:

- Carecen de autoridad ya que su actuación es meramente consultiva.
- Sus resolutivos deben ser ejecutados por otras entidades públicas, por lo que no existe ninguna garantía para su cumplimiento.
- No cuentan con estructuras para crear proyectos integrados con enfoque metropolitano.
- Carecen de recursos propios para actuar y ejecutar lo acordado, salvo algunos ejemplos relativos al tema hidráulico o ambiental.

Por la otra, se ha conformado una Comisión Ejecutiva, que ha permitido a los gobernantes de ambas entidades, decidir sobre obras y acciones que consideran prioritarias. La realidad, es que con o sin esta comisión, al persistir el voluntarismo como eje de las decisiones, la base de cualquier acuerdo metropolitano pasa por la 'voluntad' de dichos gobernantes, lo que significa que, cuando no hay empatía entre ellos, como ocurrió entre 2000 y 2006, no solo no avanza la coordinación metropolitana, sino que un gobierno tiende a entorpecer al otro, afectando a los habitantes de la metrópoli.

Así, destaca que los sucesivos gobiernos de ambas entidades, no han dado cumplimiento al mandato de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), que establece la obligatoriedad para los tres ámbitos de gobierno, de planificar coordinadamente las conurbaciones interestatales, como es el caso de la ZMVM; si bien el argumento ha sido las limitaciones de la Ley, es más probable que en la realidad sigue privando, por un lado, la falta de entendimiento sobre el significado de la coordinación metropolitana y, por el otro, el desinterés por compartir decisiones con otros gobiernos.

Persisten además, otras limitaciones fundamentales para que las políticas y acciones de ambos gobiernos, alcancen un nivel de actuación metropolitano, derivadas de la heterogeneidad de sus leyes y reglamentos y de la ausencia de homologación de políticas y normas diversas, lo que ha provocado la desarticulación de infraestructuras y servicios que por principio son comunes.

Los dos elementos lógicos, que debieran obligar a una actuación coordinada a nivel metropolitano son, por una parte, la necesidad de construir una visión del todo metropolitano, que se traduzca en programas, proyectos y acciones integrales y de largo plazo; por la otra, la necesidad de hacer eficiente el otorgamiento de los servicios, aprovechando las economías y externalidades positivas que esto implica y resolviendo por la vía de compensaciones, los usos y consumos que la población de cada demarcación hace de infraestructuras y equipamientos de la otra.

No obstante estos principios que debieran obligar a la toma de decisiones, el tiempo avanza y la ZMVM se acerca a puntos críticos, muchos de ellos sin retorno; "Así, el diseño, aprobación y aplicación de nuevas formas de coordinación metropolitana, de gobierno plural y gestión compartida, desbordan el ámbito puramente político-administrativo, para convertirse en necesidades del desarrollo económico y social" (Fideicomiso...op cit. 2000:321).

Una circunstancia crucial para avanzar en la construcción de visiones metropolitanas para México, es el papel que debe asumir el gobierno federal, ya que, por una parte, le concierne definir las reglas generales para lograr una coordinación metropolitana inter-estatal y para ordenar y desarrollar, las regiones urbanas del país y, por la otra, requiere desarrollar las

propuestas de nuevas estructuras de organización / planeación / administración, que sean asumidas por los gobiernos de las entidades federativas, y programar los recursos para proyectos metropolitanos compartidos, como se ha iniciado con el Fondo Metropolitano para el Valle de México.

El ejemplo nacional que muestra la urgencia de lo anterior, es la evolución del fenómeno urbano en la región centro del país y la conformación de una región megalopolitana, que involucra a seis entidades federativas con sus propias metrópolis y conjunto de ciudades y centros de población, que tiene como núcleo a la Ciudad de México y cuya interacción funcional y conurbación física, hace más notoria la necesidad de formas institucionales de cooperación, acuerdo y gestión de políticas y proyectos conjuntos de toda naturaleza .

Sin embargo, dar pasos firmes en esta dirección, después de cinco décadas de abandono público de la planeación territorial, implica rescatarla, desde sus principios, hasta sus instrumentos, a fin de crear nuevos caminos que permitan la atención a una problemática tan compleja como la de la megalópolis del centro de México.

Igualmente a nivel estatal, es necesario recuperar el interés político por este fenómeno y construir las estructuras intermunicipales que permitan una coordinación horizontal entre pares y con los gobiernos, del Estado de México, de la Ciudad de México y el Federal. Algunos esfuerzos en tal sentido, como la disposición legal de constituir comisiones de conurbación intermunicipales (1977), entre otras, nunca operaron y más recientemente (2005), la constitución de Consejos Metropolitanos, sin capacidad real de decidir y sin participación de los actores sociales de las demarcaciones que conforman la metrópoli, apuntan al mismo futuro.

Políticamente se ha intentado en diversas ocasiones alcanzar acuerdos amplios incluyendo al poder legislativo, por medio de las “Reuniones Interparlamentarias” entre el Estado de México y el Distrito Federal. No obstante la importancia de la temática tratada en las dos reuniones realizadas al principio de la década de 1990 y al inicio del nuevo siglo, o el intento por mantener un contacto permanente entre ambos congresos, ningún acuerdo o acción relevante se ha alcanzado, confirmando las limitaciones que han signado esta relación, en torno al fenómeno metropolitano del Valle de México.

6. Conclusión

La transición política que ha vivido México en las últimas décadas, ha profundizado el modelo de desarrollo económico político fundado en una visión neoliberal de la economía y en una percepción de la democracia que tiende a limitarse a lo electoral.

El propio modelo, ha creado sus barreras y controles, y rechaza nuevas ideas y sobre

todo nuevas formas de hacer política, que pongan el acento en lo social, lo territorial y lo ambiental. Es decir, se ha blindado desde el poder, para que solo temas relativos a la macro-economía y la seguridad tengan presencia y, para que solo posiciones que podrían considerarse conservadoras, de derecha o empresariales, sean escuchadas.

El problema es que la sociedad mexicana sigue profundizando sus desigualdades, y no logra avanzar en la solución de los principales problemas sociales, como es la pobreza y, también, se ha descuidado el territorio y el ambiente, porque no son fenómenos de interés político.

La lucha por la democracia, todavía no incluye estas visiones y, por ello, ni los partidos políticos, ni las organizaciones que concentran el poder, sean empresariales, gremiales, académicas u otras, expresan compromisos reales para enfrentar estos problemas. La izquierda, que tradicionalmente estaría comprometida con la atención de estos fenómenos, se ha visto sustraída para enfrentar la lucha por el voto y por ubicarse en el concierto de fuerzas políticas, sean las realmente de oposición de izquierda o las reformistas de centro, teniendo como resultado una indefinición y, sobre todo, insuficiencias para promover el debate político en estas (y otras) materias y sustentar nuevas propuestas.

La profundidad de los problemas socio-espaciales / ambientales en México, está llevando a las propias elites, que de manera decidida optaron por mucho más mercado y mucho menos estado, desde la década de 1980, a buscar mecanismos que permitan controlar y orientar los fenómenos territoriales que han salido de control gubernamental, como es el caso de la urbanización, descapitalizada y desordenada, en buena parte de las ciudades, el consumo de recursos naturales y el creciente deterioro ambiental.

El problema que enfrenta el gobierno, es que, por una parte, se diluyó la política social y se redujo a proveer acciones y apoyos meramente asistencialistas y, por la otra, se abandonó a la planeación territorial / ambiental, esperando que el mercado proveyera de las orientaciones para una localización adecuada de infraestructuras y edificios, y para el consumo de los recursos y el ambiente.

De no ser por esfuerzos aislados y predominantemente locales, para recuperar la disciplina urbanística y para formar especialistas y mantener vivo el debate sobre estas materias, se habrían socavado las condiciones básicas que permitirían ofrecer caminos más certeros, para enfrentar la urbanización precaria y la insustentabilidad ambiental.

La reforma del Estado Mexicano, no obstante las limitaciones que tiene el sistema político, anquilosado y atávico, debe asumirse como una condición para alcanzar acuerdos entre los actores sociales, que permitan recuperar y crear nuevas orientaciones políticas, para fenómenos que se han convertido en asuntos de interés y seguridad nacional, como la

desigualdad socio-económica, la crisis territorial y la insustentabilidad ambiental.

Un reconocimiento central en dicho propósito, es que el gobierno dejó de ser el gran actor social que todo lo podía y que estaba en el control de los procesos económicos, sociales, territoriales y ambientales. El proceso de automarginación ejercido por más de dos décadas, ha llevado a que los espacios que ha ido abandonando en la política y en las políticas públicas, se han ido cubriendo por otros actores sociales, aunque de manera inorgánica y desordenada.

No obstante las limitaciones anteriores, se ha abierto la puerta para promover nuevas formas de hacer política, desde visiones de gobernanza, en las que la corresponsabilidad gobierno-sociedad, a partir del empuje de actores y agentes sociales, es posible desarrollar, como muestran diversos casos exitosos, especialmente a nivel local.

Es en las grandes conurbaciones y enfáticamente en la ZMVM, donde los procesos políticos, la lucha por la democracia y la necesidad de reformas, han mostrado la profundidad de la crisis política y territorial que enfrenta México.

Al tiempo que persiste el centralismo político en la metrópoli nacional, se profundizan sus contradicciones y se exacerban sus problemas, desde la pobreza y el precarismo, la baja movilidad física o la baja productividad económica. Y sin embargo, sigue siendo la ciudad global de México y donde se concentran todavía ventajas comparativas para la inversión y la concentración de funciones y equipamientos.

La preocupación central ante este fenómeno de hiper-concentración urbana, es que los límites están cada día más cercanos. La expansión de la ZMVM a nivel de la región centro del país, sin resolver ninguno de sus grandes problemas, plantea la necesidad de reflexionar sobre su futuro.

Es necesario que la reforma del Estado Mexicano, incluya la solución a las limitaciones que tiene la población de la capital nacional, para acceder a procesos efectivamente democráticos con relación a su régimen político; igualmente, construir procesos y estructuras, para hacer de la coordinación metropolitana una política pública obligatoria y permanente.

Finalmente, estructurar orgánicamente, los procesos de participación corresponsable de la sociedad en las decisiones metropolitanas, haciendo de la gobernanza democrática en y desde el territorio, una propuesta socio-política a desarrollar.

Experiencias de los procesos de integración regional entre el departamento de Cundinamarca y el distrito capital de Bogotá – Colombia

D. Silvio Andrés López

Director de Estudios Económicos y Políticas Públicas

1. Generalidades

Este documento se elaboró con base en la presentación realizada por la Secretaría de Planeación Departamental de la Gobernación de Cundinamarca en la IV Conferencia Anual -AERYC y el III Foro Regional de Competitividad, organizado en la Cámara de Comercio de Bogotá -CCB en el Distrito Capital de Bogotá el 25 y 26 de octubre de 2006.

La Secretaría de Planeación Departamental, es una dependencia central de la estructura administrativa del departamento de Cundinamarca, establecida para actuar de manera transversal con las demás dependencias, en la formulación, orientación y evaluación de las políticas públicas, a través de planes, programas y proyectos con el fin de garantizar el crecimiento y desarrollo económico, social y ambiental del territorio del Departamento. En este sentido, esta secretaría busca armonizar las propuestas departamentales con los objetivos nacionales, sectoriales y regionales, y con la actualidad económica y social del País. A su vez, pretende fortalecer a las administraciones municipales en el desarrollo de técnicas e instrumentos de planeación local y regional.

Los Departamentos (entre ellos, el departamento de Cundinamarca) y el Distrito Capital de Bogotá (capital del Colombia y a su vez, del departamento de Cundinamarca), actúan como dos entidades territoriales distintas definidas según la Constitución Política Nacional en el artículo 286, las cuales gozan de autonomía propia para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley; son capaces de gobernarse por medio de autoridades propias (para el caso de los departamentos, lo son las gobernaciones y para el Distrito Capital, lo es la Alcaldía de Bogotá). Además pueden ejercer sus propias competencias, administrar sus recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas de la Nación.

Los entes territoriales desarrollan acciones a través de los Planes de Desarrollo. El Departamento de Cundinamarca posee actualmente un Plan Departamental de Desarrollo denominado 2004-2008 Cundinamarca es tiempo de Crecer, en el cual se propone desarrollar procesos de planeación de largo plazo con focalización de la inversión en estrategias de

integración regional y en el mejoramiento de los índices de calidad de vida a través del suministro eficiente y de calidad de los servicios públicos domiciliarios. La Secretaría de Planeación orientó en el Plan de Desarrollo, la priorización de estrategias hacia los sectores de agua potable, de movilidad, y de integración regional.

2. Mesa de planificación Bogotá- Cundinamarca

La Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, tiene como propósito compartido, el fortalecimiento de los lazos de cooperación entre estos dos (2) territorios para promover su desarrollo económico y social y hacer más productiva y competitiva la Región. Para lo cual, se vienen construyendo de manera concertada y simultánea, bases sólidas para el ordenamiento territorial, la planificación regional, la ejecución de proyectos y un marco institucional fuerte para la gestión de los acuerdos que surjan del proceso.

2.1. Imagen Institucional



2.2. Origen

La Mesa se originó con la firma de un acuerdo de voluntades realizado el 8 de febrero de 2001 en el Puente del Común (Ver Imagen Institucional), entre el Gobernador de Cundinamarca, el Alcalde Mayor de Bogotá y el Director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR (corporación ambiental). Ha contado con la participación del Departamento Nacional de Planeación -DNP como invitado especial al proceso y con el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional – UNCRD, el cual hace las veces de Secretaría técnica de la Mesa. A su vez, durante todo el proceso han participado siete (7) centros universitarios reconocidos a nivel internacional, 49 entidades públicas y privadas de injerencia en la Región y un gran número de asesores nacionales e internacionales.

2.3. Misión

Pretende crear las condiciones necesarias para que las instituciones y entidades públicas y privadas que actúan en el área de estudio, lo hagan de forma coordinada y construyan de manera concertada el marco que garantice la continuidad del proceso.

2.4. Visión

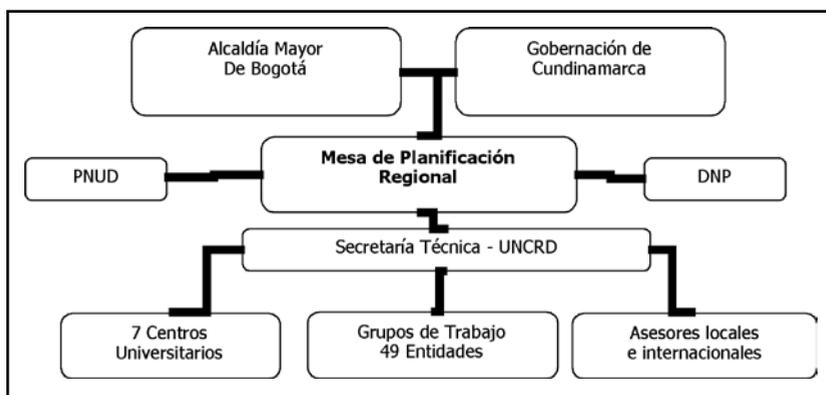
Busca la conformación de una Región mucho más integrada, equilibrada, equitativa,

económica, competitiva, sostenible ambientalmente, consolidada en términos institucionales y socialmente más cohesionada.

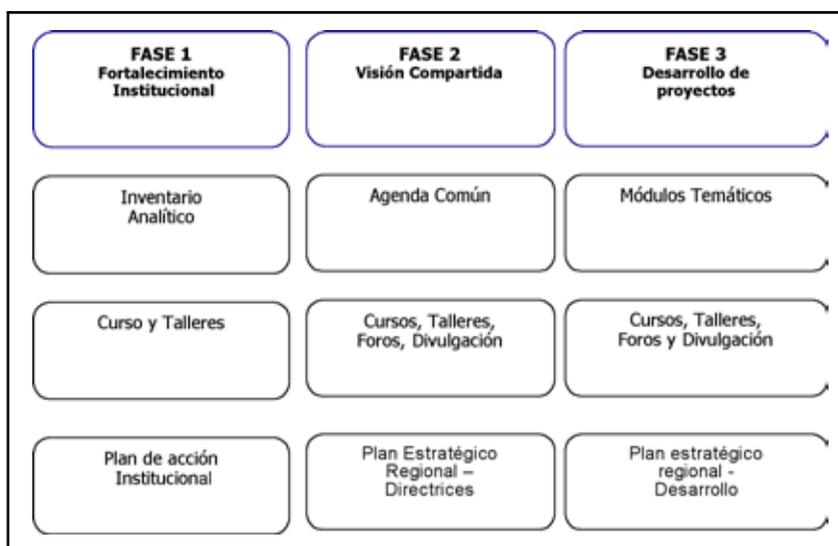
2.5. Objetivos

- Promover el desarrollo económico y social de sus territorios y hacer más productiva y competitiva la región.
- Construir de manera concertada y simultánea, bases sólidas para el ordenamiento territorial, la planificación regional, la ejecución de proyectos y el marco institucional para gestionar estos acuerdos.

2.6. Estructura de la Mesa



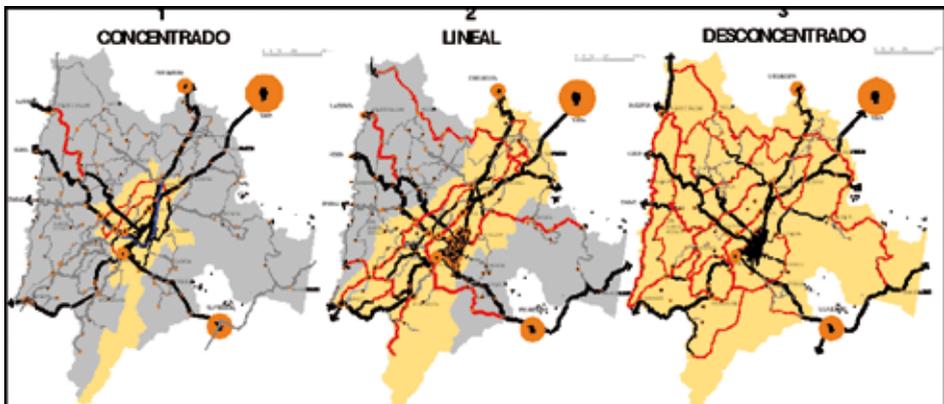
2.7. Fases de Desarrollo de la Mesa



2.8. Resultados de la Mesa por Fases

2.8.1. Fase 1. Fortalecimiento Institucional

- Durante esta fase participaron 240 personas, de diferentes instituciones, de las cuales 183 fueron funcionarios de entidades, 30 consultores, 11 Asesores, 8 miembros representantes de la Mesa, y 10 de la secretaría técnica.
- Se logró la coordinación de los planes de desarrollo territoriales (Departamento de Cundinamarca, Distrito Capital y el Plan Trienal de la CAR) para el periodo de gobierno comprendido entre los años 2001 y 2004.
- Se realizó un (1) diagnóstico y un inventario general en todas las entidades que participaron de los diferentes proyectos regionales.
- Se logró la formulación y evaluación de tres (3) escenarios de desarrollo, denominados, Concentrado, Lineal y Desconcentrado o red de ciudades (Ver mapas).



2.8.2. Fase 2. Visión Compartida

- Se generó un proceso para buscar el desarrollo institucional de la Región Administrativa de Planificación Especial -RAPE a través de una Reforma Constitucional y de un proyecto de Ley, proceso que viene gestionándose desde entonces.
- Se desarrolló el sitio Web denominado www.regionbogotacundinamarca.org
- Se elaboró la cartilla de divulgación del proceso de integración.
- Se elaboró en documento de política nacional denominado Conpes 3256 *Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá- Cundinamarca*. Este Conpes tiene como justificación y alcance, el proponer instrumentos para la ocupación del territorio y políticas de largo plazo, así como el generar una convergencia de intereses y una coordinación de esfuerzos entre todos los actores de la Región. Este documento fue elaborado con base en los diferentes estudios y diagnósticos realizados durante el proceso, así como a través de los planes de

desarrollo del Departamento -*Trabajemos juntos por Cundinamarca 2001-2004*, del Distrito Capital -*Bogotá para vivir mejor: todos del mismo lado 2001-2004*, del Plan de Gestión Ambiental Regional de la CAR 2001-2010 y del Plan Estratégico Exportador 2001 del Comité Asesor Regional de Comercio Exterior -CARCE-.

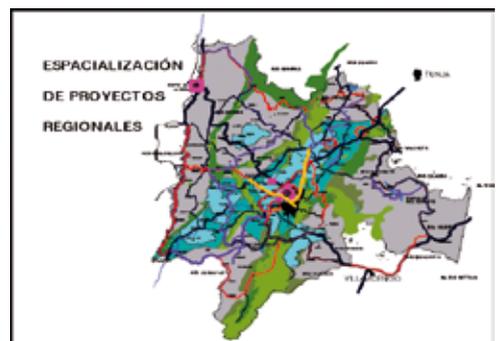
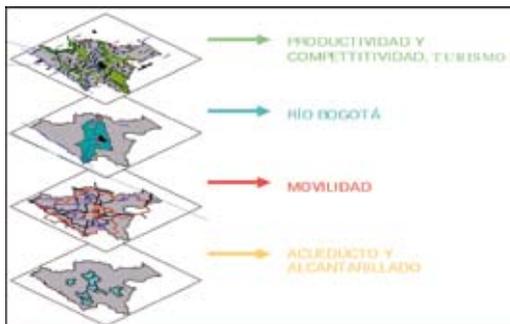
- Otro logro importante durante la fase dos, fueron los diferentes diagnósticos y estudios elaborados, tales como: Dinámica poblacional, Economía y seguridad alimentaria, Comercio exterior, Infraestructura regional, Capital humano y desarrollo tecnológico, Estructura ambiental, Ordenamiento territorial, Conflicto armado, Seguridad y convivencia pacífica, y Situación fiscal de la Región.
- A sí mismo, durante esta fase, se logró definir el enfoque a seguir por todos los actores de la Región, proponiendo como estrategia de desarrollo regional, el fortalecimiento del Escenario Desconcentrado. Para esto, se realizaron una serie de seminarios y foros que difundieron los beneficios de este escenario, fortalecieron el tejido social y generaron nuevos capitales a nivel social, humano e institucional.
- A su vez, se identificaron una políticas y estrategias generales, tales como:
 - *Poblamiento y población*: Se priorizó una visión compartida que tiene como modelo, el escenario desconcentrado; a nivel de Hábitat, la búsqueda de regulaciones claras; en equipamientos, la concertación entre los territorios; el desarrollo de instrumentos de carácter regional; la búsqueda de una nueva ruralidad; el fortalecimiento del capital humano, social y de redes de actores; en educación, el mejoramiento de la cobertura y la calidad; la generación de una política regional ambiental; el fortalecimiento de las cadenas productivas territoriales; el desarrollo de proyectos de inversión; la interconectividad; y el fortalecimiento de la ciencia, la tecnología y la innovación.
 - *Asistencia y seguridad alimentaria*: Se priorizó una política integral para la generación de empleo rural; en asistencia alimentaria, la ayuda a los grupos vulnerables; y el desarrollo de programas educativos.
 - *Instrumentos institucionales, económicos y financieros*: Se propuso la creación de un marco legal e institucional claro; el desarrollo de contratos plan; la creación de un órgano consultivo regional; la regionalización de políticas sectoriales; la búsqueda de nuevos instrumentos fiscales para la autonomía tributaria; y el análisis integral de la economía.
 - *Seguridad y convivencia pacífica*: En este sentido, la política se debe dirigir a la búsqueda de la gobernabilidad e institucionalidad de la región; y a nivel de la familia, la prevención de la violencia.
- A sí mismo, se identificaron proyectos estratégicos de inversión de interés regional, tales como:
- Plan Maestro de Transporte, Transmilenio Soacha, Puerto Salgar, Navegabilidad Río Magdalena, Aeropuerto El dorado, Ordenamiento Ambiental POTAR, Descontaminación Río Bogotá, Servicios Públicos, vivienda, Equipamientos, Capacitación, Bancos de Tierras, Operación Nuevo Usme, Acueductos Regionales, Parque Tecnológico, Plan

de Ciencia y Tecnología, Agroindustria, Cadenas Productivas, Seguridad Alimentaria, Sistema de información SIG, Promover visión compartida de región, Política de hábitat, e Instrumentos de ordenamiento territorial.

- Por último, durante esta etapa se dieron recomendaciones, como la incorporación de estas orientaciones a los procesos territoriales, el apoyo generalizado que se debería dar a la Mesa de Planificación, el seguimiento de los compromisos adquiridos, el mantener una actuación coordinada entre los diferentes entes territoriales y el asumir el “Pacto de Cumplimiento” por el Río Bogotá.

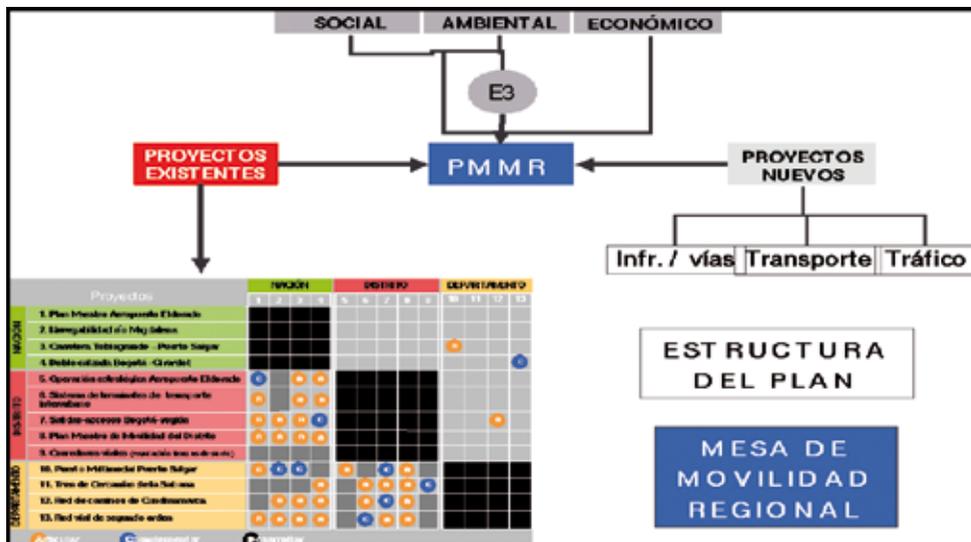
2.8.3. Fase 3. Desarrollo de Proyectos

- Durante esta fase se logró el reconocimiento internacional del proceso por parte del UNCRD, HÁBITAT, UNESCO y la Asamblea número 58 de la Organización de las Naciones Unidas.
- Se definió una agenda de proyectos regionales, priorizados a través de tres (3) líneas de acción, así: Movilidad Regional, Competitividad – Turismo, y Medio Ambiente – Servicios. Como resultado de un taller de trabajo realizado en marzo del año 2005, se incluyen las líneas de acción de Hábitat y de Desarrollo Institucional.
- La priorización de líneas de acción se basa en la posibilidad de tener una convergencia de intereses por parte de las instituciones, un impacto social de los proyectos a nivel de cobertura y una adecuada contribución al escenario No. 3. Del mismo modo, para la identificación de proyectos, se definen prioridades como la necesidad de poderse realizar en un periodo de 5 años, que pudiesen contar con recursos y que tuviesen un impacto catalizador (multiplicador) en el territorio.
- Este trabajo permitió identificar, referenciar y priorizar en los territorios de la Región, las temáticas de Productividad, competitividad y turismo; Río Bogotá; Movilidad; y Acueducto y alcantarillado:



- A partir de estas temáticas prioritizadas, se conformaron tres (3) mesas, así:
 - *Mesa de Movilidad Regional*: Basada en lo propuesto en el documento Conpes 3256, para el Plan Maestro de Movilidad Regional. En esta mesa, la Nación se dedica a gestionar los proyectos de: 1. Plan Maestro Aeropuerto El dorado, 2. Navegabilidad río Magdalena, 3. Carretera Tobiagrande – Puerto Salgar, y 4. Doble calzada Bogotá – Girardot. El Distrito Capital gestiona los proyectos de: 5. Operación estratégica Aeropuerto El dorado, 6. Sistema de terminales de transporte interurbano, 7. Salidas-accesos Bogotá- región, 8. Plan Maestro de Movilidad del Distrito, y 9. Corredores viales (regulación franjas de suelo). Por su parte, la gobernación gestiona los proyectos de: 10. Puerto Multimodal Puerto Salgar, 11. Tren de Cercanías de la Sabana, 12. Red de caminos de Cundinamarca, 13. Red vial de segundo orden, 14. Estrategia de seguridad vial: promoción turismo, 15. Programa formación en desarrollo urbano (asentamientos humanos, vivienda y entorno), 16. Esquemas financieros para demanda y oferta de vivienda, 17. Identificación áreas estratégicas localización de vivienda / definición cadenas productivas sector habitacional, 18. Diagnóstico demanda de vivienda en el Departamento, 19. Proyecto SIG Regional, y 20. Política integral de retorno y reubicación de la población desplazada.

La operatividad de esta mesa está definida en el siguiente esquema:



- *Mesa de Competitividad – Turismo*: La cual busca la articulación del Plan estratégico turístico departamental y del Plan de competitividad turística Distrital. En esta mesa, la Nación gestiona los proyectos de: 1. Sistema de información de competitividad turística regional, y 2. Región turística (a través de FENALCO). El Distrito Capital gestiona los proyectos de: 3. Parque tecnológico / Anillo de innovación, 4. Sistema de información competitividad Bogotá – Cundinamarca, 5. Mejoramiento de la competitividad sector turismo, 6. Coordinación y liderazgo de la acción distrital para su integración con la región, y 7. Fortalecimiento de la productividad y competitividad de la ciudad -región. Por su parte, la Gobernación gestiona los proyectos de: 8. Convenios de competitividad turismo, 9. Plan Parcial Recuperación río Magdalena y renovación centro de Girardot, 10. Trenes turísticos, 11. Infraestructura fortalecimiento de la fuerza pública, y 12. Capacitación y organización de artesanos y manufactureros. Mientras que la CAR gestiona los proyectos de: 13. Plan Maestro Aeropuerto El dorado estudio y desarrollo de mercados verdes, y 14. Recorrido alrededor de los humedales “ecoturismo urbano”.

- *Mesa de Medio Ambiente – Servicios Públicos*: En esta mesa el distrito Capital gestiona los proyectos de: 1. Protección borde oriental de los cerros de Bogotá, y 2. Sistema regional y distrital de áreas protegidas. La Gobernación gestiona los proyectos de: 3. Construcción, optimización, rehabilitación y ampliación acueducto y alcantarillado urbano –rural, 4. Esquemas de acueducto y alcantarillado regional, 5. Formulación de planes de saneamiento y manejo de vertimientos municipales, 6. Mejoramiento de condiciones ambientales Embalse del Muña, 7. Modernización y transformación empresarial de ESP, 8. Construcción unidades sanitarias, 9. Administración y manejo de predios para la conservación de recursos hídricos, y 10. Formulación y ejecución Planes Maestros de acueducto y alcantarillado municipales. La CAR junto con el Conpes gestionan los proyectos de. 11. Ordenamiento y manejo integral cuenca río Bogotá, 12. Conservación y manejo microcuencas, páramos y ecosistemas de alta montaña, 13. Programa manejo integral del agua, 14. Adecuación hidráulica río Bogotá, 15. POTAR, 16. SIGAR, 17. Balance hídrico, 18. Plan ordenación y manejo cuencas hidrográficas, 19. SIG ambiental, 20. Descontaminación sistema hídrico río Bogotá / protección humedales y rondas, 21. Planes de gestión integral de residuos sólidos – PGIR’s, 22. Descontaminación río Bogotá, 23. Consolidación sistema de parques, 24. Estudio, diseño y construcción plantas de tratamiento de aguas residuales, y 25. Proyectos protección, conservación y recuperación de suelos en cuencas de Cundinamarca.

2.9. Actividades a desarrollar durante el periodo 2006 - 2008

- A nivel de Desarrollo Institucional, se propone gestionar la Transición de la Mesa a la RAPE y la articulación con el proceso de Región Central.
- A nivel de Desarrollo Técnico, se busca gestionar el Plan Maestro de Movilidad Regional, adelantar la Planificación del Área de influencia del Aeropuerto el Dorado, el desarrollo de mecanismos de promoción de nuevas Mesas Temáticas y la socialización del proceso, así como el mantenimiento de la página www.regionbogotacundinamarca.org.
- A nivel de Asistencia Técnica, se propone desarrollar convenios con universidades para la realización de diagnósticos especiales (universidades como MIT, Berkeley, Seattle, entre otras), el apoyo o intercambio con otros esfuerzos nacionales y la articulación y coordinación con la Red Sur- Sur.

3. Región Central

La Región Central de Colombia, comprendida por los cuatro departamentos y sus respectivas capitales (Cundinamarca –Bogotá, Boyacá –Tunja, Meta –Villavicencio, y Tolima –Ibagué) surge de la necesidad de desconcentrar el desarrollo para alcanzar mayores niveles de productividad, competitividad, seguridad humana y desarrollo sostenible, a través de la consolidación de alianzas de cooperación regional, las cuales permitirán fortalecer ciudades atractivas que permitan retener población, conformar una red urbano-regional que articule los territorios, optimizar los procesos productivos de las zonas rurales y aprovechar el mercado que representa la población de Bogotá, y posicionar a la Región a nivel internacional.

3.1. Imagen Institucional



3.2. Origen

El proceso de Región Central surge de la firma de un acuerdo de voluntades realizado el 6 de julio de 2004 entre los gobernadores de los cuatro Departamentos (Cundinamarca, Meta, Tolima y Boyacá) y los Alcaldes de sus respectivas Capitales (Bogotá, Villavicencio, Ibagué y Tunja).

3.3. Misión

La Región Central pretende conjugar esfuerzos para que la población de estos territorios, alcance mayores niveles de productividad, competitividad, seguridad humana y desarrollo sostenible, motivados por la convicción de la interdependencia y las posibilidades de establecer relaciones de reciprocidad.

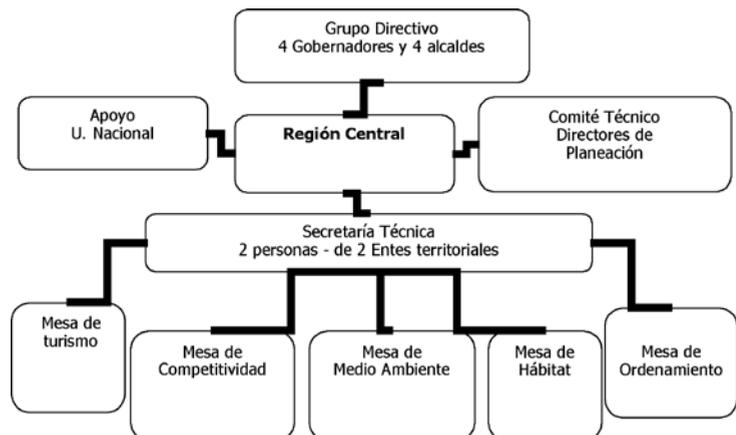
3.4. Visión

La Región Central será la región de Colombia más importante territorial y económicamente en el año 2014, lo cual conducirá a un desarrollo endógeno sostenible. A su vez esta será la Región colombiana con mayor posicionamiento en el mercado internacional (ver mapa adjunto).

3.5. Objetivos

- Alcanzar para la población del territorio mayores niveles de productividad, competitividad, seguridad humana y desarrollo sostenible.
- Establecer relaciones de reciprocidad.
- Convocar a organizaciones públicas y privadas y a la comunidad en general, para que se unan a éste propósito a fin de convertirlo en un proceso de largo alcance que permita la construcción de una identidad regional.
- Articular progresivamente redes departamentales y municipales, urbanas y rurales, para emprender iniciativas de impacto regional.
- Promover la integración con otras regiones del País en la perspectiva de construir Nación.
- Reconocer como punto de partida los retos y potencialidades propias, con la visión de establecer condiciones favorables para el Desarrollo Humano Sostenible.

3.6. Estructura



3.7. Etapas de desarrollo

3.7.1. Año 2004

- En Julio se firma el acuerdo de voluntades, se realiza la convocatoria de los diferentes grupos de gestión y se hace la instalación respectiva.
- En Septiembre, se realiza la primera reunión del Grupo de Turismo en la ciudad de Tunja – Boyacá.
- En Noviembre, se realiza la primera reunión del Grupo de Competitividad en la ciudad de Ibagué – Tolima.

3.7.2. Año 2005

- En Febrero, se realizan las primeras reuniones de los Grupos de Hábitat, Medio Ambiente y Ordenamiento territorial en Villavicencio – Meta.
- En Abril, se realiza un taller con todos los diferentes grupos temáticos en la ciudad de Bogotá – Cundinamarca.
- En Abril, se realiza una reunión de Alcaldes, Gobernadores y Parlamentarios en la ciudad de Ibagué – Tolima.
- En Mayo, se realiza la segunda reunión de todos los grupos de gestión en la ciudad de Bogotá – Cundinamarca.

3.7.3. Año 2005 (octubre) y año 2006

- A partir de Octubre de 2005 y durante todo el 2006, se realizan reuniones según la programación que posee cada grupo temático en la ciudad de Bogotá – Cundinamarca.

3.8. Resultados del proceso

3.8.1. Resultados Generales

- Incorporación del tema de integración de la región central en los Planes de Desarrollo de los ocho entes territoriales.
- Creación y puesta en marcha del Comité Técnico de la región central conformado por las instancias de Planeación Territorial.
- Elaboración de un diagnóstico de Región Central que evaluó temas como poblamiento, aspectos sociales (NBI), ambientales, económicos, financieros y proyectos regionales con la Universidad Nacional de Colombia y con el apoyo de las universidades regionales.
- En proceso, se encuentra un estudio de prospectiva para la Región Central a través de un convenio con la Universidad Externado de Colombia.
- Creación y puesta en marcha de las mesas de trabajo permanentes que identifican y desarrollan las cinco líneas de acción, estratégicas y prioritarias para la región.

3.8.2. Resultados Mesa de Turismo

- Identificación de producto turístico de la región.
- Creación de imagen e imaginario común frente al turismo regional.
- Legalización de los prestadores de servicios turísticos.
- Apoyo técnico y financiero a los prestadores de servicios turísticos.
- Armonización de Planes Estratégicos y Programas turísticos desarrollados por las administraciones distrital, municipales y departamentales.

3.8.3. Resultados Mesa de Recursos Hídricos

- Formulación e implementación de un Plan de Ordenación de Cuencas de la región, articulado con los POT.
- Revisión y ajuste de la legislación y normatividad relacionada con el recurso hídrico.
- Evaluación y valoración de la oferta y demanda de recursos hídrico regional.
- Evaluación y aplicación de educación ambiental en manejo sostenible de cuencas.

3.8.4. Resultados Mesa de Hábitat

- Formulación de líneas de política articuladores de una política pública regional de hábitat.
- Medición integral del déficit habitacional.
- Construcción de un sistema de información geo-referenciado sobre ocupación del territorio.

3.8.5. Resultados Mesa de Ordenamiento Territorial

- Armonización de POT y articulación con el SIG que se piensa crear e implementar.
- Implementación de instrumentos de gestión del suelo en todos los municipios de la región.
- Articulación y jerarquización de la Estructura Funcional Regional

3.8.6. Resultados Mesa de Competitividad y Desarrollo Económico

- Definición de una Agenda Interna de la región central
- Desarrollo de condiciones de infraestructura de abastecimiento de servicios básicos, de movilidad y conectividad regional.
- Desarrollo de condiciones tecnológicas que sirvan de plataforma para el desarrollo y el seguimiento de procesos económicos y sociales en la región.
- Impulsar el desarrollo empresarial por medio de la promoción, el apoyo y la innovación y la gestión de incubadoras empresariales, así como el desarrollo de cadenas productivas.
- Mejorar las condiciones de abastecimiento regional.

3.9. Actividades a desarrollar durante el periodo 2006 – 2008

- Definir y avanzar en agendas concretas para el desarrollo de las líneas de acción estratégicas ya señaladas.
- Involucrar a otros actores regionales en el proceso de integración como empresarios, cámaras de comercio, otras universidades, entre otros.
- Consolidar una institucionalidad regional (RAPE).
- Posicionar a la región central como un territorio competitivo nacional e internacionalmente.
- Ejecutar un proyecto identificado en cada una de las mesas de trabajo.

Capítulo VIII. Conclusiones

1. Conclusiones presentadas para el debate

Bajo el título de “La Gobernanza Democrática: Un nuevo reto para los grandes retos urbanos y regionales”, el Coordinador de la Secretaría Técnica del seminario presentó los principales temas clave sobre los que debatir durante la IV conferencia AERYC.

Estas conclusiones, o tesis fruto del bagaje teórico del movimiento AERYC, fueron un total de 23, organizadas en cuatro apartados o bloques temáticos:

1. Gobernanza Local y Desarrollo Humano.
2. La calidad de la democracia: Principio y finalidad del desarrollo de la Sociedad Red.
3. Gobernanza Metropolitana.
4. Gobernanza y Cooperación Internacional.

A continuación se transcriben las conclusiones presentadas para el debate y posterior priorización.

1.1. Gobernanza Local y Desarrollo Humano

1. Los gobiernos locales tienen un papel clave en el desarrollo económico y social de los territorios.

- ⊙ Economía-red.
- ⊙ Colaboración, ventaja competitiva.
- ⊙ Generación de confianza.
- ⊙ Instrumento de cohesión social.

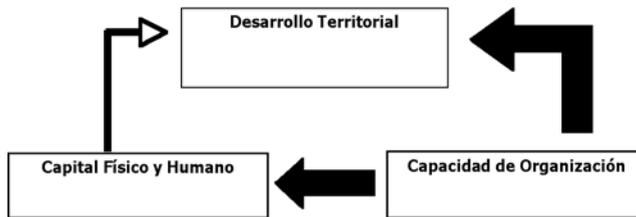
2. La gestión de la estrategia compartida: un tema clave para el desarrollo urbano.

- ⊙ La importancia de la visión común.
- ⊙ Identificación vectores o fuerzas de transformación.
- ⊙ Estabilidad proyectos estructurantes.

3. La cohesión social es un factor generador más que un resultado en el desarrollo económico y social.

- ⊙ Generación de cultura ciudadana, base del desarrollo.
- ⊙ Avanzar precisa bases sólidas.
- ⊙ Generación de confianza.

4. La capacidad de organización y acción es el resultado de la gestión de proximidad local.



5. La gestión relacional o de redes es el principal instrumento de desarrollo humano en las ciudades.

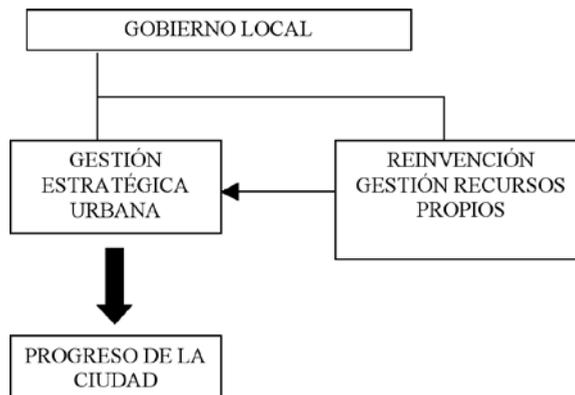
- ⊙ El desarrollo se asienta en el sistema de ciudades.
- ⊙ La ciudad es densidad de relaciones.
- ⊙ La innovación y progreso depende de la intensidad, calidad y diversidad de las interacciones.

1.2. La calidad de la democracia: Principio y finalidad del desarrollo de la Sociedad Red.

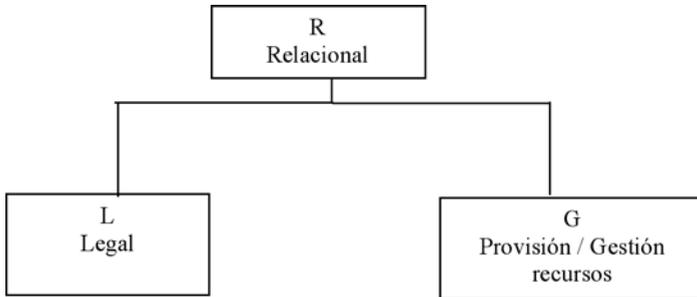
6. La calidad democrática, origen y resultado del desarrollo de los territorios.

- ⊙ Gestionar redes exige democracia.
- ⊙ Democracia, un valor ético en sí mismo.
- ⊙ Gobernanza exige sociedad abierta.

7. Los gobiernos locales son organizadores colectivos más que proveedores y gestores de recursos.



8. El gobierno relacional es el gobierno emergente de la sociedad red o sociedad del conocimiento.



GOBIERNOS-TIPO EN DEMOCRACIA (Relación entre gobierno y sociedad)

Gobierno-Tipo Elementos definitorios	Gobierno Garante o racional legal	Gobierno Proveedor y Gestor	Gobierno Relacional
Relación estructurante con la sociedad civil	Garante / regulador normativo	Proveedor de infraestructuras y servicios	Organizador colectivo del desarrollo
Modelo de Gobernación	Burocrático	Burocrático (1ª etapa) Gerencial (2ª etapa)	Gobernanza (expectativa racional)
Papel del Ayuntamiento en el modelo de Administración nacional	Subordinado	Secundario	Protagonista (expectativa razonable)

Fuente: Elaboración propia, inspirado en J. Alguacil (2006), R. Gomà (2003), J. Prats (2005).

9. La gobernanza es el modelo de gobernanación del gobierno relacional.

MODELOS DE GOBERNACIÓN EN DEMOCRACIA: Principales características

Modelos de Gobernación Variables	Modelo burocrático	Modelo Gerencial	Modelo (Relacional) Gobernanza
Función o dimensión estructurante de actividad del gobierno	Normativa / Legal	Provisión y Gestión Infraestructuras y servicios	Relacional
Tipo de gestión predominante	Gestión por procedimientos	Gestión Empresarial por productividad o resultados	Gestión de redes sociales o relacional (construcción colectiva del desarrollo humano)
Principales valores de gobernación	Legalidad autonomía sociedad civil. Neutralidad	Economía Eficacia Eficiencia	Confianza Compromiso Colaboración
Visión de la calidad en ejercicio de gobierno	Fiabilidad y Confiabilidad de los procedimientos	Satisfacción del cliente y usuario	Fiabilidad y Confiabilidad de la organización de las interdependencias.
Rol del Ciudadano	Peticionario Administrado	Demandante-pasivo: cliente o usuario	Demandante-activo: cooperador y corresponsable
Rol Asociaciones y Empresas	Reivindicativo	Reivindicativo contratista externo	Reivindicativo contratista externo Corresponsable
Rol del Político	Representante electorado.	Electo/ gestor	Líder de la Construcción social (organizador colectivo)

Fuente: Elaboración propia, inspirado en J. Alguacil (2006), R. Gomà (2003), J. Prats (2005).

10. Es necesaria una revalorización de la política democrática, y en especial la local y regional, y del político electo.

- ⊙ Calidad democrática = Legitimidad política.
- ⊙ Calidad democrática = Calidad de representación (+ participación).

11. El liderazgo representativo es el nuevo papel de los electos.

- ⊙ Es el liderazgo del electo. Si el líder se define por tener seguidores □ el liderazgo democrático se define por la ciudadanía que se siente representada por la persona electa.
- ⊙ Ejercer el liderazgo es mejorar la capacidad y la calidad de la representación: Liderazgo habilitador.
- ⊙ La doble función del liderazgo representativo en gobernanza:



12. Las sociedades más complejas y diversas exigen valores y actitudes compartidos que favorezcan la interacción y densidad de relaciones como claves del progreso humano.



13. La tarea del gobierno relacional es construir interés general.

- ⊙ Interés general: Construcción colectiva de intereses legítimos.

14. Calidad democrática es una opción organizativa a favor de los sectores más vulnerables.

- ⊙ Equidad en la expresión de intereses y necesidades.
- ⊙ Las medidas de acción positiva para la organización de los sectores más vulnerables.

1.3. Gobernanza metropolitana

15. Los municipios son cada vez más autoinsuficientes.

- ⊙ Interdependencia ● autonomía.
- ⊙ Interdependencia ● más y mejores relaciones intermunicipales.

16. Las estrategias determinan los territorios y no a la inversa.

- ⊙ La calidad de vida de una población requiere estrategias multiterritoriales.
- ⊙ La quiebra de la concepción: Un territorio ● Una sociedad ● Un gobierno.

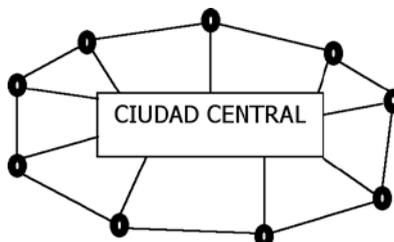
17. Las ciudades competitivas, generadoras de alto valor añadido son las ciudades-región.



18. La gobernanza regional pasa por la gestión de redes de ciudades.

- ⊙ Las ciudades: Buques insignia.

19. Las redes de ciudades son asimétricas: Más similares a Internet que a redes de pesca.



- 20. Son precisas fórmulas de gobierno intermunicipal para superar las arcaicas fórmulas burocráticas y jerárquicas de organización metropolitana.**

1.4. Gobernanza y cooperación internacional

- 21. La cooperación público-privada, el gobierno multilateral y multinivel, principales nodos de la red metropolitana.**
- 22. La gobernanza territorial, clave para la cooperación internacional al desarrollo.**
- 23. Un nuevo enfoque para la cooperación: horizontalidad, multilateralidad.**

2. Debate y priorización de conclusiones y resultados de la conferencia

2.1. Debate en los grupos de trabajo

La Secretaría Técnica propuso que, en la **sesión inaugural** y para abrir el debate con los principales actores del territorio, se creara una mesa bajo el título “El papel de los gobiernos locales en el desarrollo integral de la ciudad y la región”. Finalmente esta mesa se integró en la sesión inaugural participando en ella y exponiendo sus experiencias: La Cámara de Comercio de Bogotá, la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco (México), la Alcaldía de Caguas (Puerto Rico), la Secretaría de Desarrollo Social de Medellín y el Departamento de Planeación Distrital de la Alcaldía de Bogotá.

El hecho de realizar el encuentro de AERYC en la ciudad de Bogotá, que es un ejemplo del papel dinamizador desarrollado por la Alcaldía en el conjunto de la sociedad para desarrollar la ciudad, en un entorno de grandes dificultades; así como la presencia en el Congreso de alcaldes y alcaldesas de diversas ciudades y estados y regiones ejemplo que están teniendo un gran desarrollo económico, social y cultural, y que lo han logrado a partir de la mejora de la capacidad de organización y acción de su sociedad, promovida por los gobiernos locales; constituye una buena ocasión para reflexionar sobre las políticas e instrumentos desarrollados por las alcaldías y por los gobiernos regionales que consideran que han tenido un mayor impacto en poner sus territorios en marcha.

La difusión de las prácticas que han llevado a cabo estos territorios para lograr tener un papel crucial en el desarrollo económico y social es, sin duda la mejor referencia para que otros gobiernos locales se decidan a emprender su propio camino en la misma dirección, y ésta es sin duda la manera que la administración local pueda ser plenamente reconocida como gobierno estratégico y pueda desarrollar todas las oportunidades que se le presentan en la sociedad red de

ser gobierno clave en el desarrollo humano.

Por otra parte, la difusión de buenas prácticas concretas de gobernanza y su impacto dinamizador de la economía y de la cohesión social en los territorios son sin duda el mejor “marketing” para que los gobiernos territoriales regionales y locales apuesten por el nuevo arte de gobernar los territorios.

Al iniciar la coordinación de la mesa⁴⁵, Claudio Sainz, Secretario de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, recordó a los asistentes el porqué pensar globalmente y actual localmente permite a los gobiernos locales y regionales dirigir las gestiones y la inversión tanto en las microrregiones y sistemas de ciudades como en las regiones y ciudades metropolitanas.

William Miranda, Alcalde de Caguas (Puerto Rico), expuso con el ejemplo de lo realizado en Caguas la manera en que los desafíos públicos se pueden traducir en la construcción del capital social mediante el apoyo de las iniciativas ciudadanas.

Expuso el cambio en el modelo de desarrollo hacia un gobierno cuyo papel sea la promoción del desarrollo sustentable y en la promoción de la participación social mediante facilitar puntos de encuentro y creación de redes para lograr un desarrollo ordenado, la protección al ambiente y el desarrollo social.

Destacó el ejemplo de la iniciativa regional INTECO para el logro de la competitividad mediante la creación de redes con el sector empresarial de la región.

Clara Inés Retrepo, de la Alcaldía de Medellín, presentó los avances de la ciudad a partir de la meta de lograr el desarrollo humano integral aplicando la promoción de oportunidades, de capacidad y de libertades para los ciudadanos.

Destacan, en este sentido, cinco líneas de trabajo:

1. La educación, como principal proyecto estratégico y como parámetro para realizar las intervenciones.
2. La generación de empresas y empleos mediante diversos instrumentos de promoción empresarial y de pymes, destacando la implantación de la cultura E y los centros de desarrollo empresarial zonal.
3. La realización de proyectos urbanos integrales mediante intervenciones conjuntas en una zona de infraestructuras para educación, calles, parques, bibliotecas, uso del metrocable, etc.

⁴⁵ Para la redacción de este documento de conclusiones, en el apartado de la Mesa Inaugural, ha sido utilizado el resumen y las notas aportadas por el relator de la mesa inaugural, D. Claudio Sainz, Secretario de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco y Vicepresidente de Honor de AERYC.

4. La corresponsabilidad y participación ciudadana, mediante la aplicación del presupuesto participativo como instrumento de planificación anual.
5. La convivencia y seguridad ciudadana, incluyendo los programas de reinserción social para preparar ciudadanos.

Catalina Velasco, Directora del Departamento de Planeación Distrital de Bogotá, expuso el enfoque de la planificación de la ciudad de Bogotá y dos ámbitos regionales, el de Cundinamarca y el de la Región Central, mediante mesas de trabajo en el caso de la Región Bogotá-Cundinamarca para lograr el Plan Maestro de Movilidad Regional y el Proyecto Aeropuerto, en el que participa el Consejo Regional de Competitividad con sus propias tareas para la promoción de las exportaciones, las cadenas productivas, la ciencia y la tecnología y la relación con otras regiones y la realización de la Agenda de Productividad para la Región Bogotá-Cundinamarca. Para la Región Central se ha logrado el acuerdo de voluntades para el Desarrollo Urbano Sostenible.

El enfoque al trabajo en la ciudad ha sido de carácter social, garantizando el acceso a satisfactores básicos, el ordenamiento territorial y la promoción del desarrollo de las ciudades vecinas, así como la participación de Bogotá en redes y organismos internacionales como AERYC, IULA y CIDEU entre otros.

Josep Maria Pascual, Coordinador Técnico de AERYC, expuso el marco teórico de la conferencia mediante la presentación de la propuesta de conclusiones de la conferencia.

En el primer grupo de trabajo, **Responsabilidad ciudadana, colaboración pública y privada: Cohesión social**, presidido por José Luis Álvarez, Director del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias, se expusieron las experiencias de la Fundación CIEDES de Málaga, José Estada; la Alcaldía de Bogotá, Julio Puentes y Juan Carlos Ortega; la Asociación Guadalajara 2020, Tomás López Miranda, y la Municipalidad de Guadalajara, Luis Alonso Martínez; y la Cámara de Comercio de Bogotá, Saúl Pineda. (Las ponencias se pueden recuperar en la página web de AERYC www.aeryc.org).

Cada vez se enfatiza más en el papel determinante de la cohesión social para el desarrollo económico, justo lo contrario de lo que han sido las creencias dominantes en las últimas épocas y en especial desde el Consenso de Washington. La cohesión social entendida como capital social, es decir, capacidad de colaboración y confianza entre los actores, las instituciones y la ciudadanía, como el fortalecimiento del capital humano y también como reducción de los desequilibrios y desigualdades sociales y territoriales, no puede entenderse como un resultado del desarrollo económico, sino que tiende a concebirse como un factor determinante del mismo.

La gobernanza democrática territorial entendida como gestión relacional o gestión de las interdependencias para la construcción colectiva del desarrollo humano en

ciudades y regiones requiere que se extienda en todos los ámbitos de las políticas públicas la cooperación pública y privada y la participación y compromiso de los ciudadanos en llevarlas a cabo. Gobernanza es, en este sentido, cohesión de la sociedad liderada por los gobiernos democráticos del territorio, que articula la sociedad entorno a unos objetivos compartidos.

El calificativo de democrática a esta forma de gobernar que tiene en la gestión relacional su principal instrumento, vendrá dado en buena medida por la capacidad de una sociedad y de la política gubernamental para que todos los intereses sociales estén representados, y muy particularmente de los grupos minoritarios y de aquellos que se encuentran en una situación de desigualdad para hacer valer sus retos y expectativas políticas, económicas y sociales. De lo contrario se corre el riesgo de construir el progreso colectivo pero con sectores excluidos.

Por otra parte, también está caducando la concepción que considera que los retos y los problemas sociales son consecuencia de un déficit en el desarrollo económico y tecnológico. Hoy se abre paso la perspectiva que el crecimiento de las necesidades humanas es condición para el progreso; y que un mayor nivel de desarrollo económico y tecnológico plantea nuevos retos sociales. Así, el crecimiento de la esperanza de vida plantea el tema del envejecimiento, y el incremento de la ocupación el de la llegada de inmigración o desplazados.

Presentación de las conclusiones de la mesa⁴⁶

Me he permitido realizar un resumen de las principales ideas en las que han coincidido los participantes en la mesa.

Podría atreverme a decir que los participantes están de acuerdo en que los territorios se definen por la calidad e intensidad de las relaciones que establecen:

- entre los actores internos: públicos y privados
- y con otros territorios: para conocer experiencias Buenas Prácticas y Abordar Proyectos

También estarían de acuerdo en que afirmar que la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo REQUIERE de “la gestión de engranajes de interacciones” y de hacerlo bajo criterios de transparencia.

Varias de las ponencias comentaron como LA GESTIÓN DE LAS RELACIONES SUELE APOYARSE EN INSTRUMENTOS FORMALES, que pueden tomar formas diferentes: Fundaciones, Agencias de Desarrollo Local, Empresas sin Ánimo de Lucro...

⁴⁶ Las conclusiones de la Mesa de Trabajo 2 han sido redactadas por su Presidente y Relator, D. José Luis Álvarez, Director del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias.

Esta gestión de relaciones puede darse en ámbitos diferentes; entre los actores institucionales de mayor peso en el conjunto del territorio o con los principales de un sector o gremio.

Pero también hay “instrumentos” de otro tipo, como vimos en la presentación del “PROYECTO CIUDADANO”, que no cuenta con personalidad jurídica ni presupuesto pero llegan a asegurar la permanencia del proceso de cambio a pesar de los cambios políticos.

También se ha destacado la IMPORTANCIA DE RECONOCER LOS LÍMITES con que nos encontramos cuando gestionamos procesos de cambio con la participación de múltiples actores:

- Se han hecho referencias a las fuertes restricciones de los marcos normativos de la administración.
- A límites de los documentos técnicos de expertos en la planeación urbana y estratégica.
- Se ha destacado la importancia de los procesos, tanto para alcanzar éxitos, como para analizar los intentos fallidos y poder corregir.
- Y la importancia de utilizar criterios de evaluación para realizar el seguimiento y la evaluación, con el fin de poder “aprender” y corregir.

Los ponentes coincidían en los objetivos genéricos que perseguían: crecer económicamente y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Y cuando esto se busca mediante la gestión de redes de actores, se está realizando también un proceso de cambio cultural: hay un cambio radical en la manera de trabajar:

1. Poner en relación los actores públicos con los actores privados. Actores, personas e instituciones, que no tenían experiencia en trabajos juntos.
2. Generar CONFIANZA entre los actores, cuando en muchas ocasiones vienen del enfrentamiento o la competencia.
3. Construir “Mensajes” e “Imágenes” para establecer acuerdos internos entre los actores y para establecer la comunicación con terceros.
 - Importancia de UNIFICAR lenguajes
 - Importancia de enviar Mensajes UNIFICADOS
(Esto es clave en una sociedad información que funciona en base a imágenes)

Finalmente, varios de los ponentes coincidieron en destacar un requisito y una recomendación:

El requisito: La capacidad de liderazgo del responsable político como factor clave para el éxito de los procesos de gestión estratégica.

La recomendación: El rigor y la paciencia, tanto para el político como para los equipos de expertos y técnicos que soporten los procesos.

En mi opinión, si estamos abordando proyectos con gran peso de “cambio cultural”, el requisito y la opinión son muy pertinentes, pues los hábitos que se han ido generando tras muchos años, cuando no generaciones, cuesta desmontarlos para construir nuevas relaciones. Por esta razón es fundamental dirigir los proyectos y las relaciones hacia metas y objetivos concretos y alcanzables: es preciso construir las experiencias de éxito compartido.

Si me permiten, también quisiera destacar *de lo que no se habló*. Los ponentes no hablaron de la variable **tiempo**. No me refiero al poco tiempo que tuvieron como ponentes para presentar sus experiencias y reflexiones. Si no que cada vez contamos con menos tiempo para reaccionar a las exigencias del entorno, y de ello depende el éxito de los proyectos y, en muchos casos, la calidad de vida de nuestros conciudadanos. Cuando hoy leo en el periódico la probable pérdida de miles de empleos en el sector textil colombiano, la urgencia de resultados es evidente y vital para muchos ciudadanos y para la legitimidad de los gobiernos democráticos.

En el Grupo de trabajo sobre **Gobernanza Territorial y Cooperación Internacional**, presidido por Saúl Pineda, Vicepresidente de la Cámara de Comercio de Bogotá, participaron M^a Luisa Álvarez de la FIIAPP; Víctor Reyes de la UIM; y Jairo Matallana del PNUD. (Las ponencias se pueden recuperar en la página web de AERYC www.aeryc.org).

La transformación económica y social propia de la era infoglobal, que está aconteciendo en los territorios, conlleva la reestructuración de la cooperación internacional en base a nuevas prioridades en las relaciones entre países y continentes.

Por un lado, las estrategias y políticas desarrolladas en las ciudades y las regiones, entendidas éstas como redes de ciudades y municipios, aparecen como los principales factores de desarrollo humano en los territorios y los principales buques insignia de los países y las naciones. La colaboración para desarrollo económico y social entre países y continentes debe dar mayor relevancia a ciudades y regiones.

Por otra parte, la necesidad de avanzar hacia una nueva forma de gobernar, que tiene como principal instrumento la gestión de las relaciones entre los actores y las interdependencias entre territorios. En la gobernanza territorial se inician los gobiernos territoriales de América y Europa y encontramos buenas prácticas en ambos continentes que es preciso conocer, contextualizar y adaptar para avanzar con éxito en esta nueva forma de gobernar. Es hoy una exigencia que la cooperación se

base en la horizontalidad en la que todos aprendemos y enseñamos. Ya no estamos en la etapa del gobierno protector o gestor de recursos y servicios, en que Europa había iniciado con anterioridad la andadura y el desarrollo del modo gerencial de gobernar.

En tercer lugar, la importancia de los elementos intangibles del desarrollo. Ya tenemos la certeza que los factores determinantes para el desarrollo económico y social no son tanto los recursos económicos, las infraestructuras y servicios (éstos sin duda son necesarios pero insuficientes), como la capacidad de uso en función de una estrategia posible y compartida entre los actores implicados y que disponga del soporte ciudadano. Lo que se denomina capacidad de organización y acción de un territorio y las relaciones de confianza y la colaboración, así como determinados valores en la configuración cultural de la ciudadanía como creatividad, tolerancia, identidad, educación permanente, etc., constituyen los factores críticos del desarrollo.

La democracia es un fin en sí mismo. Los derechos democráticos son valores que presiden la acción, y no un resultado de políticas económicas. Pero la democracia también es el medio más adecuado para gobernar una sociedad compleja en la que lo fundamental es la configuración más adecuada de redes entre los actores y la ciudadanía. Todo ello nos lleva a la necesidad de priorizar la cooperación entorno a los gobiernos territoriales y la cohesión social de los territorios para asumir nuevas metas de desarrollo humano.

Las nuevas fórmulas de cooperación y el papel de AERYC en las relaciones de cooperación entre sus miembros, en temas de cohesión social y gobernanza territorial, serán unos de los temas del debate en la Conferencia.

Asimismo se presentan las fórmulas de cooperación entre las ciudades y regiones de AERYC, que promueve la Secretaria Técnica Permanente y cuentan con la colaboración y el soporte de la Fundación del gobierno de España, FIIAPP (Fundación Ibero Americana de Investigación y Análisis de Políticas Públicas).

Grupo de trabajo III sobre **La sociedad poliédrica: El gobierno de la complejidad y diversidad**, presidido por Rolando Ortiz, Alcalde de Cayey (Puerto Rico) y con la participación de Ligia Galvis, del Departamento de Cultura y Turismo de la Alcaldía de Bogotá; Xavier Godàs, de la Concejalía de Bienestar Social del Ayuntamiento de Barcelona; y Marta Tarragona, de la Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno. (Las ponencias se pueden recuperar en la página web de AERYC www.aeryc.org).

El enfoque relacional consiste en considerar globalmente una sola ciudadanía y población urbana pero cada vez más compleja y diversa, identificando con claridad su diversidad y complejidad, y cómo estas pueden evolucionar en un futuro inmediato y a medio plazo.

La complejidad y diversidad no sólo vendrá dada por el distinto origen social, territorial

y cultural de la población, sino por el impacto de las relaciones de individualización que afectan a toda la población. Las relaciones de individualización están en buena medida en el origen explicativo de la eclosión de las distintas tipologías de familias, en la desvinculación de las personas en relación a las grandes organizaciones sociales y políticas, en el carácter de rebelión espontánea de los conflictos sociales, en especial entre los jóvenes.

La normalización social de nuevos tipos de familia (monoparentales, de multiparentesco, parejas de hecho...), la emergencia de diferentes formas de vivir la sexualidad entre la población, los distintos modos de vida, las distintas maneras de afrontar la religiosidad, etc. Todo ello lleva a una mayor diversidad y diferencias culturales y sociales que plantean la necesidad de superar la segregación social entre grupos diferentes, y construir la sociedad a partir del pluralismo.

Individualización, como hemos afirmado en multitud de ocasiones, es un término sociológico y no moral como puede ser el término individualismo. Una sociedad individualizada no es necesariamente una sociedad individualista. Que lo sea, o bien sea solidaria, dependerá de los valores compartidos que tengan asumidos los ciudadanos. En una sociedad cada vez más individualizada, compleja y diversa lo que sí acontece es que no hay una sola institución con la suficiente influencia y prestigio para ser referencia y fuente de socialización en valores. Los valores compartidos por una sociedad serán, cada vez más, fruto de un pacto institucional o difícilmente los valores éticos y morales tendrán un fuerte impacto social, con todas las consecuencias de desorganización social que esta pérdida de importancia conlleva.

La emigración-inmigración es un tema que afecta a la complejidad y diversidad social tanto a ciudades y regiones de América y Europa, y a pesar de que los orígenes y consecuencias son muy distintos entre los territorios, hay muchos temas comunes, así como buenas y malas prácticas que pueden ser enormemente enriquecedoras para afrontar dicho reto con mayores garantías de eficacia.

La gestión de las migraciones es un tema crucial. De ella depende la calidad de vida de las personas que habitan el territorio, su dinamismo económico y las relaciones de convivencia y multiculturalidad entre las personas, tanto en el ámbito de cada ciudad y región como en el ámbito internacional, dado que el tipo de acogida, en el caso de migraciones internacionales, tiene efectos importantes en la comprensión y la consideración global que los países tienen entre sí.

El fenómeno de la gestión de la complejidad y diversidad difícilmente puede ser abordado en su adecuada amplitud y complejidad si no es en la perspectiva de la gobernanza democrática y su modo específico de gestionar el territorio: La gestión relacional.

Grupo de trabajo IV sobre **Gobernanza Regional y Metropolitana: El sistema regional de ciudades**, presidido por Eladio Garzón, Director de Investigaciones del Centro de Estudios Andaluces, y con la participación de Esteban Wario, Director de Planeación y Urbanización del

Estado de Jalisco; Alfonso Iracheta, Coordinador Nacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad; y Silvio López, Director de Estudios Económicos y Política Pública de la Gobernación de Cundinamarca. (Las ponencias se pueden recuperar en la página web de AERYC www.aeryc.org).

Tanto América como Europa son continentes de grandes metrópolis, que han desarrollado de manera insatisfactoria muchas fórmulas de gobierno metropolitano basadas en el paradigma de gobierno con competencias exclusivas y gestor de recursos y equipamientos. En la conferencia de Valencia se pudieron constatar dos realidades. Por un lado, la necesidad de articular las políticas económicas, sociales y de ordenación del territorio en el ámbito de las áreas o las regiones metropolitanas para responder a los retos de la interdependencia de flujos a nivel internacional. Y por otro, la insatisfacción de los actores territoriales hacia los gobiernos metropolitanos, ya sea por la dimensión territorial, las competencias y especialmente la conflictividad entre alcaldías y entre alcaldía de la ciudad principal y el gobierno regional.

Por otra parte, los territorios competentes con mayor capacidad para generar valor añadido en un país son las ciudades-región. Los puntos nodales en los que se asientan los sistemas internacionales de ciudades, que constituyen la espina dorsal de la era infoglobal, no son tanto los municipios como las ciudades-región. De ahí la necesidad de buscar nuevas fórmulas para la gestión de las áreas y regiones metropolitanas dado el fracaso de las fórmulas de gobierno tradicionales.

Un nuevo enfoque está emergiendo y es plantear la gestión del territorio como un sistema o red de municipios con distintos puntos nodales, pero que los municipios constituyen sus unidades relacionales básicas. Un enfoque que pone por delante el qué es necesario hacer (objetivo) antes que el cómo (la fórmula organizativa para desarrollar el proyecto), lo que enfatiza unas relaciones más horizontales entre los gobiernos que actúan en el territorio.

Conocer en profundidad las implicaciones de la gobernanza de las metrópolis y el análisis de las prácticas y experiencias iniciadas en esta perspectiva ha sido el tema del encuentro al que se dedicó una especial atención por su importancia para Bogotá y el conjunto de ciudades y regiones miembros de AERYC.

2.2. Principales resultados de la priorización de las conclusiones

La Secretaría Técnica de AERYC facilitó, a los participantes en el seminario, las conclusiones previas para su debate, en formato **cuestionario**, para que, de forma participativa y una vez expuestas las experiencias programadas, éstos pudieran mostrar su grado de acuerdo con las mismas y su opinión acerca del nivel de importancia estratégica.

Además, se distribuyó un formulario para que los asistentes al seminario pudieran hacer llegar a la secretaría técnica sus propuestas de **nuevas aportaciones** (conclusiones) o

enmiendas que el documento final debía recoger.

En la jornada de clausura la secretaría técnica presentó unas conclusiones provisionales, como resultado de los primeros cuestionarios recogidos. En el presente documento se apuntan los resultados definitivos una vez que el equipo técnico ha podido realizar el vaciado completo y un análisis riguroso de la totalidad de los cuestionarios.

Indicar, primero, y en relación a la participación, que la mayoría de respuestas recibidas por la Secretaría Técnica en los cuestionarios mostraban tanto un alto (muy o bastante) grado de acuerdo como de nivel de importancia de las conclusiones presentadas a debate.

Aún así, las propuestas o conclusiones más priorizadas por los asistentes al seminario fueron las siguientes: 1, 2, 3, 4, 6, 10, 12, 13, 14, 17, 20, 22. Se han destacado estas conclusiones por haber sido las más valoradas en un porcentaje igual o superior al 60%.

A continuación, se indican las conclusiones más valoradas, anotando los porcentajes correspondientes a la suma de las respuestas recibidas en las variables MUY y BASTANTE):

En el apartado I,

% Acuerdo	% Nivel importancia estratégica	CONCLUSIÓN
75	60	(1) Los gobiernos locales tienen un papel clave en el desarrollo económico y social de los territorios
62	60	(2) La gestión de la estrategia compartida: un tema clave para el desarrollo urbano.
60	60	(3) La cohesión social es un factor generador más que un resultado en el desarrollo económico y social.
60	60	(4) La capacidad de organización y acción es el resultado de la gestión de proximidad local.

En el apartado II,

% Acuerdo	% Nivel importancia estratégica	CONCLUSIÓN
70	70	(6) La calidad democrática, origen y resultado del desarrollo de los territorios
75	74	(10) Es necesaria una revalorización de la política democrática, y en especial la local y regional, y del político electo
60	60	(12) Las sociedades más complejas y diversas exigen valores y actitudes compartidos que favorezcan la interacción y densidad
50	60	(13) La tarea del gobierno relacional es construir interés general
50	60	(14) Calidad democrática es una opción organizativa a favor de los sectores más vulnerables

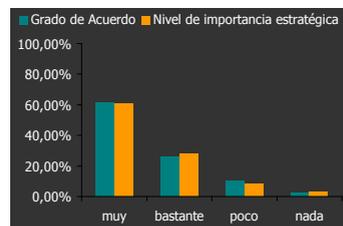
En el apartado III,

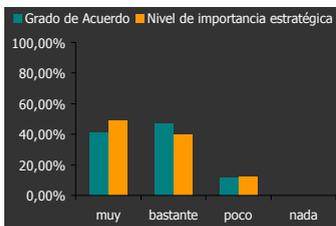
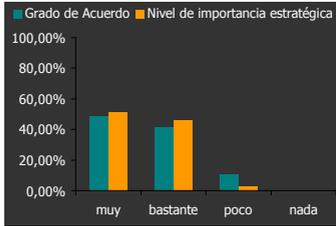
% Acuerdo	% Nivel importancia estratégica	CONCLUSIÓN
60	60	(17) Las ciudades competitivas, generadoras de alto valor añadido, son las ciudades-región.
55	600	(20) Son precisas fórmulas de gobierno intermunicipal para superar las arcaicas fórmulas burocráticas y jerárquicas de organización

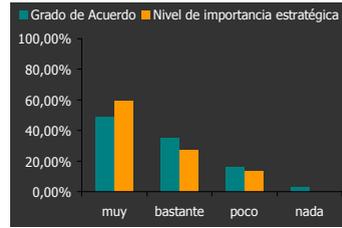
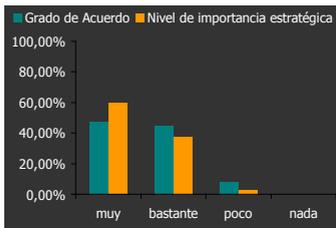
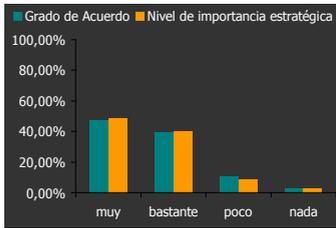
En el apartado IV,

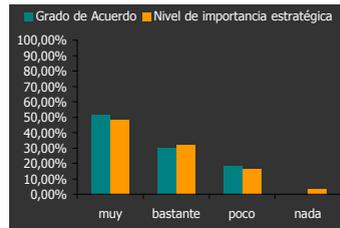
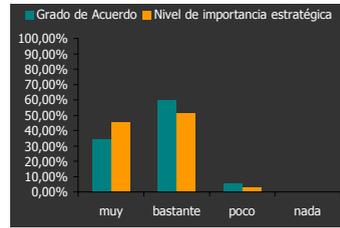
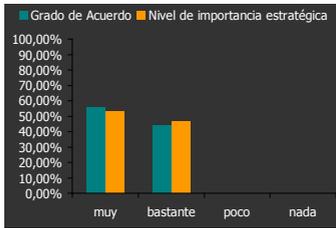
% Acuerdo	% Nivel importancia estratégica	CONCLUSIÓN
80	70	(22) La gobernanza territorial, clave para la cooperación internacional al desarrollo

Los siguientes gráficos indican el resultado en porcentajes de la priorización de todas las conclusiones presentadas por la Secretaría Técnica Permanente para el debate en la IV Conferencia Anual de AERYC.











2.3. Enmiendas y aportaciones

Se transcriben a continuación todas las **aportaciones y enmiendas** al documento de conclusiones recibidas a través del formulario distribuido por la Secretaría Técnica y que han sido anotadas literalmente.

Aportaciones

- La horizontalidad y la multilateralidad como enfoque de colaboración, es válida y potente en los procesos de aprendizaje y desarrollo, lo que no implica el abandono de la verticalidad como principio orientador (punto de mira del objetivo de la estrategia).
- Cuando se habla de asimetría de las redes de ciudades se reafirma el carácter caótico del desarrollo social, lo que crea polos y crecimientos, lo que es más importante a nivel de entendimiento micro de la articulación de las redes que la misma forma, pues ésta depende de la concepción de las micro redes y estrategias y pasajes, formación de bloques, concurrencias y divisiones.
- La democracia debe ser más una reafirmación de la pluralidad que de la representación, pues los grupos dominantes siempre serán los marcadores de la Gobernanza y por esto la relevancia de la asimetría, la forma, la cohesión y la capacidad de organización.
- Establecer mecanismos públicos-participativos en varias etapas de la gestión que permitan redireccionar con aportación multilateral durante su desarrollo y no al final cuando ya no sea posible rectificar.
- La Gobernanza contiene elementos de responsabilidad social, económica y política, por lo que deben establecerse previamente, los mecanismos de control y sanción consecuentes.
- La injerencia política de por si ineficaz, hace que todas las planificaciones en su etapa de ejecución sean altamente "improductivas".
- Las políticas del problema de basuras a gran escala, producidas por estas grandes moles o megaciudades, es muy débil en manos de AERYC.

- Se debe incentivar a las ONG´s de los diversos países que luchan por el mejoramiento del hábitat, a participar en la construcción del colectivo de ciudad.
- Sugiero que se certifique la asistencia a este importante Foro, así como que se hagan llegar las memorias en medio impreso y magnético a los asistentes.
- Las regiones requieren proyectos comunes que guíen la integración Medellín – Bogotá.
- Las alianzas con el sector privado son el elemento fundamental en las experiencias.
- Todavía es muy débil la participación de la sociedad civil en esta nueva configuración política y administrativa del territorio.
- Hacer énfasis en la organización e impulso al sector económico del pequeño municipio cundinamarqués.
- Enfocar actividades de participación a los alcaldes municipales y concejales para las formulaciones con participación ciudadana de los POT(s) y P(s)D.
- Es preciso considerar el papel de la nación a través de sus actores en ese dialogo que supone la gobernanza. Ciertamente existen programas o procesos que requieren de su inclusión y su participación.
- Los actores sociales que confluyen en el territorio contribuyen a determinar las estrategias.
- No se puede creer que la Regionalización lleve a otra forma de voluntarismo, esta vez a nivel local.
- Las ciudades competitivas, generadoras de alto valor añadido, se constituyen en líderes innatos de los procesos de ciudad-región.
- La cooperación público-privada, la sociedad civil, el gobierno multilateral y multinivel, principales nodos de la red metropolitana.

Enmiendas

- Cambiaría aportaciones por aportes.
- Aunque parafrasearon a Joan Prats, creo conveniente hacer algunas menciones a la importancia de la Organización y la gestión de las Instituciones políticas a la hora de adecuar el contexto, vale decir, las instituciones para poner a andar los programas que se pactan entre los diversos actores. En otras palabras "La política de la política".
- Los actores sociales que confluyen en el territorio contribuyen a determinar las estrategias.
- La gestión relacional o de redes es uno de los instrumentos fundamentales de desarrollo humano en las ciudades.
- Una de las tareas del gobierno relacional es contribuir en la construcción del interés general.
- Calidad democrática es una opción organizativa para todos los sectores y en especial los sectores más vulnerables.

CAPÍTULO IX.

**AUTORES CAPÍTULOS:
REFERENCIAS BIOGRÁFICAS**

EVANGELINA NARANJO

Consejera de Gobernación de la Junta de Andalucía.

Nacida en Sevilla en 1967 es ingeniera técnica agrícola. Su trayectoria profesional destaca por su compromiso con la política municipalista, habiendo desempeñado diversas labores de responsabilidad en el Ayuntamiento hispalense desde el año 1999. Hasta ahora ocupaba en esta Corporación, entre otros, los cargos de teniente de alcalde delegada de Hacienda, portavoz del Grupo Socialista y presidenta de la Agencia Local de la Energía y del Comité de Medio Ambiente de la Red Eurocities. Diputada del Parlamento andaluz durante la V Legislatura, Naranjo ha ejercido también en la administración municipal como teniente de alcalde delegada de Medio Ambiente y presidenta de la Empresa Pública de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla (EMASESA) y de la Empresa Pública de Limpieza y Protección Ambiental (LIPASAM). Asimismo, ha sido vicepresidenta de la Agencia Municipal de Recaudación y del Consejo Sectorial del Medio Ambiente y la Sostenibilidad de Sevilla y, desde 2002, miembro de honor permanente de la Asociación de Técnicas de Gestión de Residuos Urbanos.

JUAN R.OSUNA

Director General de Administración Local de la Junta de Andalucía

Juan Osuna Baena, nacido en La Rambla (Córdoba) en 1955, es licenciado en Derecho y ha desarrollado la mayor parte de su carrera profesional en la Diputación Provincial de Sevilla. En los últimos años ha sido gerente de la Agencia Municipal de Recaudación del Ayuntamiento de Sevilla (2003) y Director del Área de Bienestar Social y Solidaridad de esta corporación local (1999).

Osuna ha dirigido en la Diputación Provincial de Sevilla las áreas de Régimen Interior, Organización y Recursos Humanos, Promoción Económica y Asuntos Sociales. Asimismo, entre los años 1997 y 2000, ocupó la secretaría general del Patronato Provincial de Turismo de Sevilla.

Su trayectoria profesional ha estado vinculada también a la gestión hospitalaria, materia en la que es diplomado, ostentando los cargos de administrador del Hospital de Pozo Santo (1980) y del Real Hospital Provincial (1982).

JOAO VICTOR GARCÍA

João Carlos Vítor García nació en 1948, en la ciudad de Juiz De Fora, Minas Gerais. Licenciado en Derecho por la Universidad Federal de Juiz de Fora (UFJF) hizo un Máster en

George Washington University, en los Estados Unidos, dónde también trabajó en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Es Doctor en Ciencias-Historia Social por la Universidad de São Paulo y tiene el curso de especialización en el desarrollo local por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Ha sido investigador y Superintendente de Planificación del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico-CNPq. Tiene trabajos publicados en las áreas de política científica e historia de la ciencia.

Ha coordinado y elaborado el Primer Plan Plurianual del Gobierno del Estado de São Paulo, dónde también ha sido asesor del Secretario de Hacienda y miembro de la Unidad de Gestión Estratégica, directamente vinculada con el Gobernador Mário Covas.

Desde enero de 1997 hasta junio del 2004 ha sido secretario de Desarrollo Económico y, después, Director de Planificación y Gestión Estratégica del Ayuntamiento de Juiz de Fora. Coordinó la elaboración y la implantación del Plan Estratégico de Juiz de Fora, la Reforma Administrativa del Ayuntamiento y otros importantes proyectos, como el banco del Pueblo, Agenda 21, Plan Estratégico Sectorial de Turismo y el Programa de Revitalización Urbana y Recuperación Ambiental del Eixo del Rio Paraibuna, operación de crédito en fase de contrato con el BID.

Ha sido Supervisor del Consorcio Intermunicipal de la Zona de Mata y Campos del Estado de Minas Gerais y ha coordinado y elaborado el Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible de la región, que contó con el apoyo técnico y financiero del BID y del SEBRAE.

Miembro del Partido Popular Socialista – PPS, es miembro de las direcciones estatal y nacional del partido. Ha sido candidato a alcalde de Juiz de Fora por el PPS en el 2004.

Actualmente es Director del Instituto de Desarrollo Integrado de Minas Gerais (INDI).

JOSEP M. PASCUAL ESTEVE

Es Economista y Sociólogo. Experto en gestión estratégica de territorios y de políticas públicas. Socio y Director de Estrategias de Calidad Urbana. Es también Presidente de la Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno y asesor de la asociación internacional AERYC.

Entre 1992 y 1995 desempeñó el cargo de Director de Área del Departamento de Planificación Estratégica de Tecnologías Urbanas Barcelona (TUBSA).

Fue coordinador de Servicios de Bienestar Social del Ayuntamiento de Barcelona (1987-

1988) y Coordinador Técnico del Plan Estratégico del Ayuntamiento de Barcelona (1989-1992).

Entre 1975 y 1985 fue profesor de la Facultad de Económicas de la Universidad de Barcelona.

Hasta inicios del año 2004, y desde 1995, fue Asesor Técnico del CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano), para los países de Colombia, México y Venezuela. Además de asesorar a las ciudades integrantes de CIDEU, dirigía e impartía los seminarios técnicos y de formación que este organismo organizaba para sus ciudades miembro (encuentros de ciudades, conferencias, seminarios, etc.).

En el ámbito de la Planificación Estratégica de ciudades, ha dirigido, entre otros, los Planes Estratégicos de Valencia –Plan del que continua siendo Director Técnico-, Sevilla, Gijón, Comarca de Avilés, Igualada y la Conca d’Òdena, Encamp y Pas de la Casa (Andorra), Gerona, Mollet y Viladecans. Ha asesorado técnicamente la elaboración de los Planes Estratégicos de Málaga, Valladolid, Mataró, Gerona y Comarca del Berguedà. Asimismo, fue Director Técnico del Mapa de Planes Estratégicos de la provincia de Barcelona.

Asimismo, en el ámbito supralocal, ha dirigido el Diagnóstico Institucional de la Diputación Provincial de Granada (2004). Ha sido Director del Estudio sobre las Mancomunidades en la Provincia de Valencia (1999). Siendo consultor de la Oficina Técnica de Cooperación de la Diputación de Barcelona, fue responsable de la elaboración y redacción del Manual de Gestión de Proyectos Técnicos de Cooperación Local de la Diputación de Barcelona (1998).

En el ámbito de la Planificación Estratégica Sectorial, destaca su actividad como Director de Proyecto de elaboración, impulsión y seguimiento del Plan Integral de Desarrollo de los Servicios Sociales en la ciudad de Barcelona y del Plan de Acción para la Cooperación y el Desarrollo de los Servicios Sociales de la ciudad de Valencia. Destacar también su función de asesor de la Propuesta de la Ley de Servicios Sociales para Castilla-La Mancha (Junta de Castilla-La Mancha), así como su asistencia técnica en la elaboración del Plan de Desarrollo y Consolidación de los Servicios Sociales en Castilla y León (Junta de Castilla y León).

Destaca la Dirección Técnica del Plan Estratégico del Empleo del Principado de Asturias (actualmente en ejecución). En este ámbito, remarcar también su dirección de la Evaluación del Pacto Institucional por el Empleo del Principado de Asturias realizado durante el año 2003.

En el ámbito de la planificación de políticas educativas, sobresale la elaboración del Plan Valenciano de Formación Profesional. Asimismo, cabe subrayar su labor como coordinador

de la asistencia técnica al Proyecto Educativo de la ciudad de Barcelona y del Proyecto Educativo de Ciudad de Sant Cugat del Vallés.

Otra experiencia de planificación sectorial que cabe mencionar es el diseño y elaboración del Plan Estratégico del Deporte de la ciudad de Barcelona.

Para la Feria de Valencia, ha dirigido el Proyecto de Cooperación y Compromiso con la Economía Valenciana, Plan Estratégico de la Feria de Valencia.

En América Latina, actualmente, presta asesoramiento técnico a los procesos de Planificación Estratégica de Puebla de los Ángeles y Monterrey, en México, y Juiz de Fora y Belo Horizonte, en Brasil.

Entre otras, algunas de las ciudades latinoamericanas a las que también ha asesorado en sus Planes Estratégicos son Bogotá y Medellín, en Colombia, y Caracas en Venezuela.

Asimismo, y en la actualidad dirige, en colaboración con la FIIAPP (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas) los trabajos de análisis y prospectiva para la identificación de proyectos sobre Gobernanza Democrática y Cohesión Social en la ciudad de Bogotá (Colombia).

CLAUDIO SAINZ

Arquitecto por la Universidad Autónoma de Guadalajara (México).

Secretario de Desarrollo Estratégico Urbano del Estado de Jalisco.

Ha sido vocal Ejecutivo de la Comisión de Planeación Urbana del Ayuntamiento de Guadalajara.

Director General de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco.

Fue asesor del Gobernador del Estado de Jalisco y Coordinador de Asesores del Gobierno de Jalisco.

Secretario del Capítulo Guadalajara de la Academia Nacional de Arquitectura.

Docente e investigador. Ha participado como ponente en diferentes seminarios internacionales sobre Planeación Estratégica Urbana.

WILLIAM MIRANDA MARÍN

El licenciado William Miranda Marín es Alcalde del Municipio Autónomo de Caguas desde 1996.

Se graduó en 1957 de la Escuela Superior, José Gautier Benítez de Caguas. Ingresó al Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico, institución que en 1961 le otorgó el grado de bachiller en Administración Comercial, con concentración en contabilidad. En el año 1969 completó sus estudios de doctor en derecho (juris doctor) en la misma institución y un año después, aprobó todos los exámenes de admisión a la práctica de abogado.

Ha ocupado importantes cargos, tanto en el gobierno, como en la empresa privada. En el Servicio Público ejerció como Vicepresidente Ejecutivo del Banco Gubernamental de Fomento; Director Ejecutivo de la Autoridad de Fuentes Fluviales; Ayudante General del Estado Libre Asociado y Comandante de la Guardia Nacional de Puerto Rico, con el rango de General de División. Simultáneo a estos cargos ejerció como Director Ejecutivo de la Oficina para el Mejoramiento de las Escuelas Públicas del Estado Libre Asociado.

En el ámbito de la empresa privada, ocupó los principales puestos ejecutivos de las compañías San Juan Cement y Empresas Díaz, entre éstos: Tesorero, Vicepresidente Ejecutivo y Co-presidente de la Junta de Directores. Además, ejerció como empresario privado en el desarrollo de proyectos de vivienda y de oficinas.

Ha sido, entre otros, tesorero de la Junta de Directores de Triple S, Inc. y Presidente de la Junta de Directores de su subsidiaria dedicada a seguros de propiedad y contingencia; Presidente de la Junta de Directores del Coro de Niños de San Juan, Presidente de la Junta de Directores del Instituto de Servicios a la Comunidad (INSEC), entidad que lucha por erradicar las causas de la pobreza y Presidente de la Junta de Directores de la Fundación que lleva el nombre de su esposa y de él para proveer apoyo económico a niños y jóvenes criollos en desventaja socioeconómica.

Actualmente, es Copresidente de la Junta de Directores del Centro para la Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM), organización que también presidió durante el cuatrienio de 2000 a 2004. En el año 2001, Presidió el Comité de Alcaldes nombrado por la Gobernadora, honorable Sila María Calderón para proponer mejoras en la estructura y funcionamiento del CRIM. También presidió la Asociación de Alcaldes de Puerto Rico.

Preside la Junta de Alcaldes del Consorcio Caguas-Guayama, la Junta de Directores de INTECO (Iniciativa Tecnológica Centro-Oriental), una corporación cuyo propósito es el desarrollo económico de toda la región centro-oriental, basado en la innovación y la Junta de la Corporación de Bellas Artes de Caguas (COBAC), organismo que opera dicho centro

y establece las estrategias para potenciar el desarrollo de las artes en la región centro-oriental.

CLARA INÉS RESTREPO

Secretaría de Desarrollo Social de la Alcaldía de Medellín (Colombia).

Es Economista por la Universidad Nacional. Magister en Planeación Urbano Regional.

Se desempeñaba como Directora General de la Corporación Región.

Fue presidente de la Veeduría al plan de desarrollo del Consejo Municipal de Planeación de Medellín.

Representante de las ONG's del sector social en dicho Consejo desde 1995. Además ha sido docente en UPB, EAFIT, Universidad de Medellín y Unaula.

CATALINA VESLASCO

Economista de la Universidad de los Andes, con estudios de Maestría en Economía con énfasis en Desarrollo Económico, experta en Políticas Públicas con énfasis en la formulación, ejecución y evaluación de proyectos en el área social y de servicios públicos.

Tiene una Maestría de la Escuela de Políticas Públicas de la Universidad de Michigan (EEUU) y opción a Doctorado en Planeación Urbana y Regional de la Escuela de Arquitectura y Planeación Urbana de la misma Universidad norteamericana. Durante sus estudios enfatizó en el área de administración de grandes ciudades y prestó servicios como asistente de la Alcaldía de Detroit en el Estado de Michigan.

Se ha desempeñado como docente en las universidades de los Andes y Externado de Colombia; fue Subdirectora de Intervenciones Directas y de Apoyo al Bienestar Familiar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, asesora del Ministerio de Educación Nacional, así como del Instituto de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el exterior, ICETEX, y del Instituto Colombiano para el Fomento de Educación Superior, ICFES.

Desde el año 2004, se desempeñaba como Subsecretaria de Planeación y Finanzas de la Secretaría de Educación del Distrito cargo en el que fue nombrada por la Administración Garzón luego de que se desempeñó como asesora programática en la campaña a la Alcaldía de María Emma Mejía.

Durante la gestión de Catalina Velasco en la Secretaría de Educación, se desarrollaron importantes programas para garantizar el acceso y la permanencia de los estudiantes bogotanos; tal es el caso del proyecto de Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar; Gratuidad; Subsidio de listas de útiles para estudiantes de grado cero de Sisbén 1 y 2 que beneficiará a 26.000 estudiantes de la ciudad y Subsidio de Transporte para estudiantes de 9º, 10º y 11º.

Así mismo, impulsó los procesos de matrícula y la ampliación de cobertura de cerca de 75.991 cupos para la ciudad a través de diferentes estrategias, entre otros logros.

JOSE LUIS ÁLVAREZ

Director Gerente del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias.

Licenciado en Psicología por la Universidad de Oviedo (1982) y Diplomado en Psicología Industrial por la Universidad Complutense de Madrid (1984) Ha trabajado como consultor de recursos humanos y formación en el grupo Quaternaire, y ha sido Director de Desarrollo y Calidad en Fondo Formación.

Ha intervenido en el campo de los recursos humanos desde la perspectiva de los colectivos, de los territorios y de las empresas. Ha diseñado y dirigido programas de orientación profesional e inserción laboral para jóvenes y mujeres desde 1988. Ha participado en proyectos de planificación de los recursos humanos, ligados a planes de desarrollo territorial, en Madrid, Valencia, País Vasco y Asturias. Ha dirigido procesos de selección y formación para empresas como Thyssen, DuPont, Cepsa, Repsol... y ha coordinado actuaciones para la planificación de los recursos humanos los sectores de la madera y mueble, las industrias químicas, el metal, la alimentación.

Entre 1999 y 2006 ha ocupado el cargo de DGPE en la Consejería de Trabajo y Promoción de Empleo, hoy Consejería de Industria y Empleo. Ha participado activamente en la negociación del Pacto Institucional por el Empleo, coordinado los Pactos Territoriales por el Empleo en las Comarcas Mineras, puesto en marcha los Programas Locales de Empleo y asumido las políticas activas de empleo y la intermediación laboral del INEM en enero del año 2001.

Presidente de la Fundación para el Fomento de la Economía Social. Miembro del Consejo de Administración de la Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales, S.A. Miembro del Consejo Rector del Instituto Asturiano de la Mujer. Representante del Principado de Asturias en el Foro de la Industria.

JOSÉ ESTRADA

Licenciado en Ingeniería de Telecomunicaciones por la Universidad de Madrid en el año 1970.

Actualmente es Director Gerente del II Plan Estratégico de Málaga, Director Gerente de la Empresa Municipal de Iniciativas y Actividades Empresariales de Málaga, S.A. (PROMALAGA) y Director Gerente de la Fundación CIEDES.

Anteriormente ha sido Presidente Ejecutivo de Hughes Electronics, S.A., Director Industrial de Fujitsu España, S.A. y Presidente de IDEA en el Parque Tecnológico de Andalucía.

JUAN CARLOS ORTEGA BERMÚDEZ

Es Magíster en Teoría y Política Económica y Contador Público de la Universidad Nacional de Colombia.

Subdirector Económico y de competitividad del Departamento Administrativo de Planeación Distrital desde marzo de 2006. Fue Subsecretario de Control de Vivienda del Distrito Capital entre enero de 2003 y Noviembre de 2004, así como Subdirector de Desarrollo Social entre 1997 y 1999.

Se desempeñó como gerente de la zona 13 de reconstrucción en Armenia, responsabilidad de la Universidad Nacional de Colombia, donde fue galardonado como premio nacional de alta gerencia en 2002 por la función pública.

Fue asesor del Departamento Nacional de Planeación entre 1994 y 1997, director del centro de investigaciones económicas de la Universidad del Rosario y consultor del Banco Mundial para el tema de reasentamientos humanos.

LUIS ALONSO MARTÍNEZ

Arquitecto con Maestro en Urbanismo y Desarrollo por la Universidad de Guadalajara.

Se desempeña actualmente en la administración municipal de Guadalajara Jalisco en México, como Vocal Ejecutivo de la Comisión de Planeación Urbana, labor en la que ha diseñado e instrumentado procesos de planeación urbana y gestión de proyectos con enfoque estratégico y participativo, involucrando a los habitantes de la capital jalisciense, mediante ejercicios de capacitación, análisis y participación a través de talleres y jornadas

ciudadanas. Asimismo, ha coordinado el diseño estrategias de intervención rescate y mejoramiento del Centro Histórico de la Ciudad en edificios y áreas urbanas deprimidas entre las que destacan el Corredor Colón Pedro Loza, el Corredor Chapultepec y la Catedral Metropolitana.

Ha acumulado una amplia experiencia en los temas relacionados con la Planeación y la gestión urbana estratégica, por su participación en organismos municipales, estatales, nacionales e internacionales, entre otros con La Red Mexicana de ciudades para la Sustentabilidad, el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, El proyecto Guadalajara Metrópoli con Rumbo, los Comités de Planeación para el Desarrollo Regional de Jalisco, El Plan de la Región Centro Occidente de México y el proyecto Place Meg en coordinación con el Instituto de Planeación Estructural de Berlín Alemania logrando una integración de las necesidades de las comunidades con los aspectos esperanzadores que fincan mejor futuro sobre las bases de proyectos estratégicos de desarrollo integral con una participación interdisciplinaria y gestión de interacciones público privada.

SAÚL PINEDA

Vicepresidente de Gestión Cívica y Social de la Cámara de Comercio de Bogotá.

Consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2000 - 2002).

Secretario Ejecutivo del Plan Estratégico de Medellín y el Area Metropolitana (1995 - 1998).

Vicepresidente de Planeación y Desarrollo de la Cámara de Comercio de Bogotá (1988 - 1994).

Amplia experiencia docente en la Universidad de Medellín y la Universidad El Rosario de Bogotá.

Visiting Scholar de la Universidad de California en Berkeley en asuntos de desarrollo regional y urbano (1998 - 1999).

Especialista en Economía Aplicada de la Universidad de Antioquia (1986).

Economista de la Universidad de Medellín (1984).

Fue Asesor Principal del Secretario General de la Comunidad Andina.

MARÍA LUISA ÁLVAREZ DURANTE

Licenciada en Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales (Sección de Políticas) y especializada en Estudios Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid en 1974. Licenciada en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, en junio de 1987. Diplomada por la Escuela Diplomática como experta en Comunidades Europeas en 1978.

Contratada como Técnica en Relaciones Internacionales en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Técnico Titulada Superior en la Dirección General de Asuntos Europeos de la Comunidad de Madrid (actualmente en situación de excedencia). Asesora de la Dirección General de la Mujer de la Comunidad de Madrid. Subdirectora General de Planificación y Evaluación de la Dirección General de la Mujer de la Comunidad de Madrid. Directora General de la Mujer de la Comunidad de Madrid.

Profesora Asociada en el Departamento de Humanidades, Ciencia Política y de la Administración, en la asignatura, Estructuras Administrativas II. Diplomatura de Gestión y Administración Pública. Universidad Carlos III de Madrid

Directora del Área Social del Ayuntamiento de Fuenlabrada.

Portavoz de Presidencia del Grupo Parlamentario Socialista de la Asamblea de Madrid durante su V Legislatura (1999-2003).

Directora del área de Responsabilidad Social y encargada de la aplicación de políticas de género de la Fundación Carolina.

Actualmente Secretaria General de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. (FIIAPP).

VÍCTOR REYES MORRIS

Sociólogo, Master Teacher Universidad Autónoma de Guadalajara, Candidato a Doctor en Sociología Jurídica, Universidad externado de Colombia.

Actual profesor y Director del Departamento de Sociología. Universidad Nacional de Colombia. Ex-concejal de Bogotá y Ex- Representante a la Cámara. Ex-Director de Icetex.

Miembro fundador de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).

LIGIA GALVIS ORTIZ

Ligia Galvis es doctora en derecho de la Universidad Externado de Colombia y en filosofía de la Universidad Católica de Lovaina.

Docente universitaria en las universidades Externado de Colombia, de los Andes, Colegio Mayor del Rosario y Santo Tomás.

Diplomática ante las Naciones Unidas en Ginebra y, relatora de la comisión de derechos humanos en 1992.

Coordinadora del grupo África-América Latina ante el comité ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -Acnur- y miembro del grupo de trabajo sobre el derecho al desarrollo de la comisión de derechos humanos en Ginebra, período 1993-1996.

Miembro de la misión del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Ruanda.

Conferencista del Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de Ginebra en Guinea Ecuatorial, África.

Consultora externa sobre temas de justicia y de familia en la Corporación Excelencia en la Justicia y la Fundación Antonio Restrepo Barco.

Redactora del primer proyecto de ley de infancia y adolescencia para Colombia en 2004.

Es autora de diversas publicaciones y estudios.

XAVIER GODÀS

Es Doctor en Sociología por la Universidad de Barcelona (2003) y especialista en sociología de los movimientos sociales. Ha sido profesor de Sociología en la Universidad de Barcelona (1998-2003) y lo es en la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE-Universidad Ramon Llull). Es autor de los libros *Postmodernismo: la imagen radical de la desactivación política*, Barcelona: El Roure Editorial, 1998; *Democràcia participativa a les organitzacions*, Barcelona: Fundació Josep Carol, 2003. Actualmente es Jefe de Gabinete de la Concejalía de Bienestar Social del Ayuntamiento de Barcelona.

MARTA TARAGONA GORGORIÓ

Licenciada en Derecho por la Universidad de Barcelona, es Máster en Gestión Pública y Gobierno por la Universidad Autónoma de Barcelona (1992) y Especialista en Gestión de Conflictos Públicos por la Universidad de Barcelona (2000).

Consultora asociada de Estrategias de Calidad Urbana y patrona de la Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno.

Ha desarrollado toda su actividad profesional en el ámbito de la consultoría y la asistencia técnica, al servicio de lo que hoy entendemos como la gobernanza local: planificación y la gestión estratégica de territorios y políticas públicas.

Destaca su participación en iniciativas vinculadas al política social (servicios sociales, educación etc.)

Es profesora de diversos seminarios y postrados sobre estos temas (Universidad Complutense de Madrid, Instituto Madrileño para el Desarrollo Local, Fundación Bosch i Gimpera, Diputación de Barcelona) y en negociación y gestión de conflictos.

Actualmente, esta trabajando en el desarrollo de un programas formativos y de desarrollo a los políticos locales, desde el convencimiento que, la gobernanza demanda nuevos roles y funciones por parte de las personas que asumen el servicio de la acción de gobierno.

ELADIO GARZÓN

Licenciado en Derecho por la Universidad de Sevilla. Master en Dirección y Gestión de Recursos Humanos. Experto Universitario en Administración Pública.

Ha sido Director de recursos humanos de empresa municipal del Ayuntamiento de Sevilla. Jefe de Gabinete del Consejero de Gobernación de la Junta de Andalucía Ponente en diferentes campos de la gestión empresarial para consultoras y actualmente es Director de Investigación y Programas de la Fundación Centro de Estudios Andaluces perteneciente a la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía.

ESTEBAN WARIO

Es arquitecto por la Universidad de Guadalajara con Maestría en Desarrollo Urbano por El Colegio de México.

Ha sido profesor e investigador de la Universidad de Guadalajara y autor de varios libros y artículos sobre temas urbanos y regionales.

Al mismo tiempo, ha trabajado en el Gobierno del Estado de Jalisco como Director de Ordenamiento Territorial, Coordinador de Planeación y actualmente como Director General de Planeación y Urbanización. Dentro de sus funciones están la coordinación del Plan de la Región Metropolitana de Guadalajara y la representación del estado de Jalisco en el Plan de la Región Centro-Occidente de México.

ALFONSO IRACHETA

Arquitecto por la Universidad Autónoma del Estado de México; Maestro en Planeación Urbana, por la Universidad de Edimburgo, Escocia; Doctor en Estudios Regionales por la Universidad de Varsovia, Polonia; se especializó en Planificación Regional del Desarrollo en Buenos Aires, Argentina,; en Administración Metropolitana en Rio de Janeiro, Brasil en la Fundación Getulio Vargas, y en Medio Ambiente y Desarrollo en México.

Ha editado y coeditado nueve libros. Ha publicado del orden de 40 trabajos como capítulos de libro y artículos en revistas, ha actuado como ponente en aproximadamente 280 eventos en todo México y 20 países.

Fundó la Maestría en Planeación Metropolitana en la UAM-Azcapotzalco (1986); fue Director Fundador de la Escuela de Planeación Urbana y Regional (hoy facultad) de la UAEM (1986-1988). Fue Director General de Planeación del Gobierno del Estado de México (1993-1998). Fue Presidente de El Colegio Mexiquense (1998-2002). Fue coordinador fundador de la Oficina para México de UN-Hábitat (2003-2004). Actualmente se desempeña como Coordinador del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales (PROURBA) de El Colegio Mexiquense; miembro del Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI); es Miembro Fundador de la Red Interinstitucional sobre Áreas Metropolitanas de Europa y América Latina (RIDEAL), Coordinador Nacional de la Red Mexicana de Ciudades Hacia la Sustentabilidad (RMCS).

Es Consultor de los tres ámbitos de Gobierno, y a nivel internacional en temas sobre suelo, vivienda, planeación territorial y metropolización, principalmente, en instituciones como la Organización de las Naciones Unidas, Banco Mundial, Fundación Hewlett entre otras y es Investigador Nacional Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

SILVIO LÓPEZ

Licenciado en Económicas (1994-2000) y maestría/ magíster en economía (2001-2003) por la Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

Seminario de planificación y desarrollo. Universidad Externado de Colombia, 2006. Seminario permanente de tópicos en economía. Universidad Nacional de Colombia, Julio-Noviembre 2005. La validez del pensamiento de Launchin Currie en la economía. Universidad de los Andes, Noviembre 2002. Congreso Internacional de Negociación. Universidad Santo Tomas, Colombia, Abril 1999.

Gobernación de Cundinamarca (2004-2007); Secretario de Planeación (e); Director de Estudios Económicos y políticas Públicas; Director de Finanzas Públicas (e); Director de Desarrollo Regional (e); Asesor del Despacho del Gobernador.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – Banco Mundial – 2003.

Consultor en la factibilidad económica, legal y financiera para la creación de un Banco solidario en Colombia.

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA)- 2003.

Oficina de regulación económica. Elaboración y estructuración de tarifas de agua potable para Bogotá, incluyendo tasas por utilización de agua. Trabajo desarrollado con la CRA, para optar el título de Magíster en economía.

Corporación Minuto de Dios – 1999.

Analista Financiero en la estructuración de créditos microempresariales.

Universidad Javeriana -2004-2007: Docente en las cátedras de: Macroeconomía y Desarrollo Económico.

Universidad Autónoma de Colombia – 2004-2005: Docente en las cátedras de: Desarrollo Económico, microeconomía, macroeconomía y econometría.