

7. EXPERIENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES EN DESARROLLO REGIONAL

Los títulos, autores y fechas de las distintas experiencias sobre desarrollo regional que sirven de base a esta sección se encuentran al comienzo de cada una de las mismas.

La supervisión técnica y administrativa de las presentaciones de las experiencias en desarrollo regional por parte de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca estuvo a cargo del Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional —UNCRD—.

El documento base para esta publicación fue elaborado por Nicolás Rueda García.

1. INTRODUCCIÓN

Durante el desarrollo de los trabajos adelantados por la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca se realizaron diversos talleres con la participación de expertos nacionales e internacionales, quienes tuvieron a su cargo la presentación de conceptos y experiencias relevantes en desarrollo regional. Los temas tratados fomentaron la apertura de espacios de discusión sobre aspectos de especial importancia, entre los que cabe destacar el urbanismo ambiental, las relaciones entre el transporte, la accesibilidad y los usos del suelo, y la gobernabilidad de las áreas metropolitanas. Incursionar en estas experiencias permite abordar el análisis de la región de Bogotá-Cundinamarca y formular políticas para su integración y desarrollo con elementos conceptuales y experiencias particulares que se constituirán en un valioso aporte para fortalecer el proceso actualmente en marcha.

Las inevitables limitaciones de espacio en esta publicación hicieron necesario sintetizar los trabajos elaborados por los expertos que fueron invitados a los diferentes talleres de la Mesa. Las síntesis realizadas que se presentan a continuación contextualizan y destacan los conceptos principales de cada uno de los trabajos, con el propósito de presentar al lector un contenido suficiente para aproximarse a los aportes más relevantes de los diferentes autores. Cabe señalar, sin

embargo, que en algunos trabajos el espacio disponible no fue suficiente para incluir todos los temas importantes, por lo cual se ofrecen disculpas disculpas, especialmente a sus autores originales.

2. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE LA MESA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL BOGOTÁ-CUNDINAMARCA

Comentarios y recomendaciones sobre la Mesa de Planificación Regional (resumen)
Autor: Jaime Valenzuela (2002)

Concepto clave

La metodología adoptada por la Mesa se aparta del procedimiento tradicional utilizado para la construcción de escenarios y definición de proyectos estructurantes. Dado que el proceso parte de un acuerdo social alcanzado entre las diferentes entidades participantes, la metodología se traduce en ventajas destacables, pero es necesario adelantar algunas tareas pendientes para consolidarla.

Al definir los escenarios y proyectos estructurantes, la Mesa adoptó un procedimiento sobre el cual se presentan las siguientes observaciones:

1. El procedimiento de la Mesa es correcto pero no ha sido explicitado y quedan tareas pendientes
 - Se ha tomado un camino válido, no tradicional, que consiste en modificar el orden de

las etapas del proceso para definir escenarios y proyectos, sin eliminar alguna de ellas.

• Este procedimiento no ha sido todavía adecuadamente explicitado por la Mesa y quedan pendientes tareas importantes, que se describen más adelante.

2. El procedimiento tradicional de construcción de escenarios y definición de proyectos estructurantes. Los enfoques y métodos tradicionales constituyen esquemas de cuatro pasos básicos:

• Definir esquemas de organización espacial futura de los sistemas de transporte, comercio y servicios, industria, vivienda, áreas verdes, etc.

• Analizar las ventajas y desventajas económicas, sociales y ambientales de los diferentes esquemas de organización espacial, y definir los proyectos de desarrollo que permitirían concretar el esquema considerado como el más conveniente.

• Alcanzar un acuerdo social (institucional, político, etc.) respecto a los escenarios y proyectos de desarrollo.

• Implementar los acuerdos (gráfico 7.1).

3. El procedimiento heterodoxo de construcción de escenarios y definición de proyectos estructurantes adoptado por la Mesa, y requerimientos para completarlo y hacerlo eficaz (gráfico 7.2).

El procedimiento inicia con la premisa de *alcanzar un acuerdo social*, planteada en la

Gráfico 7.1. Procedimiento tradicional de construcción de escenarios y definición de proyectos estructurantes

Pasos o fases del método	Orden de los pasos de los métodos tradicionales	
	Método A ("Esquema espacial primero")	Método B ("Organización económica primero")
a) Definición de esquemas posibles de organización espacial futura de los elementos estructurantes de la metrópolis y su región: ejes de transporte, núcleos de comercio y servicios, zonas industriales, zonas residenciales, áreas verdes, etc.	(1)	(2)
b) Análisis de las ventajas y desventajas económicas, sociales y ambientales de los diferentes esquemas de organización espacial y definición de los proyectos de desarrollo que permitirían concretar la organización espacial determinada como las más ventajosa.	(2)	(1)
c) Obtención de un acuerdo social (institucional, político, etc) respecto a los escenarios y los proyectos estructurantes.	(3)	(3)
d) Implementación de los acuerdos	(4)	(4)

forma de "opciones factibles de diferentes niveles de concertación institucional", que se consideran etapas de búsqueda de consenso:

• Primero, entre Bogotá, Cundinamarca, el gobierno nacional y diecinueve municipios. A esta etapa se le denomina *escenario 1 o de concentración actual*.

• Segundo, entre el Bogotá DC, Cundinamarca, el gobierno nacional y 54 municipios. A ésta se le denomina *escenario 2 o de tendencia futura*.

• Tercero, entre Bogotá DC, Cundinamarca, el gobierno nacional y los 116 municipios del departamento, denominada *escenario 3 o multipolar posible*.

Del procedimiento adoptado se derivan las siguientes ventajas principales:

• El proceso no se paraliza a medio camino, gracias a la existencia de un acuerdo social.

• El proceso no se paraliza por carencia de recursos de análisis y de inversión. Con el procedimiento adoptado, los recursos para los análisis se reducen considerablemente.

Para completar el proceso y hacerlo eficaz se requiere adelantar las tareas pendientes, especialmente:

• Consolidar el acuerdo institucional del Distrito, la Gobernación y la Nación con los 116 municipios de Cundinamarca, para asegurar la gobernabilidad de las propuestas analizadas.

• Completar los análisis económico, social y ambiental de los escenarios y proyectos, lo cual supone una evaluación previa de su impacto en estas tres dimensiones, con el fin de asegurar la adecuada selección del escenario y de las inversiones estructurantes respectivas.

Comentarios y recomendaciones sobre la Mesa de Planificación Regional (resumen)
 Autor: Stephen Bender (2002)

Concepto clave

Para definir qué se quiere del área de Bogotá y Cundinamarca en el futuro, es necesario estudiar cada uno de los tres escenarios seleccionados en relación con cuatro grupos de unidades de planificación del desarrollo regional. La Mesa tiene que establecer la diferencia entre los factores que limitan la implementación de uno u otro escenario y aquellos que limitan el liderazgo requerido para implementarlos.

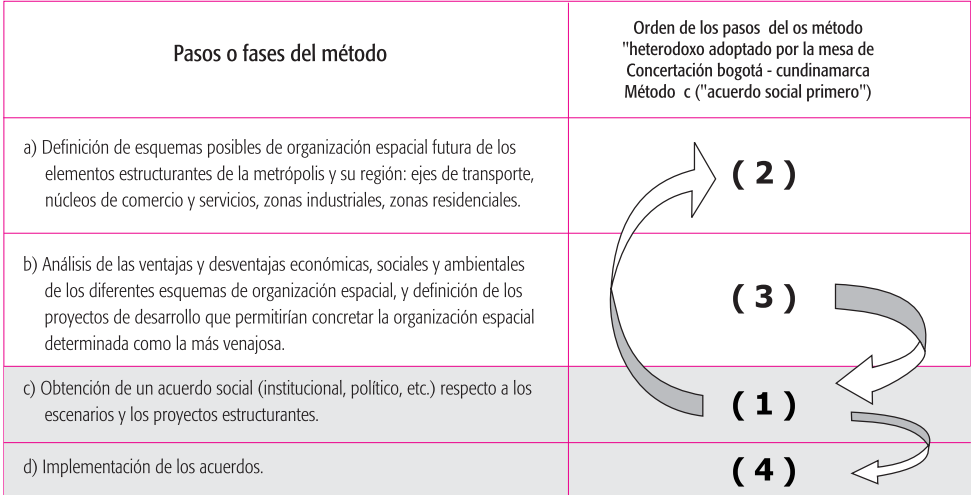
1. El procedimiento de la Mesa

Existen cuatro grupos de unidades para la planificación del desarrollo regional, a saber:

- Unidades de administración pública
- Unidades de cuencas hidrográficas
- Unidades de corredores de comercio
- Unidades de territorio ocupado por conflictos

El uso de los tres escenarios ha sido instrumental, para orientar la discusión de los

Gráfico 7.2. Procedimiento heterodoxo de construcción de escenarios y definición de proyectos estructurantes



diferentes participantes de la Mesa. En su utilización, los tres escenarios son entes pasivos que esperan explicaciones activas de los parámetros. Por lo tanto, el proceso de la Mesa debe incluir:

- Una reflexión sobre cada uno de los escenarios, desde los puntos de vista de las cuatro unidades de planificación para el desarrollo regional.
- Un análisis de la presencia de las cuatro unidades de planificación en los proyectos estructurantes.

2. Ventajas del método adoptado y tareas para concretar estas potencialidades

El proceso permite reconocer y actuar sobre el hecho de que, en relación con el escena-

rio "concentración actual", no existe necesariamente una falta de acuerdo, así como sobre el escenario "multipolar posible" tampoco puede afirmarse que sea el resultado de un acuerdo. Y por supuesto, el escenario "tendencia futura" no es el producto de la ausencia de un acuerdo entre las partes.

2.1. Requerimientos para completar el proceso y hacerlo eficaz

Cabe anotar que el procedimiento señalado no ha sido aún debidamente explicitado por la Mesa. Esta tarea debe ser terminada prontamente y con precisión, con el fin de completar las tareas pendientes y llenar los vacíos existentes. Se debe adelantar el

trabajo de investigación para poder expresar, ante todo, qué se quiere del área urbano-regional en el futuro. Las áreas principales son las siguientes:

- Económica
- Medio ambiente
- Transporte
- Servicios públicos
- Vivienda y equipamiento
- Legal, institucional y financiera
- Mapeo y sistemas de información georreferenciada

2.2. Recomendaciones prácticas a la Mesa

La Mesa tiene que definir para sí misma:

- La diferencia entre consenso para el proceso de la planificación urbano-regional, y el que corresponde a la implementación de un escenario.
- La diferencia entre factores que limitan la futura implementación de uno u otro escenario y factores que limitan el liderazgo necesario para la implementación.
- En qué momento la totalidad es más que la suma de los acuerdos; en qué momento la imagen física contiene una coyuntura de factores que, por ser tan deseables, el proceso tiene que permitir su concreción.

1. *Landscape urbanism* se refiere a la planeación y diseño de áreas urbanas a partir de lo ambiental. El *landscape* o paisaje es tan sólo uno de los elementos que interviene en esta aproximación. Es por esto que en esta publicación se traduce como *urbanismo ambiental*, por considerarse que refleja más adecuadamente el concepto original.

El urbanismo ambiental¹: camino a las ciudades verdes (resumen)

Autor: Ignacio F. Bunster-Ossa, ASLA (2003)

Concepto clave

En países industrializados, la expansión de las ciudades —como patrón de urbanización— presenta actualmente una disminución. Esta tendencia obedece a la voluntad de preservación de los recursos naturales. En este contexto, el crecimiento demográfico y el desarrollo urbano orientado por la salvaguardia de los elementos ambientales, harán necesario recuperar y transformar áreas urbanas existentes, con densidades más altas y con el enfoque del urbanismo ambiental.

En las principales ciudades norteamericanas expandidas la combinación de factores ambientales, económicos y sociales ha llevado a disminuir la gran expansión suburbana. Una de las causas del fenómeno reside en la voluntad de preservar los recursos, representados por el espacio libre público. Numerosos ejemplos en Estados Unidos demuestran el propósito de adoptar posiciones que apuntan a la sostenibilidad del territorio y a la valoración de los sistemas ambientales.

El crecimiento de la población, junto con el desarrollo con énfasis en lo verde, requerirá la transformación masiva de áreas urbanas existentes, a través del redesarrollo con densidades más altas.

1. ¿Qué significa urbanismo ambiental?

La aproximación al planeamiento y diseño de áreas urbanas a partir de lo ambiental está adquiriendo identidad propia, y el urbanismo ambiental gana reconocimiento como la disciplina que está sintetizando gradualmente esta aproximación. Numerosos programas académicos norteamericanos y británicos que se ocupan del desarrollo urbano y el paisaje otorgan importancia central a la utilización del espacio libre público como herramienta para reestructurar áreas urbanas. El paisaje como campo de actuación está compuesto de sectores manufactureros y de industria pesada, bodegas, frentes de agua utilizados por estas actividades y otras áreas urbanas con características similares.

El objetivo del urbanismo ambiental es entonces crear un tejido sostenible, o "meta-estructura" verde, que soporte el desarrollo urbano y acoja la arquitectura, el paisaje y la infraestructura.

2. Un tejido urbano verde

La práctica del urbanismo ambiental comprende aspectos del espacio libre público, entre los cuales se mencionan:

- Calidad del agua
- Reciclaje de agua
- Conservación de energía
- Generación de energía
- Biodiversidad
- Agricultura urbana
- Transporte
- Recreación

Todos estos asuntos se relacionan con la conservación de energía y la calidad del medio ambiente. Sin embargo, la sostenibilidad también apunta al fortalecimiento cultural; es decir, a garantizar el bienestar y la identidad de grupos particulares de una sociedad.

Es de esperar que cuando la población mundial vuelva a duplicarse, alguna comunidad de algún lugar haya adoptado e implementado una *agenda verde integral*, y pueda demostrar cómo aparece y funciona un entorno urbano sensible. Para alcanzar este objetivo, el urbanismo ambiental ha surgido como una herramienta valiosa.

Competitividad territorial y competencias regionales (resumen)

Autor: Rafael Echeverri Perico (2003)

Concepto clave

Para mejorar las potencialidades futuras del desarrollo de la región central del país existe interés en definir la productividad como impulsora del desarrollo, y el mercado y el territorio como orientadores del proceso. La

historia ha demostrado que el mercado, si bien es la institución que permite la asignación eficiente de recursos, no genera las condiciones adecuadas para su operación. Es por esto que la intervención del Estado en la dirección y regulación de la economía resulta esencial para solucionar las restricciones que impiden el funcionamiento correcto del mercado.

El proceso adelantado por la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca se ha orientado a obtener una visión de largo plazo, que permita cumplir con metas de cohesión territorial para mejorar las potencialidades futuras de desarrollo armónico y equilibrado de la región central del país. Con este objetivo ha surgido un propósito centrado en definir la productividad como eje y motor de las dinámicas de desarrollo. Aumentar la productividad agregada de la región debe impulsar los procesos de desarrollo institucional, económico y político. Sobre esta base se han centrado las fuerzas en la necesidad de crear una nueva institucionalidad, de carácter regional, que proporcione gobernabilidad a un proceso de desarrollo de largo plazo.

1. Competitividad territorial

El mercado y el territorio emergen hoy como centros orientadores de las dinámicas de desarrollo. El mercado se ha consolidado como la institución que ofrece mecanismos

de asignación eficiente de recursos en la sociedad. Sin embargo, la historia ha demostrado que no es generador de sus condiciones óptimas de operación, y requiere fuertes intervenciones públicas que contrarresten los desequilibrios y desigualdades que lo hacen ineficiente en términos éticos, políticos, sociales y, especialmente, económicos.

La estructura básica de los mercados se fundamenta en la estrategia de maximizar beneficios de los agentes privados, organizados en empresas o firmas, que son la base sobre la cual se construye el modelo de generación de riqueza. Las firmas se encuentran asociadas, vinculadas o articuladas en cadenas de valor agregado, a través de las cuales se realiza el proceso de intercambio en los mercados. Al mencionar el aspecto central de la productividad, cabe recordar que las empresas tienen compromisos individuales, dentro de sus respectivas cadenas, por mantener los mayores niveles de eficiencia. Según esto, la productividad estará determinada por el uso óptimo de los recursos que se invierten en la producción, frente a las mercancías generadas. Pero en la actividad económica, productiva y competitiva no basta con los esfuerzos individuales de las firmas. Los factores del entorno, o factores exógenos, pueden atentar contra el desempeño de algunas empresas, generando condiciones de desventaja frente a otras. Cabe señalar que estos factores tienen un fuerte sentido territorial, ya que están



Los cambios producidos por la globalización económica y cultural demandan nuevas formas de gobierno para administrar las ciudades, que se han convertido en estructuras territoriales complejas.

determinados por el vecindario en el cual se ubica la empresa o por los mercados que atiende.

2. El Estado y la actividad económica

Las consideraciones anteriores llevan a pensar que es papel fundamental del Estado intervenir, regular, liderar y, en última instancia, dirigir la economía, en forma tal que los factores restrictivos no afecten la adecuada operación de los mercados. Asumir el mercado como institución que lidere el desarrollo obliga a levantar las restricciones que impiden su operación y funcionamiento. En síntesis, tres puntos en los que el Estado aparece como actor fundamental son los siguientes:

- Como proveedor de bienes públicos que permitan construir un escenario competitivo en el territorio.
- Como regulador de los mercados para garantizar el cumplimiento de sus condiciones mínimas.
- Como orientador de las señales e incentivos que los mercados requieren para maximizar las externalidades positivas del aparato productivo.

El fortalecimiento de la institucionalidad local es un imperativo del esquema emergente. Pero este fortalecimiento ha de ser producto de procesos de democracia local, de la cual emana la legitimidad y credibilidad de los ajustes institucionales requeridos.

3. GOBERNABILIDAD EN ÁREAS METROPOLITANAS. COMPARACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA Y EUROPA

Informe sobre la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en el mundo (resumen)

Autor: Jordi Borja, Urban Technology Consulting (2003)

Concepto clave

La globalización económica y cultural ha transformado los patrones de ocupación y organización espacial del territorio. Estos cambios demandan nuevas formas de gobierno para dirigir y administrar estructuras territoriales más complejas, y han revalorizado la importancia política de regiones y grandes ciudades. En Europa las autoridades locales y regionales son agentes estratégicos en el desarrollo territorial; actúan bajo formas de gobernabilidad metropolitana muy diversas, en ámbitos más o menos adecuados de participación democrática. En el caso latinoamericano, el proceso histórico de ocupación del territorio urbano y regional ha dado lugar al surgimiento de tres dimensiones territoriales que deben determinar las formas de abordar la gestión y el control de la urbanización. La falta de estructuras metropolitanas adecuadas ha generado problemas, especialmente en la distribución de funciones de los diferentes niveles de gobierno. Esto explica, en buena medida, el auge del

planeamiento estratégico y la gestión por proyectos.

1. Organización metropolitana

La organización de las áreas metropolitanas es una cuestión no resuelta. Es también una cuestión heredada del pasado que corresponde a la etapa de la ciudad industrial y a la dialéctica centro-periferia que la caracterizaba. Hoy esta dialéctica también existe pero a una escala regional, y es mucho más compleja.

Actualmente existen municipios con historia, legitimidad democrática y proximidad a la ciudadanía. Cualquier solución debe apoyarse en los municipios, que deben estar representados y ser escuchados en las políticas e instituciones metropolitanas. Por lo tanto, parece mejor optar por la vía *contractual* y no por la *institucional* a la hora de definir formas de organización y gestión metropolitanas.

2. La nueva realidad urbana: complejidad y diversidad a gran escala

2.1. Globalización y áreas metropolitanas

Varios factores han revalorizado la importancia política de regiones y grandes ciudades:

- La globalización económica y cultural, con el consiguiente debilitamiento de los Estados "nacionales".
- La urbanización regionalizada y el paso de aglomeraciones metropolitanas a regiones urbanas, con un gran centro que articula una red de centros pequeños y medianos.

- La reacción política producida en las sociedades regionales que exigen una cuota de autogobierno, tanto para decidir sobre las políticas públicas de su ámbito como para hacerse escuchar en instancias superiores que toman decisiones que les afectan.

- Las grandes ciudades o áreas metropolitanas, conscientes de su importancia en el espacio regional, estatal y, en muchos casos, continental o mundial, desarrollan estrategias propias en todos estos ámbitos, desde la constitución informal de regiones estratégicas hasta la multiplicidad de fórmulas de gestión local plurimunicipal.

Todos estos factores hacen necesario replantear la cuestión de la ciudadanía como estatus de igualdad, en cuanto a derechos y deberes de los habitantes de un territorio. La urbanización metropolitana constituye hoy un nuevo desafío a la ciudadanía. La globalización ha revalorizado la ciudadanía de ciudad, de proximidad, y además, un conjunto de factores han generado una crisis de ciudadanía en el ámbito metropolitano, entre los cuales se destacan los siguientes: i) las dinámicas urbanas hacia la dispersión en el territorio; ii) el traslapo y la multiplicidad de instituciones en el mismo; iii) la no correspondencia entre los ámbitos de representación y los de decisión o gestión, y iv) la distancia entre los gobiernos locales de los grandes municipios y los ciudadanos.

2.2. *La ciudad en sus tres dimensiones o la nueva revolución urbana*

La ciudad es un fenómeno cambiante, tanto en su escala como en su estructura territorial, en sus formas de gobierno y en las culturas y comportamientos urbanos. Otra cosa es que en nuestro imaginario cada uno tenga una visión aparentemente unívoca de ciudad. Se la identifica con una realidad histórica física (el centro y algunos barrios que lo circundan) y con el municipio, pero la realidad funcional del territorio y los trayectos de sus habitantes son intermunicipales y se confunden los límites territoriales físicos y simbólicos. Se habla de ciudad "real" al referirse a la aglomeración metropolitana, para distinguirla de la ciudad "oficial", administrativa, que tiene una realidad indudable por ser el ámbito del autogobierno local. Y podemos denominar ciudad "ideal" a la de nuestro imaginario, que es la que nos transmite la historia y la cultura, que no sólo no coincide con las anteriores sino que tampoco es la misma para todos.

Las presentes reflexiones se centran en la ciudad, no tanto desde la perspectiva de la gobernabilidad sino del "hacer ciudad" como construcción del marco físico y cultural como espacio público, a partir de la consideración prioritaria de los derechos actuales de la ciudadanía. En esta forma, abordamos la realidad territorial de la ciudad en tres dimensiones con las que todos la vivimos: la ciudad "clásica", preindustrial, que es hasta

hoy el modelo "cultural" de ciudad; la ciudad resultante de la revolución industrial, de la zonificación proveniente de la moderna planificación urbana y de los suburbios populares, y la nueva ciudad, en proceso de formación, de difícil percepción por sus límites difusos, que engloba la ciudad grande y un conjunto de núcleos de todos los tamaños y edades, así como zonas rurales o espacios naturales.

Las ciudades del pasado como presente. La ciudad actual hereda la ciudad "clásica" y la de la Revolución Industrial. La primera, que incluye y transforma la ciudad medieval, es la ciudad de la densidad y la mezcla de usos y de poblaciones; el espacio público está siempre presente, pues el estar o el andar en la ciudad es el uso habitual. De otra parte, la ciudad de la Revolución Industrial es la de las nuevas infraestructuras ferroviarias y portuarias, de los ensanches y de los barrios obreros. Es sobre todo la ciudad que se expande hacia las periferias e incorpora funcionalmente los municipios del entorno. Esta ciudad llega a nuestros días con multitud de problemas no resueltos y deudas sociales pendientes.

La ciudad futura como presente. La ciudad futura se está haciendo hoy. No se trata de la ciudad global, puesto que ésta no existe físicamente. En las urbes actuales se mezclan elementos globalizados (actividades, grupos sociales o culturales) con otros "localizados",

es decir, autocentrados en la actividad económica o en las relaciones sociales de ámbito local o regional. La nueva ciudad que se construye en este contexto plantea nuevos desafíos de oferta competitiva para la actividad económica, de cohesión social, de gobernabilidad y de sostenibilidad.

Sobre la sociedad urbana actual. Las nuevas formas de urbanización corresponden a cambios tecnológicos y económicos, y también a nuevos comportamientos sociales y culturales. Los nuevos medios de autonomía individual (auto, teléfono móvil, distribución a domicilio, comercio electrónico, etc.) "liberan" del grupo social, familiar, vecinal, pero acentúan las desigualdades sociales, territoriales e individuales. Además, la competitividad se impone a la productividad, el mercado a la cohesión social, el lucro presente a la sostenibilidad futura, los acuerdos tecnocráticos a la deliberación ciudadana.

Las formas urbanas de la ciudad actual se caracterizan a la vez por: i) la concentración y la dispersión (la ciudad densa y la ciudad difusa); ii) la integración y la fragmentación (mixtura social y funcional, y segregación por usos y por grupos socioculturales); iii) la privatización de la vida social urbana (centros comerciales y lúdicos, barrios cerrados y homogéneos), y iv) la revalorización del espacio público (como elemento de calidad de vida y cohesión sociocultural).

3. Gobernabilidad en las áreas metropolitanas europeas

Las autoridades locales y regionales son agentes estratégicos en el desarrollo territorial europeo. Es esencial apoyar la capacidad local para mejorar la calidad y la eficacia de la gobernabilidad urbana y asegurar el desarrollo social y económico. Actualmente, las soluciones de gobernabilidad metropolitana apuntan a gestionar con éxito la competitividad económica, la cohesión social, el desarrollo sostenible, la redistribución fiscal, el posicionamiento internacional y la democracia local.

Al hacer referencia a las formas de gobernabilidad metropolitanas debe afirmarse que son muy diversas. No existe un único tipo de estructura metropolitana de aplicación universal a todas las realidades urbanas del momento. Las autoridades metropolitanas creadas por estatuto para gobernar un área urbana constituyen lo que se conoce por gobierno metropolitano. La mayoría de estos gobiernos han sido creados por iniciativa de niveles administrativos superiores, regulados por leyes de carácter general². A manera de ejemplos, el gobierno de Lille fue junto con Burdeos, Estrasburgo y Lyon una de las cuatro primeras autoridades creadas por el Estado francés a partir de la Ley de

Comunidades Urbanas en diciembre de 1966. En el caso de Londres, mediante un referéndum en 1998, el 72% de los votantes se mostró favorable a la recuperación de una autoridad metropolitana (la *Greater London Authority*).

Las competencias de estas estructuras metropolitanas se centran en los temas estratégicos o de coordinación: planificación urbana y territorial, asistencia técnica y coordinación de actividades entre los diferentes niveles de administración; transportes y movilidad, desarrollo económico e infraestructuras de comunicación y de servicios³. En algunos casos las competencias definidas por la ley se amplían con acuerdo previo de los gobiernos locales que forman parte del área urbana. Estas estructuras metropolitanas no siempre tienen una fácil aceptación y generan resistencias y oposiciones, dentro de las que se destacan: i) resistencia a la cesión de competencias, tanto desde niveles superiores de gobierno como desde instancias inferiores; ii) la resistencia al aumento de los niveles administrativos, que se considera causante de mayor burocratización, aumento del gasto público y alejamiento del ciudadano, y iii) la resistencia ciudadana a nuevos gobiernos.

2. Como los casos de las ciudades francesas o alemanas.

3. Tales como la red de distribución y tratamiento de aguas.

3.1. Coordinación en una instancia de organización superior

En algunas regiones urbanas la gobernabilidad metropolitana se ha organizado transfiriendo a niveles administrativos locales o regionales ya existentes en la estructura estatal las responsabilidades metropolitanas para la gestión del desarrollo urbano. Entre otros, son los casos del condado de Estocolmo, la región Ile de France o París, o la provincia de Milán. Una estructura de gobierno regional asume todas o parte de las funciones de gestión del área metropolitana, con base en la transferencia de las competencias de niveles superiores.

3.2. Sistemas específicos de coordinación

La mayoría de las áreas metropolitanas no disponen de gobiernos o autoridades con funciones metropolitanas, sino que han desarrollado mecanismos *ad hoc* para la coordinación general del desarrollo o para manejar temas específicos, en especial la planificación territorial, el transporte y la movilidad, los temas del medio ambiente o la promoción internacional de la región urbana. En general, el origen de estas estructuras de gobernabilidad proviene de la voluntad de cooperación por parte de los gobiernos locales de estos territorios, la cual se ve más o menos incentivada por los gobiernos regionales o centrales.

Los principales obstáculos que encuentran las estructuras de coordinación específicas se

relacionan con la capacidad de financiamiento y de negociación con otros agentes y administraciones, y las dificultades de mantener la cooperación entre los municipios, en entornos sociales y económicos inciertos y cambiantes.

3.3. Factores críticos

El papel de los municipios en las organizaciones y en el desarrollo de estrategias metropolitanas varía sustancialmente según el tipo de estructura implementada. En general, la existencia de un gobierno metropolitano de elección directa, o a partir de los gobiernos locales, representa la aceptación de una estrategia común para algunas temáticas concretas, lo cual, en cierta manera, obliga a los municipios a alinearse con la estructura metropolitana. En la mayoría de estructuras de nivel superior que asumen funciones metropolitanas se establece una relación jerárquica con los municipios, derivada de la estructura administrativa del Estado. La participación de los municipios en la construcción de las políticas metropolitanas depende entonces de la voluntad por parte de los niveles superiores para construir consenso, y del peso relativo de estos municipios en términos demográficos, económicos y políticos. En este sistema funciona el "principio de consideración mutua", por el cual se integran los intereses de las diferentes localidades en la visión global e, inversamente, la

visión global debe incorporar las circunstancias específicas municipales.

Las relaciones de las estructuras o mecanismos de gobernabilidad metropolitana con ámbitos de administración superiores o con territorios más amplios son esenciales. La mayoría de los gobiernos metropolitanos o de las asociaciones de municipios con componentes metropolitanos busca una coordinación en una instancia superior que permita la gobernabilidad de la región urbana funcional. La Ley Chevenement o ley de simplificación y modernización administrativa del territorio francés fomenta y facilita el establecimiento de estructuras intermunicipales integradas con amplias competencias. Surge también, cada vez con más fuerza, la necesidad de desarrollar estructuras que permitan la competitividad y posicionamiento internacionales de las regiones.

3.4. Democracia y participación

La aceptación y apoyo a los sistemas de gobernabilidad metropolitana dependen de premisas básicas: que sean accesibles, elegibles e inteligibles para los ciudadanos y para los gobiernos locales de la zona. Algunas autoridades metropolitanas o mecanismos de gobernabilidad metropolitana desarrollados en Europa no cumplen los requisitos mínimos de democracia y representatividad. Sin embargo, existen ejemplos claros a favor del sufragio directo de los representantes metropolitanos, como el gobierno de la

Asociación de la Región de Stuttgart, en Alemania, y la Greater London Authority. En ambos casos los miembros de las asambleas respectivas son elegidos directamente por los ciudadanos. Casos similares, entre otros, se encuentran en el Consejo de Desarrollo de Lyon, órgano de vinculación de la ciudadanía al desarrollo y proyectos de la ciudad, y en la ciudad de Munich, a través de los comités de barrio, el Forum de Diálogo con el Ciudadano y los referendos ciudadanos.

4. Las áreas metropolitanas en América Latina

4.1. El gobierno del territorio y la urbanización⁴

Las ciudades latinoamericanas, en especial las medianas y grandes, presentan hoy tres dimensiones territoriales que deben determinar las formas de abordar la gestión y el control de la urbanización. En primer lugar, estas ciudades tienden a un desarrollo regional-metropolitano de geometría variable, y a la diversificación y multiplicación de centralidades. El espacio metropolitano resultante es doblemente complejo, pues a la complejidad territorial se añade la institucional. En segundo lugar, el área central tradicional de la ciudad tiende a sufrir un doble proceso negativo: por una parte,

congestión y especialización; por otra, degradación e inseguridad. Se plantea entonces un doble desafío: en lo interno, recualificación urbana del área, y en lo externo, ampliación del centro tradicional, garantizando la articulación entre los viejos y los nuevos centros. Por último, la dimensión barrial, reforzada actualmente por las tendencias descentralizadoras que exigen dotar a los barrios de centralidades y ejes urbanos potentes. Se trata de acciones que deben concebirse como tendientes a estructurar la ciudad. No es preciso destruir las tramas urbanas para incentivar nuevos usos y actividades: hay que preservar los valores históricos y culturales propios de cada barrio y, sobre todo, la diversidad de funciones y de poblaciones residentes.

4.2. Sobre debilidades y propuestas para reforzar el gobierno democrático de los territorios urbanos

A partir de la transición a gobiernos democráticos en la década del ochenta, y coincidiendo con programas de ajustes económicos provenientes de las nuevas exigencias del mundo globalizado, comienza en Latinoamérica una preocupación por la gobernabilidad. A pesar de los cambios importantes generados por este proceso,

especialmente en la distribución de funciones de los diferentes niveles de gobierno (central, regional y municipal), persisten algunas debilidades que se resumen a continuación:

Gobierno ejecutivo y cámara legislativa por separado. El poder legislativo se elige paralelamente a la Alcaldía, bajo condiciones que rara vez permiten que el gobierno de la ciudad cuente con la mayoría en la Cámara, generándose una pugna de poderes que dificulta las tareas de gestión y gobierno municipal.

Discontinuidad de políticas y gobiernos. El desarrollo de políticas de largo plazo se dificulta por diferentes motivos: i) la no reelección de los representantes del poder ejecutivo; ii) la debilidad de los partidos políticos, y iii) la inestabilidad institucional.

Falta de estructuras metropolitanas. En áreas metropolitanas tan extensas y pobladas, la inexistencia de gobiernos metropolitanos ahonda las dificultades de las ciudades principales de las áreas respectivas. Por un lado, se ven obligadas a prestar servicios por los que no han cobrado impuestos (sanidad, escuelas, vías, etc.). Por otro lado, las ciudades periféricas reciben, por su menor costo relativo, las poblaciones más desfavorecidas. La solución a estos problemas puede ser la creación de un área metropolitana como autoridad gubernamental, basada en las funciones que debería cumplir sin perjudicar la autonomía y autoridad de los municipios, ni la identidad de las comunidades locales (Rodríguez y Winchester, 1997).

4. Esta sección se basa en una parte del informe del autor sobre la gestión de la urbanización en América Latina —URB-AL— (2000).

Centralismo y descentralización. Se han iniciado recientemente cambios institucionales que tienden a la descentralización, a delegar más responsabilidades al gobierno de la ciudad, que encuentran dificultades por la escasez de recursos y por las competencias sectoriales.

Organización sectorial de los gobiernos. Es un problema que agrava la dependencia del poder central, ya que los problemas urbanos son entendidos y tratados como problemas aislados de cada ministerio o secretaría. Además, dentro del mismo gobierno municipal hay un entendimiento sectorial de la ciudad.

Persistencia de formas de clientelismo y corrupción. La gestión y el control de la urbanización por parte de los poderes públicos, para ser eficaz, debe generar un ambiente de confianza entre los agentes económicos y sociales y la opinión pública. Las perversiones de la función pública, que todavía persisten, impiden el desarrollo de la cooperación público-privada y de la participación ciudadana en marcos adecuados.

Debilidad de los instrumentos técnico-políticos de planeamiento, gestión y disciplina urbanísticos. En la práctica, hay aún muchas ciudades que entienden el planeamiento como una actividad normativa y reguladora de futuros inciertos, pero no han incorporado de facto una cultura estratégica y operacional. Además, son escasos los ejemplos de relaciones contractuales entre administracio-

nes públicas para impulsar grandes proyectos urbanos.

4.3. Auge del planeamiento estratégico y de la gestión por proyectos

El éxito del planeamiento estratégico en América Latina se explica porque parece haber sido capaz de responder de manera positiva a la mayoría de las debilidades citadas en el punto anterior. Es contractual o concertado; define programas, estrategias y proyectos viables; promueve la participación ciudadana y la reforma de la propia administración que promueve el plan. Debe señalarse que la gestión por proyectos no puede confundirse ni con la gestión ordinaria de la administración pública ni con la entrega, mediante concesión o contrato, de la ejecución a los agentes privados. La gestión de los programas o proyectos estratégicos es una obligación pública que requerirá, en cada caso, formas específicas de operación que contarán en general con la cooperación de otros actores públicos y privados.

4.4. La participación ciudadana

Queremos llamar la atención sobre algunas condiciones necesarias y algunas perversiones del discurso de la participación. Ésta debe dirigirse a todos los ciudadanos y no únicamente a los que están organizados para ello. Por lo tanto, es indispensable que funcionen previamente mecanismos eficaces, modernos, universales y adecuados a los distintos tipos

de poblaciones. La participación efectiva no depende tanto de la multiplicación de reuniones y boletines informativos sino de la posibilidad real de estar informado, de intervenir cuando una cuestión interesa o afecta al ciudadano y de tener en frente interlocutores públicos con capacidad de negociar y de decidir.

Sin embargo, parece necesario evitar algunas perversiones o exageraciones de la retórica participativa, como son: i) proponer la gestión directa de proyectos urbanos a las comunidades vecinales, lo cual no significa que no pueden cooperar en la gestión o ejecución de los mismos, o mitificar iniciativas interesantes como el presupuesto participativo, pensando que una supuesta democracia directa pueda sustituir a la democracia representativa a la que, por razones legales, corresponde la toma de decisiones de carácter general, como aquellas referentes al ejercicio de competencias públicas; ii) atribuir la legitimidad exclusiva de representación de los intereses colectivos sobre una zona de la ciudad a los residentes en ella. Sus demandas son válidas, pero no son los "dueños del barrio"; también deben ser tenidos en cuenta los intereses legítimos de las diferentes comunidades que trabajan en la zona o la utilizan regularmente, y iii) confundir las instancias de la participación ciudadana con las de la decisión política y la elaboración técnica de los proyectos.



© Carolina Rey Gallego

Es preciso planificar adecuadamente la inversión pública a largo plazo, con el fin de mitigar los efectos nocivos de la concentración, como la suburbanización invisible y las ciudades dormitorio.

5. Conclusiones

1. Es preciso distinguir, al menos en teoría, entre la aglomeración (área metropolitana clásica, es decir la ciudad central y su periferia inmediata, el continuo urbano, área de los desplazamientos cotidianos) y la región metropolitana (discontinua, estratégica, policéntrica).

2. La nueva realidad metropolitana, de dimensiones diversas, no permite una solución única. Sin embargo, la articulación de las políticas públicas hace necesario definir un "territorio" concreto.

3. Sin pretender estandarizar las funciones que corresponden a los dos niveles teóricos expuestos, señalamos los siguientes criterios:

- En el primer nivel (aglomeración) dominan los servicios comunes y los proyectos de desarrollo urbano inmediatos y de mediana escala. Es el área del transporte colectivo y de la gestión de la movilidad, del agua, del saneamiento y el control ambiental, de los programas sociales y de vivienda, del hacer ciudad sobre la ciudad existente. Es un ámbito de gestión local, supramunicipal, pero principalmente intermunicipal.

- En el segundo nivel teórico (región metropolitana) hay que priorizar los grandes proyectos metropolitanos, principalmente los de infraestructura, los planes de sistemas básicos, las reglas para garantizar los equilibrios del desarrollo urbano (espacios públicos, porcentaje de viviendas sociales, mixtura entre empleo y residencia, etc.). Es un ámbito de

planificación más estratégico que regulador, que funcionará según una geometría variable, pero que requiere un territorio estable de concertación.

4. El primer nivel (aglomeración) requiere planeamiento y gestión, base fiscal común y políticas redistributivas y reequilibradoras, organización política representativa (de elección directa o indirecta y con presencia de todos los municipios). La regulación debe ser más incitadora que impositiva de competencias (por ejemplo, vincular la cofinanciación de servicios y proyectos a la cooperación intermunicipal o a la adhesión a la entidad metropolitana).

5. La aglomeración o un área metropolitana pequeña puede consolidarse mediante un proceso político-cultural, fundamentado en un plan estratégico sui géneris, más orientado por la calidad de vida, la cohesión social, la sostenibilidad, el desarrollo de centros y la gobernabilidad democrática, que por la competitividad y los grandes proyectos de infraestructura.

6. El reto político es construir estructuras democráticas que correspondan a estos nuevos territorios. En la aglomeración parece necesario encontrar fórmulas de democracia representativa fuerte, complementada con espacios de democracia deliberativa y participativa. En la región metropolitana se deberán completar los mecanismos de concertación y de contractualización interinstitucional, propios del ámbito metropolitano de "gran escala".

7. El Estado debería tener la capacidad de elaborar propuestas propias, concretas y transversales en sus relaciones con las regiones, las áreas metropolitanas o las aglomeraciones. Estas propuestas sólo serán justificables si se basan en valores y objetivos ampliamente consensuados y legitimados.

8. Es preciso distinguir dos tiempos distintos. Las políticas sociales y urbanas, destinadas a reducir desigualdades y a resolver situaciones más o menos críticas, deben tener efectos a corto plazo, es decir, de dos a cuatro años. En cambio, los proyectos estratégicos se sitúan en un tiempo largo, de diez a veinte años, relativamente independiente de los tiempos políticos electorales, por lo cual es fundamental que cuenten con un consenso social organizado a través de instancias como los consejos de desarrollo.

Los programas públicos y los proyectos urbanos integran, no separan, objetivos económicos y sociales, ambientales y culturales. En ningún caso son admisibles políticas públicas urbanas que contribuyan o acepten la exclusión. El urbanismo no basta para eliminar la pobreza, pero puede reducirla, puede contribuir en la redistribución de ingresos mediante la localización y la calidad de los espacios públicos y los equipamientos, o puede generar empleos directa e indirectamente. El urbanismo, sobre todo, puede ser muy eficaz para reducir la exclusión, aunque, paradójicamente, el urbanismo moderno tiende muchas veces a aumentarla, mediante

las políticas que exaltan la competitividad, que facilitan la reconversión temático-consumista de los centros y que admiten, en vez de penalizar, los productos "autistas" (barrios cerrados, parques empresariales y demás).

4. TRANSPORTE, ACCESIBILIDAD Y USOS DEL SUELO

Recomendaciones sobre el proyecto de planeación regional y desarrollo para Bogotá-Cundinamarca (resumen)

Autor: Robert Cervero, Universidad de California, Berkeley (2002)

Concepto clave

El proceso seguido por la Mesa de Planificación para promover la coordinación del desarrollo regional de Bogotá-Cundinamarca puede considerarse único, al no ajustarse al enfoque tradicional que parte de la adopción de un plan regional. Sin embargo, próximamente será esencial contar al menos con la semblanza de un plan integral para orientar el crecimiento de la región. Es fundamental avanzar en la definición de la naturaleza de la productividad económica futura de la región y, de esta forma, facilitar la concepción y priorización de los proyectos estructurantes. Además, en el momento de trabajar en la planeación de la movilidad, es especialmente importante hacer énfasis en planear la accesibilidad.

1. El proceso

Para promover la coordinación del desarrollo regional de Bogotá-Cundinamarca se ha seguido un proceso cuidadoso y creativo. A diferencia de la aproximación tradicional "de arriba hacia abajo", utilizada en la planeación regional y en el manejo de los usos del suelo, en este caso se ha utilizado una estrategia "de abajo hacia arriba". Este proceso busca generar un sentimiento regional en el día a día de los profesionales locales, con la expectativa de que van a sopesar las implicaciones regionales de las decisiones locales. Lo que hace único el proceso adoptado es su separación del enfoque tradicional de adoptar un plan regional, sin contar con una infraestructura institucional de soporte para su implementación.

2. Planeación regional

Para alcanzar los objetivos fijados para la región Bogotá-Cundinamarca se requerirá más que un proceso. Finalmente, será esencial contar por lo menos con el proyecto de un plan regional integral que sirva para conducir y manejar el crecimiento de la región. Cabe señalar que un plan regional es un compromiso integral que no sólo determina cómo se debe utilizar la tierra (zonificación), sino también la infraestructura y los servicios públicos necesarios para atender el crecimiento, los componentes de circulación y movilidad, el consumo ambiental y de recursos naturales, así como otros

elementos esenciales que establecen las interrelaciones que tienen lugar en una región.

3. Conductores económicos del crecimiento regional

En el desarrollo del taller fue clara la ausencia de alguna articulación con la naturaleza de la productividad económica futura de la región Bogotá-Cundinamarca. Sin considerar cuáles serán los conductores principales del crecimiento económico en 2025, se dificulta concebir y priorizar "proyectos estructurantes". La teoría regional señala que la economía determina finalmente el volumen de la población futura, los niveles de consumo de recursos, los patrones de desarrollo espacial y varios componentes de los mercados laborales del mañana.

4. Articulación del crecimiento desconcentrado/ descentralizado

A medida que continúe el trabajo de planeación regional debe darse especial atención a la articulación de la forma, la función y los aspectos críticos de diseño, generados por el crecimiento que tendrá lugar por fuera de los límites actuales de Bogotá. Desde el punto de vista de la planeación y el desarrollo, la noción de descentralización no es especialmente útil, a menos que se defina con relación a los niveles de intensidad de uso del suelo, combinaciones de ocupación y elementos de diseño urbano.

5. Planeación de la accesibilidad

El principio de la planeación de la accesibilidad se relaciona con los conceptos de desarrollo equilibrado con usos mixtos y de descentralización concentrada. Al promover sostenibilidad y habitabilidad, las iniciativas de movilidad deben regularse por principios de planeación de la accesibilidad. La planeación de la movilidad se enfoca hacia la oferta y busca asegurar que el tráfico de pasajeros y carga se mueva con rapidez y seguridad. Un número importante de los proyectos propuestos para Bogotá-Cundinamarca demandan mejorar la movilidad con miras a aumentar la productividad económica y la competitividad.

Sin embargo, la planeación basada en la movilidad promueve el transporte motorizado, el cual aumenta el consumo de energía y las emisiones de gases contaminantes. La experiencia demuestra que la construcción de vías se constituye, generalmente, en un alivio temporal a la congestión de tráfico. Dado que el desarrollo gravita en torno a servicios recientemente mejorados, se generan nuevos viajes que afectan progresivamente los beneficios de movilidad generados por las nuevas vías. Además, hay experiencias que muestran que este fenómeno de "demanda por viajes inducida" se presenta en forma pronunciada en ciudades del mundo en desarrollo, congestionadas y de rápido crecimiento, como es el caso de la ciudad de Bogotá.

La planeación de la accesibilidad se dirige a poner en orden los patrones de uso del suelo, con miras a reducir los costos de transporte y disminuir las cuantiosas inversiones públicas en autopistas y sistemas de transporte férreo. El equilibrio entre la planeación de la movilidad y la planeación de la accesibilidad significa que las consideraciones sociales y comunitarias priman sobre las particulares. La planeación de la movilidad personal se ubica del lado de la oferta, mientras que la planeación de la accesibilidad hace énfasis en el manejo de la demanda por viajes. La planeación de la movilidad se enfoca en el individuo y su movimiento, mientras que la planeación de la accesibilidad se dirige al bienestar de la comunidad (tabla 7.1).

6. Planeación proactiva

Una característica de todos los buenos esfuerzos de planeación regional reside en que los gobiernos dan forma, proactivamente, al crecimiento regional. La proactividad significa anticiparse y crear futuros, en vez de permitir que decisiones menores del mercado privado dicten las pautas de ordenamiento futuro de la tierra.

Merece atención especial la articulación de la producción económica futura y la forma del crecimiento descentralizado que experimentará la región al sumar nuevos millones de habitantes en la próxima década. El principio de accesibilidad y la planeación proactiva deberían utilizarse para guiar este crecimiento.

Aspectos de transporte y movilidad en el desarrollo territorial (*resumen*)

Autor: Robert Cervero, Universidad de California, Berkeley (2003)

Concepto clave

Los componentes de la *infraestructura de movilidad* pueden dar forma a los patrones de uso del suelo, en el contexto de la rápida descentralización que genera un proceso acelerado de urbanización. El *crecimiento inteligente* adquiere importancia como concepto para la descentralización sostenible. En la ciudad de Curitiba, Brasil, el Sistema de Buses Integrado es un buen ejemplo de los resultados que se pueden alcanzar en el desarrollo urbano, cuando se logra la integración del sistema de movilidad con una fuerte visión de futuro que orienta el crecimiento y el desarrollo de la ciudad.

1. Descentralización y planeación integrada del transporte/ uso del suelo

El transporte puede ser una herramienta eficaz para crear situaciones urbanas deseables hacia el futuro; sin embargo, esto ocurre solamente cuando el transporte y el desarrollo urbano están estrechamente integrados. Los componentes de la "infraestructura de movilidad" sirven, y a la vez dan forma, a los patrones de uso del suelo. La rápida descentralización que ocurre en los países en proceso de urbanización otorga gran importancia a la integración de estos dos

componentes. De otra manera, la desconcentración de los centros urbanos se traduce, generalmente, en una dispersión costosa e ineficiente.

La implicación ambiental más grave si continúa el proceso de descentralización metropolitana es el aumento sostenido de las tasas de motorización. La separación de las actividades urbanas demanda niveles más altos de movilidad física, no obstante los avances en tecnologías de información.

2. Visiones de crecimiento inteligente

El *crecimiento inteligente* ha ganado espacio como concepto para la descentralización sostenible. Comparte cuatro pautas comunes, que deberían conducir cualquier proceso de desarrollo regional: i) determina la planeación urbana al anticipar y crear visiones de futuro; ii) equilibra los dos propósitos, que muchas veces compiten, correspondientes al diseño urbano y a la forma y función; iii) bajo las pautas del crecimiento inteligente las inversiones en infraestructura se utilizan para dar forma y apalancar el desarrollo; esto puede referirse al caso de extender una línea férrea a lo largo de un corredor de crecimiento deseado, antes de que exista demanda, y iv) las áreas que crecen inteligente y responsablemente casi siempre cuentan con un contexto institucional encargado de manejar los problemas de crecimiento expansivo y de sobrepaso de los límites territoriales.

Tabla 7.1. Aproximaciones a la mitigación del transporte bajo paradigmas de planeación contrastantes

Planeación a partir del automóvil	Planeación de la accesibilidad
Construcción/ ampliación de vías <ul style="list-style-type: none"> • Vías vehiculares/ autopistas • Vías perimetrales • Intercambiadores/ glorietas • Mallas viales jerarquizadas • Expansión de vías arterias 	Manejo de los usos del suelo/ iniciativas <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo compacto • Usos mixtos • Diseño orientado al peatón • Estaciones de transporte con usos mixtos • Barrio tradicional/ nuevo urbanismo
Sistemas inteligentes de transporte, autopistas y automóviles <ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de navegación a bordo • Sistemas de posicionamiento de vehículos • Sistemas de información en tiempo real 	Avances en telecomunicaciones <ul style="list-style-type: none"> • Teledesplazamientos/ teletrabajo • <i>Telecommunities</i> • Telecompras
Administración del sistema de transporte (tsm) <ul style="list-style-type: none"> • Calles de un solo sentido • Recanalización de intersecciones • Abolición del parqueo en las calzadas • <i>Ramp metering</i> 	Administración de la demanda de transporte (tdm) <ul style="list-style-type: none"> • Viajes compartidos • Parqueo preferencial para vehículos con mayor ocupación • Administración y manejo de precios del parqueo de automóviles • Programas garantizados de transporte a casa
Transporte público y privado de gran escala <ul style="list-style-type: none"> • Transporte pesado sobre rieles/ Tren de Cercanías • Vías regionales de buses • Vías concesionadas 	Transporte público de escala local y no motorizado <ul style="list-style-type: none"> • Transporte férreo ligero/ tranvías • Sistemas alternativos de transporte/ vehículos pequeños comunitarios • Senderos peatonales y ciclorrutas

3. Manejo de los usos del suelo y equilibrio regional

Dar forma al crecimiento regional para alcanzar el bienestar público ha sido desde hace mucho tiempo un precepto central de los principios de la planeación sostenible. Las *new towns* británicas, francesas y escandinavas de la postguerra contemplaron principios de crecimiento equilibrado, como la manera de preservar los elementos naturales y reducir las desigualdades sociales. Quizá no existe un

mejor ejemplo de los beneficios de la eficiencia y la sostenibilidad que el crecimiento regional equilibrado en Estocolmo, Suecia. La planeación estratégica practicada durante el último medio siglo ha dado lugar a un patrón regional de ocupación y movilidad que ha disminuido sustancialmente la dependencia del vehículo privado en los suburbios de ingresos medios. Los planificadores de Estocolmo han logrado un equilibrio empleos-viviendas a lo largo de corredores axiales férreos.

4. Sistema de Buses Integrado y desarrollo urbano: Curitiba, Brasil

Como tecnología flexible, el transporte en buses no está concebido para generar impactos en el uso del suelo diferentes a reforzar el crecimiento descentralizado. Sin embargo, este medio de transporte puede influir decisivamente en el uso del suelo, en los casos en que se destinan carriles de circulación exclusivos. Un buen ejemplo de esta situación es la ciudad de Curitiba, cuya forma urbana es el resultado de muchas decisiones de pequeña escala, progresivas, animadas por el propósito de hacer las cosas rápida y pragmáticamente, y a costos financiados, con el fin adicional de construir credibilidad política. Sin embargo, estas decisiones estuvieron orientadas por una fuerte visión de futuro, referida específicamente a una ciudad lineal, con ejes estructurales bien definidos, que pudieran acomodar gran parte del crecimiento futuro de la ciudad e integrar físicamente los servicios de transporte, el sistema vial y los usos del suelo complementarios.

Al comienzo, el objetivo apuntaba a transportar gente, más que a mover carros. Los dirigentes de la ciudad se preguntaron cuáles serían las inversiones en transporte más eficientes, que estuvieran además en consonancia con la construcción de una ciudad lineal y con los objetivos de preservar el centro histórico y mejorar la calidad ambiental. Esto llevó a concebir el transporte

como parte de un sistema integrado que articula la vivienda, usos del suelo, sistemas viales, sectores comerciales de uso mixto, preservación histórica y espacios públicos.

5. Hacia la planeación de la accesibilidad

Ciudades y regiones eficientes, bien administradas, reducen sustancialmente la necesidad de movilizarse, permitiendo a los ciudadanos utilizar el tiempo más productivamente en los destinos deseados, en vez de padecer el tráfico. Las comunidades urbanas accesibles acercan las diferentes actividades mediante la inserción de edificaciones y el manejo de usos del suelo entremezclados. Ampliar los objetivos de incluir la accesibilidad conduce inevitablemente a un conjunto más amplio de aproximaciones a la planeación física, incluyendo un mejor manejo de los usos del suelo.

Arreglos institucionales para el desarrollo de sistemas de transporte regional: revisión de modelos en EE UU, Canadá y Europa (resumen)

Autor: Robert Cervero, Universidad de California, Berkeley (2003)

Concepto clave

Muchos de los problemas que surgen en los sistemas urbano-regionales actuales trascienden los límites políticos y administrativos municipales. Esto ha llevado a crear entidades regionales para coordinar e integrar el

desarrollo de la región. Sin embargo, dentro de este esquema, los gobiernos locales, con sus funciones propias y la necesaria coordinación con el gobierno regional, juegan un papel relevante.

El surgimiento de entidades regionales para manejar y conducir el crecimiento y para promover el desarrollo económico y la equidad social se originan, en buena medida, en el hecho de que los sistemas urbano-regionales actuales no consideran límites políticos y administrativos. Problemas ambientales como la escasez de agua potable y la contaminación del aire trascienden las fronteras de los municipios que comparten las mismas fuentes de estos recursos.

Los pasos centrales de la planeación integral del desarrollo regional son: i) definir problemas y formular objetivos; ii) articular las alternativas de desarrollo; iii) evaluar alternativas; iv) implementar y programar, y v) monitorear, controlar y actualizar. El proceso en marcha requiere mantener una aproximación organizacional que permita reformular las políticas cuando los cambios lo hagan necesario.

Recientemente, los gobiernos regionales han resultado ser foros muy efectivos para coordinar e integrar el transporte y el desarrollo regional. Ciudades canadienses como Toronto y Ottawa-Carleton tienen una sólida tradición en la planeación, organización e implementación de programas de



© María Alejandra Pautassi

Construir el futuro implica repensar la participación y el territorio; se requiere imaginar, crear con referentes, decidir y no sólo informarse.

transporte, en un contexto de interacción con entidades regionales de diferentes jurisdicciones. En Estados Unidos, Portland y su área metropolitana han acogido este modelo canadiense. En primer lugar, la misión de entidades regionales como Metro Toronto o Metro Portland consiste en elaborar un plan regional integral, que incluya un mapa vial que contemple el desarrollo futuro.

Un elemento esencial de estas iniciativas de planeación regional reside en la responsabilidad local. Los gobiernos locales mantienen el control sobre asuntos del uso del suelo a través de la zonificación, normas para la subdivisión de predios, normas de construcción y otros instrumentos. Sin embargo, el manejo de "usos regionales significativos", que pueden generar grandes volúmenes de tráfico y otros efectos de crecimiento urbano que afectan las áreas circundantes, debe ser consistente con los planes regionales. En caso de no serlo, las entidades regionales cuentan con la facultad legal de vetar decisiones locales sobre usos del suelo y aun retener transferencias a las entidades territoriales que han incumplido. Es precisamente la responsabilidad local ya mencionada la que disuade a las entidades locales de ser excesivamente parroquiales, y motiva a muchas a "pensar regionalmente y actuar localmente".

Una importante innovación institucional en el transporte regional ha sido la creación de TransLink en Vancouver, British Columbia, Canadá. Una autoridad político-administrati-

va, controlada por el gobierno local, asume la responsabilidad sobre las vías, el tránsito, el manejo de la demanda de transporte, la promoción de modos de transporte alternativos y los controles de emisión de gases de los vehículos. Esta autoridad debe operar en el contexto de una política de mayor alcance, definida por el gobierno regional para el manejo del crecimiento de la región, la calidad del aire, el desarrollo económico y la hacienda pública. Los servicios de transporte de la autoridad señalada se financian principalmente con las fuentes presupuestales, tarifas, impuestos a combustibles, impuestos al parqueo, ingresos por revisión de automotores e impuestos a vehículos y peajes.

El proyecto de ley que se ha tramitado en el Congreso de Colombia incluye muchas propuestas exitosas para el desarrollo del transporte regional que han estado presentes en otras partes del mundo. La realización de foros institucionales para promover servicios y facilidades de transporte regional, eficientes y sostenibles, resulta esencial para asegurar la viabilidad futura de la región Bogotá-Cundinamarca.

5. EXPERIENCIAS NACIONALES EN DESARROLLO REGIONAL

Planes y procesos prospectivos territoriales: avances y contribuciones para la construcción regional (resumen)

Autor: Hernando González, Departamento Nacional de Planeación (2003)

Concepto clave

La dimensión prospectiva en la planeación del desarrollo regional ha surgido como respuesta a la ineficacia de la planeación normativa. La prospectiva regional reporta beneficios políticos, económicos, estratégicos y de inteligencia colectiva. De los estudios prospectivos realizados en Colombia durante los últimos quince años, se mencionan tres relevantes: *Planea Antioquia*, *Valle 2010* y *Ecorregión del Eje Cafetero*.

1. Estudios de futuro en América Latina

- A mediados de la década del sesenta la planificación emerge de manera destacada. Se crean oficinas de planeación en casi todos los países del continente.

- La poca efectividad de la planeación normativa llevó a desarrollar la dimensión prospectiva, como reflexión conceptual sobre las sociedades del futuro.

- En la década del ochenta surgen los primeros estudios prospectivos contemporáneos.

- En general, la metodología utilizada se fundamentó en modelos matemáticos y

económicos, con énfasis en aspectos cuantitativos de las imágenes de futuro.

- Hasta los ochenta el balance de Joseph Hodara se resume así: "destellos fragmentarios de interés, lentos, con prevalencia del modelaje matemático e insuficiencia en el manejo de herramientas prospectivas; limitada participación y debilidades para afrontar pragmáticamente los hechos".

- A comienzos de los noventa el balance reconoce el aumento del interés en los países de la región por explorar el futuro, tanto en el sector público como en el privado, pero con una base institucional aún débil.

- Los estudios realizados han logrado identificar asuntos relevantes para el futuro de la región y avanzar en los enfoques metodológicos para abordarlos.

Se formularon las siguientes recomendaciones principales:

- Más énfasis en aspectos específicos, abordando los problemas con mayor detalle.
- Prestar más atención a las interrelaciones y a la dimensión de los procesos e impactos.
- Realizar más estudios regionales y locales que validen las visiones más generales.

2. Prospectiva territorial

Imagen › Visión › Proyecto de construcción regional. Es decir:

- Toda visión de futuro está compuesta por imágenes de futuro, pero no toda imagen de futuro es visión.

- Construir el futuro implica repensar la participación y repensar el territorio; se requiere imaginar, crear con referentes, decidir y no sólo informarse, o programar el uso de los recursos colectivos.

- Las estrategias deben ser concebidas y puestas en marcha, o deben emerger de cada situación especial.

- El desafío educativo y cultural de la previsión humana y social consiste en desarrollar conceptos y capacidad para construir y gestionar visiones y propuestas estructuradas.

Los resultados que se busca obtener de la prospectiva regional son:

- Políticos: fortalecimiento de la descentralización, de las relaciones entre ciudadanos y autoridades regionales y locales, emancipación de modelos impuestos o aceptados pasivamente.
- Económicos: competitividad del territorio.
- Estratégicos: el proyecto colectivo ha logrado dar forma al futuro visionado.
- Inteligencia colectiva: sinergia entre las sociedades, redes, inteligencia colectiva.
- Los resultados de la prospectiva regional son intangibles y difíciles de evaluar, por ser de mediano y largo plazos.

3. Estudios prospectivos en Colombia

De los estudios realizados durante los últimos quince años, se mencionan los siguientes:

- *Planea*, Antioquia, 1998
- *Valle 2010*, 2001
- *Ecorregión del Eje Cafetero*, 2002

3.1. *Planea*, Antioquia

El plan se inició a mediados de los noventa y capitalizó un conjunto de estudios, foros, planes y organizaciones. Surgió de un acuerdo entre el gobierno departamental, el sector privado, las universidades y diversas organizaciones sociales.

El *Planea* resulta de la construcción colectiva (juego de actores) en un proyecto de futuro regional, expresado en un modelo de desarrollo y unas líneas estratégicas que se concretan en proyectos estratégicos.

Modelo de desarrollo u objetivo:

- Una sociedad equitativa, incluyente, que respete la diversidad cultural, es una sociedad que se comunica y aprende.
- Un territorio ocupado eficazmente en términos de equidad y sostenibilidad ambiental.
- Una economía competitiva y diversificada que proporcione bienestar a la población en Antioquia.
- Una cultura política destacada por la participación masiva, la transparencia y la credibilidad.

3.2. *Valle 2010*

Con la Gobernación del Valle como órgano rector y la conformación de redes de organizaciones sociales, institucionales, políticas y empresariales se inició la formulación y desarrollo del plan, del cual se destacan estos componentes:

- Un espacio regional articulado en lo económico, social y territorial.

- Una región que genere condiciones para el desarrollo humano sostenible.
- Organizaciones sociales verdaderamente regionales y conformación de redes interinstitucionales y sociales.
- Un sistema productivo modernizado, con agresividad regional en mercados internacionales de capital y tecnología.
- Una imagen corporativa del Valle del Cauca para competir con sólida identidad regional.
- Una revolución educativa y cultural que conduzca a la sociedad del conocimiento.

3.3. Ecorregión del Eje Cafetero

A partir de la creación de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca —cvc— en la década del cincuenta y del surgimiento del concepto de Eje Cafetero en el modelo de regionalización del DNP en 1970, comenzó en la región el desarrollo de diversas iniciativas de planeación regional y la conformación de organizaciones sociales, tanto públicas como privadas, que condujeron a procesos de planeación y a la formulación del plan regional *Ecorregión del Eje Cafetero*, con el siguiente objetivo general: "Construir un ordenamiento territorial para la Ecorregión del Eje Cafetero, que permita orientar su crecimiento, uso y ocupación hacia un modelo de desarrollo sostenible, y contribuya a cohesionar y movilizar a sus actores tras intereses y propósitos comunes".

El plan definió los siguientes ejes estratégicos para el equilibrio socioambiental y económico de la región:

- Definición de áreas para el desarrollo sostenible
- Ejes ambientales y biotecnológicos
- Sistema de ciudades e infraestructura vial
- Propuesta de ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible.

El Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio: una región para la vida (resumen)

Autor: Javier Moncayo, subdirector PDPMM (2002)

Concepto clave

La violencia, pobreza e ilegalidad creciente en la región del Magdalena Medio originó el Programa de Desarrollo y Paz, dirigido inicialmente a estudiar las causas de la situación, con la participación activa de la comunidad. El programa trabaja con una metodología novedosa, que permitió adelantar el diagnóstico propositivo con la participación libre de numerosos actores sociales. La iniciativa dio lugar al actual Sistema Regional de Planeación, a través del cual se ha adelantado un trabajo con funcionarios de Planeación de los diferentes municipios de la región.

1. Antecedentes

Por iniciativa de Ecopetrol y la Unión Sindical Obrera —uso—, el programa surgió en 1995 y

se ejecutó en un territorio del centro del país, que guarda en común su relación con el río Magdalena un potencial de riqueza aún no aprovechado y un Estado débil que no puede controlar una situación de violencia e ilegalidad creciente. El programa se adelantó en una región que comprende veintinueve municipios, pertenecientes a los cuatro departamentos que conforman la región, los cuales tienen tierras en contacto con el río Magdalena, asentados en un territorio de 30.000 kilómetros cuadrados, donde habitan cerca de 800.000 personas. El 75% de sus habitantes viven en condiciones de pobreza, y en el sur de Bolívar, al menos el 90% de los pobladores tienen necesidades básicas insatisfechas.

Las entidades promotoras se empeñaron en precisar las causas de la aparente relación entre la presencia de petróleo y el incremento de la pobreza y la violencia en la región, a partir de una hipótesis que sostenía que un diagnóstico propositivo, que contara con la opinión libre de la mayor cantidad de actores sociales en el territorio, conduciría de manera más segura hacia una dinámica para alcanzar el desarrollo y la paz en la región.

2. Los Núcleos de Pobladores: espacios para la libertad de expresión

Con el fin de adelantar el diagnóstico se propuso la creación, en cada municipio, de un espacio de discusión al que se llamó Núcleo de Pobladores. A través de éste, en dos años se recogió la opinión de cerca de 10.000 perso-

nas. El diagnóstico estuvo orientado por dos preguntas sencillas:

- ¿Por qué en una región en donde hay tanta riqueza existe tanta gente pobre?
- ¿Por qué en un territorio que ama tanto la vida hay tanta violencia?

Además, se animó a la gente a expresar el diagnóstico con un carácter propositivo, que respondiera a la pregunta: ¿Qué podemos hacer en este municipio para mejorar esta situación?

El diagnóstico propositivo identificó la exclusión y la debilidad del Estado como los factores más destacados que alimentan la situación de pobreza y violencia en el territorio, y formuló un programa orientado a cumplir dos propósitos centrales: la construcción de lo público y el desarrollo sostenible. Los criterios que orientan este desarrollo son: el respeto a la vida, la inclusión de los más pobres y el respeto a la sostenibilidad medioambiental. Con estos propósitos y criterios los Núcleos de Pobladores iniciaron la definición de las líneas estratégicas del desarrollo de sus municipios y las consignaron en la *Propuesta municipal*, documento que se constituye en la expresión del consenso ciudadano y en fundamento para la negociación con las alcaldías municipales, con miras a que los planes de desarrollo acogieran cada vez más las propuestas originadas en los espacios de participación ciudadana.

3. La Red de Pobladores: tejedores de ilusiones

Los líderes de estos espacios de participación se unieron para pensar el desarrollo regional, con una visión que trascendiera los límites municipales. Esta iniciativa dio lugar al actual Sistema Regional de Planeación, que incorpora funcionarios de Planeación de los municipios de la región y se perfila como un escenario para alcanzar una visión regional de desarrollo que conduzca a una vida digna y en paz para todos los habitantes del Magdalena Medio.

4. Iniciativas y proyectos: aprender haciendo en la construcción del desarrollo

A partir del análisis contenido en la *Propuesta municipal* los Núcleos de Pobladores han seleccionado proyectos para la vida económica y social del municipio, los cuales se han adelantado en un proceso de aprendizaje paso a paso, mediante iniciativas ejecutadas por las mismas comunidades beneficiarias, convirtiéndolos en proyectos articuladores de la vida municipal y regional. Con el apoyo financiero de Ecopetrol y el DNP se inició un proceso de aprendizaje e innovación que buscaba generar la capacidad del territorio para incorporar a los más pobres a los procesos de desarrollo. Se decidió adaptar una herramienta metodológica que permitiera el ingreso de estos pobladores al aprendizaje, mediante un proceso de aprender haciendo, en el que serían los principales protagonistas y ejecutores.

5. Aprendizajes de la primera fase: la participación vale la pena

La dinámica del programa no ha permitido todavía adelantar una sistematización juiciosa de la intervención social en la región. Sin embargo, es posible resaltar algunas enseñanzas:

- Es importante dejar que la gente decida. Es uno de los resultados más apreciados por los pobladores: "Por fin nos preguntan qué pensamos de nuestros propios problemas".

- Para propiciar mejores decisiones, es importante proveer información y herramientas para un debate documentado y una toma de decisiones transparente y consensuada.

- No siempre la gente decide lo que se considera mejor. Aun así, es importante respetar la decisión. Los errores bien monitoreados son una buena fuente para el aprendizaje.

- Es conveniente que siempre los pobladores presenten sus propios proyectos. Esto genera un ambiente más confiable para la gestión y ayuda al empoderamiento de la gente.

- Se debe promover una participación activa de los pobladores en todas las fases de los estudios de factibilidad de los proyectos. El lenguaje técnico no es un obstáculo para los pobladores si se hace una explicación práctica de los conceptos contenidos en los estudios.

6. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN DESARROLLO REGIONAL

Construyendo capacidad para formular e implementar los proyectos interinstitucionales en el marco de la ciudad-región de Bogotá-Cundinamarca: el caso comparativo de Madrid (*resumen*)

Autor: Pedro Ortiz Castaño (2003)

Concepto clave

La planificación del desarrollo regional implica relaciones interinstitucionales. En una democracia el proceso de gestión se fundamenta en el diálogo y el consenso entre estas instituciones. Cuando se exige a los alcaldes que acepten las decisiones regionales, el concepto de las externalidades se constituye en un instrumento valioso para impulsar y definir las negociaciones. En relación con todo lo anterior, es esencial comprender la naturaleza y los objetivos de un plan regional y sus diferencias sustanciales con los planes generales municipales.

1. Proyectos interinstitucionales

1.1. La bondad de los conflictos

Es difícil establecer una relación interinstitucional. Pero es bueno que sea difícil, porque es uno de los principios que estructuran un sistema democrático sólido, con el reparto de competencias, funciones y poderes entre las diversas instituciones. Los procesos

de articulación y gestión de una democracia se fundamentan en el diálogo y el consenso entre las instituciones involucradas. En relación con el territorio pasa lo mismo, puesto que la democracia establece diferentes niveles de gestión territorial con diferentes grados de competencia, cada uno con sus propias visiones, de escala sectorial y competencial.

En el caso de Madrid existen tres niveles: el estatal, el regional y el municipal, pero en cada uno de ellos se encuentran diferencias sectoriales, localizadas en departamentos, direcciones generales o ministerios. Esta diversidad es compleja pero provechosa, siempre y cuando los gestores sean capaces de alcanzar un consenso e instrumentar una solución. Si el poder estuviera concentrado, por cada una de las soluciones "óptimas" las soluciones "nefandas" habrían sido muchas más.

1.2. Marco de resolución

Lo principal es que las instituciones implicadas tengan voluntad de diálogo y de compromiso. Para que este diálogo sea racional y fructífero es necesario que haya unas políticas explícitas de una visión y programación de inversiones en infraestructuras y equipamientos a largo plazo. Es decir, tiene que definirse qué es lo que se va a localizar en el territorio y cómo se va a localizar: orden y cadencias.

1.3. Bases de diálogo

La dirección general les exigía tres cosas a los alcaldes: que cumplieran la ley, que las decisiones fueran iguales para todos y que aceptaran las decisiones regionales sobre elementos de rango supramunicipal. Sobre este último criterio se les recordó la necesidad y viabilidad legal de aplicar las competencias regionales, en el caso de no ser posible llegar a un consenso. A cambio, se les otorgaban las prerrogativas que los alcaldes tenían derecho a exigir a la dirección general: que ésta cumpliera con la legalidad, que no hiciera distinciones en el tratamiento territorial y urbanístico entre municipios similares y que respetara los temas y decisiones de rango municipal.

1.4. Las externalidades

Cuando se exige a los alcaldes que acepten las decisiones regionales sobre elementos de rango supramunicipal, cabe mencionar un elemento interesante: las externalidades. Llamamos *externalidades* a la generación de plusvalías y de minusvalías como efecto de una acción territorial. Algunas actuaciones generan externalidades positivas (plusvalías) y otras las generan negativas (minusvalías). Una carretera o un tren regional generan accesibilidad y por lo tanto, plusvalías. Una cárcel genera minusvalías, pues el suelo próximo a ella pierde potencial de desarrollo inmobiliario. El acuerdo de diálogo propuesto a los alcaldes era el siguiente: "Si la inversión

del gobierno regional genera plusvalías, no me pongas pegas y no me pidas más. Si genera minusvalías, entonces te compensaré con equipamientos públicos o infraestructuras, hasta equilibrar la minusvalía”.

2. Formulación e implementación

Un plan regional debe articular todas las actuaciones de las diferentes entidades de gobierno, en los niveles administrativos nacional, regional y municipal.

2.1. Aprobación de la planificación regional

Estamos hablando de un plan que, amparado en el mandato democrático directo, establece como prioridad el beneficio máximo a largo plazo del conjunto de los habitantes de la región correspondiente. En estos planes es casi inevitable que aparezcan superposiciones de proyectos sobre un territorio, de diverso origen competencial, que deben ser compatibilizados. La complejidad de estos procesos, y a veces la imposibilidad de adelantarlos, lleva a un punto esencial de la planificación regional: “El Plan Regional no necesita ser aprobado” por dos razones, una práctica y una teórica. *Razón práctica*: en una región como Madrid, en donde las competencias territoriales se distribuyen entre numerosas entidades del gobierno regional, varios ministerios y entidades del gobierno central, entes autónomos y empresas privadas de servicios públicos, además de los 178 municipios, es tarea

imposible pretender que el plan sea aprobado por cada uno de los organismos afectados. *Razón teórica*: un plan regional no tiene nada que ver con un plan general municipal. Este último establece dos cosas: i) los derechos y obligaciones de los ciudadanos en relación con su propiedad privada de suelo, y ii) los compromisos de la administración para ejecutar infraestructuras y equipamientos locales. El Plan General Municipal articula la relación entre la administración y los administrados. La “impone” desde la administración, que defiende el bien común, después de haberle dado a los administrados varias oportunidades para defender sus derechos.

Un plan regional es otra cosa: la declaración de intenciones de un gobierno regional sobre las actuaciones que va a realizar en un territorio, y es también la solicitud a las demás administraciones, dentro de sus competencias y marco de actuación, de atender en ese territorio esa visión de conjunto. Un plan regional articula, pues, la relación entre diversas administraciones, dentro del respeto por la distribución constitucional de competencias. Se trata, entonces, de dos cuestiones diferentes que requieren metodologías también diferentes, como es el caso del “proceso aprobatorio” antes mencionado:

- *Un plan general*, que va a afectar directamente las propiedades privadas, requiere un sistema de aprobación en el que se respeten todos los requisitos de la “seguridad jurídica”

de los administrados. Se prevén instancias de exposición al público, alegatos, recursos, etc., establecidos para este fin.

- *Un plan regional* no puede más que determinar la voluntad de un gobierno regional, dentro del marco de sus competencias de gobierno. No puede invadir las competencias de otra instancia administrativa. Un plan regional sólo necesita ser aprobado por el gobierno regional. Y para el conjunto de administraciones responsables de aspectos sectoriales y/o territoriales, no es más que un foro, una mesa de debate y coordinación, sin limitación de sus propias competencias. Consecuentemente, no tiene que asumirse por aprobación.

El sistema de autonomía local en Japón: énfasis puesto en una administración integral de *gran amplitud (resumen)*

Autores: Katsuaki Takai y Minoru Oda, UNCRD (2003)

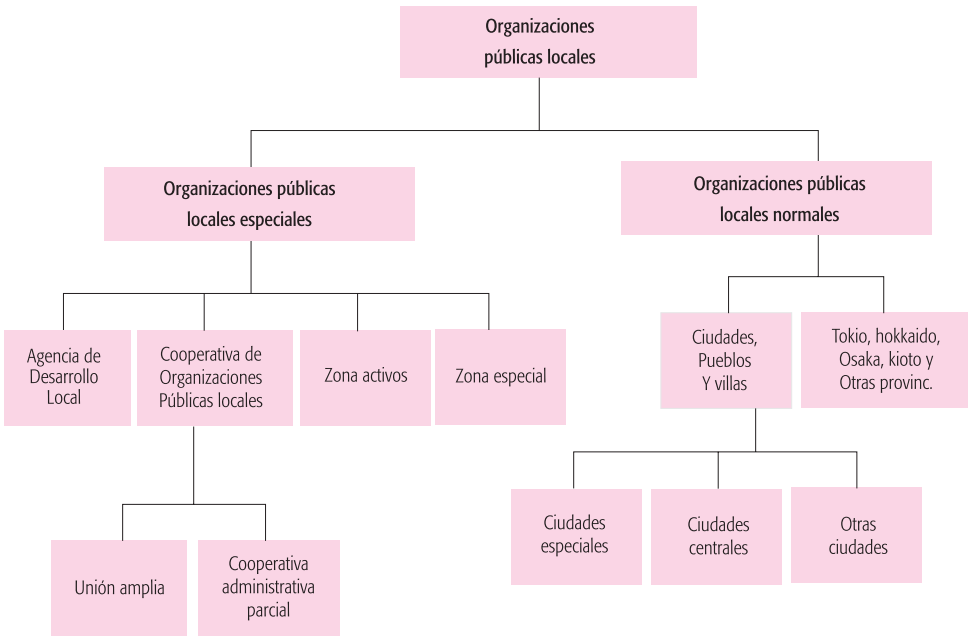
Concepto clave

El desarrollo de los sistemas de transporte y comunicaciones en Japón se ha traducido en una mayor movilidad de los ciudadanos, cuyas actividades se localizan más allá de los límites municipales. Además, los cambios en el estilo de vida de los habitantes urbanos han implicado nuevas demandas a las administraciones. Con el fin de responder a estas nuevas situaciones, se han adoptado el Sistema de Autonomía Local de Japón, que

establece una clasificación de las ciudades, y la Administración Integral de Gran Amplitud, que permite el manejo integrado de áreas compuestas por diferentes entidades territoriales.

La administración regional en Japón ha estado a cargo de las Colectividades Autónomas Regionales, cuya estructura presenta dos componentes: las prefecturas, que adelantan trabajos de enlace y coordinación entre las municipalidades y el Estado, y las municipalidades, que desarrollan trabajos relacionados directamente con los ciudadanos. El desarrollo del sistema de transporte y de las comunicaciones ha ampliado la movilidad de aquellos cuyas actividades se localizan más allá de los límites administrativos de las municipalidades. Así mismo, los procesos de conurbación conectan geográficamente estos límites, lo que lleva a que los proyectos de infraestructura, tales como vías, acueductos, etc., sean manejados a través de *sistemas de gran amplitud*, que trasciendan los límites administrativos actuales. Además, la diversificación de los valores y el cambio de estilo de vida de los ciudadanos se han traducido en demandas a las administraciones, cada vez más complicadas y diversificadas. En este contexto, para una administración local resulta conveniente realizar los proyectos, aun los de menor escala, a través del esquema de administración de gran amplitud, que redunde en mayor eficiencia administrativa y en ventajas derivadas de la escala financiera.

Gráfico 7.3. Tipos de organizaciones públicas locales en Japón



El gráfico 7.3 incluye los tipos de organizaciones públicas locales en el marco del sistema de autonomía local de Japón. A continuación se presenta información particular sobre algunos tipos especiales: i) ciudades especiales por orden ejecutiva, como Nagoya, Chiba, Kioto y Osaka: es un sistema para las ciudades con más de 500.000 habitantes, que fueron reglamentadas como *especiales*. Su gobierno tiene prerrogativas similares a las de una provincia; ii) ciudades centrales (Toyota, Okayama): es un tipo de organización para las que no sean ciudades especiales y su tamaño y capacidad sean

relativamente grandes. Se refuerza su autoridad administrativa y se espera que las funciones de gobierno se realicen lo más cerca posible de la población, y iii) ciudades específicas como Amagasaki: corresponden a un reciente sistema de ciudades (desde abril de 2000), designadas por orden ejecutiva entre las que tienen una población superior a 200.000. A las ciudades centrales y específicas les resulta más fácil establecer una política propia de desarrollo de la ciudad, gracias a la delegación de funciones administrativas y a la formulación de un plan urbano.

Tabla 7.2. Organización del sistema de administración de gran amplitud

Clasificación			Objetivo del establecimiento	Observaciones	
Sistema según la Ley de Autonomía Local	Colectividades locales especiales *con personalidad jurídica	Cooperativa	Cooperativa de administración parcial (artículo 284)	Las municipalidades ejecutan conjuntamente una cierta parte de los trabajos comunes	<ul style="list-style-type: none">• Es el método más habitual y convencional, que lleva mucho tiempo.• No impide el establecimiento de cooperativas de administración parcial (artículo 285)
			Unión amplia (artículo 285)	<ul style="list-style-type: none">• Respeto de los trabajos de las municipalidades, se elaboran los planes de gran amplitud de aquellos trabajos que sería pertinente realizar en áreas amplias.• Ejecución integral y premeditada de dichos trabajos parciales.	<ul style="list-style-type: none">• Pueden ser encomendados directamente por el Estado las facultades y los trabajos.• Pueden solicitar al Estado la encomienda de facultades y trabajos.• Pueden solicitar a los organismos integrales el cambio de estatuto.• Pueden exhortar para que se tomen las medidas necesarias del plan de gran amplitud.• Deben elaborar y publicar el plan de gran amplitud• El sistema de elección de congresistas y presidente puede ser por elección directa o indirecta.• Los habitantes cuentan con el derecho de solicitar directamente (enmienda y/o supresión de artículos, disolución del congreso, etc.).
			Agencia de desarrollo local (artículo 298)	Ejecución integral de los siguientes proyectos bajo los planes de desarrollo integral de determinadas áreas: <ul style="list-style-type: none">• Construcción de viviendas, carreteras, etc.• Adquisición y construcción de terrenos• Obras relacionadas con los proyectos de urbanización de terrenos.	<ul style="list-style-type: none">• En comparación con la cooperativas de administración parcial, éstas pueden, aunque en trabajos de determinados áreas, ejecutar conjunta, eficiente y flexiblemente mediante la organización simplificada.• Ejecutan los proyectos mediante encomienda de la municipalidad correspondiente.• Puesto que son organizaciones encomendadas, estas colectividades locales de carácter y responsabilidad limitada deben disolverse al completar el proyecto y/o cuando carezcan de un proyecto encomendado.
		Asamblea consultiva (artículo 252-2)	Administración, ejecución, enlace y coordinación de una cierta parte de los trabajos que las municipalidades ejecutan conjuntamente y elaboración de los planes integrales de gran amplitud.	<ul style="list-style-type: none">• Puesto que no cuentan con personalidad jurídica propia, no pueden ser sujeto de derecho ni están sometidas a las obligaciones relacionados con la posesión de bienes inmobiliarios.• Por lo tanto, no pueden ser ejecutores de proyectos de hardware.	
Otros	Establecimiento conjunto de organizaciones (artículo 252-7)		Establecimiento conjunto del ente ejecutor y organización adjunta y contrato conjunto de empleados de las municipalidades.	<ul style="list-style-type: none">• Los reglamentos respecto de la ejecución administrativa se refieren al ordenamiento municipal.	
	Encomienda de los trabajos (artículo 252-14)		Encomendar parcialmente los trabajos de una municipalidad a otra municipalidad.	<ul style="list-style-type: none">• La municipalidad encomendada adquiere la facultad de ejecutar los trabajos encomendados y la municipalidad encomendada pierde tal facultad.• Las reglas aplicables a la municipalidad encomendada serán aplicadas a la municipalidad encomendada.• Se aplican los ordenamientos municipales de la municipalidad encomendada de los trabajos.	
	Establecimiento conjunto de la compañía de utilidad pública		Ejecución conjunta de proyectos de utilidad pública por varias municipalidades.	<ul style="list-style-type: none">• No cuenta con facultades administrativas.• Hay dos formas, a saber: sociedad civil con personalidad jurídica y fundación de utilidad pública con personería jurídica.	
	Utilización conjunta de las instalaciones de utilidad pública		Dejar dispuestas las instalaciones públicas de uso recíproco de los ciudadanos.	<ul style="list-style-type: none">• Conforme al acuerdo municipal, cada municipalidad organiza todas las condiciones.	
	Convenios		Las municipalidades cuentan con un convenio respecto de determinado asunto.	<ul style="list-style-type: none">• Contrato respaldado por las leyes públicas	
	Asamblea consultiva en realidad		Acciones, atenciones, etc. a los organismos administrativos de varias municipalidades.	<ul style="list-style-type: none">• Se puede establecer libremente sin tener en cuenta las disposiciones legales.• Puesto que el contenido de las actividades es similar al de la deliberación establecida en la ley de autonomía local, éste se llama en realidad la Asamblea Consultiva.	

1. Administración integral de gran amplitud

De este concepto se desprende la *política amplia*, que supera la organización local de una sola entidad territorial y adopta una función de administración amplia. En años recientes, el modo de vida de la población se ha visto diversificado, lo cual ha aumentado la demanda de una política amplia. Para la creación de una *zona amplia* se unen varias ciudades, pueblos y villas para crear una sola ciudad, pueblo o villa. Cada uno de ellos hace compatible su posición para hacer viable la adopción de *políticas amplias*.

La tabla 7.2 sintetiza la organización del *sistema de administración de gran amplitud*, incluyendo principalmente la clasificación de las diferentes entidades y sus objetivos.

El problema del territorio a partir de los cambios de modelos y paradigmas en los noventa (resumen)

Autor: Héctor A. Echechuri (2002)

Concepto clave

Durante la década del noventa el proceso de globalización ha impuesto estrategias conducentes a la descentralización política, administrativa y fiscal, como condición inicial para fortalecer el desarrollo local y regional. Como respuesta a estos requerimientos, en Argentina se han adoptado instrumentos como los *planes estratégicos*, de los que se presentan los lineamientos correspondientes a los de Bahía Blanca y de la provincia de Catamarca.

Las estrategias descentralizadoras impuestas en la década del noventa como parte del proceso de globalización requieren reformas básicas (políticas, administrativas y fiscales) como paso decisivo tendiente a fortalecer el desarrollo local y regional. Estas reformas permiten hacer más eficaz el cumplimiento de las responsabilidades de las autoridades para con los ciudadanos y aumentar la participación de las comunidades en la toma de decisiones (descentralización política); también permiten conseguir mayores atribuciones en los niveles subnacionales y mejorar la coordinación institucional entre los distintos niveles de gobierno (descentralización administrativa); además, buscan mejorar la distribución del ingreso y la estabilidad de las variables macroeconómicas (descentralización fiscal).

Los denominados *planes estratégicos* son instrumentos para operar el desarrollo local y constituyen la respuesta de los años noventa a los requerimientos señalados. Como base para el análisis y la reflexión se presenta una breve exposición sobre planes estratégicos representativos en el contexto argentino, como son los de las ciudades de Bahía Blanca y Rosario, y el de la Provincia de Catamarca⁵.

5. Este resumen sólo incluye los casos de Bahía Blanca y Catamarca.

6. El término *partido*, utilizado en Argentina, puede considerarse equivalente a *municipio*.

1. Plan estratégico de Bahía Blanca

1.1. Sitio y posición del partido⁶ de Bahía Blanca

Situado al suroeste de la Provincia de Buenos Aires, cuenta con una superficie de 2.300 km² y una población de 309.218 habitantes. Está conformado por la ciudad de Bahía Blanca y tres localidades, y presenta tres ambientes claramente definidos: i) área de desarrollo agropecuario (con la mayor superficie del partido); ii) el que concentra el mayor porcentaje del área urbana bahiana, y iii) el que ocupa la planicie costera con las actividades portuarias e industriales. Bahía Blanca, si bien es ciudad intermedia, presenta el rol de cabecera de una de las principales zonas agroexportadoras del país.

1.2. El plan estratégico

La ciudad de Bahía Blanca ha tenido y tiene en la actualidad gran importancia en el suroeste bonaerense, en virtud de sus actividades comerciales, educativas y administrativas. La agricultura extensiva y la ganadería constituyen la base económica de la mayoría de los municipios de la región. Esta producción tiene en el puerto de Bahía Blanca el punto de salida a los mercados internacionales. El plan estratégico es promovido por

el gobierno municipal y por un conjunto importante de instituciones locales. Su objetivo central apunta a identificar, diseñar y gestionar las estrategias de desarrollo para Bahía Blanca, a partir de una metodología de dinámica participativa. Para ello opera a través del Consejo Promotor, conformado por los titulares de las organizaciones locales de segundo grado más representativas, y es la instancia final de los acuerdos institucionales.

1.3. Diagnóstico

El diagnóstico inicial, realizado en 1997, constituyó el punto de partida para avanzar en la fase propositiva del plan, y se basó en dos instancias consecutivas: prediagnóstico y diagnóstico participativo. Con base en el documento resultante se realizaron diez talleres interinstitucionales, que contaron con amplia participación de la comunidad en la definición de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la ciudad y el municipio en general. Se llegó, entonces, a la versión definitiva del diagnóstico participativo.

1.4. Lineamientos estratégicos

Los resultados del diagnóstico permitieron avanzar en la fase propositiva del plan y definir los lineamientos estratégicos de acción. A partir de ellos se definieron los ejes de desarrollo, que orientaron el proceso participativo de formulación de proyectos y programas.

2. Plan estratégico de la provincia de Catamarca

2.1. Consideraciones generales

La provincia de Catamarca, ubicada en el noroeste de Argentina, cuenta con una superficie de 101.660 km² y una población cercana a los 290.000 habitantes. En la última centuria los modelos de desarrollo imperantes han mantenido marginada a la provincia, que presenta hoy un importante atraso relativo. La situación es el resultado de una racionalidad sustentada en el empleo público como estrategia ocupacional, que agotó las posibilidades de transformación de la economía provincial. Por tener recursos naturales y culturales valiosos, en los últimos años ha abierto un flujo notable de inversiones extranjeras en el campo de la gran minería y en el turismo alternativo.

2.2. Análisis integrado de debilidades y fortalezas

El diagnóstico integrado identificó las principales fortalezas de la región, dentro de las cuales cabe señalar las siguientes: i) la disponibilidad de recursos humanos fácilmente capacitables; ii) cobertura en infraestructuras de salud y educación para toda la población, y iii) una efectiva demanda de participación para promover el desarrollo provincial. Asimismo, reconoce las principales debilidades: i) la desintegración intra y extra-territorial por deficiencias en la infraestructu-

ra; ii) la existencia de un modelo de gestión obsoleto, inadecuado a las demandas de la sociedad, y iii) el débil posicionamiento de la provincia y la región ante los nuevos escenarios.

2.3. Lineamientos para el desarrollo provincial

Los lineamientos para el desarrollo se refieren a la apertura e integración al marco regional y a los procesos regionales, al crecimiento económico y búsqueda de nuevas inversiones, a la equidad social, salud, educación, justicia y al desarrollo ambientalmente sostenible. A partir de estos lineamientos, el objetivo del plan estratégico es "Impulsar el desarrollo económico y social de Catamarca en los contextos nacional y regional, como una provincia atractiva para nuevas inversiones, ambientalmente equilibrada y privilegiando la calidad de vida de su gente". A continuación se definieron los ejes estratégicos y los programas y proyectos resultantes de los acuerdos alcanzados en los talleres de trabajo. Los programas se conformaron por sectores de origen, cubriéndose los siguientes campos, entre otros: modernización del Estado, ordenamiento del territorio e infraestructura, minería, agropecuario, comercio e industria, turismo, recursos hídricos, ambiente, educación, salud y social.

Planificación estratégica de ciudades. Gestión del territorio regional y plan estratégico local: el caso de Rancagua (Chile) 1995-2000 (resumen)

Autor: Lisandro Díaz Arriola (2002)

Concepto clave

Los efectos de la globalización económica en el fortalecimiento de los ámbitos regional y local han afectado la gobernabilidad de los Estados nacionales sobre sectores clave de sus economías. Estos fenómenos han transformado la concepción de los planes locales de desarrollo hacia una acción colectiva y consensuada en torno a un "proyecto de ciudad".

1. Trasfondo cultural y fundamentación del (re)surgimiento de lo regional-local

La globalización económica irrumpe en los diagnósticos y en la definición de escenarios futuros de acción, principalmente en el ámbito local. Según Sassen, la globalización ha transformado los significados de gobierno, economías y lugares para su desarrollo, llevando a la declinación de la gobernabilidad y capacidades reguladoras de los estados nacionales sobre los sectores claves de sus economías. Además, el proceso de globalización económica confiere relevancia a las unidades subnacionales, sean éstas ciudades o regiones estratégicas, pero, tal como la misma autora lo afirma, se trata de un fenómeno de articulación en tres dimensio-

nes: Estado nacional, economía global y localidades estratégicas. Al proponer el Plan Estratégico para Rancagua se asumen entonces esas tres dimensiones: un Estado nacional con algún grado de centralización, una economía global relacionada con la actividad exportadora de la región (minería del cobre y agro-industria) y localidades estratégicas como Rancagua, por ser la capital de la principal región exportadora y puerta sur a la región metropolitana de Santiago.

El impacto de la globalización en las ciudades tiene una doble lectura: por un lado, se produce un fenómeno de centralidad relacionada con la globalización de la actividad económica (la escala global de las transacciones y la gestión de los negocios requieren lugares adecuados para su realización), y por otro, muestra un incremento en la intensidad de los servicios en la economía urbana. Para autores como Borja (1997), el fenómeno plantea nuevos desafíos a las políticas socioeconómicas locales, que deben abordar temas relacionados con la competitividad, como: sistema urbano eficiente; sistema de información y comunicación de carácter global; inversión en capital humano; modernización de la base económica; institucionalidad política representativa, eficaz y transparente; definición de un proyecto de ciudad y gestión del mismo y establecimiento de una base de gobernabilidad comunal, a partir de la integración social y la participación cívica.

Los fenómenos mencionados, generados por la globalización, demandan conceptos que no se contemplan en nuestro sistema de planificación y gestión municipal, que permitan concebir los planes locales de desarrollo no sólo como "visiones idealizadas de un conjunto urbano o rural", sino como un instrumento para la construcción social de las ciudades.

1.1. El protagonismo actual de las ciudades: el municipio como gobierno de la ciudad

Las ciudades externalizan su rol de actor social en la medida en que articulan los ámbitos de acción de las administraciones públicas locales y sectoriales, los agentes económicos públicos y privados, las organizaciones sociales, sectores de la cultura, profesionales y medios de comunicación social. Es decir, la ciudad articula la gestión política y la sociedad civil. En la década del noventa surgieron proyectos de reforma política y financiera para ciudades como México DF, Bogotá y Buenos Aires, que transformaron a estas ciudades en actores políticos y económicos emergentes, con capacidad de articular grandes proyectos de ciudad que movilizaran los principales agentes públicos y privados y conquistaran un amplio consenso ciudadano.

1.2. Capacidad local de respuesta

La respuesta a los desafíos actuales requiere de una acción colectiva y consensuada en



© María Alejandra Paurassi

Actualmente se acepta que las regiones surgen de impulsos locales de desarrollo y autogestión más que de respuestas a políticas nacionales.

torno a un proyecto de ciudad apoyado en elementos ligados a la realidad local concreta, que además es un eje importante de un plan estratégico de desarrollo económico y social. En general, implica transformaciones en la imagen e infraestructura de la ciudad, para dinamizar y transformar la base económica. Cabe recordar que el proyecto de futuro y de concertación social son las claves de la respuesta a la problemática local actual.

Las anteriores estrategias generan respuestas potenciales a los retos de nuestra época, como:

- La necesidad de diseñar respuestas integradas en el ámbito local, superando la tradición sectorial del Estado central.
- La necesidad de establecer mecanismos de cooperación público-privada para multiplicar los recursos disponibles y agilizar las respuestas a los problemas de desarrollo.
- La creación de nuevos espacios y mecanismos que faciliten la relación entre municipio y comunidad, que estimulen la participación política y la organización social.

2. Diseño participativo de una estrategia de desarrollo: crónicas de la ciudad de Rancagua

Después de diecisiete años de gobierno militar (1973-1989) con alcaldes designados, el desafío de establecer una gestión local eficiente pasaba por reactivar los mecanismos de participación y articulación social locales. En el gobierno de Patricio Aylwin, instalado

en 1990, cobró prioridad la democratización del ámbito municipal y, con la reforma constitucional correspondiente, tuvo lugar en 1992 la elección democrática de alcaldes y concejales.

Después de este primer cambio fundamental el desafío inmediato para Rancagua fue formular un Plan de Desarrollo Comunal con base participativa, para lo cual se implementó un programa denominado "Municipio y participación", a partir de la organización de diecisiete cabildos vecinales urbanos y tres rurales, en los que la gente planteó sus problemas, posibles soluciones y expresó cómo quería vivir y sus aspiraciones para el futuro. Luego, en una convención de Rancagua se definieron las líneas de acción y las estrategias que conformarían el plan estratégico del municipio. Si Rancagua deseaba superar su umbral de desarrollo desde una perspectiva histórica, debía mejorar su competitividad e insertarse en los mercados internacionales y nacionales, y tratar de internalizar los excedentes de las actividades económicas básicas.

El planteamiento de una imagen de Rancagua, desde el punto de vista socioeconómico, como la capital de la tecnología minera y agroindustrial, y en lo humano como una ciudad tranquila, apacible, alegre y confiada, fue una posibilidad real para configurar el proyecto de ciudad que se necesitaba compartir, y hacia la cual deberían apuntar todas las políticas sociales, económicas, de

medio ambiente y de infraestructura que la municipalidad finalmente diseñó. Un factor importante de movilización y articulación eficaz de actores fue establecer siempre una imagen de ciudad como proyecto comunicacional, con una distinción lingüística (como *Rancagua Ciudad Viva*, *Rancagua Emprende*, etc.), que permitió fijar un horizonte que diera sentido a los procesos de participación y articulación social.

3. El municipio como articulador del desarrollo local: la acción municipal en distintos ámbitos de lo local

El municipio, a pesar de los problemas estructurales que presenta, puede constituirse en un importante motor y articulador del desarrollo local, sin ningún cambio legal ni sustantivo de contexto. Se citan a continuación algunas de las acciones que puede desarrollar, con base en el caso de Rancagua en su gestión 1992-1996.

- Fomento productivo: programa "Rancagua Emprende".
- Equipamiento social equitativo
- Seguridad vial, infraestructura y señalización
- Desarrollo social integral
- Educación y salud: normalización y creatividad en la gestión
- Medio ambiente
- Cultura y deporte
- Inversión municipal y proyectos de identidad local

- Seguridad ciudadana
- Transporte: la difícil senda del ordenamiento

Lo fundamental es seguir con las líneas inspiradoras del plan: mayor integración social y combate a la pobreza, ciudad agradable y ambientalmente sustentable, competitividad económica y nuevas inversiones, cultura e identidad, desarrollo urbanístico y soluciones de transporte y accesibilidad. En especial, es necesario crear un programa permanente de diseño y seguimiento del plan estratégico, que surja de manera consensuada entre el municipio, la comunidad, el sector privado y otros entes públicos con impacto en el territorio.

Mesa Calidad de Vida, Gobierno de Chile, Secretaría Interministerial de Planificación del Transporte, Sectra (resumen)

Autor: Hernán Silva (2002)

Concepto clave

El gobierno de Chile, a través del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, creó en 2002 la Mesa de Planificación, que dio lugar a la Mesa Calidad de Vida como instrumento para desarrollar iniciativas de desarrollo urbano y territorial sostenible, conformada por un grupo multisectorial en un ámbito participativo. Esta Mesa ha alcanzado logros estratégicos y tácticos relevantes.

1. Antecedentes

La Mesa Calidad de Vida, coordinada por el Área de Urbanismo de Sectra, es una instancia de gestión urbana que funciona como una intranet desde la página web www.sectra.cl. Trabaja bajo un esquema multisectorial en la generación de propuestas de desarrollo urbano y coordinación de proyectos, con la participación de organismos públicos, municipales y otras instituciones relacionadas con el desarrollo urbano. Actualmente, el área de trabajo abarca sólo la ciudad de Santiago, pero a través de la página web es posible extender la experiencia a cualquier ciudad del país. En abril de 2000 el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones conformó un grupo de trabajo denominado Mesa de Planificación, que dio lugar a la creación de la Mesa Calidad de Vida dirigida por Sectra, con la misión de desarrollar lineamientos e iniciativas que potenciaran un desarrollo urbano y territorial sustentable, en equilibrio con el entorno, y que respondiera adecuadamente a las necesidades de sus habitantes.

2. Mesa de Planificación

Con base en el marco fundamental definido por el gobierno nacional se creó la Mesa de Planificación ya mencionada, coordinada por la dirección de planeamiento del Ministerio de Obras Públicas —MOP—. Cinco áreas temáticas definen el ámbito de trabajo de esta mesa:

- Calidad de vida en las ciudades
- Desarrollo regional y productivo

- Infraestructura social
- Integración internacional
- Políticas y regulaciones

Dado que la labor de la Mesa de Planificación es coordinadora, fue necesario definir las unidades que desarrollaran los temas específicos. Con este fin se crearon las mesas temáticas, una de las cuales es la Mesa Calidad de Vida, conformada por un grupo multisectorial, que en su proceso de desarrollo ha aumentado su participación en personas y organizaciones, y ha establecido una dinámica de trabajo basada en una actitud integradora e innovadora. Actualmente, esta mesa está conformada por los siguientes ministerios, a través de las diferentes dependencias de cada uno relacionadas con el tema: Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones, Vivienda y Urbanismo, Planificación y Cooperación y Ministerio de Hacienda.

3. Logros 2001

Estratégicos:

- Creación de un grupo humano interdisciplinario e interinstitucional, de trabajo participativo, creciente y sostenible en el tiempo.
- Generación y desarrollo de una plataforma de información.
- Generación y desarrollo de una herramienta metodológica de trabajo, dinámica y eficiente.
- Desarrollo de un estilo propositivo y concreto.

Tácticos:

- Desarrollo de quince propuestas de desarrollo urbano para la Ciudad de Santiago.
- Desarrollo de foros temáticos electrónicos de amplia participación.
- Integración directa a otras bases de datos, como la del Banco Integrado de Proyectos (BIP).
- Desarrollo de una base de datos de proyectos de infraestructura urbana.
- Desarrollo de un banco de datos con informes, planos, presentaciones y mensajes aportados por los participantes de la mesa.
- Desarrollo continuado de un *Informe dinámico* que mide el avance del proceso y es actualizado permanentemente.

Desarrollo económico regional: el caso de México (resumen)

Autor: Eduardo Juárez Aguirre (2002)

Concepto clave

A diferencia del enfoque tradicional, actualmente se acepta que los ámbitos regionales surgen de impulsos locales de desarrollo más que de respuestas a políticas nacionales. Esta nueva realidad hace necesaria la reconceptualización del desarrollo regional y el reconocimiento de la economía como eje del mismo.

1. Introducción. Algunos conceptos sobre el desarrollo regional

El abordaje del desarrollo, incluyendo el regional, implica necesariamente una visión de

futuro. Pensar en el desarrollo de las regiones exige contar claramente con las percepciones de futuro y los procesos que vinculan el hacer de hoy con el futuro deseado.

Inicialmente, el enfoque regional estaba orientado a concretar políticas nacionales en ámbitos subnacionales. Es decir, que para implantar una política nacional se requerían diversas modalidades que respondieran a las peculiaridades regionales. En la actualidad, se reconoce que los ámbitos subnacionales surgen de impulsos locales de desarrollo y de su interacción con el exterior.

2. La magnitud y el signo del cambio

Los cambios señalados arriba son de cuatro tipos:

Contextuales

De orden general, que sirven de marco para las prácticas sociales relacionadas con el desarrollo económico regional:

- Relación Estado-sociedad
- Emergencia de las comunidades locales
- Diseño de las políticas públicas

Del objeto del desarrollo regional

Son aquellos aspectos relacionados directamente con los procesos de desarrollo regional, que implican una modificación del objeto sobre el cual se lleva a cabo el desarrollo económico regional:

- Características del desarrollo territorial
- Tecnología urbana

Técnico-científicos

Aunque de orden contextual, se relacionan con los aspectos prácticos de la planeación del desarrollo regional.

- Crisis de los modelos determinísticos
- Avances en las técnicas de modelaje
- Velocidad y cantidad de información

Enfoques cognoscitivos y de los métodos analíticos

Estos cambios indican las modificaciones epistemológicas, vinculadas necesariamente a los cambios técnico-científicos que definen formas particulares con las que entendemos la realidad social del desarrollo regional:

- Pensamiento determinístico y pensamiento heurístico
- Deducción e inducción

3. Reconceptualización del proceso de desarrollo regional

Los cambios anteriores implican repensar los procesos económico, social y ambiental subyacentes en el desarrollo regional.

En lo económico: Es fundamental comprender que en la aproximación del desarrollo regional, todas las actividades económicas de una región comparten el territorio. Así, surgen interrelaciones entre las actividades económicas, no perceptibles desde los análisis funcionales de la economía, bajo la forma de cadenas productivas o *clusters*.

En lo social: Los cambios señalados en la esfera de lo social han implicado la amplia-

ción de los espacios y mecanismos de participación y la corresponsabilidad en los procesos de toma de decisiones e implementación de acciones.

En lo ambiental: Se ha pasado de una visión plácida del medio ambiente a una creciente conciencia de las interacciones del hombre con la naturaleza, y la necesidad de proteger el medio ambiente y los recursos naturales.

En la acción gubernamental: Se requiere contar con una política de desarrollo local que apunte a la concreción prioritaria de proyectos y acciones en lo económico y ambiental.

4. La economía: eje del desarrollo regional

En su interacción con el territorio y con la sociedad, la economía se convierte en el elemento rector de los procesos de desarrollo regional. Distinguimos los siguientes como los principales procesos del desarrollo regional sostenible:

Desarrollo económico. Su propósito central es acondicionar el territorio en función de los requerimientos competitivos.

Desarrollo de la comunidad. Se aboca a atender adecuadamente la demanda social.

Desarrollo ambiental. Este proceso se encarga de la protección del medio ambiente y del aprovechamiento racional de los recursos naturales.

Es importante reconocer que el desarrollo regional se relaciona estrechamente con las ciudades que a partir de su centralidad y su irradiación de impulsos de desarrollo, tienen

un papel importante para el desarrollo de las regiones. De tal suerte, las economías de las ciudades interactúan con la región correspondiente a través de diversos flujos. Así, el desarrollo económico regional se fundamenta en la articulación de las ciudades con sus entornos.

5. Estrategia de desarrollo económico regional

La visión estratégica del desarrollo regional reconoce el papel determinante de la economía. La combinación de procesos participativos, de la formación de habilidades para la conducción de la estrategia y el uso de modelos de desarrollo económico constituyen los elementos centrales de la estrategia, cuyos elementos principales son los siguientes:

Voluntad política. A pesar de la creciente apertura económica a la iniciativa privada, el gobierno tiene un papel esencial en el desarrollo económico, a través de las políticas e instrumentos de regulación y fomento a las actividades económicas.

Consenso entre los agentes sociales relacionados con el desarrollo económico regional, sobre los potenciales de las estructuras económicas local y regional.

Identificación de oportunidades para expandir los negocios, para la inversión y para generar empleo permanente y adecuadamente remunerado.

Compromiso de los actores sociales para adelantar las acciones conducentes a

implementar la estrategia para el desarrollo económico regional.

Los cuatro elementos anteriores son imprescindibles, toda vez que viabilizan, por una parte, el establecimiento de una alianza público-privada a favor del desarrollo económico, y por otra, la alineación de los intereses diversos de los agentes económicos privados en torno a objetivos comunes.

El límite de la metrópoli (resumen)

Autor: Jeroen Klink (2003)

El pacto institucional no basta para implantar la gestión de los problemas metropolitanos.

La solución puede provenir de las experiencias de desarrollo regional.

—JEROEN KLINK

Concepto clave

El desfase entre las necesidades actuales de desarrollo de las áreas metropolitanas y la inadecuación de las estructuras institucionales y financieras para atenderlas ha dado lugar a la búsqueda de nuevos sistemas de gobierno regional o metropolitano que puedan articular acciones de interés común. En el caso del ABC Paulista se han desarrollado ejemplos innovadores, como el Consorcio de Alcaldes, bajo el liderazgo de la ciudad de Santo André, que se constituye en un espacio de coordinación y acción política entre los respectivos gobiernos locales.

En el debate sobre el desarrollo nacional se está llegando al consenso de reconocer un papel estratégico para las regiones metropolitanas. Tales áreas concentran la mayor parte de la riqueza y la población del país y representan valiosas oportunidades en términos de generación de empleo, renta y democratización de la gestión. No obstante, resulta sorprendente, incluso en el plano internacional, constatar que las estructuras institucionales y financieras que encontramos están mal preparadas para brindar apoyo a las áreas metropolitanas.

A pesar de ello, tales estructuras serán cruciales para vencer la "cultura del juego de la suma cero" que prevalece aún entre los actores interesados (*stakeholders*) de las áreas metropolitanas; es decir, la cultura que hace que los actores locales autónomos no celebren convenios cooperativos, al evaluar que es posible ganar, valiéndose de los esfuerzos de otros (el denominado *free-rider*), o al efectuar una evaluación individual y estrecha de los costos y beneficios que no tienen en cuenta los efectos (beneficios o perjuicios) sobre el municipio vecino.

1. Gobierno

En el caso europeo, se presencié y comprobé la existencia de una transición en busca de un gobierno metropolitano o regional —más o menos característico de las décadas del setenta y ochenta— para hallar un gobierno regional y metropolitano. Las experiencias

más recientes en Italia, Francia e Inglaterra señalan la búsqueda de un sistema de gobierno regional o metropolitano que se caracteriza por las redes participativas de actores públicos y privados que han venido articulando acciones de interés común. En esta nueva configuración, el resultado final del convenio colectivo no ha sido predefinido —como lo fue en los primeros intentos de crear gobiernos regionales y metropolitanos— sino que se está construyendo colectivamente mediante un proceso social de aprendizaje que congrega a actores públicos y privados.

Veamos ahora el panorama brasileño de la década del noventa. Es de conocimiento público que el proceso abrupto y descontrolado de apertura económica, sin políticas industriales y tecnológicas compensatorias, que implementaron los gobiernos de Collor y Fernando Henrique Cardoso, tuvo un rechazo especialmente marcado en las regiones metropolitanas. Así, por ejemplo, en la región metropolitana de São Paulo se desbarataron las principales cadenas productivas y aumentaron las tasas de desempleo.

2. El ejemplo del ABC

El ABC Paulista representa un ejemplo paradigmático de este rechazo perverso al ajuste macroeconómico en el territorio regional, y revela al mismo tiempo la fuerza de una movilización de los principales actores locales.

De manera similar a como sucedió en otras regiones industriales del mundo, en São Paulo se venía dando un proceso de movilización productiva y política por parte de un conjunto de actores públicos y privados agrupados en torno al tema de la revitalización de la región. Durante la década del noventa, con el liderazgo del alcalde de la ciudad de Santo André, Celso Daniel, se crearon convenios institucionales innovadores que incluso hasta hoy han suscitado el interés de agencias nacionales e internacionales, como el Consorcio Intermunicipal de Alcaldes (diciembre de 1990), la Cámara Regional do Grande ABC (1997) y la Agencia de Desarrollo Económico del ABC (1998). En relación con el Consorcio de Alcaldes, se trata de un espacio de coordinación y acción política entre los respectivos gobiernos locales; en cuanto a la Cámara y la Agencia, ya mencionamos un convenio institucional de *carácter público no estatal* cuyos fines eran elaborar, implementar y evaluar proyectos de interés común en el área de desarrollo urbano, económico y social.

El primer balance de la experiencia y articulación regional en el ABC Paulista nos revela una experiencia inmensamente innovadora en busca de un modelo de desarrollo regional competitivo, basado en un sistema abierto y democrático de aprendizaje colectivo y de negociación de conflictos entre actores públicos y privados. En realidad, se trata de un primer paso, con rumbo firme,

hacia un sistema de gobierno regional cuyas raíces se fundamentan en la presencia de actores sociales.

Sin embargo, después de más de una década de experimentación con la articulación regional en el ABC Paulista, se perciben también limitaciones en el modelo, siendo la principal de ellas la ausencia del apoyo institucional claro dentro del pacto federativo, que se refleja en la fragilidad del modelo de financiamiento para la nueva región del ABC. De cierto modo, se puede afirmar que la flexibilidad del convenio institucional representa simultáneamente el punto fuerte y el punto débil de la experiencia, ya que si ello permite la articulación informal y rápida de la

negociación entre los actores territoriales (incluyendo los gobiernos local y estatal), resulta evidente que, dado el carácter voluntario del convenio, no se puede garantizar la implementación real del "pacto territorial" negociado con anterioridad.

3. Administrar la metrópolis

El gobierno federal ha retomado la discusión sobre el tema del gobierno metropolitano en Brasil. Uno de los retos será desencadenar, a partir de experiencias concretas y reales, un proceso amplio y replicable de aprendizaje dirigido a construir un nuevo modelo de gestión participativa en las áreas metropolitanas del país. Con base en las lecciones

aprendidas en el caso del ABC, podemos afirmar que este modelo no podrá convertirse en una camisa de fuerza y deberá respetar las especificidades y diferencias locales y regionales. En este escenario, el resultado del convenio institucional para la región no se define *ex-ante*, sino que surge como resultado no lineal del mismo proceso colectivo de construcción entre los actores públicos y privados. Es un proceso más lento y está rodeado de más incertidumbres, pero a pesar de ello garantiza cierto grado de arraigo local profundo dirigido al desarrollo regional, que combina la inclusión social con generación de empleo e ingresos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Borda, Jordi (1997), "Planteamiento estratégico y proyectos urbanos: nuevos territorios y nuevas economías", en *Seminario sobre planeamiento y gestión urbana en América Latina*, Santiago, uncrd, Corporación para el desarrollo de Santiago.

Rodríguez, Alfredo y Lucy Winchester (1997), "Fuerzas globales, expresiones locales", en *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*, Santiago de Chile, Ediciones Sur.