

LA REINVENCIÓN DE LA METRÓPOLI

TEMAS DE ESTUDIO

Asociados numerarios de El Colegio de Jalisco

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Gobierno del Estado de Jalisco
Universidad de Guadalajara
Instituto Nacional de Antropología e Historia
Ayuntamiento de Zapopan
Ayuntamiento de Guadalajara
El Colegio de México, A. C.
El Colegio de Michoacán, A. C.
Subsecretaría de Educación Superior
e Investigación Científica-SEP

José Luis Leal Sanabria
Presidente

Carlos. G. Velasco Picazo
Secretario general

LA REINVENCIÓN DE LA METRÓPOLI

ALGUNAS PROPUESTAS

OCTAVIO URQUÍDEZ

Coordinador



Biblioteca de El Colegio de Jalisco
Catalogación en publicación.

711.43
C749r

Congreso Internacional Reinventar la Metrópoli (1° : 2009 : Guadalajara, Jal., México)

La reinención de la metrópoli : algunas propuestas / coord. Octavio Urquidez.
— 1ª ed. — Zapopan, Jal. : El Colegio de Jalisco, 2010.

328 p. : fots., gráfs., mapas ; 21.5 cm. — (Colección Temas de Estudio)

Incluye bibliografía al final de cada capítulo e índices

Este libro plantea algunas de las múltiples propuestas generadas en el marco del primer Congreso Internacional “Reinventar la metrópoli”, realizado los días 14, 15 y 16 de octubre de 2009 en Guadalajara, México.

ISBN: 978-607-7770-12-1

1. Urbanismo. 2. Planificación de ciudades. 3. Ciudades y pueblos - Crecimiento - Aspectos económicos. 4. Áreas metropolitanas. 5. Anexión (Gobierno municipal). 6. Políticas públicas. 7. Restauración y conservación urbana. 8. Patrimonio histórico. I. Urquidez, Octavio, coord.

Diseño de portada: Luis Rodrigo Fernández Valle

Primera edición, 2010

Las características de esta edición son propiedad de:

© D.R. 2010, El Colegio de Jalisco, A.C.

5 de Mayo 321

45100, Zapopan, Jalisco

ISBN: 978-607-7770-12-1

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

ÍNDICE

Presentación	9
<i>José Luis Leal Sanabria</i>	
I. CRECIMIENTO URBANO	
<i>Ciudad y región</i>	
Introducción	17
<i>Beatriz Núñez Miranda</i>	
De ciudad a metrópoli. La sustentabilidad social en dos momentos de la historia urbana de Guadalajara	25
<i>Patricia Arias</i>	
Las urbanizaciones privadas y su impacto en el desarrollo de las áreas metropolitanas. El caso de Buenos Aires	53
<i>Sonia Vidal-Koppmann</i>	
<i>Patrimonio y políticas urbanas</i>	
Introducción	71
<i>Estrellita García Fernández</i>	
El de atrás paga: el modelo metropolitano de Guadalajara	75
<i>Luis Felipe Cabrales Barajas</i>	
Políticas urbanas para la conservación del centro histórico de Camagüey, Cuba, patrimonio mundial	97
<i>Lourdes Gómez Consuegra</i>	

Políticas urbanas en la rehabilitación de centros históricos. Dos ejemplos latinoamericanos: Salvador, Bahía, Brasil y Morelia, Michoacán, México <i>Eugenia María Azevedo Salomao</i>	121
II. POLÍTICA Y GESTIÓN METROPOLITANA	
Introducción <i>Nancy García Vázquez</i>	145
El gobierno de las regiones metropolitanas de Latinoamérica <i>Eduardo Rojas</i>	163
Principios de gobernanza local en un mundo globalizado <i>Alfonso Iracheta</i>	193
Políticas públicas y participación ciudadana. “Democracia y gobernabilidad” <i>José Guillermo Vallarta Plata</i>	217
III. PLANEACIÓN	
Planeamiento y proyectos relativos al Gran París <i>Pablo Katz</i>	227
Building the Southern European Diagonal <i>Judith Ryser</i>	241
Nuevas ecociudades para un futuro sustentable <i>Ignacio Alcalde</i>	269
IV. EPÍLOGO	
La metrópoli de todos tan mentada <i>Octavio Urquidez</i>	277

PRESENTACIÓN

José Luis Leal Sanabria

Interesado en analizar los innumerables problemas sociales que ha originado el fenómeno de la urbanización, El Colegio de Jalisco determinó llevar a cabo un congreso internacional que reuniera en Guadalajara a los investigadores más reconocidos en el estudio de las ciudades y su evolución sucesiva hacia zonas metropolitanas y megaciudades.

El evento, realizado los días 14, 15 y 16 de octubre de 2009, contó con el interés de un numeroso público tanto local como nacional e internacional, gracias a la estructura del programa que presentó y a la presencia de 26 ponentes de España, Inglaterra, Colombia, Brasil, Francia, Canadá, Estados Unidos, Argentina, Cuba y México, quienes aportaron experiencias que se espera contribuyan a mejorar la calidad de vida de los habitantes de las 55 zonas metropolitanas de México, empezando por la nuestra asentada en el Valle de Atemajac.

Es innegable que vivimos el fenómeno inquietante de una urbanización acelerada, globalizadora y, por lo mismo, influida y determinada por razones, preocupaciones y criterios que, siendo exógenos, no dejan de influir en nuestra vida cotidiana.

La rápida modernización de la sociedad y su paso ineludible de rural a urbana sin contar con las adecuadas condiciones de habitabilidad y empleo, lleva a pensar que esta transición ha ocasionado más problemas que soluciones, más expectativas rotas que sueños realizados.

En muchos estratos sociales el precio pagado para mantener el ritmo avasallador del progreso ha sido aniquilante. En México, por ejemplo, el campo, otrora fuente de riqueza, es hoy el germen del hambre, el escenario de la miseria más atroz y el punto de partida de un éxodo que deja al país sin muchos de sus mejores recursos humanos.

Los barrios, no importa si son llamados favelas, ghettos, cartolandia o ciudad perdida, y que antaño teníamos como elementos determinantes de pertenencia a un grupo humano sólido y cálido, hoy son en muchos casos el punto sórdido y abandonado donde viven, sin esperanza, aquellos que no tienen otra alternativa para mudarse.

Frente a la inseguridad lacerante que padecemos, los más favorecidos por la fortuna se ven obligados a encerrarse tras los muros infranqueables de cotos y conglomerados de privacidad policiaca inviolable. Hemos perdido la calle y mucho más que eso: hemos perdido la tranquilidad y el sosiego.

La triste realidad es que, deslumbrados por el espejismo de la modernización, muchas de nuestras más caras tradiciones se han olvidado. Ya no es la esquina el punto de reunión donde se entrelazaban destinos y se tejían lazos amistosos duraderos; ya no hay niños gozando la calle con aquellas sanas diversiones que Agustín Yáñez compilara en su *Flor de juegos antiguos*; ya nadie, ni chicos ni grandes, intenta convivir con el vecino, al que se ve como un extraño y se siente como un enemigo en potencia.

Se ha olvidado, con el calor del asfalto, el fragor del automóvil y el vértigo de la autopista, el viejo apotegma de que el hombre es la medida de todas las cosas, y a su medida y provecho deben hacerse todas las cosas.

Hoy, el ser humano se ha cosificado. Se ha encerrado en sus neurosis; se ha dejado apabullar por sociopatías inéditas hace apenas unos años; el estrés lo torna enfermizo y la depresión lo paraliza.

Se olvidó que es el ciudadano el que hace las ciudades; el que les da fisonomía, el que las cubre con los valores culturales; el que crea, el que

construye, el que preserva el patrimonio que le da identidad. Hemos convertido la modernidad en el lobo desnaturalizador del hombre.

Sin duda mis palabras destilan desaliento. En América Latina hay razones suficientes para alimentar la desesperanza. No obstante, aliena la certeza de que ninguna de las plagas que la azotan son un destino ineludible, sino apenas un escalón, de ascenso doloroso si se quiere, pero dinamo esperanzadora para alcanzar niveles de vida más dignos, más felices, más enriquecedores de la dignidad humana.

Con imaginación, con talento, con ingenio, con innovación, con respeto a la vocación manifiesta en esta cultura y en las ventajas competitivas que genera este entorno, se encontrarán los caminos de la renovación del mundo urbano que se ha construido, casi siempre sin planeación ni recursos para proveer a los migrantes de las mínimas condiciones de bienestar y tranquilidad a que se hacen acreedores.

La ciudad, y su inevitable evolución metropolitana, son realidades inobjetables. No debe haber oposición al avance del progreso, sino imposición a sus derroteros, a veces caóticos, para que se convierta en la palanca que catapulte a nuestras sociedades hacia un desarrollo integral: humano, social, económico, ecológico, sustentable y a la vez sostenido.

Sí, la metrópoli es un hecho palpable, cotidiano, dinámico, vertiginoso, incontrolable, enajenante e ingobernable. Totalizador porque penetra todos los resquicios de la urbanidad.

Ante esta realidad, debe aceptarse la necesidad de reinventarla, de remodelarla con sentido humano; de hacerla vivible y comfortable; de enriquecer su presente y de planear su futuro con respeto a la cultura, a las tradiciones, a los valores que son propios de cada conglomerado social.

Hagamos que la metrópoli, las metrópolis de cualquier lugar del mundo, con todo lo que representa en infraestructura y modernidad, de oportunidades de desarrollo y prosperidad, sean parte de la solución a nuestros problemas y no la generadora de pobreza, precariedad y marginación.

Este libro refleja, en la voz de sus participantes, uno de los objetivos fundamentales del congreso: invitar a todos los ciudadanos, no importa su condición social ni laboral, a que como individuos y como colectividad, sin egoísmos de ningún tipo, reflexionen sobre los problemas de las sociedades urbanas en las que moran y para que actúen en consecuencia.

Quienes nos acompañaron en nuestra aventura trasladándose desde otras tierras para enseñarnos con sus experiencias, lo hicieron sabiendo que no intentaremos adoptar las soluciones que con éxito ellos han aplicado en sus comunidades, sino que tenemos la intención de adaptarlas a nuestra realidad, a nuestra idiosincrasia, buscando asegurar resultados que den mayor eficacia y eficiencia a los esfuerzos que se hacen por mejorar los espacios públicos, la movilidad, la habitabilidad y el bienestar de todos sus habitantes metropolitanos.

A los funcionarios públicos, a los profesionistas y a los estudiantes que se acerquen a este libro con sentido crítico, les reconocemos su interés por encontrar nuevas perspectivas para su quehacer profesional en provecho de la casa común que es la ciudad.

A quienes aquí viven y laboran les decimos que esta metrópoli que tiene su epicentro en Guadalajara, depende de sus esfuerzos, de su inteligencia, de sus conocimientos, de su entrega generosa para alcanzar los niveles de competitividad y prosperidad a que, por tradición y por derecho, aspiramos sus habitantes. Hacer la ciudad todos los días es atenderla sin descanso, con empeño renovado, con ojo crítico y ánimo creativo e innovador.

El congreso internacional “Reinventar la metrópoli”, se propuso y consiguió un acercamiento al diálogo edificante y creador que resultó de conjuntar el quehacer del investigador social con las inquietudes de quienes participan en el proceso de las decisiones y el diseño de las políticas públicas. En este logro radica el éxito esencial que tuvo nuestro congreso.

I
CRECIMIENTO URBANO

CIUDAD Y REGIÓN

INTRODUCCIÓN

Beatriz Núñez Miranda
El Colegio de Jalisco

En este primer decenio del siglo XXI quizá pocas cosas resulten más inquietantes que las formas que están asumiendo las ciudades y lo que en ellas ocurre, tal vez porque el crecimiento y desarrollo histórico de las ciudades está relacionado con las formas de organización humana, los procesos políticos, económicos y los fenómenos de la naturaleza.

Esta expectación se acrecienta cuando las ciudades han transitado de grandes ciudades a metrópolis (Vidal, 2009), mismas que por el número de pobladores, dimensiones y número de ciudades conurbadas llegan a conformar ciudades-región, como es el caso de algunas ciudades de México, de América Latina y del mundo.

En el caso de México, tal inquietud es fácilmente entendible si se considera que hasta mediados del siglo XX, cuando se hablaba de las ciudades mexicanas, en general se hacía referencia a una estructura heterogénea pero compacta, integrada por distintos espacios dedicados a la vivienda, al comercio, los servicios, a la industria, la recreación y la vialidad, en cuyas estructuras urbanas se distinguían diferentes espacios públicos y privados con servicios especializados para la población como hospitales, escuelas, iglesias, teatros, mercados; áreas de convivencia social como plazas, parques y jardines, además de sus calles

y avenidas, lugares para realizar actividades complementarias a las de habitación y trabajo.¹

En la actualidad, las ciudades que han transitado a metrópolis muestran la transformación de las formas urbanas tradicionales y grandes áreas urbanizadas, con una estructura disgregada y fragmentada, acentuando la polarización al interior de su espacio, en donde coexiste la pobreza con el sector de negocios internacional (Villarreal y Mignot, 2007: 11).

Estos espacios son marcados por el crecimiento de la infraestructura destinada a la movilidad y el transporte automotor, sin reflejar la importancia en éstas del flujo de peatones, ciclistas y discapacitados; y, como consecuencia, enfrentan altos niveles de accidentes en las calles, contaminación auditiva y del aire. Por otra parte, con un mínimo equipamiento y la casi desaparición del espacio público como punto de encuentro, intercambio y esparcimiento de sus pobladores, se registra una dramática disminución de la actividad física en los ciudadanos y una peligrosa reducción de la interacción y cohesión social.

Tal transformación urbana se ha debido a tendencias urbanísticas internacionales (Benévolo, 2007), concentración poblacional y al ilimitado crecimiento urbano de las últimas décadas, propiciado por determinadas políticas urbanas o la carencia de éstas y la evidente multiplicación de nuevos asentamientos –desde barrios marginales hasta exclusivos residenciales– en el espacio suburbano de las grandes ciudades, procesos que han detonado su expansión territorial, lo que a su vez ha propiciado la conurbación de localidades y la formación de zonas metropolitanas como las de México, Monterrey, Puebla y Guadalajara.

La conurbación es un proceso que estructura flujos y relaciones entre poblaciones que conforman un área metropolitana, primordialmente cuando las áreas urbanizadas se van incrustando en espacios

¹ Ámbitos multifuncionales para que la población desarrollara las cuatro funciones básicas: habitar, trabajar, circular y recrearse (cultivar el espíritu).

libres conformados por suelos agrícolas o áreas naturales, por encima de las jurisdicciones político-administrativas. Esto es debido a los efectos de tendencias urbanizadoras que van impulsado la multiplicación de numerosos y diversos complejos de vivienda y de asentamientos —programados o espontáneos—, intensificándose la ocupación territorial y propiciándose la extensión urbana hacia zonas periurbanas, hasta traspasar sus límites administrativos y anexarse a las poblaciones vecinas e incrementar el número de localidades urbanas conurbadas, configurando así regiones metropolitanas muy difíciles de planear, gestionar y gobernar, ya que el crecimiento urbano y la urbanización se presenta en una diversidad de contextos físicos como lomeríos, tierras de cultivo, tierras subutilizadas por ser volcánicas o salitrosas y los pueblos rurales (Bazant, 2001: 17).

La integración de poblaciones rurales o en proceso de absorción metropolitana, por su proximidad a la mancha urbana metropolitana, da inicio a un acelerado proceso de conurbación con la subdivisión de lotes al interior de las manzanas del pueblo y, sobre todo —en el caso de México—, por la lotificación atomizada de parcelas ejidales. La dispersa e irracional ocupación del territorio va generando con el tiempo conflictos urbanos como la desarticulación de la estructura urbana, congestionamiento de tránsito e insuficiencia de equipamiento, ya que los antiguos poblados en su proceso de expansión se desempeñan como subcentros para articular y dotar de servicios a los nuevos desarrollos habitacionales de las periferias, entre otros. Aunado a lo anterior, están las tierras (intersticios) rurales que van quedando sin urbanizar en el proceso de expansión urbana incontrolada de la periferia (Bazant, 2001: 19).

Cabe recordar que las ciudades nunca han sido entornos sociales fijos e independientes de las transformaciones sociales. De hecho, la urbanización tiende a afectar al conjunto de las actividades sociales, de las poblaciones y de los espacios propios y ajenos; es un fenómeno que afecta las condiciones y formas de vida, las mentalidades, incluso de las comunidades vecinas, incluidas las rurales (Grafmeyer, 1994). Esto

afecta, sobre todo, cuando gran número de los asentamientos –regulares o irregulares–² así como los grandes desarrollos habitacionales, sin distinción de su ubicación periférica, morfología o promotores inmobiliarios (Winfield, 2007: 60), se han edificado en tierras antes destinadas a usos agropecuarios, en áreas casi despobladas (Vidal, 2009) o en tierras inundables o degradadas por ser rellenos sanitarios y depósitos de basura, incrementándose los asentamientos y las viviendas en zonas de riesgo (Arias, 2009).

El enorme desarrollo de la industria inmobiliaria (amparado más en el sector privado que en la determinación de políticas públicas espaciales orientadas a suplir la creciente demanda en materia de vivienda) (Yori, 2004: 127), es desarrollado por grandes empresas privadas, quienes han aprovechado coyunturas como la liberación de suelo ejidal y la desregulación para vivienda a través de organismos oficiales –en el caso de México– (Cabrales, 2009). Los desarrollos habitacionales son emplazados en la periferia de las metrópolis y de la red viaria de viejas poblaciones, a las incontables e incontrolables urbanizaciones de diversas dimensiones, formas y número de viviendas, con predominio de los espacios residenciales cerrados, integrados por conjuntos pequeños o “macrodesarrollos de miniviviendas” aislados (Cabrales, 2009).

Tales hábitats cerrados son un urbanismo que se practica por proyectos aislados, en lugar del que pueda existir desde el punto de vista general y estructural, tomando en cuenta la ciudad en su conjunto y forma espacial. Además, gran número de ellos son urbanizados sin calidad, pues en muchas ocasiones no cuentan con los servicios básicos requeridos por sus pobladores, además de áreas de esparcimiento y trabajo. Sólo son agrupaciones de casas, que bien podrían conformar la llamada “ciudad difusa” de Jordi Borja (Borja, 2003), puesto que las urbanizaciones de la periferia no pueden llamarse ciudad, aunque tengan su escala (Cabrales, 2009); en realidad, son fragmentos urbanos

² Durante la década de 1970, en diversos países latinoamericanos el problema de la vivienda popular se caracterizó por tres elementos: la ocupación irregular e incluso violenta del terreno, la autoconstrucción y la escasez o la ausencia de servicios urbanos.

que carecen de los servicios que requiere una ciudad, por ello, de cuestionable sustentabilidad.

Así, las ciudades metropolitanas, además de mostrar que significan una aglomeración poblacional y diversidad de actividades (Bailly y Huriot, 1999: 1), revelan una tendencia creciente de la polarización y segregación residencial y social en su espacio, en donde se combinan estructuras tradicionales con nuevas, pero también surgen espacios en donde se desarrollan formas desconocidas o inéditas, aflorando una amplia variedad de procesos y formas urbanas que dialogan con los paradigmas de la economía, la comunicación y el medio ambiente (Tena, 2007: 207); muestran además claramente una estructura sumamente heterogénea, cuyas áreas presentan rasgos, dinámicas y lógicas muy distintas mientras que en otras ciudades, incluso medias y pequeñas, tienden a homogeneizar sus características, unificar sus actividades y fortalecer su patrimonio; sin embargo, en ambos casos la lógica que mueve estos procesos es la búsqueda de una ventaja económica, política o cultural de alcance local o global (Tena, 2007: 208).

Lo anterior conlleva procesos y relaciones económicas, sociales, culturales y políticas, lo que plantea la necesidad de formular instrumentos y políticas públicas y urbanas de largo y corto plazo en materia de planeación, regulación y ordenamiento del territorio urbano, que conduzcan a usos más equitativos del espacio (Schteingart, 2009), así como para gestionar y dotar de la infraestructura necesaria a las metrópolis para el suministro de los servicios básicos como el agua y sistema de saneamiento, manejo de residuos sólidos y sistema de drenaje. Se debe resolver el problema de la movilidad con el desarrollo de un sistema de transporte eficiente, así como la edificación del equipamiento necesario para proporcionar vivienda, empleo, educación, servicios médicos y hospitalarios, espacios de ocio y convivencia pública, para conservar el patrimonio, o bien, para reinventar la metrópoli.

Las características del agudo proceso de urbanización (desigual, combinado, expansivo, concentrador y excluyente) producen una diversa calidad de vida de la población que, a su vez, trae nuevos proble-

mas, entre los cuales se debe mencionar el incremento de la violencia como una de las dimensiones fundamentales de las condiciones de vida de la mayoría de la población y en especial de la juventud.

Como contrapartida, la violencia urbana crece a un ritmo mayor que la urbanización. En Colombia, por ejemplo, las tasas de homicidio se triplicaron en el periodo 1983-1992, en Perú se quintuplicaron entre 1986-1991, y en Panamá se duplicaron entre 1988-1990. De igual manera, en 1982 en México los años de vida potencialmente perdidos representaron 8% y en El Salvador, en 1984, 21% (OPS, 1993) (Carrión, 1993: 5-22).

Una de las muestras de violencia urbana es la autosegregación, como forma de protección contra la violencia. En muchas ciudades cada vez son más comunes los barrios y las calles cerradas, la edificación de los desarrollos habitacionales rodeados y delimitados por una muralla, así como el empleo de la seguridad privada, para controlar el acceso a los desarrollos.

Cabe destacar que una de las consecuencias de la expansión urbana se concreta en el crecimiento generalizado del volumen de la movilidad y desplazamientos de los habitantes metropolitanos, pues viven en un sitio –municipio– pero realizan actividades en otros más por razones de vivienda, por trabajo o estudio, la llamada movilidad obligada, y también por ocio y tiempo libre, por consumo, visita y turismo (Muñoz, 2008: 22), así como para alcanzar el inexistente equipamiento o precarios servicios en los recientes desarrollos habitacionales, abiertos o cerrados, debido a lo saturado de las vialidades por el continuo incremento de los vehículos automotores privados, el mal servicio del transporte público y el diseño de la red viaria, enfocada principalmente en resolver la movilidad privada en detrimento del transporte público, como es el caso de la Zona Metropolitana de Guadalajara.

Como bien señala Luis Felipe Cabrales, las ciudades integrantes de la zona metropolitana de Guadalajara atraviesan por una crisis urbana sin precedentes, visible sobre todo en la problemática de un crecimiento urbano poco proclive a la disciplina urbanística, y a un esquema

caduco de movilidad urbana para los habitantes de Guadalajara, que en tan sólo treinta años o menos ha cambiado sus condiciones de habitabilidad y en donde la mala calidad de vida parecería ser el principal adjetivo del enorme crecimiento urbano (Arias, 2009).

No obstante, ello no implica que el centro pierda su papel dominante, aun cuando se haya reducido su importancia en términos relativos, pues en las ciudades mexicanas la zona centro es muy importante, ya que mantiene un papel preponderante porque conserva y controla la toma de decisiones y, de forma regular, es donde se localizan gran número de las actividades de servicios.

BIBLIOGRAFÍA

- Arias, Patricia. “De ciudad a metrópoli. La sustentabilidad social en dos momentos de la historia urbana de Guadalajara”. Congreso Internacional Reinventar la Metrópoli, octubre de 2009.
- Bazant S., Jan. *Periferias urbanas. Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*. México: Trillas-UAM, Xochimilco, 2001.
- Benévolo, Leonardo. *Historia de la arquitectura moderna*. 8ª ed. España: Gustavo Gili, 2007.
- Borja, Jordi. *La ciudad conquistada*. España: Alianza Editorial, 2003.
- Cabral, Luis Felipe. “El de atrás paga: el modelo metropolitano de Guadalajara”. Congreso Internacional Reinventar la metrópoli, octubre de 2009.
- Carrión Mena, Fernando. “De la violencia urbana a la convivencia ciudadana”. *PGU. Serie Cuestión Urbana 2*. Ciudad y violencias en América Latina, 1993.
- Muñoz, Francesc. *URBANALIZACIÓN. Paisajes comunes, lugares globales*. España: Gustavo Gili, 2008.

- Schteingart, Martha. “Ciudades divididas: segregación y pobreza en la ciudad de México”. Congreso Internacional Reinventar la metrópoli, octubre de 2009.
- Tena Núñez, Ricardo A. *Ciudad, cultura y organización sociocultural. Conceptos y métodos de análisis urbano*. México: Plaza y Valdez-Instituto Politécnico Nacional, 2007.
- Vidal-Koppman, Sonia. “Las urbanizaciones privadas y su impacto en el desarrollo de las áreas metropolitanas”. Congreso Internacional Reinventar la metrópoli, octubre de 2009.
- Villarreal, Diana R. y Dominique Mignot (coords.) *Metropolización, concentración económica y desigualdades espaciales en México y Francia*. México: UAM, Xochimilco, 2007.
- Winfield Reyes, Fernando N. (comp.). “La vivienda estatal planificada en México: 1925-1988”. *Historia, teoría y práctica del urbanismo*. Jalapa: Universidad Veracruzana, 2007.
- Yory, Carlos Mario. *Ciudad y sustentabilidad. Marco general y descripción de la problemática: una aproximación crítica al concepto de desarrollo urbano sustentable orientada a las grandes metrópolis de América Latina en el contexto de la globalización*. Colombia: Universidad Piloto de Colombia, 2004.

DE CIUDAD A METRÓPOLI
LA SUSTENTABILIDAD SOCIAL EN DOS MOMENTOS
DE LA HISTORIA URBANA DE GUADALAJARA*

Patricia Arias
Universidad de Guadalajara

I

Desde 2006, a lo menos, se advierte una preocupación creciente y generalizada acerca del destino de Guadalajara o, más propiamente, de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG). Desde entonces se han sucedido un sinnúmero de reuniones, seminarios, coloquios, invitaciones a especialistas de distintos países que se han dado cuenta –y han dado cuenta– de la situación crítica a la que ha llegado la urbanización en la ZMG. A finales de noviembre, el periódico *Público* presentó, durante tres días (23-25), uno más de los diagnósticos recientes sobre el tema. De acuerdo con la información de Francisco Pérez Arellano y de Arturo Curiel Ballesteros, el espacio urbanizado que en 1982 abarcaba dieciocho mil hectáreas se amplió en 2009 a sesenta y dos mil, y existen otras cincuenta y dos mil hectáreas “en oferta”, es decir, que pueden entrar al mercado.

* Este trabajo se basa en la información (2005-2009) de entrevistas a cinco familias de la colonia Santa Cecilia, en el sector oriente de Guadalajara, cuyos familiares se han ido a vivir fuera de la ciudad. Esa información ha sido complementada con encuestas y entrevistas a familias originarias de San Gaspar, municipio de Tonalá, y con las de los nuevos vecinos que han llegado.

La mala calidad de vida parecería ser el principal adjetivo del enorme crecimiento de la mancha urbana. Los autores dan cuenta de ello: la urbanización inadecuada, lo cual ha incrementado el riesgo de inundaciones, agrietamientos, hundimientos, deslizamientos que vemos sucederse cada año, en especial durante el temporal de lluvias. Esto sin contar con la contaminación de todo tipo por los rellenos sanitarios y depósitos de basura que existen y persisten en la ZMG (Bernache, 2000). La dispersión espacial sin planeación ni control ha incrementado el costo de los servicios y la infraestructura urbanos.

Para los habitantes de la ZMG la experiencia urbana es el caos cotidiano. El transporte es claramente deficiente e insuficiente, las distancias que deben recorrer cada día han incrementado los tiempos y costos de traslado, los riesgos, los accidentes, los delitos. La temperatura se ha elevado y también la contaminación ambiental que ha detonado en la aparición, entre otras cosas, de epidemias descontroladas. A pesar de los instrumentos de planeación, que han existido, el crecimiento de la ZMG aparece más bien como un excelente ejemplo de la no planeación. De esa manera, los intereses del sector inmobiliario y la corrupción aparecen como los factores que orientan y explican las tendencias y características de la metropolización tapatía de las dos últimas décadas.

El crecimiento de la ZMG parece mantener todas las agendas abiertas, sin haber logrado resolver ninguna: expansión de la mancha urbana fuera de control, destrucción de territorios, riesgos, basura, transporte, contaminación, corrupción, falta de democracia en la toma de decisiones; esto sin contar la crisis de las actividades locales y el problema del empleo, otras de las grandes asignaturas pendientes. Como es sabido, la actividad industrial tradicional de Jalisco, basada en la producción de bienes básicos para el mercado interno, colapsó, y los industriales locales no pudieron reconvertir sus capitales en función de las nuevas tendencias que demandaban la participación en mercados externos. Ya se ha advertido que varios de los grandes capitales desindustrializados de la ciudad migraron hacia la inversión inmobiliaria y han estado presentes en la expansión del espacio metropolitano (Alba Vega, 2003).

En la actualidad, son las empresas maquiladoras, de capital extranjero básicamente, las que generan casi una cuarta parte (23%) del Producto Interno Bruto, el más elevado de todas las actividades del estado. Aunque se trata de actividades enfrentadas a los ciclos siempre fluctuantes de la economía mundial, las empresas maquiladoras generan alrededor de cien mil empleos, lo que las convierte en la principal empleadora de trabajadores y trabajadoras: 30-35% del personal que cotiza en el IMSS. Como es sabido, el empleo en la industria maquiladora es irregular, cambiante, fluctuante, y opera, cada vez más, a través de empresas contratistas que son las que se encargan de establecer y manejar las relaciones con los trabajadores.

Con una agenda tan amplia, compleja y complicada de temas y problemas resulta entendible que otros asuntos, aparentemente menos urgentes, hayan pasado desapercibidos. En especial dos: la segregación y la integración sociales, asuntos que tienen consecuencias a largo plazo sobre la vida y el tejido urbanos. Se sabe poco, muy poco, acerca de cómo se han transformado las colonias populares de la ciudad, cómo se vive en la periferia.

En Guadalajara podemos identificar con bastante nitidez dos grandes momentos de cambio social acelerado. En este trabajo se revisa, de manera sucinta, la evolución urbana y social de Guadalajara en esos dos momentos: 1950-1980, cuando la ciudad vivió su mejor momento de desarrollo económico y crecimiento urbano, y veinte años más tarde, a partir de 2000, cuando se ha conformado un enorme, complejo, discontinuo, conflictivo espacio metropolitano hacia donde se ha desplazado parte de la población antes vecindada en Guadalajara. El objetivo es dar cuenta y contrastar los mecanismos de integración social en esos dos momentos de la vida urbana con el fin de mostrar algunas características y consecuencias de esos procesos para los distintos pobladores que hoy comparten, pero no necesariamente conviven, en el espacio metropolitano. Al parecer, el sueño de la integración social con movilidad social sigue siendo una asignatura pendiente de la urbanización tapatía.

II

Segregación e integración social

Como es sabido, la sociología urbana, es decir, el estudio científico de la ciudad, surgió en la década de 1920 en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Chicago, que terminó por darle nombre a esa corriente de reflexión y acción: la Escuela de Chicago. Motivada por los enormes cambios y conflictos sociales que experimentaba la ciudad, asociados con la industrialización, la urbanización y la inmigración aceleradas, la Escuela de Chicago mantuvo siempre un doble interés: el análisis sociológico del cambio urbano y la preocupación por la planeación urbana (Janowitz, 1967). Para esos autores, la territorialidad urbana genera relaciones sociales específicas (*idem.*) o, como diría Park, la ciudad está enraizada en los hábitos y costumbres de sus habitantes pero, una vez que estos surgen, también se imponen a los vecinos (Park, 1967).

La ciudad de Chicago crecía de manera acelerada, sobre todo debido a la inmigración de población de casi todas partes del mundo, su organización social se modificaba, los cambios sociales se sucedían y los problemas sociales de toda índole se acumulaban. Las investigaciones académicas de los estudiosos de la Escuela de Chicago estaban muy relacionadas con instituciones dedicadas a atender y auxiliar a la población expuesta a muy difíciles condiciones de vida en una ciudad marcada por el deterioro de los espacios urbanos, la diferenciación y la segregación social, la violencia (Burgess, 1967; Smith y White, 1929).

La investigación de Robert Redfield acerca de la incipiente migración mexicana a Chicago da cuenta de la confluencia de instituciones, agencias sociales y actores que buscaban, por diferentes motivos desde luego, conocer, ayudar y de esa manera lograr la integración de los migrantes a la sociedad norteamericana (Arias y Durand, 2008). Una gran preocupación de los estudiosos y las distintas agencias era la familia, principal mecanismo de integración de los individuos, que estaba

siendo sometida y transformada por los embates de la vida urbana. La integración social requería además de la intervención combinada de diversos actores que formaban parte de múltiples agencias públicas y privadas, donde la educación y la religión tenían una gran participación, aunque también distinta de lo que había sido antes. En el diario de campo de Redfield se advierte la intervención de un sinnúmero de asociaciones caritativas y religiosas que atendían a la población necesitada, básicamente los inmigrantes, proporcionándoles ayuda de toda índole: económica, alojamiento, actividades recreativas, servicios religiosos, educación a niños y adultos, búsqueda de trabajo, asesoría cultural, intervención con las agencias gubernamentales, clases de inglés y americanización básicas para la integración en Estados Unidos (Arias y Durand, 2008). A pesar de todos los esfuerzos, Robert Park (1929) constataba que no obstante la proximidad geográfica, persistían las distancias sociales entre los diferentes grupos que vivían en la ciudad.

Si no existían mecanismos e instituciones que paliaran los efectos muy disruptivos del mercado de trabajo, asunto que no se tocaba, el cambio social desatado en la ciudad podía seguir fuera de control. El modelo propuesto por la Escuela de Chicago era sin duda un esquema emanado de y para la cultura y sociedad norteamericanas, pero se trataba, sin duda, de un modelo progresista que creía en la necesidad de intervención de otros actores sociales para mitigar y encauzar los efectos del cambio urbano.

¿Se puede mirar, pensar la situación de Guadalajara con algunos de estos elementos? Puede intentarse al menos, mas aún se trata de explorar los diversos ámbitos de la agenda urbana. En este contexto, vale la pena, por un momento, volver a pensar en ese tema básico de la sociología urbana, como son las consecuencias sociales del cambio social acelerado, cambio que asume características particulares en cada ciudad, pero también en una misma ciudad a lo largo del tiempo.

Guadalajara, aunque de manera menos dramática que Chicago, desde luego, también experimentó, a mediados del siglo xx, un enorme crecimiento urbano debido a un fuerte crecimiento natural de la

población pero, en gran medida también, a un intenso proceso de inmigración, de población rural que llegó para quedarse. Ese crecimiento acelerado acarreó una primera gran expansión de la mancha urbana y la formación de una amplia franja de colonias populares que consolidaron al sector oriente de la ciudad como el espacio destinado a los sectores populares. Guadalajara se pobló y expandió pero mantuvo una característica persistente: la segregación física y social entre los sectores sociales, situación que llevó a John Walton (1976) a llamarla “la ciudad dividida”. Así, coexistieron dos procesos. Por una parte, la integración física y social de los sectores populares en un espacio definido y acotado para ellos. Por otra, la segregación social respecto del resto de la ciudad. La Calzada Independencia operaba como una bisagra que separaba y dividía dos modos muy distintos de valorar, pensar, vivir la ciudad.

En esas condiciones de crecimiento demográfico, expansión urbana y formación de nuevos territorios, segregación social, ¿cómo se dieron los procesos de integración social en las colonias populares?, ¿se ha modificado la segregación social y los mecanismos de integración social en los asentamientos de la ZMG?

III

Guadalajara, 1950-1980

Es conocido que estas tres décadas fueron un tiempo de grandes desafíos para la ciudad, pero también representaron su mejor momento en términos de desarrollo económico. La economía urbana pasaba por un óptimo periodo, cuando la ciudad alcanzó el mayor crecimiento económico y la mejor de las sinergias entre urbanización e industrialización. Varias de las industrias que habían nacido pequeñas, en ese tiempo se convirtieron en empresas emblemáticas del país. La capital jalisciense había acogido a un sinnúmero de personas de otros estados, en especial de

Aguascalientes, Baja California, Colima, Nayarit, Sinaloa, Michoacán, Zacatecas, muchos de los cuales aprovecharon las ventajas del entorno económico y político para probar sus aptitudes y desplegar iniciativas que los convirtieron en industriales, a algunos en grandes empresarios.

Guadalajara había reunido una serie de obras que le otorgaban una posición estratégica para las comunicaciones en el occidente y noroeste del país: el ferrocarril, varias de cuyas vías confluían en la ciudad, era fundamental para el movimiento de grandes volúmenes de granos y productos como los que requería la producción industrial de alimentos y materiales; la construcción y el mejoramiento de las carreteras garantizaba la seguridad así como la movilidad de productos y personas hacia diferentes destinos, lo que había permitido a comerciantes e industriales diseñar amplias rutas de mercadeo; el aeropuerto se había convertido en internacional y estrenaba rutas aéreas directas hacia Estados Unidos.

Jalisco y su capital, sobre todo, habían sabido aprovechar al máximo las oportunidades generadas por el modelo de sustitución de importaciones. De esa manera, Guadalajara se había convertido en la gran ciudad de la pequeña industria productora de bienes básicos: prendas de vestir de confección y de tejido de punto, calzado, pieles, muebles, aceites, jabones, alimentos, dulces, joyas, que aportaban los mayores volúmenes de producción, el mayor número de establecimientos y de personal ocupado en el estado (Arias, 1980). La noticia de que la ciudad ofrecía puestos de trabajo y la posibilidad de desarrollar distintas actividades, lo que comenzaba a escasear en el mundo rural, había llegado a innumerables pueblos y ciudades de Jalisco y otros estados.

Sólo así se explica que la ciudad haya podido resistir el crecimiento demográfico que experimentó en esas décadas. Guadalajara, que en 1950 reunía a 380 226 almas repartidas en 4 180 hectáreas pasó, en 1970, a ser una urbe de más de un millón de habitantes (1 199 391 para ser exactos) que vivían en 11 005 hectáreas, población y poblamiento que en ese momento comenzó a desbordarse, por primera vez, hacia los municipios vecinos (Núñez Miranda, 2007).

Desde la década de 1940, a lo menos, se advertía la falta de vivienda propia en la ciudad. La inmensa mayoría de la población, 95%, dice López Moreno, “eran locatarios, vivían en casas prestadas o cohabitaban con otras familias” (1996: 287). Así, el inicio de la oferta de suelo en forma de lotes para los sectores populares fue muy bien recibida por la población nativa e inmigrante, que tanto comenzó a crecer desde entonces. El número de lotes urbanizados pasó de 17 089 en 1941-1950 a 51 970 en 1951-1960 y a 73 267 en 1961-1970 (López Moreno, 1996).

Daniel Vázquez (1989) y Eduardo López Moreno (1996) han recuperado muy bien la peculiaridad de la urbanización tapatía de ese tiempo: se trataba de un proceso planeado, dirigido y organizado, basado fundamentalmente sobre suelo privado pero entregado a promotores inmobiliarios. La creación de instituciones de colaboración entre los sectores público y privado garantizaban la ubicación de obras y servicios de acuerdo con la línea invisible de la segmentación social como una manera eficaz para mantener la diferenciación de los precios del suelo de acuerdo con su ubicación a uno u otro lado de la Calzada Independencia. En 1970 los asentamientos irregulares representaban sólo 13% del área urbanizada, proporción que se incrementó a 25% en los años 1990-1995 (Vázquez, 1998). ¿Quiénes eran los que llegaban a avecindarse en las nuevas colonias populares? De acuerdo con una encuesta realizada en 1982 en San Marcos (se trata de un seudónimo), una colonia popular del sector oriente de la ciudad, 44% de la población de la muestra había nacido fuera de Guadalajara y 39% provenía de localidades rurales del interior del estado de Jalisco y de los estados vecinos de Zacatecas y Michoacán (Massey *et al.*, 1987). De hecho, más de las dos terceras partes (78%) de los jefes de familia de la muestra habían nacido fuera de la ciudad (*idem.*). San Marcos era una colonia conformada por una población joven, de origen predominantemente rural proveniente del interior del estado y de dos entidades vecinas, patrón característico y persistente de la inmigración rural a Guadalajara. A diferencia de lo que sucedía con la migración rural a

Estados Unidos, se trataba de personas y familias que habían llegado para establecerse en la ciudad.

Un primer mecanismo de integración a la vida urbana era sin duda el trabajo. La oferta de empleo, en ese tiempo amplia, bastante estable y a largo plazo, con prestaciones legales, les permitía a los trabajadores pensar, con algún grado de certidumbre, en la posibilidad de tener una vivienda propia y así dejar de pagar renta, salir de las malas condiciones de vivienda en el centro. Se trataba de trabajadores industriales de pequeñas y medianas industrias de variada índole, pero que compartían la condición obrera a fin de cuentas. La noticia de la venta de lotes corría por talleres y fábricas, donde solían coincidir paisanos, muchos de los cuales se convirtieron también en vecinos en los nuevos asentamientos. Así se poblaron colonias como Santa Cecilia o San Marcos, donde hasta hoy se reconoce en la conformación de las cuadras el peso del paisanaje, del trabajo industrial común o de ambos. Todavía hay cuadras donde predominan los de algún lugar de Michoacán; en otras, los obreros de alguna fábrica, hoy desaparecida, como la de calzado “Canadá”.

La oferta para los sectores populares era básicamente de lotes urbanizados, por lo regular sin servicios (López Moreno, 1996). Los lotes que se ofrecían en la colonia Oblatos, por ejemplo, eran “de poco metraje con objeto de que las personas de bajos recursos puedan adquirirlos pues además del bajo precio en que se pondrán al mercado, se darán las más liberales facilidades de pago” (Vázquez, cit. en López Moreno, 1996: 316). Los lotes, pequeños, solían incluso subdividirse para de esa manera disponer de dinero para terminar de pagar el lote o empezar a construir (López Moreno, 1996). Los compradores debían encargarse, mediante el socorrido método de la autoconstrucción, de construir, poco a poco, la vivienda y, mediante la organización, de conseguir los servicios básicos. En 1982, en San Marcos, más de la mitad de los jefes de hogar de la muestra eran propietarios de la casa donde vivían: 64.0% (Massey *et al.*, 1987).

La larga etapa de autoconstrucción y la obtención de servicios se convertían en mecanismos adicionales de interacción entre los vecinos

que apoyaban el mutuo conocimiento, la confianza, la integración social. Los fines de semana los vecinos trabajaban en sus lotes, se asesoraban y ayudaban de acuerdo con sus distintas habilidades (albañiles, herreros, carpinteros, fontaneros, electricistas, vidrieros); se contrataban o asesoraban entre ellos. Los albañiles eran los más cotizados. Pero otros trabajadores especializados también. Un vecino fundador de Santa Cecilia recordaba que él, que en ese tiempo trabajaba en una vidriera, se había encargado de conseguir buenos precios y de instalar los vidrios de todas las casas de su cuadra y algunas más. La colaboración dominguera solía concluir en comidas y no pocas veces en borracheras, que generaban confianza, tejían amistades, compadrazgos y alianzas (también desencuentros) entre los flamantes vecinos.

El origen rural y la edad de la mayoría de los vecinos de las nuevas colonias contribuían también a una integración social más o menos tersa. Casi todos provenían de localidades rurales pequeñas, de tradición agrícola o ganadera, de sociedades profundamente católicas y tradicionales en sus usos y costumbres; se trataba de parejas jóvenes, que iniciaban su vida en común, que valoraban mucho el trabajo, cuyas relaciones estaban marcadas por jerarquías de género y generación, que preferían las familias numerosas. Las familias de ese tiempo solían tener los hijos “que Dios mandara”, lo que podía elevar la cifra hasta más de diez descendientes. El promedio de hijos de las cinco familias de Santa Cecilia es, efectivamente, de diez hijos. Con el tiempo, las familias fueron incrementando el número de cuartos y de pisos para dar acogida a los nuevos miembros de los hogares. En 1982, los hogares de San Marcos eran, en su mayoría, nucleares, es decir, integrados por una pareja y sus hijos; 69.17% de la muestra eran hijos y el promedio de hijos por familia en ese momento era de 4.9 (Arias, 2003).

Las mujeres estaban dedicadas primordialmente a las tareas del hogar. O ese era el anhelo. Sin embargo, la necesidad de construir la vivienda, de contar con dinero ante la llegada incesante de hijos, dio pie a una situación nueva: el empleo femenino. Aunque podían ejercer empleos domésticos fuera de las colonias, las mujeres preferían aceptar

quehaceres en sus casas, como lavar y planchar “ajeno”, pero sobre todo trabajo a domicilio. Los talleres de costura, calzado, cinturones, empaque, habían descubierto las ventajas de enviar parte de los procesos productivos a las mujeres en sus casas (Padilla, 1980). De esa manera, ellas podían atender todas las actividades hogareñas y generar un ingreso en efectivo para sus familias. Era común que las mujeres salieran en las tardes a las puertas de las casas a avanzar en sus “tareas” mientras platicaban con vecinas que hacían más o menos lo mismo y entre todas cuidaban a sus hijos que jugaban en la calle. Aparte, había mujeres que iniciaban pequeños comercios que muchas veces se convirtieron en las misceláneas de la cuadra donde era posible contar con crédito que se pagaba los fines de semana, cuando fluían los salarios a los hogares. La calle, el trabajo, la tienda se convirtieron en espacios de intensa convivencia femenina y, también, de control social sobre la cuadra.

Otro elemento que contribuyó a la integración social fue la Iglesia católica. Esto no era nuevo en Guadalajara. Había sucedido ya en Santa Teresita. Allí, el padre Román Romo, líder moral de la colonia, se había dado a la tarea de fundar y promover la participación de los colonos en todo tipo de asociaciones católicas: para hombres, mujeres, niños y para tareas específicas; además de incidir en otras como la Unión de Padres de las Escuelas Parroquiales, la Asociación de Obreros Guadalupanos, en agrupaciones con fines asistenciales y promocionales. Su éxito tenía que ver con las “necesidades de inserción urbana de los migrantes (en términos de empleo, servicios urbanos, etcétera) y a la ausencia en el barrio de otro tipo de organizaciones” (De la Peña y De la Torre, 1992: 126).

Al parecer no se trataba sólo de sacerdotes carismáticos y energéticos como el padre Romo. Las nuevas colonias, de acuerdo con lo que hoy llamaríamos una leyenda urbana, se decía que surgían con parroquia y párroco porque los fraccionadores negociaban ese servicio con el cardenal de Guadalajara. Los servicios religiosos, tan apreciados por la grey católica, favorecían la venta rápida de los lotes. Como quiera

que haya sido, lo cierto es que “el templo” se convirtió en el centro de la colonia, alrededor del cual detonaban el comercio, los servicios, los paseos, la recreación, las festividades. A falta de áreas verdes y sitios de recreo, típicos del hábitat popular (López Moreno, 1996), la misa y el atrio se convirtieron en momento y lugar de encuentro de ancianos, jóvenes, parejas. La Iglesia fue la primera institución que creó mecanismos que estimulaban el encuentro entre los vecinos: allí se ofrecía catecismo a los niños y niñas; se creaban y organizaban las fiestas al santo o santa patrona designado de la colonia y las festividades de semana santa; se armaban los grupos de oración al Santísimo, más lo que discurrieran los párrocos, algunos muy activos y creativos, imbuidos de un elevado espíritu misionero y de ayuda a los feligreses. La organización de las posadas con base en las cuadras, que persiste hasta la actualidad, resultó crucial para la integración de los vecinos y sus hijos. En colonias como Santa Cecilia y San Onofre la iglesia abrió los primeros “colegios” (así se les llama hasta la fecha) donde los niños y niñas empezaron a acudir al kínder y la escuela primaria.

Los servicios públicos y privados se tardaron más en llegar. En el imaginario segregacionista de la ciudad el sector oriente era el lugar de lo no presumible: la cárcel de Oblatos, la extensa y afamada zona de cabarets y prostitución, los hospitales públicos para la población abierta, los talleres, mercados y tianguis populares. Ante la ausencia de establecimientos comerciales modernos y conocidos, como los que existían en el sector poniente de la ciudad, en las colonias surgieron y proliferaron establecimientos comerciales especialmente dirigidos a los sectores de menores ingresos. Esta segregación comercial persiste, aunque con nuevas modalidades. Más allá de la Calzada se ubican los centros del vestir donde hoy se consiguen prendas de bajo costo: la calle Obregón, la calle Medrano.

Las colonias, poco a poco, lograron la llegada de servicios: pavimentación, transporte, hospitales, educación pública. Desde principios de los años setenta funcionaban ya escuelas primarias y secundarias (Robles, 2002). Con todo, la calidad de la educación, fruto de la se-

gregación que desplazaba al oriente de la ciudad los peores servicios educativos, dejó siempre mucho que desear.

La educación era un asunto crucial. Las familias de origen rural habían llegado a la ciudad con índices muy bajos de escolaridad. Pero esta tendencia continuaba. En 1982, es decir, cuando ya había a lo menos una segunda generación de pobladores en San Marcos, la escolaridad era muy baja. La proporción de personas sin escolaridad llegaba a 15.17% de la muestra, situación prácticamente igual para hombres y mujeres: 15.3% y 15.1% respectivamente. Tampoco había grandes diferencias en cuanto a la instrucción primaria. En verdad, había más mujeres que la habían concluido: 24.7% *versus* 22.1% de los hombres. La situación se revertía en la educación secundaria, donde había más hombres que habían concluido ese ciclo escolar: 8.4% y 6.4% de las mujeres. La situación volvía a cambiar en el nivel de preparatoria, donde había más mujeres que hombres que habían terminado ese ciclo: 3.3% y 2.1% respectivamente. La proporción de personas que habían realizado estudios superiores era muy baja, tanto de hombres como de mujeres: 2.8% y 1.4% respectivamente. Los bajos niveles de instrucción de la gente de San Marcos ya no se explicarían solamente por el origen predominantemente rural de los fundadores de la colonia y la falta de escuelas. En las familias persistía una fuerte ambigüedad respecto de la educación: aunque se percibía como “necesaria”, en la práctica predominaba la idea de que era más importante que los hijos empezaran a trabajar –y a aportar– desde temprana edad, lo que abonaba al abandono temprano de la escuela. Respecto de las mujeres, se repetía algo muy sabido: no valía la pena “gastar” en su educación, ya que ellas se iban a casar y a dejar de trabajar.

Ese bajo nivel de escolaridad repercutió en la persistencia del perfil laboral de los vecinos. De acuerdo con la muestra mencionada, la mayor parte de los hombres mayores de quince años declaró ser artesano o trabajador fabril (35%). La mayor parte de ellos (43) trabajaba en la elaboración de productos textiles y de piel, actividades manufactureras tradicionales de la ciudad que generaban todavía mucho empleo. En

segundo lugar, eran trabajadores no calificados en diversas actividades fabriles (13.6%) y, en tercer lugar, en el comercio (12.7%) (Arias, 2003).

Así, puede decirse que la organización e integración sociales en las colonias populares, los cambios y adaptaciones a la vida urbana corrieron por parte de los propios vecinos que crearon mecanismos e instituciones para convivir, conocerse y apoyarse en la creación y consolidación de su espacio residencial. La principal institución externa, digamos, que apoyó su inserción urbana fue la Iglesia católica. Con todo, la segregación socioespacial en relación con el resto de la ciudad, la escasa educación de la población, la precarización del empleo, apoyaron la emergencia, incipiente todavía, de una serie de problemas en las colonias, en especial entre los jóvenes: desempleo, drogadicción, pandillas, delincuencia, uniones efímeras y conflictivas, violencia. Desde mediados de la década de 1980 Santa Cecilia y San Onofre empezaron a figurar en los primeros lugares en las listas de colonias conflictivas elaboradas por las dependencias de seguridad pública de la ciudad.

Las colonias populares experimentaron cambios importantes en las siguientes décadas. A partir de 1980 ya no había lotes baldíos en Santa Cecilia y San Marcos, se había desencadenado la construcción de cuartos y la verticalización de las viviendas y los precios de venta y renta de las casas se había incrementado. Las nuevas generaciones de esas familias todavía numerosas iban a necesitar dónde vivir y ya no iba a ser posible ni en las casas ni en las colonias de sus padres.

La condición de los vecinos también se había modificado. En 2002, de acuerdo con los datos de una encuesta aplicada a 200 hogares en Santa Cecilia, 67.0% de los jefes de hogar eran propietarios de las casas donde vivían. Una proporción significativa de la población (30.7%) tenía más de cuarenta años. La edad promedio de los jefes de hogar era de 47.8 años y la de las jefas de hogar era de 57.1 años, lo que quiere decir que habían concluido su fase de expansión y se encontraban en fase de dispersión. Los hogares de la colonia eran predominantemente nucleares. Una proporción elevada de la muestra correspondía a hijos: 61.8%, y el promedio de hijos por familia era de 3.84.

La proporción de personas nacidas en las dos entidades tradicionalmente aportadoras de inmigrantes a Guadalajara era ya muy reducida: Zacatecas (5.4%) y Michoacán (2.3%). La mayoría de las 1 243 personas registradas en la muestra había nacido en Jalisco (83.6%). No sólo eso. La mayor parte de ellas eran ya tapatías: la proporción de nacidos en Guadalajara representaba 84.1% del total de personas nacidas en la entidad. La mayor parte de los 200 jefes de hogar era también de origen urbano: 73.2%. Al inicio del siglo XXI la población de Santa Cecilia era, sin lugar a dudas, mayoritariamente urbana (Arias, 2003).

En ese nuevo escenario habían comenzado a coincidir dos procesos. Por una parte, la crisis de la economía urbana, asociada en buena medida con la pérdida de actividades industriales locales, lo que llevó a la desaparición de empleos formales e informales que afectaron la situación económica y las perspectivas laborales de las familias de los sectores populares. Esto marcó el inicio de la migración urbana a Estados Unidos, así como la precarización del empleo en la ciudad. En comparación con 1982 en San Marcos, en Santa Cecilia se había reducido el empleo artesanal y fabril (26%) y se había incrementado el de los trabajadores no calificados en la manufactura (17.2%) y el comercio (13.2%). La encuesta dio cuenta también de la existencia de categorías nuevas como los jubilados (28) y los desempleados (18). En ese momento la encuesta registró a doce personas empleadas en protección y vigilancia (2.8%). La información etnográfica da cuenta de que una de las escasas ofertas de empleo, masculina y femenina, que ha crecido desde el año 2000 ha sido la de puestos de vigilancia en las compañías de seguridad que han surgido en la ZMG. Se trata de un trabajo de altísimo riesgo que suele ser aceptado por lapsos cortos.

En general, la población de Santa Cecilia ha mantenido niveles bajos de escolaridad. En 2002, 14.8% de las personas de la muestra carecía de instrucción sin grandes diferencias entre hombres y mujeres. También seguía siendo baja la proporción de población con primaria terminada y había más mujeres que hombres con ese nivel de instrucción: 24.3% y 21.3% respectivamente. Con educación secundaria con-

cluida había un poco más de hombres que de mujeres: 8.1% y 6.1% respectivamente. En cambio, volvía a haber más mujeres que hombres con preparatoria terminada: 4.4% y 2.7% respectivamente. La proporción de gente que cursaba estudios superiores era muy reducida: 2.3% de mujeres y 3.2% de hombres. La proporción de hombres y mujeres de la muestra que declararon ser estudiantes fue de 18.0% y 16.4% respectivamente (Arias, 2003). De acuerdo con las entrevistas, la educación parece empezar a cobrar sentido apenas en la tercera o cuarta generación de pobladores.

Así, en las colonias populares del oriente de la ciudad no hubo un mejoramiento significativo de los niveles educativos que hubieran apoyado un proceso de movilidad social ascendente. Se ha suscitado, en cambio, un deterioro laboral que ha acarreado, entre otras cosas, el resquebrajamiento del tejido social, de las redes de solidaridad. Muchas colonias del sector oriente se han convertido en auténticos guetos, aunque no nos guste llamarlos así, donde proliferan negocios y actividades ilícitas y conductas sociales conflictivas.

Las nuevas generaciones de vecinos de San Marcos y Santa Cecilia se enfrentaron a la crisis económica y de empleo con escasas credenciales educativas, pero también con la necesidad de salir de las casas de sus padres en las colonias tradicionales del sector oriente. ¿Quiénes permanecieron o regresaron a casas de los padres? Puede decirse que han sido sobre todo hijas en diferentes circunstancias: discapacitadas, solteras, madres solteras o mujeres abandonadas con sus hijos. También los hijos discapacitados. En casa aparte pero en las mismas colonias hay algunas hijas que se casaron con algún vecino de la colonia y han logrado vivir allí. En tres casos se trata de parejas que cuentan con algún familiar en Estados Unidos que ha comprado casa en la colonia y prefiere “prestarla”, a cambio del cuidado y algunos servicios, que rentarla.

Pero en general, han tenido que salir. Hijos e hijas se habían convertido en adultos, trabajadores, la gran mayoría informales, que ya habían iniciado sus propias familias, con hijos pequeños pero que no

podían aspirar a una residencia, rentada o propia, en Guadalajara. Ellos fueron los que aprovecharon la expansión de la oferta residencial y se trasladaron a vivir a otros municipios de la ZMG, en especial, a Tonalá y El Salto.

IV

El éxodo a la periferia y el encuentro con el otro

Como es sabido, la oferta de suelo detonó en Tonalá a partir de 1985 y continúa hasta la fecha. Ese municipio, al cual se desplazaron muchos hijos y nietos de los fundadores de San Marcos y Santa Cecilia, ya no pudo, ha señalado Felipe Cabrales, capitalizar “los beneficios del crecimiento económico” y se convirtió en el espacio que mejor simboliza “la parte pobre de la metrópoli” (2000: 78). Tonalá se ha caracterizado por el predominio de la urbanización de bajo costo y hacia allá se ha prolongado y perpetuado la vieja pero persistente segregación social de Guadalajara (Cabrales Barajas, 2000). No es casual que en San Gaspar, un poblado de Tonalá, se encuentre una vieja zona de basureros que hasta la fecha arroja lixiviados; allí se localizó el enorme basurero de Matatlán y sus centros de acopio; que opere como tiradero informal de residuos peligrosos; de fábricas, como APELSA, donde se procesan animales muertos para elaborar fertilizantes cuya fetidez abarca manzanas; una cohetería.

Tonalá ha contribuido a resolver la necesidad de vivienda, sí, pero de los sectores populares urbanos de Guadalajara. Tres modalidades de generación de vivienda han sido particularmente socorridas: la compra de lotes, muchas veces irregulares, y la construcción bajo la modalidad de autoconstrucción, invariablemente asociada con la vivienda popular (la colonia Jalisco, Arboledas de San Gaspar, 1ª y 2ª sección, Barranquitas-Lomas del Zalate, El Arenal, El Jazmín, La Perseverancia, Poder Popular, San José-La Noria, Tulipanes); la vivienda oficial,

también vinculada con los sectores populares, aunque con más servicios (Infonavit-La Soledad) y, en los últimos años, la vivienda terminada (Cabrales, 2000), en pequeños y medianos cotos de escasa calidad. Tonalá es “un municipio refugio para la población que no tiene cabida en zonas mejor valoradas” (Cabrales, 2000: 85).

La urbanización de la ZMG, a diferencia de lo que sucedía en el periodo anterior, se ha topado y ha afectado las tierras, las actividades, el patrimonio de pueblos muy antiguos, como los de Tonalá. Como es sabido, la tasa de crecimiento del municipio de Tonalá ha sido explosivo: 10.03 en el periodo 1970-1990; 7.23 en 1990-2000; y 3.45 en 2000-2005. En el lapso 1970-1990 Tonalá fue el municipio de mayor crecimiento demográfico en Jalisco y ocupó el segundo lugar en 1990-2000, cuando fue superado por El Salto (8.16). En 1990, la población de la cabecera municipal de Tonalá representaba 20.6% de la población municipal, proporción que se redujo a 14.2% en 2000. Las localidades que más han incrementado su participación en el poblamiento municipal son los nuevos asentamientos: Lomas del Camichín (12.9%), Loma Dorada (11.0%), Colonia Jalisco (13.5%), Zalatitisán (10.3%). Pero también pueblos antiguos. En 1990 el pueblo de San Gaspar tenía 3 502 habitantes, diez años más tarde, en 2000, tenía 9 261 vecinos.

Desde la década de 1990 los vecinos de los diferentes pueblos han experimentado la pérdida de tierra y actividades, en especial de la agricultura y la horticultura. Hay que decir que muchos de los vecinos fueron los que vendieron parcelas que, poco después, se convirtieron en lotes, casas y cotos. Aunque todos aducen que lo hicieron por alguna “urgencia económica”, lo cierto es que el dinero se les fue en gastos personales o en las necesidades del día con día. La venta de tierra no repercutió en mejores condiciones de vida o trabajo para sus vendedores y generó, en cambio, una gran tensión al interior de los hogares, en especial con los jefes de familia que fueron los que decidieron las ventas y se quedaron con el dinero (Arias, 2009).

¿Cómo evalúan la nueva situación, a los nuevos vecinos? Existe un cierto resquemor hacia los nuevos fraccionamientos y colonias por la

pérdida de tierras pero, sobre todo, por los precios elevados que ésta adquirió con las reventas. Pero esto no se expresa de manera abierta ya que muchos de ellos estuvieron involucrados en la venta de suelo privado y ejidal. En San Gaspar, además, muchos vecinos eran ya trabajadores asalariados o por cuenta propia, de modo que su sobrevivencia ya no dependía de la tierra ni de las actividades agropecuarias. No sólo eso. Entre los jóvenes, en especial, es muy fuerte la idea de que ser campesino es el peor oficio al que pueden dedicarse. Hay quienes prefieren ser cargadores en mercados, como el Felipe Ángeles en Guadalajara, que trabajadores en las parcelas o huertas de sus padres. Las tierras que les quedan valdrán más con la urbanización y se venderán mejor cuando las hereden. Es cuestión de tiempo. Finalmente, hay vecinos que descubrieron la posibilidad de dedicarse a algunas actividades novedosas o que han incrementado sus ventas con la llegada de nuevos vecinos: herrerías, vidrierías, venta de materiales, papelerías, tiendas de abarrotes y establecimientos comerciales especializados, venta de productos a domicilio en las colonias (lácteos, tostadas); cenadurías para los que llegan cansados en la noche de los trabajos; empleos en las obras como albañiles, veladores, peones que han potenciado la venta de alimentos en las obras.

Como quiera, los vecinos de los pueblos perciben también nuevos problemas: deterioro de los servicios (agua, recolección de basura) y las calles; insuficiencia del transporte público (las leyendas urbanas de lo que sucede todos los días en la ruta 380 superan cualquier relato de terror); mayor peligro en las calles por el creciente tráfico de vehículos; más inseguridad que antes. Pero la constatación de nuevos problemas no suele estar directamente asociada con una crítica ni con la presencia, la responsabilidad o la calidad de sus nuevos vecinos.

No así desde los que han llegado a vivir a las colonias y fraccionamientos. Sólo para reiterar. El crecimiento de la ZMG, de Tonalá, sin duda, se ha nutrido no de oleadas de inmigrantes procedentes del mundo rural, como en el periodo anterior, sino de los hijos y nietos de los que fundaron las colonias populares de la ciudad.

De acuerdo con una pequeña encuesta realizada en 2005 y entrevistas posteriores (2007), se trata de una población de origen plenamente urbano, que vivió en calidad de inquilino en varias colonias populares de Guadalajara, antes de trasladarse, como propietarios, en menor medida como inquilinos, a algún lugar de Tonalá. En 2005 las colonias mencionadas estaban ocupadas en 85% y, aunque tenían más de diez años de establecidas, tres carecían de todos los servicios (Barranquitas-Lomas del Zalate, El Jazmín, San José-La Noria), cuatro sólo contaban con luz eléctrica, tres tenían drenaje, todas tenían problemas de agua, faltaban escuelas.

La población que había llegado a vivir a los nuevos asentamientos era joven. La edad promedio era de menos de 30 años. Aunque había diferencias, el grado de escolaridad correspondía básicamente a la instrucción primaria. Se trata de hogares donde suelen vivir entre tres y siete personas. Las condiciones actuales de vida, trabajo y educación contribuyen a que la población urbana inmigrante tenga dificultades para arraigar en los nuevos espacios de la ZMG. Por una parte, están las dificultades objetivas, pero también subjetivas, digamos, para el arraigo. Unas y otras se retroalimentan.

En primer lugar, el trabajo. De acuerdo con las encuestas la población de las colonias que salía a trabajar fuera del municipio de Tonalá fluctuaba entre 30% y 78%. Los hombres se desplazaban a diferentes municipios de la ZMG, en especial a Guadalajara, a trabajar como empleados, comerciantes establecidos o en tianguis, vendedores, agentes de seguridad, policías, choferes, mecánicos, obreros (zapateros, soldados), trabajadores de la construcción (albañiles, electricistas, instaladores, peones, veladores, vidrieros) o a buscar empleo. Las mujeres, por su parte, se dedicaban a las tareas del hogar, todavía en fase de expansión, pero también eran obreras de maquiladoras, comerciantes de tianguis, empleadas administrativas, empleadas domésticas en Guadalajara y Zapopan, desempleadas en busca de trabajo. La movilidad espacial y laboral eran características centrales de esas actividades en la

actualidad. Mujeres y hombres salían de manera cotidiana a trabajar en una ZMG cada vez más amplia y dispersa.

En segundo lugar, el tipo de asentamiento. En esas colonias la oferta de lotes en venta era escasa. Pero no todos los lotes estaban construidos, había vivienda a medio construir abandonada y existía una oferta creciente de casas en renta y venta. El número de cuartos por vivienda es de menos de tres. La autoconstrucción, en tiempos de crisis, se había vuelto azarosa. Había quienes compraron lotes, pero al ver la precaria urbanización que ha resultado, se han resistido a concluir las construcciones o trasladarse y más bien están dispuestos a venderlos a la menor oportunidad. En tres casos, los dueños de lotes han preferido venderlos para comprarse vehículos, por ejemplo.

No sólo eso. Ante alguna complicación familiar las viviendas han sido abandonadas de manera temporal. Un ejemplo reciente. Ante una emergencia médica, una familia que no notificó su cambio de domicilio en el Seguro Social, tuvo que trasladarse a casa de sus padres en Santa Cecilia para poder atender a su pariente hospitalizado en la clínica cerca de esa colonia, estancia que se prolongó por tres meses. La falta de arraigo se advierte justamente en la reticencia a modificar su adscripción legal de residencia. Aunque aducen diferentes razones, las familias suelen mantener sus credenciales (IFE, Seguro Social, escuelas, licencia de manejo, cuentas de banco) en las colonias de sus padres. Allí, dicen, es más fácil localizarlos porque siempre hay “alguien”, no como donde ellos viven.

Todas esas situaciones han generado discontinuidades y vacíos en los espacios residenciales, especialmente durante el día, cuando las colonias se observan vacías. De ahí quizá que las principales quejas de los nuevos vecinos sean la inseguridad, los asaltos, robos, asociados con pandillerismo y drogadicción. Y no es que no sea cierto. La forma de urbanización y la salida cotidiana de la población de las colonias se ha convertido en una tentación para los ladrones y en refugio de todo tipo; situaciones que los vecinos achacan, en gran medida, a los jóvenes de los pueblos donde residen.

La separación en el espacio construido y habitado, el lento poblamiento de las colonias y la ausencia cotidiana de los pobladores han inhibido el establecimiento de servicios y comercios. En los domicilios se observan viejos letreros de servicios que no funcionaron: peluquerías, papelerías, agencia de viajes, tiendas de abarrotes, venta de productos naturistas, colocación de uñas, venta de comida, etc. No existen actividades a domicilio ni negocios a los que puedan dedicarse las mujeres que se quedan en las colonias.

Lo que se advierte es que los vecinos se relacionan e interactúan poco. En contraste con el periodo anterior, en la actualidad casi no existen parientes, vecinos, compañeros de trabajo o amigos entre los pobladores de los nuevos asentamientos. De todos modos, como las carencias son muchas, los vecinos se reúnen en las juntas de colonos. Pero nada más.

En tercer lugar, la educación. Y aquí entra una cuestión subjetiva. Los padres alegan que en las colonias donde han llegado a vivir no hay escuelas y, si las hay, son de mala calidad. Al final del día, aceptan que sobre todo no quieren que sus hijos se eduquen con y como los “del pueblo”, porque ellos “son diferentes”. Las modalidades de trabajo, la precariedad de los asentamientos y la preocupación por mantenerse diferentes hacen que las familias jóvenes reivindiquen y mantengan fuertes lazos con los espacios tradicionales en Guadalajara. A las escuelas de Santa Cecilia asisten niños y niñas de distintas colonias de la ZMG. Sus padres los dejan, en la mañana temprano, con los abuelos que se encargan de llevarlos, recogerlos, darles de comer y cuidarlos en tanto sus padres salen de trabajar y los recogen, en las tardes, para emprender la travesía sólo para llegar a dormir a sus domicilios en las colonias de la ZMG. Son niños que técnicamente no viven en Santa Cecilia, pero en la práctica pasan allí todo el tiempo, se socializan en ese espacio. Incluso, hay jóvenes, hombres y mujeres, que han vivido con sus abuelos algún ciclo escolar completo en Santa Cecilia.

De hecho, una parte importante de la población de las colonias está en etapa estudiantil. Llama mucho la atención que los hombres

que estudian prefieran desplazarse a escuelas localizadas en Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y sólo al final, en Tonalá. Esto puede tener que ver con el nivel de estudios, pero no se sabe. Las jóvenes, en cambio, asisten con mayor frecuencia a las escuelas localizadas en la cabecera municipal de Tonalá, pero también a las de los pueblos cercanos a sus domicilios y a Guadalajara. Podría pensarse que será a través de ellas que se generarán mayores relaciones entre los nuevos colonos y los vecinos de los pueblos. Pero no es seguro. Ellas comparten con padres y hermanos percepciones y opiniones muy negativas respecto de los jóvenes de los pueblos, más aún si son de familias campesinas.

Los jóvenes urbanos y los de los pueblos se conocen y relacionan en las escuelas. Pero esa interacción ha contribuido no a una mayor integración, sino a todo lo contrario. Los jóvenes urbanos, sobre todo, tienden a marcar y exacerbar sus diferencias con los pueblerinos. Esto no es un fenómeno exclusivo de Tonalá. Algo similar se ha advertido en el pueblo de San Sebastián, en el municipio de Tlajomulco, donde los jóvenes de las colonias han elaborado todo tipo de estrategias para mantener acotadas sus relaciones con sus similares del pueblo (Correa, 2007). Los jóvenes de las nuevas colonias, que se sienten plenamente urbanos, menosprecian las prácticas cotidianas y festivas, los modos de vestir y de hablar de los jóvenes de los pueblos a los que han llegado. Ellos insisten en marcar su distancia respecto de todo lo que les parezca pueblerino: no se divierten en la plaza del pueblo, en ir a misa, asistir al billar, emborracharse; critican las fiestas y costumbres tradicionales. No le reconocen ningún atributo, por ejemplo, al pueblo de Tonalá, afamado por sus fiestas tradicionales, su actividad artesanal, el tianguis. Casi ni los conocen, dicen. Ellos prefieren, sin duda alguna, la ciudad de Guadalajara, de donde son.

Los jóvenes campesinos, por su parte, han terminado por aceptar el argumento de que ser de origen campesino es algo muy devaluado en este momento. Las actividades agropecuarias tradicionales están no sólo colapsadas en lo económico sino también deteriorado en términos sociales y culturales.

La interacción entre los jóvenes se ha plagado e insistido en las diferencias. Para los jóvenes que llegaron de la ciudad, lo mejor es estar en Guadalajara, acudir al centro de la ciudad, a los centros comerciales, ir al cine, asistir a conciertos y espectáculos. No es que lo hagan de manera frecuente, pero les sirve para marcar, subrayar las diferencias que trazan fronteras, que inhiben las relaciones sociales, amistades, parejas con los tonaltecas. Los padres les insisten a sus hijos que no se relacionen con las muchachas del pueblo (Correa, 2007). No sólo eso. Poco a poco, en las colonias han comenzado a aparecer alusiones al otro con un claro tinte racista. Ellos no son como los de Tonalá. Porque los de Tonalá, ¿no son indios?

V

En síntesis

En general, se observa que muchos de los nuevos vecinos de la ZMG se resisten a aceptar que, efectivamente, han tenido que desplazarse a vivir fuera de Guadalajara. Su salida la viven como un exilio que imaginan temporal. Por lo tanto, sus estrategias de vida cotidiana, ritual, festiva, permanecen ancladas en Guadalajara. Además de las dificultades objetivas para el arraigo, han generado mecanismos subjetivos que les permitan mantenerse distintos y distantes de los vecinos cuyos espacios han llegado, en muchos casos, a invadir. Tonalá se ha convertido en una “ciudad-dormitorio” (Cabrales, 2000) para la población tapatía que se resiste a arraigar e integrarse en su nuevo espacio y a convertirse en vecinos de sus vecinos.

Una diferencia fundamental respecto de los años 1950-1980 es que en ese momento no se dio una confrontación entre los pobladores de las colonias, no había un otro distinto con el que confrontarse en los espacios que llegaron a poblar. Todos eran y se aceptaban como similares: eran inmigrantes de origen rural, jóvenes, trabajadores, pobres,

que harían su mejor esfuerzo individual y colectivo por integrarse a la vida urbana. Y había instituciones que apoyaban ese proceso. En las condiciones y espacialidades actuales ya no están operando los viejos mecanismos de integración social de los sectores populares urbanos: origen más o menos compartido, sistemas de colaboración, emergencia de nuevas relaciones sociales, participación en la iglesia.

El crecimiento de la mancha urbana ha alcanzado un espacio tradicionalmente poblado, con asentamientos muy antiguos, es decir, con vida, actividades y tradiciones propias. Esto ha generado la cercanía física pero también ha incrementado la distancia social entre los pobladores ahora metropolitanos. De esta manera, se ha desatado una nueva forma de segregación social al interior de los sectores populares, urbanos y rurales. Los pobladores urbanos han forjado una mirada hostil y racista asociada con la vieja idea de la superioridad urbana, de la que ellos son portadores, hacia los vecinos de los pueblos que estigmatiza lo rural, lo tradicional que dificulta las interacciones entre las comunidades, las familias, los jóvenes.

Las argumentaciones y construcciones que los nuevos vecinos han elaborado acerca del otro, cargadas incluso de racismo, se han convertido en dificultades subjetivas muy vigorosas que inhiben, aún más, el arraigo y las relaciones sociales con los vecinos de los pueblos, en una actitud claramente discriminatoria. Lo que impera ahora es la diferenciación y segregación sociales, ya no sólo desde la construcción de otros sectores sociales de la ciudad, como sucedía antes, sino al interior mismo de los sectores populares que reivindican formas de segregación basadas ahora en la distinción rural-urbana, con un fuerte tufo racista, que se creía superado.

En las actuales condiciones ya no funcionan los viejos mecanismos de integración social que operaban antaño. Como las nuevas urbanizaciones forman parte de pueblos, ni los urbanizadores ni la Iglesia ni el Estado están particularmente interesados ni preocupados por el establecimiento de mecanismos que contribuyan a la integración social de los vecinos. Se supone que los nuevos residentes pueden acudir y

utilizar esos servicios de los pueblos, que ya cuentan con ellos. Y eso es lo que no sucede, si pueden evitarlo.

Así, puede decirse que, en el caso de la ZMG, los efectos sociales de la metropolización difieren de los que conocemos para otros contextos, de otros momentos de crecimiento en la historia de GDL. El ejemplo de la ZMG da cuenta de la complejidad social y las dificultades de la coexistencia, de la construcción de relaciones sociales, de tejidos sociales entre pobladores distintos a los que, de manera paradójica, la cercanía ha vuelto tan distantes.

Lo que puede aprenderse de los estudios sobre historia y sociología urbanas es que los fenómenos sociales son siempre cambiantes; que las situaciones que hoy se detectan son muy diferentes a las que vivieron las generaciones anteriores. La situación de crisis económica y laboral que viven los viejos y los nuevos vecinos y la valorización tan distinta del espacio que comparten dificultan la creación de comunidades y organizaciones con intereses, prácticas, usos y valores compartidos sobre el territorio que los reúne, pero no los convoca. Lo que está en cuestión es, a final de cuentas, la sustentabilidad social de la metropolización. Los indicios de esa tensión se perciben todos los días y será, me parece, uno de los asuntos cruciales de la agenda social de los próximos tiempos.

BIBLIOGRAFÍA

Alba Vega, Carlos. *Tradición y modernidad. La industrialización de Jalisco.*

Guadalajara: Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco, 2003.

Arias, Patricia. *Del arraigo a la diáspora. Dilemas de la familia rural.* México:

Miguel Ángel Porrúa-CUCSH, 2009.

—“Transiciones. Colonias y familias populares en Guadalajara, 1982 y 2002”. *Seminario de Historia Mexicana*, vol. iv, 2, Universidad de Guadalajara, 2003, pp. 77-110.

- “El proceso de industrialización en Guadalajara, Jalisco. Siglo xx”. *Relaciones*, vol. I, 3. Zamora: El Colegio de Michoacán, 1980, pp. 9-47.
- y Jorge Durand. *Mexicanos en Chicago. Diario de Campo de Robert Redfield, 1924-1925*. México: Miguel Ángel Porrúa-CUCSH, 2008.
- Bernache, Gerardo. “La gestión del medio ambiente en Tonalá”. Beatriz Núñez Miranda (coord.). *Tonalá. Una aproximación a su estudio*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2000.
- Cabrales Barajas, Luis Felipe. “Proceso de metropolización y segregación social tonalteca”. Beatriz Núñez Miranda (coord.). *Tonalá. Una aproximación a su estudio*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2000.
- Correa, Esmeralda. *Cultura e identidad en la comunidad de San Sebastián el Grande, Jalisco*. Guadalajara: CUCSH, Doctorado en Ciencias Sociales, 2007.
- De la Peña, Guillermo y Renée de la Torre. “Microhistoria de un barrio tapatío: Santa Teresita (1930-1980)”. Carmen Castañeda (coord.). *Vivir en Guadalajara. La ciudad y sus funciones*. Guadalajara: Ayuntamiento de Guadalajara, 1992.
- Janowitz, Morris. “Introduction”. Robert E. Park, Ernest W. Burgess y Roderic D. McKenzie. *The City*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press, 1967.
- López Moreno, Eduardo. *La vivienda social: una historia*. México: Red Nacional de Investigación Urbana, 1996.
- Massey, Douglas S. *et al. Return to Aztlán*. Berkeley: University of California Press, 1987.
- Núñez Miranda, Beatriz. *Ciudad Loma Dorada. Un gran desarrollo habitacional en la Zona Metropolitana de Guadalajara*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2007.
- Padilla, Cristina. “El trabajo capitalista domiciliario: un estudio de caso en Guadalajara”. *Controversia*, núm. 6, 1980, pp. 50-60.
- Park, Robert E. “The City as a Social Laboratory”. T. V. Smith y Leonard D. White (eds.). *Chicago. An Experiment in Social Research*. Chicago: University of Chicago Press, 1929, pp. 1-31.

Patricia Arias

- “The City: Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the Urban Enviroment”. Robert E. Park, Ernest W. Burgess y Roderic D. McKenzie. *The City*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press, 1967.
- Robles, Leticia. *La invisibilidad del cuidado a los enfermos crónicos*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, CUCS, 2007.
- Smith, T. V. y Leonard D. White. *Chicago. An Experiment in Social Science Research*. Chicago: The University of Chicago Press, 1929.
- Vázquez, Daniel. “Tres condiciones nuevas para historiar la ciudad”. Luis Felipe Cabrales Barajas y Eduardo López Moreno Romero (comps.). *La ciudad en perspectiva*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 1998.
- Guadalajara: Ensayos de interpretación*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 1989.
- Walton John. *Creating the Divided City*. Chicago: Northwestern University, 1976.

Hemerografía

-*Público*, 23-24 y 25 de noviembre de 2009. Sección Ciudad y región.

LAS URBANIZACIONES PRIVADAS Y SU IMPACTO
EN EL DESARROLLO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS
EL CASO DE BUENOS AIRES

Sonia Vidal-Koppmann

FLACSO

LA EXPANSIÓN METROPOLITANA: FENÓMENOS EN PARALELO
EN GRANDES CIUDADES LATINOAMERICANAS

Los estudios urbanos acerca de las transformaciones en las áreas metropolitanas —especialmente en América Latina, en la década de los noventa— coinciden en afirmar que estamos en presencia de un cambio de modelo en la expansión metropolitana.

Las grandes ciudades han desbordado sus límites hacia los territorios periurbanos a lo largo de corredores viales de alta velocidad, transformándose en ciudades-metropolitanas; es decir, una nueva matriz para la cual los límites político-administrativos han sido traspasados.

En este nuevo paisaje, las antiguas categorías tanto geográficas como urbanísticas, lo urbano-rural, público-privado, entre otras, no sirven para elaborar explicaciones sobre el crecimiento y la anexión funcional de los municipios. Las tendencias recientes muestran que la fragmentación de los territorios, la segregación espacial de ciertos estratos de población y la superposición de estructuras areales y reticulares, son algunos de los aspectos que deberían analizarse para comprender los procesos de reconfiguración urbana.

Por otra parte, si bien se reconocen factores exógenos comunes que han afectado por igual a las grandes ciudades que participan de los

procesos de globalización y mundialización, también es preciso destacar que las transformaciones espaciales se han visto influidas por factores endógenos.

Todos los grandes centros urbanos donde se han establecido funciones de comando han sufrido importantes cambios en las dos últimas décadas, al modificarse su base económica y al tener que adaptarse a nuevas formas de producción y de empleo. Así, en los estudios realizados sobre tres ciudades metropolitanas de América del Sur (Buenos Aires, San Pablo y Santiago de Chile) se han podido constatar transformaciones significativas, tendientes a estandarizar un patrón de crecimiento disperso incorporando las singularidades propias de cada lugar.

Puede afirmarse que la ciudad metropolitana de Buenos Aires se ha incorporado al sistema global como una metrópoli periférica, donde las actividades terciarias ocupan un lugar preponderante en su Producto Interno Bruto (PIB) y las funciones de habitar, consumir y recrearse adoptan modelos mundializados.

En particular, el hábitat suburbano muestra una mutación inédita: los conjuntos residenciales cerrados se han apropiado de la periferia, produciendo inevitables procesos de fragmentación y de separación de otras zonas residenciales antiguas y recientes.

En el área metropolitana de Buenos Aires, la llegada de inversiones extranjeras, y su impacto en el mercado inmobiliario, alteró las condiciones de ordenamiento territorial y modificó la relación entre centros urbanos, poniendo en evidencia la ausencia de planificación desde los ámbitos oficiales.

Entre los años 1990 y 2000 se instalaron en los municipios de la segunda y tercera corona de la región metropolitana más de 400 urbanizaciones privadas, con dimensiones que fueron desde las 2 ha hasta las 1 600. El fraccionamiento de tierras de alta aptitud agropecuaria o, en el extremo opuesto, de tierras de escasa calidad (inundables, degradadas, etc.) se llevó a cabo considerando casi de manera exclusiva los intereses del mercado. De tal forma que en el corredor norte y noroeste de dicha región se agrupó el mayor porcentaje de este tipo de

emprendimientos (superior a 70%), liderando este proceso los municipios de Pilar y Tigre (corredor noroeste y norte, respectivamente, de la autopista Panamericana).

El nuevo paisaje metropolitano, al terminar el siglo xx, quedó conformado, por un lado, por los suburbios tentaculares que se fueron reproduciendo merced a los loteos ilimitados y la autoconstrucción; y, por otro, por “archipiélagos de urbanizaciones cerradas” a lo largo de la red de autopistas, desparramados por todo el territorio bonaerense, sin otra lógica que la proximidad a las vías de comunicación mencionadas.

A este nuevo escenario hay que agregarle la presencia en áreas casi despobladas de los llamados “artefactos de la globalización” (De Mattos, 2004: 36); es decir, centros comerciales, de amenidades, parques temáticos y parques industriales privados de alta tecnología.

En resumen, la expansión de la urbanización privada se fue extendiendo hasta alcanzar la cuarta corona, multiplicando fragmentos de baja densidad (menos de 40 habitantes por ha) con servicios de gestión privada; mientras que en los municipios de la segunda y la tercera corona, la falta de obras públicas destinadas a paliar las carencias de infraestructuras y equipamientos básicos han ido en aumento. De tal forma que la polarización social ha quedado fielmente expresada en el territorio, con la aparición de “barrios de autoexclusión” vecinos a los asentamientos de los reales excluidos del sistema socioeconómico y de la ciudad.

LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES Y SU CRECIMIENTO SUBURBANO

Con una extensión de 3 879 km² (Chiozza, 2000: 411) y una población de aproximadamente 14 millones de habitantes, el área metropolitana de Buenos Aires constituye la región urbana de mayor importancia en Argentina. Su peso radica no sólo en la concentración de población,

sino también en la jerarquía de los equipamientos y servicios, y en su capacidad para atraer inversiones.

A pesar de que su territorio representa aproximadamente 0.15% de la superficie total del país, el mismo reúne 31% de la población total y su densidad promedio es de 2 390 habitantes por km². La importancia económica de esta región es notablemente superior a su extensión geográfica (Plan Estratégico, 2005: 85).

En efecto, la economía del área metropolitana representa 40% del PIB del país, y en su territorio se concentra aproximadamente 35% de las actividades manufactureras totales, 38% de los establecimientos comerciales, 44% de los establecimientos de servicios y 34% de los financieros.

Por otra parte, en el documento del Plan Estratégico Urbano se señala que 15.2% de los habitantes del área metropolitana se halla en situación de indigencia y 42.7% de la población está por debajo de la línea de pobreza, aunque se destaca que si bien las desigualdades conviven dentro de la ciudad de Buenos Aires, son más evidentes a medida que nos alejamos de ella. Esta realidad se refleja, por un lado, en las cifras de desocupación, y por otro, en la carencia de servicios e infraestructuras básicas. En efecto, en el núcleo metropolitano, la tasa de desempleo es de 9.2%, mientras que el promedio en los partidos que integran su conurbación llega a 15.9 por ciento.

Asimismo, se verifica que las infraestructuras básicas poseen una cobertura casi completa en la ciudad de Buenos Aires, en tanto que en el resto de los partidos del conurbano, según el tipo de red, los porcentajes de población servida descienden a menos de la mitad de la totalidad de los hogares.

La ciudad y su área de influencia interactúan como una unidad funcional, motivo por el cual investigadores como P. Pirez (1994) la han denominado “ciudad metropolitana”, ya que para algunos aspectos es casi imposible utilizar la división jurisdiccional que existe entre la ciudad-núcleo y los municipios vecinos (sistema de transporte, tratamiento de cuencas hídricas, disposición final de residuos sólidos urbanos,

etc.). No obstante, cuando se deben proponer estrategias y políticas urbanas, no existe una autoridad metropolitana que actúe como elemento articulador entre ambas.

En efecto, la particularidad que presenta el área metropolitana es la de tener una ciudad autónoma (Buenos Aires) con su Constitución y su organización parlamentaria, y un área periférica en la jurisdicción de la provincia de Buenos Aires. Los municipios que componen dicha área, institucionalmente autárquicos, se rigen por la Constitución provincial y cuentan con autoridades locales.

En el estudio de la evolución urbanística de la conurbación metropolitana se advierte que, a principios del siglo xx, los límites de la ciudad fueron traspasados por la urbanización, y que desde 1940 en adelante se definieron los lineamientos de un proceso de extensión de los suburbios en forma de “mancha de aceite” o tentacular, siguiendo los ejes de la traza de los ferrocarriles metropolitanos, quienes desempeñaron un papel protagónico dentro de este proceso (Torres, 1999: 13).

La expansión de la metrópoli fue incorporando miles de hectáreas de suelo urbano alcanzando su momento pico hacia finales de 1970, tal como dan cuenta de ello Torres (1999), Chiozza (2000) y Romero (1976), entre otros autores.

Asimismo, en este proceso en que surge la urbanización, Chiozza (2000: 417) remarca la despreocupación por la falta de provisión de infraestructura, situación que sentaría las bases para un mal endémico que persiste hasta la actualidad.

En la transformación del suburbio que deja de ser rural para convertirse netamente en urbano, pueden distinguirse dos procesos. El primero de ellos se desarrolló a lo largo del tendido de los ferrocarriles suburbanos y se reforzó paulatinamente por los recorridos del transporte automotor de pasajeros, que unió las estaciones ferroviarias. El segundo proceso, que está en vías de consolidación, se gestó a partir de la ampliación y construcción de las autopistas viales, urbanizando fragmentos de la periferia lejana. Mientras que en el primero de ellos la expansión se realizó en forma tentacular, en el segundo adoptó un

desarrollo de tipo insular o en archipiélago, incorporando definitivamente a la región algunos municipios de la cuarta corona.

El primer momento, asociado con la suburbanización tentacular, tuvo como marco político un gobierno de perfil nacional y popular (primera y segunda presidencia de Perón, 1946-1955) y luego se prolongó con gobiernos que respaldaron los intereses de una creciente clase media.

En el orden económico, la sustitución de las importaciones dio lugar al desarrollo de la industria nacional y a la creación de numerosos puestos de trabajo en el sector secundario. Esta oferta de empleos se convirtió en un incentivo para atraer población inmigrante desde el interior del país hacia el área metropolitana; no obstante la respuesta espacial fue pobre, ya que los servicios, el hábitat y la infraestructura no estaban planificados para un crecimiento explosivo del número de habitantes.

En tanto, el segundo momento –que está relacionado con la expansión insular– alcanzó su punto culminante durante el gobierno de Menem (desde 1989 hasta 1999, especialmente a partir de 1995). La economía industrial, que ya había comenzado a desmantelarse en los años de la dictadura militar, desaparecía dejando su lugar a una economía basada en el sector financiero.

Dentro de este contexto, los capitales financieros usaron el mercado inmobiliario como mecanismo para su reproducción. Solamente con los procedimientos de suscripción de lotes y de preventa de los mismos, las empresas desarrolladoras amortizaron las inversiones y obtuvieron las primeras ganancias. La estabilidad monetaria, la paridad cambiaria, la flexibilidad de las normas urbanísticas o simplemente la ausencia de las mismas y la construcción de obras de infraestructura vial, generaron un ambiente amigable para que inversores nacionales y extranjeros apostaran al crecimiento urbano.

Sin embargo, mientras los desarrolladores privados construían barrios destinados a un usuario potencial de clase media-alta, el Estado en sus diferentes niveles hacía pocos esfuerzos para paliar la crítica

situación habitacional de casi un tercio de la población, y para remediar las carencias de infraestructura y acceso a los servicios de más de 40% de los habitantes del área metropolitana.

En la actualidad, las cifras surgidas de investigaciones previas indican que más de dos millones de habitantes en el área metropolitana de Buenos Aires viven en asentamientos precarios y villas miseria, y que aproximadamente 130 mil habitantes están radicados en forma permanente en urbanizaciones cerradas de lujo (alrededor de 1% de la población metropolitana). Asimismo, según información relevada, en 70% de las urbanizaciones cerradas sólo hay edificaciones en un tercio de los loteos. Por ende, se está delineando un escenario de posibles conflictos, ya que por un lado, aumenta la población sin techo y, por otro, el suelo residencial permanece ocioso.

Asociados con los nuevos emprendimientos residenciales, y aumentando la fragmentación del territorio, han emergido en la periferia las nuevas áreas de centralidad. Este fenómeno se encuentra menos estudiado que el de las urbanizaciones cerradas, en parte porque es más reciente; pero no por ello debería dejarse de lado al analizar la reconfiguración del territorio metropolitano.

Las nuevas áreas de centralidad, los parques industriales privados, las urbanizaciones cerradas y la red de autopistas metropolitanas constituyen elementos de transformación territorial, que aparecen como la expresión espacial de los cambios producidos en otras dimensiones (social, cultural, económica, etc.) y deberían ser considerados como los puntales de la reconfiguración en las llamadas geografías posmodernas.

FRAGMENTACIÓN, SEGREGACIÓN E HIBRIDEZ EN LA PERIFERIA METROPOLITANA: NUEVOS EJES DE TRABAJO

La fragmentación ocasionada por el proceso urbanizador privado va más allá de la división del territorio en “islotos urbanos” segregados y dispersos a la manera de un archipiélago. Su impacto incide en los

aspectos socioeconómicos y político-administrativos, poniendo en correlación tres dimensiones: histórica, social y espacial. Al respecto, es preciso hacer algunas consideraciones que surgieron de la observación de numerosos ejemplos y del trabajo de campo.

En primer término, habría que señalar que la fragmentación de áreas urbanas no siempre va acompañada de un reforzamiento de la autonomía funcional de las mismas. Nuestras investigaciones nos demostraron que existe un amplio gradiente entre las urbanizaciones privadas que sólo están conformadas por complejos de viviendas con infraestructura y algún equipamiento comunitario básico; y las que se encuentran en el extremo opuesto reuniendo conjuntos de barrios con actividades de servicios localizadas en un centro cívico-comercial (megaemprendimientos).

No obstante, se pudo verificar en este último caso que, a pesar de la variedad de los equipamientos, los mismos resultan insuficientes para que dichos megaemprendimientos alcancen un funcionamiento semejante al de una ciudad tradicional.

Esta afirmación se basa en el incremento de la densidad de viajes pendulares diarios desde los municipios que integran la periferia hacia la ciudad de Buenos Aires. En ese incremento predomina la modalidad de uso intensivo del automóvil, que creció durante la década de 1990, favorecida por la ampliación y construcción de autopistas. De igual forma, la emersión de equipamientos de envergadura concentrados en zonas despobladas y próximos a los corredores viales, respondería a las condiciones de demanda surgida desde las urbanizaciones.

La relación entre el crecimiento de estas nuevas centralidades emergentes y el conjunto de urbanizaciones privadas no sólo queda plasmada por su conexión a través de vías de comunicación, sino por la posibilidad de acceso dependiente de la modalidad de transporte privado. Esta situación marcaría una ruptura no sólo en el territorio sino en la dimensión social, ya que sólo algunos sectores de la población pueden desplazarse con movilidad propia hacia cualquier área de

centralidad, mientras que otros sólo pueden acceder a aquellos lugares adonde llega el transporte público.

La falta de proximidad entre equipamientos y la falta de transportes públicos que permiten acceder a los mismos confirmarían la presencia de una estructura reticular, que liga urbanizaciones y nodos de actividad, y que prescinde de los flujos generados desde los centros tradicionales de las ciudades vecinas; de esta manera la fragmentación se asociaría directamente con la mayor o menor movilidad y ésta, a su vez, con los distintos segmentos de población, de acuerdo con una división en términos socioeconómicos. Otra cuestión que incide sobre el ordenamiento urbano territorial es la relación entre fragmentación e hibridación del territorio.

La ubicuidad del producto “urbanización cerrada” lo coloca en la posición ventajosa de insertarse en donde a los desarrolladores les resulte más conveniente, desde el punto de vista del negocio inmobiliario, y donde las autoridades locales permiten que ello sea factible. Este punto es de importancia para explicar el aparentemente anárquico patrón de distribución en el territorio metropolitano. La consolidación del crecimiento sin límites (de tamaño ni de ubicación) de las urbanizaciones privadas obedece a los siguientes factores:

- a) El modificar la zonificación previa mediante excepciones en la mayoría de los municipios periféricos a la ciudad de Buenos Aires
- b) El apoyo de las obras públicas de vialidad
- c) La buena receptividad de las inversiones inmobiliarias de parte de las autoridades locales
- d) Las inversiones dirigidas hacia el *real estate* como mecanismos para asegurar la reproducción del capital
- e) Las escasas políticas de control sobre los nuevos proyectos
- f) Los efectivos mecanismos de promoción y generación de demanda

Al no haber demasiadas limitaciones de emplazamiento y menos aún de las obras en marcha, la apropiación del espacio por parte de

los mecanismos de mercado ha agudizado la hibridez del territorio periurbano y ha consolidado un patrón de localización socioterritorial: el de la clase media-alta encapsulada en la periferia.

Ejemplos tales como las “chacras urbanas” o los barrios cerrados urbanos en medio de un entorno rural, o los “retazos” de suelo rústico rodeados por tejido suburbano de baja densidad y privatizado, pueden dar una idea de la hibridez del paisaje final: un especie de “*patchwork territorial*”.

Los problemas de ordenamiento territorial aparecen cuando se advierte que la localización de conjuntos urbanos, justificada sólo por mecanismos especulativos conduce a deseconomías urbanas y regionales (Polese, 1998: 57).

Las áreas suburbanas forzosamente deben pagar tasas al municipio acordes al cambio en el uso del suelo pero, ¿qué servicios públicos pueden proporcionarse cuando la distancia y la baja densidad edilicia se convierten en un impedimento?

Como se señaló antes, la periferia planificada por los procesos de mercado y la especulación inmobiliaria se presenta como un vasto paisaje inconcluso, en donde las categorías de “suelo rural” o “suelo urbano” ya no se identifican con facilidad.

En último término, es preciso remarcar que la fragmentación física y social se encuentra en relación directa con la gobernabilidad de las zonas privatizadas. La constelación de barrios cerrados y pueblos privados demanda un análisis pormenorizado acerca de su gestión y administración, y de los mecanismos de integración dentro de los municipios.

La periferia inconclusa plantea la posibilidad de analizar diferentes alternativas: la integración entre las urbanizaciones y las ciudades vecinas; la consolidación de los núcleos privados reforzando su autonomía; la apertura hacia las áreas rurales vecinas reconfigurándose en un nodo centralizador de actividades de su zona de influencia; y otras posibilidades similares. Cualquiera de ellas dependerá, en principio, de

las estrategias y políticas urbanas a nivel provincial y local, y de los mecanismos de concertación entre actores públicos y privados.

TENDENCIAS DE LA PRIVATIZACIÓN URBANA: CUESTIONES-CLAVE

El avance de las urbanizaciones privadas que generan suburbios cerrados de manera indiscriminada, conlleva a hacer algunas reflexiones finales acerca de las cuestiones clave que se desprenden de este fenómeno.

En primer término, se destaca que la privatización de la ciudad no sólo abarca la función residencial. De forma paulatina se cierran otras actividades con sus correspondientes espacios adaptados (espacios de recreación, de consumo, culturales, etc.) y el espacio público urbano se diluye y degrada por falta de políticas específicas.

En la mayoría de los casos, las áreas de “nueva centralidad” no constituyen rigurosamente “espacios públicos”, sin embargo, parecería que van reemplazando a hitos urbanos tradicionales: la plaza, la calle peatonal comercial, las áreas verdes para recreación, etc.; la noción de espacio público va quedando relegada a aquellos elementos fijos que permiten la conectividad entre los nuevos nodos de actividad (redes de circulación, por ejemplo).

El direccionamiento de las inversiones privadas hacia las áreas de centralidad emergente ha dejado de lado zonas urbanas que podrían mejorar de manera sustancial con la localización de nuevos equipamientos y el refuerzo de los existentes. Ello se verifica en ciudades a la cabeza de municipios de la periferia metropolitana que potencialmente podrían alcanzar un desarrollo urbano aceptable y sustentable, pero aparentemente han quedado por fuera del interés de inversores y de desarrolladores.

Mientras los emprendedores privados se ufanan por “hacer ciudad” en zonas extraurbanas, las ciudades intermedias del entorno decaen por falta de inversiones y de obras públicas.

Otra cuestión clave que atañe a la privatización urbana está enfocada en la provisión de equipamientos básicos (salud, educación, abastecimiento) y de infraestructuras de servicios. En la mayoría de los municipios del área metropolitana de Buenos Aires donde han recalado los emprendimientos privados se advierte una importante diferencia entre la gestión y cobertura de servicios, según se trate de prestaciones públicas o privadas.

Las cifras oficiales elaboradas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) dan cuenta de las carencias crónicas en materia de servicios, que afectan a todos los municipios metropolitanos; sin embargo, al interior de los mismos las urbanizaciones cerradas poseen una cobertura completa en materia de servicios de gestión privada.

La inexistencia de articulación entre los servicios públicos del entorno y los que poseen las urbanizaciones, se verifican en las casi quinientas urbanizaciones localizadas en la periferia de Buenos Aires.

Los niveles de cobertura y de prestación ponen en evidencia situaciones de disparidad e inequidad en el desarrollo urbano; ejemplificando ampliamente el concepto de desarrollo desigual elaborado por Harvey (2007: 119).

La provisión de servicios por cuenta de empresas privadas, cubre 100% de los requerimientos de los usuarios de las urbanizaciones. Por el contrario, la cobertura en las áreas residenciales abiertas sólo llega a 20% o 30% y no existe en las zonas más desfavorecidas. Una posible respuesta a la remediación de este desequilibrio podría encaminarse mediante una adecuada redistribución de la recaudación impositiva municipal, mediante planes estratégicos de obras públicas.

En tercer lugar, cabe mencionar la cuestión inherente a la normativa urbanística, o mejor dicho a la falta de normas específicas en la totalidad de los municipios de la región para la localización y control de obras en las urbanizaciones cerradas.

Al analizar las leyes, tanto decretos como resoluciones provinciales y municipales, se advierte que los aspectos legales inherentes a la articulación física de las urbanizaciones con su entorno son sumamente

ambiguos y para el tratamiento de ciertas cuestiones, tales como la separación entre conjuntos residenciales, el cierre de clubes de campo, la cesión de tierras, la desafectación de espacios públicos, etc., presentan vacíos jurídicos.

Por otra parte, en las reglamentaciones internas de las urbanizaciones privadas se observa que las cuestiones relativas a los códigos de convivencia y al tratamiento de delitos cometidos dentro del perímetro de las mismas, quedan en manos, en primera instancia, de las comisiones de vecinos organizadas *ex profeso*. Esta dinámica ha desatado una fuerte controversia, ya que en opinión de algunos especialistas consultados, se “fragmenta” el cuerpo legal: unas normas para “los de adentro” y otras para “los de afuera”.

En consecuencia, tanto en la dimensión que atañe directamente a las personas como la que relaciona los inmuebles con el resto del espacio físico, se advierten falencias que agravan la desarticulación entre el “mundo privado” y lo que lo rodea. Los mecanismos de intervención para evitar esta separación por el momento no han resultado eficientes.

En último término, se debe plantear la problemática de la privatización en relación con la gobernabilidad de las nuevas urbanizaciones.

La concentración de barrios cerrados y la formación de localidades privadas no es por el momento una figura jurídica considerada en la legislación tanto provincial como nacional de nuestro país. La organización y administración de estas localidades y su articulación con el gobierno municipal no ha sido determinada.

En la actualidad existen comisiones de vecinos residentes, empresarios y administradores que concurren a las reuniones en sus respectivos municipios, como si fueran los legítimos representantes de estas comunidades; y asociaciones de tipo corporativo, que participan en el tratamiento de asuntos que rozan sus intereses (seguridad, revalúos urbanos, impuestos, etc.).

La tendencia a la expansión de las urbanizaciones privadas continúa hasta el presente; las tipologías con mayor difusión son aquellas que consumen fracciones de grandes dimensiones (megaemprendi-

mientos) y que, además, funcionalmente pretenden ostentar la condición de ciudad (ciudad-pueblo, ciudad verde, pueblos privados, etc.).

Se agrega a la consolidación de los emprendimientos privados, el reconocimiento de los mismos por la provincia de Buenos Aires y los municipios como localidades privadas. Pero en este caso es válido preguntarse: ¿en una ciudad privada debería existir una delegación municipal, o qué tipo de organismo institucional correspondería?, ¿cómo deberían incorporarse los actores privados que lideran la gestión y desarrollo de nuevas urbanizaciones, en los procesos de planificación urbana?

En trabajos de investigación se ha observado que los actores privados, agrupados bajo la forma de asociaciones y fundaciones, han asumido funciones descentralizadas para agilizar e intervenir en la administración municipal. Su participación en estudios de análisis y diagnóstico urbano, la formación de comisiones de planeamiento, y otras propuestas por el estilo, es discutible ya que en algunos casos la colaboración queda circunscrita al grupo de actores que detentan el poder económico.

La presencia de numerosas organizaciones del tercer sector en varios municipios de la región (Ezeiza, Tigre, Moreno, Pilar, entre otros), conduce a repensar el tema de la integración de actores (públicos y privados, individuales y colectivos) como base para replantear los esquemas de un nuevo urbanismo. Al respecto, la participación de los actores privados en el nuevo contexto parecería inevitable, puesto que los mismos se han adelantado con la transformación de los escenarios tradicionales, y se sienten definitivamente involucrados con el proceso urbanizador. Sin embargo, los actores públicos deberían cobrar protagonismo como genuinos representantes de la sociedad civil y liderar la articulación entre el sector público y el sector privado, sobre la base de una concertación de intereses.

El urbanismo estratégico y participativo debería apoyarse en mecanismos de negociación y en la articulación de programas, proyectos y acciones concertadas, dentro de una visión integral de la ciudad y su región, y del municipio en relación con los municipios vecinos.

Se considera que es positivo que hayan aparecido tendencias de integración entre nuevos y antiguos residentes, aunque por el momento no pasen de ser acciones bien intencionadas para mejorar temas críticos puntuales (salud, educación y vivienda) y puedan leerse como una estrategia de mantenimiento del equilibrio, en una comunidad donde la brecha entre ricos y pobres marca la fragmentación del tejido social.

BIBLIOGRAFÍA

- Chiozza, Elena. “La integración del Gran Buenos Aires”. Romero J. L. (comp.). *Buenos Aires Historia de cuatro siglos*. 2ª ed. Buenos Aires: Editorial Altamira, 2000.
- De Mattos, Carlos. “Santiago de Chile de cara a la globalización ¿otra ciudad?” Aguilar A. (coord.). *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*. México: H. Cámara de Diputados de la LIX Legislatura-UNAM, Instituto de Geografía-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-Conacyt, 2004.
- Harvey, David. *Urbanismo y desigualdad social*. 2ª ed. Madrid: Siglo XXI, 2007.
- Pirez, Pedro. *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1994.
- Plan Urbano Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente, 2005.
- Polese, Michael. *Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*. Cartago: LUP-BUAP-GIM, 1998.
- Romero, José Luis. *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*. Buenos Aires: Siglo XXI, 1976.
- Torres, Horacio. *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires: Ediciones de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, 1999.

PATRIMONIO Y POLÍTICAS URBANAS

INTRODUCCIÓN

Estrellita García Fernández
El Colegio de Jalisco

A lo urbano le es inherente también la producción de bienes culturales, tangibles e intangibles, generados por las sociedades asentadas a lo largo del tiempo en los sitios urbanos. Particularmente, la ciudad es uno de esos productos culturales, quizá el más complejo, fruto de las relaciones de los grupos humanos y de su interacción con el medio natural en que se emplazan; la ciudad expresa las formas de construir y conformar espacios (público y privado), estructuras de poder, modo de vida de su gente y nivel de desarrollo de sus fuerzas productivas, en un momento definido y en un contexto histórico determinado (Gómez, 2009).

No obstante, el crecimiento urbano inusitado, máxime a partir del siglo XIX, no sólo trajo aparejado el establecimiento del valor económico o valor de posición del suelo urbano, sino también la elaboración de teorías y métodos de planeación y diseño que han fragmentado los lugares en sectores especializados, tales como centros históricos y periferias de distinta condición que hoy conforman las ciudades-región o las zonas metropolitanas, las que, por una parte, precisan de una planeación y diseños integrales y, por la otra, requieren visiones responsables en la solución de problemas o satisfacción de demandas sociales.

Sin embargo, el proceso de “hacer ciudad” dista de ese ideal, la aplicación de políticas urbanas, el desarrollo de infraestructura, la ins-

talación de servicios, etc., se han implementado de acuerdo con programas sectoriales y proyectos para áreas delimitadas y casi siempre deslindadas de las otras partes que constituyen los sitios urbanos, inhibiendo con ello la actuación integral en los lugares de que se traten.

Asimismo, la producción de bienes culturales se ha asumido de manera segmentada y se valora de acuerdo con la trascendencia económica, tecnológica, histórica, simbólica, que represente el interés de ciertos grupos. En particular, la preservación del patrimonio material establecido en los centros históricos ha estado orientado desde las políticas públicas “hacia el desarrollo económico y turístico... y tienen como meta dinamizar la industria de la construcción y el mercado inmobiliario mediante la revalorización de la imagen” (Guénola y Monnet, 2003: 128), lo cual, además de fomentar la identidad y cultura nacionales o locales, facilita el acceso al suelo urbano a inversionistas privados.

Así, los centros históricos, a pesar de configurarse como el espacio público por excelencia en la mayoría de las ciudades, queda relegado desde la perspectiva de esa planeación a la condición esencialista de patrimonio histórico (Guénola y Monnet, 2003: 122), distanciado de otras partes que constituyeron en algún momento su periferia y, sobre todo, de la sociedad contemporánea, la que se piensa relacionada con el centro para prestar o hacer uso de los servicios, formales e informales. De allí que la ciudad-núcleo vaya perdiendo paulatinamente su papel vital en la vida urbana y como resultado del proceso de globalización corresponda a la región las actividades globales medulares (Azevedo, 2009).

En este contexto, a finales del siglo pasado el debate acerca de la definición de centros históricos integró otros conceptos y acciones, tal es el caso del desarrollo sostenible, entre cuyos objetivos principales está lograr la justicia social y un medio ambiente duradero (Carta de las ciudades europeas hacia sostenibilidad. La Carta de Aalborg, 1994). Asimismo, la reflexión sobre el patrimonio cultural en los años recientes ha destacado la importancia de las ciudades históricas y los pueblos

en su contexto territorial, visto como un todo, para el patrimonio universal (Carta de Cracovia, 2000) (Gómez y Peregrina, 2009).

De acuerdo con la Carta de Barcelona en defensa del patrimonio cultural (2001), la

... gestión del Patrimonio Cultural, en vez de ser una carga, ha de propiciar formas de desarrollo sostenible, para lo cual, es fundamental, por un lado, la conservación de los bienes mediante la aplicación de sistemas de actuación preventiva que ahorre actuaciones elitistas de falso prestigio y reconstrucciones falsificadoras, y, por otro, desarrollar actuaciones que favorezcan el uso social del Patrimonio Cultural y la participación de la propia comunidad en su uso y gestión (Gómez y Peregrina, 2009).

Se requiere entonces, a partir de estos enfoques, un cambio en las políticas urbanas productoras de ciudad, es decir reinventar lo urbano. El patrimonio cultural debe entenderse al presente como la producción de bienes en su sentido más amplio, lo cual incluye al ámbito urbano como uno de esos resultados y, por ende, al conjunto de los elementos que lo caracterizan: usos, prácticas y representaciones diversas (Cabral, 2009). De esta suerte, la relación crecimiento y patrimonio no tiene que ser adversa.

Finalmente, en esta parte, “Patrimonio y políticas urbanas”, se exploran algunas propuestas que aportan a la reinención de la metrópoli y en consecuencia a la protección y utilización del patrimonio. Se considera que los centros históricos y las áreas tradicionales son parte integral de la ciudad; por lo que se requiere de una concepción amplia del patrimonio, no piezas aisladas, fraccionadas; de igual forma, se plantea el rechazo a cualquier proyecto de imagen al margen de la imagen real y, por el contrario, la realización de proyectos específicos que permitan acercar intereses.

Igualmente, se asume que el patrimonio cultural que se ha podido conservar en las ciudades es su mayor riqueza y potencial, y por lo tanto un recurso de competitividad en el ámbito internacional, una de las posibilidades reales de que disponen esas sociedades, el cual podrá ori-

ginar un desarrollo endógeno, generador de recursos financieros para la conservación y, a la vez, mejorar las condiciones de habitabilidad de los habitantes.

BIBLIOGRAFÍA

- Azevedo Salomao, Eugenia. “Políticas urbanas en la rehabilitación de centros históricos. Dos ejemplos latinoamericanos: Salvador, Bahía, Brasil, y Morelia, Michoacán, México”. Congreso Internacional Reinventar la Metrópoli, octubre de 2009.
- Cabral, Luis Felipe. “El territorio como patrimonio”. Congreso Internacional Reinventar la Metrópoli, octubre de 2009.
- Caprón, Guénola y Jérôme Monnet. “Una retórica progresista para un urbanismo conservador: la protección de los centros históricos en América Latina”. Patricia Ramírez Kuri (coord.). *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Gómez Consuegra, Lourdes. “Políticas urbanas para la conservación del centro histórico de Camagüey, Cuba, patrimonio mundial”. Congreso Internacional Reinventar la Metrópoli, octubre de 2009.
- (comp.) y Angélica Peregrina (coord.). *Documentos internacionales de conservación y restauración*. Guadalajara: INAH-Conaculta, 2009.

EL DE ATRÁS PAGA:
EL MODELO METROPOLITANO DE GUADALAJARA

Luis Felipe Cabrales Barajas
Universidad de Guadalajara

*La ciudad no es el espacio neutro
donde están las cosas y los hombres:
la ciudad es los hombres y las cosas,
las cosas y los hombres son la ciudad.*

Octavio Paz

PLANTEAMIENTO

La reinención de la metrópoli pasa por la revisión de los valores que sustentan su funcionamiento. La vieja idea del “bien común”, que guió los principios de la planificación durante varias décadas, tiende a desvanecerse al tiempo que se han sobrepuesto principios neoliberales orientados por un mercantilismo a ultranza que en sociedades desiguales exacerba sus efectos depredadores sobre la sociedad, la cultura y el medio ambiente.

Los procesos territoriales están cada vez más dominados por lógicas urbanas, y éstas a su vez se desprenden de las prácticas ejercidas por agentes privados que actúan corporativamente: pocas personas, ajenas a procesos de representatividad política, deciden lo que afecta a la colectividad sin que existan contrapesos públicos efectivos para revertir las inercias o producir esquemas alternativos.

El modelo de urbanización seguido en México propicia un gradual incremento del déficit en infraestructuras y equipamientos que empobrece la calidad de vida.

No se trata únicamente de la incapacidad para proyectar la metrópoli del futuro, el problema es que tampoco existen mecanismos eficientes para mantener la ciudad heredada.

La falta de responsabilidad sobre el futuro del territorio urbano es imputable en primera instancia al Estado. El estilo de actuación (por acción y por omisión) supone hipotecar el futuro: la creciente acumulación de problemas no resueltos significa transferir deudas históricas a los nuevos ciudadanos, lo que equivale a replicar la consigna “el de atrás paga”, y lo más probable es que “el de atrás” no pueda hacerlo.

Si bien es cierto que el modelo recorre el país, e incluso podría pensarse que también lo hace en otras latitudes del mundo, al grado de que Neil Smith (2009: 19) habla de una crisis urbana sistémica, lo propio será centrarse en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG). La ciudad afronta una conflictividad urbana resultado de la combinación de factores estructurales, lo cual se acentuó durante el *boom* inmobiliario observado durante el periodo 2000-2008.

Uno de los ejes rectores de las políticas públicas en el ámbito internacional ha sido la valorización del patrimonio, concepto que se propone asumir en un sentido amplio: entendido como territorio y paisaje, no piezas monumentales sueltas ni únicamente las grandes realizaciones culturales. La naturaleza, las pequeñas producciones humanas y las manifestaciones intangibles también deben ser reconocidas como activos valiosos.

Por ello resulta pertinente insistir en la consideración de la ciudad metropolitana de Guadalajara como un patrimonio colectivo que debe ser entendido y atendido a manera de sistema abierto, en el que se combinen la procuración real del bien público y la proyección a futuro.

El patrimonio no tiene sentido sin militantes ciudadanos que lo valoren y defiendan. Si la ciudad es patrimonio, habrá que delinear dicha categoría como un legado socialmente producido y apropiado, por ello

es preciso incorporar el verbo “patrimonializar”, aunque no figure en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

Esto supone que el patrimonio no siempre puede ser definido apriorísticamente. Con el fin de ciudadanizarlo se requiere su reconceptualización ya no como un recurso escaso o bien de consumo para la gente ilustrada y los turistas extranjeros.

El patrimonio deberá asociarse con los espacios de uso colectivo, lo cual nos remite a la escala humana de la ciudad, al espacio caminable, a las prácticas cotidianas de los ciudadanos: “los hombres son la ciudad”, como diría Octavio Paz, o “la ciudad es el espacio público”, según Jordi Borja (2003: 59).

Estos planteamientos no pretenden ser innovadores, en realidad retoman lo mejor de la ciudad preindustrial donde la calle, la plaza, en definitiva, el barrio y el centro histórico eran, y de alguna manera siguen siendo, lugares de cruce social, escuela de cohesión social.

Ciudades emprendedoras del mundo así lo han entendido, e incluso América Latina, en particular Colombia, ha sido semillero de iniciativas exitosas. Tal es el caso de Medellín, ahora regida por el concepto de “urbanismo social”, que ha devuelto la autoestima ciudadana.

Guadalajara, entendida como metrópoli, atraviesa por una crisis urbana sin precedentes, visible sobre todo en la problemática de un crecimiento urbano poco proclive a la disciplina urbanística y a un esquema caduco de movilidad urbana que tímidamente empieza a revertirse a partir del arranque de la primera línea del Macrobús (Sistema BRT o *Bus Rapid Transit*) en 2009, después de veinte años de no realizar esfuerzos institucionales para ampliar la red de transporte público.

La deshumanización del hábitat urbano como expresión de la crisis urbana queda manifiesta cuando se sabe que durante el periodo 2000-2006 los vehículos motores particulares se incrementaron en 123 972 unidades por año, mientras que el incremento demográfico anual supuso 85 000 nuevos residentes: creció más el número de vehículos que de gente, un atropello desde el momento en que no se construyó una superficie de rodamiento acorde con la expansión vehicular.

Si la intención es inducir un modelo deseable de desarrollo metropolitano se requiere entender y atender a Guadalajara ya no como zona conurbada, sino como región metropolitana y, por tanto, contar con infraestructuras de gestión supramunicipales, un plan coherente, principios estratégicos o por lo menos una imagen objetivo políticamente consensuada.

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN PARA LA REGIÓN METROPOLITANA DE GUADALAJARA: UN MODELO PARA ARMAR

Siguiendo a François Ascher se estaría ante una metápolis definida como “una gran conurbación extensa y discontinua, heterogénea y multipolarizada” (2004: 57). Habrá que asumir desde la planificación que la ciudad encierra una organización espacial por demás segregada (Cabrales, 2006), así como múltiples realidades sociales que complican la definición del “bien común”, pero éste debe retomarse con el fin de trabajar por el objetivo primordial de la planificación: reducir las desigualdades. La metrópoli lanza el complicado reto de ser gobernada bajo principios de complejidad e incertidumbre.

La región metropolitana de Guadalajara cuenta con grandes activos ambientales que, dada su fragilidad, deben ser tratados con particular esmero como condición para mejorar la calidad del espacio urbano: el bosque de la Primavera, el bosque de Los Colomos, los vasos lacustres de Cajititlán y Chapala –lugares donde se ha intensificado la codicia inmobiliaria–, la ceja de la barranca del río Santiago y el bosque del Nixticuil se están convirtiendo en nuevos objetos del deseo de los constructores de casas.

Hasta la década de 1960 la urbe se desarrolló sin grandes sobresaltos. Asentada sobre el Valle de Atemajac, Guadalajara fue fundada el 14 de febrero de 1542. Históricamente ha desempeñado un papel como nodo regional y ciudad articuladora de relaciones económicas

con el centro y el norte del país. Secularmente ha destacado por su función administrativa y especialización comercial.

También es portadora de un modelo industrial tradicionalmente apoyado en pequeñas empresas, y parte de su inserción económica internacional se ha producido por medio de la industria electrónica. Destaca como ciudad promotora de actividades culturales, entre ellas la Feria Internacional del Libro (FIL), la más relevante de las celebradas en los países de habla hispana.

Como otras metrópolis latinoamericanas, Guadalajara ha desarrollado una fase acelerada de expansión urbana desde mediados del siglo xx, la cual se asocia con el proceso de industrialización derivado de las políticas de sustitución de importaciones.

Podría afirmarse que Guadalajara perdió su inocencia cuando alcanzó el millón de habitantes, hecho ocurrido el 8 de junio de 1964. El conglomerado urbano experimenta el proceso de conurbación o anexión física y articulación funcional de la *ciudad central*, en este caso de Guadalajara, con las vecinas poblaciones de Tlaquepaque y Zapopan, lo que ocurrió en la década de 1960. A partir de la década de 1980 se presentó el mismo fenómeno que ligó a Tonalá al conjunto urbano.

Estos tres municipios interiores ya compactados por el tejido urbano conforman la “primera corona metropolitana”, misma que ha soportado la mayor parte del desdoblamiento urbano y residencial de Guadalajara y que abarca un radio aproximado de 15 kilómetros a partir del centro.

Lo anterior da como resultado la conformación de una Zona Metropolitana que en 2005 llegó a los 4 095 853 habitantes, y que se completa con cuatro municipios exteriores a los antes citados configurando la “segunda corona metropolitana”: El Salto, Juanacatlán, Tlajomulco de Zúñiga e Ixtlahuacán de los Membrillos.

Tales municipios participan con un contingente demográfico de 367 388 habitantes, con lo cual la ciudad rebasa los cuatro millones de personas (véase cuadro 1).

Esta segunda envolvente se extiende aproximadamente hasta 35 kilómetros a partir del centro de Guadalajara. El impulso urbanizador sobre este espacio genera crecimientos radiales, un esquema tentacular apoyado sobre los ejes que desde la ciudad madre configuran líneas divergentes, con lo cual se propicia una colonización en ocasiones discontinua. La ciudad crece “a saltos” y va dejando espacios intersticiales, lo que provoca un modelo insular y especulativo, rebelde al ordenamiento urbano. A su paso depreda los entornos agrarios y los espacios naturales de alto valor paisajístico. La forma de expansión urbana complica el cálculo riguroso de su superficie; sin embargo, se estima que dada su baja densidad promedio en 2005 rondaba las 50 000 hectáreas.

La ciudad experimenta el fenómeno de crecimiento decreciente; es decir, en términos absolutos sigue expandiendo su población, aunque refleja tasas cada vez más modestas: durante la década de 1970 experimentó una tasa de crecimiento medio anual de 4.22% y en la de 1980 baja drásticamente a 2.54%. Ya en la década de 1990 se reduce a 2.10%, y durante el primer quinquenio del siglo XXI se sitúa en 2.05%.

Entre los fenómenos socioterritoriales destaca el proceso centrífugo de difusión urbana de tipo suburbial. El municipio de Guadalajara entró en una fase de retracción demográfica que la llevó a observar tasas negativas desde 1990, en tanto que la primera corona metropolitana alcanzó los superlativos, con tasas de 8.20 y 7.03% en las décadas de 1970 y 1980, respectivamente.

Después empieza a producirse el relevo; el crecimiento más alto se experimentó en la segunda corona tanto en la década de 1990 como en el quinquenio 2000-2005, con tasas de 6.05 y 8.84%. En el último corte quinquenal destaca Tlajomulco de Zúñiga, que llegó a una tasa de 12.28% (una de las más altas de México), mientras que la tasa general para el conjunto urbano fue de 2.05 por ciento.

Dicho municipio se ha convertido en una de las principales reservas de suelo barato, antes destinado a usos agrarios. En el *boom* inmobiliario de los años recientes se han aprovechado coyunturas como la

Cuadro 1
 Evolución demográfica de la Zona Metropolitana de Guadalajara 1970-2005
 y tasas de crecimiento medio anual (%)

	1970	1980	1990	2000	2005	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2005
Guadalajara	1 199 391	1 626 152	1 650 205	1 646 319	1 600 940	3 091	0 147	-0.024	-0.557
Subtotal	1 199 391	1 626 152	1 650 205	1 646 319	1 600 940	3 091	0 147	-0.024	-0.557
Cd. Central									
Zapopan	155 488	389 081	712 008	1 011 021	1 155 790	9 606	6 229	3 568	2 713
Tlaquepaque	100 945	177 324	339 649	474 178	563 006	5 796	6 715	3 393	3 494
Tonalá	24 648	52 158	168 555	337 149	408 729	7 784	12 445	7 179	3 926
Subtotal	281 081	618 563	1 220 212	1 812 348	2 127 525	8 207	7 030	4 035	3 259
1ª Corona									
Radio km 15									
El Salto	12 367	19 887	38 281	83 453	111 436	4 865	6 768	8 105	5 954
Juanacatlán	5 501	8 081	10 068	11 792	11 902	3 921	2 223	1 593	0.186
Tlajomulco	35 145	50 697	68 428	123 619	220 630	3 732	3 045	6 093	12 283
Ixtlahuacán	10 652	12 310	16 674	21 605	23 420	1 457	3 081	2 625	1 626
Subtotal	63 665	90 975	133 451	240 469	367 388	3 634	3 906	6 065	8 846
2ª Corona									
Radio km 35									
Total	1 544 137	2 335 690	3 003 868	3 699 136	4 095 853	4 225	2 548	2 104	2 058

Fuente: INEGI. Censos Generales de Población y Vivienda, Censo de Población 2005.

liberalización de suelo ejidal y la desregulación para vivienda a través de organismo oficiales, que ahora operan bajo lógicas próximas al libre mercado pero asegurando la captación de la demanda popular por medio de créditos cautivos.

Con tal de no perder la oportunidad crediticia y acceder al régimen de propiedad, miles de familias compraron casas sin percatarse de los problemas que la decisión puede desencadenar.

Esto ha coadyuvado entre otros fenómenos la apropiación del mercado por parte de grandes empresas inmobiliarias que han construido “macrodesarrollos de miniviviendas” o, si se prefiere, “subdesarrollos residenciales”, agrupaciones de casas que no pueden llamarse ciudad, aunque tengan su escala.



IMAGEN 1. El municipio de Tlajomulco ha sido receptor de conjuntos residenciales masivos que exhiben la precariedad de las construcciones y la pobreza del espacio público.

La gran novedad, y que supone una regresión, es que en muchos casos se trata de urbanizaciones cerradas, verdaderas parodias del modelo de las clases media y alta.

Hacienda Santa Fe es un excelente ejemplo de insustentabilidad. Ubicado al sur, en el municipio de Tlajomulco, el conjunto residencial cubre 109 hectáreas (Nuñez, 2007: 128) que aglutinan alrededor de 17 000 casas organizadas en 48 *clusters* o cotos cerrados.

El asentamiento, que empezó a poblarse en 2003, se ubica en un amplio valle. Tal condición geográfica obligó a construir canales pluviales, que sin embargo suelen colapsarse y con ello generar inundaciones. Al caer las tormentas la gente se ve obligada al encierro, e incluso se suspenden clases en las escuelas que, por otro lado, han sido insuficientes.

El desencanto es mayúsculo. A los problemas de riesgos hay que añadir la mala calidad de las casas, las calles y un sistema crediticio al que buen porcentaje de la población no puede responder, por lo cual terminan abandonando las fincas, provocando esto, a su vez, actos de rapiña y vandalismo.

El asunto de la falta de escuelas ha sido paliado poco a poco, y en el tema del transporte se produjo la creación de un sistema informal mediante bicitaxis y mototaxis, aunque ya se han ido instalando rutas de autobuses.

Entre los principales conflictos se ubica precisamente el de movilidad. Para acceder a Hacienda Santa Fe y a sus urbanizaciones colindantes sólo existe una vía que se satura. La escena recurrente es la de kilómetros de coches que avanzan a vuelta de rueda. El trayecto en autobús al centro de Guadalajara, o viceversa, promedia la hora y media.

Hacienda Santa Fe no es un caso excepcional, encarna el proyecto nacional de vivienda fermentado al calor de la desregulación frenética: fue inaugurado por el ex presidente Vicente Fox el 28 de julio de 2004. Lo sorprendente es que la precariedad urbana se haya instalado masivamente en emprendimientos urbanos generados bajo el esquema formal.

Procesos como el descrito han contribuido a conformar una ciudad segregada, confusa y disfuncional. Durante los últimos años se propició un crecimiento guiado casi exclusivamente por criterios mer-

cantiles y que aprovechó todo tipo de espacio disponible sin que mediara una verdadera política ordenadora.

Se valorizaron zonas interiores y bordes para levantar ostentosas torres de departamentos; se colonizaron espacios agrarios e incluso se destruyeron valiosos hábitat naturales.

Aunque desde 2003 se desató una polémica local sobre la pertinencia de aplicar una política densificadora en Guadalajara, los promotores inmobiliarios han desarrollado conductas frenéticas y aprovecharon todos los frentes y formatos: modelos horizontales y edificios verticales, en ocasiones sin respetar la normatividad urbana.

Aunque la densificación es ya una estrategia casi urgente para el desarrollo urbano, ha sido frecuente que antes que optimizar se busque maximizar las alturas y con ello ampliar los rendimientos económicos para las empresas inmobiliarias a costa de impactos sobre la vialidad y redes de servicios: “el de atrás paga”.



IMAGEN 2. Sectores interiores consolidados como la colonia Providencia de Guadalajara son objeto de fuertes presiones densificadoras.

Sin lugar a dudas, el galopante y conflictivo proceso de urbanización de Tlajomulco y las controversias desatadas por la densificación en el municipio de Guadalajara han tenido el efecto de hacer visibles las irracionalidades del crecimiento metropolitano, y de alguna manera constituyen un referente de la ruptura de un pretendido modelo de planificación que no responde a la complejidad actual, por lo que surgen las preguntas: ¿cómo y cuándo se perdió el rumbo?, ¿qué posibilidades existen de sacudirse de las inercias no deseadas?

Guadalajara ostenta una tradición añeja en materia de planificación urbana. Un instrumento temprano que consideró la escala metropolitana fue la Ley de Mejoramiento de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Chapala, publicada en 1947, momento en el que empezaba a asomar la conurbación física entre las ciudades situadas en el Valle de Atemajac.

En 1982 se aprobó el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara (POZCG), que tenía como universo a los municipios de Guadalajara, Tlaquepaque y Tonalá, así como a sectores urbanos de Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, Juanacatlán y El Salto.

Se utilizó un criterio de delimitación a partir de cuencas hidrográficas, lo que explica la incorporación de universos municipales completos y otros en forma parcial.

El discurso del Plan se sintetiza en sus dos objetivos generales: *a)* ordenar y regular el desarrollo de la zona conurbada para lograr una distribución espacial que sea congruente con las características del territorio, con la dinámica de la población, y que responda a los objetivos del desarrollo y la justicia social; y *b)* conservar, regenerar y aprovechar el medio natural y cultural de la Zona Conurbada de Guadalajara (ZCG) para coadyuvar al mejoramiento de las condiciones de vida de la población (Gobierno del Estado de Jalisco, 2006: 13).

En cuanto a su dimensión política, llama la atención un aparente clima de consenso: el POZCG fue avalado por los ayuntamientos y aprobado por el Congreso del Estado, algo que hasta la fecha no se

ha repetido. Habrá que recordar que en aquella época dominaba en el espectro político un esquema monopartidista.

Al día de hoy el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara de 1982 no ha sido reemplazado, no obstante en las tres últimas décadas se han desatado nuevas dinámicas urbanas que configuran una ciudad por demás compleja y conflictiva. En tal sentido, podría hablarse de una “generación perdida”, la ciudad ha evolucionado a la deriva, sin un norte que la controle y domestique con visión de conjunto. Los instrumentos se han reducido a planes municipales y planes parciales, aunque dada la laxitud de los sistemas municipales de planeación no se cubre todo el universo metropolitano, además de que los resultados suelen ser limitados.

En el año 2000 se dio a conocer el Proyecto de Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara, que anota como objetivo inicial “actualizar el plan vigente, expedido en el año de 1982” (Consejo Metropolitano de Guadalajara, 2000: 6). En ese momento se consideraba como ámbito de aplicación a Guadalajara y siete municipios conurbados: Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Tlajomulco de Zúñiga.

Además de la ampliación territorial, destaca el hecho de que estaba avalado por el Consejo Metropolitano de Guadalajara, instancia creada en 1989. Aunque con funciones restringidas, el Consejo es uno de los pocos instrumentos de coordinación metropolitana, en el cual participan los municipios referidos además de trece dependencias estatales y tres federales.

Los objetivos propuestos en el Proyecto de Plan consideran diez puntos, entre ellos: *a)* definir la imagen objetivo central de la ZCG, congruente con sus posibilidades de desarrollo económico y social, y con las características de su medio natural; *b)* definir la forma de crecimiento de la ZCG a un horizonte mínimo de 25 años para conducir y orientar las acciones de desarrollo urbano tomando en cuenta el entorno natural, la factibilidad de los servicios y las aptitudes del territorio; y *c)* coordinar las disposiciones generales en materia de zonificación de

los usos del suelo, para que los ayuntamientos de la zona conurbada mantengan un lenguaje homologado y coordinado (*ibid.*: 6).

Esta propuesta nunca fue aprobada y las causas no se dieron a conocer públicamente. Para esos momentos la ciudad ya encerraba gran cantidad de tensiones y discordias entre partidos y alcaldes, lo que quizá impidió la generación de consensos. La alternancia política y la cohabitación bipartidista han resultado poco productivas en materia de políticas urbanas, lo cual denota una democracia de bajo perfil.

Es importante recordar que entre 1995 y 2006 el subconjunto metropolitano formado por Guadalajara y los tres municipios de la primera corona presenciaron un espectro partidista constituido por piezas priistas y panistas, condición inédita históricamente.

El último documento publicado que da continuidad al pretendido proceso de planificación de la metrópoli limita su alcance al diagnóstico y trazo de escenarios futuros. Fue publicado en 2007 bajo el título de *Región Metropolitana de Guadalajara, prospectiva 2007-2013*.

Se señala como antecedente la propuesta que hizo la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco en 2002 de promover la elaboración de un Plan para la Región Metropolitana de Guadalajara, en el seno del Consejo Metropolitano y con la participación de los ayuntamientos.

Entre los méritos del documento está el tono autocrítico al explicitar señales de alarma sobre la crisis urbana. Así, por ejemplo, se anota la carencia de visión metropolitana, la pérdida de competitividad y calidad de vida, el deterioro ambiental, la falta de agua potable, drenaje y saneamiento, el desorden urbano y la ineficiencia de la movilidad metropolitana y regional (Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara, 2007: 15-19).

Tanto el Proyecto del Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara (2000), que nunca fue sancionado legalmente, como el documento Región Metropolitana de Guadalajara, prospectiva 2007-2013, aportan algunos elementos sobre la imagen-objetivo de la región urbana. No obstante, hay que aclarar que no existe un

proceso de amplia difusión entre la ciudadanía y, además, se sigue un estilo de planificación que privilegia la “ciudad por proyectos”, la ejecución selectiva de obras públicas que siguen la inercia impuesta por la asignaciones federales de recursos financieros conocidas como “fondo metropolitano”.

Cabría preguntarse si la intención es que a escala metropolitana se señalen grandes directrices territoriales y se asuma un estilo indicativo de ordenamiento, y en las escalas municipales sea donde se practique un estilo normativo o vinculante.

La ciudad se ha convertido en un mosaico cada vez más diverso internamente, tal como hemos documentado en la vertiente demográfica. Como organismo global requiere de tratamientos urbanos diferenciales que van desde dotar de servicios básicos a zonas marginales, resolver problemas de tráfico en sectores opulentos, reurbanizar y repoblar antiguos barrios degradados, hasta orquestar un sistema integral de movilidad urbano-regional.



IMAGEN 3. En Zapopan se cristalizan modernos paisajes urbanos que siguen el formato vertical y combinan usos residenciales con el comercio. Zona de Plaza Andares.

La interdependencia de los procesos urbanos se refuerza al redibujar los contornos metropolitanos. La ciudad se encuentra en un momento clave para replantear su arquitectura institucional, está urgida de una coordinación intermunicipal madura y profesional una vez que adquiere escala regional.

A los ocho municipios metropolitanos se está sumando una potente impronta urbana en lugares contiguos como El Arenal, Zapotlanejo, Chapala y Jocotepec. Con ello se perfila una “tercera corona metropolitana” y, por ende, la formación de una región cementada cuyo radio será aproximadamente de 50 kilómetros, lo que hace impostergable un encuadre totalizador que incite a los ayuntamientos a trabajar en red superando las acciones disociadas y las visiones domésticas de corto plazo.

VIEJAS PRÁCTICAS Y NUEVOS CONTEXTOS PARA LA PLANEACIÓN METROPOLITANA DE GUADALAJARA

Es necesario explicitar una serie de contextos bajo los que se desarrolla la ampliación de la escala urbana, y que encarnan problemas y oportunidades para perfilar un modelo de planificación acorde con las nuevas circunstancias:

Simulación planificadora: la política neoliberal sin contrapesos públicos reales ha inducido un urbanismo insustentable

El repliegue del Estado supone el ascenso de poderes fácticos, quienes gobiernan aspectos medulares de la vida pública y sobreponen sus intereses particulares. En materia de intervención urbana y territorial la industria inmobiliaria supera al Estado. Si bien es una fuerza necesaria para el desarrollo, se requiere que sea sometida a una normatividad que suele incumplirse; no debe confundirse la libertad de actuación con el libertinaje, como tampoco es ético socializar costos y privatizar beneficios. Los promotores pueden ganar sin que la ciudad pierda.

Las desventajas del esquema se afianzan en la medida en que las políticas urbanas y territoriales no han ocupado una posición central en Guadalajara, hay una resistencia inconfesada hacia la planificación, o en todo caso los aparatos que lo conforman no cuentan con las condiciones adecuadas ni suficientes para lograr sus cometidos.

Más allá de la ideología de Estado sobre la planificación están las prácticas rutinarias: se elabora el plan y luego se olvida, se archiva, no se gestiona.

Esto significa en términos reales que los tiempos muertos del supuesto proceso de planificación superen a los tiempos vivos. Los pobres resultados son predecibles. Por ello es preciso reivindicar la función pública del urbanismo.

Reconfiguración de la cultura urbana: sociedad plural y diversa poco identificada con la Guadalajara “tradicional”

No hay referentes comunes y estables para la ciudadanía, ya que éstos se reconfiguran en forma dinámica. Bien decía Italo Calvino (1983: 137) que “la ciudad para el que pasa sin entrar es una, y otra para el que está preso en ella y no sale; una es la ciudad a la que se llega la primera vez, otra la que se deja para no volver; cada una merece un nombre diferente”.

En la ciudad de hoy cohabitan múltiples realidades e imaginarios urbanos. Buena parte de los residentes de la ciudad se han incorporado por la vía de la migración o son jóvenes que no conocieron lo que un sector de la población se entiende como “ciudad tradicional”, a lo que se añade la ampliación y diversidad de paisajes que crean distintas culturas urbanas.

Retomando a Ascher, “ahora es más fácil elegir individualmente los lugares y los momentos de comunicación e intercambio” (2004: 35), de lo que se desprende la posibilidad de ostentar múltiples pertenencias sociales, el ejercicio de un nomadismo facilitado por los nue-

vos soportes tecnológicos que han roto los antiguos diques que servían de referencias casi inamovibles. Y si a ello se suma la poderosa clave del cambio generacional, será posible entender que la ciudadanía se construye de nuevas maneras que deberían ser consideradas por la planificación.

Persistencia de gobiernos locales poco proclives a la gestión participativa

El estilo de intervención se basa en la “ingeniería social” que privilegia el desarrollo del proyecto arquitectónico / urbanístico o también es común la simple omisión a la que sigue una actitud reactiva que intenta remediar los costos del modelo urbano.

La planificación suele hacer énfasis en el tema de la forma urbana al tiempo que desatiende el aspecto funcional y sobre todo el ensamblaje con la sociedad.

En las nuevas circunstancias políticas, donde es más frecuente la reacción ciudadana, se hace imprescindible una labor de articulación del plan o del proyecto con las comunidades. La tarea de socialización debería ocupar tanta atención como la invertida a la parte técnica, lo que exige reformular las metodologías y lenguajes de la planificación, una vez probada la crisis de los esquemas tradicionales.

Desde hace décadas John Friedmann (1992: 88) apelaba a la idea de articular el “conocimiento experimentado” con el “conocimiento experto”. La planificación debe conectar el conocimiento con la acción, no se trata sólo de preparar documentos. El ejercicio planificador debe actuar en tiempo real, en lugares reales y con gente real.

La historia reciente de Guadalajara cuenta con un buen repertorio de planes y proyectos urbanos inconclusos o fallidos, el más lamentable probablemente es la frustrada construcción de la Villa Panamericana en la céntrica zona de La Alameda. Aunque las causas que explican la frustración de proyectos son múltiples, una constante suele ser la falta de apropiación de los mismos por parte de los ciudadanos.

Dentro del socorrido estilo de “ciudad por proyectos” se recurre a imágenes virtuales, representaciones idealizadas y protocolos visuales que ocultan las realidades socioambientales y suenan ajenos a las personas o sencillamente son poco creíbles. Obviamente el problema no es el instrumental técnico sino la manera en que éste se utiliza.

Si bien es cierto que la condición de crisis urbana en la Guadalajara metropolitana es un supuesto que debe ser demostrado, un indicador de la insatisfacción ciudadana lo reflejan los recientes resultados electorales (véase cuadro 2).

A partir de 1995 se produjo un gradual ascenso del Partido Acción Nacional (PAN) a los poderes municipales. El proceso observa una cresta durante el periodo 2007-2009 para dar un drástico giro, ya que a partir de 2010 tanto el municipio de Guadalajara como los tres que conforman la primera corona metropolitana retoman autoridades emanadas del Partido Revolucionario Institucional (PRI), al tiempo que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) obtiene la victoria electoral en Tlajomulco de Zuñiga.

Cuadro 2
Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá.
Partidos gobernantes, 1992-2012

<i>Trienio</i>	<i>Guadalajara</i>	<i>Zapopan</i>	<i>Tlaquepaque</i>	<i>Tonalá</i>
1992-1994	PRI	PRI	PRI	PRI
1995-1997	PAN	PRI	PRI	PRI
1998-2000	PAN	PAN	PRI	PRI
2001-2003	PAN	PAN	PRI	PRI
2004-2006	PAN	PAN	PRI	PRI
2007-2009	PAN	PAN	PAN	PAN
2010-2012	PRI	PRI	PRI	PRI

Fuente: Elaboración propia.

De la estructura política de las administraciones locales durante los últimos quince años pueden extraerse valiosas lecciones y capitalizar experiencias para la ciudad.

Queda cada vez más claro que para modernizar la metrópoli se requiere de una labor de largo aliento. Autores como Eduardo Rojas señalan que en los casos positivos de recuperación urbana se ha requerido “de un esfuerzo sostenido durante largos periodos de tiempo” (Rojas 2004: 188), a lo que se agregaría que los liderazgos son imprescindibles.

La participación ciudadana, tan invocada durante los últimos tiempos, resultará productiva en la medida que logre articularse con las acciones de políticos proactivos que no se conformen simplemente con administrar rutinariamente el ayuntamiento. Casos paradigmáticos de ciudades calificadas como exitosas coinciden con alcaldes que dada su aceptación repetían el mandato.

Se sabe que Barcelona es un ejemplo casi modélico de urbanismo. Pascual Maragall fue alcalde de 1982 a 1997. Obtenía reelecciones y además la ciudad estaba comprometida con un proyecto urbano reformista que contó con el aliciente de la organización de los juegos olímpicos de 1992.

En la Guadalajara metropolitana pareciera que no existe el largo plazo en materia de políticas públicas. De inicio la administración local es corta (tres años) y no hay posibilidad de reelección inmediata. En los tiempos que corren es común que algún acontecimiento impida al funcionario en turno concluir su mandato. Generalmente suele ser la renuncia para buscar un cargo de mayor jerarquía, de tal manera queda en entredicho el compromiso por servir a la ciudad.

A la fragmentación horizontal de competencias urbanísticas, representada por ocho administraciones municipales y la vertical, constituida por tres escalones de gobierno, se añade la fragmentación de los tiempos para ejercer el poder. En las administraciones municipales 2007-2009 los alcaldes de Guadalajara, Tlaquepaque y Tonalá no ejer-

cieron el poder durante el periodo completo, lo que influye en la fractura de procesos vitales para la ciudad.

Los relevos municipales, en particular cuando existe alternancia, suelen generar el efecto “volver a empezar” que se traduce en una sangría cuando no se capitalizan los activos heredados.

La ciudad políticamente está urgida de relaciones sinérgicas, de un pacto de coordinación y cooperación metropolitana que defina las estrategias fundamentales que doten de coherencia a las intervenciones parciales, independientemente del partido en el poder. En un sistema complejo es posible conciliar relaciones de competencia y complementariedad.

EPÍLOGO: GUADALAJARA METROPOLITANA EN BUSCA DE BRÚJULA

Uno de los activos de la ciudad es la emergencia de movimientos ciudadanos que están liberando energías positivas. No es casual que buena parte de ellos estén dinamizados por jóvenes a quienes toda su vida los ha acompañado la crisis urbana y la crisis económica. Pero también son partícipes de libertades y derechos relativamente nuevos, gozan de nuevos instrumentos de comunicación y han crecido en un periodo en que la defensa ambiental se ha popularizado.

Hay esperanzas para construir nuevas plataformas de ciudadanía en las que se domestique y resuelva el disenso, algo que en las democracias maduras es natural y puede internalizarse en el proceso de planificación, ya que contribuye a mesurar las decisiones que afectan las aspiraciones colectivas. Obviamente, esto requiere de madurez de todas las partes y tal condición debe alimentarse de información objetiva sobre los problemas urbanos y las propuestas para resolverlos.

Otra ciudad es posible, la recuperación y modernización de la metrópoli es una utopía abrazable. A pesar de que la ciudad vive en buena medida del prestigio y los réditos del pasado, conserva atributos entra-

ñables, es un patrimonio colectivo que cuenta con talentos humanos y aspiraciones para conciliarse consigo misma.

La organización de los Juegos Panamericanos a celebrarse en 2011 está siendo detonante de desencuentros entre diversos actores políticos y sociales pero también de oportunidades para dialogar, generar consensos e ilusionarse por un proyecto que ojalá permita ofrecer a todos una mejor ciudad que la que ahora tenemos.

Últimamente se ha utilizado el concepto de la “Gran Guadalajara”. Más allá del eslogan, la metrópoli será grande no por su superficie ni por rondar los 5 millones de habitantes, lo será cuando más habitantes se conviertan en ciudadanos activos y haya administraciones comprometidas con la gente. Para lograr notas armónicas tanta falta hace un adecuado director de orquesta como de buenos músicos.

Para recuperar el significado del “bien común” y generar una apropiación colectiva del patrimonio que es Guadalajara, habrá que rescatar el espíritu de la leyenda inscrita en el frontispicio del emblemático teatro Degollado: “que nunca llegue el rumor de la discordia”.

Si como sociedad se continúa pretendiendo que el de “atrás pague” fertilizará la discordia y será más difícil la vida urbana colectiva.

BIBLIOGRAFÍA

- Ascher, François. *Los nuevos principios del urbanismo*. Prólogo de Jordi Borja. Madrid: Alianza Editorial, 2004.
- Borja, Jordi. “La ciudad es el espacio público”. Patricia Ramírez Curi (coord.). *Espacio público y reconstrucción ciudadana*. México: FLACSO, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Cabrales Barajas, Luis Felipe. “Tendencias recientes de las urbanizaciones cerradas y polarización residencial en Guadalajara”. Eiseo Savério Sposito, M. Encarcao Betrao Sposito & Oscar Sobrazo (organizadores). *Cidades Médias, producao do espaco urbano e regional*. Sao Paulo: Editora Expressao Popular, 2006.

- Calvino, Italo. *Las ciudades invisibles*. México: Minotauro, 1983.
- Consejo Metropolitano de Guadalajara. *Proyecto de Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara. Versión preliminar para consulta pública*. Guadalajara: Consejo Metropolitano de Guadalajara, Consejo Estatal de Desarrollo Urbano, 2000.
- Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara, Gobierno del Estado de Jalisco. *Región Metropolitana de Guadalajara. Prospectiva 2007-2013*. Guadalajara: Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara, Secretaría de Desarrollo Urbano, 2007.
- Friedmann, John. “Planificación para el Siglo XXI: el desafío del post-modernismo”. *Eure, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, núm. 55, 1992, pp. 79-89.
- Gobierno del Estado de Jalisco. *Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara*. Guadalajara: Comisión para el Desarrollo Urbano Regional de Guadalajara, Departamento de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco, 1982.
- Núñez Miranda, Beatriz. “Grandes desarrollo habitacionales en la Zona Conurbada de Guadalajara”. *Espiral, estudios sobre Estado y Sociedad*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, núm. 39, 2007, pp. 111-137.
- Rojas, Eduardo. *Volver al centro. La recuperación de las áreas centrales*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.
- Smith, Neil. “¿Ciudades después del neoliberalismo?” *Después del neoliberalismo: ciudades y caos sistémico*. Barcelona: Museu d'Art Contemporani de Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, 2009.

POLÍTICAS URBANAS PARA LA CONSERVACIÓN
DEL CENTRO HISTÓRICO DE CAMAGÜEY, CUBA,
PATRIMONIO MUNDIAL

Lourdes Gómez Consuegra
Universidad de Camagüey

La ciudad es un producto cultural complejo, reflejo físico de la evolución de un grupo humano que vive en sociedad, al interactuar con el medio natural en que se emplaza; ésta expresa las formas de construir y conformar espacios (espacio público y privado), las estructuras de poder, el modo de vida de su gente y el nivel de desarrollo de sus fuerzas productivas, en un momento definido y en un contexto histórico determinado.

Algunas ciudades se han convertido con el tiempo en grandes aglomeraciones que se concentran por diferentes razones, y que responden a condicionamientos económicos, políticos, sociales, geográficos, culturales, entre otros. La evolución de estas ciudades en *metrópolis*, *megalópolis* o *metalópolis*, en dependencia del desarrollo de las mismas, ha conllevado en los últimos años la convocatoria de grupos de trabajo, fundaciones, reuniones y congresos científicos para analizar y tratar de dar solución a la problemática que presentan.

La globalización de la economía, la información y el conocimiento como resultado del desarrollo tecnológico de la sociedad mundial, ha llevado a los países involucrados directa e indirectamente en esta problemática a sustentar diferentes posiciones y poseer diferentes visiones de las ventajas y desventajas de las nuevas formaciones urbanas, denominadas *ciudades globales*.

Los países del primer mundo, productores de un alto desarrollo y con una gran acumulación de riqueza, poseen una visión globalizadora supranacional, una nueva visión del urbanismo en el nivel de la región, donde el protagonismo lo tienen las ciudades, una potenciación de la conectividad que es una de las vías para que las ciudades distantes puedan funcionar de conjunto; con ello, tienden a desaparecer las fronteras entre países y también las barreras físicas, como es el caso de Sidney, que aún aislada geográficamente, ocupa el número doce entre las ciudades globales (Johnson, 2008).

Todo esto conlleva a que en el ámbito cultural las barreras identitarias tiendan también a desaparecer; se generalizan formas de hacer, de comportarse y de vivir que nada tienen que ver con las propias de la sociedad y su idiosincrasia, sus costumbres y tradiciones; se producen, entonces, procesos de aculturación o asimilación. Por otra parte, la televisión y las computadoras han absorbido la actividad cotidiana de las personas, por ello investigaciones destacan

el alto nivel de segmentación de las culturas urbanas y la tendencia creciente hacia el consumo privado y doméstico de medios de comunicación y nuevas tecnologías, mientras se reduce la asistencia a museos, sitios históricos, festejos cívicos, rituales tradicionales y espectáculos artísticos (Meyer, 2006: 11).

Otro problema que se produce como consecuencia de las grandes acumulaciones de personas en las ciudades es la depredación del medio ambiente; diversidad cultural y moderación ecológica han resultado incompatibles en las metrópolis actuales, por esto hay autores que consideran que “las causas de la degradación ambiental y de la degeneración cultural de las ciudades son las mismas” (García, 2009).

Las soluciones se marcaron en el primer tercio del siglo xx con la huida de la clase dominante a los barrios suburbanos, cuando el centro de la ciudad sufrió un proceso importante de terciarización y el sueño urbano era la periferia. Cincuenta años más tarde, con el regreso de esa clase dominante al centro, en lo que se ha llamado *proceso de gentrificación*, el sueño urbano volvió a ser el centro de la ciudad (Hiernaux y Lindón,

2002: 26-32). Cobran sentido entonces los proyectos emblemáticos millonarios que prestigian y otorgan imagen de marca a las ciudades, que las singulariza y a la vez las hacen altamente competitivas entre ellas. La identificación se logra generalmente con elementos de la alta tecnología y no con los de su propia identidad cultural, sólo hay que recordar los grandes proyectos de Mitterrand para París, el Museo Guggenheim de Bilbao, más tarde, o el hotel Burj-al-Arab en Dubai, para descubrir que éstos han modificado sustancialmente la significación de esas ciudades. Otros más actuales y de alcance urbano como el Solidere de Beirut,¹ lúdicos como Maremagnum y Forum de Barcelona² o el recientemente inaugurado High Line de New York (Veyrat, 2009) abarcan amplias extensiones de terreno con el mismo propósito: constituirse en paradigmas urbanos. Todas las ciudades desean, así, poseer un gran edificio o conjunto –ya sea de exposiciones, deportes, hotelero o recreativo– que las identifique mundialmente.

Megaproyectos de mayor alcance, multimillonarios y globales se han estado gestando, como el Proyecto Singapur (Kingsbury, 2007), o la Diagonal Europea,³ que van más allá de simples proyectos paradigmáticos para constituirse en nuevos modelos de desarrollo urbano.

Sin embargo, muy pocos países del tercer mundo, diríamos que ninguno, pueden aspirar siquiera a proyectos de la primera categoría, a la altura de los países desarrollados; incluso, estos últimos han cancelado o mutilado recientemente, debido a la crisis económica, proyectos ya elaborados y en marcha, tal es el caso del Proyecto para los alrededores de la nueva cancha de los Nets, de Frank Gehry, el intercomunicador del WTC de Santiago Calatrava, o el proyecto de la Zona Zero de Libeskind, todos en Nueva York. Al parecer, en estos tiempos de crisis no puede contarse ni siquiera con obras de los grandes arquitect-

¹ *Urbanización y reconstrucción del centro de la ciudad de Beirut* (Líbano) Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai. Dubai (<http://habitat.aq.upm.es/dubai/96>), 2006.

² Forum de Barcelona, España (<http://elpais.com>), 24 de febrero de 2009.

³ *La arquitectura, clave en la construcción de una "diagonal europea" que potencie el desarrollo del sur*. Madrid (<http://www.plataformasinc.es>), octubre de 2008.

tos, que todas las ciudades hasta el momento habían deseado ostentar (Valdeón, 2009: 57).

Las ciudades de los países en vías de desarrollo, para resolver sus problemas, no pueden hacerlo con base en megaproyectos multimillonarios; tienen que velar por la sostenibilidad de la ciudad y de sus actuaciones, acogerse a posturas de planeamiento más racionales, como la que plantea “hacer ciudad sobre la ciudad” (Borja y Sebastián, 2003: 20). El patrimonio cultural que se ha podido conservar en las ciudades es su mayor riqueza y potencial; ofrecer atractivos para que sea visitada y que éstos las haga competitivas en el ámbito internacional, es una de las posibilidades reales de que disponen.

Sin embargo, a favor de esta herencia no renovable, debe detenerse el continuo deterioro al que están sometidos los centros históricos, la mercantilización de espacios y edificios y la homogenización cultural, para dar paso a usos adecuados que no excluyan a los residentes y, por el contrario, solucionen sus necesidades. Los espacios públicos, calles peatonales, parques y jardines deben adecuarse a una función verdaderamente colectiva que refuerce la identidad cultural y se convierta en un paisaje urbano que caracterice a la ciudad.

Cuba ha tenido que buscar soluciones, a pesar de los graves problemas económicos que presenta, con gran necesidad de encontrar alternativas de desarrollo local con base en el impulso del turismo de sol y playa, pero también del turismo cultural. En el primer campo se han realizado importantes inversiones en la infraestructura en cayos y playas que, a su vez, han sido muy difundidas en el mundo; sin embargo, los recursos financieros destinados a la conservación del patrimonio han sido ínfimos en el marco de una economía planificada con prioridades de subsistencia.

Encaminados a desarrollar el turismo cultural en las ciudades poseedoras de patrimonio, para que produzca un desarrollo endógeno generador de recursos financieros para la conservación y, a la vez, para que mejore las condiciones de habitabilidad de los residentes, se implantó en 1993, primero en La Habana Vieja y luego en las principales

ciudades patrimoniales, el que fue conocido más tarde como Modelo Cubano de Gestión de los Centros Históricos, basado en la sostenibilidad, en la cual están implícitos el autofinanciamiento y la participación ciudadana. Este modelo muy pronto demostraría sus bondades:

Desde su inclusión en la lista del Patrimonio Mundial en 1982, La Habana Vieja ha desarrollado un modelo sostenible de restauración, preservación y recreación cultural que no se limita solamente al patrimonio construido, sino que abarca otros campos para mejorar la calidad de vida de sus habitantes y el uso social del legado cultural. Asimismo este modelo ejemplifica las posibilidades de emplear el patrimonio como factor de desarrollo y como laboratorio donde se gesta el porvenir (Van Hooff, 2006: viii).

En 1993, para la aplicación del modelo se reestructuró la Oficina del Historiador de la ciudad de La Habana, con una fuerte estructura técnica y administrativa que gozó de un conjunto de prerrogativas: subordinación directa al Consejo de Estado, personalidad jurídica, capacidad de aplicación de una política fiscal especial para contribuir a la conservación, creación de un sistema empresarial propio para la explotación del turismo y el sector terciario en general, capacidad para planificar integralmente el desarrollo del territorio y su gestión, así como la ampliación de su estructura, para garantizar toda la secuencia del proceso (Rodríguez Aloma, 2007: 11).⁴

Tres grupos de trabajo garantizaron el buen desenvolvimiento del proceso: el grupo de rehabilitación física (Plan Maestro y Arquitectura Patrimonial), el grupo de proyección sociocultural, divulgación e información, y el grupo para la obtención de recursos financieros.

⁴ La explotación de los recursos culturales, turísticos y terciarios del territorio ha producido, en ocho años, ganancias de 120 millones de dólares. Con la aplicación de la política fiscal, se han recaudado 12 millones de USD. La confiabilidad del propio proceso estimuló a la Banca Nacional que ha facilitado créditos por casi 60 millones de dólares, dirigidos a las obras de alto monto financiero, y al Estado, que ha aportado alrededor de 260 millones de pesos, provenientes del presupuesto central.

Cada uno de estos grupos trató de abarcar un amplio abanico de acciones que tendió a la conservación integral del centro histórico, por esto consideró en el plan la recuperación de los diferentes tipos de patrimonio y todas las esferas en que cada uno de ellos se podía proyectar. De ahí que se tuviera en cuenta no sólo la conservación patrimonial en sí misma, sino también la animación cultural, la asistencia social, la atención a bibliotecas, museos e instituciones culturales, la divulgación e información entre otras actividades.⁵

Desde el punto de vista social no sólo se ha tratado de conservar el patrimonio inmaterial, sino también de atender las necesidades de los residentes, círculos infantiles, escuelas, centros de ancianos, de madres embarazadas, de niños con discapacidades, entre otros. La oficina de Asuntos Humanitarios es la encargada de la atención a vecinos de muy bajos recursos; la Escuela Taller de garantizar la capacitación de jóvenes desempleados; y la Agencia Empleadora de regular y otorgar los empleos en el centro histórico.

Sobre estas bases, el modelo ha considerado como elemento principal al ciudadano residente, como protagonista, creador, portador y trasmisor de patrones culturales propios, que acogen un turismo de perfil también cultural. A esta visión sociocultural se sumó por supuesto un enfoque de rentabilidad económica.

Bajo esta óptica, en la medida en que la economía local se reactiva genera nuevos empleos, mejoran las condiciones del hábitat y se reduce el perfil de marginalidad, para imponerse una dinámica de recuperación que actúa como efecto sinérgico y multiplicador de las inversiones, ensanchando las áreas recuperadas y aumentando los recursos a disposición del desarrollo.⁶

⁵ La actividad cultural especializada promedio en un año asciende a 800 conciertos con 70 000 asistentes, 296 conferencias, 45 cursos dirigidos a jóvenes y niños, 50 filmes proyectados, 2 000 exposiciones disfrutadas por 170 000 visitantes, 6 000 horas de transmisión radial, un programa televisivo semanal de media hora y cuatro números de la revista *Opus Habana*, entre otras iniciativas. *Ibid.*, diapositiva 12.

⁶ *Op. cit.*, 12: 48.

Con esto se incrementó el atractivo turístico de amplias zonas recuperadas, que también han aumentado el nivel de servicios y han mejorado su imagen, resultando un potencial de más desarrollo.

El Sr. Mounir Bouchenaki, Subdirector General de la UNESCO para la cultura consideró en enero de 2004 la ocasión propicia para atender la solicitud de promover una valoración del nuevo modelo de gestión que impulsa la Oficina del Historiador de La Habana Vieja y su diseminación internacional como ejemplo paradigmático de gestión en un centro histórico. Los expertos consideraron que el modelo se puede considerar exitoso y loable y más que un caso triunfante o un modelo que pueda replicarse en otras ciudades, demuestra cómo en una situación de alta diversidad es factible encontrar soluciones propias a los propios problemas.⁷

En 1998 fue extendida la experiencia del modelo a las dos ciudades patrimoniales más importantes después de La Habana: Santiago de Cuba y Camagüey. En ese año se creó la Oficina del Historiador de la ciudad de Camagüey (OHCC⁸), cuyos resultados son los que se desea dar a conocer para su consideración.

Debe aclararse que en el caso de las ciudades del resto del país las condiciones iniciales de La Habana no fueron posibles en su totalidad, pero en esencia el modelo es el mismo, su aplicación en estas ciudades depende de gobierno local y no del Consejo de Estado, así como otros detalles que fue necesario adaptar por razones obvias.

En Camagüey se tomaron como bases conceptuales en la aplicación del modelo la conservación integrada, la sostenibilidad del plan, la participación comunitaria y la imagen característica del centro histórico.⁹

La conservación es integrada porque reúne en un mismo propósito común los diferentes tipos de patrimonio, las diferentes categorías de intervención, todas las disciplinas técnicas y científicas que intervienen en

⁷ *Ibid.*: XIV.

⁸ OHCC son las siglas identificativas de la Oficina del Historiador de la ciudad de Camagüey, mientras que la de la Habana se conoce como OHCH, así se denominarán en adelante.

⁹ Oficina del Historiador de la ciudad de Camagüey. Dirección de Plan Maestro. Plan Parcial para el Centro histórico de Camagüey. Camagüey (inédito) 2006: 69.

el proceso de conservación, los agentes, actores y gestores involucrados, así como las metodologías y nuevas formas de proceder para el desarrollo de un mejor plan. Todo ello la convierte en un proceso complejo en el que intervienen numerosas variables que se estudian y sistematizan; se adopta un nuevo enfoque en el que el ciudadano común logra conciencia de los valores que posee y decide actuar, mientras que las instituciones, gobierno y gestores en general, lo asumen con la voluntad política de llevarlo hacia delante, sobre la base del respeto a la legislación patrimonial vigente. Es integrada porque es dinámica, flexible, concertada, operativa, continua, integral, participativa y gestionable.

La sostenibilidad es necesaria en sus diferentes campos: económico, medioambiental, social y cultural. Persigue la reactivación de la economía local y la creación de fuentes de empleo; el cuidado del medio ambiente, fuentes de abastecimiento de agua, recogida y disposición final de desperdicios, áreas verdes, fauna, etc.; la producción de su propia energía, el ahorro de la utilizada o fuentes alternativas; el reciclaje general, materias primas, desechos, materiales de construcción; una legislación adecuada para el control; un sistema de transportación eficiente que permita una rápida movilidad; la protección contra desastres mediante la participación de todos los actores, agentes y gestores del plan.

La participación comunitaria es indispensable en todas las fases del proceso, valoración, planeamiento, proyectos y ejecución mediante reuniones, asambleas y *talleres de barrio* (Pacual y Gómez, 2008: 244-272), en los que se traten los intereses comunes, los problemas principales y sus soluciones.

Es importante conceptualizar también la imagen característica que posee el centro histórico y la que se desea imprimir en el futuro como imagen de marca. El centro histórico de Camagüey posee un carácter eminentemente residencial, pero también posee en su interior el centro de la ciudad, que no ha sufrido un amplio proceso de terciarización. Por otra parte, la necesidad de un desarrollo económico local y la posesión de un amplio patrimonio cultural hacen que el turismo cultural pueda ser una alternativa real sostenible.

Por todo ello se prevé que el centro histórico de Camagüey mantenga el carácter residencial pero también de centro de servicios metropolitanos, tanto para la población de la ciudad y la provincia, como para los visitantes nacionales y extranjeros; asimismo, que sea reconocido por tres elementos clave de su identidad: la trama urbana irregular y las torres de las iglesias como hitos (“ciudad de las iglesias”), el tinajón y otros elementos de barro y su color (“ciudad de los tinajones”),¹⁰ además de su arquitectura colonial.

La gestión del centro histórico se ha basado en un planeamiento del territorio con carácter científico y un estudio exhaustivo de su problemática y características. A partir del Inventario General del Patrimonio se elaboró por parte de la Dirección de Plan Maestro de OHCC, con la contribución y asesoría del Centro de Estudios de Conservación de Centros Históricos y Patrimonio Edificado de la Universidad de Camagüey (CECONS), un Plan Parcial en el 2006 y un Plan de Manejo en el 2007, así como las Regulaciones Urbanísticas en el 2008, concebidos los tres en una metodología integrada.

En el Plan Parcial, a partir del estudio y análisis de las diferentes variables que intervienen en el territorio y el diagnóstico de la problemática de la zona, se establecen las propuestas que constituyen la base del Plan de Manejo y de las Regulaciones Urbanas.

El Plan Parcial culmina con un conjunto de propuestas físicas, pero también como políticas, estrategias, programas y subprogramas, líneas de acción, estudios y proyectos de detalle, que serán llevadas a cabo mediante el Plan de Manejo o Gestión, y que hacen que las acciones de conservación avancen con una base participativa y de sostenibilidad para que las conduzca por el camino del éxito.

Las políticas urbanas constituyen las orientaciones o directrices que van a regir la actuación en los diferentes campos de acción en el centro histórico, para resolver sus principales problemas, y son asimismo ideas rectoras del resto de los niveles de actuación.

¹⁰ Los apelativos de “ciudad de las iglesias” y “ciudad de los tinajones” son tradicionales.

El Plan Parcial definió con base en los estudios de cada una de las variables las premisas conceptuales de partida, la visión y misión, así como cinco políticas que serían las rectoras de todo el proceso de Conservación del Centro Histórico, cuyos resultados se expondrán aquí brevemente. Esas cinco políticas son las siguientes:¹¹

1. Aplicar el Modelo de Gestión de las Oficinas del Historiador o Conservador de la Ciudad basado en la sostenibilidad (autofinanciamiento y participación ciudadana), así como el respeto a la legislación vigente, que logre la reactivación económica local mediante Proyectos de Desarrollo Económico.
2. Salvaguardar y recuperar los valores del patrimonio cultural en todos sus componentes mediante un Plan de Conservación Integral que comprenda Proyectos de Desarrollo Cultural como forma de fortalecer la identidad y el carácter del centro histórico, para el disfrute de residentes y visitantes.
3. Fortalecer el carácter residencial del centro histórico, estabilizar su población residente, mejorar las condiciones de habitabilidad y calidad de vida, atender sus necesidades específicas, incentivar la participación ciudadana y el conocimiento de los valores del patrimonio mediante Proyectos de Desarrollo Social.
4. Lograr una dotación adecuada de servicios para la población residente, visitantes y turistas; mejorar la calidad de vida, el espacio público y la imagen urbana; incentivar la participación ciudadana mediante Proyectos de Desarrollo Social.
5. Salvaguardar y recuperar los valores del patrimonio natural, calidad del medio ambiente y la imagen urbana, así como la dotación adecuada de infraestructura técnica mediante Proyectos de Conservación Medioambiental.

¹¹ Oficina del Historiador de la ciudad. Dirección de Plan Maestro. Plan de Manejo del Centro Histórico de Camagüey. Camagüey, 2007: 20-23.

Desde el punto de vista económico, el Modelo de Gestión de las OHC se basa en la captación de recursos financieros que vayan directamente a la conservación del patrimonio; para ello se organiza una estructura administrativa y técnica con base legal y jurídica, que permite la consecución de esta meta basada en Proyectos de Desarrollo Económico, que reactivan económicamente la zona, mejoran las condiciones de vida de los residentes y tratan de ofrecer un producto turístico de creciente calidad a los visitantes.



IMAGEN 1. Esquema del Modelo Cubano de Gestión de los Centros Históricos.
Fuente: Elaboración propia.

Uno de los instrumentos de captación de recursos financieros es la Empresa Comercializadora Santa María, que cuenta con la propiedad de los edificios y la ejecución de los trabajos de restauración o conser-

cción por parte de la OHCC. Esta empresa opera restaurantes, cafeterías, comercios, servicios, hoteles, etc., cuyas ganancias se utilizan en nuevas acciones de conservación. Esto ha permitido junto con el cobro de impuestos a los establecimientos que se encuentran enclavados en el centro histórico y otras fuentes externas, intervenir edificios de alto valor patrimonial y priorizar el desarrollo cultural con el fin de rescatar y fortalecer la identidad y el carácter de esta zona, para el disfrute de residentes y visitantes. Desde el punto de vista jurídico se basa en la Legislación vigente y su respeto, de la que se derivan las Regulaciones Urbanísticas elaboradas en 2008.

La segunda política se instrumenta mediante un Plan de Conservación Integrada que establece prioridades de intervención. Por citar sólo un ejemplo, se tiene el caso de la Iglesia católica de Camagüey, que involucrada en el plan, pudo captar recursos financieros importantes de instituciones extranjeras que permitieron en diez años (1998, la Catedral al 2008, La Soledad) restaurar o rehabilitar no sólo las iglesias que se encuentran en el centro histórico sino todas las de la provincia de Camagüey.

Junto con las iglesias y como parte de la sinergia producida o por las prioridades del plan, se recualificaron los espacios públicos y su entorno, y se intervinieron edificios patrimoniales que conforman esos espacios.

Uno de los principios conceptuales del plan, ha sido fortalecer el carácter residencial del Centro Histórico y mejorar las condiciones de habitabilidad de la población residente, que incluye la intervención constructiva de las casas en los diferentes grados requeridos. La población residente participa activamente en los talleres de barrios en todo el proceso, desde la detección de los principales problemas, la concepción de las soluciones, hasta la ejecución de las obras.

Programas de divulgación e información y de desarrollo social que comprenden la solución de los servicios básicos a la población y la atención a sus necesidades específicas, forman parte de esta tercera política.



IMAGEN 2. En los últimos diez años se han restaurado o rehabilitado en Camagüey todas las iglesias del centro histórico y en general de la provincia. Iglesia-convento de Nuestra Señora de la Merced. Fotografía de Lourdes Gómez Consuegra.



IMAGEN 3. La recalificación de los espacios urbanos principales y los edificios que los conforman ha sido una estrategia de la OHCC. Parque Agramante, antigua Plaza Mayor. Fotografía de Marcos Beltrán Iznaga, fotógrafo de la OHCC.



IMAGEN 4. La participación ciudadana se produce con los diferentes actores, agentes y gestores de acuerdo con los proyectos acometidos. Tomada de Archivo de Plan Maestro de la OHCC.

Las acciones se agrupan en los diferentes tipos de vivienda: individuales, edificios multifamiliares, mixtos y las cuarterías, estableciendo las prioridades necesarias. Después de los ciclones de 2008 se obtuvo una ayuda de la UNESCO para la reparación de las cubiertas de doce viviendas individuales, clasificadas de Grado de Protección 1, que se encuentran en proceso de reparación.



IMAGEN 5. La vivienda individual, de grado máximo de protección patrimonial, ha recibido la ayuda económica de la UNESCO después de los ciclones que afectaron en 2008. Casa colonial en Matías Varona 191, plaza San Juan de Dios. Fotografía de Lourdes Gómez Consuegra.



IMAGEN 6. En los edificios de carácter mixto se acondicionan servicios en la planta baja y se rehabilitan las viviendas de la planta alta. Edificio de “La Gran Señora”, plaza de los Trabajadores. Fotografía de Lourdes Gómez Consuegra.

Si se desea que el centro histórico tenga un carácter fuertemente cultural que atraiga el turismo de ese perfil, se debe prever la dotación de servicios, necesaria no sólo para la población residente, sino para una infraestructura turística que vaya dando respuesta a esta cuarta política.

Los planes “Fachada adentro” y “Educar para conservar” son dos de los proyectos de desarrollo social en los que la población trabajadora y residente ha participado activamente en apoyo a esta política.

Se ha estudiado la reorganización del tráfico vehicular en la zona y los sitios de aparcamiento necesarios, en el que se establece una estrategia de peatonalización paulatina de los ejes que cumplirán una función turística y de mejor uso de los servicios culturales potenciados en ellos.



IMAGEN 7. La dotación de servicios abarca los necesarios para la población residente y el turismo nacional y extranjero. Restaurante italiano “La Isabella”, calle Agramonte 451. Fotografía de Marcos Beltrán Iznaga, fotógrafo de la OHCC.



IMAGEN 8. Los museos constituyen unas de las instalaciones culturales más visitadas por los turistas. Museo Casa Natal “Ignacio Agramonte”, calle Agramonte 459. Fotografía de Marcos Beltrán Iznaga, fotógrafo de la OHCC.



IMAGEN 9. Eje principal recualificado y uno de los que en el futuro será peatonalizado. Calle Hermanos Agüero, cerca de la plaza de El Carmen. Fotografía de Lourdes Gómez Consuegra.

Se llevan adelante algunos proyectos de conservación medioambiental, como es el de saneamiento del río Hatibonico, que a la vez se prepara para afrontar desastres por inundación; se mejoran las márgenes, se liberan actividades indeseables que se habían establecido con el tiempo y se convierten en parques.

Mejorar la calidad del espacio público y la imagen urbana es imprescindible para lograr ese fin, como lo es también la modernización de la infraestructura urbana, esferas en las que se ha comenzado a dar pasos importantes. Se han recualificado los principales espacios urbanos y los principales ejes; se ha mejorado el alumbrado público y la señalética; se está trabajando en un primer eje vial, en la modernización integral de las redes de infraestructura, el que quedará peatonalizado definitivamente. La regulación del tráfico vehicular traerá como consecuencia la eliminación de la contaminación y el ruido.



IMAGEN 10. Vista del centro histórico de Camagüey. Fotografía de Marcos Beltrán Iznaga, fotógrafo de la OHCC.

De esta manera puede concluirse que el Modelo Cubano de Gestión de los Centros Históricos constituye la base económica, financiera, jurídica, política y social sobre las que se sustentan las Políticas Urbanas para el Centro Histórico de Camagüey, a través del Plan Parcial y de Manejo y otros instrumentos elaborados por una fuerte institución, la OHCC, cuyo objetivo social es la conservación del patrimonio cultural de la provincia de Camagüey. Mejorar las condiciones de habitabilidad de sus residentes, establecer los servicios necesarios que favorezcan el turismo cultural y mejoren el medioambiente permite un desarrollo local sostenible e integral que impacta positivamente en la conservación del patrimonio y la reafirmación de la identidad cultural de los habitantes de la ciudad.



IMAGEN 11. Plaza San Juan de Dios, espacio urbano donde se sintetizan los elementos identitarios camagüeyanos. Fotografía de Lourdes Gómez Consuegra.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (Lourdes Gómez, Ernesto Guzmán, Alicia Mayoral, Teresa Pascual y María Isabel Torrens). “Expediente de Propuesta del Centro Histórico Urbano de Camagüey para Patrimonio Mundial”. Camagüey, enero de 2008 (inédito).
- AA.VV. *Economía, poder y megaproyectos*. Madrid: Paisaje Transversal. Club de Debates Urbanos (Debate sobre el libro) (<http://paisaje-transversal.com>), 5 de junio de 2009.
- AA.VV. *El paisaje histórico urbano en las ciudades históricas, patrimonio mundial. Indicadores para su conservación y gestión*. Sevilla: Instituto Andaluz de Patrimonio-UNESCO, 2009.
- Alguacil Gómez, Julio. “Calidad de vida y praxis urbana”. España: Escuela Técnica Superior de Madrid, Politécnica de Madrid y Mi-

- nisterio de la Vivienda (http://habitat.aq.upm.es/cvpu/acvpu_9.html), 30 de junio de 2006.
- Amancay. *New York recupera la High Line*. Estados Unidos (<http://www.mediosyredes.com>), enero de 2009.
- Borja i Sebastiá, Jordi. “¿Réquiem para la ciudad?” *Globalización y territorio, un replanteamiento de los derechos ciudadanos*. II Encuentro Internacional de Manejo y Gestión de los Centros Históricos. La Habana: 2003 (CD).
- Calsina, Miquel. *Nuevas formas urbanas de vida religiosa. Los dioses de la ciudad*. Barcelona: *Revista Metropolís* (electrónica), marzo-junio de 2009.
- Carrasco Aquino, Roque Juan. “De la transformación urbana a las metrópolis sin confines”. x Coloquio Internacional de Geocrítica. Diez años de cambios en el mundo, en la geografía y en las ciencias sociales, 1999-2008. Barcelona: Universidad de Barcelona, 26-30 mayo de 2008.
- Cerillos Morales, Ma. Luisa. *La ciudad histórica como factor de desarrollo económico y social*. Conferencias del Curso Estrategias Patrimoniales. Lugo: Diputación de Lugo, 2002.
- Forum de Barcelona, España (<http://elpaís.com>), 24 febrero 2009.
- García Luisa. *Metrópolis y cosmópolis*. Santo Domingo (<http://arghs.com>), 2009.
- Gómez Consuegra, Lourdes. “Conservación de Centros Históricos”. La Habana: Instituto Superior Politécnico José A. Echeverría, 1986 (tesis de doctorado).
- *El valor arquitectónico y urbano en las estrategias de intervención*. Conferencias del Curso Estrategias Patrimoniales. Lugo, Diputación de Lugo, 2002.
- “El sistema de espacios públicos del centro histórico de Camagüey”. La Habana, *Revista Arquitectura y Urbanismo*, vol. xxiii, 1, 2002, pp. 20-25.

- *Carácter Vernáculo del Centro Histórico de Camagüey*. Madrid: I Jornadas Técnicas de Arquitectura Vernácula. Fundación Diego de Sagrado, 2005.
- *et al. Camagüey: ciudad y arquitectura (1514-1950)*. Camagüey: Editorial Acana, 2006.
- “Sociedad y universidad; participación comunitaria conciente en la conservación del patrimonio. Experiencias en el barrio San Juan de Dios en el Centro Histórico de Camagüey, Cuba”. Puebla, *PRAGMA*, año 0, núm 00, junio de 2007, edición especial, pp. 46-54.
- Guzmán Lastre, Ernesto. “Proyecto Agenda 21 Local para el centro histórico de Camagüey”. Camagüey, 2005 (tesis de maestría).
- Hiernaux, Daniel y Alicia Lindón. “Modos de vida y utopías urbanas”. *Revista Ciudades*, núm. 53. México, 2002, pp. 26-32.
- Johnson, Caris. “Conectividad de ciudades: zonas urbanas”. Sydney. Congreso Metropolis (<http://es.metropoliscongress2008.com>), 2008.
- Kingsbury, Kathleen. “Singapore Soars” (<http://www.time.com>), 24 de mayo de 2007.
- La arquitectura, clave en la construcción de una “diagonal europea” que potencie el desarrollo del sur*. Madrid (<http://www.plataformasinc.es>), octubre de 2008.
- Llop Torné, Joseph M. *Megalopolis, metrópolis y ciudades intermedias del mundo*. Programa ULA-CIMES. Lleida: Ayuntamiento de Lleida, 2009.
- López, Lucía. “Los megaproyectos urbanos”. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, *Gaceta Universitaria*, febrero de 2001.
- Meyer Rodríguez, José Antonio. “Dinámicas urbanas y modernidad. Hacia una configuración de los consumos culturales en la ciudad de Puebla”. Puebla: *UNIREVISTA*, vol. 1, núm. 3, julio de 2006.
- “Obama recurre a megaproyectos”. México, *El Economista* (electrónica), 8 de junio del 2009.
- Pascual Wong, Teresa y Lourdes Gómez Consuegra. “La población como protagonista social en Camagüey: un análisis de los barrios de El Carmen y San Juan de Dios”. *Cultura, tradición y comunidad*:

- Perspectivas para el desarrollo cubano*. Adrian Hern (coord.). La Habana: Universidad Tecnológica de Sydney y Universidad de La Habana-Editorial Imagen Contemporánea, 2008.
- Pérez García, Juan C. *Proyecto Singapur ¿Por qué no?* Guayaquil (<http://www.blogger.com>), 27 de septiembre de 2008.
- Ramírez, Juan Antonio. “Evanescencia urbana: de Monsù Desiderio al 11-S”. Barcelona, *Revista Metròpolis* (electrónica), julio de 2009.
- Roca Cladera, Joseph. “La explosión urbana: presente y futuro de las metrópolis”. Barcelona: Primer Congreso Internacional sobre Territorio y Ciudad: la Metròpolis presente y futuro (virtual), 2004.
- Rodríguez Alomá, Patricia. “La recuperación de los centros históricos y su desarrollo integral”. Ponencia del evento “Gestión de los centros históricos”. La Habana: OHCH, 2007 (diapositivas).
- Rodríguez Jordá, José Ma. *Pronunciamiento sobre la Diagonal Continental*. Zaragoza: El Consejo Económico y Social de Aragón, 1997.
- Romero, Tomás. *Forum de Barcelona*. Barcelona: Universidad de Cataluña-CTMA2 Arquitectura, 2007.
- “Taiwán combate crisis con doce megaproyectos, subsidios y más”. Paraguay (<http://ultimahora.com>), 31 de mayo del 2009.
- Urbanización y reconstrucción del centro de la ciudad de Beirut* (Líbano) Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai. Dubai (<http://habitat.aq.upm.es/dubai/96>), 2006.
- Valdeón Blanco, Julio. “No podemos contar con los superarquitectos”. *El mundo*. España, 16 de junio de 2009, p. 57.
- Van Hooff, Herman. “Prefacio”. *Una experiencia singular. Valoraciones sobre el modelo de Gestión Integral de la Habana Vieja, Patrimonio de la Humanidad*. UNESCO y Plan Maestro de la Oficina del Historiador de la ciudad de La Habana. La Habana: Boloña, 2006, p. VIII.
- Vergara Petrescu, Javier. “Ciudad, Política y Arquitectura. Le Grand Paris de Sarkosy”. España (<http://megaproyectos.com/Plataforma Urbana.htm>), marzo de 2009.

Lourdes Gómez Consuegra

Veyrat, Ralph. “High Line, New York, un nuevo enfoque”. CPPA. Consultores de planeamiento, paisaje y arquitectura. Tenerife: <http://CPPA.org>), 2009.

POLÍTICAS URBANAS EN LA REHABILITACIÓN DE CENTROS HISTÓRICOS

DOS EJEMPLOS LATINOAMERICANOS: SALVADOR, BAHÍA,
BRASIL, Y MORELIA, MICHOACÁN, MÉXICO

Eugenia María Azevedo Salomao

UMSNH

INTRODUCCIÓN

El rescate del pasado es considerado como un instrumento para fortalecer la identidad de una sociedad. Hay una importante necesidad de preservar el pasado a pesar del “nuevo orden mundial” que el neoliberalismo y la globalización económica y cultural han impuesto bajo la forma de nuevas pautas de producción, comercialización y consumo, que ha afectado de manera global, aunque con distintos matices, a la humanidad en su conjunto. En este contexto, el tema del patrimonio y su conservación ha despertado distintos enfoques a partir de mediados del siglo xx, después de la segunda posguerra. La conservadora mentalidad decimonónica en lo referente a la visión esteticista de la conservación patrimonial cambió, y la idea de “monumento”, y con ella la recuperación del mismo, se ha ido transformando en las últimas décadas. Algunos autores han advertido sobre el inmenso anacronismo que la idea misma de monumento (lo que a pesar del paso del tiempo se ha llamado de esta manera) supone para la ciudad; por lo tanto, es necesario formular una nueva postura que involucre una nueva relación entre el bien patrimonial y la ciudad (Yory, 2002: 8).

En el siglo xxi, uno de los conceptos que se vuelve fundamental es el de “patrimonio ambiental urbano”. De esta manera, pensar en la

ciudad como patrimonio ambiental significa entenderla en el sentido histórico y cultural, valorizando no sólo los monumentos excepcionales, sino el propio proceso vital que la ciudad transmite. Es fundamental percibir las relaciones que los bienes naturales y culturales presentan entre sí.

Surge de esta manera la necesidad no únicamente de rebautizar los bienes patrimoniales que se ha decidido conservar, sino la propia necesidad de concebirlos de una nueva manera “estableciendo con, y desde ellos, otras maneras de relación con el espacio urbano en el que se circunscriben y, a partir de él, con la ciudad misma en cuanto tal” (*ibid.*: 15). No se puede dejar de entender a la ciudad como una entidad “porosa”, no como espacios compartimentados y, en este sentido, resulta tan anacrónico el concepto de “centro histórico” como el de “monumento”, al seguir entendiendo éstos entes de la ciudad como casos aislados de la misma ciudad.

En las sociedades posmodernas, preservar el pasado es una decisión ya asumida por todos. Como dice César González Ochoa, “hay una necesidad de búsqueda de identidad en la experiencia colectiva y esa identidad encuentra en el pasado su lugar de construcción” (González, 2006). Por lo anterior, el bien patrimonial presenta una constante revaloración, y la pregunta actual de las sociedades es la siguiente: ¿qué vale la pena conservar y qué hacer con el pasado? No queda otra alternativa que hacerlo interactuar con la ciudad actual y, en esta medida, el bien patrimonial ha de saltar por encima de las visiones conservacionistas que lo convirtieron durante mucho tiempo en pieza de museo o, en casos más recientes, en zonas recuperadas para una elite a través de los procesos de *gentrification* que han resultado en la elitización de espacios históricos, con la proliferación de servicios y productos destinados al consumo, relacionados con los gustos de una clase media urbana.

Esta política de “ennoblecimiento” de las áreas históricas ha sido el criterio más recurrente en las políticas oficiales de nuestros países en vías de desarrollo, tomando como modelo a seguir las experien-

cias llevadas a cabo en América del Norte (Estados Unidos y Canadá). Esas experiencias de “revitalización” han tenido opiniones divididas, y han colocado en discusión conceptos que sobrepasan a la noción de patrimonio cultural, envolviendo los temas de identidad, ciudadanía, memoria y democracia. Estas prácticas han realzado los aspectos mercadológicos del patrimonio, alterando el sentido público y político del espacio urbano, al considerar al ciudadano como consumidor, actualizando los nexos entre cultura de consumo y producción de mercancías; en ese sentido, los espacios históricos se han transformado en lugares de “espectáculo urbano”, lejos de la expresión de una memoria que identifica una comunidad (Proença Leite, 2006: 27).

La ciudad es el escenario de diversos actores y agentes y existe una indisociabilidad entre el espacio, las prácticas sociales y los agentes. Las intervenciones en los centros de las ciudades que se han denominado de “revitalizaciones” han privilegiado los intereses empresariales y promovido nuevas formas de segregación, limitando la diversidad sociocultural en los espacios públicos. En muchos casos los especialistas hemos centrado nuestra observación exclusivamente en el impacto arquitectónico de las intervenciones y no hemos evaluado todo el proceso que ha llevado a estas decisiones y actuaciones sobre el patrimonio urbano-arquitectónico. De esa manera “Pensar las ciudades y sus dimensiones territoriales significa reflexionar sobre el repertorio de significados que alimentan sus usos y contra-usos, analizar las metáforas que pueblan el imaginario construido sobre ellas, enfrentar la memoria y la historia frecuentemente accionadas en las políticas y proyectos urbanos” (Frúgoli Jr., 2006: 11).

La situación planteada, hace pensar que las metodologías de actuación no pueden estar limitadas a formular exclusivamente estrategias de control sobre las áreas a ser conservadas, es importante ahora plantear estrategias amplias para el desarrollo de estas áreas y de esa manera integrar el planeamiento macro al planeamiento de las llamadas áreas históricas. Esta visión implica abrir el panorama de actuación del conservador-restaurador a la de rehabilitador del patrimonio edificado,

obligando a una actuación y por ende a una formación académica más abierta y de diálogo constante con otras disciplinas y con los actores sociales, políticos y económicos, que intervienen en las decisiones de conservación/rehabilitación de los sitios históricos.

El tema de las áreas centrales de las ciudades, que desde siempre han asumido el papel de articuladoras del territorio de las ciudades, punto de concentración del patrimonio histórico-arquitectónico y de la infraestructura urbana, pasa a ser un territorio fecundo de las ciudades y un tema de discusión sobre los enfoques de cómo refuncionalizarlas y revitalizarlas.

En este trabajo se toman como ejemplos dos ciudades latinoamericanas cuyos centros históricos forman parte de la lista del patrimonio cultural de la humanidad: Salvador, Bahía, en Brasil, y Morelia, Michoacán, en México. En el caso brasileño, se considera pertinente revisar el “Estatuto de la Ciudad”, aprobado en 2001. Esta nueva ley está fundamentada en la gestión democrática de la ciudad, reglamenta y crea nuevos instrumentos urbanísticos para la construcción de un nuevo orden urbano que pretende ser socialmente más justo e incluyente. Como parte de las acciones está la rehabilitación de los centros urbanos de las ciudades. El caso de estudio seleccionado –Salvador– ejemplifica las nuevas políticas urbanas que el gobierno brasileño está aplicando con base en estos nuevos enfoques.

Por otro lado, en el centro histórico de la ciudad mexicana de Morelia, las acciones de conservación y rescate del centro histórico tuvieron como punto de arranque la reubicación del comercio informal (junio de 2001) y otras acciones realizadas por las instituciones gubernamentales en sus tres niveles, con la participación de especialistas y de la sociedad civil.

La comunicación se fundamenta en los documentos producidos por el Ministerio de las Ciudades, Secretaria Nacional de Programas Urbanos de Brasil, en algunas publicaciones recientes relacionadas con el tema y también en la experiencia personal de conocer de cerca la problemática brasileña de la conservación/rehabilitación de las áreas

históricas, de manera especial la ciudad de Salvador, y tener también como punto de comparación el caso mexicano, de forma puntual la ciudad de Morelia, por estar personalmente vinculada desde hace más de veinte años con la salvaguarda del patrimonio cultural edificado de esta ciudad mexicana.

El trabajo en una primera parte revisa el caso brasileño. De manera sucinta cómo está estructurado el *Programa Nacional de Rehabilitación de Áreas Urbanas Centrales* de la Secretaría Nacional de Programas Urbanos de Brasil, enfatizando en el ejemplo de la ciudad de Salvador, Bahía. A continuación se presenta el caso mexicano –el centro histórico de Morelia–. Al final se presentan algunas reflexiones sobre el tema en discusión.

EL CASO BRASILEÑO

El Programa Nacional de Rehabilitación de Áreas Urbanas Centrales

En Brasil, 80% de la población vive en ciudades. El “Estatuto de la Ciudad” busca dar solución al crecimiento desordenado de las ciudades y la política actual brasileña está sostenida en el incentivo a la elaboración de planes directores, en la regularización agraria y en la rehabilitación de los centros urbanos (Rolnik y Balbim, 2006).

Históricamente, las iniciativas de rehabilitación urbana en Brasil como en otras partes de Latinoamérica siguieron los postulados contenidos en las cartas patrimoniales, con alcance restringido a los sitios históricos o parte de ellos. Con algunas excepciones, como el caso de la ciudad de Ouro Preto, en la cual el sitio histórico es prácticamente toda la ciudad, o en el caso de Olinda, cuyas políticas de recuperación de la ciudad contaron con el impulso del Banco Nacional de Habitación y promovieron la recuperación de inmuebles históricos con fines habitacionales, poco se avanzó en el sentido de incentivar el uso contemporáneo de los sitios históricos.

En la mayoría de los casos, los sitios históricos están reducidos a fragmentos de las ciudades expandidas, sin lograr agregar actividades, políticas o acciones culturales consistentes que garanticen la sustentabilidad de las acciones de recuperación y solamente se realizan restauraciones eventuales de inmuebles históricos.

El objetivo de la rehabilitación urbana asociada con el patrimonio histórico en las actuales políticas brasileñas, es revertir el proceso de abandono y degradación de las áreas centrales de las ciudades, a partir del estímulo a la utilización de inmuebles ociosos, promoviendo repoblar el centro con todos los grupos sociales, incluso con familias de baja renta. El programa está coordinado por el Ministerio de las Ciudades a través de la Secretaría Nacional de Programas Urbanos, y cuenta con el apoyo de los ministerios de Cultura, de Planeamiento, de Turismo y otras secretarías del Ministerio de las Ciudades. Fue creado en 2003 y visualiza revertir el modelo de expansión de las fronteras de las ciudades, propiciando el uso habitacional en áreas consolidadas que ya cuentan con infraestructura urbana. Promover la diversidad funcional en los centros de las ciudades, su identidad cultural y vitalidad económica. Es un programa que se apoya en la utilización de instrumentos del “Estatuto de la Ciudad” y en la articulación entre los más diversos agentes públicos y privados implicados en las acciones de urbanización de esas áreas.

El interés fundamental del programa es revertir el proceso que sufrieron las ciudades brasileñas como muchas otras de América Latina, en lo relacionado con las políticas habitacionales que privilegiaron el financiamiento para nuevas viviendas en lugar de adecuar las viviendas antiguas. Los centros tradicionales fueron vistos como centros económicamente saturados, debiendo ser objeto de descentralización de las actividades, incluso administrativas. El abandono de las áreas centrales de las ciudades, por las clases sociales de mejores condiciones económicas, y el crecimiento desenfrenado de las ciudades y por ende la creación de nuevas centralidades urbanas, es un fenómeno recurrente en las ciudades latinoamericanas.

El Plano de Rehabilitación Urbana de Áreas Centrales brasileño, es un instrumento que orienta y define las directrices de intervención física, social, económica y de regulación urbanística, elaborado por los municipios, gobiernos estatales o empresas de la administración directa, apoyado por la federación a través del Ministerio de las Ciudades. La rehabilitación urbana es entendida como el proceso de recuperación y adaptación de áreas urbanas consolidadas subutilizadas, degradadas o en proceso de degradación, con el fin de reintegrarlas a la dinámica urbana, creando condiciones e instrumentos necesarios para contener los procesos de pérdida de funciones y actividades. Se pretende repoblar esas áreas de forma democrática con las distintas clases sociales, respetando las habilidades originales de cada uno de los centros, a partir de los estudios realizados en el proceso de elaboración e implementación de los planes de rehabilitación.

En la actual política brasileña, existen dos factores principales para rehabilitar las áreas centrales de las ciudades: el primero es el potencial de inmuebles subutilizados con relación al déficit habitacional que caracteriza a las ciudades brasileñas, y el segundo se refiere al elevado costo que implican las nuevas urbanizaciones en áreas de expansión con relación al costo de implantación de actividades en las áreas centrales en las cuales ya existe infraestructura, muchas veces subutilizadas. Por lo anterior, se considera que la rehabilitación es una buena inversión, y sobre todo una excelente política pública de sostenibilidad, inclusión, diversidad y ciudadanía.

Ejemplo: la ciudad de Salvador-Bahía

Cada ciudad presenta sus peculiaridades y la problemática es diversa. Las ciudades brasileñas presentan distintos problemas, y algunas —el centro—, a pesar de ser un área deteriorada, no han sufrido el abandono de sus moradores, predominando el uso habitacional. Ejemplo de lo anterior es la ciudad de Porto Alegre, en el sur del país. En este caso la problemática es la contaminación visual, sonora y atmosférica, que a

un corto plazo puede ser el detonador de la huida de los habitantes a otros lugares de la ciudad. Sao Paulo y Río de Janeiro presentan situaciones muy distintas a Porto Alegre. En el caso de éstas dos grandes metrópolis, hay vacíos urbanos considerables, subaprovechamiento del patrimonio edificado, además de los problemas relativos al comercio informal, habitantes de la calle, violencia, entre otros problemas, ameritando intervenciones mucho más complejas y distintas. El caso de ciudades como Salvador, Recife y Olinda, Sao Luis do Maranhão, donde la riqueza patrimonial ha sido reconocida a nivel nacional e internacional, implica otros desafíos.



IMAGEN 1. Centro histórico de Sao Paulo. Fotografía de Eugenia María Azevedo Salomao.



IMAGEN 2. Centro histórico de Río de Janeiro. Fotografía de Eugenia María Azevedo Salomao.

A continuación se detalla la experiencia de Salvador, Bahía, como ejemplo de las distintas posturas que ha tenido la recuperación de áreas históricas en Brasil y las actuales políticas en función de los nuevos paradigmas del Programa Nacional de Rehabilitación de Áreas Urbanas Centrales.

La ciudad de Salvador fue la primera capital de Brasil, fundada en 1549, su rico legado cultural atestigua el pasado colonial así como los otros momentos históricos que constituyen la memoria y la historia brasileña. La arquitectura y el urbanismo de Salvador reúne templos, palacios, palacetes, viviendas de varios pisos conocidas como *sobrados*, vivienda doméstica, así como plazas, *plazoletas*, *largos*, *terreiros de candomblé* (espacios dedicados a ritos africanos ligados a la santería), refinamiento de la azulejería portuguesa, así como el patrimonio mueble en metales, pinturas, mobiliario, etc., que adornan los espacios archi-

tectónicos. Este legado patrimonial fue reconocido como patrimonio cultural de la humanidad por la UNESCO en 1985.¹



IMAGEN 3. Centro histórico de Salvador. Fotografía de Eugenia María Azevedo Salomao.

Las políticas conservacionistas de Salvador concentraron su esfuerzo en los últimos años en el área decretada por el Instituto del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional (IPHAN) y por la UNESCO como patrimonio de la humanidad. Principalmente el área de actuación se concretó al barrio de *Pelourinho* y áreas circundantes. En la actualidad se defiende una ampliación de la zona de actuación de planes y proyectos a otras áreas que colindan con el área protegida, caracterizadas por una ocupación mixta, que también ameritan la conservación y rehabilitación.

Las intervenciones realizadas en *Pelourinho* en la década de 1980 y 1990 son controvertidas, ya que el programa realizado por el Estado

¹ La ciudad de Salvador tiene una población de casi tres millones de habitantes, es la ciudad más poblada del noreste de Brasil y la tercera de todo el país. Es un importante centro económico, educativo, cultural y turístico.



IMAGEN 4. Centro histórico de Salvador. Fotografía de Eugenia María Azevedo Salomao.

retiró a los habitantes del área, instalando comercios enfocados al turismo. Hoy se observa la ineficacia de la intervención realizada en lo que se refiere al uso del espacio, ya que muchos negocios han cerrado sus puertas y el patrimonio edificado corre el riesgo de volver a deteriorarse al no contar el espacio con una multifuncionalidad que garantice la permanencia de la vida social activa de todos los sectores de la población y no exclusivamente del turismo y de la clase media urbana que eventualmente utiliza el área para la recreación.

Actualmente la visión cambió. Con recursos del Programa Monumenta del Ministerio de las Ciudades articulado a recursos del gobierno estatal, se implantó una nueva estrategia que incluye la producción de 316 unidades habitacionales de interés social. Para lo anterior, el área de actuación incluye otros sectores del centro histórico que anteriormente no fueron considerados.

Es importante mencionar que a partir de 1991, con recursos propios y financiamientos internacionales, el gobierno del estado de Bahía priorizó la revitalización del centro histórico y ya recuperó más de 500

inmuebles con una inversión de 89 635 188.00 dólares. Cuando en 2000, la Compañía de Desarrollo Urbano de Bahía (CONDER) dio inicio al proceso de recuperación de una nueva etapa del proyecto global, las familias residentes en el área no aceptaron su reubicación. La solución encontrada fue utilizar los recursos del Ministerio de las Ciudades y del gobierno estatal para subsidiar habitación popular, recuperando los inmuebles que ocuparon estas familias que habitan en el centro histórico hace más de veinte años.

Para garantizar estas acciones, el Ministerio de las Ciudades hizo que el gobierno del estado firmara un “Término de Ajustamiento de Conducta”, para que fuera asegurada la permanencia en el lugar de las familias que ocupaban los inmuebles a ser rehabilitados. Se instituyó un Comité Gestor con representación de la población, se instaló la sede de la Asociación de Habitantes y Amigos del Centro Histórico y se desarrolló un curso de capacitación y actividades para generar fuentes económicas para la población local.

Otro proyecto con un enfoque interesante que se está desarrollando en el centro de Salvador se refiere al área conocida como Santa Luzia do Pilar. Este barrio se encuentra en el área cercana al puerto de la ciudad; está habitada por una población de muy bajos recursos que ocupan edificios abandonados transformados en vecindades. Los problemas sociales son enormes vinculados con el tráfico y consumo de drogas, prostitución, etc. Las edificaciones se encuentran en estado ruinoso y los espacios públicos carecen de pavimentación, alumbrado público; toda el área está en precario estado de conservación. El fenómeno de degradación ocurrido en esta área fue el típico de las ciudades latinoamericanas y del Caribe, y se refiere al abandono paulatino de los moradores por la falta de acciones ligadas a la reactivación económica del área. En la actualidad se tiene como meta recuperar la vocación habitacional de la zona y su articulación con el sector comercial de esta parte de la ciudad de Salvador.

El ejemplo de lo que sucedió en Salvador remite a la necesidad de replantear las acciones encaminadas a la rehabilitación urbana de

áreas históricas. Las acciones actuales reflejan una mayor preocupación social y pueden ser un buen ejemplo de la promoción del uso contemporáneo de los sitios históricos. Queda seguir de cerca las acciones que se están realizando y poder constatar la validez de los nuevos enfoques de la política brasileña en la conservación del patrimonio cultural, bajo una perspectiva ligada más a lo social que al ennoblecimiento de áreas para el turismo y la clase urbana que busca el recreo en estas áreas y que como “moda” tiene una vida corta.

EL EJEMPLO MEXICANO: INTERVENCIONES EN EL CENTRO HISTÓRICO DE MORELIA, EXPERIENCIAS PASADAS Y RECIENTES

El centro histórico de Morelia es reconocido por sus habitantes y por las instancias responsables por la conservación del patrimonio tanto en el nivel nacional como internacional; fue declarado a escala federal como Zona de Monumentos Históricos en diciembre de 1990, e incorporado en la lista de Patrimonio Mundial por la UNESCO en diciembre de 1991.²

Morelia ha sido una ciudad protegida por sus habitantes desde época temprana; su estado de conservación manifiesta las virtudes y carencias de las acciones realizadas. El interés por el patrimonio edificado permitió conservar el centro histórico de graves alteraciones en el nivel arquitectónico y urbano en mayor medida que otras ciudades mexicanas.

Al finalizar el siglo XIX Morelia alcanzó una nueva fisonomía urbana, económica y social. Al revisar las *Memorias sobre la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, 1892-1894* (véase Mercado),

² La antigua ciudad de Valladolid de Michoacán, hoy Morelia, fue fundada en 1541. Fue la cabecera del antiguo obispado de Michoacán y tuvo un papel destacado en la historia de México. Actualmente es la capital del estado de Michoacán y cuenta con una población de casi setecientos mil habitantes (INEGI, 2005).



IMAGEN 5. Centro histórico de Morelia. Tomada de Silvia Figueroa, 1995.

de la gestión de Aristeo Mercado, nos damos cuenta del importante programa de obras públicas que abarcó, desde el mejoramiento de los caminos de acceso a la ciudad, construcción y reconstrucción de puentes y calzadas, aseo y mantenimiento de las calles del primer cuadro de la ciudad, cambio de mobiliario urbano, hasta una fuerte campaña de mejoría material y de embellecimiento de la ciudad. Las plazas, jardines y paseos fueron remodelados, sembrándose en estos lugares públicos plantas de ornato, impulsándose la reforestación de los espacios urbanos, con nuevas especies de árboles, lo que ocasionó un cambio sensible en la imagen de la ciudad, además de las importantes obras de saneamiento. Se creó una imagen de la ciudad acorde con los ideales de la clase acomodada dentro de la forma de organización social.³

³ Para ampliar el tema véase el capítulo VII “Las transformaciones y permanencias de los espacios urbanos comunitarios”. Eugenia María Azevedo Salomao, 2003: 117, 119.



IMAGEN 6. Morelia, Plaza de Armas. Grabado coloreado de Barclay, basado en una fotografía de M. Claire. Tomado de Brigitte Boehm de Lameiras *et al.*, 1995.

Al contrario de lo sucedido en otras urbes, para los morelianos de la primera mitad del siglo xx la forma de vida se mantuvo relativamente igual, sin cambios significativos. La imagen urbana “colonial” fue un tema reiterante y acorde con el gusto conservador de los habitantes. Las intervenciones realizadas en el núcleo urbano de la ciudad tenían como meta reconstruir la imagen colonial, incluso se menciona en notas periodísticas la necesidad de recrear la imagen de la Plaza de Armas como era en 1844, “... enriquecida con elementos concordantes con la magnificencia de la Catedral moreliana y de varios edificios del más *puro estilo colonial* [cursivas de la autora] que se levantan para formar el cuadrángulo de la Plaza”.⁴

Esta recreación de la imagen colonial de la ciudad encontró respaldo legal con el *Reglamento para la conservación del aspecto típico y colonial*

⁴ Hemeroteca Pública Universitaria. *La Voz de Michoacán*. Morelia, domingo 25 de mayo de 1952, 1 y 2.

de la ciudad de Morelia, del 18 de agosto de 1956. La ciudad empezó a crecer y ante la amenaza del impulso renovador, de los nuevos modelos de viviendas y materiales constructivos, se tomaron las medidas de protección de la ciudad antigua en la cual la imagen colonial debería permanecer.

En la década de los sesenta, una serie de acciones señala dos enfoques en la planeación urbana de la ciudad; por un lado, el rescate del centro histórico con la reubicación de los vendedores ambulantes que se instalaron en los nuevos mercados construidos con esta finalidad como el de San Juan, Independencia y el de dulces, y por otra parte se fomentó la ampliación de la zona urbana reubicando a los ejidatarios de su entorno.

Las actividades de embellecimiento y limpieza de la ciudad, principalmente la reubicación del mercado informal, fueron actividades importantes realizadas en la década de los sesenta, ya con el objetivo de impulsar el turismo en la ciudad. Se destacan en este periodo los traslados y mejoras en los mercados establecidos en las plazas del centro histórico.

En las últimas décadas del siglo xx, se da la expansión de la ciudad y la creación de subcentros urbanos. En el centro histórico se acelera la transformación del uso del suelo de habitación en locales comerciales u oficinas, lo que propició la sobresaturación del suelo urbano y la proliferación del comercio informal (el ambulante), el cual se apropió de los espacios abiertos públicos, afectando notablemente la imagen urbana del centro histórico.

A finales del siglo xx e inicios del XXI, las acciones de conservación y rescate del centro histórico tuvieron como punto de arranque la reubicación del comercio informal (junio de 2001) y otras acciones realizadas por las instituciones gubernamentales en sus tres niveles, con la participación de especialistas y de la sociedad civil a través del Patronato Pro-Rescate del Centro Histórico de Morelia.

El Plan de Rescate del Centro Histórico fue respaldado por el Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico de Morelia



IMAGEN 7. Comercio informal en el centro histórico de Morelia. Tomada del archivo Torres Salomao.

(2001), el cual es un instrumento normativo que contempla el desarrollo urbano de la zona y su integración con la totalidad de la ciudad. El documento se fundamenta en un diagnóstico del área y menciona la necesidad de “conservar la función y carácter del Centro Histórico como un centro de ciudad dinámico y vivo, con mezcla y diversidad de actividades comerciales, sociales, culturales y recreativas existentes en beneficio de residentes y visitantes” (Ponce Castro, 2004: 121).

Se puede comentar que el inicio del programa fue marcado por una importante participación entre ciudadanía y gestores públicos. El ejemplo de lo sucedido en Morelia fue expuesto en varias partes del país como un Plan de Rescate exitoso. El “embellecimiento” y “limpieza” del centro de la ciudad originó una nueva dinámica.

Se destaca en el discurso de los medios de comunicación y de los gestores públicos la vocación “cultural” y “turística” del Centro Histórico de Morelia. Así, los equipamientos vinculados con las nuevas funciones del centro de la ciudad se multiplican aceleradamente –galerías de arte, hoteles boutique, restaurantes y bares, tiendas para venta de artesanías, entre otros–. Por otro lado, las políticas neoliberales incentivan en la

transformación de los espacios de la historia en escenarios para distintos espectáculos en vías de la celebración desenfrenada por el consumo y la banalización de lo cultural. La consecuencia de lo anterior fue un repunte en la afluencia turística de visitantes nacionales y extranjeros.



IMAGEN 8. Catedral de Morelia, espectáculo de luz y sonido. Tomada del archivo Torres Salomao.

A pesar del interés en la recreación del centro histórico de Morelia y en la legitimación de lo privado por parte de los grupos detentores del poder económico, no ha sido posible borrar la carga simbólica que sigue teniendo el centro para la ciudadanía. Prueba de lo anterior son las manifestaciones políticas que se siguen dando en pleno corazón de la ciudad.

La historia, la memoria y el espacio central de Morelia están siendo impulsados por el neoliberalismo a transformarse en un supermercado de productos y eventos producidos para el consumo voraz; sin embargo, no se ha podido evitar la fuerza del espacio central de la ciudad como el lugar de expresividad de la ciudadanía en contraposición a la hegemonía anhelada por algunos sectores de la sociedad.

REFLEXIONES FINALES

El tema de la conservación/rehabilitación de los centros históricos, planteó reflexionar sobre el riesgo que se está viviendo actualmente por la creciente transferencia de funciones urbanas para las periferias de las ciudades, generando la destrucción paulatina de la sustancia de la ciudad-núcleo que generaba centralidad y vida social y cultural. En la actualidad, los núcleos centrales de las ciudades contemporáneas, que coinciden con el legado patrimonial más representativo de las distintas etapas históricas de las ciudades, están perdiendo su papel como núcleo vital de la vida urbana. Son los espacios perdedores a consecuencia del mundo globalizado; quien está ganando es la región, el entorno, la periferia en cuyos espacios se realizan las actividades globales.

Por otro lado, no cabe duda de que el regreso al pasado en las sociedades posmodernas se ha puesto en boga. En ese sentido, el imaginario patrimonialista se ha vuelto una fuerza potente que no sólo marca el pensamiento actual sobre las ciudades y particularmente sobre sus centros históricos; ha devenido un verdadero referente al cual se remiten constantemente aquellas personas o grupos que tienen alguna

capacidad y poder para transformar de raíz las formas materiales de las ciudades (Hiernaux, 2006: 35).

Como se ha comentado en el desarrollo del trabajo, las prácticas rehabilitadoras de las áreas históricas de nuestras ciudades latinoamericanas han estado ancladas a una visión esteticista y de ennoblecimiento, lejos de promover acciones culturales consistentes que garanticen su sustentabilidad y sostenibilidad, menos aún una visión más democrática del uso de los espacios.

El caso brasileño presentado permitió poner en el debate la posibilidad en la construcción de ciudades más democráticas a partir de una base legal más justa. El caso del centro histórico de Morelia no sólo ha considerado intervenciones físicas (embellecimiento), también una agenda de eventos que han legitimado una imagen atractiva para el público consumidor y para los inversionistas potenciales.

La necesidad de reformar y flexibilizar el planeamiento urbano es una realidad, especialmente en el contexto de la competencia entre las ciudades para atraer inversiones nacionales e internacionales. Esta situación lleva a la necesidad de nuevos enfoques en la conservación y rehabilitación de los sitios históricos en nuestras ciudades contemporáneas. El imaginario patrimonialista debe buscar revalidar un pasado con fuerte presencia para la producción actual de identidades y formas de cohesión social y no la transformación del patrimonio de bien simbólico en mercadería cultural.

Lo anterior reclama la movilización de todos los sectores de las sociedades contemporáneas. Los académicos tenemos un papel fundamental en estos procesos de reforma urbana que a su vez deberá contar con una fuerte base jurídico-política, para que sean revertidas las bases del proceso de expoliación y destrucción socioambiental que caracteriza el crecimiento urbano de nuestras ciudades (Fernández, 2006: 135). México y Brasil comparten los mismos problemas y las soluciones pueden ser parecidas; por supuesto, sin olvidar las características propias de cada sociedad y los elementos culturales e históricos que hace a cada nación única.

BIBLIOGRAFÍA

- Azevedo Salomao, Eugenia María. *Espacios urbanos comunitarios durante el periodo virreinal en Michoacán*. Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo-Gobierno del Estado de Michoacán-Morevallado Editores, 2003.
- Fernández, Edesio. “Direito e Gestão na construção da cidade democrática no Brasil”. Carlos Antonio Leite Brandão (organizador). *As cidades da cidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- Frúgoli Jr., Heitor, Luciana Teixeira de Andrade y Fernanda Areas Peixoto (organizadores). *As cidades e seus agentes: práticas e representações*. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, EDUSP, 2006.
- González Ochoa, César. Conferencia dictada a alumnos del PIDA (Programa Interinstitucional del Doctorado de Arquitectura). Aguascalientes, 2006 (inédito).
- Hiernaux, Daniel. “Los centros históricos: ¿espacios posmodernos? (De choques de imaginarios y otros conflictos). Alicia Lindón, Miguel Ángel Aguilar, Daniel Hiernaux (coords). *Lugares e imaginarios en la Metrópolis*. México: Antropos-Universidad Autónoma Metropolitana, 2006.
- Mercado, Aristeo. *Memoria sobre la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, 1892-1894*. Morelia: Escuela Industrial Militar “Pofirio Díaz”, Anexo 88.
- Ponce Castro, Neil Arturo. “Programa parcial de desarrollo urbano del Centro Histórico de Morelia. Análisis de dos problemas específicos: la vivienda y los estacionamientos”. Eugenia María Azevedo Salomao. *El renacimiento de la ciudad*. Morelia: CIC-UMSNH, 2004.
- Proença Leite, Rogerio. “Margens do dissenso: espaço, poder e enobrecimento urbano”. Heitor Frúgoli Jr., Luciana Teixeira de Andrade, Fernanda Áreas Peixoto (organizadores). *As cidades e seus agentes: práticas e representações*. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, EDUSP, 2006.

Eugenia María Azevedo Salomao

Rolnik, Raquel y Renato Balbim (coords.). *Rehabilitação de Centros Urbanos*. Brasília: Ministério das Cidades-Secretaría Nacional de Programas Urbanos, 2005.

Yory, Carlos Mario. *Del monumento a la ciudad. El fin de la idea de monumento en el nuevo orden espacio-temporal de la ciudad*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano, Colección Biblioteca del Profesional, 2002.

II
POLÍTICA Y GESTIÓN METROPOLITANA

INTRODUCCIÓN

Nancy García Vázquez
El Colegio de Jalisco

INTRODUCCIÓN

Al inicio del siglo XXI, las estructuras tradicionales de gobierno y gobernabilidad estaban por ser modificadas trascendentalmente. En su concepción clásica, el Estado se integraba por un conjunto de instituciones diferenciadas y complejas, la centralización del poder público, una demarcación territorial protegida jurídicamente y el monopolio en el uso de la fuerza física.

Este diseño rígido del Estado ha sido modificado por procesos de desconcentración del poder, cuya característica principal es la flexibilidad en las instituciones que lo integran, la descentralización de las decisiones gubernamentales, un arreglo oligopólico en el uso de la fuerza y un territorio expansible y adaptable.

Estos procesos responden a un orden social basado en criterios económicos de eficiencia y competencia que han sido adaptados a las instituciones políticas de corte democrático. Los gobiernos democráticos deben ser también competitivos, pero sobre todo eficientes y flexibles en la provisión de los bienes y servicios públicos que los ciudadanos (consumidores) les demandan.

Este es el nuevo esquema para las ciudades con aspiraciones de acceso a la globalización y a todos los intercambios que ésta promete.

Así, en vez de tener comunidades políticas rígidas –sean municipales, subnacionales o nacionales–, las metrópolis se definen por un grupo de ciudades medias que se coordinan entre sí para formar ciudades policéntricas o megaciudades (Hall y Pain, 2006).

En ese sentido las metrópolis son grandes áreas urbanizadas que enfrentan el dilema de su heterogeneidad global *versus* su homogeneidad particular;

heterogeneidad global (de la metrópoli por la diversidad de actividades y grupos sociales que en ella se encuentran) y la homogeneidad particular (por la localización de esas actividades y población en territorios diferenciados conformando unidades relativamente homogéneas). Esto significa “subunidades” territoriales homogéneas hacia dentro, en una amplia unidad territorial (metropolitana) sumamente heterogénea (Pérez, 2001).

Tal dilema está estrechamente vinculado con la provisión de bienes y servicios y a la función de utilidad que los habitantes de las metrópolis pueden obtener. Por un lado, la heterogeneidad de los grupos sociales supone distintas funciones de utilidad y la homogeneidad hace más fuerte la competencia por el acceso espacial a las actividades; que sean homogéneas no indica que sean universales. Por el contrario, quiere decir que la división social del trabajo está circunscrita a las necesidades locales de la zona metropolitana.

En tales condiciones la formación de un gobierno metropolitano necesario y posible se torna difícil. Aquí problematizamos esta formación a partir de tres problemas: 1) la representación política de los habitantes, 2) la distinción entre el gobierno, la gobernabilidad y la gobernanza como modelos de organización político-especial y 3) la coordinación los actores gubernamentales y no gubernamentales.

El análisis de los tres problemas intenta ofrecer un estado del arte acerca de cómo deben ser los diseños y mecanismos institucionales que se requieren. No se trata únicamente de que la metrópolis sea una población y un conjunto de actividades económicas funcionales en un área específica (OCDE, 2006: 31). También son formas nuevas

de organización y deliberación pública que han aportado a las democracias contemporáneas la extensión de la representación más allá de los partidos, de la duración de una administración pública o la difícil convivencia entre vecinos que tiene que resolver problemas comunes.

¿UNA REPRESENTACIÓN POLÍTICA PARA LOS HABITANTES DE LA METRÓPOLIS?

Los gobiernos de las zonas metropolitanas se constituyen como un sistema de relaciones intergubernamentales basadas en redes administrativas y flujos financieros públicos y privados (Hamilton *et al.*, 2004: 147). Ello implica que la representación de los ciudadanos que viven en las metrópolis no tiene la misma dinámica que la representación que tradicionalmente se asocia con una comunidad política.

Es decir, en la representación más clásica existe un proceso de delegación por medio del cual los ciudadanos ceden la gestión de los asuntos públicos a un conjunto de funcionarios electos mediante un mecanismo democrático. Eso no ocurre en las megaciudades.

Christian Lefèvre ha señalado que

las áreas metropolitanas carecen de legitimidad y visibilidad política, lo cual se debe a que, en muchos países, los sistemas nacionales de toma de decisiones, como pueden ser las asambleas nacionales y los senados, están todavía en manos de intereses rurales (tal como sucede en Francia, Suiza y muchos estados de Estados Unidos) (Lefèvre, 2005: 256 y ss.).

El problema es que en la mayoría de las metrópolis las instituciones gubernamentales no son electas por un procedimiento democrático, más bien son un agregado de gobiernos locales, los cuales pueden tener distinta filiación partidista, plataforma política e ideología. En lo individual, cada ciudad eligió su propio gobierno. Sin embargo, para los habitantes de la zona metropolitana que demandan bienes y servicios, quizá sea más importante satisfacer sus necesidades independien-

temente de si fueron resultado de la gestión de un grupo político en particular o del trabajo de las autoridades metropolitanas.

En este punto es donde la representación política ya no funciona tal y como la hemos concebido. Nadie podría decir que es más legítima una política pública que surge en un cabildo o un ayuntamiento, de la acordada en un consejo metropolitano. Hablando estrictamente en términos de representatividad, la población del área urbana es más extensa y diversa.

Justamente, en su análisis de la experiencia europea, Newman concluye que “la legitimidad de las nuevas instituciones depende de su habilidad para romper con la política electoral de corto plazo y establecer consensos sobre las metas regionales” (Newman, 2000: 895).

El reto es lograr la confianza de los ciudadanos y simultáneamente la de los gestores locales, los últimos pueden sentirse amenazados en su autonomía, pero sobre todo en la capacidad para administrar los recursos públicos (Hall, 1996; Sharpe, 1995). En particular, como señala Lefèvre, los municipios pueden quedar marginados del proceso de toma de decisiones. Para evitar esa situación, muchos países han decidido garantizar la representación de los municipios en las juntas o consejos: ello es más importante cuando las áreas metropolitanas están integradas por decenas o cientos de municipalidades, como es el caso de Stuttgart (180 municipalidades), Madrid (180) o Lyon (55).

¿Qué tipo de representación política se necesita? La democracia representativa es muy rígida en sus mecanismos de delegación. En buena parte de los países se restringe a unos cuantos derechos. La representación política metropolitana debe ser lo suficientemente flexible para incorporar elementos de una democracia deliberativa.

En esencia, esta representación debería ser funcional para consensuar las políticas públicas de la metrópolis y para activar mecanismos horizontales de rendición de cuentas. No se trata de elegir a un grupo político para que éste tenga el control de las ciudades; cada ciudad debería sentirse representada por sus propios políticos electos. Se requiere que la delegación sea impulsada por medio de estos últimos con

el fin de que promuevan una participación activa y no reactiva en la coordinación metropolitana.

De esta manera, los ciudadanos ejercen una especie de “doble ciudadanía”. Por un lado, están representados en sus instituciones políticas, pero por otro, tienen la posibilidad de demandar un papel activo en la planeación, ordenamiento y funcionamiento de su localidad y las ciudades vecinas.

¿GOBIERNO, GOVERNABILIDAD O GOBERNANZA METROPOLITANA?

Uno de los debates teóricos inacabados es la arquitectura institucional que más conviene a las zonas metropolitanas. Conceptualmente, la discusión inicia con una forma de gobierno metropolitano basado en el concepto weberiano de racionalidad y capacidad de planeación, cuyos beneficios debieran ser traídos a la escala territorial de las áreas metropolitanas, particularmente en las cuestiones de desarrollo económico y social (Heinelt y Kübler, 2005: 9).

La discusión acerca del concepto reside primordialmente en cómo deben organizarse los gobiernos locales para que exista una estructura administrativa (que no política), cómo deben ser sus relaciones y en qué tipo de reglas o incentivos pueden promover su cooperación o conflicto (Park, 1957: 314; Zimmerman, 1974: 133-147; Carr y Feiock, 1999: 476-488).

Richard M. Bird y Enid Slack proponen cuatro modelos de gobierno metropolitano a partir de una serie de consideraciones acerca de los principios, orientaciones y cargas fiscales (Bird y Slack, 2005). El modelo de *un solo nivel* se caracteriza porque hay una sola entidad metropolitana encargada de la provisión de servicios; “este modelo puede aplicarse a dos casos muy diferentes: una serie de pequeñas municipalidades fragmentadas integradas en un área metropolitana, o una municipalidad muy grande y ya consolidada para toda la zona” (*ibid.*: 269). El modelo de *dos niveles* consiste en una entidad de gobierno de nivel

superior que abarca una zona bastante amplia y un conjunto de entidades locales de nivel inferior. “El nivel superior proporciona servicios en el ámbito regional (que se caracterizan por economías de escala y efectos externos), mientras que los niveles inferiores son responsables de los servicios de naturaleza local” (*ibid.*: 273).

El modelo de *cooperación voluntaria* es mucho más flexible y se basa en la acción voluntaria de los gobiernos locales. “Es un método alternativo de reconocer la interrelación entre las localidades de una región a través de una forma de ordenamiento que abarca toda la zona” (*ibid.*: 280).

Finalmente, los autores introducen la figura de los *distritos para un objetivo especial* “con el objeto de suministrar servicios que tengan efectos más allá de los límites estrictamente municipales” (*idem.*).

Todas estas formas de gobierno metropolitano deberían ser reconocidas de manera estatutaria por las autoridades locales y los habitantes que comparten toda la región. Eso implica que la forma de gobierno debería llegar a ser un tipo de régimen para definir la estructura de autoridad que distribuye el poder para la formulación y toma de decisiones sobre las políticas públicas metropolitanas, así como los mecanismos de legitimidad de entre los actores reconocidos estatutariamente.

José Luis Lezama identifica esta gobernabilidad con mecanismos de cierto tipo de circunscripciones político-administrativas, instrumentos de coordinación intergubernamental, la creación de nuevos ámbitos de gobierno con atribuciones específicas para la gestión y planeación metropolitana con sus propios representantes electos y órganos ejecutivos (Lezama, 2006: 101).

Desde la teoría del régimen se defiende la idea de que a este tipo de diseños deben ser incorporados los actores no estatales. La cooperación entre actores privados o sin fines de lucro es una fuente válida para definir los objetivos de la metrópolis. Clarence Stone se refiere a la “producción social del poder”, como un régimen que combina recursos económicos, organizativos y culturales a fin de promover un cambio efectivo en gestión urbana (Stone, 1993: 1-28). Stone analiza

el gobierno de coalición en la ciudad de Atlanta, como un régimen socialmente amplio que incluye a los representantes electos, las elites empresariales y las organizaciones sociales y al resto de la sociedad.

La dimensión cívica como un elemento funcional de la metrópolis se orienta no sólo por los criterios políticos sino también por los económicos (Klink, 2005: 127-191).

Pedro Pérez desarrolla la idea de gobernabilidad urbana, entendida como “las instituciones gubernamentales, la sociedad civil y las relaciones entre ambas. En una ciudad metropolitana, la gobernabilidad está vinculada, en particular, a la introducción de una “perspectiva metropolitana”, es decir global, que atienda a la ciudad “real” (la unidad urbana metropolitana). Esto supone, necesariamente, la existencia de una “función gubernamental” que genere esa mirada, o dicho de otra forma, de un ámbito gubernamental específico” (Pérez, 2001: 7).

El componente cívico fue fundamental en la idea de la gobernabilidad. Ramírez Sáez resalta que la gobernabilidad tiene doble vuelta (1999: 187-225). Es decir, una parte corresponde a las autoridades y la otra a los ciudadanos. A las primeras toca proveer de información oportuna sobre los asuntos metropolitanos, atendiendo las demandas específicas de corte político relativas a la metrópoli y creando canales específicos de participativo. Los otros estarían obligados a exigir eficacia y legitimidad, sentido de corresponsabilidad hacia la acción de gobernar y moderación de sus demandas.

La dimensión económica de la gobernabilidad metropolitana alude a criterios de eficiencia en la provisión de servicios públicos, la competitividad y acceso a los intercambios globalizados y a la incorporación de actores privados (Stone, 1993: 1-28; Banco Mundial, 2000). Si hay una buena gobernabilidad, las ciudades de la metrópolis podrán:

- Participar en el mercado nacional, regional e internacional de bienes y servicios
- Incrementar el ingreso real y el bienestar social de los ciudadanos
- Promover el desarrollo sustentable

- Promover la cohesión social combatiendo la exclusión (Cabrerero *et al.*, 2003)

Las ciudades competitivas serán aquellas en las que se incentive la productividad, inversión nacional y extranjera; y en las que asimismo exista una plusvalía por su ubicación y capital humano.

Esta discusión de las formas de deliberación sobre los proyectos metropolitanos entre gobierno, sector privado y sociedad civil lleva al punto de la gobernanza, misma que se refiere a la coordinación, capacidad de respuesta e involucramiento de los actores no estatales en los procesos que van desde la formulación de los temas de la agenda de las ciudades, la planeación e implementación de los servicios públicos y la evaluación de los resultados.

El término es difuso porque en ocasiones se utiliza para describir procesos de toma de decisiones, en otras indica la participación de la sociedad civil y los grupos de interés, también se le asocia con procesos de coordinación multinivel, e incluso con una nueva forma de régimen de gobierno.

Por ejemplo, el Banco Mundial la define como “el manejo, liderazgo y arreglos organizacionales en las grandes ciudades, que abarcan múltiples jurisdicciones, cubren aéreas urbanas, semiurbanas y rurales.¹ Le Galès resalta el aspecto cooperativo y refiere que es “un proceso de coordinación de actores, grupos sociales e instituciones para alcanzar unos objetivos específicos, discutidos y definidos colectivamente en entornos fragmentados e inciertos” (2002: 35). Hubert Heinelt y Daniel Kübler refieren que hay dos escuelas en las que el concepto se ha desarrollado. La primera, la tradición de la reforma se enfoca en el problema del extenso número de jurisdicciones que impiden un buen gobierno (Heinelt y Kübler, 2005).

La otra escuela es la de elección pública, en la cual la consolidación institucional en una forma de resolver los problemas metropolitanos. Al

¹ (http://info.worldbank.org/etools/docs/voddocs/366/715/metro_governance1.pdf).

contrario de la otra, la fragmentación que origina la jurisdicción de las localidades genera una competencia positiva en la provisión de bienes y servicios. Los ciudadanos estarían en posibilidad de elegir la jurisdicción y el pago de impuestos que mejor lo satisfagan. La competencia entre los gobiernos locales para atraer nuevos residentes no sólo genera más eficiencia en el manejo sino también en la distribución de los recursos.

En una visión más amplia, Kooiman define la gobernanza como “patrones que emergen de las actividades sociales, políticas y administrativas de los actores ... Los modos sociopolíticos de la gobernanza son siempre resultado de la interacción entre público y privado” (Kooiman, 1993: 2). Agrega que “en contradicción a nuestras costumbres, la gobernanzas debería ser una mejor forma de adaptarnos a nuestras incertidumbres, inestabilidades, caos y perspectivas de largo plazo, más allá de las orientaciones, la gran diversidad de estilos de vida y los significados” (*ibid.*, 15).

Esta dimensión sociopolítica también ha sido compartida por McCarney, Halfani y Rodríguez, para quienes la gobernanza metropolitana se basa en las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Pero sobre todo enfatizan a los actores no estatales: grupos de interés, sector privado, asociaciones civiles, grupos comunitarios y movimiento sociales, en definir urbanísticamente el espacio público (McCarney *et al.*, 1995: 95).

Como se puede ver, la gobernanza metropolitana tiene múltiples connotaciones. Tiene una dimensión más amplia que la del gobierno, pero necesariamente debe ser conducida por los agentes gubernamentales. La gobernabilidad, entendida como el ejercicio legítimo de la autoridad es un medio para que la gobernanza se estructure. Si los ciudadanos o cualquier otra red de actores no consideran como legítimos a los interlocutores y, peor aún, si hay desgobierno, entonces no se producirán los acuerdos, la cooperación y los intercambios constitutivos de la gobernanza.

COORDINACIÓN Y GESTIÓN METROPOLITANA

Dos temas vinculados con el gobierno, la gobernabilidad y la gobernanza son la coordinación y gestión para los recursos que necesitan las ciudades. Estos son dos de los retos más importantes que enfrenta cualquier gobierno metropolitano. Ambos están intrínsecamente unidos y de ellos depende el desarrollo y sustentabilidad de un proyecto de crecimiento moderno y socialmente sustentable.

La coordinación implica un gran esfuerzo operativo por establecer contactos, pero también por definir esquemas de regulación y de administración sobre los proyectos metropolitanos. Cada uno de estos arreglos institucionales varía según el sistema político de cada ciudad o su nivel de desarrollo.

David K. Hamilton, David Y. Miller y Jerry Paytas presentan cuatro modelos de coordinación intergubernamental. En el primero de ellos, el Estado tiene todo el poder frente al gobierno local; en un segundo, el Estado tiene el poder y cede funciones pequeñas y relativas quedándose con las relevantes; un tercer gobierno cede las funciones, pero sólo las toman aquellos gobiernos locales con la capacidad de hacerlo y tomar ventaja; y un cuarto modelo donde el estado cede las funciones a todo el gobierno local pero ninguno de ellos prevalece (Hamilton *et al.*, 2004: 147-182).

Respecto del caso europeo, Willem Salet y Andy Thornley presentan un modelo de relaciones gubernamentales que especifica cuatro condiciones para una gobernanza intermetropolitana en ese continente (Salet y Thornley, 2007: 188). La primera de ellas es un gobierno regional unitario; la segunda es una jerarquía regional (en un sistema dual regional y local); la tercera se compone de regiones mediadoras en un sistema dual regional y local); y la cuarta tiene que ver con relaciones funcionales. Los autores explican que cada una de estas fases tiene riesgos potenciales, pero en vez de promover una institución universal para todos los escenarios regionales posibles, se trata de generar me-

dios de planeación estratégica para enfrentar situaciones particulares de regiones específicas.

Por su parte, Mitchell-Weaver, David Miller y Ronald Deal Jr., basados en un trabajo de Walker, proponen una tipología de las coordinación intergubernamental metropolitana, con base en su grado de dificultad: relativamente fácil, moderadamente difícil y muy difícil. Cada una se ordena en función su factibilidad, como se observa en la siguiente tabla:

Tipos de coordinación intergubernamental,
de gobierno y gobernanza

Relativamente fácil

1. Cooperación informal
2. Acuerdos de servicios interlocales
3. Acuerdos de conjunción de poderes
4. Poderes extraterritoriales
5. Consejos gubernamentales regionales
6. Distritos federales capacitados para una sola función
7. Distritos de planeación y desarrollo
8. Contratación de proveedores privados

Moderadamente difícil

1. Distritos locales especiales
2. Tránsito de funciones
3. Anexión
4. Distritos y autoridades regionales especiales
5. Distritos metropolitanos multipropósito
6. Reforma de los condados urbanos

Muy difícil

1. Un nivel de consolidación: la ciudad condado y el área de consolidación
 2. Dos niveles de reestructuración: estructuras federales
 3. Tres niveles de reforma: estructuras metropolitanas
-

Fuente: Adaptado de David Walker, "Snow White and the 17 dwarfs: from metro cooperation to Governance". *National Civic Review*, núm. 76, p. 18.

Esta última propuesta es interesante en la medida en que el nivel de la coordinación intergubernamental es un elemento fundamental para la sustentabilidad de la metrópolis. También porque está presente en todos los procesos del ciclo de políticas, desde la formación de la agenda hasta la evaluación de los resultados.

En un importante diagnóstico acerca de la falta de coordinación y la precariedad institucional de las metrópolis latinoamericanas, Lefèvre hace tres recomendaciones para mejorar la coordinación metropolitana (2005).² Una vinculada con su identidad, que se centra en la creación de espacios de debate, visibilidad de los temas metropolitanos, e información pública. Otra acerca de la responsabilidad, creando instrumentos como audiencias públicas, la elección directa de juntas de ordenamiento metropolitano y la creación de estructuras para representar a las partes directamente interesadas. Finalmente una tercera recomendación que gira en torno de la legitimidad de los gobiernos, las cuales contemplan la creación de estructuras plurisectoriales a partir de estructuras locales y hacerlas explicables con instrumentos de responsabilidad y la armonización de los ordenamientos locales con los metropolitanos.

Los expertos en la literatura han sido cuidadosos en no proponer un único modelo de coordinación. Eso no sólo sería imposible sino que no es deseable. Cada región tiene sus propias características. Lo mismo ocurre con el tema de la gestión metropolitana. La discusión va desde la planeación y la administración tanto de los recursos humanos como financieros. Los gestores son los responsables de proveer a la metrópolis de sus servicios más vitales. Inevitablemente, y a pesar de la adopción de mecanismos de gobernanza, en la ejecución de las políticas sólo intervendrán unos cuantos. El problema reside en cómo hacer que los ejecutores realicen sus actividades con el mejor desempeño.

² En este texto se hace una reseña de la experiencia de varias ciudades en toda Iberoamérica y de sus formas de organización político-administrativa.

Otro de los problemas es obtener el financiamiento para las demandas de un área metropolitana que siempre está en expansión. Si los recursos económicos son limitados, poco podrá hacerse. El costo de los programas y servicios impone restricciones contantes. En ese contexto, la gestión metropolitana debe buscar fuentes de financiamiento, promover esquemas de gasto que muy probablemente no van a satisfacer a todos los habitantes. Este es uno de los temas más importantes, porque las ciudades que componen la gran metrópolis habrán de competir por los recursos y por ser las primeras en las listas de la obra pública y la cobertura de los servicios.

En esa misma línea, Eduardo Rojas señala que la gestión metropolitana tiene varios impactos. Afecta la cantidad y la calidad de los servicios que reciben las empresas y la población; afecta la eficiencia con que se entregan los servicios; determina cómo se distribuye el costo de proveer servicios entre las distintas jurisdicciones territoriales; el acceso que tienen los ciudadanos al gobierno y la rendición de cuentas (Rojas, ponencia).

A partir de un criterio político, Rodríguez y Oviedo proponen dos modelos de gobierno y gestión metropolitana. El modelo supranacional se caracteriza por altos niveles de institucionalidad. Sus autoridades son electas directamente lo cual las legitima; poseen recursos propios por su eficiencia recaudatoria y autonomía financiera; competitivamente se diferencian de otros gobiernos y dispone de los recursos humanos suficientes para realizar sus labores (Rojas).

En contraste, el modelo intermunicipal es una figura seminstitutionalizada, “que implica la creación de una institución que no sea un nuevo nivel de gobierno por derecho propio y que depende de las unidades de gobierno existentes normalmente para su financiación y funcionamiento” (Rodríguez y Oviedo, 2001). En este modelo se carece de autonomía financiera, las competencias son resultado de acuerdos intermunicipales y suelen ser variables.

Otro de los criterios parte de los responsables y los fines de la gestión metropolitana. La unidad analítica son los diversos actores que

forman parte en la gestión urbana, sus roles y la búsqueda de nuevos instrumentos que promuevan el crecimiento económico. Los actores pueden orientarse por un estilo empresarial o bien la cohesión social (De Mattos, 2005: 2-9).

Para Mattingly la gestión es “la administración pública o un crecimiento en la organización” (1994: 2-9). El autor agrega que es “una tarea en función de objetivos particulares con un objetivo particular”. Para ello se necesita determinar qué debe hacerse, hacer los arreglos necesarios y luego llevarlos a cabo. “Las tareas son las áreas donde la ciudad requiere de una gestión de cualquier tipo, mientras los procesos son decisiones de implementación, como por ejemplo la operación, el financiamiento, el mantenimiento o la evaluación” (*ibid.*: 202).

Un concepto complementario es de la gestión urbana definido como “un conjunto de actividades que juntas dan forma y guían social, física y económicamente el desarrollo de las áreas urbanas. Su principal objetivo es intervenir en aquellas áreas que promueven el desarrollo y garantizan la provisión necesaria de los servicios” (Sharma: 48).

Amos considera que la gestión urbana es responsabilidad de los gobiernos municipales, pero no todos los servicios deben ser absorbidos por éste: “La gestión urbana debe preocuparse por todos los aspectos del desarrollo urbano, públicos y privados. Una buena gestión depende de su poder para coordinar las actividades en una variedad de agencias nacionales y locales” (Amos: 202-208).

Eduardo Rojas propone algunos criterios de evaluación de los modelos de gestión metropolitana. El primero de ellos es de *eficiencia* que incluye la capacidad de lograr economías de escala y la habilidad para mitigar las externalidades negativas entre jurisdicciones locales. Otro de *equidad*, que analiza la capacidad para distribuir los costos y beneficios equitativamente a través del área metropolitana; un tercero respecto de la *capacidad de respuesta* entendido como la habilidad para responder a las necesidades de las comunidades y empresas locales, y un último que es de *transparencia*, que contempla dos elementos: el ac-

ceso de los ciudadanos a las decisiones y la capacidad de exigir cuentas a los mandatarios (Rojas, ponencia).

Estas últimas recomendaciones sirven para discutir la rendición de cuentas de la gestión metropolitana. Una es la existencia de una rendición de cuentas políticas propiamente, en el sentido tanto de solicitar información como de sancionar una conducta que violente el régimen estatutario. Otra es la rendición de cuentas financiera fiscal en la que se analicen aspectos como el crecimiento de la zona, su desempeño fiscal en función de su planeación, la consistencia de la información financiera de cada una de las ciudades adscritas a la región, la disponibilidad de información técnica, la existencia y calidad de los reportes presentados por las autoridades competentes. Una última rendición de cuentas social que incorpore mecanismos de participación ciudadana, contralorías y debates abiertos e incluyentes.

CONSIDERACIONES FINALES

El debate de la forma de un gobierno metropolitano ha sido discutido de manera interdisciplinaria. Como consecuencia, se han integrado múltiples recomendaciones que van desde la constitución del espacio y su resignificación como un ámbito público hasta su papel de motor de las economías de nueva escala.

De manera prudente, los expertos no han optado por un modelo único ni de gobierno, gobernabilidad o gobernanza. Cada metrópolis o megalópolis debe establecer sus propias instituciones de acuerdo con sus características sociales, económicas y políticas. Todos los modelos aquí reseñados ofrecen soluciones para algunos problemas, pero no están exentos de generar resultados no intencionados o de quedar sumamente acotados por antiguos patrones de dependencia.

Sin embargo, la transición de ciudades desarticuladas a metrópolis compitiendo en la economía global de bienes y servicios es un indicador de la capacidad evolutiva de los Estados nacionales. Justamente,

la gobernanza metropolitana es una expresión por desarrollar nuevas formas de gobierno con nuevos dispositivos de gobernabilidad.

Si bien no existe un consenso generalizado, sí hay algunos elementos coincidentes que han sido impulsados desde los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial o la Fundación Metrópolis, sólo por mencionar algunos. Básicamente se trata de que las ciudades puedan generar desarrollo económico, pero también bienestar social y estabilidad política en forma incluyente.

En lo económico, se trata de promover los criterios de eficiencia y eficacia, como fórmulas consensadas con los actores privados y estatales; el bienestar social es entendido a partir de las principales dimensiones del desarrollo humano; y la estabilidad política se basa en una democracia participativa, con mecanismos de rendición de cuentas. Varios de estos aspectos fueron tratados durante el foro, y tienen aportaciones importantes en la agenda de la reinención de las metrópolis.

BIBLIOGRAFÍA

- Amos, F. "Strengthening municipal government". *Cities*, núm. 6, vol. 3. Banco Mundial. *En el umbral del siglo XXI. Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Bird, Richard M. y Enid Slack. "Aspectos fiscales de la gobernabilidad metropolitana". Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Roura y José Miguel Fernández Güell. *Gobernar la metrópoli*. México: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.
- Cabrero, Enrique, Isela Orihuela y Alicia Ziccardi. "Ciudades competitivas-ciudades cooperativas: Conceptos claves y construcción de un índice para ciudades mexicanas". *Revista Política y Gobierno*, núm. 139, diciembre de 2003.
- Carr, Jered B. y Richard C. Feiock. "Metropolitan Government and Economic Development". *Urban Affairs Review*, vol. 34, enero de 1999.

- De Mattos, Carlos. “Gestión territorial y urbana: de la planeación a la Governance”. *Ciudades*. Puebla, RNIU, núm. 66, abril-junio de 2005.
- Hall, Peter y Kathy Pain. *The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-City Regions in Europe*. Londres: Earthscan, 2006.
- Hamilton, David K., David Y. Miller y Jerry Paytas. “Exploring the Horizontal and Vertical Dimensions of the Governing of Metropolitan Regions”. *Urban Affairs Review*, núm. 40, 2004.
- Heinelt, Hubert y Daniel Kübler S. “Metropolitan Governance Capacity. Democracy and the Dynamics of Place”. *Metropolitan Governance Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. Nueva York: Routledge, 2005.
- Klink, Jeroen. “Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad”. Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Roura y José Miguel Fernández Güell. *Gobernar la metrópoli*. México: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.
- Kooiman, Jan. *Modern Governance. New Government Society Interactions*. Londres: Sage Publications, 1993.
- Lefèvre, Christian. “Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas”. Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Roura, José Miguel Fernández. *Gobernar las metrópolis*. México: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.
- Le Galès, P. *European cities. Social Conflict and Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Lezama, José Luis. *Medio ambiente, sociedad y gobierno; la cuestión institucional*. México: El Colegio de México, 2006.
- Mattingly, Michael. “The Meaning of Urban Management”. *Cities*, núm. 11, vol. 3, 1994.
- McCarney, P., M. Halfani y A. Rodriguez. “Towards an Understanding of Governance: the Emergence of an Idea and its Implication for Urban Research in the Developing Countries”. R. Stren y J. Kjellberg Bell (eds.). *Urban Research in the Developing World*. Vol. 4. Perspectives on the City. Toronto: University of Toronto Press, 1995.

- Newman, Peter. "Changing Patterns of Regional Governance in the EU". *Urban Studies Review*. Edimburgo, mayo de 2000, tomo 37, núm. 5/6.
- OCDE. *Competitive cities in a global economy*. 2006.
- Park, Keeok. "Metropolitan Organization; Friends and Competitors: Policy Interactions between Local Governments in Metropolitan Areas". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 416, enero de 1974.
- Pírez, Pedro. "Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina". Antonio Vázquez Barquero y Óscar Madoery. *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Buenos Aires: Homo Sapiens, 2001.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel. "Gobernabilidad y ciudadanía política en las áreas metropolitanas". *Espiral*, vol. VI, 1999.
- Rodríguez, Alfredo y Enrique Oviedo. "Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas". Santiago: CEPAL, 2001.
- Rojas, Eduardo. "La problemática metropolitana en América Latina. Modelos y realidades". Ponencia (<http://www.emplasa.sp.gov.br/.../7.%20Gesti%20metropolitana%20en%20Am%20%20Am%20Latina%20>).
- Salet, Willem y Andy Thornley. "City-Regions Institutional Influences on the Integration of Multilevel Governance and Spatial Policy in European". *Journal of Planning Education and Research*, núm 27, 2007.
- Sharma, Kareen S. "Municipal Management". *Urban Affairs Quarterly*. India, núm. 21, vol. 4.
- Stone, Clarence. "Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach". *Journal of Urban Affairs*, núm. 15, 1993.
- Walker, David. "Snow White and the 17 dwarfs: from metro cooperation to Governance". *National Civic Review*, núm. 76.
- Zimmerman, Joseph F. "The Metropolitan Area Problem". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 416, enero de 1974.

EL GOBIERNO DE LAS REGIONES METROPOLITANAS DE LATINOAMÉRICA*

Eduardo Rojas
Banco Interamericano de Desarrollo

INTRODUCCIÓN

Los temas de administración de áreas metropolitanas son de interés universal, ya que muchas ciudades alrededor del mundo crecen rápidamente y se convierten en áreas metropolitanas. En un mundo en gran parte urbano, las ciudades de hoy cumplen una función central en la expansión de las economías y el bienestar de la población. La concentración de esta última y las actividades económicas en las grandes ciudades han hecho una notable contribución al progreso, ya que la urbanización siempre ha estado acompañada de un aumento del ingreso *per capita* (Ingram, 1997; Rojas, 2009). Además, se observa que las economías crecen más rápido en los países más urbanizados, así como una mayor productividad en las empresas y la mano de obra urbanas que en la de sus contrapartes rurales. Del mismo modo, las mejores oportunidades laborales, mayores ingresos y un acceso superior a los

* Las ideas discutidas en este documento fueron presentadas en la Urban Age Conference organizada por la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres en Sao Paulo, Brasil, del 3 al 5 de diciembre de 2008. La información y las opiniones incluidas en este documento reflejan la opinión del autor y no representan la opinión y las políticas del Banco Interamericano de Desarrollo y sus instituciones afiliadas.

servicios otorgan a las poblaciones urbanas mejores condiciones de vida que la mayoría de las poblaciones rurales.

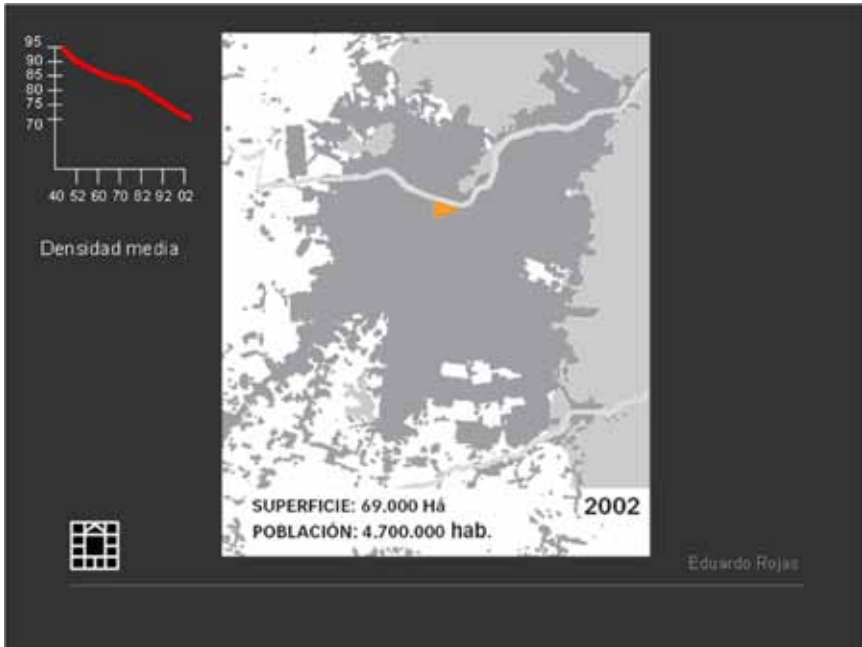
Las grandes áreas metropolitanas son plataformas para la provisión de infraestructuras y servicios fundamentales para la mayoría de las empresas que compiten en el mercado global, así como para la provisión de servicios esenciales para la calidad de vida de gran parte de la población. Para proveer eficientemente estos bienes y servicios, las áreas metropolitanas deben ser bien administradas, lo que representa un desafío para la mayoría de los gobiernos. Este trabajo discute los retos que enfrenta el buen gobierno metropolitano en Latinoamérica y el Caribe, tomando enseñanzas a partir de experiencias llevadas a cabo en las ciudades más grandes de la región. No obstante, la validez de la discusión y las conclusiones de este análisis es más amplia, ya que pueden aplicarse a las áreas metropolitanas de cualquier parte del mundo.

URBANIZACIÓN Y DESARROLLO METROPOLITANO

Una característica sobresaliente en el desarrollo reciente de América Latina y el Caribe es la urbanización de la población y las actividades económicas. En el año 2000, las ciudades concentraban 75% de los 523 millones de habitantes de la región y generaron más de 50% del crecimiento económico. Para el año 2030 se espera que 80% de la población vivirá en centros urbanos, con lo que la región será, junto con Europa y América del Norte, la más urbanizada del mundo (Hábitat, 2007). Además, la conformación del sistema de asentamientos urbanos ha cambiado drásticamente a lo largo de los últimos cincuenta años debido al surgimiento de grandes ciudades cuyos territorios existen más allá de los límites jurisdiccionales de la autoridad local a cargo de la administración de la ciudad original, creando así grandes aglomeraciones metropolitanas. Los mercados laborales y de servicios de estos asentamientos abarcan diferentes municipios, a menudo diferentes

provincias. La gráfica 1 muestra un ejemplo de tal expansión del área metropolitana de Santiago.

Gráfica 1
Área metropolitana de Santiago:
expansión del área urbanizada 1940-2002



Estas aglomeraciones metropolitanas concentran las actividades económicas más dinámicas y están altamente interrelacionadas con otras aglomeraciones nacionales e internacionales. Además concentran la mayoría de los conflictos sociales: pobreza, exclusión y violencia. La buena administración de estas grandes aglomeraciones metropolitanas es muy importante para el desarrollo económico y social de los países, ya que influye en el bienestar de las grandes poblaciones y en la eficiencia de las empresas que generan una parte significativa del producto

nacional. El tipo de estructura de gobierno de un área metropolitana afecta la cantidad, la calidad y la eficiencia de los servicios, y la distribución de los costos entre los beneficiarios. Las funciones más críticas incluyen: energía, agua potable y alcantarillado, deshecho de residuos, salud, educación y transporte. Además, la estructura de gestión impacta la de los ciudadanos con el gobierno, así como en la rendición de cuentas de los gobernantes ante los ciudadanos (Byrd, 2008).

ADMINISTRACIÓN DE LA METRÓPOLIS: TEMAS Y OPCIONES DE GOBERNANZA

El estudio de los problemas de gestión metropolitana en Latinoamérica debe enmarcarse en el rápido y generalizado proceso de descentralización de las funciones de gobierno que tienen lugar en la región (BID, 1997; Daughters y Harper, 2007). El proceso tiene como objetivo aumentar la competitividad y promover el crecimiento económico local mejorando la provisión de servicios e infraestructuras transfiriendo responsabilidades por su prestación a los gobiernos y empresas “subnacionales”. Según el principio de subsidiariedad, estas entidades territoriales son más capaces de satisfacer las necesidades de las economías locales y de trabajar con empresarios locales y responder a las demandas de las organizaciones de la sociedad civil y la población en general.¹ Estas entidades incluyen a las provincias, regiones y municipalidades, y las empresas de utilidad pública privadas, estatales y municipales.² A

¹ El “principio de subsidiariedad” propone que la efectiva provisión de servicios requiere la toma de decisiones por parte del nivel de gobierno más cercano al ciudadano individual (Barnett, 1997).

² Existen más de cien estados y provincias en la región (también conocidas como departamentos o regiones) y más de 14 000 municipalidades; algunos estados tienen grandes poblaciones (por ejemplo el estado de Bahía en Brasil y la provincia de Buenos Aires en Argentina tienen más habitantes que la mayoría de los países latinoamericanos) y otros son los motores económicos de sus países. Otros estados son pequeños y relativamente empobrecidos, con menos recursos que un municipio de extensión promedio. Noventa por ciento de las municipalidades tienen menos de 50 000 habitantes, un tamaño que les

pesar del progreso alcanzado por la descentralización y de haber mejorado el gobierno local, aún existe insuficiente capacidad institucional, financiera y de coordinación.

Los desafíos de la gestión metropolitana –en gran medida– se originan en las estructuras de relaciones intergubernamentales obsoletas e ineficientes que definen la asignación de responsabilidades y recursos entre los diferentes niveles de gobierno. La designación de responsabilidades a niveles de gobierno subnacionales no siempre ha sido respaldada por la correspondiente asignación de recursos (o la provisión de incentivos adecuados para que los gobiernos locales generen los ingresos necesarios) y el desarrollo de la suficiente capacidad y responsabilidad institucional en la administración de asuntos de interés público. En las áreas metropolitanas, la compleja tarea de delegar funciones y recursos a instituciones relativamente débiles se combina con las dificultades de coordinar las diferentes jurisdicciones que intervienen en la administración de servicios y otros insumos públicos requeridos para promover el desarrollo de las aglomeraciones.³

impide desarrollar una base fiscal sólida y la capacidad institucional para asumir responsabilidades complejas. Estas capacidades varían en cada región: por ejemplo, las capacidades institucionales de municipalidades como San Pablo, Buenos Aires y DF son superiores a aquellas de muchos estados más chicos, y son capaces de desarrollar avanzados sistemas de administración. A la inversa, algunas municipalidades pequeñas carecen de personal estable y su capacidad de administración financiera es mínima para que estos gobiernos enfrenten los desafíos que presentan las áreas metropolitanas.

³ Ejemplo de esto es la provisión de agua potable, red de alcantarillado y drenaje en los territorios urbanizados de estas áreas, los cuales requieren infraestructuras operativas en territorios que trascienden la jurisdicción monomunicipal y requieren la acción coordinada entre diferentes gobiernos locales. De modo similar, la administración del transporte público y los temas de interés ambiental en las cuencas hidrográficas y atmosféricas de los ríos requieren la colaboración de diferentes jurisdicciones.

GOBERNANZA POLÍTICA

Los temas de gobernanza política son comunes en las áreas metropolitanas, particularmente aquellos relacionados con la participación de los habitantes en las decisiones que los afectan. A medida que las actividades económicas y la población se expanden hacia territorios bajo la jurisdicción de diferentes autoridades locales, se produce una desalineación entre los territorios representados por los mandatarios electos y aquellas áreas afectadas por decisiones de inversión que afectan la provisión de servicios. Generalmente no hay instituciones representativas donde se debatan los asuntos metropolitanos, lo cual genera una situación que Lefèvre (2008) llama falta de “voz”. Por otra parte, la proliferación de acuerdos de coordinación *ad hoc* y de instituciones especiales creadas para tratar los asuntos metropolitanos aleja los niveles de gobierno donde se adoptan las decisiones de los votantes debilitando el proceso de rendición de cuentas. La tabla 1 muestra la asignación de responsabilidades respecto de las principales infraestructuras y servicios metropolitanos en el área metropolitana de Santiago, un caso bastante generalizado en Latinoamérica. En esta tabla es posible observar que diferentes niveles de gobierno son responsables de diferentes funciones, y muchas funciones constituyen responsabilidades compartidas entre instituciones de diferentes niveles de gobierno. Cabe notar la gran participación de instituciones gubernamentales centrales en asuntos metropolitanos, un fenómeno común en países unitarios con un fuerte control central del gasto público.⁴

La tabla 2 contiene un recuento de la cantidad de funcionarios electos con poder de decisión sobre las infraestructuras y los servicios para la misma área metropolitana. Más de 150 funcionarios electos en el ámbito nacional (Congreso) influyen en la asignación de recursos

⁴ Otros países latinoamericanos con estructuras similares son los siguientes: Perú, Uruguay, Bolivia, Panamá, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Costa Rica y República Dominicana.

a los ministerios (administrados por ocho ejecutivos designados) que invierten en desarrollo metropolitano (transporte público, salud, educación, vivienda y desarrollo urbano). El Concejo Regional (16 consejeros elegidos por los 225 miembros de los concejos municipales que integran la región metropolitana) destina fondos de inversión del gobierno central asignados a la región y transferidos a las municipalidades; tales son los principales recursos de inversión disponibles para las 42 municipalidades que conforman el área metropolitana de Santiago. Las cifras que corresponden a la cantidad de funcionarios nacionales, provinciales y locales electos, involucrados en la toma de decisiones en relación al desarrollo del área metropolitana de Buenos Aires son: 318 funcionarios electos a nivel del Gobierno Federal (Cámara de Diputados, Senado y el Poder Ejecutivo), 140 funcionarios a nivel provincial; y 822 funcionarios municipales electos, donde se incluye a intendentes y miembros del Concejo. Pueden hallarse cifras similares en las estructuras de gestión de las regiones metropolitanas de São Paulo y la ciudad de México.

La privatización de servicios ha llevado a la creación de agencias regulatorias que supervisan las actividades de los concesionarios privados y garantizan el cumplimiento de los estándares de servicios convenidos en los contratos de concesión. La tabla 3 lista los cuerpos regulatorios de los gobiernos centrales y provinciales, entidades municipales, empresas privadas y asociaciones comerciales con algún grado de poder de decisión en la provisión del servicio de energía eléctrica a la región metropolitana de Buenos Aires. Como puede observarse, hay 14 instituciones involucradas en la provisión de energía eléctrica a los 12 millones de habitantes del área metropolitana. Nuevamente esta situación es común en las metrópolis de Latinoamérica.

Capacidad institucional y acuerdos de coordinación

La capacidad institucional de los gobiernos locales suele ser insuficiente para administrar el complejo conjunto de servicios e infraestructu-

Tabla 1
 Área metropolitana de Santiago: asignación de responsabilidad

<i>Servicio metropolitano</i>		<i>Nivel de gobierno</i>	
	<i>Nacional</i>	<i>Regional</i>	<i>Local</i>
Transporte	Carreteras	Ministerio de Obras Públicas	
	Vías principales		Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo
	Vías locales		Municipalidad
	Transporte público	Ministerio de Transporte	
	Tránsito		Departamento de Tránsito
Medio ambiente	Contaminación	Comisión Nacional del Medio Ambiente	
	Administración de residuos		Asociación de Municipalidades
	Drenaje	Ministerio de Obras Públicas	
Planificación del uso del suelo	Metropolitano		Ministerio de Vivienda y Urbanismo
	Local		Departamento Municipal de Planificación
Seguridad ciudadana	Metropolitano	Ministerio del Interior	
	Local	Ministerio del Interior	

Fuente: Investigación del autor.

Tabla 2
 Área metropolitana de Santiago:
 Análisis de las responsabilidades en la toma de decisiones.

<i>Institución gubernamental</i>	<i>Nivel de Gobierno</i>		
	<i>Nacional</i>	<i>Regional</i>	<i>Local</i>
Jefatura	Presidente	Ejecutivo regional	37 intendentes
Ministerios	Obras públicas		
	Vivienda y desarrollo urbano		
Legislativo	Transporte		
	Interior		
Asamblea	38 senadores	Consejo de desarrollo regional: 16	Consejos municipales: 225
	120 diputados		

ras que requieren las áreas metropolitanas. Asimismo, las diferentes estructuras de coordinación empleadas para la prestación de estos servicios en el territorio presentan desafíos particulares. Estos aspectos se analizarán en las secciones siguientes. En el caso menos coordinado, esos servicios están en manos de organizaciones muy fragmentadas. A pesar de que los gobiernos locales pueden ser capaces de responder más de cerca a las preferencias locales, carecen de capacidad institucional y enfrentan problemas de coordinación al proveerlos en las grandes metrópolis. Los acuerdos de coordinación para la provisión de servicios tienen potencial pero también presentan problemas. Este tipo de acuerdo es común en las áreas metropolitanas de Estados Unidos. La coordinación completa puede lograrse mediante estructuras centralizadas complejas que pueden desarrollar capacidad institucional significativa y alcanzar economías de escalas al proveer a las metrópolis.

En su forma más extrema, el modelo de administración metropolitana de un nivel descansa en un único gobierno local que provee todos

Tabla 3

Buenos Aires: Transmisión y distribución de la energía eléctrica.
Empresas involucradas luego de la privatización

Control y regulación

Organismo de Control de Energía Eléctrica de la Provincia de Buenos Aires (OCEBA)
Ente Nacional de Regulación de Energía Eléctrica (ENRE)

Planificación y Coordinación

Dirección Provincial de Energía
Secretaría de Energía

Transmisión

Compañía de Transporte de Energía Eléctrica en Alta Tensión (TRANSENER, S.A.)
Transporte de Energía Eléctrica de la Provincia de Buenos Aires (TRANSBA, S.A.)

Distribución

Empresa Distribuidora Sur (EDESUR)
Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte (EDENOR)
Empresa Distribuidora La Plata (EDELAP)
Empresa Distribuidora de Energía Norte (EDEN)
Cooperativas de Utilidad Pública

Otros actores

Secretaría de Política Ambiental
Asociaciones de consumidores
Cámaras de Comercio

Fuente: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de la Gestión Pública.

los servicios. Este modelo, sin embargo, enfrenta desafíos al momento de lograr contacto directo con los beneficiarios y capacidad para responder a sus diversas necesidades y preferencias. Además, la mayoría

de los gobiernos centrales de Latinoamérica son reticentes a establecer acuerdos de gobernación metropolitana o supramunicipal debido a la gran concentración de poder que conllevan. Sin embargo existen ejemplos de este modelo en América Latina, el más destacado es el de Bogotá en Colombia.

En el modelo de dos niveles –también llamado “modelo metropolitano” (Lefèvre, 2005) o “supra municipal” (Klink, 2005)– una institución de nivel supralocal (un gobierno regional o una autoridad metropolitana con jurisdicción sobre una gran área geográfica) coexiste con gobiernos de menos niveles (municipalidades, ciudades, pueblos, poblados). El nivel supramunicipal provee a toda la región los servicios que tienen economías de escala y externalidades significativas, y los niveles más bajos siguen a cargo de proveer los servicios locales. Un ejemplo de sistema de dos niveles es el caso de la Autoridad del Gran Londres, responsable de asuntos relativos al transporte, la administración de residuos, la policía, la protección contra incendios, el uso de la tierra, la calidad del aire, la biodiversidad, el desarrollo económico, la cultura y el turismo. Los gobiernos del nivel territorial menor, los municipios (Boroughs), continúan proveyendo de los demás servicios urbanos: educación, vivienda, servicios sociales, limpieza de calles, desecho de residuos, carreteras, planificación local y la mayoría de las artes y servicios de recreación.

Los acuerdos de cooperación voluntaria –estructuras menos formales para gestionar la coordinación necesaria entre jurisdicciones en un área metropolitana– también son comunes. Consisten en arreglos institucionales con responsabilidad de prestar uno o más servicios a toda el área metropolitana, formados voluntariamente por los gobiernos locales en la aglomeración sin estatus institucional de gobierno permanente e independiente. Según Byrd (2008) son políticamente atractivos porque son fáciles de crear y desintegrar, y porque otorgan representación en las juntas de administración a los gobiernos locales que forman parte. Estas organizaciones habitualmente reciben aportes de las municipalidades, pero hay casos en los que recaudan impuestos

o tarifas públicas por servicios o por recibir transferencias de parte de los gobiernos involucrados. Hermann *et al.* (1999) discute las diferentes formas que pueden tomar: conferencias metropolitanas (Boloña, Italia); comunidades de comunas (Francia); autoridades municipales conjuntas (España y Bélgica), agencias conjuntas (Países Bajos). Son una solución para proveer servicios a un área amplia, pero enfrentan problemas de rendición de cuentas ante la ciudadanía dada la multiplicidad de entidades involucradas y la naturaleza voluntaria de la asociación.

La tabla 4 presenta la lista de los acuerdos de cooperación voluntaria entre los gobiernos federales, provinciales y municipales en el área metropolitana de Buenos Aires, e ilustra la diversidad de propósitos a los que puede servir y la variedad de instituciones gubernamentales que pueden integrar estos acuerdos. El hecho de que estos acuerdos existan y funcionen en la fragmentada estructura de Buenos Aires prueba su atractivo funcional y político. Existen acuerdos similares en otras áreas metropolitanas de Latinoamérica, especialmente en lo que se refiere a la administración de residuos.

El AMBA incluye la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 40 municipalidades: Zárate, Campana, Escobar, Tigre, San Fernando, San Isidro, Vicente López, Merlo, Moreno, Marcos Paz, General Rodríguez, Luján, Pilar, José C. Paz, San Miguel, Exaltación de la Cruz, San Vicente, Pte. Perón, Cañuelas, Brandsen, La Plata, Berisso, Ensenada, Berazategui, Quilmes, Avellaneda, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, Morón, Hurlingham, Ituzaingó, Malvinas Argentinas, Gral. San Martín, Tres de Febrero, Gral. Las Heras, La Matanza.

Una estructura institucional habitualmente empleada en países con fuertes gobiernos locales son los distritos con fines especiales para brindar servicios que exceden los límites del municipio. Estos distritos, a los cuales Lefèvre (2005) llama “autoridades intermunicipales conjuntas mono-sectoriales”, proveen servicios municipales similares a varias municipalidades o administran servicios regionales con externalidades significativas, generalmente educación, salud y transporte. Son

Tabla 4

Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).
Acuerdos de instituciones intergubernamentales
para la administración de los servicios metropolitanos

<i>Servicio</i>	<i>Ente</i>	<i>Miembros</i>	<i>Territorio comprendido</i>
Administración de los residuos sólidos	Sociedad Estatal para la coordinación Ecológica en el Área Metropolitana (SEAMSE)	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.	Ciudad de Buenos Aires y 31 municipios de AMBA.
Saneamiento	Ente Tripartito de Obras y Servicios de Saneamiento (ETOSS)	Gobierno Nacional, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.	Ciudad de Buenos Aires y 17 municipios de AMBA.
Venta Mayorista de Productos Frescos	Corporación del Mercado Central de Buenos Aires	Gobierno Nacional, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.	Ciudad de Buenos Aires y 26 municipios de AMBA.
Limpieza ambiental	Comité Ejecutivo para el Saneamiento de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo	Gobierno nacional, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.	Ciudad de Buenos Aires y 15 municipios de AMBA.
Carreteras	Órgano de Control de Concesiones Vitales	Gobierno Nacional	Concesiones Privadas para el acceso metropolitano a las carreteras.

Fuente: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de la Gestión Pública.

eficientes en cuanto a que están dirigidos a las necesidades especializadas de la provisión de servicios específicos dentro del territorio donde se presentan las externalidades; a menudo gozan de financiamiento a través de tarifas, impuestos y transferencias; y de administración profesional. No obstante, como señala Byrd (2005), estos distritos presentan varias desventajas: como entidades monosectoriales, no permiten fácilmente la compensación entre gastos en diferentes servicios; el modelo separa la responsabilidad de recaudar fondos (por ejemplo a través de impuestos recaudados por la municipalidad); y la provisión del servicio por parte del distrito especial que impacta negativamente la contabilidad y, por último, la eficiencia. La proliferación de cuerpos a cargo de las decisiones y proveedores de servicios crea una atomización de la responsabilidad del gobierno en el área metropolitana.

Financiamiento del desarrollo metropolitano

El financiamiento de las áreas metropolitanas presenta muchas complejidades, ya que usualmente existen visiones encontradas sobre el tipo de actividades que deben ser ejecutadas por los gobiernos subnacionales y sobre el nivel de gobierno que está mejor calificado para ejecutarlas y administrar los fondos necesarios. Impuestos, tarifas, transferencias y deuda pueden usarse en diferentes combinaciones para financiar la provisión de servicios metropolitanos. La asignación de una determinada fuente de financiamiento a un servicio específico tiene ángulos técnicos y políticos. Existe un cierto consenso de que los impuestos son más eficientes para financiar los servicios urbanos generales (alumbrado público, administración local) en tanto que las tarifas lo son para financiar los servicios de utilidad pública (agua potable, electricidad) y las transferencias para financiar los servicios con externalidades sobre el total del área metropolitana (educación y salud). Sin embargo, otros factores, como la desigualdad en los ingresos de la población y la segregación socioespacial de la población de bajos ingresos en las áreas metropolitanas, pueden obligar a los gobiernos a

proveer subsidios y otras transferencias intergubernamentales para asegurar un nivel mínimo socialmente aceptable de provisión de servicios en el territorio. Más aún cuando no existe una estructura de gobierno metropolitano de un nivel o distritos especiales para la provisión de infraestructuras, el financiamiento de grandes inversiones indivisibles requiere complejos acuerdos de cooperación entre las jurisdicciones involucradas, en particular cuando el financiamiento de las inversiones requiere de endeudamiento.

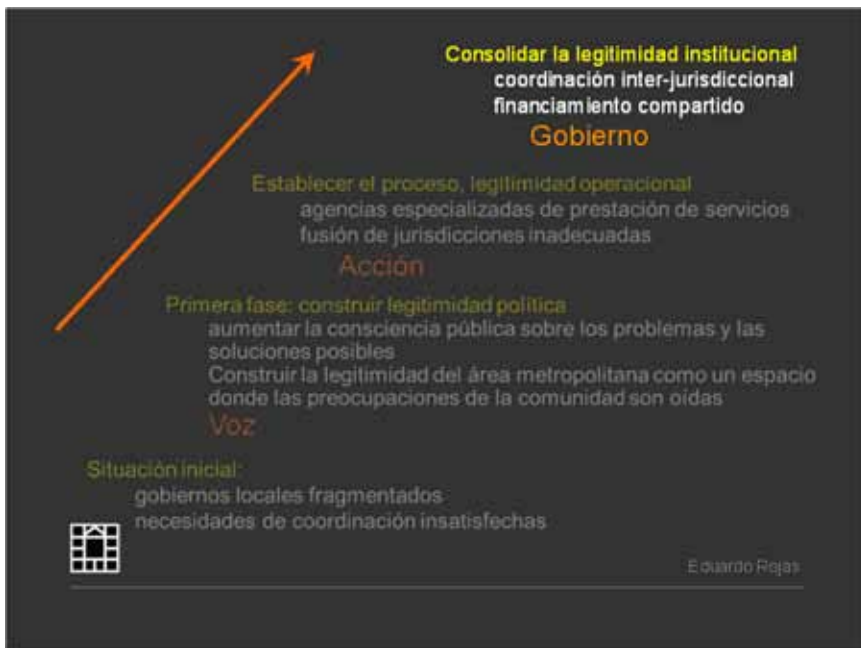
EL DESAFÍO DE GOBERNAR LAS METRÓPOLIS

Las grandes ciudades de Latinoamérica se enfrentan a la compleja tarea de desarrollar estructuras de gobierno eficientes y democráticas capaces de promover el desarrollo económico de las áreas metropolitanas mientras ofrecen servicios de primera necesidad a la comunidad. En lo esencial, la administración metropolitana y su gobernanza están directamente relacionadas a los procesos decisorios sobre bienes colectivos en los que intervienen muchas partes y la administración de externalidades entre los territorios locales en toda el área metropolitana. Lefèvre (2005) argumenta que la adquisición de una buena gobernanza en áreas metropolitanas es siempre el resultado de un complejo proceso político en el que los asuntos y los ciudadanos metropolitanos adquieren primero voz, luego representación y, gradualmente, se construye capacidad institucional y fiscal para proveer servicios y resolver conflictos metropolitanos. La gráfica 2 muestra las principales etapas en la construcción de gobernabilidad metropolitana, un proceso que todas las metrópolis deben seguir, aunque los detalles del proceso puedan diferir a medida que cada metrópolis desarrolla su proceso en diferentes contextos institucionales, legales y desarrollo socioeconómico. El éxito en la implementación de modos eficientes de gobierno metropolitano dependerá de reformas coordinadas dentro en los ámbitos políticos, fiscales, institucionales y financieros. Esta tarea además requiere una

visión a largo plazo del desarrollo de la metrópolis y una fuerte voluntad política de todas las partes involucradas. Adicionalmente, las reformas deben abarcar tanto las operaciones de los gobiernos locales con jurisdicción sobre el territorio de la aglomeración, como los mecanismos institucionales, procedimientos y programas que promuevan la cooperación efectiva entre los gobiernos locales y la coordinación de sus diferentes actividades.

Gráfica 2

El proceso de Construcción de Gobernación Metropolitana



Gobernanza

- Consolidación: Legitimidad institucional
- Coordinación inter-jurisdiccional
- Financiación compartida
- Acción

Establecimiento del proyecto: legitimidad operativa

Servicio especializado o agencias administrativas

Amalgamamiento de jurisdicciones inadecuadas

Voz

Construir legitimidad política

Fomentar la conciencia pública sobre problemas y soluciones

Construir legitimidad dentro del área metropolitana como espacio donde poder escuchar las inquietudes de la comunidad

Fragmentación

Situación Inicial

Gobiernos locales fragmentados

Necesidades de coordinación insatisfechas

Fuente: Investigación del autor.

A pesar de su complejidad, urge llevar a cabo estas reformas, dada la importancia que tienen las áreas metropolitanas para las economías nacionales. No existe una única solución ya que cada caso es único, dado que el marco legal, la historia institucional y las tradiciones de gobierno varían de un país a otro y cada área metropolitana enfrenta diferentes desafíos. Esto hace interesante el estudio de casos. En Latinoamérica hay ejemplos de la mayoría de las formas de gobierno metropolitano mencionadas: modelos de un nivel en Quito y Bogotá, modelos de dos niveles en Santiago y Lima, un modelo de cooperación voluntaria limitada en la Región ABC de São Paulo, y agencias con fines especiales en Buenos Aires (Klink, 2005). Puede ser que algunos estén sobrecentralizados, sea por la dominancia de la ciudad central (Bogotá) o del gobierno central (en Chile), pero la mayoría de las regiones metropolitanas tienen estructuras de gobierno (o no estructuras) que son demasiado fragmentadas para una provisión eficiente de servicios y una división equitativa de los costos de provisión.

EXPLORACIONES SOBRE LA PRÁCTICA DEL GOBIERNO
METROPOLITANO EN LATINOAMÉRICA

Los gobiernos en Latinoamérica, como los gobiernos en otras regiones del mundo, han tomado medidas para resolver los problemas de las áreas metropolitanas y, según lo ha documentado Klink (2005), hay muchas experiencias que se corresponden en términos generales a alguno de los esquemas de administración metropolitana descritos. De lo que carecen las metrópolis de Latinoamérica, sin embargo, es un proceso orquestado (a la Lefèvre) para crear acuerdos de administración metropolitana sustentables.

Los esquemas de administración metropolitana que son viables deben enmarcarse en los arreglos legales y constitucionales vigentes en los países: en los países unitarios como Chile y Colombia son influidos por la excesiva presencia del gobierno central en los asuntos locales; y en los países federales, como Brasil y México (que reconocen la existencia de tres niveles distintos de gobierno: la unión federal, los estados y las municipales), por normas constitucionales explícitas que restringen o prohíben la creación de niveles de gobierno intermedios, entre el estado y la municipalidad. En Argentina, la constitución otorga a las provincias el derecho de definir el régimen municipal, lo cual conduce a la proliferación de regímenes municipales, aunque ninguno facilita el establecimiento de estructuras de gobernanza metropolitana.

En términos de variedad de experiencias, el área metropolitana de Buenos Aires en Argentina es prolifera en establecer esquemas de administración metropolitana, la mayoría del tipo de cooperación voluntaria. Ciudad de México y São Paulo son administradas por gobiernos fragmentados de un solo nivel. Ciudad de México ha experimentado con variados acuerdos metropolitanos pero han sido muy inestables en tanto que São Paulo tiene acuerdos de coordinación que abarcan ciertos servicios y en algunas partes del territorio. Los gobiernos unitarios de Ecuador y Colombia proporcionan ejemplos de estructuras de gobernanza metropolitana de un nivel que ha tenido diferentes grados

de éxito en la administración de áreas metropolitanas complejas. Las estructuras de dos niveles en países unitarios como Chile muestran lo difícil que es asignar correctamente las responsabilidades entre dos niveles de gobierno con jurisdicción en el mismo territorio.

Estas experiencias destacan los desafíos de gobernar las megaciudades. También ofrece claves sobre los puntos de partida más viables para los complejos procesos de creación de los sistemas de gobierno metropolitano requeridos para lograr una planificación y la administración coordinada de todo el territorio de las áreas metropolitanas.

El progreso hacia mejores mecanismos de gestión metropolitana requiere reformas en las estructuras legales, fiscales, institucionales y políticas del gobierno subnacional, una tarea políticamente difícil que es complicada por su complejidad técnica. No hay soluciones simples y cada caso requiere respuestas que deben surgir de las tradiciones legales de los países, la historia y la situación económica y política de cada área metropolitana. El proceso de construcción de estructuras metropolitanas adecuadas probablemente resultará en soluciones subóptimas dado que será el resultado de negociaciones entre actores sociales con intereses diferentes. Para apreciar los desafíos que deberán ser enfrentados, y acerca de las opciones institucionales disponibles en situaciones específicas, es útil repasar experiencias concretas.

A los efectos de sugerir posibles cursos de acción este trabajo revisará brevemente algunas experiencias de Latinoamérica que corresponden a los cuatro tipos descritos y que pertenecen a diferentes estructuras de gobierno nacional, unitario o federal. Entre ellas están incluidas las más grandes áreas de la región, las megaciudades de Buenos Aires (Argentina), ciudad de México (México) y São Paulo (Brasil), administradas en un contexto de estructuras federales de gobierno, y las grandes áreas metropolitanas de Santiago (Chile) y Bogotá (Colombia), administradas en un contexto de gobiernos unitarios.

Bogotá: una experiencia exitosa de gobierno metropolitano de un nivel

A mediados de la década de 1970, el gobierno de la ciudad de Bogotá fue estructurado como un Distrito Especial con rango de Departamento al que se traspasaron la mayoría de las funciones y recursos necesarios para gestión del desarrollo de un área urbana de tamaño y complejidad crecientes (más de seis millones de habitantes en 2008). La Alcaldía Mayor se apoya en Alcaldías Menores que gestionan las relaciones con comunidades barriales con intereses y necesidades muy variados. Como en otras áreas metropolitanas que a medida que crecen los acuerdos de gobernación existentes se tornan menos eficientes y requieren reformas, la municipalidad de Bogotá enfrenta hoy dificultades en coordinar el crecimiento demográfico y económico y la provisión de servicios a un mercado laboral integrado que en la actualidad abarca otras ocho municipalidades. Bogotá requiere desarrollar un proceso sistemático de construcción de gobernanza metropolitana para administrar el territorio del valle donde está situada el área metropolitana. Dada la importancia para el país de esta área metropolitana por su peso económico y demográfico y la abrumadora incidencia de la ciudad central de Bogotá en la aglomeración, es improbable que el proceso de creación de gobernanza metropolitana resulte una estructura de administración metropolitana integrada de un nivel. Es más probable que las negociaciones conduzcan a la creación de acuerdos de gobernanza funcionales que traten asuntos metropolitanos clave; por ejemplo, el exitoso Sistema de Transporte Público Transmilenio gestionado por la municipalidad de Bogotá en su territorio.

Arreglos institucionales complejos de dos niveles: el caso de Santiago, Chile

Los arreglos institucionales de dos niveles, como los de Santiago, Chile, tienen más capacidad de abordar el problema de la expansión territorial del área urbanizada sobre el territorio de municipios aledaños (el problema que enfrenta Bogotá), ya que es posible expandir el territorio

jurisdiccional del gobierno de nivel superior lo suficiente como para abarcar por completo el área ocupada por la aglomeración. No obstante, esto resulta insuficiente, como lo demuestra la experiencia en Santiago; se requiere además una asignación de responsabilidades y recursos más eficiente entre los niveles de gobierno. Como muestra la tabla 1, en Santiago el gobierno regional (segundo nivel) carece de autoridad en asuntos clave, como el agua y alcantarillado, que son administradas por empresas de utilidad pública privadas reguladas por un ente del gobierno central; el transporte que es controlado por el Ministerio de Transporte del gobierno central; la red estructural de carreteras bajo la responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas; y la administración ambiental, bajo responsabilidad de una comisión interministerial. Los gobiernos municipales (42 de ellos en el área metropolitana) están a cargo de la planificación del uso del suelo, la extracción de residuos sólidos, espacios públicos y servicios de educación y atención de salud primaria.

Aún en este entorno institucional centralizado y fraccionado, han surgido algunas formas de cooperación voluntaria. Es el caso de las municipalidades que se han incorporado a asociaciones voluntarias para administrar en forma conjunta la disposición final de residuos sólidos. Dos empresas de propiedad de grupos de municipalidades administran vertederos sanitarios para la basura recolectada por los servicios municipales, mayoritariamente a través de operadores privados. El gobierno central también avanza hacia una mayor coordinación en el sistema de transporte público metropolitano. El Transantiago establecido en 2007 es un sistema de transporte público integrado compuesto por el subterráneo, un sistema de autobuses articulados que prestan servicios troncales alimentados por autobuses que prestan servicios en las áreas suburbanas. Este sistema es administrado por una sociedad pública-privada (El Operador Técnico) que recauda las tarifas y asigna los pagos entre los proveedores privados que compiten “por el mercado” en un proceso de licitación internacional. El Plan de Descontaminación Ambiental para el área metropolitana es otro mecanismo de coordinación que vincula a las instituciones de gobiernos centrales,

regionales y locales para implementar, de manera coordinada, intervenciones públicas para reducir la contaminación ambiental.

Gran Buenos Aires, acuerdos operativos de gobernanza metropolitana

El área metropolitana de Buenos Aires (AMBA), como las otras megaciudades aquí mencionadas, no existe como entidad política ni administrativa. Podría ser definida como el área de mercado económico que se localiza en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (3 millones de habitantes) y 32 municipalidades circundantes (9 millones). Hacia finales de siglo XX esta compleja área urbana generaba aproximadamente 52% del PBI de Argentina y concentraba 32% de su población. El gobierno de esta área se hace a través de un conjunto de complejas interacciones entre varios actores que incluyen: 32 gobiernos locales (con un grado relativamente limitado de autonomía bajo un estatuto definido por el nivel inmediatamente superior, la provincia), el gobierno de la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (con el estatus y la estructura de un gobierno provincial), y las agencias de gobierno central con jurisdicción en asuntos metropolitanos que se superponen en los dos gobiernos provinciales.

La ausencia de mecanismos de coordinación formales en los estatutos de gobierno subnacional ha inducido a las autoridades centrales y locales responsables de la provisión de servicios, a recurrir a acuerdos de cooperación voluntaria ajustados a los diferentes formatos permitidos por la legislación. La tabla 4 lista los acuerdos de administración metropolitana en vigencia. Es difícil lograr formas más fuertes de coordinación metropolitana en Argentina, dada la autonomía de los dos niveles clave de gobierno (federal y provincial) y del grado de dependencia de las municipalidades de los recursos transferidas por las provincias para financiar los servicios de su responsabilidad.

Esta rica experiencia de acuerdos de coordinación específicos por sector o área de competencia provee una base para dar inicio a procesos de construcción de estructuras de gestión metropolitana más

eficientes. Un estudio reciente (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2008) identificó varias posibilidades entre las que se incluye la oportunidad de establecer un comité de parques metropolitanos con la participación de los gobiernos nacionales, provinciales y municipales para desarrollar y administrar parques de alcance de toda el área metropolitana, sacando provecho de terrenos fiscales desocupados o desaprovechados bajo el control de la nación, la provincia y los municipios. Otra oportunidad identificada en ese estudio es la de establecer un fondo de transferencias –administrado en forma compartida por la provincia y la municipalidad– para promover la planificación y el desarrollo conjunto de la tierra de uso urbano mixto en el territorio de municipalidades que estén dispuestas a cumplir con estándares de desarrollo del suelo consistentes con una gestión integrada del suelo en el área metropolitana. Estos instrumentos gestionados en forma conjunta son viables en el corto plazo y tienen posibilidades de ser exitosos en el tan fragmentado contexto político argentino. Asimismo, estas experiencias pueden proveer pistas que conduzcan a la adopción de formas viables de gestión más complejas como los requeridos para la administración de transporte público y la distribución y el tratamiento del agua.

São Paulo, coordinación fragmentada

La región metropolitana de São Paulo –compuesta por la ciudad de São Paulo y 38 municipalidades que lo rodean, con un total de aproximadamente 18 millones de habitantes, Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, 2000 (IGBE), genera más de un tercio del PBI de Brasil y la mitad de la producción industrial), así y todo la región carece de un sistema integrado de gobierno metropolitano. Las municipalidades son individualmente responsables por la planificación del uso del suelo y su desarrollo y de la provisión de la mayoría de los servicios públicos (vivienda, salud y educación) sin mecanismos de coordinación a nivel metropolitano, mientras la provisión de servicios metropolitanos clave, agua y alcantarillado, y transporte público, está en manos de em-

presas administradas por el gobierno estadual sin coordinación con las municipalidades.

La naturaleza compartimentada y competitiva de la Federación de Brasil impide el desarrollo de mecanismos de toma de decisiones compartida y fomenta pujas entre los gobiernos locales y estaduais para atraer inversores privados. El sistema de relaciones intergubernamentales impone restricciones presupuestarias estrictas y promueve la responsabilidad fiscal de estados y municipalidades, pero limita la construcción de redes políticas y sociales horizontales y verticales enfocadas hacia la gobernación metropolitana. La cooperación voluntaria entre municipalidades es posible bajo la legislación que permite la creación de asociaciones de municipalidades, y algunas entidades de coordinación metropolitana a nivel estadual sobreviven todavía desde finales de los años sesenta, no así en la región metropolitana de São Paulo.

En São Paulo existen ejemplos de coordinación intermunicipal; uno de ellos es el Comité del Alto Tiete, que incluye el subcomité de la cuenca de Guarapiranga. Este subcomité coordina la protección ambiental, la administración del uso de la tierra y la administración de agua en el acuífero más importante que provee al área de la región. Otro ejemplo es la Cámara de la Región ABC, un concejo público-privado cuyo objetivo es debatir y resolver problemas de desarrollo de la región formada por en el territorio de las municipalidades de Santo André, San Bento y San Caetano que forman parte de la región metropolitana. La Cámara promueve la acción conjunta de la comunidad local, las empresas, los sindicatos y el gobierno local y estadual. Desde 1997 se han firmado más de 20 acuerdos en el campo del desarrollo económico, social y territorial entre las municipalidades, el estado y el sector privado de esta región, incluyendo la creación de la Agencia de Desarrollo Regional (RDA) para estimular y articular una estrategia de participación enfocada a la recuperación económica de la región.

La región metropolitana de São Paulo necesita urgentemente de instituciones de alcance metropolitano para coordinar el desarrollo y la planificación del uso del suelo, el transporte público metropolitano y la

protección ambiental. El avasallador peso demográfico, económico y político de la ciudad central (la municipalidad de São Paulo alberga 11 de los 18 millones de habitantes de la región) es un obstáculo significativo para progresar en esa dirección. Los funcionarios y administradores municipales electos en la municipalidad consideran inútil la búsqueda de coordinación para las decisiones sobre inversiones y servicios que ellos de todas maneras tendrían que financiar casi por completo. Las intervenciones a nivel estadual también son difíciles de implementar dado el peso político de São Paulo en las políticas estaduais. Este *impasse* ha durado más de lo conveniente y es urgente encontrar soluciones para coordinar el transporte público en un área metropolitana donde los trabajadores dedican casi cuatro horas por día en traslado hasta y desde sus lugares de trabajo. La creación de una empresa de transporte metropolitano de propiedad de la municipalidad, el gobierno estadual y las municipalidades de la región, y administrada por un equipo idóneo es una alternativa factible a un concejo metropolitano o una institución supramunicipal que administre todos los servicios e inversiones metropolitanas. No obstante, esta solución podría no ser aceptable a la autoridad local de la ciudad central.

Ciudad de México, una metrópolis en busca de una estructura de gobierno

La zona metropolitana del valle de México (ZMVM) es una de las metrópolis más grandes del mundo y presenta complejos desafíos de administración que tienen origen en sus dimensiones geográficas, demográficas y económicas, y en la multiplicidad de entes gubernamentales involucrados en la administración.⁵ El territorio de la aglomeración abarca

⁵ La ZMVM ha aumentado de 9 millones de habitantes en 1970 a casi 18 millones en 2000, y el área metropolitana se expandió de 2 127 km² en 1970 a 4 902 km² en 1995. La mayor parte de esta expansión tuvo lugar en el Estado de México, cuyas municipalidades metropolitanas han experimentado un aumento de la población de 320% entre 1970 y 2000. En contraste, la población del DF aumentó sólo 35% en el mismo periodo de 30 años. En la actualidad, más de la mitad de la ZMVM vive en el Estado de México (Iracheta, 2002).

los 16 municipios en el Distrito Federal de la ciudad de México (DF), 58 municipalidades en el Estado de México y la municipalidad de Tizayuca, en el estado de Hidalgo. La ZMVM tiene la concentración más alta de actividad económica que genera más de un tercio del PBI de México.⁶

En México, la Constitución prohíbe explícitamente la formación de un nivel de gobierno intermedio entre la municipalidad y el estado, lo cual impide la creación de estructuras institucionales para gestionar las cien áreas metropolitanas que existen en el país. En la ciudad de México, las diferencias políticas exacerban las restricciones legales, ya que los diferentes niveles de gobierno con jurisdicción sobre el territorio ocupado por la ZMVM suelen estar controlados por diferentes partidos políticos. Financiar las inversiones metropolitanas y la provisión de servicios es un asunto contencioso. Es habitual que en el agitado debate político que se genera en torno de la gestión de la ZMVM, políticos del Estado de México argumenten que el DF explota muchos de los recursos del estado sin una compensación adecuada, mientras que el DF argumenta que los trabajadores que se trasladan desde el Estado de México trabajan y consumen servicios en el centro de la aglomeración sin hacer aportes financieros.⁷ Además, el gobierno federal, una fuente importante de financiamiento de proyectos metropolitanos (por ejemplo el sistema de transporte subterráneo), ha reducido gradualmente su compromiso con el área metropolitana presionado por las necesidades de otras regiones y limitado por problemas fiscales.

Estas limitaciones legales, políticas y financieras han impedido la implementación de políticas urbanas coordinadas en la mayoría de las áreas en las que interactúan el DF y el Estado de México, tales como

⁶ Durante los últimos 20 años en promedio el DF produjo 23% del PBI del país, seguido por el Estado de México, que produjo 10%.

⁷ La mayoría del agua consumida en el DF proviene del Estado de México. En el sector transporte hay una diferencia notable en la calidad de los servicios y la infraestructura, lo cual favorece al DF. Respecto de los residuos sólidos, el Estado de México produce menos residuos que el DF, pero recibe la mayor parte de los residuos del DF (Iracheta, 2002), por último, en cuanto a los temas ambientales.

agua, transporte y tratamiento de residuos sólidos. Los intentos de establecer mecanismos de coordinación a nivel metropolitano han fracasado sistemáticamente debido al débil apoyo político por parte de los funcionarios electos. Este es el caso del Programa de Planificación del Desarrollo del área Metropolitana del Valle de México concebido en 1998 por la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, un esfuerzo conjunto por parte de los gobiernos del DF, el Estado de México y la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal. Estos problemas también han impedido la extensión del sistema de transporte subterráneo por fuera del territorio del DF y la coordinación de los servicios de transporte público. Se han dado, sin embargo, algunos logros parciales, como el del programa de descontaminación que logró mantener los niveles de contaminación estables desde el 2000 a pesar del crecimiento sostenido del área metropolitana. Este desarrollo positivo es el resultado del esfuerzo de coordinar las acciones de una miríada de entes municipales, estatales y federales presionados por un sentido de urgencia provocado por los altos niveles de contaminación a los que estaba sometida la población.

CLAVES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE ESTRUCTURAS DE GESTIÓN METROPOLITANA EN LATINOAMÉRICA

A pesar de la importancia de una buena administración de las áreas metropolitanas para la economía y el bienestar de gran parte de la población, la mayoría de los gobiernos centrales y estatales de Latinoamérica se resisten a establecer acuerdos de gobiernos metropolitanos de un nivel o supramunicipales. Si se sienten motivados a mejorar la gestión metropolitana, los gobiernos centrales prefieren los modelos de cooperación voluntaria o bien las estructuras de gobierno de dos niveles. Irónicamente, si la necesidad de una mejor administración es el resultado de la importancia económica y política de las áreas metropolitanas, es la misma importancia económica y política la que aleja

a los gobiernos de nivel más alto de apoyar la creación de acuerdos supramunicipales o gobiernos metropolitanos de un nivel, mayormente debido a la concentración de poder que conllevan.⁸

Existen en la región mecanismos de gestión metropolitana de dos niveles; no obstante, necesitan ser mejorados para satisfacer las condiciones de buena administración discutidas en este documento. Estos mecanismos deberían tener responsabilidades claramente definidas para cada uno de los niveles de gobierno involucrados en el área metropolitana; proveer recursos suficientes (financieros, organizacionales, fuerza de trabajo) a cada nivel de gobierno para que puedan ejecutar sus responsabilidades a niveles de rendimiento socialmente aceptables; y proveer a los ciudadanos y grupos interesados de voz y capacidad de supervisar el proceso de toma de decisiones sobre el gasto. Estas condiciones son difíciles de lograr en las estructuras de gobierno local tan fragmentadas y competitivas heredadas por las metrópolis latinoamericanas.

La mejor opción en el corto y mediano plazo es la creación de acuerdos funcionales de gobernanza metropolitana con la participación de todos los niveles de gobierno involucrados (local, estadual y central). Estos acuerdos funcionales pueden servir para crear empresas y comisiones o comités públicos-privados para administrar servicios e infraestructuras clave, como agua y alcantarillado, servicios de salud y educación, transporte, administración del uso de la tierra, protección ambiental y vivienda de bajo costo.

Las estructuras de gobernanza deben ser capaces de compensar la dominancia económica, demográfica y fiscal de la municipalidad central, y a la vez fomentar su participación en el acuerdo. En este sentido, los acuerdos de gobernanza con poder de voto proporcionales a la participación que los diferentes interesados tienen en el capital o activos de la institución son esquemas que podrían funcionar. Tales

⁸ Los administradores de estas áreas económica y demográficamente potentes pueden competir fácilmente con los funcionarios nacionales o federales electos para cargos en los niveles más altos.

acuerdos permiten la participación de todos los interesados en la toma de decisiones, pero el foco sectorial de los acuerdos de gobernanza impide la concentración de poder de decisión y fiscal inherente a un ente supramunicipal de un nivel.

La construcción de una estructura tan atomizada y a la vez capaz de ejercer la administración metropolitana requiere de un alto nivel de consenso político entre las instituciones gubernamentales municipales, estatales y federales involucradas en la gestión de las áreas metropolitanas y de la concurrencia del sector privado con intereses en el área. Este consenso entre instituciones de gobierno y de voluntad del sector privado de contribuir puede lograrse más eficazmente cuando el proceso de creación de la institución se hace con participación amplia de todas las partes interesadas.

La capacidad de analizar datos para diseñar recomendaciones de políticas y programas son fundamentales para apoyar la toma de decisiones a nivel metropolitano. Según Bird (2005), los datos son necesarios para analizar y discutir las relaciones entre la ciudad central y los suburbios, los sectores público y privado en diferentes ciudades, y los ricos y los pobres dentro de las regiones metropolitanas. Específicamente, estos datos permitirán evaluar cómo los mecanismos de coordinación voluntaria funcionan y dan pautas para promover mejoras o reformas. Además, los datos permitirán evaluar si las estructuras de asociaciones voluntarias representan un proceso de aprendizaje hacia formas más estructuradas de coordinación metropolitana a través de las instituciones de gobierno metropolitano formal y mecanismos eficientes de coordinación municipal que facilitan la accesibilidad, la contabilidad y la transparencia.

BIBLIOGRAFÍA

Barnett, Richard, R. "Subsidiarity, Enabling Government, and Local Governance". Hobson, P. Y F. St. Hilaire. *Urban Governance and*

- Finance: a Case Study of Who does What*. Montreal: The Institute for Research on Public Policy, 1997.
- Bird, R. “Aspectos fiscales del gobierno metropolitano”. Eduardo Rojas, J. R. Cuadrado-Roura y J. M. Fernández Güell (eds.). *Gobernar la Metrópolis*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.
- Daughters, R. y Harper. “Reforma de descentralización fiscal y política”. E. Lora (ed.). *El estado de la Reforma del estado en Latinoamérica*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007.
- Ingram, G. K. “Patrones de desarrollo metropolitano: ¿Qué hemos aprendido?” Documento de trabajo de Investigación de Políticas del Banco Mundial, núm. 1841 (<http://ssrn.com/abstract=614975>), 1997.
- Iracheta, A. “Quién para qué en la Zona Metropolitana del Valle de México: la difícil relación entre el Distrito Federal y el Estado de México”, 2002 (inédito).
- Klink, J. “Perspectivas recientes en la organización metropolitana, funciones y gobernación”. Eduardo Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, y J. M. Fernández Güell (eds.). *Gobernar la Metrópolis*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.
- Latinoamérica después de una década de reformas*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.
- “Lineamientos estratégicos para la región metropolitana de Buenos Aires”. Buenos Aires: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires-Subsecretaría de Desarrollo Urbano-Ministerio de Obras Públicas, 2008.
- Naciones Unidas. *Informe Global sobre Asentamientos Humanos*. Hábitat: Malta, 2007.
- Rojas, Eduardo. *Volver al centro*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.
- (ed.). *Construir Ciudades*. Washington: Fondo de Cultura Económica-Banco Interamericano de Desarrollo, 2009.

PRINCIPIOS DE GOBERNANZA LOCAL EN UN MUNDO GLOBALIZADO

Alfonso Iracheta
El Colegio Mexiquense
Consejo Mundial Asesor de UN-HABITAT

INTRODUCCIÓN

Cuando se propone que los gobiernos locales son los organizadores colectivos del desarrollo humano en las ciudades, se está aludiendo a una función poco desarrollada en la administración pública: el gobierno local como líder de los esfuerzos de la comunidad; el gobierno local como promotor-gestor de mejores condiciones de vida para la población. El gobierno local –municipal– como líder real; es decir, reconocido por su comunidad, para organizar, promover y gestionar acciones que permitan elevar los niveles de desarrollo de la sociedad, implica de entrada, un reconocimiento de que el proceso para acceder al poder y la forma en que se actúa desde el gobierno tienen bases democráticas, en el sentido de que cuentan con un amplio reconocimiento y legitimidad por parte de los actores sociales locales y que el sostenimiento en el poder se debe fundar en el “buen gobierno”.

Si se parte de la base de que la responsabilidad y sentido esencial del gobierno local es el desarrollo, en el sentido de proceso, para que la comunidad eleve de manera sistemática y permanente sus capacidades y calidad de vida, para que los beneficios del desarrollo se distribuyan de manera justa y equilibrada entre los miembros de una comunidad, para que la relación entre sociedad y naturaleza-territorio sea lo más

equilibrada posible y cercana a la sustentabilidad, se reconocerá que debe cumplir con una serie de principios de orden político, entre los que destacan:

- La gobernanza como modelo sociopolítico¹
- La política que va más allá del gobierno y los partidos políticos para incluir a la sociedad
- La democracia representativa y participativa como elemento consustancial de la gobernanza
- La participación social como un valor
- La vida urbana como proyecto comunitario

Estos son los temas que aborda este breve texto: ofrecer una reflexión sobre estos principios que se deben rescatar para dar pasos más firmes a favor de una gobernanza democrática que tenga en las autoridades locales verdaderos agentes de desarrollo humano.

CINCO REVOLUCIONES QUE ESTÁN CAMBIANDO LAS FORMAS DE VIDA Y EL GOBIERNO EN EL MUNDO

Globalización de los mercados y las economías

Las sociedades nacionales enfrentan retos monumentales cuando intentan armonizar los procesos de invasión de los mercados mundiales en las estructuras económicas locales y tradicionales.

¹ Como recuerda Luis Aguilar (2006: 35-36): gobernanza fue originalmente una expresión antigua que denota la acción y efecto de gobernar o gobernarse y que, a partir de 2001, en el *Diccionario de la Lengua Española*, se define como arte o manera de gobernar que tiene el objetivo de alcanzar un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado en la economía. “Se trata del paso de la democracia como doctrina de forma de gobierno a la democracia como gobierno con capacidad gubernativa” (p. 39).

La apertura comercial en casi todos los países y la reducción de barreras arancelarias han dejado en claro que los grandes actores con mayor capacidad de decisión sobre políticas de desarrollo dentro de las naciones no son siempre sus gobiernos sino los organismos financieros multilaterales, las grandes empresas transnacionales e incluso los personajes que dominan la economía.

Si se parte de la premisa de que la mayor parte (en calidad y en cantidad) de los intercambios económicos ocurren en las ciudades y que entre éstas predominan tanto las metrópolis como las regiones urbanas, es posible suponer que los grandes actores que dominan los sectores de la economía globalizada, cada día se interesan más por lo que ocurre en estas ciudades, porque son las arenas para la acumulación y la productividad.

En consecuencia, las estructuras socioespaciales, las condiciones de gobierno local, la calidad de vida y la oferta de servicios, se convierten en elementos estratégicos de decisión para ubicar o no inversiones que provienen de espacios externos a la ciudad.

Si las metrópolis y las regiones urbanas se conforman por municipios (o equivalentes), como jurisdicciones político-administrativas con amplia autonomía y libertad de acción, debería suponerse que, siendo parte de un todo mayor —la metrópoli— serán capaces de generar acuerdos inter pares para promover el desarrollo y la inversión en la metrópoli. Es decir, que cooperarán.

La realidad en buena parte de los países y regiones es que los gobiernos locales compiten entre sí para atraer inversiones y empleo, porque no se alcanza a percibir con claridad el significado que tiene el todo con relación a cada uno de sus elementos. El papel de la *realpolitik* (partidos políticos y gobiernos) es fundamental, porque los atavismos de los partidos políticos se traducen en aislamiento y competencia, independientemente de que se compartan partes de un todo integrado, social, económica, territorial y ambiental, mas no de manera institucional.

Desde otra perspectiva, es claro que las actividades productivas modernas y más competitivas se asientan en las grandes ciudades, pro-

vocando procesos de convivencia —en ocasiones productiva y en otras de explotación— con relación a las actividades económicas tradicionales.

Surge lo que Milton Santos adelantó desde la década de 1980: la coexistencia de dos grandes circuitos económicos; el moderno de alta tecnología y globalizado, con el tradicional de baja productividad y tecnología. En los países subdesarrollados o emergentes, la tendencia a la acumulación en el sector moderno a costa, aunque sea parcialmente, del sector tradicional es parte del modelo socioeconómico.

La multitud de servicios urbanos de baja renta y productividad permiten un incremento en la renta de quienes los reciben, como es el caso de los servicios domésticos, de mantenimiento, comercio informal, entre otros, que son proveídos por trabajadores informales y de baja capacitación, a las familias y empresas con mayor capacidad de acumulación.

Cuando más de la mitad del empleo generado anualmente en las grandes ciudades del mundo subdesarrollado es de origen informal (carece de los beneficios sociales y laborales básicos, no paga impuestos y ocupa espacios públicos en las ciudades, entre otras características), tiende a profundizarse la brecha entre ambos circuitos de la economía urbana.

El resultado, desde la visión territorial, es una ciudad que, por una parte, permite la sobreposición de ambos circuitos como condición para que funcione la economía; es decir, comparten espacios en las áreas de la ciudad donde radican los grupos de medio y alto ingreso y en las zonas de concentración de las actividades productivas modernas y, por la otra, la separación espacial de los espacios habitacionales, con lo cual la urbe se fractura, porque segrega claramente por estrato de ingreso a los grupos sociales en barrios, colonias y distritos claramente identificables y, también, porque la sociedad y el gobierno tienden a no atender las necesidades socioespaciales de estos sectores tradicionales y de baja renta, porque los escasos recursos públicos se dirigen a elevar la competitividad urbana como base para atraer más recursos e inversiones al conjunto de sectores “modernos”.

El papel del gobierno local resulta entonces central. Los gobiernos locales deben comprometerse con el desarrollo integrado, bajo el principio de que una ciudad menos desigual y fracturada es más productiva y más competitiva y, especialmente, menos injusta socialmente.

¿Cómo compensar las acciones de los gobiernos orientadas, por una parte, a otorgar facilidades a las inversiones “modernas” y, por la otra, a la promoción de la economía globalizada, con las necesidades de los sectores que siendo mayoritarios, han sido relegados de las oportunidades del desarrollo? Es esta la pregunta central para un gobierno local que debe orientarse a alcanzar el liderazgo en la promoción del desarrollo integrado por encima de sólo proveer servicios básicos urbanos.

Transformación del conocimiento, la educación y las telecomunicaciones

Las actividades económicas y sociales modernas y de mayor productividad se asocian con el desarrollo del conocimiento humanístico, científico y tecnológico porque es su fuente primordial de avance y transformación.

Estas actividades se localizan en las grandes ciudades porque en éstas se concentran las instituciones de educación e investigación; de igual forma, porque son los nodos de comunicación, especialmente telecomunicaciones, con el resto del territorio nacional e internacional.

La metrópoli, como sede del conocimiento y de la información, y como emisora y receptora de las comunicaciones, adquiere el papel más importante en los procesos de acumulación económica y de desarrollo social y cultural de una nación, al grado de que muchas metrópolis tienen mayor importancia económico-política que el resto del territorio nacional. Los gobiernos locales de las grandes aglomeraciones adquieren responsabilidades fundamentales en la promoción y desarrollo del conocimiento, la información y las comunicaciones.

Conforme avanzan en las grandes ciudades los programas de desarrollo de la educación y de la investigación académica, los de vincula-

ción del conocimiento con la producción y con el desarrollo social, los de crecimiento de los medios y sistemas de información y de difusión de esta de manera más abierta, transparente y plural, más rápido se acercan éstas a ser parte de las redes infoglobales.

Sin embargo, sin una transformación de la educación, sin la democratización y pluralización de las telecomunicaciones, no hay posibilidad alguna de democracia y gobernanza urbana y, por ello, de desarrollo.

Desde el gobierno local no basta promover el desarrollo del conocimiento y la comunicación entre los actores sociales; desde dentro, la aportación y manejo de información pertinente y de calidad y la oferta de conocimiento sobre la “cosa pública” que es legitimado por los actores sociales, es la fuente de las buenas decisiones y del avance democrático. Por ello, el desarrollo de nuevas estructuras institucionales para el desarrollo de sistemas de información, como los observatorios, debe ser cuidadosamente considerado en las políticas públicas.

Las nuevas formas de la política

En la mayor parte de las grandes ciudades, el gobierno local no tiene ni los recursos ni la capacidad política y de gestión para resolver todas las necesidades de su comunidad. Una explicación importante acerca del deterioro de las grandes metrópolis en el mundo subdesarrollado es que sus gobiernos no se han desarrollado a la par que las condiciones de la economía, el conocimiento y las comunicaciones. Por ello se aprecian ciudades que amplían sus capacidades para vincularse con los mercados globales y, sin embargo, sus gobiernos no logran atender todos los problemas y necesidades que la metropolización implica.

Contrario sensu, los gobiernos locales que han entendido sus limitaciones y que han creado nuevas condiciones y espacios participativos para decidir sobre los asuntos públicos, avanzan de manera paralela a la economía y sociedad metropolitanas. Las condiciones principales

que ubican a estas últimas en el campo de las ciudades globales y a las otras en el de las megaciudades, son variadas; las más importantes son:

- La reducción sistemática de la desigualdad económica y la pobreza dentro de la ciudad.
- La elevación sistemática del nivel académico de la población.
- El desarrollo y modernización de los nodos de comunicaciones y transportes (desde las telecomunicaciones hasta la movilidad de las personas dentro de la ciudad (trenes y sistemas BRT) y con el exterior (aeropuertos).
- La reducción de la inseguridad ciudadana y comunitaria.
- El cumplimiento de un proyecto urbanístico de largo plazo y que es compartido por la sociedad y la persistencia de disciplina en el crecimiento y ordenamiento territorial y ambiental.

Un ingrediente principal para avanzar o no desde el gobierno local en estas materias, es la concepción de la política y la administración pública que ejercen las autoridades, que en estricto sentido se ubica en dos grandes tendencias: la que pretende recuperar el carácter y la naturaleza pública de la administración gubernamental y la que se orienta a recuperar las capacidades administrativas del gobierno; gobierno frente a gerencia.

La primera, pretende recuperar el carácter público del gobierno que no es otra cosa que un verdadero servicio civil a favor de la comunidad, con transparencia, honestidad, pluralidad y la exigencia de que los ciudadanos y sus organizaciones sean parte deliberante de la cosa pública. Por su parte, la segunda, pone el acento en los procesos administrativos, la eficiencia y eficacia del gobierno y la calidad de los servicios, de manera que la acción conjunta con la ciudadanía permita generar valor agregado a los activos comunitarios.

En buena parte del mundo urbano y particularmente en las grandes metrópolis de América Latina, conforme se agotó el modelo desarrollista y se enfrentó el colapso fiscal, político y administrativo de

formato autoritario, las sociedades se movieron hacia el otro extremo y se asumieron posiciones pesimistas sobre las capacidades del gobierno al grado que predominó la apreciación que buena parte de las tareas del gobierno podían ser mejor resueltas por agentes extragubernamentales, como los mercados y las organizaciones de la sociedad (Aguilar, 2006: 35). Por ello, se llegó a afirmar (p. 36) que la mejor administración pública era la menor administración y que la mejor política pública era la política de los negocios.

Este modelo es resultado de las transformaciones de la política mundial; desde el final de la década de 1970, se impuso en el mundo occidental el modelo económico que privilegia al mercado y restringe la acción del Estado; posteriormente, a partir del fin de la de 1980, se extingue la “guerra fría” y se intenta imponer a nivel global un nuevo modelo político unipolar fundado en el *american way of life*.

Una característica de esta forma “neoliberal” de hacer política, ha sido la irrupción de los actores de la economía globalizada, especialmente los empresarios y las organizaciones empresariales, en el control y orientación de las políticas públicas, si no es que en el gobierno directamente, con la consecuente transformación de las bases conceptuales de la política pública:

- Más libertad de acción de los agentes privados en la economía y menos restricciones y normas gubernamentales para su operación.
- Criterios de planificación gubernamental basados en los esquemas “estratégicos” de las empresas privadas.
- Mayor participación de los actores sociales en la “cosa pública”, primordialmente los miembros del llamado sector privado.
- Privatización de empresas y organismos estatales y reducción sistemática del tamaño y papel del Estado en múltiples materias.
- Traslado al mercado y a las organizaciones sociales de funciones tradicionalmente públicas, ante la supuesta falta de recursos fiscales para su desarrollo: vialidades, sistemas de transporte urbano,

manejo de residuos sólidos, sistemas de agua y alcantarillado; una parte de la seguridad pública, entre otras.

- Transformación del ciudadano en “cliente”, “usuario” y “consumidor” del gobierno y, con ello, la incorporación de sus necesidades y aspiraciones para decidir los rumbos de la acción pública.

Ocurre de la misma forma con los enfoques de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial. Como avanza y se asienta el modelo neoliberal en la política pública, la definición de “las reglas del juego”; es decir, la planificación como acuerdo sociopolítico para resolver los problemas de la comunidad y para poner en valor los recursos y aprovecharlos a partir de un proyecto compartido y legitimado, tiende a desdibujarse, dejando en manos de las fuerzas del mercado las decisiones de distribución de las inversiones y acciones de desarrollo local, entre los sectores de la economía y la sociedad y entre los territorios.

El resultado en la mayor parte de los países de América Latina ha sido, por una parte, el crecimiento muy acelerado de los espacios de la modernidad y la globalización, especialmente en las grandes ciudades y, contradictoriamente, la persistencia y el agudizamiento de la desigualdad socioespacial, confirmando la tendencia a la fragmentación de los territorios.

Desde la política —la de los políticos y la de los empresarios—, la búsqueda de nuevas formas de planificación que recuperen la responsabilidad del estado de orientar, ordenar, conducir, facilitar y controlar los procesos sociales y espaciales, ante la crisis de gobernabilidad que enfrentan las ciudades, es una necesidad sentida que empieza a generar algunos resultados. Ya sea el Estatuto da Cidade de Brasil o la Ley 388 de Colombia o el surgimiento de un conjunto de Institutos Municipales de Planeación con enfoque participativo e integral en México, son evidencias de un cierto fracaso de la política “de empresarios para empresarios” (Fox, 2000).

Si bien existen principios del mundo empresarial que pudieran aplicarse al dominio del gobierno, siguiendo a Harvey (1992), no es posible

sólo trasladarlos de un dominio al otro, sin haber antes especificado las reglas de traslado. Al predominar en estos traslados, procesos un tanto mecánicos y acrílicos, se han tenido, entre otras consecuencias, la tendencia a convertir en clientes y consumidores a quienes son ciudadanos. ¿Cómo se resuelve la exigencia de pago a precios internacionales de mercado de los servicios urbanos básicos, a una población a la que el precio de su única mercancía: la mano de obra, se le controla, ya sea por la vía de acuerdos políticos cupulares (por ejemplo, México), o por medio de estrategias de mercado (resto de países de América Latina)?

¿Cómo se resuelve la contradicción de gobiernos locales que pretenden mantener posturas verticalistas y autoritarias, como producto de la historia reciente de sus naciones, cuando carecen de recursos, fuerza política y legitimidad para gobernar?

¿Cómo se sostiene un modelo mercantil de política pública, cuando buena parte de la sociedad está excluida de los beneficios del mercado y cuando éste tiende a generar una ciudad fragmentada desde lo social y lo espacial?

Para enfrentar estas cuestiones, se requiere de la concertación con los actores sociales para definir y comprometer un proyecto de ciudad para el largo plazo. Y esto significa reconocer a los ciudadanos como entes políticos con capacidad de organización y decisión sobre los fenómenos y problemas que les aquejan, y también reconocer que la autoridad local se debe preparar para la gobernanza democrática, lo que implica:

- Tener la sensibilidad política para recuperar el enfoque público y comunitario de la política.
- Tener el conocimiento de los procesos socioespaciales y sobre las capacidades sociales para desarrollar nuevos caminos e instrumentos de planeación y gestión de políticas públicas.
- Tener las herramientas (información, instrumentos) para enfrentar la complejidad de los fenómenos socioespaciales y desarrollar las capacidades de gestión social.

- Hacer de la práctica democrática y la gestión concertada el día a día, lo que significa dejar atrás, poco a poco, el modelo político vertical y autoritario y de muy baja participación efectiva de los actores sociales en las decisiones de políticas públicas.

Las expectativas sociales

Una consecuencia lógica de un modelo político y social fundado en el mercado como motor y guía de las decisiones públicas, que fomenta y apoya la economía moderna y globalizada y que sostiene buena parte de su aparato en los procesos de publicidad e información en los medios de comunicación de masas, es la tendencia a construir expectativas en la población sobre sus posibilidades de tener lo que los políticos y los gobiernos prometen y lo que los mercados ofrecen.

Si la lógica del desarrollo se sostiene en dos pilares: el mercado moderno y global y la comunicación en tiempo real, la población se encuentra atrapada en un mundo de expectativas.

¿Qué pasa cuando los ciudadanos menos favorecidos encuentran que su nivel de vida y su capacidad de compra se reducen? ¿Qué pasa cuando el conflicto, por el espacio, por los recursos, se ubica en el centro de las relaciones sociales? ¿Y cuando los medios de comunicación, la política y el mercado, han creado expectativas sociales que no se cumplen?

Lo que ocurre es que tiende a dispararse la inconformidad social como resultado de la persistencia de la desigualdad y la pobreza, especialmente dentro de las ciudades. Éstas, se han convertido en un grave riesgo para la democracia y la participación social en América Latina. Por ello crece la “participación” violenta en las ciudades y se amplían las brechas entre los modelos políticos dominantes y los que generan las redes y organizaciones sociales contestatarias.

Los cambios territoriales y ambientales

Las profundas transformaciones reseñadas en la economía, el conocimiento, la comunicación, la política y las expectativas sociales, tienen que materializarse en el territorio y el ambiente de una manera peculiar, dando pie a una transformación más: el patrón de ocupación territorial y el consumo ambiental.

Como producto de la diversidad de posibilidades que tienen las empresas para instalarse (y desinstalarse) en casi cualquier país y ciudad, y como resultado de la reducción de barreras entre naciones, la movilidad física de la población y las inversiones ha alcanzado cifras y dinámicas no conocidas en el pasado.

El mundo enfrenta el siglo *xxi* como el de las migraciones. Millones de personas buscan oportunidades de desarrollo en otras latitudes, proceso fomentado de manera poderosa por las economías dominantes, sus gobiernos y sus medios de comunicación. El resultado es, por una parte, que las corrientes migratorias se están redirigiendo en muchas regiones del mundo hacia los mercados más dinámicos, ahí donde se crean los empleos o, cuando menos, están dejando las naciones más atrasadas y emproblemadas políticamente; por la otra, que los volúmenes de emigrantes son muy numerosos y la velocidad de emigración es muy alta,² dando pie a actitudes contraglobales en muchas naciones, en las que destacan Estados Unidos y diversos países europeos.

En cuestiones de territorio, la movilidad de población en el mundo impacta los patrones de ocupación del territorio, especialmente en las

² Un ejemplo paradigmático es México, que ha “exportado” del orden de medio millón de mexicanos a Estados Unidos por año a partir de 2000 y que en 2008, las remesas de dinero que envían los migrantes a sus familias en México rebasaran los 25 mil millones de dólares, conformándose en la segunda fuente de divisas del país, sólo después del petróleo. Otros ejemplos relevantes como la emigración norafricana a Europa (especialmente España), derivada de las pésimas condiciones socioeconómicas y políticas, ponen en aprietos al modelo global, que cada vez reconoce con más apremio la necesidad de facilitar el flujo de dinero entre países y, contradictoriamente, restringir el flujo de personas entre naciones.

grandes ciudades, creando nuevos espacios y nuevas formas de cultura urbana; al tiempo, reproduciendo actitudes políticas de rechazo por la inconsistencia de las sociedades más desarrolladas que, por un lado, requieren de trabajadores de otras latitudes y, por el otro, cultural y socialmente los rechaza, permitiendo el resurgimiento de manifestaciones fascistas en Europa y Estados Unidos, principalmente.³

Un segundo impacto de los procesos de globalización de los mercados y los flujos de toda naturaleza, es la urbanización, especialmente en países de desarrollo relativo o subdesarrollo. La urbanización avanza aceleradamente y la población y las actividades productivas y sociales tienden a aglomerarse en grandes regiones urbanizadas, porque en éstas se dan las condiciones –externalidades y economías de aglomeración– para atraer los recursos y las inversiones del exterior.

Por ello, la Red de Ciudades Globales es cada día más extensa e incluye más sectores y actividades. También destaca la competencia entre ciudades por ofrecer mejores condiciones para que empresas y ciudadanos eleven su productividad y calidad de vida.

Las que tienden a ganar son aquellas que cuentan con un proyecto o una visión para el largo plazo, y que lo están construyendo desde sus espacios locales con el concurso de sus ciudadanos; las que tienden a perder, son aquellas que persisten en el desorden, la desigualdad, la baja movilidad y la insustentabilidad. Las evidencias indican⁴ que una

³ Las reacciones en España ante la presencia creciente de población sahariana o latinoamericana, hace recordar los peores momentos del fascismo franquista; igualmente, las reacciones en Estados Unidos, del gobierno federal y los estatales, así como de la sociedad, que se traduce en muros, grupos caza-migrantes y otras aberraciones o la creación de guetos en la periferia de París y otras ciudades europeas para la población emigrada de Asia y África, son evidencias de los profundos cambios que la globalización está teniendo en los territorios.

⁴ Experiencias exitosas en diversas regiones del mundo, apuntan a esfuerzos basados en gobiernos locales fuertes, democráticos y con proyectos claros, donde la participación ciudadana es un valor real porque aporta corresponsablemente, no sólo recursos, sino capacidades para decidir y realizar proyectos de interés comunitario. Las visiones de largo plazo y su cumplimiento independiente de partidos políticos son evidencia de los caminos a recorrer para las ciudades que aún no logran definir concensuadamente un

responsabilidad fundamental en estos procesos recae en los gobiernos locales, que se convierten en los actores principales del desarrollo.

Se debe destacar que, como avanza la urbanización, igualmente la concentración de población y actividades en grandes regiones metropolitanas, implicando nuevos problemas que involucran directamente a sus gobiernos locales. Es el caso de la coordinación metropolitana, ya que el gobierno y la administración de las regiones metropolitanas exigen una clara coordinación entre autoridades locales (frecuentemente de diferentes partidos políticos).

Finalmente, el incremento de la producción en todos los sectores de la economía, las crecientes capacidades para distribuir bienes y servicios y para ubicar en cualquier país y ciudad las fuentes de producción, de acuerdo con cálculos de mercado en las empresas transnacionales, ha tenido como efecto un consumo acelerado en los recursos naturales y la exacerbación de los problemas ambientales en el mundo.

En muchos países, especialmente los menos desarrollados, los recursos se están agotando y el ambiente se está deteriorando a niveles de conflicto, porque no sólo carecen de reglas adecuadas para la protección ambiental, sino que tienden a flexibilizarlas para que las inversiones internacionales se instalen en sus territorios, al margen de los impactos ambientales que significan.⁵

proyecto. Ya sea Barcelona, Curitiba, Porto Alegre, Portland, Bogotá, Medellín, entre otras muchas, la característica es que la autoridad local cuenta con la fuerza política y el respaldo ciudadano para diseñar y ejecutar un proyecto integrado en el largo plazo.

⁵ Ejemplos sobran. Una parte importante de los desarrollos turísticos con capitales internacionales se están orientando a las playas y costas del mundo tropical, donde el riesgo de destrucción de manglares y la primera duna de las costas se está convirtiendo en realidad. El incremento de impactos negativos por huracanes u otros desastres “naturales” es una evidencia de los cambios ambientales producto de las presiones económicas globales. De igual manera ocurre con procesos industriales “sucios” que, no siendo aceptados en sociedades desarrolladas, se trasladan a los países donde con tal de incrementar la inversión extranjera (y la local) se flexibilizan las normas ambientales.

NUEVOS PRINCIPIOS PARA EL GOBIERNO DE LOS TERRITORIOS

Ante los profundos cambios que están ocurriendo a nivel mundial y que afectan directamente las comunidades locales, se impone una reflexión sobre las bases conceptuales que soportan a los gobiernos locales. Los cambios en la economía y en la forma de hacer negocios avanzan de manera muy dinámica; igualmente, las transformaciones en las ciudades son muy apreciables y, sin embargo, buena parte de las ideas que sostienen las políticas públicas y la administración pública son lentamente cuestionadas y, peor aún, transformadas, porque los actores de la *realpolitik* siguen concentrados apenas en la versión electoral de la democracia y no en sus contenidos esenciales.

La gobernanza como modelo sociopolítico

Gobernar es orientar y conducir las acciones de la colectividad; para ello se requiere de la acción pública entendida no sólo como la acción del gobierno, sino también la de la sociedad en un sentido de complemento, en el que un actor es interdependiente del otro. Esto es así, porque hoy el Estado ha perdido su carácter monolítico, tiende a fragmentarse en agencias y organismos diversos, en racionalidades parciales, en intereses y perspectivas en ocasiones encontradas; igualmente, la sociedad civil no sólo se fragmenta por razones de clase social, sino que se bifurca en intereses, se diferencia, se pluraliza cada vez más, en ocasiones se atomiza en una gran diversidad de preferencias, de grupos, de necesidades y de convicciones (Cabrero, 2005: 19). El resultado es que la acción pública se debe construir colectivamente y no sólo como producto del Estado.

Entender y aplicar esto resulta central cuando se quiere construir un modelo de administración pública que tenga como ingredientes fundamentales la participación organizada y corresponsable de la sociedad para construir, con el gobierno, un modelo más adecuado a las circunstancias de la modernidad; que atienda las contradicciones so-

cioespaciales y las limitaciones estructurales del Estado como gran hacedor de la acción pública y que eleve sustancialmente la calidad y los resultados de la acción pública y del ejercicio de los recursos fiscales.

En este sentido, la gobernanza como modelo sociopolítico se caracteriza porque pone en valor los recursos y las capacidades locales de un territorio. La idea es que el gobierno democrático debe acreditar más que sólo el adecuado conteo de votos; debe ser un agente capaz de dirigir, orientar, conducir los destinos de una comunidad y hacer bien las cosas; es decir, gobernar bien y ofrecer resultados apreciables que resuelvan los problemas socioespaciales.

*La política que va más allá de la administración pública
y los partidos políticos*

El debate sobre la administración pública tiende a poner el acento en las dos grandes orientaciones reseñadas antes: el rescate de lo público o el énfasis en la administración-gerencia. Lo que está claro es que ambas perspectivas ponen el acento en la participación del ciudadano en las deliberaciones de las cuestiones que conciernen a la administración pública y al gobierno.

Con ello, se reconoce que hacer política no es un asunto de políticos profesionales solamente y no se restringe a los espacios tradicionalmente consagrados para ello; el gobierno y los partidos políticos.

Hoy, como producto de las transformaciones en todas las esferas de la vida social, especialmente la irrupción del conocimiento y las comunicaciones como palancas del poder y del desarrollo, todas las tribunas y todos los espacios permiten “hacer política”.

Por ello, la política está también en la sociedad y en sus organizaciones. Los ejemplos más representativos ocurren en las tribunas de la academia, en las organizaciones sociales comprometidas con asuntos de la sociedad (ambientalistas, filántropos) y en la gestión de proyectos y acciones comunitarias, que mezclan visiones de *advocacy planning* y

advocacy action, con gestión más instrumental de proyectos y acciones de interés social.

La idea es que la administración pública no puede reducirse más a sólo el conjunto de organizaciones, agencias, instrumentos y recursos que maneja el gobierno, que deja fuera a las organizaciones sociales y los ciudadanos de la posibilidad de incidir en las decisiones y orientaciones que tienen que ver con la provisión de bienes y servicios públicos, con la planificación de la economía y el territorio e incluso convertirse, mediante organizaciones tanto sociales como privadas, en actores de la administración pública con efectos reales en las decisiones públicas.

La democracia representativa y participativa como principio consubstancial de la gobernanza

Si en efecto se reconoce que las nuevas tendencias de la administración pública moderna claramente apuntan a la participación de la sociedad y a las posibilidades de asociación público-privada y público-social para enfrentar las múltiples carencias de la sociedad, los procesos democráticos requieren necesariamente extenderse a la búsqueda desde la política de nuevos caminos para la atención de las necesidades sociales fundamentales: seguridad, empleo digno y bien remunerado, elevación de la calidad de vida, acceso universal a la educación, la alimentación, la salud, la vivienda, respeto a las condiciones del entorno ambiental, cuando los modelos vigentes sólo han profundizado las contradicciones sociales y exacerbado la fragmentación socioespacial.

Implica que la democracia debe convertirse en fuente de creación de ciudadanía; debe ofrecer herramientas para que exista corresponsabilidad entre actores sociales cuando se trata de desarrollar acciones o proyectos e interés comunitario; debe permitir y promover la gestión compartida, entre sociedad y gobierno y entre actores sociales, de proyectos y acciones de atención a las necesidades sociales.

En síntesis, debe otorgar legitimidad política, especialmente a las acciones del gobierno, lo que implica revalorizar la política creando nuevas formas de relación gobierno-sociedad, en las que el buen gobierno y la entrega de resultados tangibles, medibles y pertinentes a las necesidades sociales, por una parte, y la participación corresponsable y asociada de los ciudadanos y sus organizaciones en las decisiones de la administración pública, por la otra, conforman dos ingredientes fundamentales que ya no pueden ser soslayados.

La urbanización como proyecto

El año 2007 fue declarado por ONU-Habitat el momento en que la población mundial mayoritariamente se convierte en urbana porque más de la mitad se asientan en ciudades.

Resulta claro que el gobierno y la administración pública actual son diseñados desde y para la ciudad, aunque lamentablemente persisten en la mayor parte de los países de bajo desarrollo relativo masas de habitantes en el medio rural, prácticamente al margen de las oportunidades que ofrece la acción de gobierno y la aplicación de los recursos públicos.

La tendencia es entonces a crecientes procesos de aglomeración de la población en ciudades y particularmente en grandes regiones urbanizadas, integradas por conjuntos de jurisdicciones político-administrativas de orden local y policéntricas, cuyos gobiernos deberán crear nuevas condiciones para acordar visiones integradas y de largo plazo para cada “pedazo de territorio” cuyo conjunto sea una verdadera visión de totalidad.

Enfrentamos entonces un proceso de urbanización acelerado e irreversible, que permite saber que en el futuro próximo la mayor parte de los habitantes serán ciudadanos en el sentido territorial del término; también, que como resultado de la lentitud de gobiernos y administración pública para adaptarse a la realidad socioespacial, existirán múltiples problemas para gobernar y administrar esos grandes conglo-

merados, especialmente si persisten visiones de política partidistas y de gobiernos verticalistas y autoritarios.

¿Cómo hacer del proceso de urbanización un proyecto consciente y conducido por la sociedad y su gobierno? ¿Cómo reducir la incertidumbre que provoca una urbanización incontrolada e inconsciente de la que el gobierno es un actor social poco responsable y eficaz, especialmente en el ámbito local? Pareciera ser que el camino más claro es hacer de la ciudad el soporte territorial de la gobernanza; en otras palabras, aprovechar la densidad de las relaciones sociales y la necesidad de actuar en concierto sociedad y gobierno para que las decisiones de la administración pública se conduzcan bajo principios de gobernanza democrática organizada desde los territorios.

Implica reconocer a la participación social como un valor y un medio para una mejor ciudad y para un proyecto de desarrollo local. Se fundamenta en la búsqueda de cohesión socioespacial que es pertenencia, tolerancia, reconocimiento a las diferencias, búsqueda de nuevo conocimiento, acuerdo de objetivos comunes.

De igual modo se fundamenta en la revisión y modernización de las estructuras, instrumentos y procesos públicos del gobierno, para reconstruirlos de manera que la asociación pública-social y pública-privada sea realmente un modelo participativo que tenga como principio la atención de las necesidades de la comunidad y su territorio.

El gobierno local es clave para la gobernanza democrática

Cuando las presiones que enfrentan las grandes ciudades provienen de la necesidad de involucrar a sus economías y su sociedad en procesos globales y de concentrar sus apoyos a las actividades urbanas más modernas, existe la tendencia a prestar menor atención a los problemas de la población local, especialmente la de menor ingreso.

Sin embargo, es precisamente el gobierno local el más apto para determinar qué, cuándo y cómo involucrar a las ciudades en procesos globales, porque tiene la mayor proximidad socioespacial con los ac-

tores sociales de la ciudad y porque ningún fenómeno del desarrollo local le es ajeno.

Por ello, es necesario preparar a las autoridades locales para que, además de la gestión de sus responsabilidades tradicionales relacionadas con la provisión de los servicios públicos, la planeación territorial y la seguridad pública, asuman los retos que derivan de la sociedad globalizada, lo que implica necesariamente crear las condiciones para un desarrollo participativo, integrado y con visión de largo plazo.

El enfoque participativo la obliga a propiciar la gestión relacional con todos los actores sociales para alcanzar compromisos de desarrollo local para la acción. Implica construir desde la política un liderazgo capaz de organizar a los actores sociales para actuar; repartir roles y responsabilidades de manera concertada y no tanto dirigir las acciones y proyectos de la sociedad, concertar los contenidos en las materias, sectores y áreas del territorio; es decir, el qué, e igualmente, el cuándo y con qué de las grandes decisiones para el desarrollo. En síntesis, debe promover la organización y la gestión compartida con los actores sociales como base del progreso, lo que implica desarrollar el sentido de comunidad, ganarse la legitimidad política a partir de un “buen gobierno”, promover y apoyar el desarrollo del conocimiento y la educación para elevar la calidad del capital humano.

El enfoque integrado del desarrollo obliga a las autoridades locales a buscar procesos de planificación que en un solo esfuerzo integren las políticas, estrategias y proyectos de desarrollo socioeconómico, con las visiones territoriales y ambientales del desarrollo. El significado de este enfoque es que la ciudad-metrópoli se asume como una totalidad y por ello, el enfoque territorial-ambiental del desarrollo se convierte en el hilo conductor del proceso de planeación, haciendo que los sectores de la economía y del desarrollo social reconozcan las necesidades territoriales como la guía de sus procesos de planificación (dentro y fuera del gobierno).

El enfoque de largo plazo reconoce de entrada que ningún problema ni fenómeno del desarrollo local en las ciudades-metrópolis se

resuelve en una administración gubernamental, y que es fundamental alcanzar acuerdos con la sociedad sobre el desarrollo local y garantizar que se tendrán los instrumentos para que la visión de largo plazo se empiece a ejecutar ya, haciendo de la continuidad en la ejecución de programas y proyectos un compromiso formal.

Un último elemento que involucra a los gobiernos locales es la coordinación entre ellos para atender las necesidades de las conurbaciones y metrópolis. Un propósito para avanzar en la gobernanza desde los territorios es la coordinación metropolitana obligatoria; es decir, cada gobierno municipal se incorpora a un proceso compartido de decisiones horizontales e igualitarias en la que todos ellos deben ganar para aportar y ceder. Es claro que si funciona un proyecto para la totalidad metropolitana, sus partes (municipios) funcionarán mejor.

Estructuras institucionales para la gobernanza democrática

Buena parte de las preocupaciones sobre administración pública que involucren la participación social en las políticas públicas y las ideas de gobernanza democrática desde los territorios, se dirigen a cuestionar si las estructuras institucionales vigentes son adecuadas para nuevos propósitos, nuevas gestiones y nuevos actores.

¿Son las estructuras institucionales que conforman los gobiernos locales en grandes ciudades, suficientes y adecuadas para que la planeación y gestión del desarrollo sea participativa, integrada y de largo plazo? La respuesta es que en general no, porque no fueron creadas para un gobierno más horizontal, deliberativo y orientado a resultados, que son exigencias de la gobernanza. Tampoco fueron construidas para coordinar las políticas públicas a partir de los territorios, predominando el enfoque sectorial.

La consecuencia es que la legislación y normatividad, las agencias gubernamentales y los instrumentos de planeación-programación de las políticas públicas, requieren ser transformadas, para convertirse en verdaderas herramientas de planeación integral y de largo plazo del

desarrollo y de gestión-acción con la participación de los actores sociales. Destaca, en este sentido, valorar la conveniencia de crear nuevas estructuras institucionales, a saber:

- Institutos de planeación. En sustitución de las tradicionales estructuras centralizadas del gobierno, organizaciones tipo instituto (agencias, corporaciones o similares) pretenden tener una organización participativa, de manera que las deliberaciones con los representantes sociales, moderen y orienten las políticas públicas para que, por una parte, atiendan las necesidades de la sociedad de manera más efectiva y, por la otra, permitan crear visiones más integradas y de largo plazo sobre el desarrollo local, cuya garantía de planificación y realización es más probable que se logre por parte de los representantes sociales, que de los servidores públicos de cada administración de gobierno. Destaca en este modelo la conveniencia de asumir un modelo de “planeación estratégica” entendida como la que se fundamenta en conocimiento estructural socioespacial (diagnóstico permanente y actualizado) de la realidad a planificar. Se concentra en lo importante (lo que impacta al resto) y es causa de los problemas socioespaciales. Se dirige a la gestión-acción de lo acordado y a la ejecución de estrategias compartidas y asumidas entre el gobierno y la sociedad. Es promotora de objetivos y proyectos antes que estructuras administrativas. Es impulsora de la cohesión social como propósito y no como producto. Se orienta al compromiso sociopolítico entre actores sociales y gobierno y no a la acción aislada y vertical de la autoridad.
- Observatorios urbanos locales. Gobernar más cerca de la sociedad, buscando acuerdos de corresponsabilidad para resolver los problemas sociales y territoriales-ambientales desde el gobierno local, exige nuevos niveles de información y sobre todo de seguimiento y evaluación de la acción pública, como mecanismos de legitimación de las relaciones, asociaciones y acuerdos público-sociales y público-privados. Por ello, es necesario construir sistemas de in-

formación de base geográfica y de indicadores para planificar con más certeza y para dar seguimiento a los procesos socioespaciales y a las políticas públicas. La organización y operación de estos sistemas, al igual que los de planeación-gestión, deben fundarse en un balance entre servidores públicos y representantes sociales en la conducción de un observatorio, en la medida que es más probable que una sociedad comprometida con una estructura de esta naturaleza luche por su preservación y desarrollo que una administración pública que cambia de titulares frecuentemente.

- **Consejos de desarrollo urbano.** De igual manera como se requieren estructuras participativas y corresponsables para crear las visiones de planificación para el largo plazo y para contar con los instrumentos de información fundamentales para tomar decisiones compartidas y legitimadas, es necesario construir estructuras permanentes para la deliberación y consulta a la ciudadanía de lo relativo a las políticas públicas y la acción de gobierno especialmente en el ámbito local. Debieran evolucionar a crear condiciones para la gestión-acción de programas y proyectos de desarrollo local y para decidir compartidamente con la ciudadanía, en aquellas materias en que ésta requiere ser involucrada de manera intensa.
- **Presupuesto participativo.** Una de las carencias más sentidas en la administración pública local es la falta de recursos financieros para el desarrollo de las infraestructuras y equipamientos que requiere una ciudad. Más allá del simple cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de la ciudadanía, existe la necesidad de garantizar tasas elevadas de recaudación. Si bien existen diversos instrumentos para avanzar en esta dirección, destaca desde una perspectiva de gobernanza democrática desde los territorios, la gestión con la ciudadanía para hacer del recurso aportado por ésta un instrumento de solución de las necesidades locales. Para ello, las particiones territoriales y los grupos o sectores sociales aportan por la vía fiscal (impuestos a la propiedad principalmente) y participan de las decisiones de inversión pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis. *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE, 2006.
- Cabrero, Enrique. *Acción pública y desarrollo local*. México: FCE, 2005.
- Fox, Vicente. “Discurso de toma de posesión de la presidencia de la república mexicana”. México, 1º de noviembre de 2000.
- Harvey, David. *Social Justice, Postmodernism and the City*. Estados Unidos: International Journal of Urban and Regional Research, 1992.
- Santos, Milton. *Metrópolis corporativa fracturada: o caso de São Paulo*. São Paulo: Novel Secretaría de Estado de Cultura, 1990.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA
“DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD”

José Guillermo Vallarta Plata
*Instituto de Administración Pública
de Jalisco y sus Municipios*

DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

¿Cuáles son los elementos mínimos de un sistema sociopolítico que permiten calificar a su régimen como democrático? Al respecto, uno de los grandes sociólogos y politólogos de la época actual, Joan Pratz i Catalá, señala en una de sus obras que existen más de 520 sistemas democráticos en el mundo, así que se tratará de despejar conceptos.

La democracia es un ideal y a la vez es una realidad empírica; se deja de lado la importante reflexión y discusión sobre los ideales de la democracia. Se necesita un marco conceptual que permita reconocer la realidad de un gobierno democrático. Entramos necesariamente a la etapa de la transición histórica y de su evolución. Parto de esta manera de la base de que la democracia es cultura.

¿Cómo surge la cultura de la democracia en el mundo actual? En el mundo nuestro, el de la cultura occidental, existen estudios históricos y episodios que son fundamentales; la revolución americana es uno de ellos. Este sistema presenta instancias inéditas al mundo; el sistema Bicameral, la república federal; el concepto del control de la constitucionalidad, es decir, el control de la ley cuando ésta, o un acto de autoridad, van en contra de la constitución; el concepto de los derechos

humanos; son éstos elementos importantísimos que van a tener lugar precisamente en pleno siglo XVIII.

Después viene la revolución francesa, diez años después de la revolución americana; en ambas encontramos una enorme interrelación e interinfluencia: encontramos desarrollado el concepto de liberalismo, el régimen de partidos, el derecho a votar y ser votado, el concepto también de la república, la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano y la aportación de dos genios politólogos de la época moderna: Juan Jacobo Rousseau y el barón de Montesquieu, con *El contrato social* y *El espíritu de las leyes*. Es de esta forma como vamos consolidando nuestro proyecto democrático; pero Inglaterra también tiene un proyecto *sui generis*, aunque no tiene nada que ver con los anteriores; es un proyecto que duró 500 años en su evolución, desde la época de la invasión de los barones normandos, con Guillermo de Normandía, quien aspiró al trono de Inglaterra por la ley sálica y quien se sentía con derechos para llegar a Inglaterra como monarca. Éste, una vez que triunfa en la batalla de Hastings, creó una dinastía, la de los Normandos, comenzándose a conformar un nuevo reino, más sofisticado, con mayores conocimientos de organización, con un proyecto de nación más acabado y sobre todo con un concepto de juridicidad más acorde con el concepto del continente, y no con el de las viejas costumbres del reino. Así, en 1215, al rey Juan de Normandía, que la gente conocía como “Juan sin tierra”, le es arrancado por los barones normandos la primera constitución escrita de los tiempos modernos, una constitución que ya habla de los derechos del hombre, que ya habla del debido proceso de ley, de ser juzgado por la gente y los pares del lugar, de respetar la propiedad, es decir, se encuentran ya los elementos básicos de una corresponsabilidad de respeto y derechos entre la sociedad y el Estado, en este caso la monarquía. Así, el pueblo inglés consolidará durante 500 años, desde la constitución inglesa de 1215 hasta el último momento de su última revolución —la gloriosa revolución de 1680—, los elementos más importantes del constitucionalismo inglés, entre otros el parlamento, la sujeción del monarca a la

ley o a las tradiciones constitucionales de Inglaterra —que no tiene una constitución escrita según el modelo occidental—, pero sobre todo el respeto a los derechos del hombre.

A partir de Inglaterra referiremos la evolución de los derechos humanos, otro impaz histórico que nos permite conocer la cultura de la democracia.

Desde el siglo XVIII hasta mediados del siglo XX no existe otro movimiento social, cultural e histórico más importante en el mundo que nos permita transformar nuestras democracias, las cuales se han consolidado fundamentalmente a raíz de la segunda guerra mundial. Los países surgen ya con toda la fuerza entre la primera y la segunda guerra mundial, pero es en esta última cuando se consolidarán las democracias actuales; no obstante, no hay un punto de referencia, un referente histórico que precise cómo construir las nuevas democracias con base en tal o cual proceso histórico. No es lo mismo lo sucedido en el siglo XVIII, cuando se toman como referentes obligados para la democracia los derechos humanos de primera generación; asimismo, no hay mayores referentes que Inglaterra, Francia y Estados Unidos. Entrando al siglo XX, después de la segunda guerra, es necesario construir nuevos esquemas de participación, entre ellos la evolución de los derechos humanos, un proceso cultural fundamental para la participación actual, es decir, la democracia participativa. Al respecto, me atrevería a decir que la cultura de los derechos humanos nos ha llevado al último proceso, sobre todo al más acabado que conocemos de la democracia del siglo XXI, la subjetivización, la cual implica que esos derechos públicos se hacen obligatorios y se consignan en las constituciones como derechos públicos subjetivos. Posteriormente ocurre un proceso más sublime: la internacionalización de los derechos del hombre; es decir, la creación de tribunales internacionales vinculantes que obligan a los países que se adhieren a ellos a que respeten los derechos humanos de última generación, propiciando que éstos evolucionen, se dinamicen y sean más sofisticados, por ejemplo el derecho al medio ambiente, el derecho a la ecología, el derecho al desarrollo sustentable que, como

decía el arquitecto Pablo Katz, es un concepto hasta este momento perdido, esto es, entra mucho en el campo de la metafísica; de hecho, al desarrollo sustentable lo podemos conceptuar como un desarrollo integral, ya que el medio ambiente, la ecología, el derecho a la ciudad, el crecimiento ordenado, todos estos elementos, le dan orden al desarrollo sustentable, es decir, para crear el desarrollo que se requiere o para el medio ambiente o para la ecología o para el transporte o para el desarrollo general de la vida en las metrópolis.

Pero, ¿quiénes tienen el conocimiento y la profundidad en la problemática social para orientar las políticas públicas y de participación ciudadana y finalmente entrar a lo que es la democracia participativa que es el modelo más acabado de la evolución de la democracia? Con esta interrogante desarrollamos este trabajo.

LA DEMOCRACIA COMO CULTURA

La política y las políticas públicas

Son entidades diferentes, aunque se influyen de manera recíproca. El idioma inglés recoge con claridad esta distinción entre *politics* y *policies*. Las políticas públicas son un factor común de la política y del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda para establecer políticas públicas sobre determinados temas o de influir en ellas.

Parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. Los gobiernos son instrumentos para llevar a cabo políticas públicas. En torno de éstas, es posible acotar las discusiones políticas, diferenciar problemas y soluciones de manera específica, precisar las diferencias, vincular los temas a soluciones más amplias o secuenciales, plantearse esfuerzos compartidos y participar de manera más específica.

Una política pública de excelencia corresponde a aquellas acciones y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática, los que se desarrollan por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, además de la previsión de sus resultados.

Las políticas públicas de excelencia incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública. Si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores o encuestólogos hacia al populismo inmediateista.

Desde un punto de vista analítico pueden distinguirse cuatro etapas en las políticas públicas, y en cada una de estas etapas existe una relación con la política: origen, diseño, gestión y evaluación.

La articulación de la política y las políticas públicas puede mejorarse en cada una de las etapas analíticas de estas últimas. Tal perfeccionamiento puede considerarse parte de la modernización del sistema político.

En algún momento de la dinámica de los temas públicos es posible la aceptación de una política, su rediseño o su extinción. Este momento requiere que coincidan la preocupación social, la existencia de una solución técnica y el apoyo político.

Un requisito del desarrollo es que los procesos políticos y sociales sean gobernables, esto es, que tengan un curso preestablecido para la articulación de propósitos y la resolución de conflictos; todos los conflictos, no sólo los que se refieran a la macroeconomía.

La gobernabilidad debe de ser integrada; debe de referirse al conjunto de los sistemas sociales y no sólo a la organización productiva.

La democracia es el sistema que favorece una gobernabilidad incluyente y estable, ya que por definición este sistema permite cambiar a los gobernantes sin crisis mayores.

LA ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA Y LAS POLÍTICAS

¿Cómo se puede pasar del mundo de las ideas a la acción pública?

Toda sociedad tiene un debate sobre sí misma. La riqueza de una sociedad se mide por su discusión pública, así como por su capacidad de transformarse a partir de ella. De ahí que la democracia debe educar a sus ciudadanos en su habilidad de plantearse públicamente.

Que los intereses particulares compitan y confluyan en la formación de las políticas públicas es la esencia de la democracia. Pero, como en todo juego, debe haber reglas comunes para quienes participan.

EL SISTEMA POLÍTICO Y LAS ELECCIONES

El sistema político no se familiariza bien todavía con esta nueva situación, en donde las políticas públicas han ido ocupando terreno antes privativo de marcos analíticos e ideológicos.

LA PARTICIPACIÓN NO ELECCIONARIA

La comunidad puede influir políticamente en la determinación de las políticas públicas por medio de los partidos y las elecciones.

De la sociedad civil no se puede esperar que los individuos formen grandes asociaciones voluntarias para impulsar temas de interés público, a menos de que existan condiciones especiales para ello.

Los acuerdos de concertación deben ser institucionalmente procesados, evitando reducir a las instituciones democráticas al papel de instancias de mera ratificación de lo acordado.

LA PARTICIPACIÓN

La participación de personas puede influir, tener presencia en la agenda pública, así como en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

- La participación es un modo privilegiado por medio del cual los ciudadanos y sus agrupaciones pueden hacer valer sus opiniones en el periodo que va de unas elecciones a otras.
- La participación representa un complemento indispensable de la burocratización de los actos gubernamentales, otorga mayor transparencia al sistema político y agiliza la consideración de los problemas sociales más relevantes.
- Es también un mecanismo por el cual la sociedad se reconoce a sí misma.
- Nos queda claro que un medio potente para lograr el incremento de la participación son los procesos de descentralización.

La organización y la capacitación son requisitos para la existencia de la participación de numerosos grupos sociales. Cuando la sociedad civil tiene fuertes rasgos tradicionales, incluyendo el autoritarismo, ello dificulta la ocupación de los espacios naturalmente llamados a la participación.

LOS DIVERSOS MECÁNIISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- a) La revocación del mandato
- b) El referéndum
- c) La consulta popular obligatoria en los cuerpos colegiados
- d) El plebiscito
- e) La transparencia
- f) La iniciativa popular de leyes
- g) Las audiencias públicas obligadas para los ejecutivos estatales
- h) Las sesiones abiertas de cabildo
- i) La impugnación de leyes inconstitucionales electorales por individuos
- j) El juicio político eficaz
- k) Las controversias constitucionales
- l) La restitución de la imagen pública por medio de la prensa

- m)* La posibilidad de impugnar violaciones de los derechos humanos
- n)* El desarrollo sustentable
- o)* La intensificación de la participación de los colectivos en los ayuntamientos
- p)* El acceso a la información

CONCLUSIONES

La democracia es una asignatura pendiente de nuestro tiempo. No es el diseño de procesos electorales limpios, sino el impulso de sociedades democráticas, lo que impide que el ejercicio de la política quede secuestrado por la escueta lucha del poder.

Los sistemas políticos difieren, sean superficial o de manera profunda. De allí que la política y las políticas públicas pueden no encontrarse, hacerlo parcialmente o de modo esporádico; esto es un hecho. La búsqueda de la política y las políticas públicas representa una modernización de la esfera pública; este es un juicio. Tal mejora requiere cambios en el sistema político y en el gobierno.

Los partidos, los grupos sociales y las personas, requieren interiorizar el análisis de los institutos de políticas públicas, ya sea que estén en el gobierno o en la oposición.

La reforma del Estado debe hacerse en torno de decisiones de políticas públicas.

Debe valorarse a los innovadores en política, a los nuevos ciudadanos que en el trabajo, la empresa, la familia, las asociaciones civiles o ciudadanas, la escuela, la ciencia, los partidos políticos, las instituciones públicas, sitúan sus intereses en el marco de una mejor sociedad y, para ello, desarrollan nuevos y mejores patrones de convivencia en sus respectivos ámbitos.

III PLANEACIÓN

PLANEAMIENTO Y PROYECTOS RELATIVOS AL GRAN PARÍS

Pablo Katz
Sociedad Francesa de Arquitectos

El crecimiento urbano y la emergencia acelerada, y en muchos casos espontánea de grandes conglomerados, ha introducido en los últimos años la cuestión de la articulación entre las escalas municipal, metropolitana y regional como una problemática territorial mayor.

En las grandes ciudades ciertas problemáticas y conflictos urbanos deben ser resueltos a la escala de la aglomeración, otras a la escala barrial o municipal, involucrando instituciones y actores múltiples en un proceso de planificación y de decisión cada vez más complejo.

Muchas de estas problemáticas son comunes a todas las grandes ciudades, y las experiencias de unas pueden ser útiles a otras.

La experiencia de la ciudad de París es presentada a continuación en esa perspectiva, pero somos conscientes que también existen especificidades locales y que no todo es extrapolable. En todo caso la experiencia de París no se desarrolla aquí como un modelo a seguir, idealizado, sino como una experiencia particular que, por la intensidad y vitalidad de la reflexión, a pesar de la complejidad del sistema institucional implicado, puede permitir relativizar ciertas dificultades u obstáculos encontrados por otras ciudades.

París concentra una población de 2 100 000 habitantes sobre un territorio de 105 km² dividido en 20 municipios (*arrondissements*).

Se trata de una población estabilizada, luego de años de una baja demográfica importante. Las familias son más pequeñas que el promedio nacional (1.87), con más poder adquisitivo, menos motorizadas (0.5 automóvil por familia), con una fuerte proporción (2/3) de inquilinos y una proporción baja de niños (18% de menos de 20 años).

Por otra parte corresponde agregar 1 600 000 empleos; 200 mil empleos han sido perdidos desde hace diez años. La tasa de desocupación es más elevada que la media nacional. Se constata una evolución hacia empleos terciarios de alto nivel, con perjuicio de la industria y de actividades manuales y artesanales.

París ha heredado un desequilibrio estructural entre los barrios del oeste y los barrios del este del territorio municipal. Mientras el oeste está constituido por un ejido urbano consolidado que recibe las clases medias y altas de la población y un excelente nivel de equipamientos y servicios, la mitad este de la ciudad concentraba las clases populares en un ejido marcado por la presencia de instalaciones industriales en gran parte deterioradas o desafectadas, y caracterizado por un patrimonio edilicio mediocre, heterogéneo, relativamente insalubre y carente de equipamientos y espacios verdes de proximidad.

La elección, por primera vez, del alcalde de París, por sufragio universal, en 1977, ha representado el punto de partida de una intervención masiva y global sobre la mitad oriental de la ciudad para, a través de un esfuerzo sostenido y coherente, tender al reequilibrio de la ciudad capital.

A pesar de pertenecer a partidos políticos diferentes, los gobiernos nacional y municipal han hecho converger los esfuerzos durante tres decenios, de tal manera que permiten el éxito de esta política urbana aplicándola sobre un territorio de 4 mil ha en el que residen 1 400 000 habitantes.

La mayoría de las inversiones públicas, de los grandes programas de equipamientos, las operaciones de recualificación y de desarrollo urbano, han sido localizadas al este de la ciudad:



- Creación de espacios públicos y espacios verdes: paseo lineal del viaducto de Reuilly, parque de la Villette, parque de Bercy;
- desarrollo de transportes en común: metro automático línea 14, nuevo Tramway;
- construcción de nuevos equipamientos públicos: Centro Pompidou, ópera Bastille, Palacio Polideportivo de París-Bercy, Ciudad de Ciencias y de la Industria, Ministerio de Finanzas, Biblioteca Nacional François Mitterrand;

- rehabilitación del parque habitacional y construcción de nuevas viviendas: renovación del barrio del Marais, Faubourg Saint Antoine;
- renovación de las actividades productivas, generadoras de empleos, compatibles con una localización urbana.

Sin embargo, a pesar de los avances realizados en materia de reequilibrio dentro de la ciudad, ha emergido progresivamente la convicción de que muchas de las disfunciones urbanas no pueden encontrar respuesta en París intramuros, sino que es necesario abordar la reflexión a la escala de la aglomeración (fiscalidad y redistribución, transportes públicos, vivienda social).

Si modificar la estructura de la ciudad ha necesitado una cooperación entre veinte municipios barriales, una alcaldía central, la Región Île-de-France y el Estado Nacional; desarrollar políticas coherentes e integradoras a la escala de la aglomeración implica niveles de complejidad muy superiores.

En efecto, la Región Île-de-France representa una población de 12 millones de habitantes y está compuesta por ocho departamentos y 1 280 municipios.

En lo que concierne la aglomeración, ésta padece cruelmente la ausencia de una autoridad política o planificadora. En cuanto al papel del estado, su presencia es más importante que en las otras regiones francesas.

En el curso del siglo xx la ciudad de París ha considerado los municipios vecinos como un patio trasero en el cual se exportaban los servicios y actividades que no se deseaba conservar en la ciudad (cementeros, infraestructuras de transporte, depósitos, plantas de tratamiento de desechos, viviendas sociales, tránsito automotor).

La elección, en el año 2001, de Bertrand Delanoë como alcalde de París, ha representado un momento de inflexión en las relaciones que la ciudad conlleva con los municipios aledaños, así como con el conjunto de alcaldías de la aglomeración. El nuevo alcalde ha designado,

inmediatamente tras su toma de funciones, un adjunto a cargo de la cooperación con las colectividades territoriales de Île-de-France.

Un estudio de las relaciones París-suburbios en los siglos XIX y XX ha sido igualmente iniciada por la Universidad París 1 Panthéon-Sorbonne y la École d'hautes études en Sciences Sociales (EHESS). Desde entonces toda operación parisina que pudiera tener un impacto en los municipios periféricos es sometida a concertación con estos últimos.

Así, a las estructuras de reflexión urbana existentes (Atelier Parisino de Urbanismo [APUR], Instituto de Ordenamiento y de Urbanismo de la Región Île-de-France [IAURIF]), van a sumarse paulatinamente nuevas estructuras de reflexión sobre el futuro de la aglomeración.

PARIS METROPÔLE

Paris Métropole es una estructura mixta abierta (agencia, sindicato, corporación, sociedad de estudios) que reagrupa la ciudad de París y varias decenas de colectividades territoriales de su aglomeración para preparar una conferencia metropolitana sobre el futuro de la aglomeración.

La conferencia metropolitana de la aglomeración parisina se reunió por primera vez en julio de 2006, con el objetivo principal de debatir acerca de las cuestiones de vivienda y transporte. Paris Métropole reagrupa 63 municipios de la zona densa de la aglomeración.

LE GRAND PARI(S)

El Gran París es una institución intercomunal que engloba la ciudad de París y las localidades periféricas. Sin embargo, el gobierno nacional no entiende dejar la iniciativa del futuro de la aglomeración parisina al alcalde de París ni al presidente de la Región Île-de-France, tanto uno como otro, líderes de oposición.

En este contexto el presidente de la república francesa relanzó en junio 2007 la idea de “El Gran París” y anunció su voluntad de ver al Estado implicarse fuertemente en el debate sobre el futuro de la aglomeración.

En septiembre de 2007 el presidente Sarkozy anunció su intención de lanzar una consulta arquitectónica internacional para trabajar sobre un diagnóstico prospectivo, urbanístico y paisajístico sobre el Gran París, con un horizonte de 20 a 40 años. Esta iniciativa le permitió ocupar de manera eficaz el espacio mediático.

De manera paralela al lanzamiento de la consulta internacional, el presidente francés designó un secretario de Estado a cargo del desarrollo de la región-capital, quien propuso la creación de polos económicos mayores alrededor de París, así como la creación de una red eficaz de transporte público férreo que conectara esos polos a los aeropuertos, a las terminales de trenes de gran velocidad (TGV) y al centro de París.

Otras estructuras intercomunales emergieron, entre las que cabe destacar la Comunidad de Aglomeración Plaine Commune y El Gran París Sena Oeste, actualmente en creación, primera comunidad de municipios a utilizar oficialmente el nombre de Gran París y que, a pesar de ello, no comprende la ciudad de París.

Esta febrilidad es testimonio de la necesidad imperiosa de dotar a las zonas densas de la aglomeración parisina de estructuras de decisión y de planificación adaptadas.

Si bien puede ocurrir que las discrepancias y los intereses políticos sean un freno a las evoluciones institucionales, el caso de la aglomeración parisina ilustra cómo también pueden servir de catalizadores en estos procesos. De hecho, la carrera que libran los diferentes actores ha instalado progresivamente el tema y favorecido la multiplicación de estructuras de reflexión, de lugares de debate, de estudios y proyectos.

Así, si bien la consulta internacional sobre el Gran París respecto de la aglomeración parisina, cuyas proposiciones no son vinculantes, es percibida por una parte significativa de los profesionales (arquitectos,

urbanistas, etc.) como una cortina de humo destinada a ocupar el espacio mediático, resulta interesante observar con detenimiento ciertas pistas propuestas por los diez equipos consultados.

LA CONSULTA INTERNACIONAL SOBRE EL GRAN PARÍS
DE LA AGLOMERACIÓN PARISINA

Se trata de una consulta original:

- internacional,
- de investigación y desarrollo,
- en dos etapas: la metrópolis del “post-Kyoto” y el diagnóstico prospectivo de la aglomeración parisina,
- con diez equipos pluridisciplinarios conducidos por arquitectos mandatarios

Diez equipos:

- Cuatro con un mandatario extranjero:
- Rogers (RU)
- Studio 09 (I)
- Lin (D)
- MVRDV (PB)

Seis con un mandatario francés:

- Castro
- L’AUC
- Portzamparc
- Grumbach
- Nouvel
- Groupe Descartes

Un calendario muy limitado (nueve meses en total):

- junio de 2008- lanzamiento de la consulta

- diciembre de 2008 - entrega de la primera etapa
- febrero de 2009 - entrega de la segunda etapa
- 17 de abril de 2009 - discurso de Nicolás Sarkozy
- inauguración de la exposición en la Cité de Chaillot

Cinco ideas directrices:

1. “Hacer” metrópolis

De París y su periferia a París Métropolis

- Actualmente, la metrópolis no es inmediatamente identificable, incluso si se perciben las primicias: “París está bajo la luz y la metrópolis a la sombra”.
- Lo que hace metrópolis es la responsabilidad hacia las futuras generaciones: será ante todo una visión política.
- El paisaje y la geografía, primeros fundamentos de la identidad metropolitana.
- Para forjar su identidad, la metrópolis tiene necesidad de:
 - signos (hitos o símbolos), de lugares identitarios, de visibilidad;
 - de valorizar los lugares.
- Construir una metrópolis sustentable y durable para sus habitantes puede ser la ventaja de Paris Métropole en la competencia mundial.

2. La metrópolis “amigable”

Métropolis mundial porque es capital para sus habitantes

- Las ciudades son cada vez menos “accesibles a todos”.
- Para proponer a todos el acceso a la urbanidad y el sentimiento de vivir bien hay que ofrecer espacios de proximidad de calidad.
- Esto pasa por una gestión individual y colectiva de los recursos, respeto de la naturaleza y de la biodiversidad.
- La movilidad está en el centro de esas reflexiones: “derecho a la movilidad”, movilidad sustentable, movilidad de corta dis-

tancia para la vida cotidiana. Pensar el transporte en términos de calidad de servicio más que en términos de infraestructuras.

- En fin, hay que imaginar una ciudad que produzca placer: transformar “las rutas nacionales en lugares festivos, de paseos ...”; reivindicar una “atención a la gente, a las situaciones, a los paisajes... de orden poética”.

3. Hacia un urbanismo de mutación, de adaptación y de reciclaje

El fin del urbanismo de producción y de extensión

- Respeto del SDRIF (Plan Director Regional) 2008 (previsiones demográficas y de vivienda)
- pero, inscribiéndose en la metrópolis del post-Kyoto. En nombre de la ciudad estratificada se afirma el fin de las extensiones urbanas.
- La visión a múltiples escalas y un urbanismo de experimentación son reivindicados. L'AUC rechaza incluso la cartografía global.
- Rechazo de la zonificación y búsqueda de carácter mixto como objetivo absoluto a través de un trabajo sobre los tejidos urbanos ordinarios (grandes conjuntos habitacionales, suburbios residenciales, zonas de actividades, la Défense); esto abre la reflexión sobre una “de-reglamentación”.
- La ciudad, analizada en su complejidad, se transforma en una lógica de procesos y de proyectos, opuesta a la lógica planificadora de los 30 Gloriosos: “La ciudad del siglo XXI ya está aquí”.

4. De los lugares a las relaciones

Una ciudad de la movilidad y de la accesibilidad

- Los equipos avanzan la ambición de una metrópolis policéntrica o multipolar. Los términos son numerosos: policentrismo compacto, multipolar, polaridades reforzadas, polinuclearidad, isotropía, centralidades difusas, “los centros están en todos los lados”, las nuevas centralidades (*bubs*, espacios naturales).

- Sólo Portzamparc postula la imposibilidad de escapar al centro único y propone rizomas; Grumbach proyecta la identidad metropolitana en la gran escala Paris-Le Havre (puerto).
- Para inscribirse en el desafío mundial, la metrópolis debe transformarse en metrópolis de la movilidad –real o virtual– de personas y mercaderías.
- Las terminales ferroviarias se convierten en lugares (de centralidad), el espacio público debe ser ordenado en los bulevares de la metrópolis.

5. La naturaleza, integrante de la metrópolis

De una naturaleza pasiva a una naturaleza activa

- La naturaleza es considerada a la vez como una entrada medio ambiental a partir de la cuestión del calentamiento climático y de lo “viviente”.
- La ciudad y la naturaleza deben estar mejor asociadas para aceptar el desafío del post-Kyoto.
- Los desafíos se resuelven a doble escala:
 - La escala del gran territorio, de la geografía del sitio de la región parisina que comprende la agricultura, los bosques, el valle del Sena y los corredores ecológicos;
 - la escala local donde la naturaleza permite de estructurar los territorios periurbanos o ya urbanizados.

Una cantidad importante de propuestas resultan de los trabajos de los diez equipos. En el marco de la consulta París no ha sido olvidada, en particular su imagen y su cosmopolitismo.

Las problemáticas:

1. El paisaje, las alturas (vélum) de París: respecto del sitio de París y de sus perspectivas.

2. El plan clima: los reglamentos de urbanismo y la densificación (implicando las alturas):
 - torres puntuales,
 - el reglamento de 1902 que ha permitido dos niveles suplementarios en los edificios parisinos,
 - los tratamientos de fachadas y de techos,
 - la energía (producción, distribución, consumo).
3. Los lugares:
 - El Sena y sus orillas (Tuileries de J. Nouvel, orillas naturales y voladizos, parque de atracciones sobre el muelle de Bercy par Descartes);
 - intensificar los lugares mayores (Mega-Gran Louvre de D. Klouche, la nueva Sorbonne de W. Maas);
 - las estaciones TGV (Gares de Lyon, de Austerlitz, del Norte, del Este y Montparnasse);
 - las puertas, el periférico, la cintura verde, las nuevas operaciones (París-Nord-Este, París-Rive-Gauche, Puerta de Bercy)

Debe destacarse la ausencia de consenso sobre el perímetro de la metrópolis, aparece con evidencia que se trata de una decisión política y no técnica.

Se ha visto cómo, del presidente de la república al alcalde de París, pasando por el presidente de la región Île-de-France, tres estratos del poder se confrontan sobre decisiones que incumben al futuro de la capital francesa.

Sin embargo, más que de un nuevo Barón Haussman autoritario, más que de efectos de anuncio, de luchas políticas o de proyectos mediáticos y prestigiosos, la aglomeración parisina tiene necesidad de forjarse una identidad y un destino común.

El debate se alimenta de esperanzas, de inquietudes y de tomas de conciencia, ciertas nuevas sobre el medio ambiente y la preservación de los recursos naturales, sobre la densidad y la economía de suelos, sobre

los modos de transporte y el desarrollo económico, sobre la vivienda y el empleo.

¿Qué ciudad y para quién? ¿De qué manera asociar los ciudadanos con las decisiones que les conciernen? ¿Cómo hacer participar a los actores económicos en las estrategias de ordenamiento que definen el marco de desarrollo?

A estas y otras preguntas deben responder todos los actores implicados en la definición de las condiciones de vida en las ciudades del siglo XXI.

En la era de las grandes metrópolis, las condiciones de vida en las ciudades se degradan de manera tal que no serán viables para las próximas generaciones.

Acceso a la vivienda, a la educación, a la movilidad —que en las grandes ciudades contemporáneas condiciona el acceso a la formación, al empleo, a la cultura, al esparcimiento— son las condiciones de una ciudad más justa y más solidaria.

BIBLIOGRAFÍA

- Gilli, Frédéric, Jean-Marc Offner “Paris, métropole hors-les-murs; aménager et gouverner un Grand Paris”. París: Collection Nouveaux Débats, Presses de Sciences Po, 2009.
- Offner, Jean-Marc. “Le Grand Paris”. Collection Problèmes politiques et sociaux, núm. 942, La Documentation française.
- Panerai, Philippe. “Paris Métropole, formes et échelles du Grand-Paris”. París: Collection sc, Éditions de la Villette, 2008.
- “Une petite synthèse du Grand Pari(s) de l’agglomération parisienne”. París: Paris Projet, núm. 39, Atelier Parisien d’Urbanisme, 2009.

ANEXO: TEMÁTICAS

Estaciones y transporte

Transporte y respeto del medio ambiente
Repensar las estaciones del futuro
Modernizar la red de trenes regionales
Transporte, ordenamiento territorial y desarrollo económico
Red de transporte y calidad del servicio

El desarrollo económico

Reforzar y valorizar la investigación y la innovación
Impulsar una dinámica fuerte sobre las actividades estratégicas para la creación de empleos
Transportes más accesibles y más rápidos
Reposicionar París a la vanguardia del escenario mundial
Polos de actividades en red para dinamizar la actividad de la región

Ciudad y campo

Desarrollar viviendas ecoresponsables
Multiplicar los observatorios de la fauna regional
Salvaguardar los espacios naturales protegidos
Favorecer el consumo de productos locales
Reequilibrar la relación entre zonas urbanas densas y zonas rurales
Multiplicar los espacios verdes y la presencia de la naturaleza en la ciudad

Barrios y vivienda

Favorecer la accesión a la propiedad
Imaginar nuevos ecobarrios
Incentivar los proyectos de construcción ecoresponsables
Lugares de esparcimiento, equipamientos deportivos y culturales en todos los barrios
Multiplicar la oferta de vivienda sin perjudicar el marco de vida

Pablo Katz

Preservar la vida de los barrios
Repensar la vivienda y el contexto urbano

El Gran París de la cultura

Sostener los artistas y la creación
No transformar París en una ciudad-museo
Preservar y reforzar el acceso a la cultura para todos
Sacar la cultura a la calle y a los lugares públicos
Reforzar el lugar de París como capital cultural
Facilitar el acceso a los lugares culturales

BUILDING THE SOUTHERN EUROPEAN DIAGONAL

Judith Ryser

City Scope Europe and senior adviser to Fundación Metropoli

THINKING AT THE MEGA-SCALE

The paper presents the key concepts, origins and rationale of large scale spatial strategies which aim to foster sustainable development by means of competition, cooperation, complementarity and self-reliance. The focus is on the “Diagonal” of southern Europe, a mega-region of some 31 million population concentrated in its major cities. “Building the European Diagonal” was conceived by the Fundación Metropoli (Ryser, 2008). This mega-region has the potential of enormous economies of scale and scope. Its challenge is to rely on its *genius loci*, its cultural ties and its own resources to achieve a prosperous future.

Reaching beyond American planning traditions, the first mega-region was perceived on the northeastern coast of the USA, where supra-regional development strategies were implemented successfully. Since then nine other mega-regions were conceived in the USA which are pursuing supra-regional policies to achieve economic prosperity. Together these policies led to the current proposal of a national strategic spatial plan for the USA as a whole.¹

¹ The Lincoln Institute of Land Policy; the Regional Plan Association; the University of Pennsylvania School of Design; the Fundación Metropoli Cities Hub. Knowledge creation

European mega-regions

In Europe, large-scale spatial thinking started differently. RECLUS, a group of geographers led by Roger Brunet devised the “blue banana” in 1989 to warn decision makers that France could be excluded from Western Europe’s emerging Megalopolis due to excessive centralization on Paris. Spearheaded by DATAR² the blue banana concept encompassed the most dynamic and urbanized mega-region of Europe, comprising London, Brussels, Amsterdam, Cologne, Frankfurt and Milan while omitting Paris. It also contained important barriers, such as the Channel, the North Sea and the Alps.³ In macro-economic terms, the blue banana was perceived as a backbone to strengthen industry and services in the then European Community of 12 member states.⁴ It was based on historic trade routes, large industrial conglomerations (Manchester, the Randstad, the Ruhr, coal mining areas in the Walloon region and the Lorraine, etc.) which bore the consequences of capital accumulation. Contrary to the initial intension of extending this potential development corridor to other cities, the blue banana region became economically even more powerful in attracting businesses, inward investment and innovation, as well as international organizations.

Meanwhile, a southern “golden banana” (ranging from west of Valencia to Genoa) was conceived already at that time to accommodate modern industries, such as electronics, airplane manufacture and

and sharing planning workshops. 2004. Towards an American Spatial Development Perspective. 2005 Reinventing Megalopolis, the North East Mega-region.

² DATAR: Delegation a l’Amenagement du Territoire et de l’Action Regionale, a French government organisation in charge of national spatial strategies, now DIACT, Delegation Interministerielle a l’Amenagement et a la Competitivite des Territoires.

³ See population table of cities and regions, including greater urban areas.

⁴ Core six: France, Germany, Italy, Netherlands, Belgium, Luxembourg (1958), Denmark, Ireland, UK (1973), Greece (1981), Spain, Portugal (1986) [Later followed by Austria, Sweden, Finland (1994), Slovenia, Estonia, Lithuania, Latvia, Czech Republic, Poland, Slovakia, Malta, Cyprus (2004), Romania, Bulgaria (2007), 27 EU member states in total at present].

R&D in advanced sciences with the ambition to become the southern European counterpart of Silicon Valley. Today this arc encompasses the Pyrenees-Mediterranean and Alps-Mediterranean Euro-regions and constitutes the great southern gateway of Europe, as well as the northern part of the Union for the Mediterranean reconstituted by the EU in 2008.

When I carried out a comparative analysis of urban development in Europe for the Goethe-Institut London (Ryser, 1991, 1993, 1998) after the re-unification of Germany I devised a series of “banana” linkages which corresponded to what I call the “archaeology of spatial memory”. These “bananas” were construed upon historic links, such as commerce among the Hansa cities in the Baltic, trade routes along the Danube and the Visigoth concentration of industry in central Europe which are all undergoing a revival since the demise of the iron curtain. Among them were cultural connections along the Mediterranean coast extending eastwards into the heart of the European continent.

European spatial development perspective

The European Union (EU) has no jurisdiction over planning or urban policies as they are jealously guarded by the Nation States. Yet the EU has legitimacy over regional policies aimed at redressing regional disparities and fostering economic and social cohesion within the European Union space. Since cities were considered the drivers of regional prosperity they were included in regional spatial development scenarios explored by the European Union before the Council of Europe⁵ produced the European Spatial Development Perspective (ESPD)⁶. In reality, the EU had adopted the ESPD. It became the de facto

⁵ European Conference of Ministers responsible for Regional/Spatial Planning (CEMAT). European Spatial Development Perspective, Potsdam 1999.

⁶ For a historic account see Andreas Faludi, 2002.

basis of the principles which guide the allocation of the considerable regional structural funds aimed to assist the less developed regions.

A plank of the ESPD is polycentric development. What this means is that dynamic cities should compete, cooperate and develop complementary characteristics of excellence. In terms of polycentric networks they would be capable of absorbing the weaker settlements within their region while becoming competitive as a whole in a globalizing world.

According to Peter Hall (Hall and Pain) the Pentagon which had evolved from the blue banana constitutes the sole European polycentric metropolis. This mega-region is capable of competing globally, albeit in contradiction with EU policy of territorial economic and social integration. Dealing with this dilemma the United Nations Economic Commission for Europe “redefined the public interest for territorial development” in cooperation with the Council of Europe.⁷ They postulated the general adoption of polycentric city networks throughout a wider European region where many countries are aspiring to EU membership. After the demise of communism these countries incorporated the ESPD principles into their new planning systems to further their chances. Thus they endeavored to link their cities to others, including across national borders, sometimes regardless of the viability of such networks in economic and social reality.

THE SPATIAL REPERCUSSIONS OF GLOBALIZATION

With the emergence of globalization conventional wisdom postulated that all economic power is concentrated in the north west of the EU and that what had become the Pentagon is the only competitive mega-region in Europe in the global economy. The Pentagon is driven by its

⁷ United Nations Economic Commission for Europe, 2006. 10th UNECE Conference on Urban and Regional Research, Sharing Responsibility for our Region: Redefining the Public Interest for Territorial Development.

key cities: London, Paris, Frankfurt, Cologne, Hamburg, Brussels, the Randstad, Zuerich, Geneva, Lyon, Turin, Milan, encompassing some 83 million population in total. However one of the fundamental political objectives of the EU remains the attenuation of regional disparities and the promotion of socio-economic integration. It means that the less affluent regions are entitled to benefit from EU solidarity. This was the case for the south until support shifted to the east of the enlarged EU after 2004.

Supra national connections in the Diagonal

The south had prospered with EU membership. Within the European Diagonal, “hard” connections had been established across national borders. In particular, the Trans-European Networks (TENs) –the high-speed rail network– and the motorway road system are still being extended. Better connections are also being established between seaports, while southern airports are consolidating regional and targeted transnational routes. Together these “hard” connections created greater integration within this mega-region and are accelerating its economic growth. Until the global economic crisis the south had twice the economic growth rate of the north, albeit from a lower point of departure.

Establishing “soft” connections could enhance regional economic cooperation in this mega-region even more. Potentially profitable “soft” connections include complementary specialization of cities, networking between knowledge centers, pooling of resources to develop innovative technologies, learning from each other’s governance and capacity building, comparing and sharing experiences, etc. Such measures are gaining importance since the shift of resources to the latest newcomers of the more deprived east among the 27 EU member states, leaving the south to fend for itself. Alternative, more self-reliant development strategies are becoming a necessity and even more pressing since the latest global economic crisis.

Current urban and regional dynamic in Europe

Spatial development does not stand still. During the EU enlargement process, both settlement structures and urban economies have changed dramatically, but new mega-regional connections need to be created to sustain a knowledge society throughout Europe. The shift of funds from the south to the Eastern regions of the EU has fostered new allegiances between sub-regions there. Often, cities are re-connecting with their historic hinterlands, especially in those regions which were severed by the iron curtain. Examples are the Vienna conurbation where “Centrope” (Central European Region), an alliance of politicians from surrounding areas of Hungary, Slovakia and the Czech Republic is devising a spatial economic development strategy, and Berlin which is cooperating with both shrinking cities and new dynamic places in Brandenburg and parts of Poland.

Having to become more self-reliant, cities and regions in the south need to take stock and raise awareness about their own indigenous strengths and weaknesses and what they can gain from wider cooperation. The southern European Diagonal as a meta-regional counterpoint to the northwestern European “Pentagon” builds on these geo-political shifts. It can also benefit from the overlap between the Diagonal and the Pentagon with Milan, Italy’s most powerful city, as the key articulation.

THE EUROPEAN DIAGONAL CONCEPT

The Diagonal concept has emerged from the political urge to valorize the European south. It is based on its indigenous, historic, socio-cultural, economic, environmental and physical assets and, most importantly, its current dynamic underpinned by political leadership and entrepreneurial spirit.

Communalities

There are many communalities throughout the Diagonal, both historic and contemporary. Ancient Greater Greece, the Roman Empire, the Hapsburg reign of the 16th century, the Muslim world of 1700 encompassed large areas of the Diagonal. Communalities between countries include the Genoa Republic of Liguria which reached across to-day's France and Italy in the 18th century, or Catalan speaking populations continuing to live beyond Catalonia across France and Spain.

Common material features of the Diagonal include olive groves, vineyards, fertile soil, a clement climate with many days of sunshine throughout the year. Its commons the Mediterranean sea (*Mare Nostrum*) fostered trade and cultural exchanges since times memorial. Its potential for renewable energies from wave, wind, solar, geothermal and biomass power is a particularly timely asset. It shares a buoyant economy, a young and educated population and an economic Diaspora connecting the European Diagonal to other continents. Besides its rich common cultural heritage comprising cities, landscapes and nature it can draw on a well-connected urban network with rich historic assets. The European south enjoys an easygoing lifestyle, thereby attracting large amounts of activities, people, second homes and a broad range of tourism. They all contribute to its cultural diversity and high quality of life, symbolized by its widely coveted café society.

Barriers

There exist also many physical barriers in the European south, not least the Alps. Yet, already ancient trade routes and military conquests had been able to overcome them. At present, the EU brings its nation states closer together, inter alia through costly infrastructure which has greatly improved connections within the south.

“Soft” barriers include language. Since the Latin language lost its prominence, the south does not have a *lingua franca* akin to English in

the north. Yet, its diversity contributes to the richness of this region and adds to its desirable lifestyle.

Nevertheless, the south also shares comprehensive problems, such as water shortage, desertification, recurrent forest fires, soil erosion, excessive exposure to immigration, and dependence on widely fluctuating seasonal activities such as tourism.

In facing its challenges the south could gain from a shared approach by harnessing its compatible assets and developing solutions and technologies in common.

Leadership

The Diagonal concept needs to inspire those who are in a position to make use of its underlying reflections and willing to incorporate them into their strategic thinking. True to its pro-active approach the Fundacion Metropoli mobilized the mayors of five cities: Lisbon, Madrid, Barcelona, Marseille and Milan initially, together with a number of chief executives at the head of large scale development projects within this meta region of a fast growing urban population. These leaders have been co-opted to a first exploration of the Diagonal concept and asked to identify concrete projects which could be of common interest.

The support of decision makers involved in large-scale interventions is crucial for the approach of the European Diagonal as it aims at concrete projects. Contrary to conventional land use planning the protagonists of the Diagonal do not propose formal plans and procedural, prescriptive, regulatory or legalistic processes. Instead, they are counting on leadership, vision and ambition, risk taking and bold, large scale commitments toward innovative urban transformations. In this sense, the concept of the European Diagonal is not a traditional planning tool; it is a dynamic instrument capable of mobilizing key stakeholders into cooperation in order to get creative ideas translated into reality.

The Diagonal concept rests on the view that these communalities could become a basis for large-scale allegiances which would devise long term strategies to the benefit of the meta-region as a whole and thus place it into a globally competitive position.

SCALING

The Diagonal concept is an instrument to devise a spatial strategic vision, building on the many unique components and clusters of excellence which already exist in this mega-region and from which innovative economic, social, cultural and environmental initiatives can evolve at different scales. At the centre of the Diagonal concept is a spatial vision for the whole region within Europe, starting from its experimental core, the five cities in Portugal, Spain, France and Italy. Conceived as an “Ecosystem of Innovation”, the Diagonal is open-ended in time and space, capable of scaling up and down. It can reach across continents, create clusters and polycentric city networks and take advantage of local innovative initiatives.

Meta-scale

In Europe the Diagonal can reach eastwards to the central European regions, reviving ancient connections while building on their new dynamic which they have acquired by joining the European Union. The other main outward connections where the Diagonal has its greatest potential of extending its network of cooperation are Latin America and the Mediterranean basin.

Already the mayor of Casablanca who considers his city as the gateway of the north to the African south is keen on the Diagonal concept and sees connections between his city’s own development needs and many common strategic development opportunities.

Diamond concept

Within such a broad conceptual framework implementation of specific innovative development strategies requires a step-by-step approach, undertaken at various scales and with interactions between them, as well as between and within layers of common interests. Cities and networks between cities are the level at which Diagonal-wide visions can be translated into practice. For that reason the Diagonal is structured into a series of smaller scale spatial configurations within which cooperation has the greatest chance of leading to implementation.

As different initiatives require actions at different scales, the Diagonal is conceived as a multivariate assemblage of cities, regions, local specificities, functional communalities and economic development goals. They are best realized by operating simultaneously at different scales while establishing vertical connections within this dynamic. This “urban ecosystem” idea led to the conception of “urban diamonds” within the Diagonal. The concept of urban Diamond was borrowed from the region of Antwerp, Brussels and Gent, coined as the Flemish Diamond.

Urban Diamonds include smaller cities and can benefit the hinterland between them. They have their own development dynamic but it might be in their interest to establish functional synergies beyond the Diamonds across national boundaries with other Diamonds. One political virtue of the Diamond concept is that smaller cities can act as catalysts to foster cooperation between larger rivals.

City scale

The crucial scale at which dynamic innovation can be generated is the city level. Cities have become the key drivers of the economy in a globalizing world. They need to initiate progress and change and remain constantly ready to respond to new geo-political events and scientific developments. Thus understanding cities, how they function at pres-

ent, what has influenced their development in the past and how they can constantly reinvent themselves and realize their potential to remain competitive in the future is of the essence. The five core cities have participated actively in constituting the necessary knowledge base to understand their individual dynamic and explore how they could establish synergies to reach an increasingly efficient use of their assets and resources (Examples are discussed below).

Grass-root activism

At an even finer grain there are dynamic urban interest groups, which influence the future of their local area and sometimes beyond. They act from the bottom up, through their creativity and commitment to their adopted spaces and places. Often they get hold of neglected “spaces-in-between” which they regenerate and return to the urban public realm. Once reinstated such spaces tend to be reclaimed by others, such as landowners, public authorities, developers, etc. However, such claims arise only once the interventions of those who acted upon these places –derelict open spaces as well as abandoned buildings– have generated value there, which are paradoxically beyond their means.

Ambiguously, such place-bound urban change initiators, often artists, marginals, activists, those attached emotionally to their area, are recognized as creative forces capable of regenerating urban spaces and breathing new life into wider areas. However, officialdom and profit motives tend to catch up with them eventually, and by gentrifying their area they push out the initiators of such creative change without compensation, together with local communities, which benefited from their creative regeneration efforts. Unable to afford the new real estate costs they are forced to move on while the creative forces seek out other abandoned, unloved “non-places”.

Southern unity in diversity: scaling and dialectic

Differences between the many diverse interests are unavoidable at these or other spatial levels, ranging from supra-super-meta-mega regional scales to concerned groups, which undertake common pursuits within neighborhoods. While the protagonists of urban innovation resort to temporary allegiances to advance specific projects, exposure to different interest groups contributes to general territorial and knowledge capacity building. Whether they take the form of participation or confrontation, the dialectics between divergent interest groups are a creative engine which breeds innovation through experimentation and direct action.

At all scales, the most creative actors who wish to change and improve their cities and regions are aware of the merits of large-scale city-scape and city-scope synergies and their ability to further their ambitions. In turn, Diagonal-wide innovation strategies can benefit from constant scaling of creative interventions up and downwards, together with pursuits of initiatives in parallel at several scales, even beyond the European dimension of the Diagonal.

BEYOND STATUTORY PLANNING

In order to benefit from synergy of multiple initiatives which lead innovative development to fruition, the Diagonal and its driving forces need to constitute a knowledge base of their strengths and weaknesses, imagine innovative actions to harness and enhance their most promising options, and re-invent their governance in cooperation with strategic public, private and social partners. To that effect they need appropriate tools.

Understanding, imagining and making cities

The three pillars of the Fundacion Metropoli are research, project design, and institution building. It has developed these instruments to generate creative visions for places in need of innovative regeneration and competitive development, and to mobilize actors capable of transforming ideas into reality. The Fundacion Metropoli undertakes a continuum of reflection, innovative design, implementation and feedback in close cooperation with decision makers.

PROYECTO CITIES METHODOLOGY

With its strategic partners, the Fundacion Metropoli has developed its Proyecto Cities methodology, which has been applied to twenty pilot cities initially. Since then it is being refined to assist other urban and regional development strategies. The methodology consists of objective analysis, based on critical cartography and some two hundred urban indicators. The City Forum, composed of key protagonists and local decision makers, provides expert assessment. Drawing on informed local opinion and concrete experience the City Forum evaluates “urban factors”, identifies “components of excellence” as well as deficits from where it establishes “clusters of excellence” and priorities for action. This pursuit of knowledge creation and sharing produces a synthesis: a sort of “city specific DNA” as a basis of innovative urban and regional development strategies.

The analytical and practical knowledge of a city is a core asset and precondition of pertinent city development. The urban knowledge base is extended to a wider context, the city region, and also to neighboring cities with potential polycentric links able to constitute synergetic “urban Diamonds”. Moreover, it is postulated that cities may achieve mutual benefits from cooperating across a supra-regional level, in this case the Diagonal as a whole.

Judith Rysler

Applying the Projecto Cities methodology to the Diagonal

The initial stage of the Diagonal project was to identify the “DNAS” of the five selected core cities and to earmark examples of best practice with which they had been able to sustain an outstanding competitive edge. The innovative characteristic of these projects, specific to each city, carry lessons for the other cities regarding governance, design, realization and learning process for future steps of development.

The typology of these cities was captured in terms of scale, intensity, morphology, cohesion, nature, innovation, and connectivity. These features were identified and put into comparable form. Together with other city specific characteristics they constitute their essential “components of excellence”. The “clusters of excellence” derived from this analysis form the basis of integrated spatial, economic, socio-cultural and environmental development, with a view of long-term sustainable development.

Operationalising the Diagonal

The Diagonal constitutes a multivariate and multi-timeframe approach. It needs a conceptual as well as an operational framework, which provide flexibility in time and scale to implement innovative projects within this mega-concept. Projects will inevitably change and evolve during long term and large-scale implementation, which takes place inevitably alongside urban development processes driven by their inherent dynamic and existing power relations.

In sum, three activities are required for urban development beyond planning: research, innovation and incubation. They are interdependent, run both in sequence and alongside each other and rely on continuous feedback. These activities are inscribed in what is conceived as an “urban ecosystem of innovation”.

Urban ecosystem of innovation

The explanation of the southern European Diagonal development concept shows how it goes beyond traditional statutory planning, which tends to be confined to land use issues or national physical development criteria handed down to lower tiers. Instead, the Diagonal rests on the notion of an “urban ecosystem of innovation” with sustainability in mind to deal with uncertainty, risk, turbulence, environmental impacts and on-going long-term trends of evolution. Systemic thinking seeking synergetic effects is the chosen way of coming to terms with the contradictory nature of urban development processes. It harnesses both opposition and creative tension, and relies on dialectic interaction to reach consensus and generate mutual benefits.

The starting premise is that global competitiveness depends on ecosystems of innovation in which cities play a major role in an interdependent world. More than polycentric city cooperation, urban ecosystems of innovation are actively bringing together the key life forces in city regions to foster innovative processes in the knowledge economy, governance and operational institutions to achieve sustainable development.

What this analogy borrows from biology is that living organisms are constantly engaged in a set of relationships with every other constituting element of the environment in which they exist. Steered by constant feedback organisms they are able to adapt to changing circumstances while evolving within the ecosystem and their surrounding environment. This they owe to their capacity of innovation and adaptation, which constitute their force of survival and evolution in a competitive environment. Tending toward stability ecosystems are constantly unsettled by random unforeseen and unforeseeable events which can give rise to innovative change.

Similarly, cities and their components of excellence need to be adjustable to unpredictable changes introduced by physical or socio-economic forces within given constraints. Increasingly metropolitan in

nature cities operate at a growing regional scale as relational, polycentric and a-spatial networks. Their pursuit of urban development goes far beyond spatial physical planning, responding to political dynamics, mobilizing economic and social stakeholders and resorting to new models of operation. A prerequisite of innovative development is the ability of cities and regions to invent and set up novel institutional structures inclusive of vital driving forces and responsive to changing circumstances.

Cities which remain competitive through innovation resort to clusters of specificities which constitute them as “ecosystems of innovation”. In a knowledge society they encompass life long learning; support of science and technology; attracting, nurturing and retaining innovative production and services; evidence based policies; tailor-made institutions geared to dealing with change, including innovative funding organizations; a competitive setting for trade; cultural excellence and social harmony, together with a fertile ground for the arts. Most importantly, they include a high quality and sustainable urban environment, a public realm where civic expression, chance encounters, freedom of speech and tolerance can flourish, together with a welfare system for the inhabitants, public accountability and ethics which secure social order, safety and security, as well as openness to, and networking with the world at large.

The Diagonal as urban ecosystem of innovation

Translating this analogy with biology to the Diagonal situation, symbiotic relations between cities in the Diagonal would depend either on the specificities of each city and their complementarity, or on communalities in which symbiotic cooperation and pooling of resources would be mutually beneficial.

Before engaging in such mega-strategies, it is necessary to have a clear knowledge of the communalities, specificities, complementary characteristics as well as drawbacks and how cities could mitigate them

through cooperation and complementarity. By applying the Proyecto Cities methodology to the five cities, and by drawing on the experience of practitioners who have converted projects into material urban fabric the specific assets of these cities have become apparent. Their remarkable interventions show to what extent they were able to build on the knowledge of their components and clusters of excellence, their development potential, priorities and deficits and, in particular, how effective their policies and interventions were in enhancing their assets while mitigating their deficits.

PRACTICAL FINDINGS

From the study of a number of cities in the Diagonal, which have been regenerating themselves through sustainable innovation it has become apparent that the notion of ecosystems of innovation applies to different urban scales. It can relate to initiatives in specific locations of intense innovative processes, such as science parks or experimental laboratories; the city can act as an ecosystem itself; even whole city regions can constitute ecosystems of innovation. What unites these experiences at different scales is that their long-term perspective includes sustainability principles, akin to survival principles in biology. Like systemic principles in nature, these findings act as positive feedback. They have repercussions on, and are creating responses within existing urban environments, regarding their development strategies and their governance in charge of implementing spatial interventions. A succinct selection of projects should illustrate how the five core cities of the Diagonal form part of an ecosystem of innovation.

Lisbon, Portugal

Lisbon is building on its successful legacy of the Parquexpo world exhibition of 1998 and is drawing on the expertise of the management

agency set up for that purpose on various other regeneration sites. The state remains the main protagonist and funding provider, involving local authorities and functional bodies, such as the port authority and the tourist agency, while putting the private sector in charge of implementation.

Parque das Nações. Parquexpo triggered this eastern expansion of the city, endowing it with major infrastructure, road connections, a bridge over the Tejo, rail and airport links and fast public transport connections with the city centre.

Baixa Pombalina. The river front regeneration in front of the heart of the historic centre was enhancing the Praça do Comercio from where the discovery voyages departed and inserting government offices in the surroundings of the historic core as anchor for new mixed use development there. This scheme managed by the Parquexpo agency reduced through traffic, provided access to the waterfront and extended the public realm.

Ajuda Belem. This symbolic place of Portugal's maritime realm with its historic buildings and museums was turned into a cultural, tourist and leisure attraction, financed by casino taxes.

Pedrouços Dafundo. This conversion from an industrial and fishing port into a place for 21st century innovation activities, managed by the Parquexpo team, is enhancing Lisbon's gateway to the Atlantic.

Madrid, Spain

Madrid has undergone enormous expansion and transformation since Spain's membership of the European Union. Its buoyant economy focusing on innovation is attracting immigrants and students, which contribute to the city's rapid growth. Madrid has renewed and enlarged its public transport and road infrastructure, turned its airport into the sixth of Europe, and extended its central commercial spine to connect the city with its expanding city-region with visual statements all along.

It has regenerated its urban fabric, rediscovered its culverted rivers, valorized its cultural assets and catered for the creative classes.

Madrid 30 Boulevard. This new urban development space was recovered by tunneling the inner ring road to decongest the inner city where a third of Madrid's population lives. This vast area encircling Madrid's almond shaped inner core will connect it to its dense urban surroundings. It will free an enormous amount of land for innovation and recreation to strengthen Madrid's creative economy. Madrid's Olympic games bids for 2012 and 2016 were situated on this reclaimed site, which will now be used for universities, incubation of creative firms, a major railway station with new central activities and sports facilities. It forms a vast green boulevard in the tradition of Madrid's public realm design. It will include gateways in all directions with ecological corridors constituting connections with the outer transportation ring.

Barcelona, Spain

Barcelona's initial large extension was planned with a grid structure in the 19th century by Ildefons Cerda. Since the liberation of Spain from the Franco regime, Barcelona had an expansionist policy and regenerated itself heavily from within as its topography constrained its further expansion. By attracting world events it has transformed its waterfront, created large new public realm with beaches and mixed activities, and converted its traditional industry into places for the knowledge society.

22@ is the latest large scale restructuring project, turning grid blocks occupied by derelict factories into incubation premises, housing and cultural uses, renovating the diagonal from the seafront to the inner city to accommodate new activities and building a new transport infrastructure. Another project proposes to create a transport hierarchy throughout the Cerda block structure consisting of superblocks formed by highways to free internal roads for slow traffic, cycles and pedestrians, thus creating a more viable public realm.

Judith Ryser

Marseille, France

Marseille, now second city of France, is also transforming itself with enormous infrastructure investment and a complete renovation of the waterfront, displacing the commercial port and replacing it with mixed development. The Euromediterranee company is in charge of the regeneration of the whole harbor area. It is also restructuring much of the inner city, having introduced new tramlines, refurbished the central railway station to accommodate high-speed rail and renovated the extensive historic residential area from the Hausmann period.

Before these substantive interventions, artists had occupied a disaffected tobacco factory in the old quarter of Belle de Mai near the central railway station and turned it into a place of experimental theatre, music and dance events, film and TV productions, together with multimedia recordings under an institutional regime which could not be taken over by developers. Other parts of the factory were occupied and refurbished by multimedia and IT technology firms, which turned Marseille into the second media centre of France.

Milan, Italy

Milan has ambitious plans to completely restructure its urban fabric. Land freed by the dislocation of the trade fair to the edge of the city provides a unique occasion to regenerate the inner city, extending the city into the outskirts at high urban densities and replacing its old industrial fabric with premises for the 21st century economy based on creative activities, in particular fashion and design.

Conversely, the green wheel concept brings green wedges in spike form near the city centre and surrounds the city with much needed green lungs. The world exhibition planned for 2015 is providing a special incentive to bring both these development strategies to fruition.

KNOWLEDGE CREATION AND SHARING

These examples of large-scale strategies show that politicians, entrepreneurs, the knowledge and creative sectors and other urban drivers generate some unity in diversity. What the Diagonal concept explores is how to share assets in common projects with potential of wider application and dissemination. It fosters exchange of knowledge, experience and best practice from which all cities in the Diagonal could benefit.

Several Diagonal cities have hosted successful world events, universal exhibitions, Olympic games, international sports tournaments, the world social forum, international architectural festivals, conferences of international organizations, etc. and managed to derive a sustainable legacy from these events for their cities and regions.

Aware of the requirements they need to fulfill in order to compete successfully in the knowledge society, many cities have taken measures from within. Most have established synergy between universities and techno-parks to constitute innovation hubs where they facilitate the transition from scientific knowledge to developing products and services and bringing them to market.

Creating livable cities

By their very nature cities are the catalysts of creative exchanges and innovation, of culture and stimulation, of progress and the many civilized freedoms enjoyed by contemporary society. Occasionally, the urban realm is the scene of change for the better obtained through public protests. On the whole though, urban regeneration, integration of cities with their hinterland, merging cityscapes and landscapes into urbanity are willful initiatives of city administrations in their pursuit of attracting creative and entrepreneurial newcomers, as well as retaining and training their indigenous dynamic life forces from which their citizens can benefit overall.

It is the purpose of protagonists to better their cities, although how to achieve this varies according to their vested interests. The most progressive decision makers may be persuaded that excellence of design, good maintenance and sustainability contribute to a win-win situation.

Numerous examples show that the most livable cities are those which mobilize the active participation of citizens in their welfare. Obtaining the engagement of citizens, nurturing their sense of ownership for the places where they live, work and play, involving them in urban interaction are lengthy processes prone to impatience of politicians who depend on short election cycles and need to demonstrate tangible results, most easily achieved with physical interventions.

The “wow” factor

What distinguishes the corporate sector in how it intervenes in the urban fabric from those who inhabit it is that the former comes and goes without any emotional or cultural ties to the places it aims to transform, usually by demolition of the physical environment and destruction of the social fabric. Keen on the “wow” factor to attract investment and newcomers the corporate sector resorts to architectural fashion to express power and dominance. Propagated by star designers this finds its physical manifestation in ubiquitous skyscrapers, gated communities and private transport, often displacing existing people and activities.

Civitas

Creative expression is not confined to grand architectural statements though. Individuals who live and work in cities often care for the urban spaces they occupy and identify with the existing physical and cultural heritage with which they interact. Many invest themselves into preserving their communities, regenerating the urban fabric and contributing

innovative activities to the local economy. Examples are legions of local people who are attached to their environment and try to save it from destruction. Others like artists take over abandoned spaces and put them back into use, as opposed to those without attachment who commodify these environments for profitable monetary gain alone.

Intermediaries whose stake in such places is the public interest may act with good intentions. The green wheel of Milan is a genuine effort to regenerate the city by greening it for the public good, but it involves eliminating premises, which constitute a collective memory for those who have roots there. The later tend to acknowledge the need for change, the reality of the market economy and their alternative proposals allow for these constraints. Too often though such bottom up efforts stand little chance in front of corporate might. Local communities are forced to give up, move on and start again. Nevertheless, despite asymmetry of means, such efforts are influencing the legacy of city culture. They mobilize minds of citizens who feel disenfranchised and shape the responses of commercial players.

Sometimes activists manage to succeed in their pursuits, which subsequently become an integrated part of the complex patchwork of urban renewal. For example, the take-over by artists of a tobacco factory near the main railway station in Marseille and the conversion of these spaces into places of innovative entertainment, experimentation and learning has been supported by mainstream establishment figures such as Jean Nouvel who designed extra studios for them. Their contribution to urban regeneration is as important as the “wow” factor transformations along the waterfront and may be more sustainable.

Outstanding challenges

Globalization has accelerated mobility and with it cultural diversity and complexity. Cities are the receiving spaces of such enriching changes, but they are also the places where parts of urban society undergo loss

of identity, fear of the other, social exclusion and poverty, growing economic inequality and political polarization.

Good city governance is off the essence to harness diversity positively and prevent confrontation and conflict, corruption and envy, abuse of power and domination. Managing urban change needs to be inclusive and open to outside influences, following the concept of urban ecosystems of innovation.

The fast evolving global world requires urban change. Sustainable cities are those, which inspire city-pride and a sense of belonging, regardless of whose regeneration solution prevails. Those capable of continuous negotiation and consensus building, those who cooperate in producing widely accepted solutions guaranteed to last, those from all walks of life who involve their creative talents from the outside and within are the ones most likely to transform the potential of place into livable cities.

Future potential Diagonal-wide projects

So far five cities of the southern European Diagonal were mobilized to share sustainable development strategies and opportunities. Casablanca joined later and other cities in the Diamonds are showing an interest. This cooperation for which the Fundacion Metropoli acted as a catalyst enabled these cities to learn from each other by pooling their knowledge and devising development strategies together.

A host of challenges remain for future cooperation. The most obvious ones are climate change, sustainable water management, strong economic fluctuations due to seasonal activities such as tourism, as well as dealing with the growing influx of immigrant populations, which are not all young, dynamic and educated but comprise economic migrants, refugees and asylum seekers, mainly from the poor south. A key challenge is to turn added cultural diversity into assets of the cities without antagonizing the native population.

Common pursuits

These issues require radical solutions throughout the Diagonal, which the constituent cities could bring about by pooling their resources, knowledge, experience and most importantly political will. Even the OECD has recognized the potentially powerful role of cities in shaping the economy of the knowledge society. The OECD started its interest in cities on the initiative of Madrid, followed by Milan,⁸ both key cities of the Diagonal which are keen to assert their importance in the overall development process.

Other players need to be co-opted to pursue ambitious common goals which require long term lead times to come to fruition. Physical tasks include finding solutions to deal with flooding, forest fires, water scarcity, heat waves and other rapidly increasing climatic changes. The Diagonal has ample opportunities to experiment with alternative energy generation, including at a large scale in its vast amounts of sparsely populated areas where it could harness the sun, wind and wave power. Socio-economic tasks include dealing with migration, seasonally fluctuating activities and the transformation of the existing economy from agriculture and industry into creative industries, based on accompanying R&D. They can face obstacles together, such as the contradiction between short-term political cycles and long-term lead-times of technological innovation and experimentation.

Together the Diagonal cities are endowed with a strong and growing academic support system, physical connections and digital networks. They are aware that they need to provide favorable conditions to attract the necessary entrepreneurs who would be willing to carry such ambitious projects further, and to seek the support of interna-

⁸ OECD. What Policies for Globalising Cities? Rethinking the Urban Policy Agenda. Conference 29-30, March 2007, Madrid. OECD. Competitive Cities and Climate Change. Milan, Conference 9-10 October 2008. Higher Education in Regional and City Development. Berlin 13-18 September 2009.

tional funding organizations. This puts them into healthy competition but can also strengthen their respective positions, provided they are able to develop complementary specificities and cooperate on large scale, long term projects which require supra-national investment.

CONCLUSION

The Southern European Diagonal is in its infancy. The book produced by the Fundacion Metropoli gives a flavor of the huge potential in this mega-region for ambitious large scale, long term initiatives beyond political time horizons. Research shows the importance of political, economic and scientific forces in such vision building. It is equally relevant to gain the support of the population in these supra national ambitions by demonstrating the synergetic benefits they produce for specific cities and regions.

Surpassing redistribution, innovative efforts to achieve cooperation throughout the Diagonal aim to harness latent resources and tacit knowledge which, together, constitute powerful assets to stimulate physical, economic, socio-cultural and environmentally sound development. Self-reliance, pride of place, cultural heritage, historic networks, participation in a promising future all form part of assets which can contribute to sustainable evolution.

What used to be “the poor south” of Europe might well be able to leapfrog important stages of development which the north has accomplished over many years to reap the benefits of the latest scientific knowledge, technologies and entrepreneurial know-how. The key to such evolution is to develop and build on indigenous resources through cooperation across the European Diagonal mega-region and beyond.

Similar cross border initiatives could take place elsewhere on the globe. Mexico is overshadowed by the might of the USA. Nevertheless, it has many native assets, which it could develop from within and de-

ploy in cooperation with other partners in its mega-region. For example, its strategic position in its geo-political sphere makes its ports and super-highways invaluable, and it could seek to establish more value added activities based on these infrastructure assets within the country, while strengthening and extending these infrastructure connections to the whole of the Americas.

At the scale of the city region, the Diagonal may have lessons for the spatial development strategy of Guadalajara, which is growing ahead of its formal planning procedures. Alternative strategic development processes could be devised inspired by the notion of “urban ecosystem of innovation” as applied to the European Diagonal to enhance its natural trends driven by economic and demographic forces while taming their adverse effects on its environment and quality of life.

BIBLIOGRAPHY

- Faludy, Adreas. *European Spatial Planning*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2002.
- Hall, Peter y Kathy Pain. *The Polycentric Metropolis*. Earthscan, 2006.
- Ryser, Judith. *Germany in Transition: New Strategies of Urban Development London-Berlin*. Goethe Institut-CityState Publishing, 1991.
- The future of European Capitals: Knowledge Based Development. Goethe Institut, 1993.
- Europe in Transition. The Future of City Governance. Seminar Proceedings*. Goethe Institut, 1998.

NUEVAS ECOCIUDADES PARA UN FUTURO SUSTENTABLE

Ignacio Alcalde
Vicepresidente de la Fundación Metrópoli

LOS TERRITORIOS INTELIGENTES

Nuestra sociedad está viviendo un momento de gran complejidad, caracterizado por una profunda crisis internacional que más allá de la economía está afectando a valores básicos de nuestra convivencia y modo de vida. Esta situación debe servir para estimular procesos de reflexión en torno de la manera en que vamos a afrontar el futuro.

En la actualidad, la ciudad tiene un protagonismo sin precedentes. El hábitat de la globalización son las ciudades y los sistemas de ciudades. Por primera vez en la historia, la mitad de la población del planeta habita en ciudades. Dar una respuesta coherente a los problemas y a las oportunidades de las ciudades del siglo XXI es un tema central, no sólo desde el punto de vista urbanístico y territorial, sino también desde el punto de vista político, económico, social y cultural.

Por otro lado, el desarrollo de nuestra sociedad está implicando unos niveles crecientes de consumo de energía en un modelo basado principalmente en las energías fósiles no renovables. Está surgiendo en nuestra sociedad una nueva sensibilidad y una nueva ética respecto de la relación entre el hombre y la naturaleza que va alcanzando cada vez más protagonismo. Podemos afirmar que el mayor reto del siglo XXI es construir un futuro sustentable. Entendemos la sustentabilidad como

la respuesta integrada a tres objetivos: desarrollo económico, respeto al medio ambiente y cohesión social.

En este contexto, la Fundación Metrópoli viene apostando por el “I+D Territorial” como alternativa para el desarrollo de la ciudad y el territorio. Al igual que sucede en otros sectores, las iniciativas mejor orientadas en materia de desarrollo urbano son aquellas que se basan en la investigación y que incorporan la innovación como vector para propiciar un entorno urbano mejor. Hemos definido los Territorios Inteligentes como territorios innovadores, capaces de construir sus propias ventajas competitivas a partir de sus componentes de excelencia, en un mundo complejo, global e interrelacionado.

LA ECOCIUDAD DE SARRIGUREN, UNA EXPERIENCIA PIONERA EN EUROPA

Una de las todavía escasas experiencias concluidas en Europa en materia de urbanismo sustentable es la Ecociudad de Sarriguren que se asienta en el Valle de Eg es, próximo a Pamplona, la capital de Navarra. Impulsada por el gobierno de Navarra y diseñada por los equipos de la Fundación Metrópoli, en una década ha pasado de las ideas a la realidad. En ella habitan actualmente 5 500 familias en un ámbito decididamente urbano pero respetuoso con el entorno.

La decisión de promover esta ecociudad se tomó en 1998, en un contexto en el que la oferta de vivienda en Navarra se caracterizaba por su escasez y alto precio. Sarriguren nacía para ayudar a resolver el problema del acceso a la vivienda desde una intervención pública de calidad, que pusiera en el mercado una oferta residencial asequible y variada, diseñada como operación piloto en materia de arquitectura y urbanismo bioclimáticos.

La Ecociudad de Sarriguren responde a los principios del llamado Ecourbanismo, en el que se plantea el medio natural como soporte del modelo urbano, la preservación de la estructura de núcleos rurales de la comarca, la diversidad de tipologías arquitectónicas y la gestión

responsable de los residuos urbanos. Asimismo, su diseño urbanístico tiene en cuenta el transporte urbano y la integración de las áreas de empleo y residencia.

Fue galardonada en 2008 con el Premio Europeo de Urbanismo, como “mejor proyecto urbano en Europa” en la categoría de sustentabilidad. Se trata de un premio otorgado con periodicidad bienal por el Consejo Europeo de Urbanistas y es el máximo reconocimiento oficial en esta materia en Europa. En 2000, cuando todavía no se había desarrollado, Sarriguren fue designada “Buena Práctica en Desarrollo Sustentable” en el tercer Concurso Internacional de Buenas Prácticas del programa Hábitat de la ONU.

La Ecociudad ocupa una superficie de 1 500 000 m² y tiene una densidad residencial de 33,45 viviendas por hectárea, con una superficie edificable residencial de 630 000 m².

Además del uso residencial y de la amplia oferta dotacional y de espacios verdes, la ecociudad incluye un espacio avanzado para la actividad económica, el Parque de Innovación, donde se asientan algunas de las empresas más importantes de España de sectores relacionados con las energías renovables, el medio ambiente y la sustentabilidad. Destaca entre ellas la sede central del CENER, Centro Nacional de Energías Renovables, entidad pública de referencia en esta materia.

LA ESTRATEGIA DE LOS DUIS EN MÉXICO

En el ámbito del urbanismo a nivel internacional se observa con mucho interés la situación actual y las estrategias de futuro en México. Se trata de uno de los países del mundo que destacan por su gran potencial de crecimiento, alta demanda de vivienda hacia el futuro y necesidad de nuevos modelos de articulación y desarrollo urbano.

El programa de Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS), es una iniciativa del gobierno federal encausada por la Sociedad

Hipotecaria Federal (SHF), para impulsar desarrollos urbanos con criterios de sustentabilidad.

Los proyectos DUIS no sólo están contemplados como desarrollos habitacionales de interés social, sino, sobre todo, son proyectos estratégicos orientados a generar crecimiento urbano con principios sustentables que promuevan la vinculación territorial, la integración urbana, la protección ambiental, el desarrollo social, y además provistos de infraestructura y equipamiento urbano adecuado.

Los objetivos de los DUIS son los siguientes:

1. Contribuir al ordenamiento territorial de los estados y municipios.
2. Facilitar la provisión eficiente de servicios públicos.
3. Contribuir al crecimiento económico de la región.
4. Participación multisectorial de los actores públicos, privados y sociales.
5. Integración al centro urbano existente.
6. Reducir los daños al medio ambiente.

La apuesta del gobierno federal por los DUIS es en la actualidad una de las más interesantes estrategias de desarrollo urbano en el panorama internacional. En pocos años podrá evaluarse el nivel de éxito en la implementación de esta estrategia de ecourbanismo. El acierto en la gestión e implementación de los DUIS incidirá positivamente, más allá del urbanismo, en cuestiones que tienen que ver con la calidad de vida de las personas, el respeto al entorno y la articulación social.

LAS AGENCIAS ZERO PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL TERRITORIO

Existen en el nivel internacional algunos ejemplos interesantes en materia de ecourbanismo. Sin embargo, muchos de ellos no pasan de ser arquitectura dibujada, son pocos los que han salido del papel. En urbanismo, el paso de las ideas a la realidad es complejo, supone largos

tiempos de desarrollo y con frecuencia inciden factores que condicionan y alteran un buen proyecto hasta banalizarlo.

Este contexto de crisis internacional, al que el modelo tradicional de desarrollo urbano no es ajeno, es una buena oportunidad para reflexionar, innovar y proponer fórmulas alternativas para hacer realidad proyectos singulares de gran valor estratégico y social como pueden ser las ecociudades o los DUIS.

Como respuesta a esta situación, las Agencias Zero son una iniciativa ideada por la Fundación Metrópoli que constituye un instrumento operativo capaz de llevar a cabo las ideas y proyectos estratégicos que van a transformar positivamente nuestro territorio en los próximos años. Se trata de un órgano de carácter ejecutivo en el que participan socios institucionales, *knowledge partners* y socios financieros y empresariales con capacidad para desarrollar acciones concretas en función de los requerimientos de los diferentes proyectos abordados. Las Agencias Zero trabajan en la denominada “fase cero” de investigación e invención de los proyectos de futuro y en la búsqueda de los consensos necesarios para llevar a cabo estos proyectos de carácter estratégico.

En definitiva, probablemente estamos asistiendo al primer capítulo de un proceso de transformación profunda del escenario y de los actores que intervienen en la construcción de la ciudad. Es un buen momento para reflexionar, innovar y contribuir desde el “I+D” al diseño de este nuevo marco, del cual se derivarán importantes beneficios para la sociedad.

IV
EPÍLOGO

LA METRÓPOLI DE TODOS TAN MENTADA*

Octavio Urquidez
El Colegio de Jalisco

*... sólo atendiendo a cómo reinventan la ciudad
quienes la habitan diariamente, podemos entender por ejemplo
la increíble transformación del espacio urbano en las últimas décadas.*

Área Ciega. Archipiélago

INTRODUCCIÓN

Metrópoli es un término de significados diversos y variables a lo largo de la historia. En el imperio romano designaba a las capitales administrativas que eran, a la vez, los centros del poder.

En cambio, en la Grecia antigua la metrópoli era la ciudad madre, el centro cultural desde el cual se fundaban las colonias. Frente a estos dos paradigmas del urbanismo primerizo, tan diferentes en sus ideales civilizatorios y en sus logros políticos, el tiempo parece empeñado en negar la profecía de Dostoievsky quien, extasiado ante el esplendor de esa gran metrópoli que es San Petersburgo, exclamara: “... sólo la belleza salvará al mundo ...”

En la época actual, en una generalización que confunde, suele llamarse “metrópoli” a las ciudades capitales de una nación, estado o provincia, sin considerar ni tamaño ni población ni siquiera importancia económica.

Peor aún. Se ha vuelto común denominar metrópoli a toda ciudad grande, de manera tal que en la legislación mexicana se define como

* El propósito de este epílogo es el de hacer algunas reflexiones sobre aquellos temas que, habiendo sido tratados en el Congreso, por razones ajenas a El Colegio de Jalisco no forman parte de la presente edición.

metrópoli a toda ciudad (más de 15 mil habitantes) que se extiende en dos o más municipios. Hay sus excepciones, por supuesto. Ciudad Juárez está considerada como metrópoli y se asienta en un solo municipio, si bien su carácter transfronterizo con El Paso lleva a considerarla una metrópoli internacional.

De la misma manera, cuando el emplazamiento se da en más de tres municipios y su superficie alcanza grandes proporciones, se ha acuñado el término de “zona metropolitana”, la cual es normalmente bautizada con el nombre de la ciudad que sirvió de origen a la conurbación, no importando si ésta ha reducido su importancia relativa con los municipios que la conforman.

Son los casos de Monterrey y Guadalajara, en donde la marca de la metrópoli es el de las ciudades así denominadas, a pesar de que tanto la actividad económico-social como la densidad poblacional muestren tendencias a la baja en la ciudad matriz. De aquí el equívoco de hablar de la ciudad de Guadalajara o de Monterrey no obstante que la referencia se extienda a toda una zona metropolitana. Dado lo arraigado de esta costumbre, en el presente trabajo se adoptará y se aplicará. Después de todo “los ciudadanos no habitamos municipios, habitamos ciudades...” (Petersen, 2010: 1B).

Una zona metropolitana no puede crearse por decreto ni de manera arbitraria. Son las condiciones de crecimiento del área y la red de conexiones que en ella se forma, las que finalmente van a determinar la realidad y las dimensiones de una zona metropolitana. Hacerlo de otra manera conduce a multiplicar los problemas, a distribuir la precariedad o a crear asentamientos con desarrollo relativo muy desigual, siendo que el equilibrio debe ser condición *sine qua non* de toda zona metropolitana, fincado en el principio de subsidiaridad: el más avanzado debe jalar al más retrasado para que mejore sus condiciones de desarrollo. Se trata, pues, de incrementar la riqueza y distribuirla en forma tal que cada centralidad dentro de una zona metropolitana sea a su vez un centro generador de prosperidad.

Por otra parte, la globalización económica ha conducido a los estudiosos del fenómeno metropolitano a concebir nuevos términos, de los cuales, quizá dos de los más importantes sean el de “ciudad-región”, entidad conformada con la enorme red de relaciones que guarda un emplazamiento de mayores dimensiones con otras menores, originando una situación de más influencia entre la ciudad central y los componentes de la región; y el concepto de “megarregión”, que alude a un dimensionamiento territorial específico en el que confluyen similitudes culturales e intereses económicos que propician la creación de una red de regiones, incluso más allá de las fronteras arbitrarias entre países.

A ello se refiere Judith Ryser al hablar de la Diagonal Europea y la red de ciudades que la conforman; como también lo hacen Amborski, al referirse a la región del Gran Toronto, y Thomas Wright en su trabajo sobre las megaciudades del este norteamericano.¹

Esta diversidad de significados, reflejos de una dinámica creciente, nos obliga a pensar en “reinventar” la metrópoli, no únicamente para re-definirla sino también para establecer las características y peculiaridades que surgen en su seno debido al cambio permanente, sea para progresar o retroceder.

El fenómeno urbanizador que padece el planeta, inédito y de apariencia inmanejable, agrava y complica la situación. Como un dato significativo, se dice que cada semana un millón de personas ingresan al amplio laberinto que forma el llamado “mundo urbano”.

De ahí surge la idea de reinventar la metrópoli, “... para hacerla no sólo vivible, sino también comprensible ...” (Fuentes, 2010: 7) y quizá, además, “compresible”, es decir, limitable, compacta y supeditada a un territorio manejable, accesible, tan amplio como para hacer realidad la utopía que se planteaba en los albores del urbanismo: que la ciudad sea

¹ La ponencia de Ryser puede ser consultada en esta edición en su versión en inglés. Las que corresponden a Amborski y a Wright pueden ser consultadas en la traducción libre registrada en el CD anexo a esta obra.

de tamaño tal que nuestras piernas puedan recorrerla de punta a punta en un solo día.

Así, las siguientes páginas se refieren, apretujadas en los límites sobrios de este trabajo, a algunas de las variables más importantes que influyen la existencia de ese ente urbanizado y urbanizador, modernizador y progresista que es la metrópoli o, si se prefiere, la zona metropolitana, y de cuyo análisis se obtendrán las respuestas que expliquen su dinámica, las expectativas que genera, sus incomprensibles complejidades y sus inasibles perspectivas. En dos palabras: su futuro.

EL TERRITORIO

... el territorio es homogéneo; no se puede tener reglas distintas cruzando la calle...

Miguel Magaña Virgen²

Al socaire de la globalización, el territorio parece haber recuperado uno de sus ancestrales significados: instrumento de conquista, ya no solamente lugar de asentamiento y ni siquiera muralla de soberanía.

No más límites al avance global. Cayeron las barreras y las fronteras se diluyeron. No más topes que impidan el progreso que incuban la tecnología y la competitividad, su derivado pragmático.

El asunto no constituye novedad alguna. Es el retorno a un pasado remoto, a la manera del imperio romano que constituyó la primera red de ciudades de la historia, con el objetivo de lograr la conquista de nuevos territorios, cuyos tributos aseguraran la vida dispendiosa de sus elites, la manutención de su poderoso ejército y los excesos del formidable aparato administrativo del Estado.

² Investigador del Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias, Universidad de Guadalajara. (2010: 8B)

Para garantizar su sostenibilidad, Roma contaba con tres instrumentos de probada eficacia: un ejército moderno, un magnífico sistema de vías terrestres y una densa red de ciudades (*La Enciclopedia*, 2004). En todos los sentidos Roma era una auténtica metrópoli globalizada. Como hoy se diría: una suprarregión.

En el presente global Judith Ryser dice que “... El análisis objetivo del territorio ... es extendido a un concepto más amplio –la ciudad-región y ciudades cercanas con potencial para generar vínculos policéntricos ... De esta manera las ciudades pueden lograr beneficios mutuos de la cooperación en un nivel suprarregional” (Ryser, 2009).

En este sentido se ubica la globalización como nueva configuración espacial-territorial, haciendo énfasis no sólo en la variable espacial sino más específicamente en la territorial. El espacio se entiende como el soporte geográfico donde se desenvuelven las actividades socioeconómicas –lo cual lleva implícita la idea de homogeneidad– como procesos que unificaron el mercado mundial, la liberalización comercial, el papel de las comunicaciones y las reducciones de los costos de transporte. La variable territorial, en cambio, incluye la heterogeneidad y complejidad del mundo real expresada en el territorio como actor del desarrollo (Vargas y Mochi, 2008: 382).

Iracheta, considerando una simbiosis que es hoy preocupación generalizada, habla del “... imperativo (*sic*) de reconocer que en México el territorio y el ambiente en las grandes metrópolis mexicanas, se han convertido en asuntos estratégicos de seguridad nacional y en problemas de gobernabilidad, de desarrollo y de convivencia” (Iracheta, 2008).

Como algo novedoso, se habla también de territorios inteligentes, que “... son aquellos con capacidad para dotarse de un perfil propio apoyado en sus singularidades y sus componentes de excelencia. Un perfil competitivo para las actividades económicas, equilibrado socialmente y sostenible desde el punto de vista ambiental y cultural ... son también aquellos con capacidad para aprender de la experiencia y de las innovaciones de otras ciudades ...” (Vegara y Rivas, 2004: 14-15).

En difícil trance nos ponen. Las deficiencias en cultura metropolitana que se padecen —ciudadanos y autoridades— se explican cabalmente: todavía no alcanzan ni a comprender ni a aprehender el ámbito urbano (menos el metropolitano) y revelan que el futuro se encuentra en las redes, en las diagonales, en los entrelazamientos entre países hasta el punto de que en el territorio cambiaron los valores, como nacionalidad y soberanía, que eran considerados como pilares axiológicos, ahora también diluidos en un horizonte sin fronteras.

En un intento por poner luz en el universo de ignorancia metropolitana, se plantean las siguientes reflexiones. El territorio no es solamente el sostén de una ciudad, también es su sustento. Como sitio para el asentamiento poblacional (emplazamiento) es limitado por los confines mismos de la ciudad, por el dinamismo de su crecimiento, por la eficacia de sus instituciones. Los confines urbanos, tanto físicos como económicos y sociales, normalmente tienden a ampliarse, no a retraerse.

Como sustento, como proveedor de los varios y variados recursos que requiere la ciudad, el territorio adelanta cada vez más sus fronteras. Hoy se habla de lo global como ámbito de la sustentabilidad. No necesariamente significa mundial, toda vez que hay grandes regiones que poco, o nada, aportan al sustento del planeta ni a sus núcleos urbanos, ni al desarrollo social, ni al mejoramiento de su competitividad.

El territorio, como sustento y sostén de la ciudad, tiene un carácter definitivamente estratégico. Por ello Azevedo afirma que se requiere “la visión integral del territorio como base de la planeación y la aplicación de políticas públicas ... Pensar las ciudades y sus dimensiones territoriales significa reflexionar sobre los significados que alimentan sus usos y contrausos; analizar las metáforas contenidas en el imaginario relativo a ellas; y enfrentar memoria e historia, ambas accionadas en políticas y proyectos urbanos” (Azevedo, 2009).

Antes de concluir este apartado sobre el territorio es pertinente incluir la siguiente consideración del doctor Gustavo Garza Villarreal: “La tierra es únicamente relevante en la producción agropecuaria, la cual ab-

sorbe menos del 2% del ingreso nacional en las naciones avanzadas contemporáneas. En las actividades secundarias y terciarias, que absorben más del 90% de la producción, el suelo urbano cumple esta función: *la ciudad se transforma en un factor de la producción...*” (Garza, 2009).

Esto constituye, precisamente el contenido y el continente del territorio. La ciudad *está* en el territorio y es por el territorio.

LA CIUDAD

*Las ciudades se han convertido en los
motores de un mundo globalizado.*

Judith Ryser³

“La escala crucial en la cual puede generarse una innovación dinámica —nos dice Ryser—, es la escala ciudad. Por lo tanto, es vital la comprensión de las ciudades, cómo funcionan en la actualidad, lo que ha influido en su desarrollo pasado y cómo pueden reinventarse constantemente para desarrollar todo su potencial y seguir siendo competitivas” (Ryser, 2009).

“La ciudad es la calle”, señaló Borja (2009), así fijando la cotidianidad del habitante urbano. Su frase posee un sentido metafórico, más amplio del que aparenta⁴ (*idem.*): la calle, por definición, es el lugar donde se manifiesta lo lúdico; donde cosecha la autorrealización ciudadana; donde conviven, paradójicamente, la libertad y el libertinaje; es, esencialmente, el espacio público, la parcela donde se siembran el patrimonio y la identidad citadina.

En el lenguaje de Ryser, los límites de la calle, y por ende de la ciudad, se han movido más allá de sus posiciones tradicionales y de sus fines habituales. Ahora la calle es la suprarregión, el escenario para

³ (Ryser, 2009).

⁴ Él mismo señala: “Nuevos territorios. ¿La destrucción de la ciudad?”

que el *homo economicus* desarrolle sus potencialidades, aun sobre las del *homo sapiens*.

La costumbre conduce a no marcar diferencia entre la ciudad y la metrópoli. Si la costumbre es ley, cual dice la conseja popular, este es un canon bastante vulnerable. Su punto débil es múltiple: la cultura, la identidad, el sentido de pertenencia. Un ejemplo que resulta familiar es: en esto que se llama la ciudad de Guadalajara, el tonalteca pertenece a Tonalá, no es tapatío, y su cultura, como la del nativo de San Pedro Tlaquepaque, es radicalmente artesanal. Si se ahonda en el ejemplo, se tendrá que concluir en que si alguna identidad y alguna cultura se ha perdido, es precisamente la de los nativos de Guadalajara. La “tapatiedad” –usando el adjetivo que tanto gustaba a don Juan López Jiménez– se ha perdido en la vorágine migratoria.

Así, pues, antes que hablar de zonas metropolitanas y megarregiones, parece necesario referirse a la ciudad y analizar sus orígenes, sus características, su evolución permanente, su cultura y patrimonio, sus diversas y bien definidas identidades, localizables en barrios de añejas tradiciones y en colonias de particulares fisonomías.

En el espacio citadino, en el mundo urbano, es donde la metrópoli se define, es decir, se proyecta a la vastedad de su territorio, se dibuja su perfil espacial, se desarrollan sus capacidades humanas y se vislumbran sus posibilidades como rectora y dinamismo de la región, tanto próxima como remota.

A la ciudad⁵ se le puede estudiar desde enfoques diferentes. Por ser los de aceptación más general, se hace breve referencia a tres: el demográfico, el espacial y el funcional.

⁵ Si resulta relativamente fácil analizar la ciudad, definirla se convierte en un ejercicio más complicado. Para Borja “la ciudad es la calle”; mientras que Olivera afirma que “las ciudades constituyen, además de complejos sistemas productivos y ecológicos, la forma cultural más avanzada de la manera en que la sociedad se organiza y reproduce ...”; en cambio, Gómez Consuegra recurre a conceptos más concretos para definirla: “La ciudad es un producto cultural complejo, reflejo físico de la evolución de un grupo humano que vive en sociedad, al interactuar con el medio natural en que se emplaza; ella expresa las formas de construir y conformar espacios (públicos y privados), las estructuras de

Desde el punto de vista demográfico cuantitativo, el Sistema Urbano Nacional (Conapo: 2006) clasifica como ciudad a todo asentamiento humano con 15 000 o más habitantes. En 2006 reconoció la existencia de 373 ciudades, de las cuales 55 fueron calificadas como zonas metropolitanas, por su característica fundamental de estar asentadas en territorio de dos o más municipios. Criterio, por cierto, al menos discutible.

Tanto cuantitativa como cualitativamente, el fenómeno citadino se ha visto influenciado por las corrientes migratorias, tanto rural-urbanas como urbana-urbanas, dando origen a asentamientos con crecimiento acelerado, y por lo mismo conflictivo desde todo punto de vista: organización citadina; gobernanza local y seguridad; movilidad, vialidad y transporte; deficiencia ocupacional y competencias laborales; gobernabilidad y participación ciudadana; manejo de residuos, suministro de agua y electricidad, etcétera.

Las ciudades ya no crecen por ofrecer mejores oportunidades de calidad de vida a los grupos marginales, sino por la inmigración impulsada por la pobreza, sobre todo rural. Esto origina precariedad y marginación de los nuevos núcleos de población, generalmente poco desarrollados por encontrarse asentados de manera ilegal.

El enfoque espacial es el que más se identifica con el carácter sistémico de la ciudad. Espacialmente, las principales variables que se analizan son el crecimiento y expansión de la edificación y de la infraestructura básica, y la densificación u ocupación por unidad de superficie. Estas variables se ven afectadas por factores físicos, económicos, sociales, jurídicos y reglamentarios, todos ellos fuertemente interrelacionados.

poder, el modo de vida de sus gentes y el nivel de desarrollo de sus fuerzas productivas, en un momento definido y en un contexto histórico determinado.” (Gómez Consuegra, 2009:1). Azevedo Salomao define a la ciudad en función de la correspondencia con otros factores que la integran: “La ciudad es el escenario de diversos actores y agentes y existe una indisociabilidad entre el espacio, las prácticas sociales y los agentes.” (Azevedo, 2009).

La expansión sobre las áreas suburbanas —generalmente ocupadas por las clases baja y media-baja⁶—, frecuentemente se da de forma ilegal o, como suele decirse, irregular, que consiste en la apropiación desautorizada de suelo de propiedad ya sea privada, pública o comunal. Son característicos de estos asentamientos la vivienda autoconstruida y los serios problemas que presentan de hacinamiento, inseguridad, segregación, movilidad, transporte y carencia de servicios y espacios públicos y, en concreto, de planeación deficiente o nula. Es decir, en esas áreas confluyen todos los factores que conforman los indicadores utilizados para calificar como mala la calidad de vida y como escasas las oportunidades de desarrollo humano.

... no hay duda de que ciertas formas de apropiación del territorio son condición casi *sine qua non* para todo nuevo colectivo social. Las figuras de la territorialización metropolitana son una prolongación inmediata de las luchas materiales y de las luchas por el reconocimiento; son estrategias de maximización de las condiciones de encuentro y solidaridad entre los grupos sociales: las comunidades migrantes forman sus propios barrios, imprimiendo una nueva fisonomía a los lugares que habitan; las comunidades gays de casi todas las grandes metrópolis tienen sus propios “lugares de referencia”; y lo mismo ocurre con los movimientos juveniles o las subculturas urbanas. Hasta las bandas (e incluso sobre todo las bandas) son agentes de territorialización... (Rodríguez, s/f).

Por su falta de integración y escasa conectividad entre ellas, las áreas urbana y suburbana forman una aglomeración poco densificada que, en condiciones geográficas y económicas apropiadas, puede crecer lo suficiente como para aproximarse a una ciudad vecina y dar lugar al fenómeno conocido como conurbación, sustancialmente diferente al de metropolización.

El enfoque funcional de la ciudad resulta además de interesante, imprescindible, y se centra en el papel que la ciudad juega tanto de

⁶ Que emigra desde el ámbito rural por falta de oportunidades o desde el propio ámbito urbano por la elevación en el costo de la vida, y específicamente de suelo y vivienda.

manera interna como en un ámbito territorial mayor, como reflejo de las funciones, actividades y acciones a que se dedican gran parte de sus habitantes, o un número importante de ellos.

El enfoque funcional es dinámico, circunstancial, y la influencia de sus efectos depende de la importancia que la ciudad adquiera, o pierda, con el transcurrir del tiempo, motivada por su desarrollo económico y social; y por el desarrollo que presente en su propio ámbito urbano o en un entorno geográfico amplio (estatal, regional, nacional y o internacional).

Las funciones realizadas en una ciudad, o en sus barrios y colonias, les dan carácter, definición y, en muchos casos, identidad. Una clasificación funcional general y empírica da lugar a la denominación de ciudades (o barrios y colonias) agrícolas, religiosas, comerciales, turísticas, artesanales, administrativas, mineras, industriales, etcétera.

Casi desde sus orígenes Guadalajara fue una ciudad a la vez comercial y administrativa, de la misma forma que desde su fundación San Juan de los Lagos es reconocida como ciudad religiosa. Zapotlán es eminentemente agrícola, Tonalá y Tlaquepaque se identifican como artesanales; y Puerto Vallarta, que de pequeño asentamiento pesquero se ha convertido en un centro turístico de importancia mundial. En nuestro país, Monterrey es la clásica ciudad de origen industrial, no obstante que evoluciona rápidamente para convertirse en una ciudad de servicios; en tanto que la característica funcional de Zacatecas es su origen minero y ahora turístico gracias a la herencia de un rico patrimonio arquitectónico colonial.

En realidad, salvo contados casos (como Princeton por ejemplo, considerada como enclave universitario) la ciudad especializada en una única función no existe. En toda ciudad se desarrollan distintas funciones, variadas, normalmente complejas y en evolución permanente, aunque sean una o dos las que predominen y la caractericen. El sistema más eficaz que se sugiere para determinar las distintas funciones de una ciudad consiste en el cálculo de la composición profesional predominante de su población económicamente activa (PEA). De esta manera

se considera industrial a toda ciudad en la que más de 60% de la PEA pertenece al sector secundario, mientras que en una ciudad comercial más de un 20% de la PEA asume actividades del sector terciario (*La Enciclopedia*, 2004: 3298-3299).

El cambio funcional puede llegar a afectar de manera profunda a una ciudad, sobre todo si involucra lo que pudiéramos llamar “su vocación”, entendida como la utilización de su territorio, infraestructura y capital humano en el aprovechamiento óptimo de sus ventajas competitivas.

En los años sesenta, alentado por políticas federales de industrialización que luego demostraron no estar debidamente estructuradas, el gobierno estatal se impuso cambiar el modelo funcional de Guadalajara, de ciudad de servicios a ciudad industrial.

Dos fueron los propósitos derivados del plan nacional: la sustitución de importaciones que abrió las puertas a la “maquila”; y el boom de la industria electrónica no contaminante. Según Garcés Fierros, “el proceso de industrialización registrado en la década de los cincuenta siguió imponiéndose como tendencia en los sesenta, sin embargo, el proceso de urbanización aparejado a éste se tradujo en un empobrecimiento creciente de la población y la tugurización de las ciudades, síntomas de la incapacidad de absorber la fuerza de trabajo que provenía de las áreas rurales” (Garrés, 2008: 88). Incapacidad, por otra parte, fincada tanto en la ausencia de capacitación especializada de los inmigrantes como a razones de ineficacia institucional.

Los resultados de esta política, múltiples y variados, son todavía materia de análisis. Las consecuencias en Jalisco, por el contrario, parecen perfectamente definidas: pasada la fiebre se inició el proceso de decaimiento de la ZMG en lo económico, ante la competencia del capital externo el inversionista privado vendió sus industrias y se volcó en el terreno inmobiliario; en lo financiero, Jalisco se convirtió en exportador de capitales, sobre todo a partir de la expropiación de la banca, que desmanteló el vigoroso sistema bancario local; en lo vocacional, las pequeñas y medianas empresas disminuyeron su importancia relativa

en la generación de riqueza y el empuje emprendedor menguó; en lo social, operacionalmente la familia tradicional se modificó al crecer la mano de obra femenina y reducirse el papel de la madre en la salvaguarda de los valores; en lo cultural, no se supo integrar, o no se pudo, ni contrarrestar la influencia de los usos y costumbres de las corrientes migratorias que invadieron la ciudad; y, finalmente, en el aspecto educativo la madre redujo su rol educador en el seno familiar.

Al perderse liderazgo también se perdieron, dicho sea en pocas palabras, la visión y el orgulloso sentido de preeminencia que caracterizó a la ciudad de Guadalajara, a sus funcionarios públicos y a sus dirigencias empresariales.

ZONAS METROPOLITANAS

La metrópolis, la forma singular y compleja de la agregación metropolitana, es un hijo ilegítimo de la ciudad obrera.

Emmanuel Rodríguez

La indefinición jurídica es el principal obstáculo que enfrentamos para entender lo que es una zona metropolitana.

Así lo señala el estudio sobre delimitación de zonas metropolitanas elaborado por INEGI-Sedesol-Conapo en 2004, "... el fenómeno metropolitano se ha intensificado y diversificado en las últimas décadas, y debido a la diversidad de criterios y metodologías empleadas en su formulación, los resultados obtenidos no son estrictamente comparables en el tiempo" (2004: 14).

"La metropolización –dice Zentella– es un proceso continuo pero desordenado. Una de las causas fue que desde el inicio se careció de bases institucionales y jurídicas suficientes. Por el lado de las bases jurídicas, no existe una mención específica ni en la Constitución Política ni en la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)" (Zentella, 2009).

Si no menciona a la metrópoli, en cambio la LGAH proporciona una definición poco precisa de un término –conurbación– muy en boga cuando se emitió la ley en junio de 1993: “Cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación de referencia, con apego a lo dispuesto en esta Ley”.⁷

Lo que llama la atención del postulado anterior es el hecho de que la LGAH –aunque se comprende por su carácter federal– se refiere a la conurbación como un fenómeno que se presenta en municipios localizados en dos o más entidades federativas, situación de la que tenemos muy pocos ejemplos en el país. Además de los que tienen lugar en la llamada zona metropolitana del Valle de México, el caso más importante es el de los municipios de Torreón-Lerdo-Gómez Palacios y más recientemente, las conurbaciones de Puerto Vallarta-Bahía de Bandejas y La Barca-Briseñas.

Por su parte –en un plano estatal– el Código Urbano para el Estado de Jalisco es más preciso. En la Fracción xxv del Artículo 5° define conurbación como la “Continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población, inicialmente independientes y contiguos por sus márgenes, que al crecer acaban formando una misma unidad poblacional funcional”,⁸ independientemente de que formen parte o no, de más de un municipio.

Así expuesto, el Código difiere en la letra con la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco que en su artículo 33 señala que “La conurbación es el fenómeno que se presenta, cuando dos o

⁷ Ley general de asentamientos humanos. Capítulo IV, De las conurbaciones, Art. 20: Diario Oficial de la Federación. México, 21 de junio de 1993

⁸ Código Urbano para el Estado de Jalisco. Art. 5°. Fracción xxv. Periódico Oficial. Decreto 22273\L\VIII08

más municipios o centros de población, formen o tiendan a formar una unidad geográfica, económica y social”⁹

Esteban Wario comenta que Jalisco ha sido la entidad más prolija y precursora en cuestión de legislación urbana y hace una relación precisa de tal cuerpo legal. No duda en afirmar que la Ley de Mejoramiento Urbano expedida en 1947 fue “la primera Ley con visión metropolitana ...” (Wario, 2009).

Es probable que la indefinición jurídica inicial se deba a la propia indefinición conceptual del término. Luis Unikel, uno de los más reconocidos investigadores del tema y pionero de la materia en México afirma que una zona metropolitana es

la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa. El concepto de zona metropolitana es distinto al de área metropolitana o área urbana propiamente dicha, ya que el límite de la primera comprende delegaciones y municipios completos, incluyendo a todas sus localidades, independientemente de que éstas formen parte del área urbana continua de la ciudad (Unikel, 1976: 118).

Queda claro que no toda ciudad es una metrópoli como tampoco una conurbación, por grande que sea, es una zona metropolitana. Son cuatro vocablos que, sin serlo, se manejan como sinónimos y el equívoco ocasiona sobre los asentamientos involucrados importantes efectos negativos.

Sin embargo, no se pone suficiente atención sobre el tema. Ya se ha comentado acerca de la arraigada costumbre de llamar a las zonas metropolitanas con el nombre de la ciudad central y a confundir una

⁹ Gobierno del Estado de Jalisco: Ley General de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco. Capítulo IV, Artículo 33, Periódico Oficial, Decreto 9580.

con otra. También se ha mencionado que esta costumbre da lugar a problemas muy serios de índole económica, política, social y cultural. Se crean situaciones de hecho que carecen de sustento en el derecho, y que son perjudiciales tanto para el municipio central como para los demás componentes de la zona metropolitana. Tenemos un ejemplo muy próximo: la influencia –más virtual que real– concedida al municipio de Guadalajara –política, financiera y económica– es nociva para el desarrollo integral e independiente de Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y Tlajomulco, sin olvidar la trágica situación sanitaria y ambiental en la que “viven” los habitantes de El Salto, municipio oficialmente incluido en la zona metropolitana, pero cuyos problemas y soluciones les parecen ajenas a los integrantes de la ZMG y del gobierno estatal.

A su vez, estos problemas se acrecientan con el perverso centralismo que norma la vida del país y que, por desgracia, se reproduce a escala estatal y municipal. Así como la capital federal constituye el centro de distribución de recursos y de las decisiones nacionales –no sólo las grandes decisiones, sino también de algunas ridículamente pequeñas que se sustraen del ámbito local– de la misma manera, repito, las capitales estatales asumen ese rol decisorio y las cabeceras municipales se abrogan la misma función. Se vive, pues, una división política ficticia.

Dados sus efectos negativos, resulta más que obvio señalar la necesidad de cambiar este estado de cosas. Zentella indica “... las políticas habitacional y urbana indujeron a un proceso acelerado de metropolización sin una regulación suficiente” (2009) y este fue factor decisivo para desquiciar todo sentido de planeación urbana y de ordenamiento territorial.

No obstante dudas e indefiniciones, es imposible negar la realidad de las zonas metropolitanas en México ni su importancia económica, social y política. Según los criterios aprobados por Sedesol, en nuestro país existen 56 zonas metropolitanas que generan 75 % del Producto Interno Bruto (PIB). Uno de cada dos mexicanos habita en una zona metropolitana y solo 16 de esas ZM participan del Fondo Metropolitano (Llovera), que es el recurso económico más importante con el

que cuentan para su desarrollo. Su distribución, que corresponde a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, es sumamente arbitraria y queda sujeta a manejo político y al cabildeo de los interesados, en lugar de aplicarse con criterios de valoración de los proyectos de infraestructura metropolitana prioritarios.¹⁰

Sedesol definió tres zonas metropolitanas en Jalisco. Por supuesto la ZM de Guadalajara y además la de Ocotlán y la de Puerto Vallarta-Bahía de Banderas, para la cual aún no se firma el convenio interestatal requerido. De las tres, solamente Guadalajara y Puerto Vallarta recibirán recursos del Fondo Metropolitano, gracias al cabildeo de sus diputados federales y de sus presidentes municipales respectivos.

Finalmente, la propia LGAH señala las características que debe llenar una conurbación y que, a falta de otros criterios valederos y concediendo sin aceptar, se pueden hacer extensivas a las indefinibles zonas metropolitanas:

1. Que el municipio central cuente al menos con 50% de la población total de la zona metropolitana;
2. que 10% o más de la PEA de los municipios conurbados provenga del municipio central;
3. que de la PEA de los municipios conurbados, 75% o más esté ocupada en actividades no agrícolas;
4. que los municipios conurbados cuenten con una densidad media urbana de cuando menos 20 habitantes por hectárea;
5. que la localidad conurbada funcionalmente se encuentre ubicada a menos de 10 km por carretera de la conurbación que da origen a la zona metropolitana.

¹⁰ En el presupuesto de 2009 se asignaron 5 985 millones de pesos del Fondo Metropolitano, aplicados a 16 ZM de las 56 que tiene el país. La ZM Valle de México recibió 3 550 millones de pesos y la ZM de Guadalajara 1 100. El resto se distribuyó en las 14 ZM restantes

Por otra parte —señala Llovera—, es importante considerar la expansión física, los procesos económicos y demográficos, así como las dinámicas especiales que se generan entre ciudades vecinas. La enumeración de estos requisitos, y su ineludible cumplimiento, hace más cercano el innegable parentesco entre conurbación y zona metropolitana.

GOBIERNOS METROPOLITANOS

Nadie gobierna las conurbaciones y metrópolis e inclusive muchas ciudades carecen de orientación urbanística.

Alfonso Iracheta Cenecorta¹¹

Lo que es jurídicamente indefinido, resulta políticamente indefinible. Si constitucionalmente no existen ni la metrópoli ni las zonas metropolitanas, no hay sustento para un gobierno legítimo. En esta materia, el Derecho Constitucional mexicano lleva muchos años de atraso en el reconocimiento de un hecho concreto. La normatividad quedó a la zaga de la normalidad.

Con independencia de esta consideración, hay muchas otras que impiden que en México se construya un auténtico gobierno metropolitano. Varias de ellas son circunstanciales; otras pocas son estructurales.

Sobre la primera de ellas, cabe decir que es circunstancial que en la mayoría de las zonas metropolitanas el municipio central es la capital de la entidad federativa, es decir, la sede de los poderes estatales y el asiento del mayor porcentaje de la población es políticamente más apetecible. Esto significa que al crearse un gobierno metropolitano, el gobernador del estado perdería gran parte de control sobre la mayoría de los habitantes de su entidad. Lo cual, en el argot de moda, resulta políticamente incorrecto.

¹¹ (Iracheta, 2009).

En la práctica este obstáculo es fácilmente superable, puesto que el gobierno del estado, con el apoyo casi seguro del Congreso local, es el que ejerce la facultad de distribuir los fondos públicos y, además, los recursos provenientes del Fondo Metropolitano, que ha terminado por convertirse en un apoyo para concluir el programa de obras de los gobiernos estatales, barnizado de un cierto tono metropolitano.

Otra consideración de carácter circunstancial se encierra en el hecho de que el municipio central es un importante aparador tanto para el gobernador como para el presidente municipal, quien queda en una situación virtual de preeminencia sobre quienes gobiernan los demás municipios componentes de la zona metropolitana.

Finalmente, una última causa circunstancial que obstaculiza la formación de gobiernos metropolitanos consiste en las ambiciones políticas personales de cada presidente municipal, lo que dificulta llegar a acuerdos para avanzar el proceso de toma de decisiones metropolitanas en el marco de un consenso político.

Entre los obstáculos estructurales más importantes se encuentra el llamado “federalismo fiscal”, que por una parte es absolutamente inequitativo y regido por criterios arbitrarios; y por la otra es un elemento que deteriora el sistema municipal de recaudación, como sucede con el predial y el —ahora— impopular mecanismo de plusvalías y colaboración de los sectores económicos en la creación de obras, y que no están dispuestos a apoyar, ni siquiera a aquellas que pudieran darle valor agregado a sus propiedades o a incrementar los niveles de competitividad de sus negocios.

El artículo 115 constitucional, que da sustento al municipio y lo conforma institucionalmente, es una formidable barrera para constituir gobiernos metropolitanos efectivos, ya que sólo permite convenios y asociaciones voluntarias, sin obligatoriedad alguna. Hasta ahora, las Asociaciones (La Laguna y Monterrey, por ejemplo) han dado resultados insatisfactorios; en tanto que los convenios intermunicipales no han tenido más valor que el del papel en el que se firmaron.

Aquí cabe mencionar la inconsistencia de la actividad legislativa de los cabildos, cuyos acuerdos pueden modificarse en la misma administración que los creó y, obligadamente en la que sigue. Los peores efectos de esta actividad se manifiestan en los planes de uso del suelo, creando inseguridad jurídica a los inversionistas y la formación casi inevitable de redes de corrupción y opacidad.

Esta dificultad para establecer un gobierno metropolitano consolidado no es exclusiva de México, por supuesto, y adquiere sus propias características en cada país. A continuación algunos mecanismos que se han aplicado en varias zonas metropolitanas del mundo.

Primero, un ejemplo que es muy conocido: el de Bogotá; sin duda es un caso exitoso, pero difícilmente adoptable en México en las presentes circunstancias jurídicas. De Bogotá se han copiado, literalmente, cosas muy interesantes pero ni por equivocación se ha tocado lo que constituye la razón fundamental de su éxito: el llamado Estatuto Orgánico de Bogotá,¹² que fortalece la autonomía integral del municipio facultándolo constitucionalmente para: establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas; ordenar exenciones tributarias y establecer sistemas de retención y anticipos con el fin de garantizar el efectivo recaudo de aquellos; dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos; y adoptar el Plan General de Ordenamiento Físico del territorio.¹³ Es decir, le garantiza una auténtica autonomía.

Otro ejemplo de éxito en gobiernos metropolitanos es el de Medellín, algunas de cuyas experiencias en transporte público —no en movilidad— estamos aplicando en Guadalajara. Sin embargo, no hemos

¹² Opinión del Dr. Jaime Castro Castro, ex Ministro del Interior de Colombia y ex Alcalde de Bogotá, quien tuvo el honor de iniciar y establecer las bases, tanto materiales como organizativas y legislativas que condujeron al mejoramiento integral de la capital colombiana. Charla sostenida en el Seminario Poscongreso celebrado en El Colegio de Jalisco el jueves 19 de noviembre de 2009.

¹³ Presidencia de la república de Colombia. Régimen Legal de Bogotá, D. C. Artículo 12, fracciones 3, 4 y 5. Decreto 1421 publicado en el Diario Oficial No. 40958 de julio 22 de 1993.

prestado la debida atención al llamado Urbanismo Social –fundamental en el éxito alcanzado por esa ciudad– cuyo axioma principal es el de la participación ciudadana en todas las etapas del proceso, al que denominaron “Gerencias Sociales” y que consideran “como base para la coordinación interinstitucional y la participación comunitaria” (Echeverri, 2009). En Medellín, la voz del ciudadano cuenta, pesa y dispone.

David Amborski, de la Universidad de Ryerson (Toronto) fue invitado al Congreso para presentar la experiencia exitosa de la “Reforma legal y administrativa del gobierno de la zona metropolitana de Toronto”, ya que presenta algunas circunstancias que guardan una gran similitud con las de la zona metropolitana de Guadalajara.

En 1970 se creó la metrópoli de Toronto y sus autoridades se dieron a la tarea de solucionar problemas más bien de tipo citadino que metropolitano, con el uso de importantes adelantos tecnológicos. Su sistema de transporte de autobuses y trolebuses estaba acoplado al sistema de semaforización de tal manera que la unidad de servicio público encontraba siempre la luz verde a su favor.

No obstante, planearon para tener una gran ciudad y se preocuparon por la movilidad utilizando la premisa de que es más importante el tiempo de traslado que el vehículo utilizado. Así, definieron los criterios de usos del suelo en relación directa con la actividad de sus habitantes y con la conectividad y la densidad de cada zona de la metrópoli.

Para 1970 Toronto ya era una zona metropolitana formada por ocho municipios, con graves desacuerdos en las políticas de desarrollo urbano. Por tal motivo, en 1971 el gobierno provincial tomó la decisión de emprender un proyecto que les llevara a un nivel más alto de coordinación intermunicipal. El proceso terminó en 1974 con la creación de un gobierno regional con cuatro de los ocho municipios, siendo hasta 1988 cuando se estableció el “Comité Coordinador del Gran Toronto” y la Oficina Provincial del Área del Gran Toronto. Amborski relaciona de manera sucinta el proceso que se siguió a lo largo de todos esos años.

Con el fin de responder adecuadamente al crecimiento de las ZM es necesario reformar la parte legislativa para proveer las herramientas legales que contribuyan a su consolidación. Los aspectos a legislar son la planeación urbana, la organización urbana y el ordenamiento territorial, para lo cual se deberán definir y calendarizar las etapas de implementación del marco jurídico y legislativo, teniendo como objetivos definir dónde y cómo crecer; identificar la infraestructura requerida para soportar ese crecimiento; y proteger el patrimonio tanto físico como cultural y social.

Por su parte el proceso de planeación urbana deberá cubrir las siguientes etapas sucesivas: *a)* preparar el plan oficial; *b)* determinar la zonificación urbana mediante leyes; *c)* determinar los usos del territorio mediante el consenso con las partes involucradas; *d)* determinar los requerimientos de los planes públicos; y *e)* definir y diseñar los documentos legales de planeación.

Las metas y expectativas del proceso de planeación son las de promover las mejores prácticas utilizadas en otras ZM del mundo; aplicar criterios medibles del desarrollo; creación de comunidades con más y mejores opciones para vivir, trabajar, divertirse y jugar; revitalizar los centros y convertirlos en los puntos más vibrantes de la ciudad; racionalizar el tráfico; disminuir la presión de expansión urbana en la periferia; y preservar los recursos naturales y las áreas de cultivo en el entorno inmediato a la ciudad (Amborski, 2009).

Son dignas de realzar las coincidencias de propósitos entre los estudios del gobierno metropolitano. Zentella, al igual que Amborski, señala

... el diseño institucional de la gestión metropolitano ... es deficiente porque no hay un ejecutivo metropolitano; no se definen facultades fiscalizadoras ni hay criterios de redistribución fiscal. Por tal razón, resulta conveniente revisar las experiencias que se han tenido en otras ciudades donde se ha consolidado la figura de un gobierno regional metropolitano (Chile). Para mejorar el gobierno metropolitano se requiere crear las reformas jurídicas necesarias para que haya un Ejecutivo metropolitano y un Consejo metropolitano con capacidad legislativa y representatividad política ... (Zentella, 2009).

En el mismo tenor, Iracheta opina que "... los alcaldes son los actores principales para construir los procesos socio-políticos orientados

a acordar, gestionar, decidir y ejecutar la visión integral participativa y de largo plazo para la metrópoli ...” (Iracheta, 2009).

Una referencia obligada al hablar de gobiernos metropolitanos es, sin duda, Eduardo Rojas, cuyo libro “Gobernar las metrópolis” (Rojas y Cuadrado, 2005) es una consulta imprescindible. Rojas señala que la gobernabilidad debe cumplir tres requisitos indispensables: responsabilidades claras, voz al ciudadano y transparencia (Rojas, 2009). Igualmente, considera que una buena gestión metropolitana debe cumplir las siguientes condiciones:

1. Ser el resultado de un proceso de reformas en la asignación de responsabilidades y de recursos;
2. lo cual, a su vez, es resultado de un acuerdo político sobre la voluntad de traspasar recursos y responsabilidades;
3. acuerdo que conduce a un proceso de construcción de capacidad institucional para prestar servicios y captar recursos;
4. asignación y capacidad de la población para exigir: *a)* participación en las decisiones; *b)* transparencia en la gestión; y *c)* rendición de cuentas.

Por otra parte, Rojas considera que las principales áreas problemáticas en la conformación de un gobierno metropolitano, son:

1. Asignación de responsabilidad de gasto (¿quién hace qué?)
2. Asignación de ingresos (¿quién impone cuáles impuestos?)
3. Solución de los desequilibrios verticales (¿cómo se resuelven los inevitables desequilibrios entre ingresos y responsabilidades?)
4. El problema de equalización o solución de los equilibrios horizontales (¿hasta qué punto vale la pena compensar las diferencias de capacidad entre unidades del mismo nivel de gobierno?)
5. El problema de la autonomía subnacional para endeudarse: (¿se pueden endeudar los gobiernos subnacionales?) (Rojas, 2009)

Después de enumerar los diversos modelos de gestión metropolitana que se reconocen en lo general, Rojas hace una importante aportación a la metodología para desarrollar un proceso de construcción de estructuras metropolitanas, que comprende cuatro tiempos:

1. Situación inicial, gobiernos locales fragmentados y necesidades insatisfechas de coordinación.
2. Primera fase. Construir legitimidad política (voz) y que consiste en: *a)* aumentar la conciencia pública sobre los problemas y las soluciones posibles; y *b)* construir la legitimidad del área metropolitana como un espacio donde las preocupaciones de la comunidad son escuchadas.
3. Segunda fase. Establecer el proceso, legitimidad operacional (acción), que puede darse con: *a)* agencias especializadas de prestación de servicios; o *b)* mediante la fusión de jurisdicciones inadecuadas.
4. Tercera fase. Consolidar la legitimidad institucional (gobierno), lo cual conlleva una coordinación interjurisdiccional y un financiamiento compartido.

El doctor Alfonso Iracheta, investigador de El Colegio Mexiquense, también ha sido un estudioso esforzado del problema de los gobiernos metropolitanos y ha insistido en el concepto de “gobernanza democrática”, que considera la participación ciudadana como una variable no sólo pertinente, sino fundamental. En pocas palabras: sin ciudadanos no hay ciudad.

MEGARREGIONES

Requerimos un proyecto metropolitano que reconozca el papel regional/ estatal de las metrópolis y regiones urbanas.

Alfonso Iracheta

El concepto de megarregión tiene bases fundamentalmente económicas y pretende aprovechar las sinergias derivadas de las ventajas competitivas de cada una de las zonas metropolitanas que la conforman. Su organización es sistémica y se estructura en modelos tipo redes, cuyos nodos se sitúan en cada metrópoli. Es un fenómeno global.

Durante mucho tiempo las ciudades han visto limitado su espacio económico por las fronteras nacionales. La liberalización del comercio que forma parte de la globalización, ha ensanchado el espacio económico potencial de las ciudades. Además, el cambio tecnológico ha llevado también al aumento de los vínculos entre ciudades.

Así, para la economía internacional las ciudades, que nunca ofrecieron interés, han comenzado a aparecer crecientemente en la economía global. Por ejemplo, se habla de la internalización de las economías urbanas ... (Kresel, 1998).

“La población —dice Iracheta—, se está hiperconcentrando. Hoy, como resultado de la globalización, hablar de inversiones y de posibilidades de desarrollo es hablar de grandes ciudades, metrópolis y regiones urbanizadas (2008).”

Por su parte Judith Ryser, estudiosa del fenómeno de las megarregiones europeas, hace un poco de historia:

La primera megarregión fue identificada en la costa oriental de los Estados Unidos. Desde ese momento otras nueve megarregiones fueron concebidas en los Estados Unidos, conduciendo a la actual propuesta de un Plan Nacional de Ordenación Territorial Estratégica para los Estados Unidos como un todo ... En Europa el pensamiento de gran escala espacial comenzó diferente ...” (Ryser, 2009).

Thomas Wright, Director Ejecutivo de la Asociación Regional de Planificación de Nueva York, y uno de los principales participantes en el desarrollo de la región este de Estados Unidos mencionada en el párrafo anterior, se pregunta: “¿Por qué Megarregiones ...?” (Wright, 2009).

Su respuesta es concisa pero precisa: los cambios ocurren a una escala mayor que en la región metropolitana; la competencia no se da entre ciudades, sino que se compite con las zonas de integración global; la megarregión adopta agrupamientos industriales (*clusters*) mayores y mercados de trabajo más intensificados y diversificados; actúan a semejanza de conjuntos construidos en relación con un plan nacional de infraestructura. Y a continuación relaciona los requisitos que debe cumplir una zona metropolitana para incorporarse a una megarregión: población, distancia, conexiones de tránsito, productividad económica favoreciendo a ciudades con alto ingreso *per cápita* y congestión, en función del tiempo de traslado (Wright, 2009).

Ryser enumera otras que, más que exigencias, son condiciones estructurales a las que denomina “conexiones suaves”:

Sumado a esto –a los requisitos enumerados por Wright–, está tomando relevancia la generación de nuevas conexiones “suaves” que fortalecen la cooperación económica de esta megarregión: redes del conocimiento, economía creativa, innovación tecnológica, conexiones de especialización complementaria entre las ciudades... Más allá de las fronteras físicas y de diferencias socioculturales entre los diferentes países y regiones, hay características tradicionales comunes esenciales (Ryser, 2009).

El concepto de megarregiones –más que ninguna otra cosa– es un instrumento de planeación que permite elaborar una visión estratégica territorial, tomando en consideración los componentes de excelencia ya existentes en la misma megarregión y otros elementos que pueden surgir a manera de iniciativas innovadoras de carácter económico, social, cultural y ambiental, las cuales, evolucionan y se estructuran a una escala superior a la de la metrópoli.

Uno de los beneficios que justifica una megarregión es la de erradicar, o cuando menos disminuir a un índice importante las disparidades regionales mediante una sólida integración socioeconómica en la que las regiones menos pudientes tienen derecho de beneficiarse de la solidaridad de los integrantes más prósperos del acuerdo. Es la aplicación de lo que se llama el “principio de subsidiaridad”, que ha demostrado ser condición indispensable para el buen funcionamiento de la Unión Europea; “para tal efecto –la subsidiariedad–, es necesario conocer las fortalezas y debilidades de los participantes, imaginar acciones innovadoras y reinventar su gobernanza en la cooperación con socios estratégicos” (Ryser, 2009).

Thomas Wright señala que las metas, expectativas y beneficios que constituyen prioridad con la integración en megarregiones, serían las siguientes:

1. Disminución de costos operativos,
2. facilitar el movimiento de personas y mercancías,
3. acortar tiempos de recorrido,
4. promover la competitividad,
5. reactivar la economía mediante la inversión en infraestructura,
6. mejorar la calidad de vida, el medio ambiente y la gobernanza,
7. racionalizar la expansión urbana y la centralidad laboral (Wright, 2009).

Frente a este panorama, la pregunta surge espontánea: ¿hay megarregiones de las que México forme parte o es posible su desarrollo dentro del territorio mexicano a corto plazo? Por imperiosas necesidades de desarrollo social y de crecimiento económicos, la respuesta debería ser afirmativa. Lamentablemente no es así.

Durante muchos años México ha firmado numerosos convenios con casi todos los países del mundo en un intento por incrementar su comercio internacional. Cada presidente mexicano parece sentirse

involucrado en una competencia por ver quién firma más acuerdos, tratados o convenios. Al respecto:

México es el segundo país con el mayor número de Tratados de Libre Comercio en el mundo. La red de Tratados de Libre Comercio de México con 43 países, en tres continentes, representa una oportunidad única para el comercio exterior y para la inversión, ya que abre una puerta de acceso a un mercado potencial de más de mil millones de consumidores, que representa dos terceras partes de las importaciones mundiales y 75% del PIB mundial.

Los acuerdos comerciales firmados por México han creado un marco jurídico que ofrece certidumbre a los agentes económicos, incluyendo exportadores, inversionistas y consumidores (PROMÉXICO, 2010).

Sin embargo, el beneficio para México es relativo. El más importante de todos es, sin duda, el llamado Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), fruto de una esforzada labor de cabildeo en la que los empresarios mexicanos (el famoso “cuarto de al lado”) tuvieron destacada participación. Evento que, según trascendidos, ya tenía el guión escrito desde antes.

Al leer los tratados, lo primero que salta a la vista es que se trata de convenios comerciales exclusivamente basados en una guerra de aranceles en la que nuestro país ha llevado la peor parte. En casi todos los tratados se excluye al sector primario, precisamente el que requiere mayores apoyos y el que produce las corrientes migratorias más importantes, y se niega sistemática y firmemente la posible negociación del libre tránsito de personas. Hace apenas unos meses, Canadá reforzó sus fronteras para dificultar la entrada a su territorio de los ciudadanos mexicanos.

Estos convenios están muy lejos del espíritu que rige a aquellos entre megaregiones, ya sean los norteamericanos o los europeos, cuya cualidad esencial es la de aplicar el principio de subsidiariedad, es decir, elevar el nivel de la economía menos eficiente hasta igualarlo con las demás economías. Precisamente el TLCAN es el ejemplo más acabado de la desigualdad entre las economías de sus integrantes y cuya brecha,

en lugar de disminuir como era lo esperado, se ha ensanchando con los años, hasta el punto de que nuestra economía depende prácticamente de la de Estados Unidos, a donde se enviamos alrededor de 80% de exportaciones. Y el resto a los cuarenta y tantos países más.

La desigualdad se manifiesta en sectores clave como el agrícola –México ya no produce lo suficiente como para alimentar a sus propios ciudadanos– y el energético –que liga sus precios a los que marquen los estándares norteamericanos lo que estrangula la competitividad del país.

Los tratados firmados por México son simples iniciativas para facilitar el cruce de fronteras de aquellos artículos que conviene al país receptor, sin importar las condiciones de desarrollo social en el que se da el proceso de producción: bajos salarios, prestaciones regateadas, contratos violatorios de la ley, trabajo infantil, retiro discrecional de las utilidades, fijación de precios por parte del comprador, etc.

Es interesante conocer la opinión de Ryser con el fin de tener una perspectiva más optimista de las posibilidades reales de nuestro país como integrante de verdaderas redes metropolitanas conformando megarregiones que le permitan alcanzar las expectativas que señala Wright:

México está eclipsado por la fuerza de USA. Sin embargo, tiene muchos activos nativos que puede desarrollar desde dentro y desplegar en cooperación con otros socios en su megarregión. Por ejemplo, su posición estratégica en la esfera geopolítica hace invaluable sus puertos y súper carreteras, y podría buscar establecer actividades de mayor valor añadido basadas en estos activos de infraestructura dentro del país, en tanto fortalece y extiende estas conexiones de infraestructura al resto de las Américas ... (Ryser, 2009).

Son varias las zonas del país que operan cual megarregiones informales y que no han podido consolidarse por falta de planeación regional con visión de largo plazo. La zona del Bajío es una de ellas y, a escala estatal, la llamada región de Los Altos de Jalisco, así como la

región de Zapotlán, con grandes posibilidades para expandirse tanto a Colima como a Michoacán.

Por su parte, Guadalajara (entendida como zona metropolitana, no como municipio o ciudad) tiene muchos atributos como para conformar una o dos megarregiones que la integren con la frontera norte vía el noreste (Manzanillo-Guadalajara-Gómez Palacio-Ciudad Juárez) y con el Golfo de México (Manzanillo-Guadalajara-Aguascalientes-Altamira). Estos proyectos forman parte de dos de los corredores multimodales contemplados en el Programa Nacional de Infraestructura (Estados Unidos Mexicanos, 2007-2012: 65) y que, al igual que los 298 restantes que integran el Programa, sucumben ante la fuerza de la indolencia.

COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD¹⁴

La competitividad es útil sólo cuando nos permite tomar decisiones de cara al futuro y acercarnos a la implementación de una visión local que genere desarrollo y mejore la calidad de vida.

Sara Topelson

La competitividad a que están sujetas las regiones del mundo no solamente ha modificado de forma sustancial sus requisitos y sus variables de medición, sino también sus espacios. Quien no sepa adaptarse a las nuevas exigencias de la globalización y quien no se haya compenetrado con que el tamaño de la arena y la dimensión de los competidores han cambiado, simplemente se quedará a la zaga.

La premisa de partida es que la competitividad global depende de los ecosistemas de innovación, en los cuales las ciudades desempeñan un papel importantísimo.

¹⁴ Respetando el texto de los autores, en este apartado se usa indistintamente el término ciudad, así se trate de una metrópoli o de una zona metropolitana.

te en un mundo interdependiente. Más allá de la cooperación policéntrica de ciudades, los ecosistemas de innovación están federalizando las fuerzas claves del sistema de ciudades para promover los procesos innovadores en la economía del conocimiento, gobernabilidad, operatividad institucional (gobernanza) y desarrollo sustentable ... La capacidad de innovación constituye la fuerza de supervivencia y evolución en un entrono competitivo (Ryser, 2009).

Al dar inicio a su conferencia magistral impartida en el Congreso internacional Reinventar la metrópoli, Gustavo Garza Villarreal, marcó claramente sus propósitos:

1. Esquematizar las teorías sobre el crecimiento económico de las ciudades y los factores que determinan su competitividad.
2. Describir la evolución de las megaurbes mundiales y el actual sistema de las ciudades en el planeta.
3. Analizar el grado de competitividad de las ciudades de México y compararlo con el de sus contrapartes latinoamericanas y mundiales.

Y con énfasis señaló:

La premisa que articula los tres objetivos establece que la existencia de ciudades competitivas es crucial para que las naciones se inserten en forma exitosa en la mundialización de la economía. El diseño de planes para ello debe tener el sustento teórico, metodológico y estadístico con el rigor científico más avanzado posible (Garza, 2009).

Son numerosas las metodologías hasta ahora empleadas para determinar el grado de competitividad de una zona metropolitana. Algunas sólo difieren en matices. Otras, en cambio, utilizan variables radicalmente diferentes. “Las investigaciones sobre la medición de la competitividad de las ciudades muestra una clara pluralidad de enfoques teóricos, así como limitaciones metodológicas que exigen considerarlas con cierta precaución ...” (*idem.*).

No es este el lugar, ni la intención, para analizar dichas metodologías. Dado el propósito del presente trabajo, se reflexionará únicamente sobre las empleadas por los conferencistas participantes en el congreso internacional Reinventar la metrópoli.

Todos aceptan ciertas premisas que podemos considerar básicas. A ninguno escapa que dos aspectos primordiales que deben mejorarse en las metrópolis latinoamericanas son la productividad, por una parte, y la calidad de vida de sus habitantes, por la otra.

Es igualmente aceptado que la economía mundial se estructura espacialmente en una jerarquía internacional de ciudades, a la que Iracheta denomina “la Red Mundial de Ciudades” y cuyo objetivo no es otro sino el de establecer las características que diferencian a una “ciudad mundial” de una “mega ciudad” (Iracheta, 2008), en donde las primeras son las llamadas a participar con éxito en el nuevo orden internacional.

La globalización, implica una función estratégica de las principales ciudades: centros de gestión de la economía global ... Estas megaurbes son ubicaciones clave para los servicios especializados y la generación de innovaciones tecnológicas, además de ser los mercados internacionales centrales... P. Geddes, a inicios del siglo xx, las bautizó como ciudades mundiales.

Las ciudades realmente mundiales son pocas y no existe una definición unívoca de ellas ... En el proceso de competitividad entre las naciones, las ciudades mundiales se articulan con un conjunto de metrópolis que constituyen centros nacionales especializados ... El reto es impulsarlos para que sea viable participar competitivamente en el mercado internacional...” (Garza, 2009).

Clasificadas que fueron las ciudades, se concluyó que en la cúspide se encuentran tres que son los paradigmas mundiales, los ejemplos a seguir: Nueva York, Londres y Tokio. Alrededor de ellas se conforma un sistema internacional de ciudades que tienden a articularse en megaregiones o zonas de economía mundial.

No interesa, por el momento, conocer las características que han dado semejante relevancia a esas tres ciudades sino que nos parece

más útil reflexionar sobre los requisitos que deben llenar aquellas que aspiren a ingresar a ese selecto grupo, aún y cuando su intención sea, por ahora, una meta a alcanzar.

Uno de los índices que Eduardo Rojas emplea es el conocido como “Índice Master Card”¹⁵ que califica las siguientes variables:

1. Ambiente económico y comercial
2. Crecimiento y desarrollo económico
3. Ambiente de negocios
4. Conectividad comercial
5. Conectividad de educación y Técnicas de la Información (TI)
6. Calidad de la vida urbana
7. Riesgos y seguridad

De acuerdo con el Índice Master Card de 2008, entre los principales mercados emergentes del mundo sólo clasifican dos zonas metropolitanas mexicanas: la del Valle de México y la de Monterrey.

Por razones lógicas, se acostumbra establecer cuadros comparativos entre ciudades con el fin de conocer tanto las ventajas competitivas como las fortalezas y debilidades de unas con otras. Sara Topelson presentó el siguiente (que hemos esquematizado), cuya paternidad atribuye a la Academia China de Ciencias Sociales. Fue aplicado a 500 ciudades y considera seis elementos clave de competitividad:

¹⁵ El Índice Master Card de Mercados Emergentes refleja la relevancia cada vez mayor de las ciudades de economías en vías de desarrollo, haciendo de la comprensión de sus dinámicas un elemento vital para las corporaciones que se han propuesto obtener un desarrollo sostenible. Este estudio se propone ofrecer una perspectiva innovadora de los papeles y potenciales de las ciudades ubicadas en los mercados emergentes con respecto al comercio regional y global.

Índice Global de Competitividad Urbana (2007- 2008)

1. Competitividad empresarial (gestión corporativa)
2. Estructura industrial (*clusters*)
3. Recursos humanos (educación)
4. Ambiente de negocios (innovación y orientación estratégica)
5. Medio ambiente y habitabilidad (calidad de ecosistemas)
6. Conectividad global (regulación y competencia)

Medida con estos parámetros, la ciudad de México queda situada en el lugar 74, en tanto que Monterrey ocupa el sitio 143, Querétaro el 178 y Guadalajara el 180. Nueva York ocupa el lugar número uno y está considerada como la ciudad más sustentable de los Estados Unidos: tiene parques a diez minutos de distancia y actualmente está desarrollando su Plan 2030 (Topelson, 2009).

Desde luego, cada quien establece las reglas dentro de las cuales han de desarrollarse sus esfuerzos para volverse más competitivos y productivos. Hay quienes se conforman al compararse con las ciudades del mismo territorio nacional, pero hay otras, como Monterrey, que piensan globalmente y llevan sus índices de comparación a un contexto geográfico más amplio.

Independientemente de cuáles sean los paradigmas a alcanzar, una ciudad será más competitiva conforme avance en los siguientes factores económicos y estratégicos:

1. Capacidad de conversión de sus instalaciones productivas
2. Eficiencia del trabajo y pertinencia de las competencias laborales con las exigencias económicas y sociales
3. Disponibilidad suficiente y eficiente de los montos de capital requeridos
4. Disponibilidad de infraestructura de conectividad nacional e internacional

5. Equipamiento moderno para el manejo de mercancías (aduanero y de transporte multimodal)
6. Dotación de recursos naturales, tanto paisajísticos como energéticos
7. Existencia de amenidades urbanas de clase mundial (teatros, museos, bibliotecas, espacios públicos de esparcimiento, etc.)
8. Eficiencia gubernamental medida en función de la reglamentación, la tranquilidad pública, la certeza jurídica y la transparencia y rendición de cuentas
9. Redes de empresas en cadenas productivas
10. Centros de investigación con instalaciones educativas que generen tanto innovación como desarrollo tecnológico con sentido emprendedor
11. Estrategia de planeación urbana y regional a mediano y largo plazos, con medición de resultados
12. Cooperación entre el sector público y el privado, con la participación efectiva de la sociedad en el proceso de toma de decisiones y configuración de políticas públicas
13. Flexibilidad en las gestiones y trámites gubernamentales
14. Elevados niveles de calidad de vida de sus habitantes

No resulta fácil alcanzar estos objetivos, pero tampoco es imposible. Sobran los ejemplos de ciudades (Singapur) y países (Brasil) que han tenido la voluntad política para alcanzar importantes avances en su logro.

El problema al que se enfrentan muchas ciudades (zonas urbanas) es de carácter político y parece radicar en el hecho de que sus dirigentes se preocupan más por alcanzar un determinado lugar en el ranking de las ciudades competitivas, en lugar de asumir el compromiso de la mejora continua mediante la aplicación de las mejores prácticas que se realizan en otras partes del mundo, y que los llevarán a superar sus propias expectativas.

En contrapartida a los numerosos requisitos para ser competitivos, los expertos ofrecen algunos factores que impulsan la competitividad y que pueden servir como punto de partida hacia un mejor posicionamiento:

1. Definir una visión inspiradora apoyada en instrumentos estratégicos y operativos
2. Mejoras al ambiente de negocios para apoyar e impulsar pequeñas y medianas empresas tecnológicas
3. Atraer inversión y reinvertir el capital generado en proyectos que beneficien a la propia ciudad o zona metropolitana
4. Establecer una oferta educativa de primer nivel que permita la creación y formación de talento nativo en ciencia aplicada y en humanidades
5. Protección al medio ambiente e implementación de mejores prácticas de sustentabilidad
6. Gestión y manejo inteligente de los residuos sólidos, con probable aprovechamiento en producción de energía eléctrica, compost, etc.
7. Promoción de una cultura del reciclaje y del uso racional de la energía
8. Promover la cultura del agua que dé por resultado un excelente sistema de suministro, distribución, potabilización y tratamiento de agua y aprovechamiento de aguas pluviales
9. Sistema de vialidad racional con enfoque humano, transporte público no contaminante y promoción del transporte no motorizado mediante ciclovías, andadores jardinados y amplios espacios públicos intercomunicados
10. Diseño de un sistema de movilidad inteligente que acerque la vivienda al empleo, a la educación y a la diversión
11. Diseño e implementación de políticas públicas que favorezcan el bien público y la participación ciudadana democrática

12. Diseño y aplicación de un modelo de gestión metropolitana con capacidad legislativa y ejecutiva.¹⁶

A pesar de la relatividad de los resultados que alcanzan de acuerdo con la metodología que aceptan para medir sus esfuerzos, es preciso y doloroso reconocer que las ciudades mexicanas se encuentran rezagadas en su esfuerzo por ser mundialmente competitivas, lo que se refleja en el dramático descenso del poder adquisitivo del mexicano, las elevadas tasas de desempleo, la precariedad de los asentamientos periféricos y la creciente pobreza que padecen sectores cada vez más numerosos del país asentados en zonas urbanas.

Por otra parte, es incuestionable que exista una estrecha relación entre la alta competitividad de un territorio y factores sociales que impulsan los niveles de vida como son un alto nivel educativo, la tolerancia a la diversidad, equidad social y, sobre todo, un proceso colectivo de promoción de la innovación.

El gran desafío de las ciudades iberoamericanas y, en especial las latinoamericanas, es tener visión política de largo plazo y los cuadros técnicos con la capacidad de diseñar planes económico-urbanísticos realistas con sustento científico.

El importante sistema de ciudades latinas, de no hacerlo, quedará irremediablemente rezagado de la posibilidad de insertarse competitivamente en una economía de escala planetaria (Garza, 2009).

¹⁶ Algunos de estos factores se tomaron del trabajo de Topelson ya citado, aunque no de manera literal.

PRODUCTIVIDAD

*Inmerso en un febril darwinismo social llamado mercado,
al empresario le es imperativo invertir continuamente
para subsistir ... elevando su productividad.*

Gustavo Garza Villarreal

Al hablar de productividad, lo común es referirse al desempeño productivo de una empresa o entidad pública. Sin embargo, en este capítulo se hace referencia a la productividad de una ciudad o zona metropolitana y, por extensión, a la de una región o país determinado, no obstante que se reconoce la influencia que la productividad institucional, por así llamarla, tiene sobre la de un organismo público o entidad privada.

La productividad es una variable perfectamente medible y los resultados que arroja su medición indican lo bien o mal que se están utilizando los recursos, tanto financieros como humanos y físicos.

La importancia relativa de los factores que inciden en la productividad o improductividad de un ente social o económico, pueden localizarse en su entorno local o regional, nacional e incluso mundial.

Apoyados en las opiniones vertidas en el Congreso acerca de la productividad, se ha elaborado la siguiente tabla que muestra la importancia relativa de dichos factores, calificados en una escala ascendente del 1 al 5.

Tomando en cuenta lo general de la denominación de los factores involucrados en la productividad, es prudente hacer algunas observaciones.

En cuanto a calidad de vida, se toma en cuenta la cobertura, a nivel país, en los servicios de agua, saneamiento, electricidad, telefonía y telefonía celular, encontrándose México arriba de los promedios latinoamericanos en todos los rubros, tanto en cuanto se refiere a la población en general como a la brecha entre los quintiles más altos y más bajos en ingreso ... (Rojas, 2009)

Importancia relativa de los factores de la productividad

<i>Factores</i>	<i>Escalas</i>		
	<i>Mundiales</i>	<i>Nacionales</i>	<i>Locales</i>
Capital	1	3	2
Mano de obra competente	1	2	3
Territorio (el medio físico)	0	0	5
Conocimiento	3	2	1
Mercados	1	2	3
Instituciones	0	4	2
Bienes públicos	0	2	4
Políticas macroeconómicas	1	3	2
Impuestos	0	4	2
Calidad de vida	1	1	4
Transporte exterior	4	1	1
Protección ambiental	1	1	4
Regulación y burocracia	2	1	3
Seguridad pública	1	1	4
Servicios públicos de calidad	2	1	3
Transporte público (en función de tiempo/ destino)	1	1	4
Eficiencia de los gobiernos locales	0	1	5

Si bien Rojas califica como bueno el nivel de vida del país, deja de lado otros índices sumamente significativos: pobreza, calidad de la educación, acceso a Internet, uso del suelo y calidad de la vivienda, entre otros. Tal vez si se consideraran, el país no saldría tan bien librado ni tampoco en escala metropolitana, que es el interés básico de nuestro trabajo.

El capital adquiere mayor importancia cuando sirve como elemento de re-inversión local, es decir, cuando los inversionistas locales participan en forma apreciable, aunque no sea mayoritaria, en los nuevos proyectos y hacen esa participación bajo los principios de la responsabilidad social. Es decir, con sus excedentes se asocian en las obras de beneficio colectivo que emprenden los gobiernos local y estatal. Por

desgracia, México se ha convertido en un exportador de capital, por la vía de transferencia de utilidades, provocando un ahorro nacional insuficiente.

El conocimiento innovador se ha convertido en un factor que día a día adquiere mayor importancia; tanto, que en muchas metrópolis se ha convertido en su prioridad número uno, por ejemplo en Monterrey, para no ir más lejos. Es necesario recalcar que no se trata únicamente de conocimiento tecnológico, sino integral, es decir social, cultural, ambiental, político, etcétera.

Las ciudades-región exitosas que han logrado crear un entorno de innovación, específicamente de procesos tecnológicos, en las empresas e instituciones que los generan, tienden a concentrarse en ciertos territorios, sobre todo de carácter urbano metropolitano.

“Al final, la innovación no es producto de la casualidad, sino de un trabajo arduo ...”, explicó Jaime Parada, Director del Instituto de Innovación y Transferencia de Tecnología, quien señaló que el estado de Nuevo León invierte el equivalente a 0.8% del PIB estatal. Así, este año (2009) en Nuevo León las empresas invertirán unos mil quinientos millones de pesos en innovación y desarrollo tecnológico. A esa cantidad se suman otros mil millones de pesos en recursos públicos (González).

En el aspecto de mercados no puede dejar de considerarse en la innovación para el mercado interno, que es el sostén real de la economía de una metrópoli, así ésta oriente gran parte de sus actividades de valor agregado a la exportación, ya sea de productos propios o ensamblados. El mercado interno involucra, por supuesto, factores tales como el poder adquisitivo de la población, y la escala de salarios y prestaciones que percibe.

Un error que se cometió en México durante la fiebre aperturista fue el de ofrecer mano de obra barata como ventaja competitiva. En términos relativos, los salarios son cada año más bajos. No obstante, en 2008 la inversión externa, que traía tendencia a la baja, tuvo una dramática caída mayor a 50%. En consecuencia el desempleo se incrementó, el nivel de ingresos de la población descendió y sus posibilida-

des de desarrollo y ascenso social, sobre todo a través de la educación, se derrumbaron, con la consabida pérdida del talento profesional de calidad que se vio obligado a emigrar.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Es preciso entender el acelerado crecimiento de las ciudades mexicanas y su paulatino y endeble desarrollo. La causa de este crecimiento es la pobreza de los migrantes, que se ven expulsados de sus lugares de origen, carentes de inversión y de oportunidades de desarrollo que creen encontrar en los asentamientos urbanos.

Como efecto de ello, las ciudades se conurban o metropolizan en forma caótica y precaria causada por la ausencia de un gobierno con visión territorial y urbana. La pauperización y marginación resultantes demeritan la calidad de vida de la ciudad y a los ciudadanos mismos. Poblar no es modernizar, como sostuvo un ex presidente mexicano. Sin ciudadanos no hay ciudad, aunque exista plenitud de habitantes en su territorio.

Por otra parte, las instituciones mexicanas en los tres niveles de gobierno están pasando por una seria crisis de credibilidad ciudadana, que ya alcanza repercusiones internacionales lesionando su grado de inversión externa.

No es ocioso afirmar que sin instituciones poderosas y eficientes no hay gobernanza, sin gobernabilidad no hay tranquilidad interna; sin Estado de Derecho no hay competitividad; sin un entorno competitivo no hay generación de riqueza; sin riqueza no hay desarrollo; y punto.¹⁷

¹⁷ El siguiente fragmento de un reciente discurso de Oscar Arias, Premio Nóbel de la Paz y Presidente de Costa Rica, constituye una sugerencia digna de ser atendida: “Antes de vender tiquetes (boletos) al paraíso, preocupémonos primero por consolidar nuestras endebles instituciones, por resguardar las garantías fundamentales, por asegurar la igualdad de oportunidades para nuestros ciudadanos, por aumentar la transparencia de nuestros gobiernos, y sobre todo, por mejorar la efectividad de nuestras burocracias”. Discurso

BIBLIOGRAFÍA

- Amborski, David. “Reforma legal y administrativa del gobierno del área metropolitana de Toronto”. Congreso internacional Reinventar la metrópoli, Guadalajara, Jalisco, 15 de octubre de 2009.
- Arias, Oscar. “Discurso pronunciado en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe”. Cancún, Quintana Roo, 23 de febrero de 2010. Puede consultarse en (<http://sn128w.snt128.mail.live.com/default.aspx?wa=wsignin1.0>).
- Azevedo Salomao, Eugenia María. “Políticas urbanas en la rehabilitación de centros históricos”. Congreso Internacional Reinventar la metrópoli. Guadalajara, octubre 2009.
- Borja, Jordi, con la colaboración de Mirela Fiori. “La ciudad es la calle. El espacio público y los centros históricos como test de la ciudad democrática”. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya, 2009.
- Castro Castro, Jaime. Charla sostenida en el Seminario Poscongreso celebrado en El Colegio de Jalisco el jueves 19 de noviembre de 2009.
- Echeverri Restrepo, Alejandro. “Urbanismo social, Medellín 2004-2008”. Congreso internacional Reinventar la metrópoli, Guadalajara, Jalisco, 15 de octubre de 2009.
- Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República: Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012.
- Fuentes, Carlos. “Tomás Eloy Martínez”. *Mural*, Guadalajara, martes 2 de febrero de 2010, p. 7.
- Garcés Fierros, César. “Suelo urbano para la población pobre de México”. México: Consejo Nacional de Población-Programa Nacional de Población, 2008.

pronunciado en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, celebrada en Cancún, Quintana Roo, el 23 de febrero de 2010. Puede consultarse en (<http://sn128w.snt128.mail.live.com/default.aspx?wa=wsignin1.0>).

- Garza Villarreal, Gustavo. “Competitividad de las metrópolis mexicanas en el contexto mundial”. Congreso internacional Reinventar la metrópoli. Guadalajara, Jalisco, 16 de octubre de 2009.
- Gobierno del Estado de Jalisco. “Código Urbano para el Estado de Jalisco”. Art. 5°. Fracción xxv. Periódico Oficial. Decreto 22273\L\VIII08.
- Gobierno del Estado de Jalisco. “Ley General de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco”. Capítulo IV, Artículo 33, Periódico Oficial, Decreto 9580.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. “Ley general de asentamientos humanos”. Capítulo IV, De las conurbaciones, Art. 20, *Diario Oficial de la Federación*. México, 21 de junio de 1993.
- Gómez Consuegra, Lourdes. “Políticas urbanas. La conservación del centro histórico de Camagüey”. Congreso Internacional Reinventar la metrópoli, Guadalajara, Jalisco, 14 de octubre de 2009.
- González, Palmira. “Orientan estrategia hacia la innovación”. *Reforma*. Monterrey, 5 de marzo de 2009.
- INEGI-Sedesol-Conapo. *Delimitación de zonas metropolitanas*. México, 2004, p. 14.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso. “Metrópolis desarrollo sustentable”. XVIII Seminario de economía urbana y regional. México: Instituto de investigaciones económicas, UNAM, 24-27 de junio de 2008.
- “Gobernanza y desarrollo local, nuevo camino para la sustentabilidad”. Congreso internacional Reinventar la metrópoli, Guadalajara, Jalisco, jueves 15 de octubre de 2009.
- Kresel, Peter Karl. *La respuesta de la economía urbana al Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Planificar para la competitividad, economía, sociedad y territorio*. Estado de México: El Colegio Mexiquense, julio-diciembre de 1998.
- La Enciclopedia*. Madrid: Salvat Editores, tomo 5, 2004.
- Magaña Virgen, Miguel. “Entrevista”. *El Informador*. Guadalajara, martes 9 de febrero de 2010, p. 8-B.

- Petersen Farah, Diego. “Lo importante y lo urgente”, Columna En tres patadas, *El Informador*. Guadalajara, viernes 19 de febrero de 2010, p. 1 B.
- Presidencia de la República de Colombia. Régimen Legal de Bogotá, D. C. Artículo 12, fracciones 3, 4 y 5. Decreto 1421 publicado en el Diario Oficial No. 40958, 22 de julio de 1993.
- PROMEXICO Inversión y Comercio. *Tratados de libre comercio suscritos por México* (<http://mexico.smetoolkit.org/mexico/es/content/es/4379/Tratados-de-libre-comercio-suscritos-por-M%C3%A9xico?view=print>), 28 de febrero de 2010.
- Rodríguez, Emmanuel. “Ecología de las metrópolis”. *Revista Archipiélago*. Barcelona, núm. 62, sin fecha, p. 3 (www.archipiélago-ed.com).
- Rojas, Eduardo. Financiamiento y gobernabilidad del desarrollo metropolitano en América Latina. Congreso internacional Reinventar la metrópoli. Guadalajara, Jalisco, 15 de octubre de 2009.
- Juan R. Cuadrado-Roura y José Miguel Fernández Guell (eds.). *Gobernar las metrópolis*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.
- Ryser, Judith. “The Diagonal of Southern Europe”. Congreso Reinventar la metrópoli. Guadalajara, 14 de octubre 2009.
- Topelson, Sara. “Competitividad de las ciudades del mundo. Una perspectiva desde México”. Congreso internacional Reinventar la metrópoli. Guadalajara, Jalisco, 16 de octubre de 2009.
- Unikel, Luis. *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, 1976.
- Vargas-Castro, José Alejandro y Prudencio Oscar Mochi-Aleman. *Estrategias que favorecen u obstaculizan el desarrollo local en el marco de la globalización*. Estado de México: El Colegio Mexiquense-Economía, Sociedad y Territorio, vol. VIII, núm. 26, 2008.
- Vegara, Alfonso y Juan Luis de las Rivas. *Territorios inteligentes*. Madrid: Fundación Metrópoli, 2004.

- Wario, Esteban. “Guadalajara Metropolitana: ¿reinventar o recuperar?” Congreso internacional Reinventar la metrópoli. Guadalajara, 15 de octubre de 2009.
- Wright, Thomas. “América 2050. Un marco para la planeación nacional”. Congreso internacional Reinventar la metrópoli. Guadalajara, Jalisco, 14 de octubre de 2009.
- Zentella, Juan Carlos. “Teoría, práctica y avances sobre la Gestión Metropolitana en México en los últimos años”. Congreso internacional Reinventar la metrópoli. Guadalajara, Jalisco, 15 de octubre de 2009.

La reinención de la metrópoli: algunas propuestas
se terminó de imprimir en julio de 2010
en los talleres de Ediciones de la Noche.
El tiraje fue de 500 ejemplares
Guadalajara, Jalisco.

www.edicionesdelanoche.com

Corrección
Iliana Ávalos
Angélica Maciel
Marcela Moreno