
medio ambiente y desarrollo

Elementos clave y perspectivas prácticas en la gestión urbana

Francisco Sagredo Cáceres
Horacio Maximiliano Carbonetti



División de Desarrollo Sostenible y
Asentamientos Humanos

Santiago de Chile, diciembre de 2003

Este documento fue preparado por Francisco Sagredo Cáceres, consultor de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos (DDSAH) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con la colaboración de Horacio Maximiliano Carbonetti, en el marco del proyecto “Estrategias e Instrumentos de Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe” (ITA/99/118), que cuenta con el apoyo financiero del *Ministero degli Affari Esteri* del Gobierno de Italia. Este proyecto forma parte de un conjunto de actividades sobre gestión urbana cuyo objetivo es mejorar las capacidades institucionales de los gobiernos nacionales y locales para resolver los problemas del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN impreso: 1564-4189
ISSN electrónico: 1680-8886

ISBN: 92-1-322293-9
LC/L.2015-P
N° de venta: S.03.II.G.176

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2003. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción: algunos elementos clave de la gestión urbana latinoamericana	7
A. La gestión urbana como proceso sociopolítico local.....	10
B. De los objetivos y herramientas en la gestión urbana	13
C. Estrategias de comunicación y marketing urbano	15
D. Formación y compromiso de los recursos humanos municipales y ciudadanos en la gestión urbana local	17
E. Incorporación de tecnologías de la información.....	19
F. Identificación, contacto, investigación y posible capitalización/adaptación de buenas prácticas urbanas	19
G. El papel de la descentralización y la participación ciudadana en la dinámica de la gestión	20
H. Las obras y proyecto(s) económico(s) urbano(s)	22
II. Perspectivas prácticas en la gestión urbana local	27
A. El contexto urbano local como condicionante o posibilitador de la gestión de la ciudad	28
B. Potencialidades y desafíos en la gestión urbana latinoamericana	30
C. Limitantes y riesgos en la gestión urbana.....	32
D. Algunas reflexiones finales	35
Bibliografía	39
Serie Medio ambiente y desarrollo: números publicados	43

Índice de gráficos

Gráfico 1	Integración de factores estratégicos	28
-----------	--	----

Índice de recuadros

Recuadro 1	Algunos desafíos actuales a la gestión urbana	34
Recuadro 2	Algunos riesgos para la gestión urbana.....	34

Resumen

En este documento se pretende abordar algunos aspectos constitutivos de la gestión urbana en las ciudades de América Latina desde una perspectiva analítica y crítica a la vez.

Con ese propósito se plantea la mencionada temática en dos bloques analíticos: El primer bloque presenta a manera descriptiva pero a la vez crítica, los distintos elementos considerados como relevantes y característicos para la gestión urbana en general y para la latinoamericana en particular, dada las singularidades que presentan estas ciudades. El segundo bloque, teniendo presente los elementos y perspectivas antes desarrollados, propone analizar distintos factores coyunturales que caracterizan a las ciudades de América Latina. Estos factores pueden condicionar o posibilitar a la gestión urbana al configurarse como desafíos o riesgos.

En este segundo bloque se presenta —a modo de reflexiones finales—, algunas consideraciones teóricas y prácticas, a manera sintética, de la viabilidad o factibilidad de sacar adelante una gestión urbana eficiente y legítima teniendo presente los actuales elementos clave de ésta junto con las distintas coyunturas posibilitadoras o condicionadoras. Asimismo, en dichas reflexiones finales, se presenta la posibilidad de estructurar o perfeccionar el análisis de la gestión urbana latinoamericana a partir de los avances devenidos en la perspectiva de la gobernabilidad (*governance*).

I. Introducción: algunos elementos clave de la gestión urbana latinoamericana

En este documento se pretende analizar la gestión urbana y las políticas locales a través de la consideración y profundización de una serie de elementos clave, como también por medio de distintas perspectivas prácticas ligadas a la temática, con el objetivo de perfeccionar y enriquecer la discusión actual sobre gestión urbana y políticas sociales.

Antes de iniciar esta tarea, es posible reconocer, pero ante todo dejar como “escenario histórico”, algunas ideas sobre la crisis por la que han pasado —y que en algún sentido todavía experimentan— las instituciones locales y personas que se rigen por la lógica de la planificación en sus instancias decisivas, especialmente en lo que refiere a la elaboración, promoción, negociación y validación de proyectos e iniciativas urbanas y locales en general.

A manera general, es posible sostener que los distintos procesos de planificación en Latinoamérica sólo han conseguido logros parciales, y sus principales aportes se refieren principalmente a tres factores: en primera medida, al logro de un diagnóstico más o menos preciso sobre la compleja problemática de contexto en la cual se encontraban (y algunas siguen encontrándose) las regiones, municipios o comunas latinoamericanas; en segundo lugar, a la formación de una mayor conciencia sobre el carácter de los problemas más severos y de tipo estructural, y, en tercer lugar, a la conformación y

perfeccionamiento de un conjunto de núcleos de profesionales de “raigambre planificadora” que han efectuado desde distintas instituciones latinoamericanas, aportes analíticos y críticos, aventurando propuestas en el debate sobre la teoría y la práctica de la planificación urbana.

No fue raro que la planificación como idea dominante del siglo XX, como paradigma que alentaba prácticas en nuestros países, regiones y ciudades bajo la comprensión de ésta como “...no sólo posible, sino inevitable...” (Manheim, 1934 citado por de Mattos, 2002) comenzara poco a poco, desde el período comprendido entre los años 1960 y 1970, a sufrir un desfusiónamiento y por ende un desprestigio considerable. Como sostiene de Mattos (2002), hasta entonces, en América Latina, sólo se registraban unos pocos intentos aislados en lo que se refiere a la planificación urbana y regional. De las experiencias de planificación del campo y la ciudad (*town and country planning*), pero principalmente de algunas medidas adoptadas en territorios franceses bajo el nombre de *aménagement du territoire*, comenzaron paulatinamente a surgir nuevos cuestionamientos, diferendos sobre lo que se había y estaba concretándose en nuestros territorios. Fueron las nuevas influencias mencionadas en la definición tanto de la gestión urbana como de la regional, sumadas a los planteamientos de los polos de crecimiento, lo que provocó que en nuestros países se comenzara a despertar el interés de incorporar la dimensión y categoría urbana y regional en los distintos planes de desarrollo. Sin embargo, esto no implica que en términos generales, la planificación nacional y regional estuviese dirigida en distintas instancias decisorias por profesionales economistas (Hardoy, 1990 citado por de Mattos, 2002) con la participación de grupos no multidisciplinarios que difícilmente podían obtener una visión holística y largoplacista del impacto político, social y territorial, que todo proyecto y política urbana local lleva consigo.

Al conjunto de aproximaciones descriptivas e intentos de explicación de las problemáticas urbanas y locales que expresaban de una u otra forma, nuestras realidades socioeconómicas-culturales, se acompañaba con una normativa basada en modelos y esquemas generalmente difíciles de conciliar no sólo con la problemática específica sino con la población involucrada en ese territorio singular, lo que hacía que muchos de los procesos urbanos y prácticas de políticas locales en nuestros países, se vieran “vacíos” de contenido socio cultural, vacíos de representación y legitimación, que en no pocos casos era “llenado” con esquemas ideológico y doctrinarios propios de esas décadas.

Pocas o casi nulas eran las condiciones que se generaban en el campo de la gestión urbana local, dominada y “planificada” generalmente desde niveles de decisión nacional, como para poder incorporar conceptos y prácticas de asociatividad, formación y participación ciudadana, descentralización político-territorial, microplanificación, negociación, co-gestión, compromiso, fusión público-privado, entre otras.

Surgió así la necesidad de buscar caminos y estrategias alternativas a las comprendidas por la tradicional planificación urbana que se venía desarrollando en nuestras ciudades. Ello se debió en parte a la confluencia de distintos factores que hacían a la relación Estado-Sociedad, y que hicieron su aparición desde el progresivo dismantelamiento del Estado de bienestar desde 1970 en adelante, como son: la reducción del gasto público junto con una eficacia del aparato estatal en todos sus niveles de gobierno, una exigencia cada vez más creciente de una “rendición de cuentas” o *accountability* por parte de la sociedad sin dejar de lado la exigencia de superar conceptos de eficacia pública por los de eficiencia o sostenibilidad y a una redefinición de un papel más creciente de la participación ciudadana en las distintas instancias de los procesos de gestión de políticas públicas urbanas con la idea de desterrar la noción (y práctica) del ciudadano pasivo frente a las políticas gubernamentales del Estado benefactor (*welfare state*) para implantar un poco de compromiso e involucramiento del ciudadano frente a su ciudad y a las políticas que en ella se implementan.

Sin embargo, fue el desarrollo a lo largo del tiempo y del espacio, de un conjunto de fenómenos dentro de una dimensión mucho más amplia y global, pero no por ello menos indicados

entre sí, como lo son el aumento de la movilidad y la autonomización del capital; el desarrollo de tipo exponencial de invención, producción y masificación de nuevas tecnologías de la información; una importancia cada vez mayor de la competitividad en todos niveles, incluso de las ciudades y regiones; la confirmación de una nueva y distinta manera de producir y, por ende, de una nueva arquitectura de gestión, producción y comercialización en una economía cada vez más terciarizada e interrelacionada, lo que progresivamente catalizó, junto a los fenómenos antes mencionados, el comienzo del quiebre de los antiguos esquemas de planificación urbana para dar paso a nuevas perspectivas que superaran o perfeccionaran la visión eminentemente técnica que caracterizaba a las prácticas de planificación, por una perspectiva de tipo sociopolítica en función tanto del contenido de esos elementos (descentralización, negociación, co-gestión, participación, entre otros) como de los nuevos objetivos de la gestión de la ciudad: equidad, eficiencia, productividad, sustentabilidad, competitividad, entre otros.

Específicamente estos nuevos objetivos de la gestión de la ciudad surgen como apremiantes, dado el acompañamiento de los fenómenos anteriores, propios de la globalización pero que se “territorializan o localizan” en nuestras ciudades y regiones aledañas, de diversas maneras de profundización de brechas de todo tipo, especialmente respecto a la distribución de los ingresos y oportunidades de trabajo. Y así es como un fenómeno a priori tan abstracto y multidimensional como la globalización, permite advertir una categoría especial territorializada o localizada que refiere al conjunto de nuevos elementos que comprende la nueva gestión urbana, los cuales serán objeto de análisis dentro de este documento.

Por otro lado, es posible sostener actualmente que las acciones de gestionar y gobernar comienzan a asociarse cada vez con mayor fuerza no sólo por el protagonismo cada día más preclaro que detentan los representantes políticos de unidades administrativas a nivel municipal, comunal o local, sino además por otra tendencia que proclama disminuir el tiempo (y los recursos financieros) dedicados a etapas de largos y costosos diagnósticos de situaciones y coyunturas urbanas y dedicar más esfuerzos y recursos a la instancia estratégica y a la concreción de proyectos con sus correspondientes impactos urbanos. Esto se debe a que esta instancia es también la fase más real, participativa e involucradora de la gestión urbana como proceso político que tiene lugar en la ciudad. Este aspecto no es menor, dado que se comienza a valorar con otros “ojos”, la dinámica implícita dentro de la gestión como proceso que involucra varias disyuntivas. Más allá de las tres preguntas tradicionales de la economía (¿qué producir?; ¿cómo?; ¿a quién vendérselo?) surgen nuevas y más complejas, entre otras: ¿qué tipo de plan, proyecto, programa o acción, hacer y dónde?; ¿a quién debe beneficiar?; ¿con qué recursos?; ¿en qué orden?; ¿con qué institucionalidad mínima?; ¿con qué participación?, o ¿qué impactos produce? Surge así la idea y la necesidad de trabajo en grupo interdisciplinario dentro de un aparato gubernamental pequeño pero forzado, al decir de Boisier (2002), pero con un conjunto de asesores que asuman, además de la creatividad y la ética, ambas claves necesarias para un proyecto urbano razonable, la inclusión de la eficiencia junto a la legitimidad, valores ambos que traten de superar el principio de consistencia entre lo que dice que se va a hacer y lo que se hace realmente.

En relación con esto último, entre lo que se dice que se va a hacer y lo que se hace realmente, existe el factor sociedad, o más específicamente la ciudadanía, la cual es la que al fin de cuentas experimentará todo y cuanto se decida y realice respecto al desarrollo urbano de una ciudad determinada. Acerca de ello, la inclusión paulatina de la participación ciudadana en las distintas instancias de las decisiones de la ciudad, no debe entenderse exclusivamente como el comienzo de una suerte de “planificación o gestión no gubernamental”, o sea una la planificación “desde abajo” que altere totalmente los patrones dominantes de la relación sociogubernamental en las ciudades latinoamericanas, sino debería, a nuestro entender, ampliarse a una modalidad más comprensiva y armoniosa que se exprese, al decir de Albrechts y Swyngedouw (1989) en una “...política y una gestión viable y eficiente centrada en la relación mutuamente beneficiosa entre desarrollos estructurales de arriba hacia abajo y el carácter único de estrategias locales de abajo hacia arriba...”.

El objetivo principal de este documento es poner en la mesa de la discusión, por un lado el análisis crítico de algunos elementos y factores clave para entender la dinámica actual en la cual se desenvuelve la gestión urbana en las ciudades de América Latina y el Caribe, y por el otro intentar introducir, en base a los anteriores elementos, algunas perspectivas prácticas respecto a las actuales dificultades y desafíos que enfrentan los órganos, instituciones y personas que tienen el derecho, el deber —y la oportunidad— de generar decisiones que alteren el desarrollo urbano de las ciudades latinoamericanas.

Para ello, se ha partido de algunas premisas mínimas como por ejemplo, el reconocimiento de que en nuestros países, regiones y ciudades nos enfrentamos a desafíos complejos, muchos de los cuales implican ampliar la mentalidad más allá de los antiguos esquemas pragmáticos e ideológicos de otras épocas sin que por ello se omita aprehender a la gestión como un verdadero proceso sociopolítico urbano como el que se intenta plantear desde el presente documento y que, por ende, se acompaña de la necesidad de consolidar (o refundar) una cultura sociopolítica de gobierno local y de compromiso ciudadano específicamente distinta a la que se venía concretando desde la era de la planificación urbana.

Lo que se presenta a continuación se refiere a ese conjunto de elementos actuales que empezaron paulatinamente a dominar y a caracterizar la actual gestión urbana latinoamericana a partir de conocidas experiencias en ciudades y regiones del norte de América y de Europa.

A. La gestión urbana como proceso sociopolítico local

Antes de comenzar el análisis, es menester aclarar que distintos autores en la temática de la planificación y la gestión urbana, han reconocido que si bien los distintos procesos de democratización, reforma y descentralización del Estado latinoamericano provocaron la revalorización de las ciudades y los gobiernos locales, paulatinamente otros factores que acompañaron los mencionados procesos (como por ejemplo los efectos sociales de las políticas de ajustes, las políticas privatizadoras cuestionadas en su *modus operandi*, los altos índices de corrupción en distintas instancias sociales y gubernamentales, los grandes déficit en infraestructura y servicios públicos, entre otros) provocaron un considerable retraso del protagonismo político de las ciudades y de la gestión urbana que en ellas se practicaba, a diferencia de otras ciudades de países desarrollados de América del Norte o de Europa.

Sin embargo, desde aproximadamente 1990 este panorama comenzó poco a poco a cambiar: la reactivación económica, fruto en algunas áreas de la apertura económica externa unilateral (en el caso de Chile) o bilateral (Argentina, Brasil), provocó que algunos sectores como la construcción comenzara poco a poco a elevar sus niveles de actividad concretando en algunos casos grandes emprendimientos y proyectos urbanos en ciudades principales. Sin embargo, esto estuvo acompañado de una profundización en los antiguos déficit que se acarrearaban año tras año, especialmente en las mencionadas infraestructuras y servicios públicos, comunicaciones, en los recursos del erario municipal, lo que a la postre también implicaba disminuir la capacidad de maniobra de los gobiernos locales. Iban surgiendo con “intensidad” y “visibilidad” (Borja y Castells, 1997) graves problemas urbanos, que si bien ya estaban presentes en otra época, hoy sus características se alteraban entre otros factores por el tamaño de la urbe y la cantidad de habitantes.

Ello no implicó que las ciudades latinoamericanas no dieran una respuesta, todo lo contrario. El protagonismo político de los alcaldes o intendentes como verdaderos gestores urbanos, que en muchas ocasiones se convirtieron en líderes nacionales, la implementación de grandes proyectos emblemáticos en ciudades emblemáticas de Latinoamérica, que en la mayoría de los casos han estado “guiados” por la teoría y la práctica de paradigmas de ciudades y regiones en materia de gestión urbana a través de la planificación estratégica, provocaron que algunas ciudades latinoamericanas, como Ciudad de México, São Paulo, Buenos Aires, Bogotá se distinguieran de las

demás de sus respectivos países, como verdaderos centros que decidieron voluntariamente encarar la gestión urbana y “su” proyecto de ciudad, como una cuestión y un desafío con contenido eminentemente sociopolítico.

Por ello es que en este primer apartado, se comienza el análisis bajo el reconocimiento, entendimiento y aceptación de la gestión urbana como un conjunto de dinámicas con un carácter eminentemente sociopolítico que intenta asignar coherencia, racionalidad, creatividad y conducción a las distintas medidas de políticas públicas que tendrán como escenario objetivo inmediato el nivel territorial local, o más específicamente la ciudad. De ahí que las acciones de “gestionar” y “gobernar” la ciudad latinoamericana, como sucede también en otras latitudes, podrían entenderse como tareas simultáneas y armónicas entre sí, con muy pocas alternativas de intentar diferenciarse entre ambos conceptos y acciones.

Partir del supuesto mencionado, donde se considera a la gestión urbana como un verdadero proceso sociopolítico, y también a las ciudades como “actores políticos” de nuestros tiempos (Borja y Castells, 1997) supone innovar definitivamente no sólo con esa división tan particular entre el trabajo de técnicos y el de políticos que dio lugar, entre otras ideas a la que dictamina “...el intelectual propone y el político dispone...”, sino también con el presupuesto que existe detrás de esa afirmación y que también la plantea el citado autor: “...y dispone no porque desprecie el trabajo del intelectual, sino porque muchas veces no sabe que hacer, consciente como es de que su papel es fundamentalmente el de tapar agujeros para evitar ir a pique, más que el de pilotar la nave hacia metas maravillosas...” (Bobbio, 1986 citado en de Mattos, 2002).

En otras palabras, la gestión urbana local, en los términos en que planteamos, significa ante todo entender y abordar la gestión desde una proyección especialmente política, inmersa en ella, pretendiendo ser eficiente, desde una perspectiva cuantitativa y de resultados; y legítima, desde una perspectiva cualitativa y democrática. O sea que al tender hacia la eficiencia y hacia la legitimidad de modo simultáneo, tienda a la vez a mantener un buen nivel de gobernabilidad urbana.

Esto supone una visión mucho más amplia, de carácter holístico del conjunto social, una lectura más atenta a los conflictos sociopolíticos, una percepción precisa de las actitudes, aptitudes, reivindicaciones, intereses y herramientas de acción y legitimación de los distintos actores sociopolíticos urbanos. Significa también alcanzar cierta capacidad o conocimiento especializado para la identificación, manejo, advertencia y solución de las variadas crisis y problemáticas que se suscitan en la ciudad, sobre todo sus manifestaciones específicas y de corto plazo. Como algunos científicos políticos exigen de las capacidades del que toma decisiones: “que sepa introducir en el hoy los imperativos del mañana”.

La gestión urbana así entendida implica necesariamente un replanteamiento de presupuestos éticos dado que el tema que se debate analiza la práctica o praxis de los gobiernos locales en relación a sus objetivos o metas a alcanzar (o sea, fines) y las correspondientes herramientas, (proyectos, planes, políticas, o sea, medios). Esto no constituye un tema menor si es que adherimos al presupuesto práctico y metodológico de que la gestión urbana en nuestros países latinoamericanos se la puede analizar también desde una perspectiva sociopolítica que trae necesariamente aparejada su dimensión valorativa.

La otrora manera de administrar y gobernar una ciudad basada en distintos presupuestos de la planificación estaba diseñada para que surgiese, se elaborara, se implementara y se evaluara “desde arriba”, desde el Gobierno, sin embargo, la gestión urbana local, que paulatinamente va tomando forma y fuerza, surge con el reconocimiento y valoración de muchos agentes sociales que están fuera de las instancias gubernamentales, con ideas e intereses a veces diferentes y contrapuestos, con derechos pero también con deberes ciudadanos y urbanos, que en épocas del Estado benefactor no eran del todo aludidos pero que hoy día van siendo cada vez más necesarios para esta gestión urbana “co-responsable” o de “co-gestión”.

Todo ello supone concretar modificaciones importantes tanto en las prácticas gubernamentales que se venían desarrollando, como en la conducta y actitudes ciudadanas en América Latina y el Caribe. Por el lado de las instituciones y prácticas gubernamentales, se advierte la necesidad de redefinir y dimensionar estratégicamente la administración en su conjunto además de las prácticas gubernamentales que se amparaban bajo el alero de Estado de bienestar. Por ejemplo sería conveniente: (i) contar con un aparato público eficiente, lo que implica la implementación de importantes modificaciones institucionales en nuestros países, por ejemplo a través de la desconcentración y descentralización político-territorial que varias ciudades latinoamericanas han llevado a cabo (Córdoba, Buenos Aires y Quilmes en Argentina, por ejemplo); (ii) fomentar el desarrollo económico local en base a una red de empresas públicas, mixtas o fusión público-privado que operen con los suficientes grados de autonomía y que vayan alcanzando metas de eficiencia en su condición de servicio como en sus comportamientos financieros equilibrados y con sustentabilidad ambiental, y (iii) la imprescindible necesidad de profesionalizar la función pública y gubernamental, mediante mecanismos eficaces de carrera funcionaria, concursos públicos y abiertos, evaluación permanente y rigurosa del trabajo funcionario e instancias adecuadas de promoción de las nuevas generaciones de profesionales gestores con amplio nivel de relacionamiento de entidades universitarias locales y extranjeras.

Por el lado de las instituciones y prácticas ciudadanas, ante los desequilibrios sociales que paulatinamente fueron surgiendo como consecuencia del desmantelamiento progresivo del Estado de bienestar latinoamericano que resaltaba esencialmente más derechos que obligaciones, se vuelve cada vez más imperioso, no sólo a nivel nacional, regional, sino también local y urbano, un nuevo acuerdo (*compromise*) entre la ciudadanía y su gobierno local basado especialmente en la formación y educación de los derechos y obligaciones de la sociedad en su calidad de grupo urbano junto con el perfeccionamiento y profundización del nivel de compromiso cívico a escala local, ya no desde la óptica ideológica imperante décadas atrás, sino desde la perspectiva de la calidad de vida urbana. Ejemplos de este tipo de profundización de la educación cívica urbana como la que presenta la ciudad de Bogotá, presentaremos más adelante.

En cierto sentido, se plantea gestionar la ciudad a partir de una nueva lógica que no sólo incorpora al antiguo y conocido actor político (el estado municipal) sino que también exige la colaboración de la ciudadanía en general, para lograr una gestión compartida o co-gestión. Requiere de ambos sectores de la sociedad, pero principalmente del sector público por su carácter esencialmente de servidor público, con un notable sentido de oportunidad sumado a la prudencia. Estos son elementos valorativos que ojalá siempre fueran juntos en toda práctica municipal, debido a que un gestor que se mueva solamente a partir del sentido de oportunidad, fácilmente podría caer en circunstancias de oportunidad maquiavélicas, vacías de cualquier contenido de ética social mínima. No así en caso contrario, aquel gestor que se mueva con sentido prudente, que ya trae consigo un correspondiente sentido de oportunidad.

En la ecuación mencionada, la oportunidad surge en virtud del objetivo de eficiencia y la prudencia del objetivo y necesidad de legitimidad. En este caso, el alcalde, intendente o prefecto, según corresponda, en su calidad de tomador de decisiones local y verdadero gestor urbano legitimado por la ciudadanía, debe actualizar la mencionada ecuación a la hora de decidir y elegir lo mejor para la ciudadanía en cada circunstancia y no “sumarse” a la lógica del “...tapar agujeros...” o de *muddling through* como “...salir del paso a duras penas...” que parecía ser la regla de operación de la administración y planificación urbana centralizada en las instituciones de gobierno municipal de años atrás.

En virtud de lo expuesto, nos es difícil aceptar la apreciación de Vainer (2000) dentro de su perspectiva crítica sobre el planeamiento estratégico de ciudades en América Latina, de que la ciudad, comparada por el autor como una “ciudad-empresa” y que se promociona como un “objeto de lujo” devenga al mismo tiempo en un proceso de “despolitización de la ciudad” y que la

invocación de la necesidad de implementar mecanismos de descentralización de poder por parte de esta perspectiva de gestión estratégica, “...desemboquen claramente en un proyecto de eliminación de la esfera política local...” y termine así la ciudad “... transformada en un espacio de ejercicio de un proyecto empresarial encarnado por un liderazgo personalizado y carismático...en definitiva que conduce a la destrucción de la ciudad como espacio de política, como lugar de construcción de ciudadanía...”. Nuestra perspectiva contraria a esta posición, se refuerza más aún si entendemos que los distintos mecanismos y políticas de descentralización de los municipios latinoamericanos como herramientas de la gestión urbana, si bien pueden devenir en una generalización de comportamientos de caudillos populistas con apoyos clientelísticos como explicita Palma Carvajal (1995), también se acepta la hipótesis que con el correr del tiempo, la corrección de tales desviaciones surgiría de las múltiples relaciones de todo tipo y de la emulación con otros municipios y comunidades. Además, se debe señalar que el gobierno municipal al asumir una serie de responsabilidades como la gestión urbana, crea un lazo directo entre planeamiento, urbanismo y vida política local. Desde esos momentos las dinámicas electorales, el ritmo de los mandatos electorales y los plazos de las elecciones locales pasan a ser aspectos ligados a la gestión urbana en general y al urbanismo en particular, lo que en no pocas ocasiones genera grandes efectos, como veremos más adelante, en las posibilidades de los actores locales de lograr operaciones al mediano y al largo plazo (Ascher, 1994). Incluso en muchos casos trasciende la política local o comunal y se constituye en un vector fundante de agendas de trabajo en la política nacional como por ejemplo la incorporación de estas temáticas en la agenda presidencial de la administración Lagos en Chile bajo el nombre de “Reforma Urbana” (Bresciani, 2003).

B. De los objetivos y herramientas en la gestión urbana

Durante varias décadas, existía dentro de las prácticas de los gobiernos locales una convicción generalizada de que la planificación urbana debía centrarse principalmente en la elaboración e implementación de proyectos.

La consideración de los objetivos que pretende alcanzar la gestión urbana junto a las herramientas con las cuales dispone en la actualidad, permite adentrarse en una instancia con varias características peculiares. Una instancia creativa, a veces algo riesgosa como veremos más adelante, pero antes que nada verdaderamente definitiva en materia de proceso o dinámica de desarrollo urbano. Por ello, aunque varios elementos de la gestión urbana actual sean bastantes diferentes con los lineamientos de la planificación tradicional, la tendencia actual o *state of the art* se asienta sobre una gestión centrada especialmente en el quehacer de proyectos, lo que Ascher (1994) denominó con el nombre de “urbanismo de proyectos”. Esta tendencia en muchos casos implica la realización de proyectos emblemáticos (como el “Portal Bicentenario” en Santiago de Chile) o en la renovación o revitalización de una zona o un sitio específico de la ciudad (el denominado *the site*) como el proceso de “Puerto Madero” en Buenos Aires.

Si bien no es objeto de análisis en este artículo la profundización descriptiva y diferenciadora de nociones como “revitalización”, “refuncionalización”, “renovación” o “regeneración” urbana, consideramos clave detenernos en el concepto y realidad de otras nociones como la de *the site* o “el sitio” y la de *land reajustment*. En el caso de la primera, se enmarca dentro del mencionado urbanismo de proyectos, buscando y estableciendo polígonos de intervención específicos a través de proyectos con funciones establecidas en sectores de la ciudad con la idea de potenciar otros emprendimientos *a posteriori*. Esta “lógica de acupuntura” con obras realmente detonantes en puntos específicos urbanos contraría la que sostiene la transformación total de la ciudad y puede a la vez dotar de cuotas de mayor realismo, sinceridad y certidumbre (dependiendo del caso que se trate) a los procesos de gestión urbana. En estos aspectos es relevante establecer un orden jerárquico en la escala de intervención ya que pueden ser muchas las áreas opcionales, diferentes los proyectos y los fines de los mismos. Por ejemplo, puede ser el caso de los emprendimientos como la ciudad

empresarial de “Huechuraba” o el “Paradero 14 de La Florida” en Santiago de Chile o “Puerto Madero” en Buenos Aires, y los llamados *business improvement district* y *suburban business district*. En el caso de los proyectos que se inscriben dentro de estas lógicas, algunos han buscado evitar la fragmentación funcional en la urbe, por ejemplo a través de las acciones multiobjetivos, las cuales se especificarán más adelante dentro del análisis de los proyectos económicos urbanos. En el caso del *land readjustment*, la institución municipal competente actúa dentro del mercado como un agente más, por ejemplo a través de la compra de un determinado terreno para una futura operación de gestión urbana. Ésta es una manera de actuar *ex-ante*: antes de que se valore el terreno a través de un manejo del suelo urbano con actitud empresarial con mayor audacia pero con mayor riesgo también.

Podemos relacionar estas herramientas con la noción de proyecto político al decir de Boisier (2000), cuando éste designa al conjunto de lineamientos teóricos y prácticos que guían a una comunidad urbana (gobierno y ciudadanía) a utilizar y asignar los recursos de todo tipo de los cuales dispone, con el fin de generar un bien político urbano cuyas prestaciones alcancen a la mayor cantidad de áreas y población posibles de la ciudad. Dentro de la misma línea, Pólese (1998) señala que “...una buena gestión urbana no es la económicamente más exitosa, sino la que tendió a buscar un bien político y lo encontró...” y además aquella que a través de ese bien, permite alcanzar el objetivo de cubrir no una sino varias necesidades al mismo tiempo.

La noción de proyecto político, que en muchos casos es un proyecto emblemático, permitió que la perspectiva de la planificación o gestión estratégica urbana prevaleciera en las prácticas urbanas de grandes urbes de países desarrollados por sobre el formalismo, el determinismo y la pormenorización proyectiva de otras escuelas o *think-tanks* alternativos. Merced a esta predominancia de la gestión estratégica en ciudades como Barcelona, Sevilla, Detroit, Seattle, San Francisco, también de modo paulatino, fue surgiendo la necesidad y la conciencia gubernamentales y de los principales consultores en la materia, sobre la importancia de “almacenar” modelos y ejemplos exitosos o buenas prácticas de proyectos urbanos de viviendas, transportes, infraestructuras, desarrollo económico o inmobiliario, de modernización del aparato público, de descentralización, de políticas sociales y hasta de marketing urbano. Se rescata paulatinamente la noción de banco de proyectos o cartera de proyectos, con el objetivo de dotar a la persona facultada para tomar decisiones en la municipalidad y su consejo asesor y contralor, de elementos para una gestión más eficaz y legítima. Sin embargo, en esta misma línea, también se debe reconocer una importante debilidad actual como lo constituye, la escasa disponibilidad de proyectos e ideas de proyectos con alto grado de viabilidad y apoyo financiero específico que intenten cubrir, al menos, más de un objetivo dentro del desarrollo urbano. Subyace bajo este análisis, lo que algunos denominan, “conocimiento pertinente”, o sea el conocer el “qué hacer” y su correspondiente *know-how* en materia de ideas y proyectos de gestión urbana, que implique un verdadero conocimiento de factores económicos, políticos institucionales, socioculturales de la ciudad en cuestión, junto con agregados de tendencias de inversión, percepción sobre la imagen de la ciudad tanto interna como del exterior, sin descuidar una cuota necesaria de creatividad y riesgo. De esta manera, surgen ideas, proyectos (e incluso un elemento determinado como el emplazamiento del museo Guggenheim en la zona portuaria de Bilbao) que permiten el resurgimiento de áreas, barrios o ciudades enteras a pesar de que también coexistan en la misma urbe múltiples defectos, dificultades y zonas retrasadas. Se puede pensar en materia de herramientas, los denominados “proyectos-tipo”, que den cuenta simultáneamente de incrementos económico-productivos esenciales en la ciudad, de implementación de proyectos que prevean la creación de nuevos empleos no especializados, de consideración medioambiental, entre otras alternativas.

Es imprescindible hacer notar algunos aspectos clave en la relación existente entre las herramientas de la gestión urbana y el contexto urbano a alterar o mejorar. En el caso de existir un contexto de desarrollo urbano, que permita una simple intervención, se sugiere la implementación de un plan. Cuando el contexto se empieza a alterar y a modificar de manera más compleja por la dinámica que le es propia, se aconseja implementar una estrategia urbana, que a diferencia de la

“táctica” que traduce un comportamiento de tipo más individual respecto al logro de un fin determinado, la “estrategia” refiere a un comportamiento que permite la participación de la ciudadanía de manera que se torna interactiva. Por su parte, el momento clave u oportuno y necesario de pensar e implementar un proyecto político urbano, es aquel que se considera muy relevante (desde el punto de vista de la coyuntura por la cual atraviesa la ciudad, e incluso la región en la cual se inserta) y a la vez complejo (desde la perspectiva del riesgo y de los términos definitorios para el futuro de la ciudad).

También es posible adherir al planteamiento que supone la optimización de recursos en la gestión urbana cuando ésta trabaja esencialmente en base a metas en vez de objetivos, debido a que la práctica o gestión diaria se basa en presupuestos más realistas en la medida que se establecen o se imponen, en un corto plazo, metas claras, concisas y concretas que no comprendan sólo el pensar, sino también, y esencialmente, el hacer. Por ello, es que surgen de este planteamiento varias implicancias prácticas vinculadas tanto a la gestión estratégica de ciudades como también a las propuestas de presupuesto por resultados (Goldsmith, 2001) para perfeccionar el desempeño de la administración local en busca de mejores niveles de eficiencia a la hora de asignar partidas de recursos a la gestión urbana. En este sentido, Ascher (1994) refiere a una suerte de “urbanismo de resultados” que trata de centrarse en los logros que alcancen los distintos actores en la ciudad y en las acciones y funciones de comunicación, mediación y negociación dentro de la gestión urbana. Especialmente estas últimas funciones son las realmente vivificadoras de tal urbanismo, ya que sin acuerdo y negociación, pocos serán los planos y proyectos que verán la luz.

Pero todo ello requiere de un marco de condiciones, o mejor dicho un “clima”, que facilite el surgimiento y mantenimiento de las mencionadas perspectivas en relación a los proyectos urbanos, las estrategias y las metas. Por ejemplo, los concursos de proyectos urbanos promovidos por instituciones profesionales o públicas, bancos de fomento y entidades públicas o privadas; el trabajo formativo de profesionales centrado en talleres de microplanificación urbana, entre otras alternativas de tipo práctica o pasantía, son vías interesantes para ser exploradas con mayor profundidad y así crear y mantener en el contexto de la co-gestión urbana, un “clima óptimo”.

C. Estrategias de comunicación y marketing urbano

Referirse actualmente a estrategias de comunicación, técnicas de marketing urbano y en general de marketing político, no se trata de técnicas o estrategias menores sino básicas y necesarias en la sociedad de la información y el conocimiento, y en la gestión urbana entendida como proceso sociopolítico que se da dentro de las ciudades que no quieren dejar pasar la oportunidad de elevar sus niveles de eficiencia, competitividad y legitimidad de sus políticas locales. No son elementos secundarios en un esquema que considera clave de la legitimación de políticas locales a partir de la participación ciudadana en las distintas instancias por las que atraviesan los proyectos. Especialmente en el caso de la adopción e implementación de un plan estratégico para la ciudad, se plantea la necesidad de considerar una guía metodológica que comprenda estos aspectos, en las cuales la definición de los criterios generales de comunicación y marketing, el diseño de la imagen corporativa del plan, el lanzamiento del mismo en los medios de comunicación y la identificación de la población objetivo tanto interna y externa, pasan a ser elementos prioritarios de un plan estratégico. Para su correspondiente financiamiento, se proponen las fuentes tradicionales públicas locales pero también la complementaria de origen internacional y la privada local, que se considera la que podría aportar la mayor parte del proceso de comunicación y marketing en la gestión urbana (Borja y Castells, 1997).

Por otro lado, la idea del alcalde, intendente o prefecto como gestor urbano y de su entorno político como comunicadores de políticas con impacto urbano a manera de un liderazgo unipersonal y compartido a la vez, no debería quedar fuera ni de toda elaboración de plataforma política de

quien aspire a ese cargo o quien habiendo llegado a ese escalafón jerárquico, desee mantenerse y seguir liderando el mejoramiento de la ciudad a partir de la gestión urbana que se sostenga por los ya mencionados objetivos inherentes. Ejemplos de ello, fueron —y en parte son—, las figuras de los alcaldes de ciudades como Valencia, Rio de Janeiro, Nueva York, Barcelona, Lisboa, entre otras.

Gestionar proyectos urbanos o servicios públicos, especialmente en las condiciones actuales en América Latina, trae consigo la necesidad de fusionarse al lenguaje y a las metodologías de comunicación de última generación, estableciendo así los fundamentos de una gestión que tome contacto directo con los distintos actores sociales y políticos reales de cada problemática urbana que surja en los diferentes sectores de la ciudad, haciendo una suerte de *gestión in loco*, o sea, una gestión en el lugar, en el sitio. Todo ello exige también la capacidad para difundir, formar, informar, enseñar y retroalimentarse con la opinión pública y los vecinos. Se trata de representar una propuesta estratégica de gestión de un modo pedagógico, entretenido, didáctico, útil, eficiente e integrador. El lenguaje, las imágenes y las distintas formas de expresión, constituyen demandas en una nueva forma metodológica de comunicación para la gestión urbana.

No es posible obviar que una perspectiva de comunicación —y de acción— puede sonar bastante utópica o irrealizable, cuando se mira hacia adentro del sistema político de cada país y ciudad latinoamericana, centrado, impregnado —y en cierto sentido, hasta viciado— de elementos tipo “caciquismo”, “clientelismo”, “nepotismo”, que pueden conspirar con éxito contra todo intento de implementar una nueva forma de gestión urbana con distintos ideales, objetivos y metodologías. Sin embargo, es imposible adoptar y mantener en el tiempo dentro de la gestión urbana que hoy día se requiere, la postura pasiva de la sola lamentación de las condiciones actuales y olvidarse el valor clave de la comunicación y el marketing urbano. Según Borja y Castells (1997) esta área, es una de las cuales requiere más del factor innovación. Para ello, por ejemplo, proponen iniciativas como la implementación de ventanillas únicas, consultas a domicilio, y todas aquellas que impliquen el uso de las tecnologías de la información con la idea de permitir un feedback a la ciudadanía, siempre y cuando este uso se apoye en la descentralización territorial y funcional.

Otro aspecto actualmente importante para la toma de decisiones en la gestión de las ciudades es la selección, clasificación, producción y uso de la información urbana con la idea de insertarla dentro de las estrategias de comunicación del gobierno local y específicamente en sus herramientas de marketing urbano. Para ello, un instrumento de gran divulgación e impacto en la comparación entre ciudades, lo constituyen los *rankings* de ciudades. Éstos intentan ofrecer una clasificación del orden de ciudades en base a la calidad de vida y capacidad de mantener sosteniblemente procesos de desarrollo en base a los parámetros de la dinámica económica actual para lograr facilitar la decisión sobre cuál de los centros urbanos ofrece las mejores condiciones. Permiten, junto con distintas operaciones de *city-marketing* y de promoción exterior de la ciudad, a establecer el nivel de competitividad de un área urbana determinada en el mercado internacional comparándola con otras ciudades. Las grandes áreas o categorías evaluables en los estudios de *rankings* son: la importancia relativa de las ciudades (cuantificable en términos de riqueza, crecimiento y capacidad para crear empleo); la valoración de la calidad de vida; el nivel de internacionalidad y lo atractivo que resulta el núcleo urbano (cuantificable en términos de dinamismo económico). Habría que ver dentro de los fines de la gestión urbana latinoamericana si existen otros aspectos o materias más allá de las valoraciones de desempeño y crecimiento económico-comercial y de nivel de relacionamiento con el exterior, a los cuales también se tienda y que no están comprendidos dentro de las categorías presentadas anteriormente. Por ello, si bien de hecho son un elemento clave a la hora de la toma de decisiones en procesos de inversión, localización de actividades productivas, valoración de centros urbanos en ciudades determinadas, no logran hasta el momento superar la generalizada falta de información urbana como su calidad, cayendo en muchos casos en el típico resultado de “etiquetar” una ciudad en un determinado nivel (Borja y Castells, 1997) y específicamente para el caso de las ciudades latinoamericanas. Si no se incorporan otras variables

no cuantificables en términos económicos-financieros, podrían no tener un lugar y peso clave en los despachos de los tomadores de decisiones a nivel de gobierno local.

Tampoco podemos olvidar que la identidad urbana forma parte esencial en los distintos mecanismos de comunicación y de marketing. En este sentido no es menor (en la medida de las posibilidades fácticas y de recursos calificados de los cuales percibe el gobierno local) disponer de programas o proyectos que tiendan a la construcción y difusión de la “imagen de la ciudad” como parte esencial de los llamados “recursos intangibles de las ciudades”. La implementación de estos proyectos o de un programa específico de imagen urbana constituye en sí mismo, un nuevo signo de identidad de la comunidad que lo emprende. Coincidimos en parte con Norberto Chaves (2000) que tal actitud mide su jerarquía cultural ya que aquellas ciudades que enfrentan su identidad y abordan su propia imagen a través de políticas precisas son, desde esta categoría analítica, ciudades culturalmente más maduras.

D. Formación y compromiso de los recursos humanos municipales y ciudadanos en la gestión urbana local

La puesta en práctica de nuevas perspectivas en materia de gestión urbana local, requiere como ya se mencionó, de la implementación de innovaciones en muchos aspectos no sólo del aparato administrativo y político local, sino además en los hábitos de la ciudadanía misma.

Supone en este sentido, un esfuerzo de la mayor importancia como es el de la formación sistemática y paulatina de recursos humanos municipales calificados que lo puedan ir sosteniendo y dando legitimidad no solamente en la teoría sino en la práctica diaria. Supone además la implementación de estrategias o programas de información, formación y capacitación de la ciudadanía local sobre las nuevas perspectivas de gestión urbana local para lograr así mayores y mejores niveles de involucramiento y compromiso de aquella, en los distintos procesos y políticas públicas que tengan como territorio objetivo, los barrios o comunas de la ciudad.

Particularmente el tema de la formación de los recursos humanos municipales se incorpora dentro de una temática más amplia como es la del cambio estructural en las instituciones políticas y administraciones públicas locales, en el cual entran a jugar un conjunto de factores como lo son la innovación, el aprendizaje, la creatividad, la adaptación y la modernización de la gestión y las políticas públicas locales. En este sentido, los esfuerzos tendientes a incorporar paulatinamente en el clima y cultura organizacional de las instituciones del gobierno local, lo que Ghirardi (2000) denominó “cultura de entrega”, caracterizada por una orientación a la calidad en la satisfacción del ciudadano en los trámites diarios que éste realice o información que éste desee, que reflejaría también ese involucramiento del conjunto (o de la mayor parte de ellos) en los nuevos valores y dinámicas de la gestión urbana local compartida, independientemente de la afiliación partidaria del alcalde y de la mayoría de su consejo asesor o Consejo municipal. En el mismo sentido, el devenir y la dinámica política de algunas ciudades con experiencias de descentralización, adquiere generalmente la forma de servicio (Palma Carvajal, 1995). Los premios a la innovación, las cartas de servicio, cartas de compromiso con el ciudadano constituyen acciones voluntarias (Schweinheim, 2000), quizá sin altos costos, que al intervenir en la cultura organizacional local repercute en la manera de gestionar la ciudad.

Tampoco se debe obviar de considerar algunas características comunes que presentan la mayoría de las instancias municipales de las ciudades latinoamericanas, especialmente en los niveles administrativos, que tienden no solamente a mantenerse reacios a cualquier propuesta de innovación, adaptación o cambio estructural en sus lugares de trabajo habitual sino en algunos casos a adoptar una posición en franca oposición a los lineamientos de orientación general de la gestión urbana local como en los aspectos prácticos y administrativos cotidianos. A todo ello se suma la

fuerte tradición sindical que guía, en gran cantidad de áreas urbanas de América Latina, la política de acción de los empleados municipales.

La formación, información y capacitación (o educación) de la ciudadanía local de forma paulatina pero decidida, sin banderías políticas ni ideológicas en temas propios de la dinámica de la ciudad y del gobierno local, permitiría dos consecuencias relacionadas: Por el lado de la ciudadanía local, se lograría elevar cuanti-cualitativamente los niveles de involucramiento y compromiso de ella en temas que le afecten directamente, tanto social como territorialmente. Y por el lado del gobierno de la ciudad, éste se verá compelido a exhibir a la ciudadanía, acciones que evidencien mayores cuotas de responsabilidad o rendición de cuentas (*accountability*), de manera más ágil y expedita.

Nos referimos explícitamente a la formación, información y capacitación (este último si se lo solicita por la preocupación e interés específico de un grupo o institución determinada) en temas claves y específicos tanto del quehacer ciudadano y urbano como a políticas públicas específicas que tengan como territorio objetivo, los barrios o comunas de la ciudad. La información y formación pertinente que el gobierno pueda brindar, por ejemplo en temas tan dispares como la educación vial respecto al tráfico y al transporte, respecto a la cultura urbana en general, educación sobre las características y potencialidades de los rellenos sanitarios para el proceso de gestión de los residuos o la relativa a los efectos nocivos a la salud de la población y al medio ambiente de distintas fuentes contaminantes que existen en su distrito, comuna o barrio. Se parte del supuesto de la relevancia del nivel de información y formación de los ciudadanos para permitir mayores niveles de eficiencia y legitimidad en la gestión urbana, porque como dice la sabiduría popular "...el hombre no informado, no puede emitir opinión...y el hombre que no tiene opinión no puede tomar decisiones...".

Es la conformación poco a poco de una suerte de "cultura ciudadana", tal como fue definida como objetivo del Plan de Desarrollo de la ciudad de Bogotá por el Gobierno del alcalde Antanas Mockus. En este plan, si bien el porcentaje de inversión durante el período 1995-1998 destinado a "cultura ciudadana" era el más bajo (un 3,11% frente por ejemplo a un 32% de "productividad urbana") esta política detentaba el primer lugar en el orden de prioridad de todas las conformadoras del Plan de desarrollo. Más aún, el Plan de Desarrollo pasó a denominarse "Plan Formar Ciudad", en lo cual se advierte la importancia que el Gobierno le otorgaba a la formación e información a los ciudadanos sobre las políticas de gobierno y cuestiones urbanas cotidianas (Barragán, 1997). Otros ejemplos en ciudades ya no latinoamericanas también nos muestran la importancia que los gobiernos locales les otorgan a la cultura ciudadana en su relación con la participación con la gestión urbana como lo demuestran las experiencias de implementación los *neighborhood councils* o consejos de consultas públicas sobre las temáticas o problemáticas que afectan frecuentemente a los ciudadanos en la Ville de Montréal o la de mecanismos que promuevan buena ciudadanía como la *act to promote good citizenship* que permiten elegir y reconocer públicamente las acciones solidarias y cívicas de los ciudadanos ante sucesos extraordinarios del acontecer urbano.

La gestión urbana sostenida por la colaboración y el compromiso de todos los ciudadanos desde el funcionario que ocupe la alcaldía o intendencia, su consejo asesor, el personal administrativo y hasta los mismos administrados considerados ya no sólo como simples "usuarios" de un servicio determinado, sino como principalmente "ciudadanos" que intente conjugar armoniosamente un "cultura ciudadana" con una "cultura de entrega", nos exigen advertir la necesidad de incorporar algunas de esas experiencias adaptándolas al contexto específico de cada ciudad y población.

Esta necesaria y encomiable ecuación de ambas "culturas" permitiría, según nuestra opinión, lograr la propuesta de Albrechts y Swyngedouw (1989) de que una política y una gestión viable y eficiente debería centrarse en la relación mutua que se establece de arriba hacia abajo y de abajo

hacia arriba antes que en propuestas o políticas que privilegien por separado y de manera estática estas alternativas.

E. Incorporación de tecnologías de la información

La inversión, incorporación y la correspondiente actualización permanente de las distintas modalidades de tecnologías de la información, se pueden considerar hoy en día una temática incuestionable en materia de soporte tecnológico para con la gestión urbana actual desde la posibilidad de acceso directo a distintas bases de datos especializadas en cualquier sede del gobierno local en la ciudad, o para contar con sistemas de información geográficos (SIG) pertinentes como soporte para la toma de decisión, o con correo electrónico e intranet para difundir información especial y estricta entre los servicios y agencias municipales, como para aquella que se entrega diariamente, según sea el caso, a la ciudadanía para que pueda hacer efectivo sus reclamos, pagar sus tributos o proponer la implementación de un área verde en su comuna o barrio. Por ende, al gobierno se le exige estar más preparado para cruzar mayores cantidades de variables e indicadores propios de cada área de la gestión, mejorar substantivamente la calidad de las muestras con las que se trabaja y procesar con mejores niveles de agilidad y oportunidad una buena cantidad de tareas que consumen gran parte del trabajo del intendente o alcalde como de su equipo asesor.

Dentro del apartado que analiza la importancia de las estrategias de comunicación y marketing urbano también se planteó la necesidad de contar para estas herramientas de la gestión urbana con el soporte de las tecnologías de la información. Sin embargo, se debe hacer aquí una aclaración especial y necesaria: si bien se debe reconocer estas tecnologías como un elemento que permite mayor acercamiento a la gente, mayores niveles de eficiencia y legitimidad de la gestión urbana, tampoco se debe negar que un gobierno que se apoye esencialmente y prioritariamente en dotar a la administración pública y a la ciudad de un sustrato tecnológico de última generación, corre el riesgo de entender a esta plataforma o soporte como un verdadero objetivo o meta de la gestión urbana, más que como un medio de ella. Esta aseveración se agrava en nuestras ciudades latinoamericanas donde al intentar priorizar una digitalización del municipio se prescinde de destinar más atención y recursos a temas más urgentes como la eficiencia del sistema de transporte, mejoras en infraestructuras en general, desarrollo económico de la ciudad entre otros. Este aspecto nos lleva a considerar nuevamente las metas, los objetivos y los medios de la gestión urbana además del constante dilema entre problemáticas importantes y problemáticas urgentes en la gestión urbana, lo que no constituye un tema más dentro de las agendas de gobierno de nuestras ciudades latinoamericanas, generalmente limitadas por restricciones presupuestarias.

Por esto último, en la implementación de tecnologías de la información en distintas experiencias de adaptaciones o innovaciones dentro de los aparatos gubernamentales, entendemos que tampoco se puede considerar a ésta como “el” factor determinante de mejores niveles de eficiencia y legitimidad en la gestión urbana, ni como un “factor decisivo”, tal como suele ser defendido por los enfoques que privilegian a la implantación de tecnologías de información como estímulo de la innovación de las políticas públicas locales (Schweinheim, 2000).

F. Identificación, contacto, investigación y posible capitalización/adaptación de buenas prácticas urbanas

Para que la gestión urbana perdure a través del tiempo con la filosofía de “política de Estado municipal o comunal” para los grandes proyectos de la gestión urbana, se requiere identificar, investigar, analizar, evaluar otras experiencias innovadoras, a manera de *best practices* que en esta materia se han originado en ciudades y regiones latinoamericanas y que han demostrado ciertos niveles de eficiencia y legitimidad institucional y ciudadana a lo largo del tiempo.

Se debería ampliar notablemente el intercambio de experiencias, información, capacitación, con otras ciudades latinoamericanas a través de los gobiernos locales, universidades locales, fundaciones, organizaciones no gubernamentales nacionales o extranjeras, a manera de red para aprender a capitalizar experiencias con logros y fracasos de otros territorios con alto nivel de similitud en distintos componentes de la coyuntura latinoamericana urbana. Especialmente valioso en este proceso de “investigación + desarrollo (urbano)” (que puede ser catalizado por el mismo gobierno), es el rol de las denominadas “usinas de pensamiento innovador” o *thinks-tanks* (Schweinheim, 2000), los cuales permiten que surjan ideas nuevas capaces de superar los límites del anteriormente mencionado “incrementalismo inconexo” que únicamente propone “salir del paso a duras penas” en la gestión urbana (de Mattos, 2002). Actividades varias y provechosas para la ciudad, región y país, pueden salir de estos centros de investigación y desarrollo urbano como seminarios, *workshops*, entre otros, según sea el nivel de involucramiento de éstos con las mencionadas instituciones locales, nacionales o internacionales. Ejemplo de ellos son instituciones presentes especialmente en ciudades de países desarrollados como las conocidas Agencias de Urbanismo francesas, o la Oficina Técnica Municipal de Madrid, el Centro de Estudio y el Comité Consultor de Planeamiento de Londres como bien explicita Etulain (2002). Por su parte, el Instituto de Investigación y Planeamiento Urbano (IPPUC) en la ciudad de Curitiba intenta cumplir este importante rol descrito y propuesto como apoyo para la gestión urbana. A ellos se debe agregar los centros e institutos especializados en la temática dependientes de las universidades locales.

G. El papel de la descentralización y la participación ciudadana en la dinámica de la gestión

Grave sería el error de prescindir dentro de este análisis, de la consideración del rol de los procesos de descentralización y de desconcentración que los países, regiones y las ciudades latinoamericanas han venido experimentando desde distintas ópticas como la política, la territorial, la administrativa-funcional, entre otras. Difícil sería, dada la importante gravitación que los mencionados procesos han tenido, y seguramente seguirán teniendo sobre la gestión de las ciudades en los próximos años. Su impacto alcanza a la eficiencia de la ciudad, a la transparencia de la gestión, a la transferencia de derechos y prerrogativas territoriales pero conjuntamente de recursos de todo tipo, a la responsabilidad de la gestión, a los distintos poderes implícitos y explícitos de los actores urbanos, pero principalmente su efecto radical, entendemos, se da en la esfera de la legitimidad de la gestión urbana. De allí que el concepto y los grados o niveles de descentralización y de desconcentración que se den en la realidad, repercutirán en los derechos y las obligaciones tanto del gobierno local como de los habitantes, dado que estos procesos significan verdaderos cambios o reinversiones en la forma de gobernar o gestionar la ciudad por la misma redefinición de normas que guían y regulan la oferta y demanda de servicios urbanos y locales.

Si bien nuestro objeto de estudio escapa a consideraciones y discusiones de tipo teóricas en torno al concepto de descentralización, consideramos clave recalcar algunos aspectos que hacen también a la dinámica de la gestión urbana actual. No es menor destacar, por ejemplo, la diferencia fundamental que existe entre desconcentración y descentralización; tampoco es menor la desmitificación del par “descentralización/centralización” dado que la primera “...no es una alternativa...” a la segunda (citado por Boisier, 2002), además porque no todas las funciones y tareas gubernamentales pueden y deben ser descentralizadas. Tampoco son menores las distinciones que existen entre modalidades de descentralización como la funcional, la territorial, la política o las formas mixtas, entre otras. En el caso particular de la diferencia existente entre los procesos de desconcentración y descentralización, es común en las ciudades latinoamericanas, como en otras instancias político-territorial, referirse a uno u otro concepto de manera indistinta especialmente cuando tales procesos constituyen ejes fundamentales de procesos de planificación o gestión estratégicas de ciudades. Ejemplo de ello experimentó la ciudad de Córdoba (Argentina) que si bien

todas las medidas o políticas de la administración que llevó adelante un proceso de planificación estratégica como la siguiente administración, refirieron a los “procesos de descentralización” (Municipalidad de Córdoba, 1999), lo que en efecto ocurrió fue una desconcentración de funciones administrativas desde la sede central del gobierno de la ciudad a otras instancias ubicadas en distintos puntos de la urbe para facilitar la realización de trámites diversos pero ni la realidad normativa municipal ni la efectiva en función de los recursos evidencian un proceso de descentralización real. Por ello, es clave también no olvidarse que los alcances de la descentralización también van más allá de la simple reforma administrativa municipal sino que refiere a un verdadero cambio en la estructura sociogubernamental y, por ende, en el contrato social que rige en la ciudad (Municipalidad de Córdoba, 1999).

Los procesos mencionados se vinculan estrechamente con la materia propia de este ítem: la participación ciudadana, al ser, como sostiene Ghirardi (2000), participación y descentralización, dos caras de una misma moneda. O más aun, si podemos imaginar estos factores en relación con el cuerpo, podríamos admitir que lo que el oxígeno es al cuerpo, la participación ciudadana es a la gestión. Aun así como no cualquier nivel de oxígeno o calidad del mismo es apto para el normal funcionamiento del cuerpo, tampoco cualquier tipo, nivel o perspectiva participativa, es conveniente a la gestión urbana. Por ello, comprendemos que es tan necesario precisar la perspectiva y los alcances que se quiera otorgar a los términos “descentralización” y “desconcentración”, como al término “participación ciudadana”. En este sentido, entendemos y proponemos el concepto y la práctica de la participación ciudadana como una herramienta que le permita tanto al gobierno local como a la ciudadanía en general, consolidar a lo largo del tiempo, la gestión urbana esencialmente sobre tres vertientes: la del compromiso, la de la transparencia y la de la legitimidad. Se puede además, precisar que existen dos requisitos esenciales para concretar la aplicación de esta herramienta: por un lado se deben establecer explícitamente los objetivos y los alcances de la participación y, en segundo lugar, se deben implementar mecanismos formales e institucionales que la contengan (Ghirardi, 2000).

Retomando las mencionadas vertientes, el involucramiento ciudadano parece imprescindible en las ciudades latinoamericanas por razones variadas que se relacionan, como proponemos, no sólo con el compromiso de la población en los problemas de su ciudad, sino también con la legitimidad de las políticas que en ellas se aplican. Por un lado, se reconoce que tal participación permite la confección de diagnósticos con mayor precisión cualitativa y más análisis ajustados a los problemas a la vez que facilita el difícil esfuerzo de jerarquizar problemas, que tan dificultosamente se expresa en los trabajos de situación en planificación. La incorporación y el compromiso (no sólo colaboración) de los actores sociales reales a las distintas instancias de la gestión urbana, permite también que asuman realismo las propuestas de acción, para evaluarlas de verdad frente a los protagonistas efectivos de esas “apuestas” por desarrollo urbano.

¿Qué elementos y modificaciones del *modus operandis* del gobierno, permitirían una mayor, mejor y más eficiente participación ciudadana? Respecto a este tema, parece también que la respuesta puede apuntar en direcciones diversas, como el fusionamiento del lenguaje al que anteriormente se aludió; como la necesidad de simplificar la descripción y explicación de las problemáticas, de lo que se intenta hacer (políticas y estrategia) y de las acciones precisas (proyectos) como también de la transparencia y sinceridad respecto a la viabilidad financiera de las alternativas. Elementos ambos que atañen a la legitimación aludida. Está presente la necesidad de diseñar metodologías específicas de autodiagnóstico social, de selección de alternativas estratégicas en encuentros de dirigentes sociales y en la confección de dinámicas pro concertación que logren convocar a un extenso espectro de agentes sociales y políticos.

Parecería conveniente, quizás, la sugerencia de combinar la idea de un protagonismo social fundado en estructuras y organizaciones sociales y políticas con formas de participación individual, selectiva, predominantemente de cooptación y de carácter informativo y formativo (educativo) a la

vez que permitan a los decisores de las políticas públicas urbanas, tener más elementos de juicio y decisión a la hora de llevar adelante tal o cual política. Ilustrarían estas proposiciones combinadas, diversas experiencias que desde hace tiempo se realizan en varias ciudades de América Latina, como Córdoba, San Salvador, Rosario, Bogotá, Lima, entre otras, en las cuales se han dado prácticas en Talleres de Microplanificación, Convocatorias de Distrito, Jornadas de Planificación Anual, Reuniones, Juntas Locales, Cabildos de la ciudad, más allá de las metodologías de encuestas sobre servicios urbanos en relación a la calidad de los mismos. Otras experiencias apuntan a tratar de mejorar el nivel de cultura ciudadana y urbana en particular, de educación general y de conciencia medioambiental como las desarrolladas en proyectos como “El Faro del Saber”, “El Faro de la Ciudad”, las “Lecciones Curitibanas” en Curitiba y la creación de las Universidades Libres del Medio Ambiente tanto en Curitiba como en Córdoba. En este sentido, la co-gestión supone también la armonía entre la descentralización de la institucionalidad local (comunal, barrial, distrital) y el fortalecimiento de la sociedad civil local, a través de una mayor cantidad de organizaciones sociales existentes, de mayor proximidad y acción concertada entre ellas. En este sentido, paulatinamente comienzan a aplicarse en distintas ciudades latinoamericanas, ciertas prácticas y mecanismos como la elección popular del Alcalde o Intendente, la introducción de consultas vinculantes (Palma Carvajal, 1995) y las iniciativas de “presupuesto participativo”, “voto programático” y “revocatoria de mandato”, que tienen a fortalecer cada vez más las oportunidades de la sociedad civil para hacerse co-partícipe de la gestión urbana. Demás está decir que estos mecanismos no implican una enumeración taxativa ni tampoco que no estén sujetas en la realidad a controversias técnicas y políticas (Palma Carvajal, 1995) como también grandes dificultades dado el contexto y la tradición político-institucional latinoamericano (Schteingart y Duhau, 1996).

El caso específico de la microplanificación a escala local se sostiene en base al supuesto que dicho escenario se presta mucho más adecuadamente al cambio, al protagonismo ciudadano, a escalas tecnológicas realistas, a las necesidades especialmente sentidas por la población de distintas jurisdicciones de la ciudad con un mayor sentido no sólo de los recursos naturales, humanos y materiales que se movilizan en la ciudad para el desarrollo de la misma, sino también una mayor percepción respecto al cuidado y preservación del medio ambiente natural y construido.

Sin embargo, se debe dejar claro también que las transformaciones en el ámbito local, también en base a participación ciudadana, no necesariamente se proyectan hacia el conjunto socioterritorial circundante. En otras palabras, se parte del supuesto de reconocer el riesgo siempre latente de que las políticas públicas urbanas tengan un nivel de incidencia o de impacto muy bajo a las zonas más alejadas, marginales, e incluso con carácter rural, tal como es la crítica que se le realiza a la ciudad de Curitiba, considerada, no sólo dentro de nuestro continente sino también en otras latitudes, como una de las ciudades con un sistema y dinámica de gestión urbana más eficiente que existe.

H. Las obras y proyecto(s) económico(s) urbano(s)

Si bien, el logro o la promoción de desarrollo económico de la ciudad antes que el de reformas de tipo estructurales, puede considerarse como “la” meta política desde aproximadamente 1980 como sentencia Albrechts (1991), hoy día tampoco ha perdido vigencia este imperativo tal como reconoce el economista Mario Pólese (1998) cuando dice que “...no existe proyecto de ciudad sin un proyecto económico...”. Desde aproximadamente 1970 estas tendencias se venían perfilando en la gestión urbana a nivel mundial, con la participación cada vez más frecuente de diversos actores privados en la ejecución de las políticas públicas especialmente a través de las denominadas “*zones d’aménagement concerté* (ZAC)” o zonas de gestión concertadas o consensuadas en Francia (Ascher, 1994) las cuales llegaron a Latinoamérica tiempo después, como por ejemplo las “zonas de desarrollo urbano condicionado, (ZODUC)” en Santiago de Chile. Aun más, estos imperativos para el municipio o localidad latinoamericanos de ser un verdadero y propio motor o catalizador

económico van más allá de los lineamientos que el World Bank (1998) le reconoció a las ciudades en general y que se resumen en las necesidades de “...competir por las inversiones de capital, tecnología y experiencia en la administración o gestión...por la atracción de nuevas industrias y negocios...logrando competitividad en los precios y la calidad de los servicios...”. En los casos latinoamericanos, no sólo son bastantes difíciles conciliar todos esos aspectos del desarrollo económico a partir de la gestión urbana, en el sentido específico de la entidad internacional, sino que en la mayoría de los casos, esas “oportunidades” en materia de proyectos u obras económicas localizados suelen ser elevadamente “volátiles” y dependientes no sólo del contexto económico del país en cuestión sino también de los resultados y conocimientos especializados de la clase política del gobierno local. Ejemplos de esas oportunidades casi “únicas” desde un punto de vista del desarrollo económico de las ciudades, pueden citarse la de la gestión del Gobernador de Paraná (Brasil) don Jaime Lerner en la capital parisina para conseguir la localización de Renault o la negativa del gobierno chileno frente a la posible localización de la Corporación Intel en la Región Metropolitana de Santiago y por lo cual, la empresa decidió radicarse en San José de Costa Rica.

Ello permite sostener que en el caso de las ciudades de América Latina deba agregársele actualmente en la necesidad de incorporar a través de la gestión urbana a la ciudad y sus distintas estructuras productivas de la misma, a una dinámica económica que se sustente (dentro de las posibilidades) no en un único motor o reactivador, sino a varios de ellos, que vayan de la economía popular como bien lo explicita una publicación de Coraggio (2000), hasta mecanismos más complejos de tipo industrial, exportador o en sectores o nichos de tipo tecnológico o turístico y que se evidencien en obras y proyectos económicos urbanos determinados y localizados de gran porte como de mediano y chico. En otras palabras, tender a una suerte de “diversificación” en materia de promoción y gestión urbana basada en proyectos y obras económicas específicas. O sea, a diferencia de la centralidad que los proyectos y obras de tecnologías de punta puedan ejercer en las localidades de Silicon Valley (Estados Unidos) (Castells, 1989), las de promoción turísticas en Calgary (Canadá), o a partir de un gran elemento “motor” como el Guggenheim bilbaíno o las experiencias deportivas en Barcelona (España), las ciudades latinoamericanas difícilmente logran, por el momento, centrar su desarrollo económico en una o pocas alternativas de gran estructura o impacto como las citadas. En este sentido, no se debe olvidar que en el caso de las obras grandes de infraestructura o de proyectos urbanos muy grandes (que pueden o no coincidir con lo señalado anteriormente con el nombre ‘*the site*’), su impacto en la ciudad refiere a su estructura en general, tanto respecto al uso del suelo como a las dinámicas de las actividades locales. Éste no es un aspecto menor en la dinámica de la gestión urbana, dependerá en cierto sentido de la óptica de la cual se la considere para advertir que tiene aspectos favorables como desfavorables: por ejemplo, Bresciani (2003) sostiene que estos grandes emprendimientos, especialmente en infraestructura y en relación con la dinámica urbana permiten la “emergencia” de unas zonas y el “letargo” de otras, en tanto que el ex Alcalde de la ciudad de Bogotá (Colombia) Enrique Peñalosa (2003) sostiene que las mismas, (no las de infraestructura ni con impacto económico directo, sino especialmente las que se realizan con mucha creatividad y en áreas muy pobres de la ciudad) pueden tener un impacto positivo en el sentido de “pertenencia” de esos grupos sociales. Sin embargo se debe señalar que el recurso o principio de “proyecto muy grande” junto con la de realización de eventos o acontecimientos que actualmente se inscriben dentro de los lineamientos de la gestión estratégica de ciudades (Borja y Castells, 1997), no es un mecanismo novedoso dentro del denominado “tiempo del urbanismo de proyecto” (Ascher, 1994) sino que ya hace varias décadas que se venía desarrollando. Este mecanismo implica la realización de un acontecimiento, un programa de varios equipamientos o un solo equipamiento pero de grandes dimensiones cuyo impacto beneficie económica y simbólicamente la ciudad entera y al mismo tiempo la región y el país (Ascher, 1994). En esta línea, consideramos se inscribe, la batería de proyectos que componen el Programa “Obras Bicentenario” del Gobierno de Chile, lo cual podrían —siempre y cuando se concreten—, reposicionar específicamente a la ciudad de Santiago de Chile dentro del Cono Sur dado al relevante poder simbólico que tales obras traen consigo.

Sin lugar a dudas, estos aspectos de la gestión urbana repercuten directamente sobre la eficiencia y legitimidad global de la misma al vincularse estrechamente a través de la relación medios-fines. Específicamente atañe a la noción de política pública urbana o local, entendida ésta como la relación afín entre objetivos gubernamentales y cursos de acción para resolver cuestiones de la agenda pública local con la posibilidad de incorporar en las instancias de resolución de tales cuestiones, a la población objetivo de la ciudad.

Para ello, distintas perspectivas apuntan a señalar herramientas o medios que se sintetizan en múltiples redes de gestión o de co-gestión como las que ya hemos hecho alusión y que pretenden crear en las instituciones de las cuales depende el desarrollo urbano y las cuales se involucran indirectamente, su “ecuación de corresponsabilidad” en la gestión de la ciudad, tal como decía en 1994, el gobernador electo del Estado de Paraná (Brasil), Jaime Lerner. Estas modalidades de co-gestión surgen como herramientas o medios cuando los gobiernos locales reciben paulatinamente nuevas funciones y nuevas normativas que avalan esas funciones, pero no necesariamente recursos financieros para lograr múltiples objetivos públicos. Así es como las asociaciones o fusión público-privado se presentan como un complemento esencial a las competencias del municipio: el privado aporta su experiencia junto con sus capitales en tanto que lo gubernamental sus prerrogativas y garantías. El beneficio de las operaciones es así repartido entre los dos sectores: a lo público, en forma de equipamiento, vivienda social, etc. y a lo privado, en forma de ganancia directa o indirecta. Sin embargo, se debe señalar el posible riesgo que distintas operaciones de este tipo terminen en “...la existencia de formas concretas de urbanización y de reestructuración urbana relativamente fraccionadas, que corresponden a lógicas operantes de actores privados...” dando como resultado de este “urbanismo de proyectos” a lo que Ascher (1994) denominó “una ciudad en pedazos”, a pesar de reconocer que la “lógica del proyecto” desempeña un papel cada vez más importante (Offner, 1990; Ascher, 1991 citados en Ascher, 1994).

Se debe señalar también que existe un amplio abanico de oportunidades dentro de las asociaciones. Ejemplo de estas redes son las de tipo público-público, público-privado (empresarial) y público-tercer sector (sector ni empresarial ni estatal) con alcances tanto regional, urbano-regional (o “rururbano” según actuales denominaciones) y específicamente urbano. Respecto a estas herramientas, se han podido identificar y analizar sistemáticamente, varias experiencias en lo que respecta a fusiones o asociaciones del tipo antes mencionados en varias ciudades y regiones de países latinoamericanos, muchas de las cuales específicamente dedicadas a la promoción del desarrollo económico local. Dentro de las ciudades latinoamericanas encontramos, entre otras, a Rafaela y Córdoba (Argentina), a Bucaramanga y Medellín (Colombia), y a ciudades en los Estados de Jalisco y Chihuahua (México) (Helmsing, 2001).

Si precisamos ahora, aquellas iniciativas más específicamente dedicadas e implementadas en el ámbito y área urbana, se podrían analizar e identificar aspectos positivos de los denominados entes instrumentadores mixtos (Etulain, 2002), los cuales, conformados por distintos niveles del sector público, o entre éste y el privado, actúan interrelacionadamente y/o interdependiente, para el desarrollo urbano de las ciudades. Específicamente, se podrían destacar las empresas conjuntas o mixtas como verdaderos operadores de obra en el urbanismo operacional, y según el citado autor, se han convertido en un instrumento de gestión necesario especialmente en las ciudades centrales actuales. Habían sido concebidas como elementos de enlace potencialmente innovadores entre el aparato público nacional y el municipal o local con el objetivo de implementar estrategias de intervención urbanas específicas. Dentro de ellas, se pueden destacar las corporaciones de desarrollo urbano como la Corporación de Desarrollo de Santiago para el desarrollo de la comuna homónima del Área Metropolitana o la Corporación Antiguo Puerto Madero para desarrollar un área estratégicamente ubicada en la Capital Federal de la Argentina. También la ciudad de Curitiba, en Brasil, presenta otra alternativa innovadora a la corporación de desarrollo urbano como es la de sociedad de economía mixta, de la que a su vez presenta tres modalidades: una destinada a la urbanización, otra al desarrollo y otra a la vivienda popular.

En forma general, estas asociaciones o fusiones público/privado, traen dentro de nuestras ciudades y sociedades contemporáneas un conjunto de ventajas y de inconvenientes sobre los cuales se ha reconocido, es relevante y necesario profundizar más sistemáticamente (Ascher, 1994). Esto se debe a que el “terreno” sobre el cual operarían estas asociaciones, la ciudad latinoamericana, presenta, como ya mencionamos anteriormente, grandes déficit de distinto origen, dimensiones, e impacto, los cuales podrían ser superados a través de un mejor conocimiento de las herramientas con las cuales se trabaja y gestiona.

Para el caso de los fines, se espera y pretende que la gestión urbana refleje una estrategia inteligente de inversiones cuando las opciones de inversión a localizarse en la ciudad o fuentes de financiamiento para distintas obras urbanas, sean pocas y/o selectas. A la vez se requiere cada vez más, que al menos persiga dos fines mínimos: por un lado, que logre asegurar su autofinanciación en la operación de servicios para no generar más egresos al erario municipal o desviar a otro tipo de prioridad los recursos ya asignados; y, por el otro, que permita satisfacer más de un objetivo en el desarrollo urbano. Sobre este punto refieren las llamadas “acciones multiobjetivos” que pueden englobar acciones con objetivos o fines que van desde el rediseño urbano, la mejora de infraestructura, la inclusión social, entre otros.

II. Perspectivas prácticas en la gestión urbana local

El presente capítulo tiene por objeto reflexionar sobre aquellas circunstancias, situaciones o fenómenos precisos que caracterizan, de modo general, la coyuntura por la que atraviesan la mayoría de las ciudades de Latinoamérica. Se considera necesario, importante y realista el reflexionar sobre este tema dado que sería bastante estéril señalar y advertir cuales son las actuales tendencias, factores de cambio o emergentes que paulatinamente van caracterizando la gestión de las ciudades prescindiendo de aquellos fenómenos o circunstancias que podrían obstaculizar o catalizar las acciones que sustenta tal gestión.

Se parte del supuesto que si bien hace varios años se ha producido, como se analizó en el primer capítulo, una redefinición junto a una reorientación de la planificación urbana a la escala local, estas experiencias en América Latina paulatinamente permiten ahora un normal desarrollo de planes, programas y políticas, ya sea desde el nivel gubernamental con el sector privado en conjunto, o con participación de la comunidad en distintas instancias de las iniciativas.

Sin embargo, no es raro tampoco que el alcalde o intendente, los gestores urbanos, grupos asesores directamente y la ciudad de manera indirecta en sí, se confronten con circunstancias, situaciones o fenómenos específicos que condicionen negativamente —en distintos grados—, todo intento de implementación de políticas urbanas específicas. Éstas pueden ser: restricciones de las instituciones municipales en materia de presupuesto y financiamiento, ausencia

importante de profesionalización de las estructuras gubernamentales, insuficiente reconocimiento y cultura urbana ciudadana, entre otras, de no menor importancia.

En virtud de esta realidad a la cual se enfrentan las instancias gubernamentales locales, los funcionarios particulares, las instancias de investigación y desarrollo sobre gestión urbana, las empresas locales y en última instancia todo ciudadano latinoamericano que será el beneficiario (o no) de las distintas políticas urbanas, se hace necesario esbozar, al menos, algunas de las mencionadas circunstancias o fenómenos que configuran la coyuntura ciudadana urbana a través de un análisis descriptivo y crítico a la vez.

A. El contexto urbano local como condicionante o posibilitador de la gestión de la ciudad

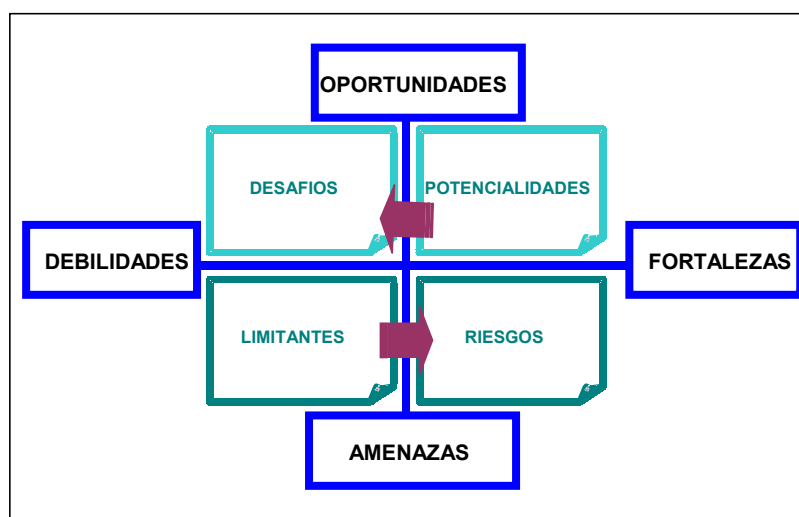
Desde diferentes perspectivas disciplinarias y académicas a comienzos del año 1990 en adelante, aún tomando como referencia distintos contextos sociopolíticos nacionales y regionales, se ha ido afirmando la idea de que el ámbito local, y más precisamente la ciudad, constituye la instancia privilegiada para llevar a cabo esfuerzos sistemáticos de elevación de la calidad de vida de los habitantes de los diferentes países de la región.

Aun así, debemos poner en duda la idea y propuesta bastante generalizada en otras épocas de que el cambio posible en América Latina es el que se da en la esfera de lo local porque los márgenes de maniobra serían bastantes superiores a los de cualquier otro nivel a considerar. Esto se debe a que habiendo revisado en el capítulo anterior algunos elementos que paulatinamente van caracterizando la actual gestión urbana en general y la latinoamericana en particular, se considera necesario y conveniente advertir algunos sucesos, fenómenos y elementos que conforman el contexto local en el cual se desenvuelve la gestión urbana en nuestros países y ciudades.

Para poder analizar los mencionados elementos y, por ende, advertir cómo influyen positiva o negativamente en la gestión urbana latinoamericana, se decidió implementar el siguiente esquema:

Gráfico 1

INTEGRACIÓN DE FACTORES ESTRATÉGICOS



Fuente: Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Cooperación (SERPLAC) de la Región de Coquimbo (Chile), "La experiencia chilena en desarrollo prospectivo regional" (2000).

La Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Cooperación (SERPLAC) de la Región de Coquimbo (Chile), que sugirió el esquema presentado, parte de la conocida metodología de análisis basada en las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) aunque adaptada por el citado organismo al incorporar desafíos, potencialidades, limitantes y riesgos como nuevos elementos emergentes del cruce entre los componentes del FODA. Así, los desafíos, que se originan en base a las potencialidades que brindan los elementos del contexto, surgen del cruce entre las oportunidades y las debilidades. Por el contrario, los riesgos que tienen su origen en los limitantes del contexto, se ponen de manifiesto cuando considerando las fortalezas de las cuales se dispone, se plantean a la vez las amenazas propias que presentan los elementos de la ciudad. Según el esquema presentado por esta institución chilena, el esquema FODA entendemos nos permitirá el análisis de factores internos y externos a la ciudad que condicionan positiva y negativamente la gestión urbana local. Los demás elementos que componen el esquema, permiten integrar factores estratégicos clave de la práctica de la toma de decisiones en dicha gestión.

Por estas razones, consideramos que el planteamiento desde esta perspectiva con una adecuada cuota de realismo nos permitirá analizar críticamente distintos elementos que caracterizan la coyuntura de la práctica de la gestión urbana latinoamericana, identificando específicamente aquellos elementos o fenómenos que, surgiendo como potencialidades, tienen la capacidad de convertirse eventualmente en desafíos de la gestión urbana o, por el contrario, en limitantes que podrían devenir en riesgos latentes.

Los elementos, fenómenos o factores coyunturales que se analizarán en base al esquema descrito, podrán a su vez ser clasificados como desafíos o como riesgos de acuerdo sean los niveles de factibilidades que presenten. Por esta razón consideramos que se pueden distinguir en altos o bajos niveles de:

- Factibilidad material-financiera del municipio: dentro de la cual se puede a su vez identificar el contexto de la economía nacional (más que el internacional), los distintos mecanismos de acceso a créditos internacionales, el financiamiento urbano entre otros elementos.
- Factibilidad institucional-local: dentro de la cual se diferencia, por ejemplo, el conjunto de valores e incentivos que comparten las estructuras de gobierno, los asesores externos (sean individuos, instituciones o grupos). También entrarían la estructura gubernamental en sí misma, el personal de planta como funcionarios y dirigentes políticos, las prerrogativas normativas locales, los procesos de desconcentración y/o descentralización política administrativa, el impacto del gremialismo, entre otros elementos.
- Factibilidad política: se pueden visualizar en ella por ejemplo, la responsabilidad y el riesgo político, sus valores e incentivos, el liderazgo promotor, la existencia o no de un proyecto consensual local, la continuidad o discontinuidad política, entre otros.
- Base del conocimiento y la cultura: podremos comprender dentro de ella al nivel de cultura urbana o ciudadana, el asociativismo con sus correspondientes valores, elementos o conductas varios que responden a la época del “Estado de bienestar”, la presencia e influencia de *thinks-tanks* o “usinas de pensamiento”, los niveles de relacionamiento entre universidades y empresas, entre otros factores.

De esta manera, distintos elementos propios de la coyuntura urbana latinoamericana, tales como la responsabilidad (o la falta de ella) y el riesgo político, la base cultural local, los incentivos, los valores, la estructura, personal y prerrogativas de la instancia municipal, las vinculaciones internacionales, el financiamiento urbano entre otros factores, podrían categorizarse dentro de las mencionadas factibilidades. Estas factibilidades cuando demuestren un alto nivel en sus categorías (por ejemplo alta factibilidad de discontinuidad en la línea política del gobierno de turno) pueden condicionar la gestión urbana a manera de desafíos (fruto de la sumatoria entre las oportunidades y

las debilidades). Por el contrario, niveles bajos de ella (baja factibilidad) constituirían verdaderos riesgos (*a priori* y al menos en forma latente) a los responsables de la gestión urbana. Sin embargo se debe tener en cuenta que un determinado suceso o coyuntura puede ser evaluada por unos agentes como un real desafío o diametralmente opuesto como un verdadero riesgo. Ello depende de cuáles sean los valores que sustente, los intereses que represente, los fines o metas que tenga y las herramientas que intentará poner en práctica para alcanzar tales fines.

B. Potencialidades y desafíos en la gestión urbana latinoamericana

Hecha la importante y pertinente aclaración anterior, presentaremos algunos elementos o circunstancias que, según nuestro parecer, pueden constituir verdaderas potencialidades a la gestión urbana latinoamericana y que eventualmente puedan devenir en desafíos para la misma.

Si bien el análisis que provee el Programa de Gestión Urbana entre el PNUD/HABITAT/Banco Mundial a través de Davey (1993), ilustra algunos ejemplos de ciudades mexicanas y brasileñas (Ciudad de México, Hermosillo, Porto Alegre y Recife respectivamente) nos permitimos incluir algunos ejemplos de otras urbes en otros países con diferentes características pero siempre con la intención de poder extrapolar, en líneas generales, estas situaciones o contextos, a la mayoría de las ciudades latinoamericanas. Sin embargo, reconocemos que tal generalización puede pecar de ingenua, por defecto o por exceso, respecto a las particularidades de nuestros países. Aun así, consideramos que tales análisis, con las limitaciones ya señaladas, nos permiten adentrarnos dentro de la temática que el presente artículo trata. No es el objetivo el agotar todo el espectro de circunstancias, fenómenos o situaciones a manera de desafíos o riesgos de la gestión urbana actual en América Latina.

Comenzando el análisis con aquellas potencialidades y desafíos que pueden surgir dentro del contexto de la gestión urbana actual, podemos señalar que la variable política y la institucional merecen un detenido examen, dados los impactos que tales esferas sociales provocan en el devenir de la gestión urbana diaria. En este sentido, Davey (1993), sostiene que la cohesión política dentro de la ciudad comporta un verdadero desafío político dado que tiene en la gestión urbana, su escenario para probar y demostrar sus logros y competencia en la experiencia política tal como sucedió con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Ciudad de México. Este aspecto no es menor en las ciudades metropolitanas donde un alto porcentaje del electorado a favor de un determinado candidato deja a éste con grandes posibilidades para una competencia de carácter superior como por ejemplo, las elecciones presidenciales (Davey, 1993).

Cuando se analiza la estructura y las funciones del gobierno local con el objetivo de estudiar la factibilidad institucional local, se debe señalar que el papel de este último en la administración urbana podría ir de casos con gran peso o relevancia, a casos donde la importancia es residual. Existen muchos factores de tipo institucional, político e históricos que contribuyen a ello. Según Davey (1993) el hecho de que una zona urbana que incluye asentamientos periféricos esté dentro de una sola jurisdicción es crucial para la capacidad del gobierno de proporcionar servicios básicos y de gestionar el desarrollo. Con relación a este aspecto el caso del Área Metropolitana de Santiago (AMS) muestra una falta de un gobierno urbano específico para el área urbana más allá de contar con el Gobierno de la Región Metropolitana de Santiago la cual es una instancia política que comprende tanto áreas urbanas como rurales. En este caso específico, es bastante difícil lograr buenos resultados en la gestión urbana en temas diversos que atañen a la ciudad como a la región tales como vertederos ilegales, contaminación atmosférica, gestión de residuos, entre otros.

Desde un punto de vista también de la eficacia, se debe señalar que a veces la gestión urbana en los municipios pequeños se encuentra condicionada porque éstos presentan dificultades para conseguir personal calificado. Sin embargo, en casos como algunos municipios de Brasil, esto se ha

superado gracias a la cooperación intermunicipal y, en algunos casos, como en los chilenos, a la internacional.

Como potencialidades y también desafíos de la gestión urbana que emergen de la factibilidad institucional local, de la factibilidad política y de la base del conocimiento y la cultura, podemos señalar el papel y la relevancia de la calidad de la administración de los servicios urbanos que se prestan, y principalmente las relaciones que su gestión mantiene con otros factores. Una de estas relaciones refiere a la prioridad que se asigna a un servicio como resultado de su visibilidad y del peso político de la población objetivo, como por ejemplo pueden ser los casos del tratamiento de las aguas servidas, las políticas de descontaminación ambiental, la gestión de las escuelas municipales entre otros. Otra de las relaciones que se pueden mencionar, refiere a la medida en que la calidad del servicio depende del comportamiento del público además de la competencia del personal y en este caso se puede señalar la gestión integral de los residuos domiciliarios. Si ahora se vincula la factibilidad institucional local y la de tipo material financiera, podemos advertir cuál es el contexto y la respuesta de la realidad en el que se mueven los gobiernos urbanos cuando tienen límites y funciones amplios y una base financiera y profesional firme. En estos casos, algunos gobiernos han sido capaces de asumir esas potencialidades convirtiéndolas en desafíos y así brindar y sostener niveles de cobertura y de servicios razonables incluso en situaciones de rápido crecimiento urbano. Pero tales situaciones son las excepciones y no la generalidad dado que lo normal es que los distintos asentamientos urbanos se encuentren fragmentados entre distintas jurisdicciones y las funciones divididas en distintos organismos, lo que se agrava cuando la ciudad pasa a ser una gran metrópoli y así pasa de potencialidad en verdadero limitante para una gestión urbana eficiente y legítima.

Un aspecto clave para la viabilidad de la gestión urbana en general es la factibilidad material-financiera. Sin embargo, sobre ella se debe señalar que no existe demasiada información en lo relativo al desempeño de los distintos organismos del gobierno urbano en América Latina, ejemplo a través de la actualización y cobro de las tarifas. Muchas veces tales organismos han demostrado mucha timidez frente a estas potencialidades y, por ende, desafíos. Generalmente cuando la temática trasciende la órbita del gobierno municipal y llega a los dirigentes políticos de tal gobierno, éstos suelen acceder ante la resistencia del público al aumento y el cobro obligatorio de tarifas precisamente porque tales dirigentes pocas veces se enfrentan, a diferencia de los funcionarios de la gestión, directamente a las consecuencias financieras que surgen.

Respecto a la factibilidad política de manera más específica, se pueden señalar los casos de una respuesta flexible de los gobiernos locales a través de la gestión a las necesidades de las comunidades y territorios más pobres a cuyas demandas están más directamente expuestos. Pero se debe señalar que el hecho de que el gobierno esté más expuesto a la presión de distintas elites y a un sesgo general a favor de los grupos y territorios más carenciados no constituye un elemento ni típico ni duradero en el tiempo de la administración. Más bien, suelen ser temporales como consecuencias de ideologías políticas que suceden en el gobierno municipal, en momentos de campaña electorales o más bien como resultado de la tan extendida práctica latinoamericana de relaciones de padrinazgo o nepotismo político. Esto no implica tampoco que las autoridades locales también tengan un papel destacado en la gestión de políticas de mitigación de la pobreza urbana, actualmente con gran colaboración del tercer sector de la sociedad, lo que de hecho configura un gran desafío para cualquier gobierno urbano más allá de la perspectiva política u ideológica que lleve como bandera. De hecho, y en contraposición con los riesgos que se pueden derivar para la gestión urbana de la existencia de un poder ejecutivo como lo mencionaremos a continuación, se reconoce que la autoridad ejecutiva política ejercida por un solo intendente, alcalde o prefecto o en conjunto de asesores, parecería ser en última instancia, la mejor manera de concentrar responsabilidad pública y capacidad para evaluar desde una perspectiva estratégica y global las necesidades de las ciudades, por lo menos en la mayoría de las ciudades de América Latina. Y si bien no es posible realizar una ecuación directa “dirección municipal firme —coordinación eficaz— gestión urbana eficiente y

legítima”, tampoco se puede negar que un intendente o alcalde ejecutivo se encuentra en mejor posición para negociar a causa de su mandato electoral personal. El caso de la Ciudad de México ilustra la alternativa de una política integrada en que la dirección de nivel municipal es una “punta del iceberg”, de un sistema político más grande, amplio y cohesionado y precisamente es la fuerza del partido gobernante la que permitió la continuidad de la gestión.

C. Limitantes y riesgos en la gestión urbana

En un contexto urbano y político caracterizado por un gran número de variables inciertas, como veíamos, se suele exigir al municipio o comuna, al gobierno local, sus funcionarios, pero más específicamente al intendente o alcalde y su grupo asesor o consultor que supere las funciones tradicionales de alumbrado, barrido y limpieza (ABL) y que tenga un rol protagónico en el desarrollo de la ciudad a través de una gestión eficiente y depurada económicamente, transparente y además legítima. Sin embargo, estas características en la gestión conllevan necesariamente distintos componentes de riesgos y de costos, en todos los sentidos: por ejemplo implementar un aumento de las tarifas del agua, colocar un distintivo específico al ciudadano que no pagó su tributo, decidir disminuir un determinado número de empleados municipales por considerarlo excesivo en relación con la capacidad de pago del municipio, invitar a vivir en áreas céntricas a grupos poblacionales que cada vez más eligen vivir en las periferias, implementar distintos impuestos a los automóviles que no respetan la restricción por cuestiones ambientales, entre otras medidas.

Si bien los riesgos políticos que se pueden presentar en la misma gestión urbana permitirían advertir bajos niveles de factibilidad política, no siempre se los deben considerar inaceptables desde el punto de vista de la gestión. La situación excepcional a la cual nos referimos (por los pocos casos de ciudades que existen) es aquella gestión donde las políticas urbanas están delineadas por una lógica y cultura administrativa que valora altamente la eficiencia, la consideración del medioambiente, entre otros aspectos, y que comparte con la lógica del empresariado privado la voluntad de correr el riesgo. En este aspecto, algunos autores refieren a las coaliciones cada día más comunes de dirigentes cívicos, políticos y empresarios que tratan de impregnar desde la cultura empresarial a la gestión urbana como en las ciudades de Curitiba o Hermosillo. El caso específico de la brasilera Porto Alegre también destaca en este ámbito: partiendo de una perspectiva ideológica determinada que pretendió hacer de la tributación municipal una herramienta para mejorar la justicia social necesariamente debió implementar políticas estratégicas urbanas con alto nivel de riesgo.

En la factibilidad política también repercute la existencia de una autoridad, una visión compartida y el empeño necesarios para enfrentar desafíos tan disímiles como la mitigación de la pobreza, el crecimiento urbano, mejoras en las infraestructuras, entre otros. Existen peligros que se derivan de la existencia de un poder ejecutivo demasiado fuerte y/o personalizado, de conflictos internos entre este último y el órgano deliberativo, el uso indebido de recursos, casi todos ellos originados de los mencionados valores e incentivos propios de las estructuras y sujetos políticos. Se debe señalar también que la existencia de un poder ejecutivo demasiado fuerte en la dirección política de una ciudad podría ser considerado una verdadera opción de riesgo cuando el sistema político local muestra inmadurez, aspecto no muy extraño en nuestros países latinoamericanos con pocas décadas de historia dentro de los sistemas democráticos.

Otro aspecto que influye en la factibilidad política en relación con la factibilidad institucional local es el mencionado problema de la fragmentación en las urbes. La práctica gubernamental ha mostrado experiencias de distintos tipos para superar esta situación como lo son la fusión de municipalidades, la ampliación de las fronteras, un sistema en dos niveles de gobierno local, la cooperación intermunicipal, la creación de entes especializados en el desarrollo urbano metropolitano, entre otros. El factor político clave en estos contextos de gestión urbana es la

rivalidad política que en muchos casos es un obstáculo grave que impide por ejemplo fusionar municipalidades o ampliar las fronteras de distintas áreas que pudiesen ser dirigidas por fracciones políticas distintas o, peor, adversarias. También influye en este aspecto las relaciones que el órgano ejecutivo, sea intendente, alcalde, prefecto o como se denomine, mantiene con la institución deliberativa o de consejo local. Pero tampoco se puede negar que en ciertas circunstancias, las lealtades políticas comunes actúan como una influencia cohesiva.

Desde otra perspectiva, también la fragmentación de tipo funcional como la de carácter geográfico de una ciudad puede constituirse en una limitante importante para la implementación de políticas de protección medioambiental. Por ejemplo, el caso de la contaminación atmosférica al igual que el plano internacional, en las instancias locales, tampoco respeta las fronteras o jurisdicciones. En el caso de las ciudades grandes como Ciudad de México o Santiago de Chile, la mejora y protección del medioambiente depende de una cooperación amplia entre distintos niveles de gobierno y jurisdicciones, basada en modalidad intersectorial (como el caso chileno) o centrada en un organismo autónomo que centraliza toda la gestión. Generalmente se genera un margen de maniobra por parte del gobierno o gobiernos locales bastante restringido ante la capacidad limitada de estos organismos (especialmente el transectorial o intersectorial) para lograr que todas las instancias que de él dependen muestren un nivel de acatamiento eficiente a la protección del ambiente, independientemente de sus propias normativas institucionales.

También dentro de las relaciones de factibilidades anteriormente señaladas pero en vinculación con la material-financiera, se debe señalar que en contextos urbanos de alto nivel de desempleo o de sindicatos muy influyentes (como generalmente sucede con los gremios del transporte público de pasajeros), o ambas cosas, que mostrarían alta inestabilidad política, los gobiernos municipales muestran tendencia a tener exceso de personal con lo cual condicionarían la eficiencia en la gestión que desempeñan. Asimismo, el ofrecimiento de empleo (práctica extremadamente común en otras épocas de Estado de bienestar) se convierte en un factor de apoyo político. Más allá de ser es hoy día una fuente de apoyo no legitimada ni eficiente políticamente, se reconoce que es posible obtener mejores niveles de eficiencia en los períodos en que la comunidad empresarial local interviene decididamente en la política local y urbana con el objetivo de mejorar la trama física y económica de la ciudad. En este sentido, la coalición entre dirigentes comerciales y municipales, por ejemplo a partir de las mencionadas fusiones público-privados o de otra modalidad se han convertido en una característica permanente para el estilo de gestión urbana de algunas ciudades latinoamericanas como es el caso de Hermosillo, México.

No podemos dejar de señalar un problema y desafío a la vez que atañe precisamente a las comunidades y a los gobiernos de municipios de extensión pequeña y a aquellos que se encuentran con grandes vinculaciones con un municipio de mayor envergadura o específicamente con una ciudad cabecera o metropolitana como sucede en países como los latinoamericanos. Este suceso afecta especialmente a la factibilidad institucional local y también a la base del conocimiento y cultura local en cuanto atañe al reclutamiento y a la circulación de los profesionales destacados con nivel universitario que cuentan con actitudes y aptitudes para la gestión urbana de forma directa o indirecta a través de asesorías municipales. Más allá de la conocida “huida” de los profesionales de ciudades pequeñas a los grandes centros urbanos o metropolitanos cabeceros, pocos generalmente en nuestros países, se acepta la idea de que en países con un sistema político centralizado, una de las peores conductas es la de la reubicación de los mejores recursos humanos en el centro o la capital del país. De esta forma, las ciudades periféricas pierden calidad en el liderazgo político, en las instituciones referentes del desarrollo urbano y local y, por ende, en los sitios de decisión urbana dentro del gobierno municipal. Si a ello añadimos el continuo fortalecimiento de las relaciones entre ciudades ya no sólo dentro de los países sino a nivel regional e internacional (por ejemplo a través de redes de ciudades como las “Mercociudades” en el Cono Sur), esta reubicación de recursos humanos cualificados podría profundizarse aún más en detrimento de la eficiencia y legitimidad de la gestión urbana en ciudades más pequeñas.

Recuadro 1

ALGUNOS DESAFÍOS ACTUALES A LA GESTIÓN URBANA

- Proporcionar servicios básicos y gestionar el desarrollo en las zonas urbanas que incluyan asentamientos periféricos cuando no están dentro de una sola jurisdicción.
- Conseguir y mantener personal calificado y capacitado de manera permanente, para las diversas tareas de la gestión urbana en municipios pequeños.
- Lograr mejores niveles de calidad en la administración de los servicios urbanos básicos que se prestan desde el gobierno local.
- Lograr actualización permanente y cobro de las tarifas de la ciudad tratando de prescindir de la presencia (e intervención) político-sectorial de los dirigentes políticos tanto oficialistas como opositores en dichas tareas.
- Más allá de la perspectiva política o ideológica que presente el ejecutivo municipal como el Consejo Asesor o el Consejo Deliberante, es un desafío actual la concreción de políticas de mitigación de la pobreza urbana en colaboración con el tercer sector de la sociedad.
- Lograr implementar una gestión urbana-medioambiental integral que tenga alcances normativos, institucionales, de monitoreo, informativos y formativos a nivel de cultura ciudadana, especialmente en ciudades con localización particular, como puede ser Santiago de Chile o Ciudad de México, acompañada de una correcta campaña de información e involucramiento ciudadano en las temáticas medioambientales.

Fuente: Elaborado por los autores.

Recuadro 2

ALGUNOS RIESGOS PARA LA GESTIÓN URBANA

- Implementar planes, programas, proyectos o estrategias en un contexto donde las políticas urbanas están delineadas por una lógica y cultura administrativa que no se identifica con valores tales como la eficiencia, la responsabilidad pública, la laboriosidad ni con la denominada “cultura de la entrega”, con la consideración del medioambiente, y con la visión compartida del riesgo político-social junto al empresariado privado local.
- La existencia de un poder ejecutivo demasiado fuerte en sistemas políticos locales con señales de inmadurez institucional, podría (de)generar en nuevas formas de “caciquismos” o “nepotismo”, aspectos demasiado nocivos en nuestros países latinoamericanos. Asimismo podría generar dificultad la falta de una visión o proyecto de ciudad compartido y comprendido, y si es posible aceptado para lograr mejores niveles de legitimidad.
- En las ciudades que presenten fragmentación (tanto de tipo funcional como de carácter geográfico), la rivalidad política puede convertirse en un obstáculo grave, por ejemplo, para la concreción de fusiones de municipalidades, como para la ampliación de las fronteras de distintas áreas. También la fragmentación podría obstaculizar la implementación de políticas de protección medioambientales.
- En contextos urbanos de alto nivel de desempleo o de sindicatos muy influyentes, o con alta inestabilidad política, los gobiernos municipales se confrontan con instituciones que presentan tendencia al exceso de personal, con lo cual condicionarían la eficiencia en la gestión que desempeñan.

Fuente: Elaborado por los autores.

D. Algunas reflexiones finales

Quizá si pudiésemos sintetizar las cualidades óptimas de toda gestión urbana ideal, más allá de los límites de las ciudades de Latinoamérica, podríamos coincidir en que debería ser socialmente aceptable, técnicamente posible, económicamente eficiente, medioambientalmente sustentable y políticamente viable.

Podría ser conveniente en este sentido, recordar la definición de Matus (1987) cuando señalaba la existencia de “...un proceso de optimización o sustentabilidad de todos los recursos disponibles con el objeto de producir los bienes y servicios esenciales para los muchos sectores sociales que se encuentran con necesidades elementales insatisfechas...se trata de un proceso social, que se vincula con la representación de intereses sociales, con el ejercicio del poder social y del institucional gubernamental...”. Sin embargo, lo que planteaba en esa época, lo aplicaba al concepto y a la realidad de la planificación antes que a la gestión.

Por otro lado reconocemos que el logro de una gestión urbana con las características antes señaladas es —sino prácticamente imposible— bastante difícil de conseguir por al menos dos elementos: el primero, por las características y perspectivas actuales de la misma y sus implicancias y, el segundo, por los riesgos y desafíos que el contexto urbano y ciudadano le presenta. Si en el capítulo I de este artículo planteamos y fundamentamos la gestión urbana como ese conjunto de dinámicas con un carácter eminentemente sociopolítico que intenta asignar coherencia, racionalidad, creatividad y conducción a las distintas medidas de políticas públicas que tienen como escenario objetivo inmediato, el nivel territorial local, más específicamente la ciudad, podremos advertir que la misma implica un espectro de elementos y factores que van más allá del objetivo de producir los bienes y servicios esenciales y de vincular distintos intereses sociales, con el ejercicio del poder social y del institucional gubernamental. A su vez, esa nueva perspectiva de gestión urbana local descrita en el primer capítulo, comprende un conjunto de nuevos elementos y otros no tan nuevos pero con una redefinición teórica y práctica. Estos elementos van desde la redefinición de los objetivos y herramientas en la gestión urbana, pasando por las estrategias de comunicación y marketing urbano, la formación y compromiso de los recursos humanos en el proceso de gestión, la incorporación de tecnologías de la información, la consideración de buenas prácticas urbano-regionales junto con la participación ciudadana y el rol detentador de las obras y los proyectos económicos urbanos. Todas ellas pretenden lograr el objetivo doble de legitimidad y eficiencia en las políticas urbanas a la vez que esperan hacer surgir una simbiosis coherente de “cooperación más competencia” de los distintos actores e instituciones gubernamentales y ciudadanas, que dé lugar a una suerte de “competencia”, parafraseando a Boisier (2000).

Entendemos que tal ecuación posibilitaría grados más altos de eficiencia y de legitimidad ciudadana e institucional a la vez que podríamos llegar a ciertos niveles de la pretendida “gestión urbana ideal”. También quizás podríamos pasar de la teoría a la práctica de la gestión urbana lo sostenido por Albrechts y Swyngedouw (1989) respecto al logro de una “...política y una gestión viable y eficiente centrada en la relación mutuamente beneficiosa entre desarrollos estructurales de arriba hacia abajo denominadas también ‘*top-down*’ y el carácter único de estrategias locales de abajo hacia arriba o ‘*bottom-up*’”. Esta perspectiva, consideramos es más amplia y conciliadora que aquellas que sostienen la preeminencia de una de las dos fases, especialmente de las centradas en estrategias de abajo hacia arriba. Si a ello le agregamos la actual necesidad de las ciudades no sólo latinoamericanas, de generar atracción basada especialmente en el crecimiento de los factores endógenos, la ciudad asistiría a un cambio importante que trae consecuencias directas en la forma de emprender la gestión y las políticas públicas urbanas.

Sin embargo, como antes lo señalábamos no sigue siendo muy simple ni llano el camino. Porque si bien la gestión de las ciudades actualmente tiene las características que se mencionaban,

éstas también se pueden ver catalizadas u obstaculizadas por algunos de los factores o circunstancias presentadas en el capítulo II. Circunstancias tales como el impacto del contexto de la economía nacional, los distintos mecanismos de acceso a créditos, el financiamiento urbano, el nivel de cultura urbana o ciudadana, la existencia y relevancia por la investigación y el desarrollo de los denominados “*thinks-tanks*” o “usinas de pensamiento”, los valores e incentivos que comparten las estructuras de gobierno, la misma estructura gubernamental con su personal, los dirigentes políticos y su dinámica de partidos y legislativa, las prerrogativas normativas locales, los procesos de desconcentración y/o descentralización político administrativa, el impacto del gremialismo dentro de la estructura gubernamental y sobre las políticas, la continuidad o discontinuidad política son algunos de los elementos que pueden colaborar positiva o negativamente para con la legitimidad y eficiencia de la gestión urbana.

Planteados así algunos elementos de los últimos adelantos por la cual atraviesa la gestión urbana en América Latina conjuntamente con los posibilitadores y condicionadores del contexto en el cual se desenvuelve —y a modo de reflexión final— entendemos que, quizás sea tiempo también de preveer algunos conceptos y líneas teóricas que las ciencias sociales han estado planteando desde algunos años. Se podría intentar extrapolar algunos de sus planteamientos a la categoría urbana, más específicamente a la de la gestión urbana que es la materia de nuestro interés. En este sentido, si partimos de diferenciar las nociones e implicancias prácticas que implica la gobernabilidad de los conceptos de *governance* o *good governance*, podremos advertir que estas últimas se han ido imponiendo paulatinamente y ganando espacio dentro de los debates que refieren a sociedad, poder y políticas públicas señalándose, a priori, que se trataría de esos “...procesos de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones, para lograr objetivos propios, discutidos y definidos colectivamente en ámbitos fragmentados e inciertos...” (Le Gales, 1997, p. 38 citado por de Mattos, 2002) o como aquel conjunto de ideas y acciones concretas que “...incluyen el ejercicio de la democracia participativa y la eficiencia de la actividad gubernamental con vistas a lograr la estabilidad y legitimidad del régimen político” (Schteingart y Duhau, 1996). Entendemos que elementos tales como: procesos; actores; grupos sociales; instituciones; objetivos propios; democracia participativa; eficiencia, o legitimidad podrían ser fácilmente extrapolados al ámbito urbano y ciudadano. Es así como se comienza a vincular la *governance* con la gestión local, a pesar de que en algunos análisis se puede caer en la idea de asimilar la *governance* con la de gobernabilidad, aspecto clave en su distinción al cual ya hemos aludido.

Las distintas perspectivas y los nuevos desafíos (e interrogantes) que están surgiendo en torno a la teoría de la *governance* en general (Mayntz, 2000) como también a los análisis de la misma en el ámbito urbano (Mayer, 1995; McCarney, 1996; McCarney y otros, 1995) entre otros expertos, podrían quizás, permitirnos describir, analizar e intentar explicar críticamente los nuevos desafíos a los cuales enfrenta la gestión urbana en América Latina en la actualidad. Esta inquietud se sustenta, entre otras convicciones, en la idea que “...la gestión debe ser promovida en el ámbito que se desea hacer crecer. Ello hace que las ciudades y las colectividades locales aparezcan hoy día como el campo natural para el ejercicio de la *governance*...” (de Mattos, 2002).

Reconocemos, en base a los argumentos anteriormente planteados en capítulos precedentes, que la gestión urbana también debe ser dotada de un conjunto de elementos (como ideas, líderes, *thinks-tanks*, recursos financieros, normativos flexibles y estratégicos, entre otros) que le permitan al gobierno local generar e implementar proyectos, programas y políticas al mediano y al largo plazo en base a un objetivo general de ciudad reconocido y legitimado por la ciudadanía. Sin embargo, como contrapartida de esta co-gestión basada en acciones de arriba hacia abajo y viceversa, la ciudadanía misma debe ser objeto de procesos de información, capacitación y formación sobre las políticas urbanas que en la ciudad se ejecutan, para así poder ejercer sus derechos y enfrentar sus obligaciones dentro de la gestión asociada. A la vez tampoco se debe ignorar que tales recomendaciones para la gestión de ciudades, además de las limitaciones y riesgos ya mencionados en capítulos anteriores, se enfrenta a una serie de obstáculos y limitaciones

inherentes y estructurales que trae consigo el sistema político-institucional latinoamericano (Schteingart y Duhau, 1996) que conspiran con los intentos de buenas prácticas para elevar los niveles de legitimidad y eficiencia en la gestión urbana.

Seguramente, cambios en los valores, los objetivos (al mediano y al largo plazo), y los medios, son los que permitirán modificar la voluntad política y ciudadana respecto a los asuntos de la ciudad. Y si bien se podrá argumentar que EL problema de la gestión de la ciudad en América Latina radica en la escasez de recursos económicos como problema propio de los países en vías de desarrollo, quizá sean las voluntades antes aludidas, las que actúen como catalizadores para reactivar (e ilusionarse) con una nueva cultura del trabajo sustancialmente distinta y superadora de la que se construyó en la época del Estado benefactor. Damos por supuesto que la ausencia de voluntades gubernamentales y ciudadanas firmes sobre un objetivo de ciudad establecido y consensuado, se encuentra por encima de un mayor o menor acceso a recursos financieros y crediticios. En relación a este aspecto, Ascher (1994) precisa que en investigaciones acerca del modo en el que los tomadores de decisión locales representan el futuro de sus ciudades, se percibe que muchos de ellos no poseen proyecto o idea alguna dentro de los próximos quince o veinte años como también que las grandes ideas sobre el futuro que algunos tienen, no tienen localización precisa ni forma definida. Esto determina que muchas ciudades adopten actitudes como las siguientes: algunas quedan totalmente dominadas por los acontecimientos económicos; otras, al contrario, tienden a generar evoluciones propias locales gracias al dinamismo económico y sus condiciones o capitales endógenos; y, otras, simplemente se dejan llevar por el curso de los acontecimientos (Ascher, 1994). Se observa por lo tanto una falta de claridad y estabilidad en la determinación de un objetivo de ciudad elemental acompañado de las mencionadas voluntades. Como dice el dicho “...ningún camino es bueno para el que no conoce su destino...”.

Por todo lo expuesto, se comprende que estos desafíos a la gestión de ciudades latinoamericanas implican necesariamente un cambio o reinvención tanto en la manera de gobernar como en la forma de ser gobernados. En síntesis, refiere a un cambio de conductas precisas tanto en la autoridad como en los ciudadanos que supone por ende, una nueva forma de racionalizar de manera integral, legítima y eficiente, la oferta y la demanda de bienes y servicios que comprende la gestión urbana en la actualidad.

Bibliografía

- Ábalos, José (1984), “Orientaciones básicas en torno al tema de la descentralización y algunas experiencias relevantes para Chile”, *Materiales de Discusión*, CED, N° 94, Santiago de Chile.
- Albrechts, L. (1991), “Changing Roles and Positions of Planners”, en *Urban Studies*, Vol. 25, N° 1.
- Albrechts L. y E. Swyngedouw (1989), “The Challenges For Regional Policy Under a Flexible Regime of Accumulation”, en L. Albrechts, F. Moulaert, P. Roberts, E. Swyngedouw: “Regional Policy at the Crossroads”, Jessica Kingsley, Londres.
- Arocena, José (1987), “Los paradigmas del desarrollo y lo local” en *Cuadernos de CLAEH*, N° 41, Año 12, 1987/1, Montevideo, julio.
- Arriagada Luco, Camilo y Daniela Simioni (2001), “Dinámica de valorización del suelo en el área metropolitana del Gran Santiago y desafíos del financiamiento urbano” en Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 44, CEPAL, Santiago de Chile.
- Ascher, Francois (1994), “Projeto público e realizacoes privadas: o planejamento das cidades refloresce”, en *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Ano VIII, N° 1, Rio de Janeiro, Brasil.
- Barragán, Raúl (1997), “Gobierno y Desarrollo Local en Santa Fé de Bogotá” en “Planeamiento y Gestión Urbana Estratégica en América Latina” UNCRD *Proceedings Series* N° 19, Santiago de Chile.
- Biro, Andras (1981), “The local space: a privileged instance of development” en *Development Dialogue*, N° 1, Upsala.
- Boisier, Sergio (2002), “2001: Odisea del desarrollo territorial en América Latina”, Seminario “Descentralización de sectores sociales: Nudos críticos y alternativas”, Lima, Perú.
- ____ (2000), “El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico”, ILPES/CEPAL, Santiago.
- Borja, Jordi (1975), *Movimientos Sociales Urbanos*, SIAP-Colección Planteos, Buenos Aires.

- Borja, Jordi y Manuel Castells (1997), “Local y Global: La gestión de las ciudades en la era de la información”, UNCHS, Taurus, Madrid.
- Bresciani, Luis Eduardo (2003), “La gestión urbana en Chile”, exposición en el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT) de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), Santiago de Chile.
- Campero, Guillermo (1987), *Entre la sobrevivencia y la acción política. Las organizaciones de pobladores de Santiago*, Estudios ILET, Santiago.
- Castells, Manuel (1989), “The Information Age: Economy, Society and Culture”, Vol. I. *The Rise of the Network Society*, Blackwell Publisher, Oxford.
- ___ (1986) “La ciudad y las masas”. *Sociología de los Movimientos Sociales Urbanos*, Alianza Editorial Textos, Madrid.
- ___ (1982), “Hipótesis para la gestión de las nuevas relaciones históricas entre economía, sociedad y territorio, sección 2” CEUMT, *La Revista Municipal*, Editó Catalunya, N° 56, noviembre.
- CEPAL (2002), “Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible”, *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* N° 48, Santiago de Chile.
- ___ (2000), “Nuevas experiencias de concertación público-privado: Las corporaciones para el desarrollo local. Estudios de casos en las Comunas de Santiago y Huechuraba. Área Metropolitana de Santiago de Chile”, Proyecto GUDS, Estrategias e Instrumentos de Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, División Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile.
- ___ (1986), *Crisis Económica y Políticas de Ajuste, Estabilización y Crecimiento*, México, Vigésimo primer período de Sesiones de CEPAL, abril.
- ___ (1983), *La planificación municipal de los Asentamiento Humanos*, Cali, agosto.
- Cháves, Norberto (2000), “La gestión de la imagen de la ciudad”, en “Ciudad Futura II. Nuevos modos de pensar, planificar y gestionar ciudades. Plan Estratégico Rosario”, Rosario, Argentina.
- Clichevsky, Nora (2000), “Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación”, *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* N° 28, CEPAL, Santiago de Chile.
- Contreras, Eduardo (1984), *Planificación Comunitaria. Un semimanual de introducción a la planificación comunitaria*, CIESPAL, Quito.
- Coraggio, José Luis (2000), “Atreverse con la economía desde el Gobierno Local: la promoción de una economía del trabajo”, en “Ciudad Futura II. Nuevos modos de pensar, planificar y gestionar ciudades. Plan Estratégico Rosario”, Rosario, Argentina.
- Davey, Kenneth J. (1993), “Elementos de la gestión urbana”, PNUD/HABITAT/Banco Mundial, Programa de Gestión Urbana, Washington.
- de Mattos, Carlos (2002), “De la Planificación a la *Governance*: Implicancias para la gestión urbano-regional”, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Preliminar.
- ___ (1987), “Mito y realidad de la planificación regional y urbana en los países capitalistas latinoamericanos”, Seminario-Taller sobre la Investigación Urbana en América Latina, Quito, septiembre.
- De Soto, Hernando (1986), *El otro sendero*, Lima (varias ediciones).
- Etulain, Juan Carlos (2002), “Innovaciones en la gestión urbanística de ciudades centrales”, IDEHAB - FAU/UNLP, La Plata, Argentina (borrador).
- Finot, Iván (2002), “Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía”, *Revista de la CEPAL* N° 78, Santiago de Chile.
- Flisfisch, Angel (1982), “Notas acerca de la idea del reforzamiento de la sociedad civil” en *Crítica y Utopía*, N° 6 CLACSO, Buenos Aires.
- Galilea, Sergio (1984), *Planificación de los Asentamientos Humanos en América Latina y el Caribe: Teorías y Metodologías*, UNCHS-HABITAT, Nairobi.
- Galilea, Sergio y otros (1987a), “La economía real del Área Metropolitana de Santiago (avanzando más allá de la dicotomía formal/informal)”, Universidad de las Naciones Unidas, Santiago (mimeo, versión preliminar).
- ___ (1987b), “Análisis de programas integrados de empleos, en base a mejoras de vivienda y hábitat popular urbano en sectores marginalizados del AMS”, CNUALL, Santiago, mayo (mimeo, versión preliminar).
- Ghirardi, Horacio (2000), “Descentralización y participación ciudadana, ejes de una gestión moderna y solidaria”, en *Ciudad Futura II. Nuevos modos de pensar, planificar y gestionar ciudades. Plan Estratégico Rosario*, Rosario, Argentina.
- Giner de los Ríos, Francisco (1987), “Everyday structures and the working of the real economy; going beyond the formal/informal dichotomy. The case of México City”, Universidad de las Naciones Unidas, México (mimeo, versión preliminar).

- Goldsmith, Stephen (2001), "Presupuesto por resultados. ¿Puede ser el Estado eficiente a la hora de gastar sus recursos?", conferencia en el Seminario "Las ciudades ante los nuevos desafíos del siglo XXI", Municipalidad de Córdoba y Manhattan Institute, Córdoba, Argentina.
- González, Raúl y Blas Tomic (1983), Municipio y Estado: dimensiones de una relación clave (la reforma al Gobierno y Administración Interiores en Chile). PREALCOIT, Santiago, julio 1983.
- Gross, Patricio y otros (1987), Metropolización en América Latina y el Caribe: Calidad de Vida y Pobreza Urbana, CEPAL, Santiago de Chile, junio.
- Grupo de Tecnología Apropiable (1984), Como hacerlo bien. *Manual de Gestión de Proyectos de Organizaciones privadas de desarrollo*, Panamá, febrero.
- Guimaráes, Roberto P. (2001), "Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación", en *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* N°39, CEPAL, Santiago de Chile.
- Helmsing A.H.J., Bert (2001), "Partnerships, Meso-institutions and Learning. New local and regional economic development initiatives in Latin America", Institute of Social Studies, The Hague, The Netherlands.
- Kaztman, Rubén (2003), "La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana", *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* N°59, CEPAL, Santiago de Chile.
- Mayer, M. (1995), "Urban Governance in the Post-Fordist City" en P. Healey y otros "Managing Cities: the New Urban Context", Wiley, Chichester.
- McCarney, P. (1996) (ed.), "Considerations on the Notion of Governance - New Directions for Cities in the Developing World", "Cities and Governance: New Directions in Latin America, Asia and Africa", University of Toronto, Canadá.
- McCarney, P. y otros (1995), "Towards an Understanding of Governance: the Emergence of an Idea and its Implications for Urban Research in Developing Countries", en R. Stren (ed.), "Perspectives on the City; Urban Research in the Developing World", Vol. 4, University of Toronto, Canadá.
- Magnusson, Warren (1996), "The Search for Political Space. Globalization, Social Movements and the Urban Political Experience", University of Toronto Press, Canadá.
- Matus, Carlos (1987), Adiós Señor Presidente. Planificación, Antiplanificación y Gobierno. *Pomare/Ensayos*, Caracas.
- Max-Neff, Manfred y otros (1986), Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro. CEPALUR-Fundación Dag. Hammarskjold, Development Dialogue, Uppsala.
- Mayntz, Renate (2000), "Nuevos desafíos de la teoría de la governance", en *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 7, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España.
- MIDEPLAN-SERPLAC (Ministerio de Planificación-Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Cooperación) de la Región de Coquimbo (Chile) (2000) "La experiencia chilena en desarrollo prospectivo regional", Santiago de Chile.
- Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, Comité sur le civisme (2000), "Tribute to Good Citizenship", Québec, Canadá.
- Montes Lira, Pedro Felipe (2001), "El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe", en *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* N° 45, CEPAL, Santiago de Chile.
- Morales, Eduardo (1986), "Descentralización del Estado y realidad comunal: problemas y perspectivas", *Material de Discusión* N° 87, FLACSO, Santiago de Chile, agosto.
- Morehouse, Ward (1983), "La fermentación de la Acción de Base Popular" en *Revista Desarrollo*, de la Sociedad Internacional para el Desarrollo, Madrid.
- Municipalidad de Córdoba (1999), "Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba: Una nueva forma de gestionar la ciudad", Córdoba, Argentina.
- Palma Carvajal, Eduardo (1995), "Descentralización y Democracia: el nuevo municipio latinoamericano", *Revista de la CEPAL* N° 55, Santiago de Chile.
- Peñalosa, Enrique (2003), "Ciudad e Igualdad", exposición en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), Santiago de Chile.
- Pírez, Pedro, (2000) "Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos", *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* N° 26, CEPAL, Santiago de Chile.
- Pólese, Mario (1998), "Economía urbana y regional: introducción a la relación entre territorio y desarrollo", *Libro Universitario Regional*, Cartago, Costa Rica.
- Prieto, Daniel (1984), El Autodiagnóstico Comunitario, CIESPAL, Quito.
- PUC-SEREX (Pontificia Universidad Católica de Chile, Dirección de Servicios Externos) (2000), "Modelos de gestión para proyectos urbanos: Estudios de Casos", Santiago de Chile.

- Razeto, Luis (1983), Las organizaciones económicas populares, Programa de Economía del Trabajo (PET), Santiago de Chile.
- Resse, Eduardo (2001), "Gestión urbana: plan de descentralización del municipio de Quilmes, Buenos Aires, Argentina", *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* N° 33, CEPAL, Santiago de Chile.
- Rodríguez, Alfredo y Enrique Oviedo (2001), "Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas", *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* N° 34, CEPAL, Santiago de Chile.
- Salcedo Ponce, Julio (1985), *Discutimos nuestros problemas, buscamos sus soluciones y organizamos nuestro trabajo*, UNICEF, Oficina de Área Bolivia, Paraguay, Perú, Lima.
- Schteingart, Martha y Emilio Duhau (1996), "Governance and local management in Latin America: the cases of México and Colombia", Patricia McCarney (Ed.), "Cities and Governance, New Directions in Latin America, Asia and Africa", University of Toronto, Canadá.
- Schweinheim, Guillermo (2000), "Innovación, adaptación y modernización en administración, gestión y políticas públicas", en *Ciudad Futura II. Nuevos modos de pensar, planificar y gestionar ciudades. Plan Estratégico Rosario*, Rosario, Argentina.
- Tomic, Blas (1986), "Participación popular y desarrollo en la base" en *Buscando la Equidad, Planificación para la satisfacción de las necesidades básicas*, PREALC, Santiago (pp. 103 a 115).
- Vainer, Carlos (2000), "Pátria, empresa e mercadoría. Notas sobre a estratégia do planejamento urbano estratégico". En Otilia Arantes, Carlos Vainer y Erminia Maricato. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*, Petrópolis. RJ, Brasil.
- Velásquez, Luz Stella (2001), "Indicadores de gestión urbana. Los observatorios urbanos - territoriales para el desarrollo sostenible. Manizales, Colombia", *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* N° 30, CEPAL, Santiago de Chile.
- Ville de Montréal, (2000), "Tuned in to the community: Neighborhood Councils", Montréal, Canada.
- World Bank (1998), "World Development Congress & The World Bank".



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

medio ambiente y desarrollo

Números publicados

1. Las reformas del sector energético en América Latina y el Caribe (LC/L.1020), abril de 1997. E-mail: fsanchez@eclac.cl, haltomonte@eclac.cl
2. Private participation in the provision of water services. Alternative means for private participation in the provision of water services (LC/L.1024), mayo de 1997. E-mail: ajoravlev@eclac.cl
3. Management procedures for sustainable development (applicable to municipalities, micro region and river basins) (LC/L.1053), agosto de 1997. E-mail: adourojeanni@eclac.cl, rsalgado@eclac.cl
4. El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre pesca en alta mar: una perspectiva regional a dos años de su firma (LC/L.1069), septiembre de 1997. E-mail: rsalgado@eclac.cl
5. Litigios pesqueros en América Latina (LC/L.1094), febrero de 1998. E-mail: rsalgado@eclac.cl
6. Prices, property and markets in water allocation (LC/L.1097), febrero de 1998. E-mail: tleee@eclac.cl, ajouralev@eclac.cl
Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua (LC/L.1097), octubre de 1998. E-mail: tleee@eclac.cl, ajouralev@eclac.cl
7. Sustainable development of human settlements: Achievements and challenges in housing and urban policy in Latin America and the Caribbean (LC/L.1106), March 1998. E-mail: dsimioni@eclac.cl www
Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: Logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe (LC/L.1106), octubre de 1998. dsimioni@eclac.cl www
8. Hacia un cambio de los patrones de producción: Segunda Reunión Regional para la Aplicación del Convenio de Basilea en América Latina y el Caribe (LC/L.1116 y LC/L.1116 Add/1) vols. I y II, en edición. E-mail: cartigas@eclac.cl, rsalgados@eclac.cl
9. La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1121), abril de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl www
10. Guía para la formulación de los marcos regulatorios, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1142), agosto de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl www
11. Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1148), octubre de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl www
12. Las reformas energéticas y el uso eficiente de la energía en el Perú, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1159), noviembre de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl www
13. Financiamiento y regulación de las fuentes de energía nuevas y renovables: el caso de la geotermia (LC/L.1162) diciembre de 1998. E-mail: mcoviello@eclac.cl www
14. Las debilidades del marco regulatorio eléctrico en materia de los derechos del consumidor. Identificación de problemas y recomendaciones de política, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1164), enero de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl www
15. Primer Diálogo Europa-América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1187), marzo de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl www
16. Lineamientos para la regulación del uso eficiente de la energía en Argentina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1189), marzo de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl www
17. Marco legal e institucional para promover el uso eficiente de la energía en Venezuela, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1202), abril de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl www
18. Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, José Antonio Ocampo (LC/L.1260-P), N° de venta: S.99.II.G.37 (US\$ 10.00), septiembre de 1999. E-mail: jocampo@eclac.cl www

19. Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995, Marianne Schaper (LC/L.1241/Rev.1-P), N° de venta: S.99.II.G.44 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
20. Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990, Guillermo Acuña (LC/L.1311-P), N° de venta: S.99.II.G.26 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: gacuna@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
21. Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), N° de venta: S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
Urban consensus. Contributions from the Latin America and the Caribbean Regional Plan of Action on Human Settlements, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), Sales N°: E.00.II.G.38 (US\$ 10.00), June 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
22. Contaminación industrial en los países latinoamericanos pre y post reformas económicas, Claudia Schatan (LC/L.1331-P), N° de venta: S.00.II.G.46 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
23. Trade liberation and industrial pollution in Brazil, Claudio Ferraz and Carlos E.F. Young (LC/L.1332-P), Sales N°: E.00.II.G.47 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
24. Reformas estructurales y composición de las emisiones contaminantes industriales. Resultados para México, Fidel Aroche Reyes (LC/L.1333-P), N° de venta: S.00.II.G.42 (US\$ 10.00), mayo de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
25. El impacto del programa de estabilización y las reformas estructurales sobre el desempeño ambiental de la minería de cobre en el Perú: 1990-1997, Alberto Pascó-Font (LC/L.1334-P), N° de venta: S.00.II.G.43, (US\$ 10.00), mayo de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
26. Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos, Pedro Pérez (LC/L.1320-P), N° de venta: S.00.II.G.95, (US\$ 10.00), septiembre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
27. Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano, Camilo Arraigada (LC/L.1429-P), N° de venta: S.00.II.G.107, (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
28. Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación, Nora Clichevsky (LC/L.1430-P), N° de venta: S.99.II.G.109 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
29. Lugares o flujos centrales: los centros históricos urbanos, Fernando Carrión (LC/L.1465-P), N° de venta: S.01.II.G.6 (US\$ 10.00), diciembre de 2000. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
30. Indicadores de gestión urbana. Los observatorios urbano-territoriales para el desarrollo sostenible. Manizales, Colombia, Luz Stella Velásquez (LC/L.1483-P), N° de venta: S.01.II.G.24 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
31. Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes, Jean Acquatella (LC/L.1488-P), N° de venta: S.01.II.G.28, (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
32. Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana. El caso de la ciudad de Santiago, Cecilia Dooner, Constanza Parra y Cecilia Montero (LC/L.1532-P), N° de venta: S.01.II.G.77 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
33. Gestión urbana: plan de descentralización del municipio de Quilmes, Buenos Aires, Argentina, Eduardo Reese (LC/L.1533-P), N° de venta: S.01.II.G.78 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
34. Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas, Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo (LC/L.1534-P), N° de venta: S.01.II.G.79 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
35. Gestión urbana: recuperación del centro de San Salvador, El Salvador. Proyecto Calle Arce, Jaime Barba y Alma Córdoba (LC/L.1537-P), N° de venta: S.01.II.G.81 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
36. Consciência dos cidadãos o poluição atmosférica na região metropolitana de São Paulo - RMSP, Pedro Roberto Jacobi y Laura Valente de Macedo (LC/L.1543-P), N° de venta: S.01.II.G.84, (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
37. Environmental values, valuation methods, and natural damage assessment, Cesare Dosi (LC/L.1552-P), Sales N°: E.01.II.G.93 (US\$ 10.00), June 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
38. Fundamentos económicos de mecanismos de flexibilidad para la reducción internacional de emisiones en el marco de la Convención de cambio Climático (UNFCCC), Jean Acquatella (LC/L.1556-P), N° de venta: S.01.II.G.101 (US\$ 10.00), julio de 2001. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
39. Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación, Roberto Guimarães (LC/L.1562-P), N° de venta: S.01.II.G.108 (US\$ 10.00), julio de 2001. E-mail: rguimaraes@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
40. La gestión local, su administración, desafíos y opciones para el fortalecimiento productivo municipal en Caranavi, Departamento de La Paz, Bolivia, Jorge Salinas (LC/L.1577-P), N° de venta: S.01.II.G.119 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: jsalinas@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)

41. Evaluación ambiental de los acuerdos comerciales: un análisis necesario, Carlos de Miguel y Georgina Núñez (LC/L.1580-P), N° de venta: S.01.II.G.123 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: cdemiguel@eclac.cl y gnunez@eclac.cl [www](#)
42. Nuevas experiencias de concentración público-privada: las corporaciones para el desarrollo local, Constanza Parra y Cecilia Dooner (LC/L.1581-P), N° de venta: S.01.II.G.124 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
43. Organismos genéticamente modificados: su impacto socioeconómico en la agricultura de los países de la Comunidad Andina, Mercosur y Chile, Marianne Schaper y Soledad Parada (LC/L.1638-P), N° de venta: S.01.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
44. Dinámica de valorización del suelo en el área metropolitana del Gran Santiago y desafíos del financiamiento urbano, Camilo Arraigada Luco y Daniela Simioni (LC/L.1646-P), N° de venta: S.01.II.G.185 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
45. El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe, Pedro Felipe Montes Lira (LC/L.1647-P), N° de venta: S.01.II.G.186 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
46. Evolución del comercio y de las inversiones extranjeras e industrias ambientalmente sensibles: Comunidad Andina, Mercosur y Chile (1990-1999), Marianne Schaper y Valerie Onffroy de Vèréz (LC/L.1676-P), N° de venta: S.01.II.G.212 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
47. Aplicación del principio contaminador-pagador en América Latina. Evaluación de la efectividad ambiental y eficiencia económica de la tasa por contaminación hídrica en el sector industrial colombiano, Luis Fernando Castro, Juan Carlos Caicedo, Andrea Jaramillo y Liana Morera (LC/L.1691-P), N° de venta: S.02.II.G.15 (US\$ 10.00), febrero de 2002. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
48. Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible, (varios autores) (LC/L.1692-P), N° de venta: S.02.II.G.32 (US\$ 10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
49. Pobreza y políticas urbano-ambientales en Argentina, Nora Clichevsky (LC/L.1720-P), N° de venta: S.02.II.G.31 (US\$ 10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
50. Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales, Jorge Enrique Vargas (LC/L.1723-P), N° de venta: S.02.II.G.34 (US\$ 10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
51. Uso de instrumentos económicos para la gestión ambiental en Costa Rica, Jeffrey Orozco B. y Keynor Ruiz M. (LC/L.1735-P), N° de venta: S.02.II.G.45 (US\$ 10.00), junio de 2002. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
52. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Argentina, Daniel Chudnovsky y Andrés López (LC/L.1758-P), N° de venta: S.02.II.G.70 (US\$ 10.00), octubre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
53. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Costa Rica, Gerardo Barrantes (LC/L.1760-P), N° de venta: S.02.II.G.74 (US\$ 10.00), octubre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
54. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Colombia, Francisco Alberto Galán y Francisco Javier Canal (LC/L.1788-P) N° de venta: S.02.II.G.102 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
55. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en México, Gustavo Merino y Ramiro Tovar (LC/L.1809-P), N° de venta: S.02.II.G.102 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
56. Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Trinidad and Tobago, Desmond Dougall and Wayne Huggins (LC/L.1795-P), Sales N°: E.02.II.G.107 (US\$ 10.00), November, 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
57. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Chile, Francisco Brzovic (LC/L.1796-P), N° de venta: S.02.II.G.108 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
58. Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Trinidad and Tobago, Desmond Dougall and Wayne Huggins (LC/L.1795-P), Sales N°: E.02.II.G.107 (US\$ 10.00), November, 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
59. La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana, Rubén Kaztman (LC/L.1790-P). N° de venta: S.02.II.G.104 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
60. Estudio de caso: Cuba. Aplicación de Instrumentos económicos en la política y la gestión ambiental, Raúl J. Garrido Vázquez (LC/L.1791-P), N° de venta: S.02.II.G.105 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
61. Necesidades de bienes y servicios ambientales en las micro y pequeñas empresas: el caso mexicano, Lilia Domínguez Villalobos (LC/L.1792-P), N° de venta: S.02.II.G.106 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
62. Gestión municipal para la superación de la pobreza: estrategias e instrumentos de intervención en el ámbito del empleo, a partir de la experiencia chilena, Daniel González Vukusich (LC/L.1802-P), N° de venta: S.02.II.G.115 (US\$ 10.00), abril de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)

63. Necesidades de bienes y servicios para el mejoramiento ambiental de las PYME en Chile. Identificación de factores críticos y diagnóstico del sector, José Leal (LC/L.1851-P), N° de venta: S.03.II.G.15 (US\$ 10.00), marzo de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
64. A systems approach to sustainability and sustainable development, Gilberto Gallopín (LC/L.1864-P), Sales N°: E.03.II.G.35 (US\$ 10.00), March, 2003. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico, Gilberto Gallopín (LC/L.1864-P), N° de venta: S.03.II.G.35 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
65. Necesidades de bienes y servicios ambientales de las pyme en Colombia: identificación y diagnóstico, Bart van Hoof (LC/L.1940-P), N° de venta: S.03.II.G.98 (US\$ 10.00), agosto, 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
66. Gestión urbana para el desarrollo sostenible de ciudades intermedias en el departamento de La Paz, Bolivia, Edgar Benavides, Nelson Manzano y Nelson Mendoza (LC/L.1961-P), N° de venta: S.03.II.G.118 (US\$ 10.00), agosto de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
67. Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa, Roberto P. Guimarães (LC/L.1965-P), N° de venta: S.03.II.G.124 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. rquimaraes@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
68. Análisis de la oferta de bienes y servicios ambientales para abastecer las necesidades de las pyme en Chile. Base de datos y evaluación de potencialidades, José Leal (LC/L.1967-P), N° de venta: S.03.II.G.127 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. mschaper@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
69. Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y El Caribe: problemas, metodologías y políticas, Ivonne Antúnez y Sergio Galilea O. (LC/L.1968-P), N° de venta: S.03.II.G.128 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. rjordan@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
70. Necesidades de bienes y servicios ambientales de las pyme en Colombia: oferta y oportunidades de desarrollo, Bart van Hoof (LC/L.1971-P), N° de venta: S.03.II.G.129 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. mschaper@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
71. Beneficios y costos de políticas públicas ambientales en la gestión de residuos sólidos: Chile y países seleccionados, José Concha Góngora (LC/L.1992-P), N° de venta: S.02.II.G.154 (US\$ 10.00), octubre de 2003. rquimaraes@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
72. La responsabilidad social corporativa en un marco de desarrollo sostenible, Georgina Núñez (LC/L.2004-P), N° de venta: S.02.II.G.165 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. gnunez@eclac.cl [www](http://www.eclac.org)
73. Elementos clave y perspectivas prácticas en la gestión urbana, Francisco Sagredo Cáceres y Horacio Maximiliano Carbonetti (LC/L.2015-P), N° de venta: S.03.II.G.176 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](http://www.eclac.org)

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

[www](http://www.eclac.org) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax: E.mail: