

AREA DE PROGRAMAS Y POLITICAS SOCIALES

**Distr.
RESTRINGIDA**

**LC/IP/R.126
12 de marzo de 1993**

ORIGINAL: ESPAÑOL

**DEMOCRACIA, PROYECTO POLITICO Y GESTION
DE CIUDADES CAPITALES Y GOBIERNOS LOCALES ***

Jaime Ahumada Pacheco **

- * Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.**
- ** Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de Organización.**

**DEMOCRACIA, PROYECTO POLITICO Y GESTION DE
CIUDADES CAPITALES Y GOBIERNOS LOCALES**

**Jaime Ahumada Pacheco
Experto en Desarrollo Social
y Planificación Local**

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
1. Los escenarios	2
2. Democracia y democracia local en el gobierno urbano	4
3. Capacidad de Gobierno, gobernabilidad y proyecto político para la ciudad democrática	9
4. La cuestión de la gestión pluralista de ciudades capitales y gobiernos locales ..	13
BIBLIOGRAFIA	18

INTRODUCCIÓN

Esta es una ponencia especial para el Seminario Internacional "Democracia, Gobernabilidad y Gestión de Ciudades Capitales, Zonas Metropolitanas y Gobiernos Locales", convocado y organizado por la Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Azcapotzalco, el Gobierno del Estado de México (Instituto de Administración Pública del Estado de México y el Municipio de Cuautitlán Izcalli) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), realizado en Cuautitlán Izcalli los días 27, 28 y 29 de octubre de 1992.

La importancia del Seminario es incuestionable por la temática misma, la oportunidad y el entorno en que se sitúa y la ya tradicional colaboración e intercambio de experiencias que vienen realizando las entidades organizadoras.

Resulta claro que, desde los años 80, hemos entrado a un nuevo ciclo democrático representativo en el Continente. Quedaron atrás los regímenes militares y la gran mayoría de los países latinoamericanos ha vuelto a la Democracia para darle salida a escenarios socioeconómicos conflictivos propios de su inequitativa inserción en la economía internacional y de las políticas de pago de la deuda externa y ajuste interno, generadas en las periódicas negociaciones con los organismos multilaterales de crédito, llámense Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, BID y otros.

Asimismo, los procesos de transición democrática han repuesto en escena a una pluralidad de actores políticos, económicos, institucionales, sociales, territoriales y culturales que levantan proyectos políticos - implícitos o explícitos - que se orientan a configurar un nuevo pacto entre la Sociedad y el Estado, donde las estrategias de democratización de las relaciones sociales, la descentralización territorial y funcional y la participación popular adquieren nuevos contenidos y enfoques.

"En Europa en los 80, en América Latina quizás ahora, se ha producido una revalorización de la ciudad como motor económico, como centro de innovación y difusión tecnológica y cultural y como lugar de encuentro-cooperación entre Estado y sociedad civil, entre lo público y lo privado" (Jordi Borja:2-3, 1992).

Pero la revalorización de la ciudad tiene dos caras: por un lado, está la importancia que ha llegado a tener la productividad urbana y los negocios urbanos y, por otro, la crisis de sus funciones, de su gobernabilidad y de su falta de integración. ¿Qué ciudad, qué proyecto político para la nueva ciudad democrática? Es la gran pregunta.

Este es el punto de partida para desarrollar los temas: los escenarios; democracia y democracia local en el gobierno urbano; capacidad de gobierno, gobernabilidad y proyecto político para la ciudad democrática y la cuestión de la gestión pluralista de las ciudades capitales y gobiernos locales.

1. Los escenarios

Sin duda que los temas se insertan en escenarios y procesos globales que han ido generando tendencias y contra-tendencias al interior de los países y transformaciones radicales en "los mundos del mundo"

Estos procesos globales encuentran su impulso en una nueva modalidad de desarrollo capitalista, vislumbrada ya en la década de los años 70 como reacción a las políticas de inspiración keynesiana, al Estado de bienestar y a la consiguiente expansión de los escenarios públicos.

"El discurso de la reestructuración - en el que prevalece una fuerte influencia de las concepciones teórico-ideológicas neoliberales - contempla un vasto conjunto de transformaciones, focalizadas en una revisión del papel del Estado, compatible con el restablecimiento de condiciones adecuadas para una valorización del capital que permitiese estimular un desarrollo basado fundamentalmente en la acumulación privada: (de Mattos:2-5, 1990).

Las innovaciones introducidas por la revolución científico-técnica, su misma influencia en una mejor articulación de los mecanismos financieros a escala mundial, en la deslocalización de procesos y subprocesos productivos y en la aparición de nuevas formas de organización empresarial (el modelo post-fordista), han fomentado una nueva división internacional del trabajo, la mundialización de todas las formas del ciclo del capital y la internacionalización del modelo de reestructuración económica y política.

En América Latina, donde el modelo de crecimiento hacia adentro de corte desarrollista y populista tocaba fondo, la reestructuración, la apertura externa y el ajuste interno se hicieron sinónimo de modernización, identificándose con la voluntad de adaptarse a las nuevas realidades y adoptar un modelo que anteponía "la libertad" (de elección, de acción individual y de mercado) a "la igualdad" (de opciones, de acción social y de programación del futuro), la acumulación privada a la acumulación social, privilegiando un Estado mínimo a otro interventor y burocrático. Se impone la reforma del Estado, la activación de los mercados y las políticas de compensación social. La democracia al estilo occidental, liberal y representativa, reinicia un nuevo ciclo de desarrollo político en el contexto de una economía

contradictoria - expansiva para el sector privado y excluyente de los espacios públicos y de vastos contingentes sociales - y de una sociedad civil intervenida por los agentes económicos y financieros.

La modernización latinoamericana asume, entonces, una serie de características en cuyo centro se ubica la reforma del Estado o modernización estatal y de la gestión pública o modernizaciones lisa y llanamente. En este sentido, uno de los aspectos más complejos que ha enfrentado el proceso de reforma del Estado es la persistencia de las tendencias centralistas que continúan generando inusitadas tensiones con las actuales tendencias hacia la descentralización y el pluralismo espacial y político que aparece como la estrategia reformista más viable, tanto para neoliberales como para neoestructuralistas en la región.

La descentralización del Estado, tal cual se expresa en las propuestas en desarrollo en América Latina, se ha constituido en el eje en el que se afirman los que intentan disgregar y compartimentalizar las demandas y conflictos sociales, avanzando hacia el Estado mínimo y la reducción de los gastos de la administración central y, también, de aquéllos que promueven un mejor Estado con base en un mayor pragmatismo ideo-político y en las lecciones de la experiencia relacionadas con los equilibrios macro y las funciones económicas básicas.

En el plano de los equilibrios macro, surgen de inmediato los problemas referidos a los desequilibrios espaciales existentes en América Latina en los diversos niveles territoriales, institucionales, administrativos y socioeconómicos.

En estos contextos, la propuesta tiende a fundamentar que tanto el proyecto como la gestión democrática y participativa de ciudades capitales y gobiernos locales son aspectos estratégicos para revertir los efectos perversos del modelo de desarrollo vigente y, por lo mismo, para buscar consensos que permitan avizorar otra u otras estrategias (democráticas y participativas) que superen las experiencias hasta ahora frustrantes de las posiciones neoliberales y de las tesis tradicionales de la economía del desarrollo latinoamericano que "sin querer queriendo", llevan en su seno los gérmenes de nuevas frustraciones: las primeras, el autoritarismo y, las segundas, su vocación burocrática y centralista.

2. Democracia y democracia local en el gobierno urbano

En México se habla del municipio libre. En Colombia, desde los 80, se insiste en la democracia local. Hoy, en Chile, es el municipio democrático. En general, la democracia, como sistema político entre iguales, colectivamente soberanos y con capacidades, recursos e instituciones necesarias para ejercer el autogobierno, cuestión que surgiera en la primera mitad del Siglo V A.C. entre los griegos, es una de "las nuevas realidades" instalada (o reinstalada) en el escenario latinoamericano. De las otras, algo hemos adelantado en la introducción y en los escenarios y, en esta parte, el enfoque tiende a verla en acción en el manejo de los asuntos locales, conscientes de que la construcción (o reconstrucción) de democracias estables es más que nada una vuelta al gobierno del demos y, empleando una acertada conceptualización de Dahl (Robert A. Dahl:9-34, 1991), "la tercera transformación democrática" debe profundizar en las conveniencias y limitaciones del gobierno del pueblo. De aquí, entonces, la importancia de las capacidades, recursos e instituciones locales como fuente necesaria para incorporar "a los muchos", a las comunidades, a la organización social y a las diversas iniciativas territoriales a la gestión de gobierno y administración de una de sus expresiones más acabadas: la ciudad.

En este sentido, existen, por lo menos, tres escalas en el sistema de ciudades: la escala mundial; la escala nacional y la escala regional (Racionero:35-39, 1978). Hoy por hoy, se incluye la escala local que comprende asentamientos humanos menores al regional, tales como pueden ser las provincias, los distritos, localidades de inferior tamaño a las ciudades intermedias, etc.

Los problemas de las ciudades no tienen su origen solamente en tal o cual urbe o asentamiento y tampoco pueden ser resueltos únicamente desde dentro de la ciudad y su zona de influencia. El desarrollo urbano está inmerso en numerosos efectos multiplicadores no locales, por lo cual las ciudades y asentamientos menores solamente pueden entenderse en el contexto de un sistema de ciudades. El ámbito del sistema de ciudades está en relación directa con el o los problemas a enfrentar.

El territorio del mundo está inmerso en un sistema mundial de ciudades. En cada país se discierne un sistema nacional de ciudades, en las regiones sucede otro tanto, hasta alcanzar a las unidades territoriales menores.

Lo que define la posición de una ciudad en un nivel u otro del sistema es la naturaleza de sus funciones en el contexto del sistema mundial: a) las ciudades de rango mundial desempeñan funciones tales como poner en práctica inventos; generar innovaciones tecnológicas, intelectuales y culturales, poseer servicios cuaternarios de nivel o categoría mundial ("think tanks",

fundaciones, instituciones internacionales); a ser sedes de otras actividades mundiales de alto perfil de opinión internacional como museos, teatros o tiendas a nivel mundial, oficinas centrales de empresas transnacionales; b) las ciudades de rango nacional son aquéllas cuyas funciones se caracterizan por adoptar innovaciones externas; poseer servicios cuaternarios de rango nacional, museos, teatros, tiendas a nivel nacional; y oficinas centrales de empresas nacionales; c) las ciudades de rango regional desempeñan funciones de lugar central y contacto de otras medianas, menores, localidades y asentamientos rur-urbanos y rurales, siendo sus funciones características de orden comercial mayoristas y terminales de transportes; y d) las ciudades de rango menor tienen características definitorias en función del lugar que ocupan en el sistema de ciudades y localidades menores, ya que la ciudad principal de su sistema está mucho más ligada que las otras al sistema superior y, por lo mismo, sus funciones comerciales, financieras y de conexión vial, ferroviaria y sistemática son más complejas, de tal modo que en el nivel de sus asentamientos más pequeños existen aquellas áreas desde donde se realizan viajes para compras, trabajo y actividades administrativas, de pago de servicios y otras.

Cuadro 1

SISTEMA DE CIUDADES Y GOBIERNO URBANO

Sistema	Rango	Tamaño	Funciones	Instituciones	Gobierno
Mundial	Megalópolis Áreas metropolitanas mundiales	Más de 10 millones de habitantes Hasta 5-10 millones de habitantes	Generación de innovaciones Difusión Financiación Control Servicios	ONU Banco Mundial FMI/OIT Compañías multinacionales y transnacionales Fundaciones	Megapolitano Metropolitano
Nacional	Áreas metropolitanas nacionales Capitales nacionales	2-6 millones de habitantes	Adopción de innovaciones Difusión Financiación/control Cuaternario nacional	Gobierno nacional Delegaciones Fundaciones Compañías nacionales Asociaciones profesionales	Metropolitano nacional Alcaldía Mayor
Regional	Ciudades capitales de cada región Ciudades intermedias	500.000-2.000.000 de habitantes	Lugar central Comercio mayor Terminales Organismos descentralizados	Mercados Sucursales Instituciones descentradas y descentralizadas	Intendencias y Alcaldías (regionales)
Local	Capitales provinciales, ciudades menores, localidades	10.000-500 mil habitantes	Centros secundarios/acopio Comercio minorista Economía local Organizaciones descentralizadas Redes de participación	Instituciones descentradas y descentralizadas Mercados y sucursales menores	Alcaldías Delegaciones Municipales Inspectorías de distritos y localidades

En el Cuadro 1, se presenta el sistema de ciudades y de gobierno urbano.

El tema de la urbanización, de las ciudades y del gobierno y la administración urbana, ha adquirido relevancia mundial y tanto los organismos internacionales como los más importantes centros de investigación, análisis y de acción lo incluyen en sus respectivas agendas.

El Informe de Desarrollo Humano del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: 186-207, 1990), dedica un capítulo completo a la urbanización en los países en desarrollo y a la administración de las ciudades.

El PNUD sostiene que éste es el siglo de la explosión urbana, lo que se expresa en que en los 35 años transcurridos desde 1950, se cuadruplicó el número de personas que residían en ciudades, aumentando en 1.250 millones: en las regiones desarrolladas pasó de 450 millones a 840 y en las regiones en desarrollo se elevó de 285 a 1.150 millones.

Según el informe citado, las 10 ciudades más grandes del mundo, en 1960 eran: Nueva York, con 10.8 millones; Londres, con 10.7 millones; Tokio, 10.7 millones; Pekín, 7.3 millones; París, 7.2 millones; Buenos Aires, 6.9 millones; Los Angeles, 6.6 millones y Moscú, 6.3 millones.

En el año 2000, el informe estima que las 10 ciudades más grandes serán: Ciudad de México, 24.4 millones; Sao Paulo, 23.4 millones; Tokio, 21.3 millones; Nueva York, 16.1 millones; Calcuta, 15.9 millones; Bombay, 15.4 millones; Shanghai, 14.7 millones; Teherán, 13.7 millones; Yakarta, 13.2 millones y Buenos Aires, 13.1 millones.

De acuerdo a este mismo informe del PNUD, así como también a las estimaciones del Banco Mundial (Horizontes Urbanos, WB, 1986), las grandes ciudades se han constituido en la punta de lanza del desarrollo, y la productividad urbana alcanza al 50% del PIB de la mayoría de los países.

También en las grandes ciudades se generan patologías socioeconómicas y políticas que necesitan de estrategias de gran imaginación y eficacia. Un informe especial de la Revista Time (9 Internacional, N° 33, marzo de 1993; 30-39), se pregunta si las megaciudades son la salvación o la perdición en una época en que el mundo está llegando a un punto crítico donde habrá más habitantes en las zonas urbanas que en el campo.

En este sentido, durante la presente década, los políticos, administradores, planificadores, urbanistas y diseñadores de políticas tendrán como reto fundamental la identificación y

ejecución de programas que contemplen los problemas y soluciones para la administración urbana:

- a) Democratizar y descentralizar el poder y los recursos trasladándolos del gobierno central a los niveles regionales y municipales en una operación de largo aliento que implica preparar el cambio (democratizar y fortalecer los niveles subnacionales), llevarlo a cabo con eficacia política y técnica y personal capacitado y eficiente, y promover la participación de los principales actores de las escenas locales;
- b) Movilizar ingresos municipales, recursos locales y nacionales, con la activa participación del sector privado y de las organizaciones comunitarias;
- c) Promover estrategias autogestionarias para la provisión de viviendas e infraestructura, otorgando asistencia especial a los grupos más débiles;
- d) Mejorar la calidad del entorno urbano, orientado, sobre todo, a las grandes masas de desposeídos que viven en tugurios y barrios de innovaciones e informalidad urbana y social;
- e) Racionalizar los servicios, incentivar la economía urbana y producir tecnologías adecuadas;
- f) Promover la participación popular y comunitaria; y
- g) Incentivar la capacidad de gobierno, los niveles de gobernabilidad y la efectiva valoración del proyecto político, como instrumentos de desarrollo de la ciudad democrática.

El desafío de la democracia local se sitúa en estos puntos: democratizar las relaciones locales; descentralizar territorios y funciones; financiar el desarrollo local y concretar la acción de los sectores público, privado y social; promover estrategias viables y coordinadas de desarrollo, planificación y gestión en el nivel subnacional, que mejoran especialmente la calidad de vida de los sectores de menores ingresos y activar a la población en el manejo de sus propios asuntos mejorando la participación popular, la capacidad de gobierno y los niveles de gobernabilidad y proyecto.

Las reformas realizadas y en desarrollo en América Latina se centran en este tema: la reforma del Artículo 115 de la Constitución de México (3 de febrero de 1983) ha implicado la emergencia de un municipio más pluralista, definido como una comunidad social y política, de donde se impulsa el poder y la idea de la democracia, la descentralización de la vida nacional y su inserción en los grandes circuitos de gestión y desarrollo (Olmedo, 1985; Vásquez, 1986; Salazar, Espejel e Inostroza, 1990); otro tanto ocurre con la reforma institucional de 1986 y la Ley 94 de 1990, para la elección popular de Alcaldes, el nuevo estatuto de administración municipal, el fortalecimiento de la democracia local, la autonomía y modernización de la gestión de los municipios y el nuevo escenario que se abrió con la asamblea constituyente de 1991 y, finalmente, las reformas chilenas de 1992-93 (elección popular de Alcaldes y Concejales, reforma de la ley municipal y nueva ley de gobierno regional) que profundiza la descentralización y acentúa el carácter democrático de la transición. Otros procesos similares se ha realizado en Brasil, Perú, Venezuela, Bolivia y Ecuador (Ahumada:3-10, 1992).

Las reformas, especialmente las municipales, han tendido a la homogeneización de los escenarios y están marcados por la normatividad y lo jurídico. Se insiste en los aspectos legales como "el ábrete sésamo" de las políticas territoriales y de las estrategias de descentralización democrática. Se habla de un nuevo municipio, pero continúa en la escena "el viejo municipio" y la cuestión es cómo transitamos realmente hacia la democracia y la gestión descentralizada, teniendo claro que ésta es una larga marcha hacia el pluralismo espacial y político (Ahumada y Franco, 1988).

Creo que, inclusive, una rápida mirada al Cuadro 1, Sistema de Ciudades y Gobierno Urbano, puede ampliar aún más la comprensión de la brecha que existe entre la teoría y la realidad. La legislación municipal y regional latinoamericana sin el piso de la realidad y las particularidades del desarrollo de nuestro continente no es más que un buen ejercicio jurídico. El Gobierno Urbano parte de las megalópolis y termina en las localidades, con su rango, tamaños, funciones, institucionalidad y diversificación aguda de las formas que adquieren los tipos de gobierno y de gestión.

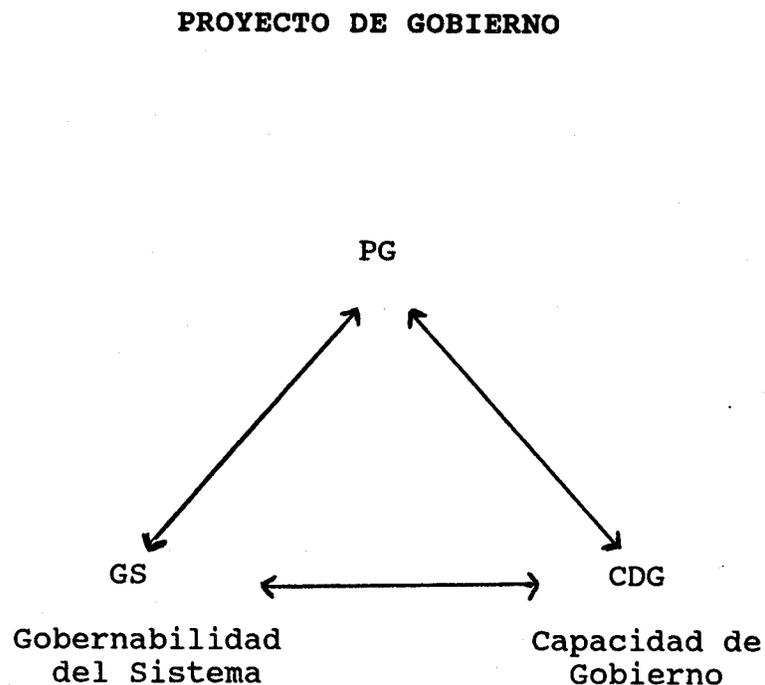
3. Capacidad de Gobierno, gobernabilidad y proyecto político para la ciudad democrática

Carlos Matus (Política, Planificación y Gobierno:73-85, 1990) habla del triángulo de gobierno y sostiene que gobernar, exige articular constantemente tres variables:

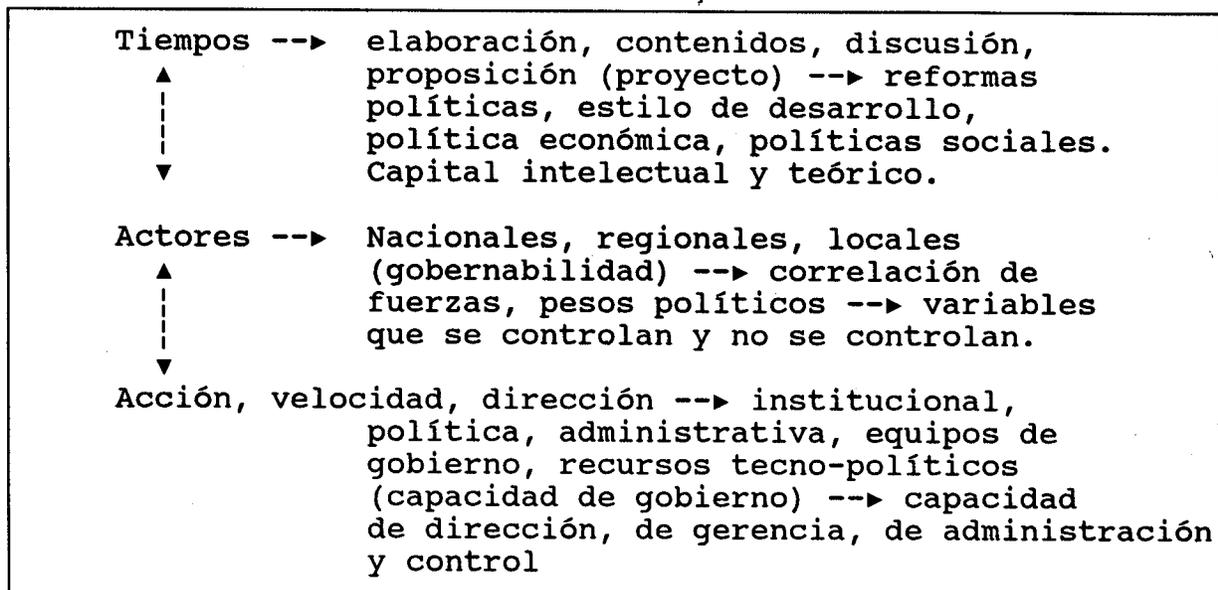
- a) Proyecto de gobierno;
- b) Capacidad de gobierno; y
- c) Gobernabilidad del sistema.

Este es un sistema triangular interdependiente que explicita que gobernar, conducir o dirigir no puede reducirse solamente a la teoría sino que es, también, un arte y complejos requerimientos teóricos y prácticos sobre la comprensión de los sistemas sociales.

Figura 1



Está claro que el proyecto de gobierno (PG) se refiere al contenido propositivo de los proyectos de acción que un actor o un conjunto de actores se propone realizar para alcanzar sus objetivos.



La gobernabilidad del sistema (GS) es una relación entre las variables que controla y no controla un actor en el proceso de gobierno, ponderadas por su valor o peso en relación a las acciones que lleva adelante el actor o los actores. El mayor control de variables es indicativo de mayor libertad de acción y gobernabilidad del sistema.

¿Qué proporción de variables controlo? ¿Cuál es mi capital político?

¿Cuál es el contenido propositivo del Proyecto de gobierno en relación a las variables que controla y el número de actores en el escenario?

¿Cómo se expresan las variables, los contenidos programáticos, los actores y los tiempos en mi capacidad de gobierno?

¿La debilidad de los objetivos y metas modestas (¿posibles?), la complejidad de los objetivos y metas ambiciosas (¿utópicas)?

La capacidad de gobierno es conducción, dirección, liderazgo, equipos de gobierno. Se refiere a las técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias de un actor o conjunto de actores para dirigir el proceso social hacia objetivos previstos en función de la gobernabilidad del sistema y las propuestas del proyecto de gobierno.

Liderazgo, equipo, proyecto, juego de contrarios, toma de decisiones ----> capital tecno-político

Planificación como implementación técnica y social de un proyecto político ----> lo táctico y lo estratégico

Relaciones planificación, presupuesto, recursos ----> los relacionamientos y la coordinación

Políticas, estrategias, planes, proyectos ----> producción de políticas públicas ----> análisis de políticas

Dirección y control del proceso de gobierno ----> conducción político-técnica

Participación e iniciativas públicas y privadas ----> democratización de las decisiones

Resumen: en el proceso de gobierno se agregan, se interrelacionan y se articulan variables que se diferencian, que se entrelazan y se condicionan en una compleja unidad común. La diferenciación tiende a reconocer sistemas de distinta naturaleza: el sistema propositivo de acciones (proyecto de gobierno), el sistema social (gobernabilidad del sistema) y el sistema de dirección y de planificación (capacidad de gobierno). La interacción indica la que caracteriza a los tres sistemas: la presencia de la acción humana. El proyecto de gobierno es un conjunto de propuestas de acción; la gobernabilidad sistémica se constituye en las posibilidades de acción y el control de sus efectos, y la capacidad de gobierno es el poder de generar y controlar acciones.

El triángulo de gobierno, el proceso de gobierno y los liderazgos (con o sin "estado mayor") son cuestiones de vital importancia para la gestión de las ciudades capitales y de los gobiernos locales, ya que implican la reforma y modernización de las políticas y estructuras subnacionales, cuestión pendiente y que indudablemente va más allá de la formalidad jurídica. La complejidad del gobierno urbano de la ciudad democrática que

involucra la dirección y gestión de megalópolis como México (con casi 25 millones de habitantes en el año 2000), Sao Paulo (casi 24 millones de habitantes) o Tokio (con 22 millones de habitantes) hasta las ciudades y localidades que se mueven en el rango 10.000-500.000 habitantes. La incidencia de las variables político-técnicas, financieras y sociales será determinante para el éxito de esta gestión democrática.

4. La cuestión de la gestión pluralista de ciudades capitales y gobiernos locales

La estructura existente y la opinión pública que se expresa sobre esta temática, indican que la reforma política es una de las demandas más recurrentes. La descentralización y la participación son otras que tienen fuerte convocatoria. Y, lógicamente, están los grandes proyectos para revitalizar las ciudades, situarlas en los nuevos mercados y, al mismo tiempo, tratar de hacer más humana la vida cotidiana de los habitantes.

Si bien en nuestras ciudades latinoamericanas y en los gobiernos locales siguen persistiendo problemas tan críticos como el agua potable, el alcantarillado, la electricidad, el drenaje, el transporte, la contaminación y la concentración, aún no se toma en serio la gestión o los sistemas de gestión de la administración subnacional y pública, caracterizada en general por su evidente retraso, baja eficiencia, débil cobertura y distante de las comunidades y actores locales. Normalmente existe un desfase en la identificación de necesidades y problemas y las propuestas de soluciones. Casos notables son aquéllos relacionados con el transporte, la contaminación, la concentración y la seguridad ciudadana que impactan en la mayoría de las capitales y ciudades latinoamericanas. En todos estos casos - como en tantos otros - las metas se fijan sin la planificación necesaria, con descoordinación institucional y operativa y tratando de obtener "el impacto político" más que la solución de los problemas. Tanto los planes, como la información, los recursos involucrados, las comunicaciones y los sistemas de gestión y participación posibles son distorsionados por el corto plazo, la urgencia de "hacer algo" y las próximas elecciones.

La modernización de la administración pública en general y de la administración municipal en particular son estratégicas para la gestión pluralista de las ciudades capitales y gobiernos locales latinoamericanos.

Hoy en la era de los modelos de gestión y del management (por objetivos o por sistemas), resulta incomprensible no trabajar para mejorar los resultados del desarrollo y hacer funcionar bien las instituciones.

El ambiente para las reformas es decisivo. Hay que crear ese ambiente entregando información veraz, capacitando a los actores del escenario sujeto a esas reformas, promoviendo la participación popular en las políticas, programas y proyectos e incentivando las iniciativas sociales e individuales.

El diagnóstico de la situación es otro paso importante. Lo mismo la estrategia y los proyectos y los métodos de gestión.

Algunos autores utilizan indistintamente los conceptos de gestión y de management. Pero, tratando de conceptualizar más a fondo, la gestión aparece con la crisis capitalista de 1929-32, como una disciplina que busca métodos y procedimientos que maximicen los beneficios y minimicen los costos. Durante la II Guerra Mundial se perseveró en esta dirección surgiendo la investigación operativa y la planificación, expresando la voluntad de racionalizar y dominar la coyuntura y el futuro. En general, se ha llegado a establecer que la gestión implica, entre otros esfuerzos, una más eficiente utilización, optimización y combinación de los medios e instrumentos puestos a su disposición para cumplir con la misión de satisfacer al público como cliente, usuario, contribuyente, consumidor o administrado (Giscard D'Estaing:3-4, 1991). Hoy las computadoras, la informática, la telemática y la tecnocrática han dado pasos gigantescos para hacer de la gestión (pública) y del control de gestión aspectos estratégicos del proceso de gobierno.

El management es el desarrollo, gestación, regulación y manejo de sistemas sociales orientados hacia metas, por lo cual incluye su fijación y realización, el desarrollo del sistema y la regulación y manejo de los procesos para alcanzar estas metas. Existen cinco sistemas constitutivos del management en su totalidad: a) sistema de metas; b) sistema de gestión; c) sistema organizativo; d) sistema de información; y e) sistema de planificación. El punto de partida para el estudio de modernos principios de management son las actividades básicas de cada gestión administrativa: planificar, decidir, organizar, gestionar (personal) y controlar.

Como vemos la gestión (pública o privada; centralizada o descentralizada; participativa o dirigida, etc.) y el management (por objetivos o por sistemas) se complementan y son instrumentos de toda gestión de gobierno. En esta perspectiva, en la gestión de ciudades capitales y gobiernos locales, las tendencias mundiales apuntan a la descentralización, la planificación descentralizada, la participación y la democratización.

En el caso de Ciudad de México, la primera megalópolis mundial, está planteada la reforma política, se habla de la elección democrática del Regente (una suerte de Alcalde metropolitano nombrado por el Presidente de la República), se ha aceptado la conformación de una Asamblea de Representantes con funciones específicas de gestoría ante las autoridades del DDF e

inclusive se piensa en otorgarle facultades legislativas y conformar entidades similares en cada una de las 16 delegaciones del DDF. La actual Regencia ha puesto en marcha cinco grandes proyectos de revitalización de la ciudad, en aquellas zonas que se consideran más atractivas desde los puntos de vista histórico, turístico y comercial: Centro Histórico, Alameda, Polanco, Santa Fe y Xochimilco. Se pretende así que Ciudad de México vuelva a ser competitiva, que adquiera un rostro nuevo, una fisonomía de primer mundo y hacerla atractiva para los inversionistas nacionales y extranjeros (Revista Proceso 750:11-14, 18 de marzo de 1991).

Como se sabe la UNESCO definió al Centro Histórico de la Ciudad de México patrimonio cultural de la humanidad. Las nuevas investigaciones arqueológicas en el zócalo siguen demostrando que los conquistadores españoles construyeron sobre Tenochtitlán la ciudad "de los vencedores" que, a pesar de todo, nunca pudo alcanzar el esplendor del Imperio Azteca. La Revista Proceso, ya citada, dice que el proyecto Centro histórico intenta convertirlo en una especie de "Broadway azteca" y que vuelva a brillar como en los buenos tiempos.

El proyecto Alameda abarca trece manzanas y se piensa crear un agresivo desarrollo turístico, comercial, bancario y de servicios sin precedentes. El Paseo de la Reforma será el corredor de hoteles y de oficinas más moderno de la ciudad y en la Zona Rosa se trabaja en comercios, en calles, en banquetas, en estacionamientos, en hoteles, en restaurantes, en galerías, en centros nocturnos y en cafeterías.

Polanco se convertirá en la nueva zona dorada del DDF, tratando que la Avenida Presidente Masaryk llegue a tener el nivel que tiene "Rodeo Drive" en Beverly Hills, con tiendas departamentales exclusivas, de alto nivel y de alta moda.

El Plan Santa Fe que se extiende entre las Delegaciones Alvaro Obregón y Cuajimalpe, con inversiones multimillonarias intentará estar a la altura de los mejores centros del mundo con negocios, comercio, diversión, tiendas, oficinas y cines de primer rango.

El proyecto Xochimilco se constituye en una interesante empresa para revitalizar un centro de recreo de enorme contenido histórico y turístico: se regenerará la zona chinampera, se construirá un parque natural de jardines botánicos con flora y fauna nativas, un museo ecológico, un mercado de plantas, de flores y de hortalizas.

El Departamento del Distrito Federal quiere que la Ciudad de México sea "más competitiva" mediante la explotación del suelo y el encarecimiento de los servicios públicos, para que se convierta en uno de los centros urbanos más importantes en el mundo, por su riqueza histórica, cultural, arquitectónica y turística.

Manuel Camacho Solís, Regente de la Ciudad, en una reunión de miembros de la Asociación Capitalina de Moteles y Hoteles y de la Cámara Nacional de la Industria de Restaurants, sostuvo: "Los grandes y nuevos proyectos de inversión pública y privada son los que hará posible que la Ciudad de México sea nuevamente un centro para la inversión turística y para el desarrollo de servicios que generará ingresos y la harán más competitiva".

Proceso 750, marzo 18, 1991: La capital, una ciudad del primer mundo para pobladores del tercero. Los grandes proyectos: Centro Histórico, Alameda, Polanco, Santa Fe o Xochimico/Raúl Monge.

Finalmente y tratando de acotar la temática desarrollada, las Ciudades Capitales en América Latina y el Caribe no pasan de 35, el fenómeno de las Areas Metropolitanas no tiene más de 15 años y ya está en transición hacia las Megaciudades (Ciudad de México, Sao Paulo, Buenos Aires ...) y los Gobiernos Locales alcanzan la suma de 15.600, 12.000 de los cuales son rur-urbanos y rurales, más o menos 3.400 ciudades intermedias y de asentamientos menores y cerca de 200 entre ciudades capitales nacionales, regionales y Areas Metropolitanas.

Dramáticamente son estos 200 gobiernos de ciudades capitales, áreas metropolitanas y de capitales regionales y/o estatales, los que pueden ser interlocutores válidos de los gobiernos federal y central. Situación que se hace más crítica por el débil asociativismo municipal (13-15 asociaciones nacionales de municipios) y la precaria situación de los centros que gravitan y adiestran en los niveles subnacionales: 20 institutos o centros de capacitación. Aún más, los proyectos de desarrollo nacionales o internacionales, de nivel regional o local, vigentes responden a los criterios de quienes los ofertan y financian, incubándose patologías estructurales de difícil tratamiento y atención.

De todas formas, la situación latinoamericana se mueve. Se plantean las reformas (Ciudad de México, Buenos Aires, Santiago, Río de Janeiro, Bogotá o Caracas así lo evidencian); las tendencias predominantes tienen que ver con la democratización, descentralización y participación; se entiende que lo jurídico es

una parte y que lo fundamental es que las leyes y normas sean útiles, respondan a la realidad de nuestros países; se aprecia que la gestión es un instrumento básico para que la norma funcione, se desarrollen las instituciones, mejoren los métodos y técnicas y se articule dinámicamente con lo que es el país, sus ciudades y los otros asentamientos humanos y, también, que la participación popular y comunitaria es una necesidad para el fortalecimiento y el desarrollo de las políticas municipales y regionales.

El liderazgo democrático, la gestión eficiente, la participación activa, la intercomunalidad solidaria, la gobierno y la administración descentralizada de las grandes urbes y el gobierno local como motor del desarrollo desde la base de la sociedad, son a no dudarlo, las claves para la gestión pluralista de las megaciudades, ciudades capitales y regionales, municipios y localidades de nuestro sistema latinoamericano.

BIBLIOGRAFIA

- Ahumada, Jaime (1992) - "Descentralización, desarrollo local y Municipios en América Latina", Area de Programas y Políticas Sociales-APPS-ILPES, Santiago, Chile.
- Ahumada, Jaime y Eliana Franco (1988) - "El Estado en el desarrollo local en Chile: la larga marcha hacia el pluralismo espacial y político", Area de Programas y Políticas Sociales-APPS-ILPES, Santiago, Chile.
- Borja, Jordi (1992) - "Políticas urbanas, movimientos populares y Gobiernos Locales", Ponencia presentada en el Encuentro "Grandes Ciudades: la problemática de las áreas centrales", organizada por la Municipalidad de Santiago, 28 de agosto-1 de septiembre, Santiago, Chile.
- Dahl, Robert (1991) - "La democracia y sus críticos", Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- de Mattos, Carlos (1989) - "Reestructuración social, grupos económicos y desterritorialización del capital", documento presentado en el Seminario Internacional sobre Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: Impactos y Desafíos Territoriales, 22 al 25 de agosto, Santiago, Chile.
- de Mattos, Carlos (1990) - "Modernización neocapitalista y reestructuración productiva y territorial en Chile, 1973-1990", Programas de Capacitación del ILPES, Santiago, Chile.
- Drucker, Peter F. (1990) - "Managing the non profit organization", Harper Collins Publishers, New York, U.S.A.
- Drucker, Peter F. (1990) - "Las nuevas realidades", Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina.
- Giscard D'Estaing, Antoine (1991) - "La gestion publique", Presses Universitaires de France, París, Francia.
- Matus, Carlos (1990) - "Política, planificación y Gobierno", Edición ILPES/OPS/Fundación Altadir, Caracas, Venezuela.
- Nueve Internacional (1993) - "Informe especial Time: Megaciudades ¿infiernos o paraísos?", N° 33, marzo, Santa Fe de Bogotá, Colombia.
- Olmedo, Raúl (1985) - "El desafío municipal", Centro Nacional de Estudios Municipales, Serie Estudios Municipales, Ciudad de México, México.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (1990) - "Desarrollo Humano", Informe 1990, Tercer Mundo Editores, S.A., Bogotá, Colombia.
- Racionero, Luis (1978) - "Sistema de ciudades y ordenación del territorio", Alianza Editorial, Madrid, España.
- Revista Proceso (1991) - "La capital, una ciudad del primer mundo para poblados del tercero: los grandes proyectos: Centro Histórico, Alamo, Santa Fe y Xochimilco", reportaje de Raúl Monge, marzo 18, Ciudad de México, México.
- Salazar, Julián; Espejel, Samuel, y Luis Inostroza (1990) - "Desarrollo, administración y planeación municipal: la experiencia del Estado de México", Ediciones Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, Estado de México, México.
- Valdés, Eduardo (1991) - "La Reforma de Buenos Aires", Fundación URBE, Buenos Aires, Argentina.
- Vásquez, Héctor (1986) - "El nuevo municipio mexicano", Secretaría de Educación Pública-SEP, FAO 2000, Ciudad de México, México.
- Ward, Peter M. (1990) - "México: una megaciudad, producción y reproducción de un medio ambiente urbano", Alianza Editorial, Ciudad de México, México.